



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

OING Conf/Exp (2009) 1

Janvier 2009

**CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIÈRE D'ONG
PREMIER RAPPORT ANNUEL**

Conditions d'établissement des organisations non gouvernementales

MEMBRES DU CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIÈRE D'ONG

Président (nommé par la Conférence plénière des OING) :

Cyril Ritchie, qui a participé à la rédaction des lignes directrices initiales du Conseil de l'Europe sur le fonctionnement des ONG en Europe et qui a représenté la Conférence des OING au sein du comité d'experts chargé de rédiger la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe. De 2000 à 2008, M. Ritchie a été Président du Regroupement des ONG « Société civile et démocratie en Europe » et de ses prédécesseurs.

M. Ritchie réside à Genève.

Coordinateur (nommé par le Bureau de la Conférence des OING) :

Jeremy McBride, avocat anglais et Président d'*Interights*, qui a participé à la rédaction de deux documents du Conseil de l'Europe : les « Principes fondamentaux sur le statut des ONG en Europe » et la Recommandation CM/Rec(2007)14.

M. McBride réside à Strasbourg.

Membres (nommés par le Bureau de la Conférence des OING) :

Dragan Golubović, serbe, haut conseiller juridique auprès du Centre européen pour le droit sans but lucratif, qui conseille des gouvernements, des parlements, des juges, des avocats et des ONG sur le cadre juridique de ces dernières. Il collabore avec le Conseil de l'Europe, le PNUD et l'OSCE sur des projets relatifs à la liberté d'association.

M. Golubović réside à Budapest.

Mikhaila Preslavaska, militante d'une ONG bulgare et avocate, qui s'occupe des normes en matière de gouvernance et de responsabilité au sein du Réseau européen de la Fédération internationale de la parentalité planifiée, organisme paneuropéen couvrant plus de quarante pays.

Mme Preslavaska réside à Bruxelles.

Eric Svanidze, avocat géorgien travaillant beaucoup sur les affaires concernant des ONG. Il a fait partie, lui aussi, du comité d'experts chargé de rédiger la Recommandation CM/Rec(2007)14. Il est membre du Comité européen pour la prévention de la torture.

M. Svanidze réside à Tbilissi.

En outre, un membre du Secrétariat général du Conseil de l'Europe assiste aux réunions du Conseil d'experts, lequel peut lui-même nommer des membres ad hoc spécialisés dans les questions particulières dont il traite.

Pour l'étude thématique 2008 sur les conditions d'établissement des ONG, deux membres ad hoc ont été nommés :

Mariarosa Cutillo, Italie

Marc Leyenberger, France

I	Introduction	Paragaphes 1 à 10
II	Panorama thématique	Paragaphes 11 à 139
III	Etudes de cas par pays	Paragaphes 140 à 346
IV	Conclusions et recommandations	Paragaphes 347 à 364

Annexe 1 : Mandat

Annexe 2 : Recommandation (2007) 14 du Comité des Ministres

I INTRODUCTION

1. Le CONSEIL D'EXPERTS correspond au point culminant de deux tâches : une participation de longue haleine du Conseil de l'Europe et des ONG à l'identification des questions concernant la personnalité juridique des ONG, ainsi que la création d'un environnement et de conditions favorables pour réaffirmer et renforcer le statut juridique des ONG. Au surplus, on était bien conscient du fait que les lois valent seulement ce que vaut leur mise en œuvre. C'est pourquoi la tâche quotidienne et protéiforme des ONG consistant à favoriser et défendre les citoyens doit bénéficier de la compréhension, voire du soutien tacite des pouvoirs publics et des institutions.
2. Le CONSEIL D'EXPERTS travaille donc dans le contexte des articles pertinents de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la Charte sociale européenne, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Nous pouvons signaler aussi, et avec fierté, que nos origines remontent à la Convention européenne de 1986 sur la reconnaissance de la personnalité juridique des ONG internationales.
3. Tout au long des années 1990, la participation du Conseil de l'Europe à la reconnaissance et à l'affirmation du statut et de la validité des ONG est passée par des étapes consistant à élaborer deux textes : les « Lignes directrices sur le fonctionnement des ONG en Europe » et les « Principes fondamentaux sur le statut des ONG en Europe ». Deux membres actuels du Conseil d'experts ont pris une part essentielle à la rédaction de ces textes. En outre, trois membres actuels ont pleinement participé à l'étape suivante – et cruciale – consistant à élaborer le document du Conseil de l'Europe qui devait devenir ensuite la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres intitulée « Recommandation aux États membres sur le statut juridique des ONG en Europe » (« Recommandation CM/Rec(2007)14»). Cette dernière représente, d'une part un authentique progrès dans la compréhension de la valeur qu'ont les activités menées par les ONG, d'autre part un contexte fondamental pour le travail du Conseil d'experts.
4. Le CONSEIL D'EXPERTS, fruit de la volonté et de l'initiative des ONG, illustre la vitalité de la coopération non gouvernementale internationale. Il met en lumière également le rôle croissant des ONG des pays qui ne sont devenus membres du Conseil de l'Europe qu'après 1989. Il doit son existence au Congrès régional des ONG qui se tenait à Varsovie en mars 2006 et qui a préconisé que soit créé « un conseil d'experts chargé d'évaluer la conformité de la législation nationale relative aux ONG et de sa mise en œuvre avec les normes du Conseil de l'Europe et les pratiques européennes ». Cet engagement a reçu le soutien et la confirmation du Congrès régional de Kiev de novembre 2007.
5. Je rends hommage au Secrétariat du Conseil de l'Europe, notamment à la Direction générale des affaires politiques (appelée maintenant Direction générale de la démocratie et des affaires politiques), pour sa constante attention et l'élan qu'il nous a imprimé à tous les stades. Cette coopération intergouvernementale et non gouvernementale particulière est remarquable.
6. La Conférence des ONG internationales du Conseil de l'Europe a placé de grands espoirs dans le CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIÈRE D'ONG en lui donnant pour mandat de « contribuer à la création d'un environnement favorable aux ONG dans toute l'Europe, par l'examen de la

législation nationale relative aux ONG *et de sa mise en œuvre*¹, et par la promotion du respect des normes du Conseil de l'Europe et des bonnes pratiques européennes en la matière ». Que le Président du Conseil d'experts soit nommé par la Conférence plénière est une reconnaissance politique de l'importance d'un « environnement favorable aux ONG dans toute l'Europe », qui fait écho à la déclaration du Sommet du Conseil de l'Europe tenu à Varsovie en 2005 et aux termes de laquelle « une bonne gouvernance [...] ne peut être réalisé[e] qu'avec l'implication active des citoyens et de la société civile ». Des ONG compétentes et responsables représentent un vecteur essentiel pour manifester et approfondir cette « implication active » ; c'est pourquoi elles doivent bénéficier d'une reconnaissance juridique et sociale, ainsi que de conditions leur permettant d'apporter une « contribution essentielle [...] au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme »². Il est manifeste qu'on attend beaucoup du CONSEIL D'EXPERTS. À cet égard, je remercie Mme Annelise Oeschger, Présidente de la Conférence des OING, pour ses constants encouragements, la manière dont elle a dirigé les choses et sa détermination à faire naître le CONSEIL D'EXPERTS. Elle a fixé très haut le « niveau des attentes », et je lui en sais gré.

7. Il va de soi que le chemin ne sera pas toujours aussi aisé. La création d'un environnement favorable aux ONG est sans doute perçue comme peu prioritaire par beaucoup de parlements, de gouvernements et de pouvoirs publics ou bureaucrates locaux. Dans de nombreux pays, les parlementaires et les fonctionnaires sont certainement loin d'apprécier la portée – y compris pour leur propre travail – de l'injonction contenue au paragraphe 76 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 : « garantir la participation effective des ONG sans aucune discrimination au dialogue et à la consultation sur les objectifs *et décisions*³ de politique publique ».
8. Ces difficultés, qu'il faudra surmonter, sont en relation directe avec le mandat du CONSEIL D'EXPERTS, car la « création d'un environnement favorable aux ONG » à laquelle nous visons devra permettre de promouvoir des textes législatifs modèles et des mécanismes de mise en œuvre optimaux facilitant ce « dialogue » et cette « consultation » avec les parlements et les gouvernements. Le mandat émanant de la Conférence des OING précise que le CONSEIL D'EXPERTS « examine de manière suivie le cadre législatif et réglementaire des pays européens, ainsi que leurs pratiques administratives et judiciaires, dans la mesure où ces dispositions et ces pratiques influent sur le statut et le fonctionnement des ONG ». Plus précisément encore, le CONSEIL D'EXPERTS « suit une approche thématique, qu'il applique à tous les pays européens » et « peut élaborer des rapports sur des problèmes qui se posent dans un pays donné, à l'intention de la Conférence des OING ».
9. Pour 2008, nous retenons le thème CONDITIONS D'ÉTABLISSEMENT DES ONG, dont il est question dans trente-quatre articles de la Recommandation CM/Rec(2007)14. Nous avons diffusé un questionnaire dès le mois de février, et bien que les réponses reçues soient de qualité variable, notre éminent coordinateur, Jeremy McBride a pu en tirer par distillation un Panorama thématique formant l'essentiel de ce premier rapport à la Conférence des OING. Cette distillation nous a permis également d'identifier six pays sur lesquels nous avons effectué des analyses spécifiques afin d'illustrer les problèmes, les difficultés et – il faut l'espérer – les progrès envisageables. Ces six pays sont (par

¹ C'est moi qui souligne.

² Citation tirée de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

³ C'est moi qui souligne.

ordre alphabétique) l'Azerbaïdjan, le Belarus, la France, l'Italie, la Russie et la Slovaquie. Les six analyses correspondantes font l'objet de la troisième partie.

10. Il est important de préciser que ces 6 études de cas par pays ont été soumises aux autorités nationales compétentes pour commentaires éventuels de leur part avant leur inclusion dans la version du rapport. La présente version intègre donc les commentaires formulés et ces contributions sont disponibles sur demande auprès du Secrétariat.
11. Je remercie tous les membres du Comité d'experts pour leur travail assidu et leur collaboration constructive. Tous les membres ont à cœur de faire honneur au mandat que nous a confié la Conférence de ONG internationales du Conseil de l'Europe.

Cyril Ritchie,
Président
Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG

II PANORAMA THÉMATIQUE

12. L'étude sur les conditions d'établissement des ONG est divisée en deux parties. La première partie couvre les normes internationales relatives à l'établissement des ONG, notamment celles contenues dans la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention européenne ») telles qu'elles ressortent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour européenne »). La deuxième partie est consacrée à l'analyse des réponses à un questionnaire sur les législations et pratiques nationales relatives à l'établissement des ONG. La première partie montre que des exigences assez précises sont maintenant établies, la seconde, que ces exigences ne sont pas encore universellement ni pleinement respectées.

A Normes applicables

13. La capacité d'établir des ONG est fondée sur la garantie du droit à la liberté d'association prévue par l'article 11 de la Convention européenne et de nombreux autres instruments juridiques internationaux⁴.
14. Elle est également confortée par une série d'autres engagements pris par les Etats, notamment la Recommandation (2007)14 du Comité des Ministres et la Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités⁵.

⁴ En particulier : article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 5(d)(ix) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, articles 1-3 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, article 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant, articles 26 et 40 de la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille, article 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, articles 1, 2 (4,5) et 3 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), article 15 de la Convention relative au statut des réfugiés, article 15 de la Convention relative au statut des apatrides, et Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales. Les syndicats font en outre l'objet de garanties spécifiques telles que l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 5 de la Charte sociale européenne, l'article 5 de la Charte révisée, et la Convention de l'Organisation internationale du travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical (Convention de l'OIT n° 87).

⁵ Adoptée par le Comité des Ministres le 6 février 2008 lors de la 1017^e réunion des Délégués des Ministres. Voir aussi : article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, Déclaration des Nations Unies sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme) (GA Res 53/144, 9 décembre 1998), Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (§§ 9.3 et 10.3), et les initiatives prises à plusieurs réunions de l'OSCE, à savoir, en 1989 à Vienne (Questions relatives à la sécurité en Europe, §§ 13.3, 13.6 et 21), Copenhague (§§ 10, 10.1-10.4, 11, 11.2, 32.2, 32.6 et 33) et Budapest (chapitre VIII, § 18), Recommandation Rec(94)12 du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, et Charte européenne sur le statut des juges. La Recommandation CM/Rec(2007)14 a été précédée des Principes fondamentaux du Conseil de l'Europe sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe (« Principes fondamentaux »), dont les Délégués ont pris acte par décision du 16 avril 2003 (837^e réunion).

Choix du statut juridique

15. Pour pouvoir prétendre à ces garanties, une ONG ayant des adhérents ne doit pas simplement être un groupe formé dans le dessein de poursuivre certains objectifs ; elle doit également présenter un certain degré de pérennité, et donc posséder une structure institutionnelle dont les adhérents puissent réellement être considérés comme membres⁶.
16. Dans de nombreux cas, les ONG ayant des adhérents sont des entités dotées d'un statut officiel et jouissent à ce titre de la personnalité juridique. Telle est, en général, la volonté de leurs fondateurs. Toutefois, les garanties internationales ne se limitent pas à de telles entités mais s'appliquent également à des groupes informels dès lors qu'ils possèdent ou qu'ils sont réputés posséder une existence plus que passagère. La possibilité de créer des entités informelles est une conséquence obligatoire du droit général des personnes qui s'associent de déterminer la base sur laquelle elles le font. Cela exclut la possibilité, pour l'Etat, de disposer que la liberté d'association ne puisse s'exercer qu'à travers la création d'une entité dotée de la personnalité juridique⁷.
17. La liberté de créer des entités informelles n'exclut pas pour autant la possibilité d'exiger certaines structures institutionnelles lorsque cela est considéré comme essentiel pour la conduite de certaines activités (syndicats, organisations religieuses, etc.) ou comme condition nécessaire à l'obtention de certains avantages (privilèges fiscaux, etc.)⁸. Dans la pratique, cet aspect est probablement essentiel pour la création de la plupart des ONG n'ayant pas d'adhérents. Toutefois, une telle exigence ne doit en aucun cas faire obstacle à la poursuite des objectifs des ONG⁹.
18. En particulier, une ONG dont les objectifs pourraient être considérés comme « politiques » ne doit pas être obligée de demander le statut de parti politique, si ce statut est régi par d'autres lois. Ainsi, la Cour européenne a constaté une violation de l'article 11 de la Convention européenne dans l'affaire *Jetchev c. Bulgarie*¹⁰, où les autorités avaient refusé d'accorder le statut d'ONG à cette organisation au motif que certains de ses objectifs (le rétablissement de la Constitution de 1879 et de la monarchie) étaient des « objectifs politiques » aux termes de l'article 12(2) de la Constitution de 1991, de tels objectifs ne pouvant être poursuivis que par un parti politique.
19. La Cour européenne, examinant la question de savoir s'il est nécessaire, dans une société démocratique, d'interdire aux ONG n'ayant pas le statut de parti

⁶ Requête n° 8317/78, *McFeeley c. Royaume-Uni*, 20 DR 44 (1980).

⁷ Cela est explicitement reconnu au paragraphe 3 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

⁸ Cela est souligné au paragraphe 60 de la Recommandation CM/Rec(2007)14. Il convient toutefois de noter, au paragraphe 39, que les « décisions concernant les conditions d'octroi d'aides financières ou autres à une ONG devraient être prises indépendamment de celles concernant l'acquisition de la personnalité juridique et de préférence par un organe différent ».

⁹ Cf. la conclusion de l'arrêt de chambre dans l'affaire *Gorzelik et autres c. Pologne*, n° 44158/98, 20 décembre 2001, selon laquelle l'obligation de recourir à une procédure qui n'est pas conçue pour la reconnaissance de l'appartenance à une minorité nationale n'a pas eu d'incidence sur l'exercice des droits du requérant garantis par l'article 11 (§ 63). Cette question n'est pas traitée par l'arrêt de Grande Chambre du 17 février 2004. Voir aussi la requête n° 8652/79 *X c. Autriche*, 26 DR 89 (1981), dans laquelle la nécessité de disposer d'autres formes d'organisation légale pour les communautés religieuses n'est pas retenue car le refus d'enregistrer l'organisation du requérant en tant qu'association ne relève pas d'une exclusion de principe de l'enregistrement d'organisations à caractère religieux en tant qu'associations.

¹⁰ N° 57045/00, 21 juin 2007.

politique de poursuivre des « objectifs politiques », a déclaré qu'il lui fallait apprécier si l'interdiction correspondait à un « besoin social impérieux » et si elle était proportionnée aux buts visés. Elle a émis les considérations suivantes (traduction non officielle) :

55. Le premier élément à noter, à cet égard, est l'imprécision du terme "politique" tel qu'il figure dans l'article 12, paragraphe 2 de la Constitution de 1991, et tel qu'il est interprété par les juridictions nationales (...). Dans ce contexte [d'interprétations différentes selon les juridictions nationales], et compte tenu du fait que ce terme est vague en soi et autorise des interprétations très diverses, il est tout à fait concevable que les tribunaux bulgares puissent déclarer "politique" tout objectif présentant un rapport quelconque avec le fonctionnement normal d'une société démocratique, et imposer de ce fait aux fondateurs d'entités juridiques souhaitant poursuivre de tels objectifs de les faire enregistrer comme partis politiques et non comme associations "ordinaires". En conséquence, une classification fondée sur ce critère produira inévitablement des résultats incohérents et fera régner une incertitude considérable parmi ceux qui souhaiteraient faire enregistrer de tels organismes.
56. Si les associations officiellement enregistrées comme telles en Bulgarie pouvaient participer aux élections et accéder au pouvoir, comme c'était le cas en l'affaire *Gozelik et autres c. Pologne* (...), il pourrait être nécessaire d'exiger de certaines d'entre elles qu'elles se fassent enregistrer comme partis politiques, afin de les soumettre, par exemple, aux règles plus strictes qui s'appliquent au financement des partis, au contrôle public et à la transparence (...). Toutefois, la loi bulgare, telle qu'elle était en vigueur au moment des faits et telle qu'elle est en vigueur aujourd'hui, ne permet pas aux associations de participer aux élections locales, nationales ou européennes (...). En conséquence, aucun "besoin social impérieux" n'exige que toute association considérée par un tribunal comme poursuivant des objectifs "politiques" doive prendre le statut de parti politique, notamment eu égard au fait que, comme indiqué précédemment, la signification de ce terme semble assez vague dans la loi bulgare. Cela impliquerait d'obliger les associations concernées à prendre une forme juridique différente de celle recherchée par leurs fondateurs. Cela impliquerait en outre de les soumettre à un certain nombre d'autres exigences et restrictions telles que la règle selon laquelle un parti politique doit être fondé par au moins 50 citoyens ayant le droit de vote (...), règles qui, dans certains cas, pourraient former un obstacle insurmontable pour les fondateurs d'une association. Enfin, de telles dispositions seraient contraire à la liberté d'association car, si elles étaient adoptées, la liberté d'action des fondateurs d'une association serait soit réduite à néant, soit vidée de toute effectivité (...).
57. En conséquence, la Cour considère que le caractère "politique" présumé des objectifs de l'association n'était pas un motif suffisant pour refuser l'enregistrement. »

Qualité des fondateurs

20. En vertu de l'article 11 de la Convention européenne, le droit de créer et de rejoindre une association est ouvert à « toute personne » relevant de la juridiction d'un Etat, et les restrictions pouvant être imposées à ce droit sont clairement limitées. « Toute personne » désigne assurément les personnes morales aussi bien que les personnes physiques, le droit d'association n'entrant pas dans la catégorie des droits ne pouvant être exercés que par des êtres humains¹¹. La seule exception possible, à cet égard, concerne les organes publics : faisant partie

¹¹ Cela est reconnu au paragraphe 16 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

de l'Etat, ceux-ci sont censés garantir la liberté d'association plutôt qu'en bénéficier.

21. La formulation non qualifiée employée dans tous les instruments implique que le droit d'association doit pouvoir être exercé par les enfants au même titre que par les adultes, sans que cela découle de la garantie spécifique contenue dans la Convention relative aux droits de l'enfant. Pour autant, cela n'empêche pas l'adoption de mesures de protection visant à s'assurer que les enfants ne sont ni exploités ni exposés à des dangers d'ordre moral ou connexes, tant que cela ne conduit pas à exclure totalement la possibilité de créer ou de rejoindre une association¹². De telles mesures, dès lors qu'elles sont proportionnées et répondent à l'exigence de sécurité juridique, peuvent trouver justification, en tant que restrictions à la liberté des enfants, au regard des dispositions de l'article 11 (2), par exemple. Pour en apprécier l'opportunité, il convient toutefois de prendre en compte le développement des capacités de l'enfant, comme l'exige la Convention relative aux droits de l'enfant¹³ : l'ampleur des éventuelles restrictions doit, évidemment, diminuer à mesure qu'augmente l'âge des intéressés¹⁴.
22. Le caractère général de l'expression « toute personne » implique en outre que la liberté d'association peut en principe être exercée par des individus qui ne sont pas citoyens du pays concerné (ces personnes étant donc citoyens d'un autre pays ou apatrides)¹⁵. L'article 16 de la Convention européenne ouvre la possibilité d'imposer certaines restrictions à l'activité politique des habitants non ressortissants, y compris pour ce qui concerne la liberté d'association, mais ces restrictions doivent être compatibles avec les objectifs généraux de la Convention en matière de démocratie, de liberté et de prééminence du droit, et ne doivent en aucun cas être disproportionnées.
23. Il semble donc possible de justifier que des personnes n'ayant pas la citoyenneté du pays ne puissent être membres de partis politiques nationaux, mais il serait certainement plus difficile de justifier qu'elles ne puissent être membres d'associations traitant exclusivement de questions locales ou sans lien avec les partis, notamment si elles résident dans la zone concernée.
24. De même, il semble difficile de pouvoir considérer comme justifiées au titre de l'article 16 des restrictions imposées à des personnes ressortissant d'un pays avec lequel celui qui impose les restrictions entretient d'étroites relations politiques et institutionnelles¹⁶.

¹² Voir les recommandations du Comité des droits de l'enfant selon lesquelles le Bélarus devrait « garantir à tous les enfants le plein respect de leur droit à la liberté [...] d'association » (CRC/C/15/Add.180, 13 juin 2002, § 34), et la Géorgie devrait « modifier sa législation de manière que les jeunes soient autorisés à adhérer à des partis politiques et jouissent pleinement de leur droit à la liberté d'association » (CRC/C/15/Add.124, 28 juin 2000, § 31). Dans le cas de la Turquie, le CRC « note avec préoccupation que les mineurs de moins de 18 ans ne peuvent adhérer à des associations » (CRC/C/15/Add.152, 9 juillet 2001, § 37).

¹³ Article 5. Cela est reconnu au paragraphe 45 de l'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

¹⁴ Des restrictions visant les personnes atteintes d'une maladie mentale ou en état d'incapacité pourraient certainement être justifiées sur une base analogue mais, pour ne pas enfreindre le principe de proportionnalité, leur application devrait également se faire en tenant dûment compte des capacités des intéressés.

¹⁵ Le paragraphe 16 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 mentionne les ressortissants étrangers parmi les fondateurs potentiels d'ONG.

¹⁶ Voir *Piermont c. France*, n° 15773/89 et 15774/89, 27 avril 1995 : l'article 16 n'est pas considéré comme justifiant des restrictions à l'exercice de la liberté d'expression par une personne ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne, personne qui est en outre membre du Parlement européen. On

25. En outre, l'article 16 ne pourrait guère être invoqué pour justifier des restrictions visant des non-ressortissants qui souhaiteraient créer ou rejoindre une ONG aux objectifs d'ordre non pas politique mais sportif, culturel ou autre¹⁷.
26. La détention est une situation qui, selon toute probabilité, réduit la possibilité de l'intéressé de participer pleinement aux activités d'une ONG ; toutefois, elle ne doit pas l'empêcher globalement d'agir en tant que fondateur d'une ONG. Il serait certainement très difficile de démontrer qu'une restriction de la liberté d'association allant au-delà de l'inévitable impossibilité pratique de participer aux réunions est réellement nécessaire pour les besoins de la détention ; tel est le critère devant être employé pour apprécier les incidences de la privation de liberté sur d'autres droits fondamentaux¹⁸.
27. On peut en revanche envisager que des restrictions à l'exercice de la liberté d'association puissent être imposées à une personne au titre de sanctions pour certains actes, sous réserve qu'elles soient motivées par un but légitime et déterminées avec soin pour éviter toute contestation pour manque de proportionnalité.
28. Ainsi, l'une des sanctions infligées au directeur d'un organe de presse belge ayant collaboré avec l'occupant allemand lors de la Deuxième Guerre mondiale était l'interdiction à vie de participer à l'administration, à la gestion ou à la direction d'une association professionnelle ou à but non lucratif ainsi qu'à la direction d'une association politique. Dans l'affaire *De Becker c. Belgique*, l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme (« la Commission européenne »), sans examiner spécifiquement le principe d'une telle sanction, a estimé que les restrictions illimitées visant la liberté d'expression du requérant ne pouvaient être justifiées dans les domaines non politiques ; le champ couvert par la restriction était donc trop vaste¹⁹.

peut à tout le moins défendre une approche analogue dans un cas de figure où le pays qui impose la restriction et le pays auquel appartient la personne concernée sont tous deux membres du Conseil de l'Europe.

¹⁷ Voir l'affaire *Bureau moscovite de l'Armée du salut c. Russie*, n° 72881/01, 5 octobre 2006 : après le refus de réenregistrement du requérant au motif de son « origine étrangère », la Cour européenne n'a trouvé aucun élément raisonnable et objectif justifiant une différence de traitement entre les ressortissants russes et les ressortissants étrangers en ce qui concerne leur capacité d'exercer leur droit à la liberté religieuse par le biais de la participation à la vie des communautés religieuses constituées en organisations, et n'a trouvé aucun fondement juridique à ce motif de refus. Dans le cas des réfugiés et des apatrides, les obligations du pays d'accueil en matière de liberté d'association sont probablement plus limitées que celles découlant des garanties générales, en ce sens que les Etats doivent accorder à ceux qui résident régulièrement sur leur territoire le traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger dans les mêmes circonstances, mais uniquement en ce qui concerne les associations à but non politique et non lucratif et les syndicats professionnels (Convention relative au statut des réfugiés, article 15, et Convention relative au statut des apatrides, article 13). En revanche, les normes minimales énoncées dans les instruments concernés n'empêchent pas que les réfugiés et les apatrides, ainsi que tout ressortissant étranger, puissent jouir des libertés moins restreintes que leur accordent les garanties générales.

¹⁸ Voir *Golder c. Royaume-Uni*, n° 4451/70, 21 février 1975, et *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)*, n° 74025/01, 6 octobre 2005 [GC]. L'observation émise dans l'opinion dissidente du juge Gölcüklü en l'affaire *Djavit An c. Turquie*, n° 20652/92, 20 février 2003, selon laquelle « une personne en garde à vue ou en détention provisoire ne saurait se prétendre victime d'une violation (...) de sa liberté d'association » (§ 17), dans le contexte de l'empêchement d'assister à des réunions ayant lieu dans l'autre partie de Chypre, doit être considérée comme une simplification excessive de la situation de l'intéressé.

¹⁹ La Cour européenne n'a pas été saisie de cette question, le requérant ayant demandé que l'affaire soit radiée du rôle après que les restrictions à ses droits civils et politiques aient été annulées et que la loi autorisant ces restrictions ait été amendée de manière à ce que les restrictions soient limitées dans le temps en fonction de la gravité de l'infraction. Comme on pouvait s'y attendre dans ces conditions, la Commission ne s'est pas opposée à ce que l'affaire soit radiée du rôle. Cf. la confirmation par la

29. La Cour européenne exigerait certainement que de telles restrictions à l'exercice de la liberté d'association soient justifiées de manière très convaincante ; des restrictions dont le champ d'application ne correspond pas à la nature de l'infraction qui les motive, ou dont la durée est excessive, ne sauraient guère être considérées comme acceptables²⁰.

Nombre de fondateurs

30. Ni la jurisprudence ni les pratiques relatives aux traités garantissant la liberté d'association ne fournissent d'indications sur le caractère acceptable de restrictions établissant un nombre minimum de fondateurs requis pour pouvoir créer une ONG. Cependant, la Recommandation CM/Rec(2007)14, qui énonce que

« deux personnes ou plus devraient pouvoir créer une ONG ayant des adhérents », prévoit également que, « pour obtenir la personnalité juridique, le nombre requis peut être supérieur, sans toutefois être dissuasif »²¹.

Cette précision tient compte du fait que les lois de certains Etats impliqués dans l'adoption des Principes fondamentaux exigent en effet un nombre de membres fondateurs plus élevé.

31. Or, s'il peut être approprié de fixer un certain seuil lorsque la création de l'entité ouvre droit à certains avantages exceptionnels, on peut s'interroger sur la conformité à la liberté d'association de tout seuil minimum supérieur à deux personnes, y compris lorsque l'entité acquiert la personnalité juridique. Cela est

Commission européenne, dans la requête n° 6573/74 *X c. Pays-Bas*, 1 DR 87 (1974), d'une interdiction, quoique permanente, limitée à la participation à la vie publique (y compris le droit de vote) et frappant les personnes condamnées pour « incivisme » pendant la Deuxième Guerre mondiale.

²⁰ Dans les affaires *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 19392/92, 30 janvier 1998, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, n° 21237/93, 25 mai 1998, ainsi que *Yazar, Karatas, Aksoy et le Parti du travail du peuple (« HEP ») c. Turquie*, n° 22723/93, 22724/93 et 22725/93, 9 avril 2002, l'interdiction faite aux fondateurs et dirigeants de trois partis d'exercer des fonctions similaires dans toute autre formation politique a été un facteur d'appréciation important pour la Cour européenne, qui a jugé que la dissolution des partis était une mesure disproportionnée et qu'il y avait donc eu violation de l'article 11. Dans une affaire où la dissolution a été confirmée, l'interdiction faite à cinq dirigeants du parti mais à aucun autre des 152 députés n'a en revanche pas été considérée comme disproportionnée (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, n° 41340/98, 41342/98, 41343/98, 31 juillet 2001 (chambre) et 13 février 2003 (Grande Chambre). Dans les affaires *Sadak et autres c. Turquie (n° 2)*, n° 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, 11 juin 2002, *Kavakci c. Turquie*, n° 71907/01, *Silay c. Turquie*, n° 8691/02 et *Ilıcak c. Turquie*, n° 15394/02, 5 avril 2007, la Cour européenne a jugé que la déchéance des sièges parlementaires à la suite de la dissolution du parti du requérant constituait une violation de l'article 3 du protocole n° 1. Voir aussi la condamnation, par la Cour européenne, dans l'affaire *Labita c. Italie*, n° 26772/95, 6 avril 2000 [GC], d'une interdiction comparable impliquant la radiation des listes électorales, pour une période de deux ans, d'un homme soupçonné d'appartenir à la mafia. La Cour européenne a fondé sa décision sur le fait que la radiation avait été infligée après l'acquiescement du suspect pour les infractions qui avaient initialement motivé son placement sous surveillance spéciale ; elle aurait accepté une suspension temporaire du droit de vote à l'époque où l'appartenance à la mafia était prouvée. Voir également la note de bas de page précédente au sujet de la confirmation d'une interdiction permanente dans des circonstances très particulières. Les comportements les plus susceptibles de justifier une restriction à cet aspect de la liberté d'association pourraient être, hormis les abus à caractère « politique », ceux à caractère financier ; de tels abus autoriseraient probablement des restrictions à l'exercice de responsabilités financières dans une association, mais on peut douter que cela justifie des restrictions plus étendues. Le paragraphe 30 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 tient compte de ce principe lorsqu'il prévoit que « certaines personnes peuvent se voir interdire la création d'une ONG dotée de la personnalité juridique si elles ont fait l'objet d'une condamnation pour un délit ayant démontré leur inaptitude à en créer une. Cette interdiction devrait être proportionnée quant à sa portée et sa durée ».

²¹ Paragraphe 17.

particulièrement valable si l'on considère qu'en général, il suffit d'un seul individu pour créer une entité commerciale, et qu'aucune autre motivation que la volonté de contrôle n'explique une telle restriction²².

L'établissement d'ONG à l'étranger

32. Dans la pratique, lorsqu'une personne crée une ONG ou adhère à une ONG, il s'agit d'une ONG ayant son siège dans le pays de résidence ou de séjour de cette personne. Cependant, les libertés garanties par l'article 11 couvrent également la création d'ONG et l'adhésion à des ONG situées dans d'autres pays²³ ; les seules restrictions autorisées à cet égard sont celles fondées sur les mêmes considérations que la réglementation.

Qualité des objectifs

33. Hormis dans le cas des instruments concernant les syndicats ou des groupes de personnes particuliers, la qualité des objectifs pouvant être poursuivis par une ONG ne fait l'objet d'aucune limitation substantielle explicite. A cet égard, les garanties ne sont pas formulées en termes absolus mais le principe de base ne fait guère de doute : une ONG doit pouvoir exercer toute activité dont l'exercice est autorisé aux individus, car le fait qu'un objectif soit poursuivi par un groupe d'individus ne saurait le rendre contestable en soi – sauf à nier le concept même de liberté d'association de personnes partageant un même intérêt. Il en découle qu'il doit être possible de créer une ONG pour mener toute activité ou poursuivre tout objectif licites²⁴.
34. Les restrictions imposées aux objectifs pouvant être poursuivis par une ONG doivent répondre à un « besoin social impérieux » ; un refus d'accorder la personnalité juridique fondé sur des motifs ne répondant pas à ce critère ne saurait être considéré comme justifié par des motifs pertinents et suffisants²⁵.

²² Voir aussi l'inquiétude de la Cour européenne dans l'affaire *Jetchev c. Bulgarie*, n° 57045/00, 21 juin 2007, quant au fait qu'interdire à une ONG aux objectifs « politiques » d'acquérir un statut juridique autre que celui de parti politique oblige celle-ci à se conformer à l'exigence de compter au moins cinquante fondateurs, exigence qui pourrait se révéler insurmontable.

²³ Voir les affaires *Chypre c. Turquie*, n° 25781/94, 10 mai 2001 [GC] (dans laquelle il n'a pas été établi que l'on ait tenté d'empêcher les Chypriotes turcs résidant dans la partie nord de Chypre de créer des associations avec les Chypriotes grecs résidant dans la partie sud de l'île) ainsi que *Djavit An c. Turquie*, n° 20652/92, 20 février 2003 et *Adali c. Turquie*, n° 38187/97, 31 mars 2005 (en laquelle une violation de l'article 11 a été constatée dans le fait qu'on ait refusé aux requérants l'autorisation de se rendre de la partie nord dans la partie sud de Chypre pour participer, respectivement, à des réunions bicommunautaires et à une réunion organisée par une station de radio).

²⁴ Voir le constat de la Cour européenne : « En tant que leurs activités participent d'un exercice collectif de la liberté d'expression, les partis politiques peuvent déjà prétendre à la protection des articles 10 et 11 de la Convention ». *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 19392/92, 30 janvier 1998, § 43 (c'est nous qui mettons en italique).

²⁵ Voir l'affaire *Koretsky et autres c. Ukraine*, n° 40269/02, 3 avril 2008, dans laquelle la Cour européenne a observé l'absence d'explication et même d'indication de la nécessité des restrictions visant la possibilité pour les associations de diffuser des informations et de solliciter les pouvoirs publics en rapport avec leurs idées et leurs objectifs, d'impliquer des bénévoles en tant que membres, ou de mener des activités éditoriales en leur propre nom. La Cour européenne n'a pas non plus trouvé d'explication au fait qu'il soit interdit aux organes directeurs de telles associations d'assurer des tâches administratives courantes, y compris à caractère principalement financier (ces tâches devant être confiées à des entités distinctes créées à cette fin). En outre, en ce qui concerne la limitation territoriale des activités des associations dotées d'un statut local, la Cour n'a pu voir aucune menace pour le système d'enregistrement officiel des associations dans le fait que des associations locales entretiennent des sections dans d'autres villes et communes d'Ukraine, notamment eu égard à l'obligation fastidieuse faite aux associations souhaitant acquérir un statut pan-ukrainien d'établir des sections locales dans la majorité des 25 régions du pays.

35. En outre, il n'est certes pas permis de créer une ONG pour poursuivre spécifiquement des objectifs illicites, mais les restrictions qui découlent de ce principe²⁶ ne sauraient dépasser le cadre des restrictions recevables au regard des droits et libertés garantis par le droit international, et empêcher ainsi la création d'ONG aux objectifs pleinement légitimes. Un Etat n'a donc pas le loisir de déclarer illicite tout objectif auquel il serait opposé²⁷.
36. Même lorsque l'Etat, sans commettre d'abus de pouvoir, déclare illicite une activité donnée, celle-ci peut néanmoins, d'une manière ou d'une autre, contribuer à définir les objectifs d'une ONG. Ainsi, il est certainement légitime de créer une entité dans le but d'obtenir un changement de la législation²⁸, tant que les moyens envisagés pour y parvenir sont légaux. C'est ce qui ressort de l'affaire *X c. Royaume-Uni*²⁹, dans laquelle la Cour européenne a estimé que la portée donnée

²⁶ Voir, par exemple, la requête n° 23892/94, *A.C.R.E.P. c. Portugal*, 83 DR 57 (1995), où la Commission européenne, constatant que l'association requérante prétendait s'attribuer des prérogatives qui sont en général de la compétence exclusive des Etats et qu'elle souhaitait le faire dans le cadre d'une constitution (monarchique) antérieure, sans prendre en considération la constitution actuellement en vigueur, a estimé qu'un tel but ne saurait être considéré comme compatible avec l'ordre public portugais.

²⁷ Ainsi, dans l'affaire *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95, 10 juillet 1998, la Cour européenne n'était pas convaincue que la défense des traditions culturelles et des symboles historiques et culturels puisse constituer l'un des motifs de restrictions légitimes prévus par l'article 11 (2) ; en conséquence, elle a estimé qu'une restriction fondée sur ces motifs ne saurait être justifiée. Elle a en revanche accepté qu'en cette affaire les restrictions imposées puissent être considérées comme visant à protéger la sécurité nationale et à prévenir des troubles, compte tenu de l'intention prêtée à l'association concernée de contester l'identité grecque de la Macédoine et de porter atteinte à l'intégrité territoriale de la Grèce (§§ 37-39). La Cour a également observé qu'« à supposer même que les fondateurs d'une association comme celle de l'espèce se prévalent d'une conscience minoritaire, le Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (chapitre IV) du 29 juin 1990 et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe du 21 novembre 1990 – que la Grèce a signés du reste – autorisent ceux-ci à créer des associations pour protéger leur patrimoine culturel et spirituel » (§ 44). Cela met en évidence la nécessité d'intégrer, dans les paramètres permettant de définir ce qui est licite, les déclarations internationales concernant la légitimité de certains objectifs pour des types particuliers d'organisation ; il peut s'agir, par exemple, de l'élaboration, de la mise en débat et de la promotion de nouveaux principes et idées dans le domaine des droits de l'homme (article 7 de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme et § 10.3 du Document de la Réunion de Copenhague), de la protection de l'environnement (Convention d'Aarhus, article 3(4)), ou encore de la préservation de l'indépendance judiciaire (principe 9 des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, et principe IV de la Recommandation Rec(94)12 du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges). Voir également l'affaire *Jetchev c. Bulgarie*, n° 57045/00, 21 juin 2007, dans laquelle la Cour européenne, voyant une violation de l'article 11 dans le refus d'enregistrer une association, a estimé que la proposition visant l'abolition ou l'ouverture de la frontière entre « L'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Bulgarie (revendication jugée contraire à l'article 2 (2) de la Constitution de 1991), ne pouvait d'aucune façon menacer l'intégrité territoriale ni la sécurité nationale de ces deux pays. D'une part, cette proposition ne semblait pas réellement viser à obtenir un changement territorial. D'autre part, même si cela avait été le cas, le simple fait qu'une organisation demande de tels changements ne justifierait pas automatiquement de restreindre la liberté d'association et de réunion de ses membres (§ 48). Voir également l'affaire *Zvozkov et consorts c. Belarus*, Communication n° 1039/2001, Constatations du Comité des droits de l'homme de l'ONU, 17 octobre 2006 : le comité voit une violation de l'article 22 du Pacte international sur les droits civils et politiques dans le fait que l'Etat partie n'a fourni aucun argument justifiant la *nécessité* (...) de conditionner l'enregistrement d'une association à la limitation du champ de ses activités à la représentation et à la défense des droits de ses membres exclusivement (§ 7.4).

²⁸ Cette possibilité est confirmée par la jurisprudence mais aussi contenue implicitement dans le droit de participer à l'élaboration des politiques, reconnu par l'article 7 de la Convention d'Aarhus, et le droit de participer à la gestion des affaires publiques, reconnu par l'article 8 de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme. Elle est, en outre, expressément reconnue au paragraphe 12 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

²⁹ Requête n° 7525/76, 11 DR 117 (1978).

à certaines infractions en relation avec l'homosexualité n'avait pas pour effet de rendre illégale une action tendant à faire réformer les lois relatives à l'homosexualité³⁰. A l'inverse, la Cour européenne a jugé qu'une ONG qui cherchait à promouvoir la consommation de cannabis en Finlande, à une époque où la consommation de cannabis était interdite, franchissait la ligne entre promouvoir un changement de la législation et promouvoir une infraction à la loi ; l'ONG pouvait être assimilée à une association de malfaiteurs formée en vue de commettre cette infraction, acte allant bien au-delà d'une promotion du changement³¹.

37. La protection du droit de promouvoir le changement peut couvrir jusqu'aux revendications visant la nature même de la structure constitutionnelle d'un Etat. Ainsi, dans l'affaire *Le parti socialiste et autre c. Turquie*³², concernant la proposition du parti du requérant visant la création d'un système fédéral dans lequel Turcs et Kurdes seraient représentés sur un pied d'égalité et sur une base volontaire, la Cour européenne a accepté que ladite proposition puisse soulever des objections, étant de nature à modifier le système constitutionnel en vigueur. Elle a en revanche refusé de déclarer illicite un tel objectif, compte tenu de l'importance que revêt le pluralisme politique dans la mise en œuvre de la Convention européenne (et d'autres garanties internationales en matière de droits de l'homme). Elle a donc conclu que

« le fait qu'un tel projet politique passe pour incompatible avec les principes et structures actuels de l'Etat turc ne le rend pas contraire aux règles démocratiques. Il est de l'essence de la démocratie de permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un Etat, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même »³³.

38. Il s'ensuit qu'on ne peut préserver un dispositif de tout changement en lui conférant un statut constitutionnel³⁴.

³⁰ En outre, la Commission européenne a souligné que les éléments qui lui avaient été fournis ne permettaient pas d'affirmer que la simple existence d'une « association explicite » d'homosexuels en groupes, clubs ou sociétés pourrait être illégale (ibidem, p. 131), démontrant ainsi combien sont limitées les possibilités de restreindre les objectifs des associations par considération des infractions à la loi : le fait que certains actes constituent des infractions n'exclut pas que des personnes concernées par ces actes puissent former des associations, à condition que cela ne soit pas dans l'objectif de les promouvoir.

³¹ Requête n° 26712/95, *Larmela c. Finlande*, 89 DR 64 (1997). Toutefois, la principale objection était liée aux conséquences néfastes pour la santé des objectifs poursuivis ; il s'agit donc plutôt, dans cette affaire, d'une question d'objectif illicite.

³² N° 21237/93, 25 mai 1998.

³³ Paragraphe 47. Cette décision a renforcé le refus antérieur de la Cour européenne, dans l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 19392/92, 30 janvier 1998, d'accepter que la dissolution d'un parti politique puisse trouver justification dans la seule affirmation que les statuts et le programme de ce parti mettent en cause l'ordre constitutionnel de la Turquie ; selon la Cour européenne, il reste à démontrer que, dans les circonstances particulières de l'affaire, cette restriction à la liberté d'association est nécessaire dans une société démocratique. La Cour européenne a adopté une position semblable dans les affaires *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*, n° 23885/94, 8 décembre 1999, *Yazar, Karatas, Aksoy et le Parti du travail du peuple (« HEP ») c. Turquie*, n° 22723/93, 22724/93, 22725/93, 9 avril 2002, *Selim Sadak et autres c. Turquie*, n° 25144/94, 26149/95, 26150/95, 11 juin 2002, *Dicle pour le Parti de la démocratie (DEP) de Turquie c. Turquie*, n° 25141/94, 10 décembre 2002 et *Parti socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie*, n° 21237/93, 12 novembre 2003.

³⁴ En établissant une violation de l'article 11 dans l'affaire *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 26695/95, 10 juillet 1998, la Cour européenne a observé que le refus d'enregistrer l'association en question était fondé sur une simple suspicion quant à l'intention des requérants de porter atteinte à l'intégrité territoriale de la Grèce ; toutefois, il semble peu probable que le fait de plaider en faveur d'une modification de la frontière

39. La liberté de promouvoir des changements au niveau des fondations juridiques et constitutionnelles de l'Etat a cette restriction importante que ni les moyens utilisés ni les changements proposés ne doivent être antidémocratiques. Cette restriction est, d'une part, un corollaire de l'exigence selon laquelle les restrictions aux droits fondamentaux tels que la liberté d'association ne sont recevables que si elles sont nécessaires dans une société démocratique, et d'autre part, une conséquence de la disposition expresse, à l'article 17 de la Convention européenne, selon laquelle aucune des dispositions de la convention ne peut être interprétée comme impliquant un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la convention³⁵.
40. Cette condition à l'exercice de la liberté de promouvoir le changement a été clairement énoncée par la Cour européenne dans l'affaire *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*³⁶, et reprise dans la Recommandation CM/Rec(2007)14³⁷.
41. Dans l'affaire *Refah Partisi*, la Cour européenne a conclu que cette condition n'était pas remplie dans la mesure où les objectifs des requérants étaient antilaïques et donc antidémocratiques car ils visaient à instaurer un système multijuridique, à instituer une discrimination entre les individus fondée sur leurs croyances religieuses, et à appliquer des règles religieuses différentes pour chaque communauté religieuse, la charia devant devenir le droit applicable pour la majorité musulmane du pays et/ou le droit commun.
42. En revanche, le refus d'enregistrer un parti politique dont le projet vise à obtenir la rupture de la continuité juridique avec les régimes totalitaires est contraire à l'article 11, comme l'a constaté la Cour européenne dans l'affaire *Linkov c. République tchèque*³⁸, ce projet n'étant pas de nature à compromettre le régime démocratique dans le pays, et le parti n'ayant pas promu ni cherché à justifier le recours à la force à des fins politiques³⁹.

puisse être considéré comme étant en soi répréhensible. Après tout, les Etats sont préparés à devoir négocier de telles questions et le vrai problème est de savoir quels sont les moyens d'action choisis pour promouvoir la modification de la frontière. L'absence de tout autre élément qu'une suspicion, dans cette affaire, a été soulignée par les juges Costa, Zupančič et Kovler dans leur opinion concordante dans l'affaire *Gozelik et autres c. Pologne*, n° 44158/98, 17 février 2004 [GC], où ils expliquent que le refus d'enregistrer une association « minoritaire » ne vise pas, en l'espèce, la capacité de ses membres à former une association, mais plutôt l'acquisition par ses membres d'un avantage électoral.

³⁵ On trouve des dispositions aux effets analogues dans le Pacte international (article 5(1)) et la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme (article 19). Voir également la grave préoccupation exprimée par le Comité des droits de l'homme de l'ONU face à la situation au Congo, notamment « la tendance des groupes et associations politiques à recourir aux moyens d'expression violents et à mettre sur pied des structures paramilitaires encourageant la haine ethnique et incitant à la discrimination et à l'hostilité ». En conséquence, le comité « appelle l'Etat partie (...) à prendre des mesures efficaces en vue (...) d'imposer des règles de conduite et de comportement, à l'ensemble des acteurs et forces politiques, compatibles avec les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit » CCPR/C/79/Add.118, 25 avril 2000, § 18.

³⁶ 13 février 2003, paragraphe 98, reprenant une déclaration analogue contenue dans la décision de chambre du 31 juillet 2001 (§ 47). On trouve ces mêmes considérations dans des affaires telles que *Yazar, Karatas, Aksoy et le Parti du travail du peuple (« HEP ») c. Turquie*, n° 22723/93, 22724/93, 22725/93, 9 avril 2002, § 49, *Dicle pour le Parti de la démocratie (DEP) de Turquie c. Turquie*, n° 25141/94, 10 décembre 2002, § 46 et *Parti socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie*, n° 21237/93, 12 novembre 2003, § 38.

³⁷ Paragraphe 11.

³⁸ N° 10504/03, 7 décembre 2006.

³⁹ Voir également l'affaire *Partidul Communistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, n° 46626/99, 3 février 2005 (dans laquelle les juridictions internes n'ont aucunement montré en quoi le programme et les

43. L'importance accordée au caractère démocratique des moyens employés par les ONG va de pair avec le respect du pluralisme politique et, en particulier, l'exclusion du recours à la violence. Or l'éventuel caractère antidémocratique⁴⁰ des objectifs d'une ONG, critère intrinsèque justifiant le refus d'enregistrement, n'apparaît pas nécessairement de prime abord.

statuts du nouveau parti communiste étaient contraires à l'ordre constitutionnel et juridique du pays et notamment aux principes fondamentaux de la démocratie), l'affaire *Jetchev c. Bulgarie*, n° 57045/00, 21 juin 2007 (dans laquelle les objectifs d'abrogation de la constitution en vigueur, de rétablissement de la constitution de 1879 et de réinstauration de l'ancien blason et de la monarchie ont été considérés comme n'étant pas incompatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie. La Cour européenne a également noté que, comme dans les affaires *Yazar, Karatas, Aksoy et le Parti du travail du peuple (« HEP ») c. Turquie*, n° 22723/93, 22724/93, 22725/93, 9 avril 2002 et *Organisation macédonienne unie Ilinden - Pirin et autres c. Bulgarie*, n° 59489/00, 20 octobre 2005, il n'est pas apparu que l'association ait eu de réelles chances d'instaurer des changements qui ne seraient pas approuvés par tous les acteurs de la scène politique) et l'affaire *Bekir-Ousta et autres c. Grèce*, n° 35151/05, 11 octobre 2007 (la Cour européenne a considéré que la propagation de l'idée qu'il existe une minorité ethnique dans le pays – en supposant que cela ait été le véritable but de l'association – ne constituait pas à elle seule une menace à la société démocratique, compte tenu du fait qu'aucun élément, dans les statuts de l'association, ne suggérait que ses membres prônent le recours à la violence ou des méthodes antidémocratiques ou anticonstitutionnelles). Cf. les affaires *Artyomov c. Russie* (déc.), n° 17582/05, 7 décembre 2005 (dans laquelle la Cour européenne a considéré comme acceptable l'interdiction faite aux partis politiques d'entretenir une affiliation avec un groupe ethnique particulier, tout en soulignant que cette interdiction ne saurait s'appliquer à d'autres types d'associations) et *Kalifatstaat c. Allemagne* (déc.), n° 13828/04, 11 décembre 2006 (en laquelle la Cour européenne ne s'est pas opposée à la dissolution d'une association ayant pour objectifs d'instaurer un califat et de créer un Etat islamique fondé sur la charia, et dont les membres, dans leurs propos et dans leur comportement, n'excluaient pas le recours à la force pour atteindre ces objectifs).

⁴⁰ Y compris tout élément portant atteinte aux droits et libertés garantis par le droit international. Cela couvre également toute visée antipluraliste ainsi qu'un modèle sociétal qui « introduirait dans l'ensemble des rapports de droit une distinction entre les particuliers fondée sur la religion, les catégoriserait selon leur appartenance religieuse et leur reconnaîtrait des droits et libertés non pas en tant qu'individus, mais en fonction de leur appartenance à un mouvement religieux (...). D'une part, [un tel modèle de société] supprime le rôle de l'Etat en tant que garant des droits et libertés individuels et organisateur impartial de l'exercice des diverses convictions et religions dans une société démocratique, puisqu'il obligerait les individus à obéir non pas à des règles établies par l'Etat dans l'accomplissement de ses fonctions précitées, mais à des règles statiques de droit imposées par la religion concernée (...). D'autre part, un tel système enfreindrait indéniablement le principe de non-discrimination des individus dans leur jouissance des libertés publiques, qui constitue l'un des principes fondamentaux de la démocratie (...). Une différence de traitement entre les justiciables dans tous les domaines du droit public et privé selon leur religion ou leur conviction n'a manifestement aucune justification au regard de la Convention, et notamment au regard de son article 14, qui prohibe les discriminations. Pareille différence de traitement ne peut ménager un juste équilibre entre, d'une part, les revendications de certains groupes religieux qui souhaitent être régis par leurs propres règles et, d'autre part, l'intérêt de la société toute entière, qui doit se fonder sur la paix et sur la tolérance entre les diverses religions ou convictions » ; affaire *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, n° 41340/98, 41342/98, 41343/98, 31 juillet 2001, § 70, confirmé dans l'arrêt de Grande Chambre du 13 février 2003, § 119. Ces considérations s'appliquent également à l'instauration de la charia (loi islamique) en tant que droit commun, dans la mesure où il s'agit d'un régime « qui se démarque nettement des valeurs de la Convention, notamment eu égard à ses règles de droit pénal et de procédure pénale, à la place qu'il réserve aux femmes dans l'ordre juridique et à son intervention dans tous les domaines de la vie privée et publique conformément aux normes religieuses » ; *ibid*, § 72). A noter aussi que « pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une "société démocratique" » et que « la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité ; elle commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante » ; affaire *Gorzelik et autres c. Pologne*, n° 44158/98, 17 février 2004 [GC], § 90. Toutefois, « le devoir de neutralité et d'impartialité de l'Etat (...) est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la part de l'Etat quant à la légitimité des croyances religieuses, et (...) ce devoir impose à celui-ci de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre, fussent-ils issus d'un même groupe, se tolèrent » ; affaire *Eglise Métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n° 45701/99, 13 décembre 2001, § 123.

44. Comme le montre amplement la jurisprudence de la Cour européenne, on peut aisément démontrer, par une simplification excessive, que les objectifs déclarés d'une ONG représentent une menace, notamment lorsque l'ONG emploie des expressions ou des concepts se prêtant à des interprétations différentes dont certaines véhiculent des connotations négatives, ou lorsque l'ONG n'a pas encore entamé ses activités⁴¹.
45. De même, en vertu de l'article 17 de la Convention européenne, la création d'une ONG ayant pour objectifs de promouvoir le racisme ou l'antisémitisme ne peut être interdite sans justification⁴².

Acquisition de la personnalité juridique

46. L'essence même de la liberté d'association est la poursuite d'objectifs communs par un groupe de personnes (physiques ou morales). Les capacités juridiques individuelles de ces personnes permettent la réalisation de cette liberté. Dans la pratique, toutefois, l'organe concerné doté d'une personnalité juridique distincte de celle des personnes qui cherchent à l'établir ou à y adhérer, est le mieux placé pour la poursuite de ces objectifs..
47. Bien que l'acquisition de la personnalité juridique puisse, dans certains pays, découler automatiquement de la formation d'une association et donc ne pas être soumise à toutes autres formalités⁴³, il n'est en principe pas contraire à la liberté d'association qu'une entité fasse l'objet d'une certaine forme de processus de reconnaissance ou d'enregistrement préalable à l'acquisition de la personnalité juridique⁴⁴.
48. Cette personnalité comprendra certainement des capacités juridiques fondamentales et peut-être quelques autres capacités essentielles à la poursuite des objectifs, mais il ne s'ensuit pas que les ONG devraient jouir de tous les droits qui pourraient être utiles à cette fin. De plus, le fait que des droits

⁴¹ Voir les affaires *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 19392/92, 30 janvier 1998 (emploi dans le programme des termes « nation », « peuple » et « citoyens » en liaison avec les Kurdes), *Parti socialiste et autres c. Turquie*, n° 21237/93, 25 mai 1998 (référence à l'autodétermination de la nation kurde), *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10 juillet 1998 (suspensions quant aux véritables intentions des fondateurs), *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*, n° 23885/94, 8 décembre 1999 (mention de l'indépendance et de la liberté des peuples kurdes), *Partidul Communistilor (Nepecearisti) et Ungureanu c. Roumanie*, n° 46626/99, 3 février 2005 (programme et statuts du nouveau parti communiste non contraires aux principes fondamentaux de la démocratie), *Eglise Métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n° 45701/99, 13 décembre 2001 (menace présumée à la sécurité nationale et à l'intégrité territoriale), *Parti de la démocratie et de l'évolution et autres c. Turquie*, n° 39210/98 et 39974/98, 26 avril 2005 (objectif présumé de créer des minorités au détriment de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale de la Turquie, encourageant ainsi le séparatisme et la division de la nation turque), *Emek Partisi et Senol c. Turquie*, no 39434/98, 31 May 2005 (sous prétexte de promouvoir le développement de la langue kurde, l'objectif serait de créer des minorités au détriment de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale de l'Etat turc, et de promouvoir ainsi le séparatisme et la division de la nation turque), *IPSD et autres c. Turquie*, n° 35832/97, 25 octobre 2005 (présence, dans les statuts de l'association, d'une analyse de la situation sociale et économique du pays, et d'une critique de la politique gouvernementale dans ce domaine, considérés comme une menace au principe d'unité indivisible de la nation et comme une insulte à l'Etat turc), *Tüm Haber Sen et Çinar c. Turquie*, n° 28602/95, 21 février 2006 et *Demir et Baykara c. Turquie*, n° 34503/97, 21 novembre 2006 (activités syndicales des fonctionnaires), *Bekir-Ousta et autres c. Grèce*, n° 35151/05, 11 octobre 2007 (simple suspicion quant aux véritables intentions des fondateurs) et *Bozgan c. Roumanie*, n° 35097/02, 11 octobre 2007 (simple suspicion prêtant à l'association l'intention d'établir des structures parallèles aux tribunaux, non fondée au regard de ses statuts ou de ses activités).

⁴² Affaire *W. P. et autres c. Pologne* (déc.), n° 42264/98, 2 septembre 2004.

⁴³ A moins que des avantages ou capacités particuliers soient visés.

⁴⁴ La nature du processus importe plus que le terme utilisé.

supplémentaires soient conférés à certaines ONG n'est pas intrinsèquement inacceptable tant que le principe de non-discrimination est respecté.

49. Vu l'importance que peut revêtir la personnalité juridique pour la poursuite d'objectifs communs, il n'est pas surprenant que la Cour européenne ait été tout à fait prête à admettre dans l'affaire *Sidiropoulos et autres c. Grèce* que le refus d'enregistrer l'association requérante – entraînant le refus de l'octroi de la personnalité juridique – soit une ingérence dans le droit à l'exercice de la liberté d'association. Aux yeux de la Cour,

« Un tel refus privait les intéressés de toute possibilité de poursuivre collectivement ou individuellement les buts qu'ils fixaient dans les statuts de l'association et d'exercer ainsi ledit droit »⁴⁵.

50. L'importance fondamentale de la personnalité juridique accordée aux ONG a aussi été soulignée par la Cour européenne lorsqu'elle a déclaré que

« La possibilité pour les citoyens de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine de leur intérêt constitue un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association, sans quoi ce droit se trouverait dépourvu de tout sens. »⁴⁶.

51. Il est donc essentiel que ceux qui souhaitent établir une ONG aient la possibilité d'acquérir la personnalité juridique sous réserve qu'il soit clairement démontré que l'absence d'une telle personnalité n'entravera pas la poursuite de ses activités⁴⁷ ; ces dernières peuvent en effet être d'une importance particulière

⁴⁵ 10 juillet 1998, paragraphe 31.

⁴⁶ *Ibid*, paragraphe 40. Cette vue a été réaffirmée par une Chambre de la Cour européenne dans *Gorzelik et autres c. Pologne*, no 44158/98, 20 décembre 2001, paragraphe 55 et par la Grande Chambre dans son arrêt du 17 février 2004, paragraphe 88, où il est également dit que « la fondation d'une association afin d'exprimer et promouvoir l'identité d'une minorité peut aider cette dernière à préserver et défendre ses droits » (paragraphe 93). Des considérations similaires à celles qui soulignent l'importance essentielle de la personnalité juridique établie dans *Gorzelik et Sidiropoulos* ont abouti à ce que la Cour européenne considère dans *Eglise Métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova* no 45701/99, 13 décembre 2001 que la non-reconnaissance de l'Eglise requérante était une ingérence dans le droit à la liberté de religion ; 'n'étant pas reconnue, l'Eglise requérante ne peut pas déployer son activité. En particulier, ses prêtres ne peuvent pas officier, ses membres ne peuvent pas se réunir pour pratiquer leur religion et, étant dépourvue de personnalité morale, elle ne peut pas bénéficier de la protection juridictionnelle de son patrimoine' (paragraphe 105). Toutefois, ayant pris en compte l'article 11 en constatant la violation de l'article 9, la Cour a considéré que le refus de reconnaissance n'appelait pas un examen séparé sur le terrain de la violation de la liberté d'association. La question de la reconnaissance a été laissée ouverte par la Commission européenne dans l'affaire No 14223/88, *Lavissee c. France*, 70 DR 218 (1991), l'affaire No 23892/94, *A C R E P c. Portugal*, 83 DR 57 (1995), l'affaire No 26712/95, *Larmela c. Finlande*, 89 DR 64 (1997), affaire No 18874/91, *X c. Suisse*, 76 DR 44 (1994) et l'affaire No 28973/95, *Baisan pour 'Liga Apărării Drepturilor Omului Din România' c. Roumanie*, 91 DR 29 (1997), ayant opté pour l'examen de la question de savoir si l'ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association se justifiait au regard de l'article 11. La nécessité d'accorder une reconnaissance appropriée aux organes de promotion de la protection environnementale est également précisée à l'article 3 § 4 de la Convention d'Aarhus mais la disposition figurant au paragraphe 43 du Document de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 1991 d'après lequel la reconnaissance devrait être se faire 'selon les pratiques nationales en vigueur' (paragraphe 9) est potentiellement moins exigeante que l'obligation identifiée par la Cour européenne.

⁴⁷ Même si la capacité à former une entité juridique est, de toute évidence, fondamentale, il se peut que dans certaines situations l'incapacité à former une telle entité ne sera pas considérée comme une violation de l'article 11. Par conséquent, la Commission européenne a estimé dans l'affaire No 26712/95, *Larmela c. Finlande*, 89 DR 64 (1997) qu'une association non enregistrée basée en Finlande pouvait se livrer à

lors du traitement d'une demande de reconnaissance⁴⁸. Cette personnalité devrait être clairement distincte de celle de ses membres et de ses administrateurs qui ne devraient donc, en principe, pas être tenus pour personnellement responsables des dettes et autres obligations à la charge d'une ONG⁴⁹.

52. L'élaboration d'une loi régissant les conditions à remplir pour acquérir la personnalité juridique doit présenter une « prévisibilité » suffisante pour les personnes concernées sans conférer aux autorités une marge d'appréciation

certaines activités, de même qu'elle pouvait posséder des fonds par l'intermédiaire de ses membres et par conséquent on pouvait se demander 'si le refus d'enregistrer l'association l'avait véritablement empêchée de poursuivre ses objectifs' (p 69). En outre, dans l'affaire No 8652/79, *X c. Autriche*, 26 DR (1981) elle a considéré que 'la pratique d'une religion, même non reconnue, est pleinement garantie en Autriche... indépendamment de toute forme d'enregistrement' (p. 93) et dans les affaires No 18874/91, *X c. Suisse* 76 DR 44 (1994) et les affaires Nos 29221/95 et 29225/95, *Stankov et Organisation macédonienne unie 'Ilinden' c. Bulgarie*, 94 DR 68 (1998) elle a estimé que le refus d'enregistrement d'une association ne constituait pas une violation de l'article 11 si l'association pouvait exercer ses activités sans être enregistrée ; dans le premier cas, l'association n'a pas prouvé qu'elle ne pouvait pas exercer ses fonctions mais dans le second cas, la capacité à exercer ses activités a été utilisée pour étayer la compétence d'un organe non enregistré à fonder ses griefs sur l'article 11. Voir aussi l'affaire *Artyomov c Russie* (dec.), no 17582/05, 7 décembre 2006 dans laquelle la Cour a estimé que le statut juridique ou les activités du mouvement public « Union pan nationale russe », qui a pris la décision de se réorganiser en parti politique sous le même nom, n'ont pas été affectés par le refus d'enregistrer ce parti, ce qui aurait promu les intérêts d'un groupe ethnique particulier, les Russes, puisque l'association existe légalement depuis 1998 et que ses activités ou sa composition n'ont été en aucune manière restreintes. Seuls les partis politiques ont été empêchés de s'affilier à un groupe ethnique et la Cour européenne a donc conclu que les autorités n'avaient pas empêché le requérant de former une association pour exprimer et promouvoir les buts spécifiques visés mais de créer une entité juridique qui, après son enregistrement, serait habilitée à se présenter aux élections. Cf le constat dans l'affaire *Bureau moscovite de l'Armée du salut c. Russie*, 72881/01, 5 octobre 2006 et l'affaire *Kimlya, Sultanov et Eglise de scientologie de Nizhnekamsk c. Russie* (dec.), nos. 76836/01 et 32782/03, 9 juin 2005 cette perte de personnalité morale suite à un refus de réenregistrement signifie que les requérants ne pourraient pas exercer, en communauté avec leurs coreligionnaires, de nombreux droits que la loi n'octroie qu'aux organisations religieuses enregistrées. En outre, voir la préoccupation du Comité des droits de l'homme de l'ONU selon laquelle en Ouzbékistan 'Les conditions légales que les organisations doivent remplir pour être enregistrées, énoncées à l'article 26 de la Constitution et dans la loi de 1991 sur les associations publiques dans la République d'Ouzbékistan, sont telles qu'elles restreignent les activités des ONG. L'État partie devrait prendre les mesures voulues pour permettre aux organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme de fonctionner effectivement'; CCPR/CO/71/UZB, 26 avril 2001, paragraphe 22.

⁴⁸ Voir l'appel lancé par le Comité des droits de l'homme de l'ONU selon lequel la loi en Azerbaïdjan 'devrait préciser le statut des associations, des organisations non gouvernementales et des partis politiques pendant la période qui s'écoule entre la demande d'enregistrement et la décision finale ; ce statut devrait être conforme aux articles 19, 22 et 25 du Pacte'; CCPR/CO/73/AZE, 12 novembre 2001, paragraphe 23. Voir aussi la conclusion de la Cour européenne dans l'affaire *Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan*, no 44363/02, 1 février 2007 selon laquelle l'enregistrement retardé signifie que même si l'association avait, en principe, le droit d'exister en attendant d'être enregistrée par l'Etat, le droit interne limitait en pratique la possibilité pour l'association de fonctionner correctement car, faute de disposer de la personnalité morale, elle ne pouvait recevoir ni « subventions » ni dons, qui comptent parmi les principales sources de financement des organisations non gouvernementales en Azerbaïdjan (voir article 3 de la *loi sur l'octroi* de la personnalité juridique). Sans financement adéquat, l'association ne pouvait pas entreprendre des activités de bienfaisance qui constituaient sa principale raison d'être. Il semble donc évident qu'en l'absence de personnalité morale, la capacité juridique de l'association n'était pas identique à celle d'organisations non gouvernementales enregistrées par l'Etat (paragraphe 57).

⁴⁹ Cet état de choses est reconnu dans les paragraphes 26 et 75 de la Recommandation CM/Rec(2007)14, bien que cela ne les empêche pas d'être tenus responsables de leur faute, par exemple d'un abus de pouvoir en tant que directeur de l'association (paragraphe 75) et leurs actes peuvent mettre en évidence les objectifs même d'une association.

excessive pour déterminer si une ONG donnée doit ou non être enregistrée⁵⁰. La Recommandation CM/Rec(2007)14 exige également que le processus d'acquisition de la personnalité juridique soit « facile à comprendre et à suivre »⁵¹.

53. La personnalité juridique peut, toutefois, être refusée lorsque les requérants ne se conforment pas à une exigence juridique compatible avec la Convention européenne⁵². Cependant, dans des situations où les objectifs et les activités d'une association sont à juste titre considérés comme contraires à la constitution ou à la loi⁵³, il n'y a vraisemblablement qu'un nombre limité de circonstances dans lesquelles un refus de reconnaissance ou d'enregistrement se justifierait. Un tel refus se produirait notamment dans les cas où le nom proposé de l'association est celui d'un autre organe ou s'il risquait de prêter à confusion ou de lui nuire d'une quelconque autre manière⁵⁴ ou pouvait d'une certaine manière être réellement

⁵⁰ *Koretsky et autres c. Ukraine*, no 40269/02, 3 avril 2008, qui porte sur l'énonciation à l'article 16 de la loi de l'association des citoyens que l'enregistrement d'une association peut être refusé si ses statuts ou autres documents soumis pour l'enregistrement portent atteinte à la législation de l'Ukraine. De l'avis de la Cour européenne, la loi ne précisait pas que la disposition portait uniquement sur l'incompatibilité de fond du but et des activités d'une association avec les exigences de la loi, en particulier avec les motifs des restrictions concernant l'établissement et les activités des associations figurant à l'article 4 de la même loi, ou aussi sur l'incompatibilité textuelle des statuts de l'association avec les dispositions juridiques pertinentes. Compte tenu des changements au texte des articles de l'association requérante sur lesquels les autorités ont insisté, la Cour a considéré que les dispositions en cause conféraient aux autorités une marge d'appréciation excessive et pouvait être lues comme interdisant tout écart par rapport aux règlements internes pertinents relatifs aux activités des associations. Dans ces conditions, la procédure de contrôle judiciaire ouverte aux requérants n'était pas susceptible de prévenir des refus d'enregistrement arbitraires.

⁵¹ Paragraphe 29.

⁵² *W P et autres c. Pologne* (déc.), no 42264/98, 2 septembre 2004, dans laquelle les requérants ne se sont pas conformés à l'exigence selon laquelle les personnes qui entendent créer une association dont les activités seront directement liées à la défense, à la sécurité de l'Etat ou à la protection de l'ordre public définissent le champ de ces activités avec le ministre de la Défense ou le ministre de l'Intérieur, respectivement.

⁵³ Bien que la Cour européenne ait accepté dans *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, no 45701/99, 13 décembre 2001 qu'un refus de reconnaissance aurait pu avoir le but légitime de protéger l'ordre et de la sécurité publics, la conséquence pour la liberté religieuse de l'Eglise requérante – la capacité de s'organiser ou de fonctionner, ainsi que l'intimidation – ne peut passer pour proportionnée au but légitime.

⁵⁴ S'agissant du premier cas, voir l'affaire No 18874/91, *X c. Suisse*, 76 DR 44 (1994) (où il a été estimé que le refus d'inscrire l'association sous sa dénomination nationale – par opposition à un refus absolu – pouvait être considéré comme nécessaire dans une société démocratique à la défense de l'ordre et à la protection des droits et libertés d'autrui car un tiers pourrait confondre la dénomination de l'association requérante avec celle d'une chambre de commerce et un autre organe était déjà chargé des relations commerciales bilatérales entre la Suisse et l'Australie; l'organe 'ne s'inscrivait pas comme il convenait dans le cadre de la politique nationale de commerce extérieur' (p 49)), et voir aussi l'affaire No 28973/95, *Baisan pour 'Liga Apărării Drepturilor Omului Din România' c. Roumanie*, 91 DR 29 (1997) (dans laquelle la seule différence entre le nom de l'association requérante et la 'Ligue des droits de l'homme' déjà existante était l'addition de 'en Roumanie' et la Commission européenne avait estimé que le refus d'enregistrer l'association requérante ne saurait être tenu pour abusif, eu égard au risque de confusion). On peut voir un exemple de ces deux cas dans l'affaire *Apeh Uldozotteinek Szövetsége et autres c. Hongrie* (déc.), no 32367/96 31 août 1999, où la Cour n'a pas considéré qu'il y avait une ingérence excessive dans l'exercice de la liberté d'association dans le refus d'une demande d'enregistrement par une association dont le nom en anglais est 'Alliance of APEH's Persecutees' (APEH étant l'acronyme communément utilisé de l'administration fiscale hongroise) alors qu'il n'y avait aucun obstacle à la formation et à l'enregistrement d'une association ayant notamment pour but de défendre les intérêts des contribuables autre que le choix d'un nom susceptible de créer un risque de confusion, ce qui avait un caractère diffamatoire; on peut néanmoins se demander si quelqu'un puisse imaginer qu'un organe porte un tel nom officiel et il se peut que l'acceptation facile d'une exception en matière de diffamation soit en contradiction avec la protection accordée aux jugements de valeur au titre de l'article 10. L'organe concerné n'a pas besoin d'être un organe

considéré comme induisant le public en erreur⁵⁵. Quel que soit le caractère bien intentionné du processus d'approbation, il est certain qu'il ne devrait pas, en règle générale, être utilisé pour imposer des contraintes sur la capacité des associations à établir leurs propres règles, à gérer leurs propres affaires ou à établir des liens avec d'autres organes, ces derniers étant des éléments essentiels de la liberté d'association. Toute ingérence dans l'exercice de cette liberté ne serait recevable que si elle était justifiée au titre de la clause de limitation, telle que l'imposition de conditions nécessaires pour faire obstacle à une discrimination injustifiée ou pour protéger les intérêts légitimes des membres⁵⁶.

54. Les exigences formelles considérées comme appropriées par la Recommandation CM/Rec(2007)14 sont simples et directes, à savoir :
31. En ce qui concerne les ONG ayant des adhérents, les demandes d'acquisition de la personnalité juridique ne devraient nécessiter que le dépôt de leurs statuts et adresse, ainsi que la déclaration du nom de leurs fondateurs, directeurs, cadres et des représentants légaux. Les ONG sans adhérents peuvent en outre être tenues de prouver qu'elles disposent des moyens financiers nécessaires à la réalisation de leurs objectifs.
32. Les ONG ayant des adhérents ne devraient faire la demande de la personnalité juridique qu'après l'adoption, lors d'une réunion à laquelle tous les adhérents ont été conviés, d'une résolution approuvant cette démarche.
33. Des frais peuvent être exigés pour toute demande de personnalité juridique mais leur montant ne devrait pas être dissuasif.
55. Une demande de personnalité juridique présentant des allégations d'irrégularités ne devrait pas être rejetée sans que les requérants en soient préalablement informés ou qu'ils aient la possibilité d'intenter un recours⁵⁷. Cela

déjà reconnu ou enregistré puisque l'usurpation de son nom peut aussi porter atteinte à la liberté d'association de ceux qui appartiennent à une association sans personnalité juridique.

⁵⁵ Voir l'affaire *Gorzelik et autres c. Pologne*, no 44158/98, 17 février 2004, où il a été accepté que la requête de l'«Union des personnes de nationalité silésienne» puisse être rejetée parce que les statuts de l'association la qualifiaient d'«organisation d'une minorité nationale» un concept qui figurait dans la législation régissant les élections parlementaires quant à la participation portant répartition des sièges et donnait l'impression trompeuse que l'association et ses membres joueraient de «privileges électoraux auxquels ils n'avaient pas droit» (paragraphe 103). Il est significatif que de tels doutes aient pu être dissipés par un léger changement des statuts de l'association et sans la moindre conséquence négative pour son existence en tant qu'association ou sans entraver la réalisation de ses objectifs. En conséquence, la restriction en question ne saurait être considérée comme disproportionnée aux buts poursuivis. Dans son arrêt, la Chambre a estimé que l'exigence d'un léger changement dans le nom de l'association comme condition d'enregistrement ne se prêtait à aucune critique mais la Grande Chambre n'a pas examiné spécifiquement cette question. Seuls les motifs précités, ainsi que le fait de ne pas présenter «tous les documents requis, dûment spécifiés» sont reconnus au paragraphe 34 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

⁵⁶ Voir affaire No 10550/83, *Cheall c. Royaume-Uni*, 42 DR 178 (1985) dans laquelle il a été considéré que l'Etat pouvait protéger une personne contre l'exclusion ou l'expulsion d'un syndicat lorsque les règles «étaient totalement déraisonnables ou arbitraires ou encore que les conséquences de l'exclusion ou de l'expulsion ont été particulièrement rigoureuses pour l'intéressé, par exemple lui ont fait perdre son emploi en raison d'un monopole de l'emploi exercé par ce syndicat» [à savoir, l'affiliation au syndicat était obligatoire] (p194). Voir affaire *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, no 11002/05, 27 février 2007, dans laquelle la Cour a conclu que l'interdiction d'expulsion d'un membre pour vues incompatibles avec celles du syndicat requérant emportait violation de la liberté d'association de ce dernier.

⁵⁷ Voir *Bozgan c. Roumanie*, no 35097/02, 11 octobre 2007, dans laquelle la Cour européenne a estimé qu'obliger le requérant à recommencer la procédure d'inscription lui imposera une charge trop lourde, surtout dans la mesure où la loi lui permettait de remédier aux irrégularités dans le cadre de sa première

ne devrait toutefois pas être utilisé comme moyen pour retarder l'octroi de la personnalité juridique et une limite devrait être fixée quant au nombre de fois que les documents peuvent être renvoyés pour rectification⁵⁸.

56. L'exigence d'inclusion de documents originaux dans une requête sera considérée comme injustifiée en l'absence de toute obligation de les renvoyer⁵⁹.
57. Les instruments internationaux ne prescrivent aucun délai spécifique pour le traitement d'une demande de personnalité juridique mais la Cour européenne a estimé que des délais importants sont contraires à l'article 11 de la Convention européenne parce qu'ils entraînent une incapacité prolongée de l'ONG en question à acquérir la personnalité morale, ne respectent pas les délais prescrits par le droit national et ne garantissent pas une protection suffisante contre des délais arbitraires dans le traitement des demandes⁶⁰. La Recommandation CM/Rec(2007)14 dispose qu'un « délai raisonnable devrait être prévu pour prendre la décision d'accorder ou de refuser la personnalité juridique. »⁶¹.
58. La Recommandation CM/Rec(2007)14 stipule également ce qui suit :
- « 36. L'organe chargé d'accorder la personnalité juridique devrait agir de manière indépendante et impartiale dans sa prise de décision. Un tel organe devrait être doté du personnel suffisant et dûment qualifié pour exercer ses fonctions.
38. Toutes les décisions devraient être communiquées au demandeur et tout refus devrait être motivé par écrit et susceptible de recours devant un tribunal indépendant et impartial. »
59. L'importance de la procédure de contrôle judiciaire pour prévenir des refus d'enregistrement arbitraires a été soulignée par la Cour européenne dans l'affaire

demande d'inscription. Voir aussi l'affaire *Eglise de scientologie de Moscou c. Russie*, no 18147/02, 5 avril 2007 dans laquelle le fait de ne pas avoir spécifié le document ou information manquant lors du refus de traiter les quatre demandes de réenregistrement lors de la soumission du dossier complet de la requérante pouvait s'apparenter à de la mauvaise foi.

⁵⁸ tel n'était pas le cas dans l'affaire *Ramazanova et autres c. Azerbaïdjan*, no 44363/02, 1er février 2007, où le ministère de la Justice avait prolongé arbitrairement toute la procédure d'enregistrement sans se prononcer en trouvant toujours de nouvelles carences dans les documents d'enregistrement et en les renvoyant aux fondateurs pour rectification. L'absence de protection suffisante a également été constatée par la Cour européenne dans l'affaire *Ismayilov c. Azerbaïdjan*, no. 4439/04, 17 janvier 2008.

⁵⁹ *Eglise de scientologie de Moscou c. Russie*, 18147/02, 5 avril 2007.

⁶⁰ Voir *Ramazanova et autres c. Azerbaïdjan*, no 44363/02, 1er février 2007 (un retard de presque quatre ans dans l'enregistrement de l'association était considéré comme imputable au ministère de la Justice qui ne répondait pas dans les temps à chaque fois que les documents d'enregistrement étaient renvoyés aux requérants qui suppléaient aux carences signalées dans les lettres du ministère et soumettaient de nouveau leur demande d'enregistrement avec promptitude (d'ordinaire dans un délai inférieur à un mois après réception des commentaires du Ministère) mais le Ministère a reporté la réponse de plusieurs mois à chaque demande d'enregistrement des requérants en dépit du délai de dix jours prévu par la loi. De surcroît, la loi ne spécifiait pas de limite quant au nombre de fois que le ministère pouvait retourner les documents aux fondateurs sans prendre de décision, ce qui lui permettait, en plus des retards arbitraires dans l'examen de chaque demande d'enregistrement, de prolonger arbitrairement toute la procédure d'enregistrement sans émettre de décision définitive en constatant toujours d'autres carences dans les documents d'enregistrement et de les retourner aux fondateurs pour rectification) et *Ismayilov c. Azerbaïdjan*, no. 4439/04, 17 janvier 2008 (une requête d'enregistrement a été traitée de manière similaire).

⁶¹ Paragraphe 37. Le temps pris pour enregistrer des entreprises ou sociétés peut être un critère utile de comparaison de l'évaluation du caractère raisonnable. Les entreprises ou sociétés ont-elles aussi des objectifs qui doivent être contrôlés, or dans la plupart des pays l'enregistrement se fait en quelques jours plutôt qu'en quelques mois. Le processus de reconnaissance ou d'enregistrement d'une ONG ne devrait donc pas exiger beaucoup plus de temps.

*Koretsky et autres c. Ukraine*⁶² ; l'absence de motifs étayant le refus aboutira nécessairement à la conclusion qu'il n'y a pas de base pertinente et suffisante à cet effet⁶³.

60. De plus, compte tenu de l'importance potentielle de telles décisions pour les associations et ceux qui les forment, la possibilité d'attaquer en justice un refus doit faire l'objet d'un suivi scrupuleux. Si ces conditions ne sont pas satisfaites, il est probable qu'il n'y aura pas seulement une violation du droit à la liberté d'association mais aussi, dans de nombreux cas, des violations du droit à un procès équitable et du droit à un recours effectif⁶⁴.
61. L'exigence pour les ONG existantes de devoir solliciter un renouvellement de leurs statuts en tant qu'entité juridique suite à un changement dans la loi les régissant n'est pas en elle-même contraire à l'article 11 de la Convention européenne. Néanmoins, il y a violation de cette disposition si les autorités n'agissent pas de bonne foi en traitant une demande de renouvellement⁶⁵. De

⁶² Affaire No 40269/02, 3 avril 2008 dans laquelle l'étendue de la formulation utilisée dans la législation régissant les demandes de personnalité juridique était un obstacle.

⁶³ L'absence d'explication des restrictions concernant les activités autorisées était significative dans la conclusion selon laquelle elles ne se justifiaient pas dans l'affaire *Koretsky*. Voir aussi le règlement amiable de la demande concernant le refus non motivé d'enregistrer une association religieuse dans l'affaire No 28626/95, *Khristiansko Sdruzhenie 'Svideteli Na Iehova' (Association chrétienne «Les témoins de Jéhovah») c. Bulgarie*. 92 DR 44 (1998), en vertu duquel l'association serait enregistrée.

⁶⁴ Voir par exemple l'affaire *APEH Üldözötteinek Szövetsége, Iványi, Róth et Szerdahelyi contre la Hongrie*, no 32367/96, 5 octobre 2000, où l'article 6 § 1 était considéré comme applicable à la procédure non contentieuse devant le tribunal et une violation a été constaté du fait de la non communication aux requérants des interventions du parquet et du non-respect du principe de 'l'égalité des armes' qui s'en est suivi. Bien que l'enregistrement ait été traité comme une question de droit public en Hongrie, la classification nationale des procédures ne permet pas de décider si un 'droit ou une obligation de caractère civil' rend l'article 6 recevable. De l'avis de la Cour européenne, il résulte du fait que l'association pourrait acquérir son existence juridique uniquement au moyen de son enregistrement 'qu'une association non enregistrée ne constitue qu'un groupe d'individus dont le statut, dans ses relations de droit civil avec des tiers, est fort différent de celui d'une personne morale. Pour les requérants, l'enjeu de la procédure d'enregistrement était donc la capacité même de l'association à devenir titulaire de droits et obligations de caractère civil en vertu du droit hongrois (paragraphe 36) ce qui explique l'importance dans le cas présent des droits et obligations de caractère civil. Dans l'affaire *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, no 26695/95, 10 juillet 1998 il y a eu constat du caractère non équitable du motif de refus d'enregistrement, mais la Cour ayant estimé que griefs des requérants relatifs à l'article 6 § 1 se confondaient en grande partie avec ceux soulevés au titre de l'article 11, elle ne croyait pas nécessaire d'examiner séparément la question du procès équitable. Toutefois, alors que les droits et obligations de caractère civil seraient affectés par un refus de reconnaissance ou d'enregistrement dans le cas de la plupart des associations, cette disposition semble être inapplicable dans le cas d'un parti politique car le droit lié au processus d'enregistrement est considéré principalement comme un droit 'politique'; voir *Vatan (Parti démocratique populaire) c. Russie* (dec.), no 47978/99, 21 mars 2002, qui concernait la suspension des activités du parti requérant pendant six mois. Néanmoins, ce parti, ainsi que toute association, devrait disposer du droit à un recours effectif pour contester un refus d'enregistrement considéré comme ne pouvant pas satisfaire aux exigences de l'article 13. la qualification de 'droits de caractère civil' ne s'applique pas à la garantie d'un procès équitable au titre de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du paragraphe 10 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 dispose que 'les actes ou omissions des autorités publiques ayant des incidences pour une ONG devraient pouvoir faire l'objet d'un recours administratif et être contestés par celle-ci devant un tribunal indépendant et impartial de pleine juridiction.' Et cela inclurait toutes les décisions concernant l'enregistrement ou l'octroi de la personnalité juridique.

⁶⁵ Voir l'affaire *Bureau moscovite de l'Armée du Salut c. Russie* no 72881/01, 5 octobre 2006 (suite au refus motivé d'une part par « l'origine étrangère » de la branche et, d'autre part, sa structure interne et ses activités religieuses, la Cour européenne n'a tout d'abord vu aucun élément raisonnable et objectif propre à justifier que les autorités russes traitent différemment les citoyens russes et les ressortissants étrangers du point de vue de leur capacité à exercer leur liberté de religion au travers de la participation à la vie d'une communauté religieuse organisée et que ce motif invoqué pour un refus légal n'avait aucun fondement

plus, la Recommandation CM/Rec(2007)14 dispose que « les ONG ne devraient pas être tenues de renouveler périodiquement leur personnalité juridique ». ⁶⁶.

62. L'obligation d'accorder la personnalité juridique aux ONG qui en font la demande ne concerne que celles qui sont en fait établies dans le pays de l'Etat concerné et ne semble pas inclure la reconnaissance de la personnalité d'ONG établies ailleurs, bien que le fait de ne pas la demander pourrait avoir des conséquences sur le droit d'association des personnes dans cet Etat ainsi que sur les droits à la propriété et à un procès équitable de toute ONG dont la personnalité n'est pas reconnue.
63. Toutefois, la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales impose une obligation tout à fait distincte. Au titre de cette convention, un Etat partie est tenu de reconnaître la personnalité juridique d'une ONG, fondation ou autre institution privée, établi en vertu du droit interne d'un autre Etat partie⁶⁷, mais uniquement si l'organe en question a un but non lucratif ayant une utilité internationale et exerce ses activités dans au moins deux Etats et a son siège statutaire, son siège réel sur le territoire d'un Etat partie⁶⁸. Toutefois, 'les restrictions, limitations ou procédures spéciales prévues pour l'exercice des droits découlant de la capacité juridique' peuvent être reconnues lorsqu'elles 'sont dictées par un intérêt public essentiel'⁶⁹. En outre, l'application de la présente Convention ne peut être écartée pour une ONG que lorsque l'organe qui invoque la Convention
- « par son objet, par son but ou par l'activité effectivement exercée :
- a contrevient à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection des droits et libertés d'autrui ; ou
- b compromet les relations avec un autre Etat ou le maintien de la paix et de la sécurité internationales. »

légal. Deuxièmement, la Cour a estimé que si les grades utilisés dans la structure hiérarchique étaient analogues à ceux utilisés dans l'armée et que le membres portent des uniformes, on ne saurait sérieusement soutenir que la branche prônait un changement violent des fondements constitutionnels ou sapait l'intégrité ou la sécurité de celui-ci. Troisièmement, la Cour a été d'avis que les conclusions de cette branche avaient enfreint le droit russe ou poursuivi des objectifs autres que ceux énumérés dans ses statuts était dépourvue de base probante et donc entachée d'arbitraire) ; voir également l'affaire *Eglise de scientologie de Moscou c. Russie*, no 18147/02, 5 avril 2007 (qui ne précisait pas quel document ou information manquait lors du refus de traiter les quatre demandes de réenregistrement au nom de la requérante, en alléguant que le dossier était incomplet. En outre, lorsque la Cour a statué que le requérant n'avait pas soumis les originaux de certains documents, sa décision était sans fondement en droit interne et une telle exigence aurait été excessivement difficile, même impossible, compte tenu du fait qu'il n'y avait aucune obligation de renvoyer ces documents. En tout état de cause, les originaux étaient aux mains des autorités. De plus, il n'avait pas été expliqué en quoi le dossier soumis ne contenait pas d'informations suffisantes sur les principes religieux et pratiques de l'Eglise de scientologie, et la Cour a conclu au non-respect de la date limite de soumission de réenregistrement dans le délai imparti comme conséquence directe du rejet arbitraire des requêtes précédentes et à l'illégalité des exigences ultérieures de production d'un certain document..

⁶⁶ Paragraphe 41.

⁶⁷ La preuve de l'acquisition de cette personnalité est généralement fournie par la présentation des statuts ou d'autres actes constitutifs de l'ONG bien qu'un système de publicité facultatif dispensant l'apport de cette preuve puisse être prévu ; Article 3.

⁶⁸ Les Etats parties sont l'Autriche, la Belgique, Chypre, la France, la Grèce, le Portugal, la Slovaquie, la Suisse, « l'ex République yougoslave de Macédoine » et le Royaume-Uni.

⁶⁹ article 2 § 2.

64. Il serait néanmoins très surprenant que ces possibilités puissent recevoir une interprétation plus large que celle considérée dans l'examen ci-dessus sur les objectifs acceptables pour les ONG. Il y a lieu également de noter que la légitimité des ONG internationales des droits de l'homme opérant dans un pays est de plus en plus reconnue⁷⁰.
65. En outre, la Recommandation CM/Rec(2007)14 dispose que les ONG étrangères peuvent être tenues de solliciter l'autorisation d'exercer leurs activités dans le pays hôte⁷¹.
66. Il reste à voir si la Cour européenne reconnaîtra la capacité d'une ONG à établir des branches qui n'ont pas une capacité juridique distincte de la sienne puisque c'est un aspect inhérent de la capacité organisationnelle interne garanti par le droit à la liberté d'association et par conséquent – comme le paragraphe 42 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 le dispose – n'exige pas d'autorisation officielle. Elle a toutefois noté que dans certains pays du moins les branches font automatiquement l'objet d'exigences en matière d'enregistrement qui peuvent être aussi problématiques que celles qui régissent l'acquisition de la personnalité juridique par l'ONG mère⁷².

B Tour d'horizon des pratiques nationales

67. Dans le cadre de la première étude thématique, un questionnaire sur les modalités de création des ONG a été envoyé à des organisations de ce type implantées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et au Bélarus. Ce questionnaire portait sur des points variés ayant trait à la création d'une ONG, formellement constituée ou non.⁷³ Même si toutes les organisations sollicitées

⁷⁰ Voir la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme et voir aussi la préoccupation du Comité des droits de l'homme de l'ONU au sujet du Vietnam du fait des 'obstacles auxquels se heurtent les organisations non gouvernementales nationales et internationales et les rapporteurs spéciaux qui ont pour tâche d'enquêter sur les allégations de violation des droits de l'homme sur le territoire de l'Etat partie'; CCPR/CO/75/VNM, 5 août 2002, paragraphe 20. Le paragraphe 45 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 dispose que les ONG étrangères ne devraient pas être tenues d'établir une entité nouvelle avant de pouvoir exercer leurs activités et le Principe 38 des principes fondamentaux encourage la ratification de la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales.

⁷¹ Paragraphe 45.

⁷² Voir l'observation de la Cour européenne dans *Koretskyy et autres c. Ukraine*, 40269/02, 3 avril sur la lourdeur de l'exigence imposée aux associations souhaitant avoir un statut paneuropéen pour constituer des branches dans la majorité des vingt-cinq régions d'Ukraine.

⁷³ Questionnaire envoyé :

1. Votre pays subordonne-t-il la création d'une ONG ou l'exercice d'une activité par une ONG à l'enregistrement préalable de cette dernière et/ou à l'acquisition préalable de la personnalité juridique ?
2. Si une telle obligation existe, de quelle possibilité disposent, le cas échéant, les associations ou groupements plus informels :
 - a) pour formaliser leur création ?
 - b) pour exercer des activités ?
3. Lorsque les ONG peuvent ou doivent être enregistrées et/ou acquérir la personnalité juridique :
 - a) quels sont les documents et informations à fournir ?
 - b) quelle est la procédure à suivre ?
 - c) quels sont, le cas échéant, les droits à payer ?
4. Peut-il être interdit à certaines personnes (enfants, personnes condamnées, étrangers ou personnes morales, par exemple) :
 - a) de procéder à l'enregistrement d'une ONG ou de demander pour elle la personnalité juridique ?

n'ont pas répondu, les réponses reçues, bien que parfois incomplètes, représentent 35 pays sur 48.

68. Les réponses donnent donc un aperçu de la situation uniquement dans les pays où des ONG ont répondu au questionnaire et ne permettent en aucun cas une évaluation approfondie de l'application des règles officielles. De plus, l'exactitude des informations fournies dans les réponses au questionnaire est invérifiable et il peut y avoir des incohérences dans la synthèse des réponses bien que tout ait été fait pour les éviter.
69. Les réponses reçues – dont la synthèse figure ci-après – permettent cependant de tirer des conclusions d'ensemble. On en retrouve certaines dans les analyses ultérieures, plus poussées, de la situation dans certains pays.

Fonctionnement des associations non déclarées

70. Dans certains pays, les associations non déclarées sont interdites tant par la loi que dans la pratique, et aucune proposition de réforme n'est en préparation dans ce domaine.
71. Dans 10 pays, les ONG doivent être enregistrées ou avoir acquis la personnalité juridique pour pouvoir entreprendre des activités.⁷⁴ Dans un pays, cette obligation va être supprimée en vertu d'une nouvelle loi en cours d'adoption.⁷⁵ Un autre pays étudie actuellement la question.⁷⁶ En outre, dans trois

-
- b) de participer à la création d'une association ou d'un groupe moins formel ?
5. Lorsque les ONG peuvent ou doivent être enregistrées et/ou acquérir la personnalité juridique :
- a) existe-t-il un délai officiel pour la décision d'enregistrement ou l'octroi d'un statut juridique ?
- b) existe-t-il des cas notables de dépassement de ce délai ?
- c) en l'absence de délai, quelle est la durée normalement nécessaire à la prise de décision ?
6. En cas de refus de l'enregistrement ou de l'octroi de la personnalité juridique :
- a) la loi prévoit-elle des motifs de refus ?
- b) l'autorité compétente est-elle tenue de justifier le refus ?
7. Quelles sont, le cas échéant, les possibilités ou les procédures permettant de modifier une demande d'enregistrement/de personnalité juridique quand l'autorité compétente juge qu'elle ne remplit pas les conditions fixées par la loi ?
8. Dans quelle mesure l'autorité compétente en matière d'enregistrement/d'octroi de la personnalité juridique est-elle indépendante de tout contrôle ou de toute influence du gouvernement ?
9. En cas de refus de l'enregistrement ou de l'octroi de la personnalité juridique :
- a) la décision peut-elle faire l'objet d'un recours devant les tribunaux ?
- b) ce type de recours est-il :
- i. fréquent ?
- ii. efficace ?
10. Faut-il demander périodiquement le renouvellement de l'enregistrement/de la personnalité juridique ?
11. Quels sont les autres problèmes relatifs à la création d'ONG, à leur enregistrement ou à l'obtention de la personnalité juridique dans votre pays ?
12. Quels sont, plus généralement, les problèmes ayant trait à la situation juridique des ONG dans votre pays ?

⁷⁴ Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Hongrie, Monténégro, Serbie, Slovaquie, Suède, Suisse et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». La réponse concernant la Bosnie-Herzégovine semble traduire un flottement sur ce point dans la Fédération. En effet, l'enregistrement n'est obligatoire ni au niveau de l'Etat, ni dans la République de Srpska mais il n'y a pas de détails plus précis.

⁷⁵ Serbie.

⁷⁶ Slovaquie.

des pays concernés, l'obligation relative à l'enregistrement ou à l'acquisition de la personnalité juridique connaît des exceptions tolérées en pratique.⁷⁷

72. Dans deux des 10 pays dans lesquels l'enregistrement ou l'acquisition de la personnalité juridique semblent être la seule possibilité de créer une ONG, il suffit que les intéressés la déclarent pour que celle-ci existe (autrement dit, aucune intervention officielle des services de l'Etat n'est nécessaire).⁷⁸
73. Par ailleurs, dans au moins 18 pays, il semble que les ONG n'aient pas besoin d'être enregistrées ou d'avoir acquis la personnalité juridique pour pouvoir entreprendre des activités. Cependant, ces dernières pourraient être entravées par l'absence de personnalité juridique⁷⁹.

Capacité de créer une ONG

74. Le fait que certaines personnes n'aient pas le droit de créer une ONG semble, dans certains cas, contraire au droit à la liberté d'association garanti par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.
75. Bien que dans 11 pays il n'y ait pas de restrictions relatives aux personnes autorisées à faire enregistrer une ONG ou à demander pour elle la personnalité juridique,⁸⁰ 14 appliquent une restriction d'âge, l'âge minimum étant fixé à 15⁸¹, 16⁸² ou 17⁸³ ans.

⁷⁷ Azerbaïdjan (dans le domaine de la défense des droits de l'homme essentiellement, les organisations sont « autorisées » à fonctionner sous un nom ou une abréviation reconnus sans être enregistrées et à recevoir des dons versés sur des comptes appartenant à des particuliers si les donateurs en sont d'accord), Monténégro (réseaux d'ONG établis de manière informelle) et Serbie.

⁷⁸ Suède et Suisse. Cela étant, bien qu'en Suède, l'enregistrement ne soit pas obligatoire, il faut que l'organisation obtienne des autorités fiscales un numéro nécessaire pour pouvoir bénéficier des services de virements bancaires - indispensables pour les transactions économiques - ce pour quoi elles doivent présenter leurs statuts et un compte-rendu de la réunion constitutive indiquant le nom des personnes autorisées à signer des documents pour le compte de l'ONG.

⁷⁹ Albanie, Belgique (mais sans personnalité juridique, les ONG ne peuvent pas conclure de contrats ou ouvrir de comptes bancaires et leurs membres sont personnellement responsables des initiatives prises), Danemark (si l'ONG a des employés, elle est tenue de se faire enregistrer auprès des autorités fiscales à des fins déclaratives), Finlande (mais sans personnalité juridique, l'ONG ne peut acquérir des biens en son nom propre ni adhérer à une autre association. Sa direction ne peut pas prendre de décision qui engage les autres membres et les membres qui participent à son fonctionnement sont responsables individuellement), France (les membres d'un groupe de personnes sont personnellement responsables des actions du groupe), Géorgie, Allemagne (mais la responsabilité incombe à tous les membres ; des problèmes fiscaux ont également été signalés sans plus de précisions), Grèce, Islande, Italie (mais nécessaire pour obtenir des financements publics), Lettonie (mais nécessaire pour louer des locaux, avoir des activités économiques, organiser des manifestations publiques mettant en jeu des responsabilités et des relations avec des tiers), Luxembourg (mais c'est rarement le cas en raison des inconvénients qu'il y a à ne pas posséder de personnalité juridique), Norvège (seulement si l'ONG participe à des activités exigeant d'avoir la personnalité juridique - embauche de personnel, perception de subventions publiques à l'exception des activités dans le domaine de l'enfance, de la jeunesse et de la culture ou encore ouverture d'un compte bancaire au nom de l'ONG), Pologne (les ONG sont créées sur déclaration sous réserve d'une interdiction applicable dans un délai de 30 jours ; elles doivent être fondées par trois personnes, avoir un objet, un lieu d'activités et un siège social, les biens qu'elles possèdent doivent avoir été achetés avec les cotisations des membres et elles ne doivent pas avoir d'activités commerciales), Roumanie (mais c'est rare et il y aurait des problèmes dans les relations avec les pouvoirs publics et les banques), Russie, Espagne, Turquie, Ukraine (mais une déclaration est nécessaire) et Royaume-Uni.

⁸⁰ Azerbaïdjan, Danemark, Géorgie, Islande, Lettonie, Monténégro, Norvège, Espagne (mais les enfants peuvent être représentés par leurs parents ou leur tuteur légal), Suède, Suisse et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

⁸¹ Finlande.

⁸² Roumanie.

76. Par ailleurs, dans trois pays, la possibilité de créer une ONG est réservée aux personnes physiques.⁸⁴
77. De plus, alors que deux pays n'empêchent pas les étrangers de créer des ONG,⁸⁵ nombreux sont ceux qui appliquent aux non-ressortissants des restrictions comme l'obligation de détenir un titre de séjour⁸⁶ ou celle d'appartenir à une minorité.⁸⁷ La participation d'étrangers à la création d'une association peut aussi obliger celle-ci à opter pour le statut d'organisation internationale.⁸⁸
78. Dans un pays, les non-ressortissants sont exclus de certains types d'associations,⁸⁹ dans un autre ils n'ont pas le droit de participer à la création d'une association s'ils font l'objet d'une décision selon laquelle leur présence durable dans le pays est indésirable.⁹⁰ Les immigrés en situation irrégulière ne peuvent pas non plus créer d'associations dans un autre pays.⁹¹
79. Un pays interdit strictement aux non-ressortissants de créer des associations⁹² et un autre réserve ce droit aux citoyens de l'Union européenne.⁹³
80. Certains pays imposent des restrictions visant les personnes n'ayant pas le droit de travailler dans la fonction publique,⁹⁴ les personnes qui figurent sur la liste des personnes impliquées dans le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme,⁹⁵ les personnes accusées d'infractions pénales sur lesquelles une enquête est en cours,⁹⁶ les détenus⁹⁷ et les personnes faisant l'objet d'une interdiction prévue par la loi.⁹⁸ D'autres pays appliquent une interdiction aux personnes condamnées,⁹⁹ aux personnes reconnues coupables de certaines infractions pendant une durée de cinq ans après la fin de l'exécution de la peine,¹⁰⁰ aux personnes ayant certains antécédents judiciaires¹⁰¹ ou à celles dont la peine comprend une perte des droits civiques pendant une période donnée.¹⁰²

Exigences relatives à l'enregistrement ou à l'acquisition de la personnalité juridique

81. Le questionnaire ne demandait pas spécifiquement combien il faut réunir de personnes pour créer une ONG mais beaucoup de réponses ont fourni des

⁸³ Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, France, Allemagne, Grèce, Italie, Luxembourg Pologne, Russie, Serbie, Slovaquie, Turquie et Royaume-Uni. En Belgique, il n'y a pas de restriction d'âge mais les parents sont responsables des actes de leurs enfants.

⁸⁴ Italie, Pologne et Serbie.

⁸⁵ Albanie et Bulgarie.

⁸⁶ Bosnie-Herzégovine et France (pour la France, voir l'analyse au paragraphe 236 ci-dessous).

⁸⁷ « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

⁸⁸ Bélarus.

⁸⁹ Finlande (les étrangers doivent avoir un titre de séjour pour pouvoir adhérer à des associations visant à exercer une influence sur les pouvoirs publics).

⁹⁰ Russie.

⁹¹ France.

⁹² Serbie.

⁹³ Italie.

⁹⁴ Italie.

⁹⁵ Russie.

⁹⁶ Serbie.

⁹⁷ Russie et Ukraine.

⁹⁸ Grèce.

⁹⁹ Grèce, Luxembourg et Russie.

¹⁰⁰ Serbie.

¹⁰¹ France.

¹⁰² Belgique.

chiffres à ce sujet : trois,¹⁰³ cinq,¹⁰⁴ sept,¹⁰⁵ dix¹⁰⁶ et vingt ou vingt et un membres.¹⁰⁷

82. Les documents ou informations à fournir pour l'enregistrement/l'acquisition de la personnalité juridique couvrent un large éventail mais présentent peu de points communs :

- une demande ou une lettre de motivation ;¹⁰⁸
- le procès-verbal de création ou de la réunion constitutive¹⁰⁹ ou bien la date de confirmation de la « charte » ;¹¹⁰
- la décision d'entamer la procédure d'enregistrement ;¹¹¹
- la liste des fondateurs assortie d'informations personnelles ;¹¹²
- l'objet de l'organisation ;¹¹³
- les statuts ;¹¹⁴
- un rapport explicatif sur les activités menées ou à mener ;¹¹⁵
- le nom de l'ONG, l'adresse et la commune de son siège,¹¹⁶ son numéro de téléphone¹¹⁷ et son adresse électronique ;¹¹⁸
- la décision relative à la création des organes de direction¹¹⁹ ou les procès-verbaux d'assemblée générale et de conseil d'administration ;¹²⁰
- la décision d'attribution de certains postes et de désignation de certains représentants ;¹²¹

¹⁰³ Arménie, Belgique, Croatie, Finlande et Roumanie.

¹⁰⁴ Géorgie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

¹⁰⁵ Bulgarie et Allemagne.

¹⁰⁶ Bélarus (pour les organisations locales – c'est-à-dire communales - ; pas d'informations sur les organisations nationales ou internationales), Hongrie et Serbie.

¹⁰⁷ Grèce.

¹⁰⁸ Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Finlande, Géorgie, Allemagne, Italie, Lettonie, Monténégro, Pologne, Roumanie, Russie, Serbie et Ukraine.

¹⁰⁹ Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, France, Allemagne, Lettonie, Monténégro, Norvège, Pologne, Russie, Serbie, Espagne, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Ukraine.

¹¹⁰ Géorgie.

¹¹¹ Croatie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (authentification requise) et Serbie.

¹¹² Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique (pas pour une AISBL), Croatie, Géorgie, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Serbie, Turquie et Ukraine. Généralement, il faut fournir une copie de la pièce d'identité de chacun.

¹¹³ Albanie, France, Géorgie et Serbie.

¹¹⁴ Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Monténégro, Norvège, Pologne, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Espagne, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

¹¹⁵ Italie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

¹¹⁶ Finlande, Géorgie, France, Norvège, Pologne, Roumanie (avec justificatif : titre de propriété ou bail), Russie, Serbie et Turquie.

¹¹⁷ France et Russie.

¹¹⁸ Russie.

¹¹⁹ Serbie.

¹²⁰ Albanie et Géorgie.

¹²¹ Bosnie-Herzégovine (le président, d'autres personnes dans les différentes instances de l'organisation et le document les autorisant à représenter et à défendre l'organisation), Croatie (documents attestant le consentement du président à diriger l'ONG) et Ukraine.

- la liste des membres du conseil d'administration ou des personnes autorisées à représenter l'association,¹²² ainsi que les signatures de celles-ci.¹²³
 - un extrait de casier judiciaire vierge des responsables du conseil d'administration ;¹²⁴
 - des justificatifs relatifs au patrimoine de l'ONG¹²⁵ ou un rapport sur sa situation économique et financière accompagné des documents utiles concernant l'utilisation, le volume et la valeur de ses biens immobiliers et mobiliers ;¹²⁶
 - les budgets et bilans approuvés pour les trois précédents exercices ou dans la période précédant la demande si l'organisation fonctionnait déjà sans être officiellement reconnue ;¹²⁷
 - une indication du nombre de membres s'il s'agit d'une association ;¹²⁸
 - les cotisations demandées aux membres ;¹²⁹
 - l'approbation ou l'autorisation d'entreprendre certaines activités, délivrée par l'administration publique compétente, lorsqu'une loi spéciale l'exige ;¹³⁰
 - une attestation du ministère de la Justice relative à la disponibilité du nom de l'association¹³¹ ou à l'autorisation d'utiliser un patronyme ou un symbole protégé par la loi ;¹³²
 - l'engagement que la finalité de l'ONG n'est pas contraire à la loi ;¹³³
 - le formulaire de demande d'insertion au Journal officiel ;¹³⁴
 - un extrait du registre attestant du statut juridique de l'ONG lorsque son fondateur est une personne morale étrangère.¹³⁵
83. Deux pays exigent que les documents nécessaires soient certifiés conformes.¹³⁶ Un pays prévoit le dépôt d'une caution.¹³⁷
84. Les informations détaillées parfois nécessaires pour l'enregistrement ou l'acquisition de la personnalité juridique ne semblent pas donner lieu à des avantages fiscaux assez importants pour justifier de telles complications.
85. La procédure exige toujours de présenter le dossier aux autorités compétentes. Un pays a répondu que seule la capitale est habilitée à accepter les dossiers.¹³⁸

¹²² Albanie, Belgique (notamment, pour les membres étrangers, des informations personnelles, une copie de leur passeport et leur numéro de sécurité sociale), Croatie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pologne, Russie, Serbie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

¹²³ Pologne.

¹²⁴ Hongrie.

¹²⁵ Roumanie (relevé de compte bancaire, expertise des avoirs, etc.)

¹²⁶ Italie.

¹²⁷ Italie.

¹²⁸ Italie.

¹²⁹ Allemagne (cela doit figurer dans les statuts) et Norvège.

¹³⁰ Croatie.

¹³¹ Roumanie.

¹³² Russie.

¹³³ Grèce.

¹³⁴ France.

¹³⁵ Russie.

¹³⁶ Azerbaïdjan et Allemagne.

¹³⁷ « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (5 000 EUR en dinars, uniquement pour les fondations)

¹³⁸ Azerbaïdjan.

86. L'autorité compétente est souvent un ministère. Il peut s'agir de la représentation locale du ministère de l'Intérieur,¹³⁹ du ministère de la Justice,¹⁴⁰ du ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale¹⁴¹ ou d'un ministère non désigné.¹⁴²
87. Dans certains cas, il s'agit simplement d'un registre des associations,¹⁴³ dans d'autres, de l'organe de délivrance des autorisations¹⁴⁴ et dans d'autres encore, de l'administration fiscale.¹⁴⁵
88. Dans huit pays, l'autorité chargée de l'enregistrement ou de l'octroi de la personnalité juridique est un tribunal (ou un organe qui en dépend).¹⁴⁶ Dans un pays, il semble que cela dépende du type d'association mais il n'y a pas de précisions dans la réponse au questionnaire.¹⁴⁷ Un pays n'a pas précisé quel est l'organe concerné.¹⁴⁸
89. Dans cinq pays seulement, l'enregistrement ou l'acquisition de la personnalité juridique sont gratuits.¹⁴⁹
90. Dans les pays où ces procédures engendrent la perception de droits, ceux-ci varient considérablement : de moins de 10 EUR,¹⁵⁰ en passant par 10 EUR,¹⁵¹ 12 EUR,¹⁵² 15 EUR,¹⁵³ 18,26 EUR hors TVA et le coût de la publication au Journal officiel,¹⁵⁴ 20-25 EUR,¹⁵⁵ 39,06 EUR,¹⁵⁶ 50 EUR,¹⁵⁷ 54 EUR,¹⁵⁸ 60 EUR,¹⁵⁹ 75-100 EUR,¹⁶⁰ 125 EUR¹⁶¹ jusqu'à 150 EUR.¹⁶²
91. Dans un pays, les droits varient en fonction du caractère national ou international de l'ONG.¹⁶³ Dans un autre, leur montant est divisé par deux pour les

¹³⁹ France (la préfecture), Italie et Slovaquie.

¹⁴⁰ Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus (dans le cas d'ONG nationales ou internationales ; municipalité pour les ONG locales), Belgique (dans le cas d'une AISBL), Bosnie-Herzégovine et Croatie (registre des associations).

¹⁴¹ Serbie.

¹⁴² Monténégro.

¹⁴³ Finlande, Lettonie, Luxembourg, Norvège (organe dépendant du ministère du Commerce et de l'Industrie), Espagne (régional ou national), Russie et Turquie.

¹⁴⁴ Ukraine.

¹⁴⁵ Géorgie et Allemagne (uniquement en cas de demande d'exonération fiscale).

¹⁴⁶ Albanie, Belgique (dans le cas d'une ASBL), Bulgarie, Allemagne (greffe d'un tribunal cantonal ou régional), Grèce, Hongrie, Pologne, Roumanie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (bureau d'enregistrement central).

¹⁴⁷ Slovaquie.

¹⁴⁸ Croatie.

¹⁴⁹ Albanie, Hongrie, Monténégro (à l'exception du coût de l'avocat chargé des démarches d'enregistrement), Norvège et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

¹⁵⁰ Azerbaïdjan (11 AZN).

¹⁵¹ Croatie et Lettonie.

¹⁵² Ukraine (85 UAH).

¹⁵³ Italie.

¹⁵⁴ Luxembourg ; le coût de la publication au Journal officiel est de 2 EUR par page des statuts.

¹⁵⁵ Arménie et Géorgie.

¹⁵⁶ France.

¹⁵⁷ Roumanie.

¹⁵⁸ Russie (2 000 RUR).

¹⁵⁹ Finlande (sauf en cas de vérification préalable, auquel cas le coût n'est que de 15 EUR) et Serbie.

¹⁶⁰ Belgique (coût de la publication au Journal officiel inclus) et Allemagne (il semble que cela comprenne des frais de notaire).

¹⁶¹ Pologne.

¹⁶² Bosnie-Herzégovine.

¹⁶³ Bélarus mais aucun détail n'est donné.

partis politiques et leurs sections locales¹⁶⁴ et, dans deux pays, certains types d'ONG en sont totalement exemptés.¹⁶⁵

92. Pour un pays, les droits d'enregistrement ne sont pas précisés¹⁶⁶ et, dans un autre, la somme exigée par les tribunaux est minime mais la nécessité de faire appel à un avocat fait monter le coût de la procédure aux environs de 1500 à 2000 EUR.¹⁶⁷

Délais de réponse à la demande d'enregistrement ou d'acquisition de la personnalité juridique

93. Les délais dans lesquels une décision concernant l'enregistrement ou l'octroi de la personnalité juridique peut être rendue ne sont pas toujours assortis de garanties appropriées contre la prévarication et les abus.
94. Parmi les pays où existe une procédure formelle d'enregistrement des ONG ou d'octroi de la personnalité juridique, neuf ont prévu un délai officiel.¹⁶⁸
95. Ce délai est toutefois très variable d'un pays à l'autre : le plus court est de trois jours¹⁶⁹ et le plus long de 120 jours avec possibilité, semble-t-il, de le prolonger de 60 jours pour répondre aux observations.¹⁷⁰ Par ordre croissant, les autres délais sont de 10 jours avec possibilité de prolongation jusqu'à 60 jours si le dossier n'est pas complet,¹⁷¹ 15 jours,¹⁷² 15 ou 30 jours,¹⁷³ 21 jours,¹⁷⁴ 30 jours,¹⁷⁵ 30 jours avec possibilité de prolongation de huit jours pour tirer au clair certains points,¹⁷⁶ 40 jours ouvrables avec possibilité de prolonger de 20 jours ouvrables pour tirer au clair certains points,¹⁷⁷ et 3 mois.¹⁷⁸ Le délai, quoique prévu, n'est pas précisé dans le cas de deux pays.¹⁷⁹
96. A une exception près mentionnée ci-dessus, les délais ne sont exprimés explicitement en jours ou en jours ouvrables.
97. D'après les réponses au questionnaire, les délais seraient respectés dans six pays¹⁸⁰ mais dans l'un d'eux, il semble que des pratiques abusives conduisent à des prolongements excessifs.¹⁸¹
98. Cela étant, les délais sont respectés dans deux autres pays : dans l'un, la demande est réputée acceptée faute de décision avant l'expiration du délai¹⁸² et

¹⁶⁴ Russie (1000 RUR).

¹⁶⁵ Bélarus (association de jeunesse publiques) et Croatie (fondateurs).

¹⁶⁶ Espagne.

¹⁶⁷ Grèce.

¹⁶⁸ Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Roumanie, Russie, Serbie et Slovaquie

¹⁶⁹ Géorgie et Ukraine.

¹⁷⁰ Italie.

¹⁷¹ Monténégro.

¹⁷² Albanie.

¹⁷³ Serbie (les deux réponses reçues sont différentes).

¹⁷⁴ Arménie.

¹⁷⁵ Lettonie, Russie (pour les associations publiques mais 14 jours seulement pour les autres organisations à but non lucratif) et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

¹⁷⁶ Croatie.

¹⁷⁷ Azerbaïdjan.

¹⁷⁸ Pologne.

¹⁷⁹ Roumanie et Slovaquie.

¹⁸⁰ Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine (sauf en cas de dossier incomplet), Géorgie, Lettonie (généralement le délai est de 10-15 jours sur les 30 autorisés), Pologne, Russie (beaucoup d'exemples de dépassement).

¹⁸¹ Azerbaïdjan (la pratique consiste à renvoyer les demandes pour corrections juste avant l'expiration du délai de manière que la procédure doive recommencer depuis le début et cela plusieurs fois de suite)

¹⁸² Italie.

dans l'autre, l'enregistrement est effectif une fois le délai dépassé si la demande comprend tous les justificatifs et les pièces valables nécessaires.¹⁸³ On ne sait pas au juste si ces formulations reviennent au même ou non ; il semble en effet que la seconde permette la remise en cause d'un enregistrement ainsi obtenu.

99. Dans un pays, l'absence de décision dans le délai prévu équivaut à une présomption de refus, ce qui permet de former un recours contre cette décision devant un tribunal.¹⁸⁴
100. Des dépassements de délais ont été évoqués dans le cas de quatre pays¹⁸⁵ mais aucune précision n'est donnée en ce qui concerne un autre pays.¹⁸⁶
101. Dans 10 pays, il n'y a pas de délai¹⁸⁷ mais dans l'un d'eux, l'absence de décision dans un délai de deux mois est considérée comme un refus, ce qui rend possible un recours judiciaire.¹⁸⁸ Deux pays¹⁸⁹ n'ont pas ce problème car il n'y a pas de formalités ou la personnalité juridique y est acquise automatiquement.
102. En l'absence de délai, la période habituellement nécessaire pour prendre une décision varie aussi considérablement. Elle peut être de deux à trois jours (même si la publication au Journal officiel qui donne effet à la personnalité juridique peut ensuite tarder plusieurs mois)¹⁹⁰ ou durer 6 à 12 mois au maximum.¹⁹¹ Les autres périodes mentionnées sont les suivantes : 5 à 10 jours,¹⁹² une semaine à un mois,¹⁹³ plusieurs semaines,¹⁹⁴ 30 jours,¹⁹⁵ un mois¹⁹⁶ ou plus,¹⁹⁷ 60 jours¹⁹⁸ et 6 mois.¹⁹⁹
103. Dans le cas d'un pays, le délai varie en fonction du type d'organisation.²⁰⁰
104. Dans un autre pays, il est question de manière plutôt floue du « temps nécessaire pour les formalités écrites ».²⁰¹ Dans un autre encore, le délai n'est pas connu.²⁰²

Rejet et motivation de la décision

105. Certains pays ne précisent pas de motif de refus de l'enregistrement d'une ONG ou de l'octroi de la personnalité juridique et/ou n'exigent pas qu'une telle décision soit motivée.

¹⁸³ Croatie.

¹⁸⁴ Serbie.

¹⁸⁵ Arménie, Bélarus (cela dépend du type d'organisation), Roumanie (une réponse mentionne une durée moyenne d'un mois) et Slovaquie.

¹⁸⁶ Arménie.

¹⁸⁷ Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Norvège, Espagne, Suisse (en ce qui concerne les organisations à inscrire au Registre du commerce) et Royaume-Uni.

¹⁸⁸ France.

¹⁸⁹ Danemark et Suède.

¹⁹⁰ Luxembourg.

¹⁹¹ Grèce.

¹⁹² France.

¹⁹³ Bulgarie.

¹⁹⁴ Allemagne.

¹⁹⁵ Slovaquie.

¹⁹⁶ Norvège.

¹⁹⁷ Espagne.

¹⁹⁸ Bosnie-Herzégovine.

¹⁹⁹ Finlande.

²⁰⁰ Belgique (quelques jours pour une ASBL - cela dépend de la publication au Journal officiel, sans quoi il s'agit d'une simple formalité - et plusieurs semaines pour une AISBL).

²⁰¹ Royaume-Uni.

²⁰² Suisse (en ce qui concerne les organisations à inscrire au Registre du commerce).

106. De plus, il semble que parmi les motifs de refus, certains ne soient pas définis assez précisément et risquent donc de ne pas être appliqués d'une manière conforme au droit à la liberté d'expression ou favorable à la promotion de la société civile.
107. Les motifs cités sont, entre autres, les suivants :
- non-conformité à la Constitution²⁰³ ou au droit ;²⁰⁴
 - menace contre la stabilité du pays ;²⁰⁵
 - racisme ou antisémitisme ;²⁰⁶
 - avoir pour but de porter atteinte à la forme républicaine du gouvernement ;²⁰⁷
 - avoir pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ;²⁰⁸
 - être contraire aux bonnes mœurs ;²⁰⁹
 - avoir des « structures non démocratiques » ;²¹⁰
 - ne pas avoir un but non lucratif ;²¹¹
 - nom difficile à distinguer d'un nom déjà enregistré²¹² ou offensant pour la moralité ou les sentiments nationaux et religieux des citoyens ;²¹³
 - solidité financière et administrative insuffisante ;²¹⁴
 - non-respect de la procédure d'enregistrement²¹⁵ ou non présentation dans les délais impartis de toutes les pièces valables nécessaires ;²¹⁶
 - présence parmi les fondateurs une personne non autorisée.²¹⁷

²⁰³ Bosnie-Herzégovine, Croatie, France, Serbie (organisations paramilitaires ou secrètes, atteintes violentes à l'ordre public, atteintes à l'intégrité du territoire, violations des droits et libertés d'autrui, incitation à l'intolérance ou à la haine nationale, raciale, religieuse ou autre, etc.) et Russie.

²⁰⁴ Belgique, Croatie, Finlande (cela couvre également la bonne conduite), France, Allemagne, Grèce, Russie, Espagne et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

²⁰⁵ Ukraine.

²⁰⁶ France.

²⁰⁷ France.

²⁰⁸ France.

²⁰⁹ France.

²¹⁰ Allemagne.

²¹¹ Finlande.

²¹² Finlande, Lettonie et Russie.

²¹³ Russie. Sur ce point, voir le rapport annuel 2007 du *Moscow Helsinki Group* intitulé *Discrimination based on sexual orientation and gender identity in Russia* au sujet du rejet de l'enregistrement de deux ONG de minorités sexuelles dont *Raduzhnyi Dom* (Tyumen). Le Service fédéral d'enregistrement a d'abord estimé que les activités de propagande de l'organisation en faveur d'orientations sexuelles non traditionnelles représentaient un danger pour la sécurité de la société et de l'Etat russes pour les raisons suivantes : atteinte aux valeurs spirituelles de la société et atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie du fait de la diminution de sa population. Pour justifier un rejet ultérieur, il a ajouté de nouveaux « arguments ». Les fonctionnaires ont en effet considéré que « la propagande pour une orientation sexuelle non traditionnelle (...) porte atteinte aux institutions du mariage et de la famille protégées par l'Etat, ce qui peut entraîner une incitation à la haine et à l'hostilité sociales et religieuses ». Ils ont également vu une entorse grave à la procédure les empêchant de procéder à l'enregistrement de l'ONG dans le fait que, parmi les éléments du dossier, « les pages des statuts ne sont pas numérotées » et peuvent donc être considérées comme « des informations non fiables ».

²¹⁴ Italie.

²¹⁵ Finlande, Géorgie, Allemagne, Grèce, Lettonie et Pologne.

²¹⁶ Croatie, Monténégro, Norvège, Serbie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Russie, Espagne et Ukraine.

108. En outre, dans un pays où l'enregistrement est une formalité, le nom de l'ONG peut être contrôlé (pour vérifier s'il est déjà utilisé) ainsi que son objet, mais de façon sommaire.²¹⁸
109. Bien que dans 18 pays,²¹⁹ le refus d'enregistrement ou d'octroi de la personnalité juridique doit être motivé, cette exigence ne figure pas expressément dans la loi d'un pays²²⁰ et n'existe pas dans quatre autres.²²¹

Possibilités de correction d'une demande

110. Dans 12 pays, il existe une possibilité d'apporter des corrections aux documents au cours de la procédure d'enregistrement.²²²
111. Le délai accordé à cette fin va de 2²²³ à 60²²⁴ jours ; il peut aussi être d'une semaine,²²⁵ de 15 à 30 jours,²²⁶ de 20 jours²²⁷ et de 30 jours.²²⁸ Pour un pays, il est précisé que le décisionnaire peut fixer un délai de correction « raisonnable » mais il est également dit que ce délai est prévu par la loi.²²⁹
112. Dans le cas de cinq pays,²³⁰ aucun délai n'est spécifié pour effectuer les corrections ; dans un autre,²³¹ les possibilités de modifier une demande et de la présenter de nouveau sont illimitées pourvu que la loi soit respectée ; concernant trois autres pays,²³² aucune précision n'est donnée.
113. Dans deux pays, il est impossible de faire des corrections si le problème qui se pose est le caractère illégal des buts et activités de l'ONG.²³³
114. Dans un pays, la possibilité d'apporter des corrections est entravée par le fait que les demandes sont renvoyées trop tard pour que le délai accordé aux fins de clarification puisse être respecté, ce qui oblige les intéressés à présenter une nouvelle demande et à se lancer ainsi dans une procédure pouvant durer plusieurs années.²³⁴

²¹⁷ Russie.

²¹⁸ Luxembourg (les fondations et associations sans but lucratif – c'est-à-dire philanthropiques, religieuses, scientifiques, artistiques, éducatives, sociales, sportives et touristiques – doivent obtenir une approbation par arrêté grand-ducal).

²¹⁹ Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Monténégro (avec des indications sur les modalités de communication des pièces manquantes), Norvège (avec des précisions relatives aux pièces manquantes), Pologne, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Espagne et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

²²⁰ Croatie.

²²¹ Arménie, Bélarus, Géorgie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

²²² Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Croatie, Finlande (si le dossier n'est pas immédiatement rejeté), Géorgie, Norvège (pour fournir les pièces manquantes), Roumanie, Serbie, Ukraine et Royaume-Uni.

²²³ Géorgie et Slovaquie.

²²⁴ Italie.

²²⁵ Roumanie.

²²⁶ Croatie.

²²⁷ Azerbaïdjan.

²²⁸ « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

²²⁹ Albanie.

²³⁰ Belgique, Serbie, Slovaquie, Ukraine et Royaume-Uni.

²³¹ Lettonie.

²³² Arménie, Finlande et Norvège.

²³³ Belgique et Bosnie-Herzégovine.

²³⁴ Azerbaïdjan.

115. Dans un pays, la seule possibilité d'apporter des corrections suppose de recourir à la justice²³⁵ et dans sept autres, cela n'est possible que par le biais d'une nouvelle demande.²³⁶

Indépendance du décisionnaire et contrôle judiciaire

116. Bien que l'indépendance de l'organe décisionnaire en matière d'enregistrement d'ONG ou d'octroi de la personnalité juridique ne soit pas nécessairement cruciale, il semble évident que, dans certains cas, des pressions n'ayant pas lieu d'être sont possibles et qu'il n'y a pas de contrôle judiciaire pour rectifier la situation.
117. Parmi les pays où existe une procédure d'enregistrement ou d'octroi de la personnalité juridique, cinq possèdent un organe qui, d'après les réponses au questionnaire, est indépendant. Cette indépendance tient au fait qu'il s'agit d'un tribunal ou d'un organe dépendant d'un tribunal²³⁷ ou que ses activités sont régies par la loi.²³⁸
118. Les choses sont moins nettes dans le cas de cinq pays pour lesquels les réponses font état d'un organe officiellement indépendant,²³⁹ généralement indépendant,²⁴⁰ presque indépendant,²⁴¹ indépendant en droit mais pas en pratique²⁴² ou indépendant dans une mesure raisonnable (tribunal).²⁴³
119. L'organe décisionnaire n'est pas considéré comme indépendant dans 15 pays.²⁴⁴ De plus, dans un autre pays où la question n'est traitée, il n'est pas probablement pas indépendant.²⁴⁵
120. La question n'est considérée comme pertinente dans le cas d'un pays, peut-être parce que l'organe concerné est un tribunal²⁴⁶ et elle n'est traitée non plus pour un autre pays où il s'agit également d'un tribunal.²⁴⁷
121. Parmi les pays où existe une procédure d'enregistrement ou d'octroi de la personnalité juridique, les refus peuvent faire l'objet de recours devant les tribunaux dans 27 pays²⁴⁸ mais, dans deux d'entre eux, il faut faire un recours administratif au préalable.²⁴⁹

²³⁵ Bélarus.

²³⁶ Allemagne, Grèce, Hongrie, Luxembourg (seulement si le nom doit être changé dans les statuts), Pologne, Russie et Espagne.

²³⁷ Allemagne, Grèce et Pologne.

²³⁸ Finlande et Russie.

²³⁹ Croatie.

²⁴⁰ Albanie.

²⁴¹ Roumanie.

²⁴² Arménie.

²⁴³ « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

²⁴⁴ Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, France, Géorgie, Italie, Luxembourg (ministère de la Justice), Monténégro, Norvège (organe gouvernemental), Serbie, Slovaquie, Espagne, Suisse et Royaume-Uni.

²⁴⁵ Lettonie (registre placé sous le contrôle du ministère de la Justice).

²⁴⁶ Hongrie.

²⁴⁷ Bulgarie.

²⁴⁸ Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Monténégro, Pologne, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Espagne, Suisse (en ce qui concerne les organisations à inscrire au Registre du commerce) « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine et Royaume-Uni.

²⁴⁹ Croatie et Finlande.

122. La question n'est pas considérée comme pertinente à l'égard d'un pays où l'enregistrement de l'ONG prend effet dès lors que cette dernière fournit les informations requises.²⁵⁰
123. La réponse concernant un pays indique qu'il est fréquent de former des recours contre des décisions et de l'emporter²⁵¹ tandis qu'une autre précise que les recours ne sont pas fréquents mais qu'ils sont souvent gagnés.²⁵²
124. Toutefois, dans les réponses concernant 10 pays, ni les recours ni les succès ne sont considérés comme fréquents.²⁵³ Des réponses concernant deux autres pays rapprochent le faible nombre de recours du fait que la plupart des demandes d'enregistrement sont acceptées.²⁵⁴
125. Dans le cas d'un pays, est simplement indiquée la possibilité de gagner un recours (exemple à l'appui : une affaire conclue favorablement avant d'être examinée par la Cour européenne des droits de l'homme).²⁵⁵
126. Les réponses relatives à six pays font état de peu de demandes et d'une méconnaissance de leur issue,²⁵⁶ tandis que dans cinq autres cas, on ne dispose d'informations ni sur la fréquence ni sur le succès des recours.²⁵⁷

Renouvellement de l'enregistrement/de la personnalité juridique

127. Dans la grande majorité des pays, il n'est pas nécessaire de renouveler périodiquement l'enregistrement ou la demande²⁵⁸ mais dans trois pays, il faudrait le faire en cas d'adoption d'une nouvelle loi sur les associations.²⁵⁹
128. Cependant, les réponses relatives à un même pays ne sont pas cohérentes à ce sujet.²⁶⁰
129. De plus, les réponses relatives à deux autres pays précisent que les modifications des statuts doivent être approuvées²⁶¹ alors qu'il faut simplement notifier tout changement de siège social ou modification des statuts dans un autre pays²⁶² et, dans deux autres,²⁶³ les changements dans la composition du conseil d'administration et les modifications des statuts. Des obligations du même ordre existent sans doute dans d'autres pays mais la question ne portait pas précisément sur ce point.

Autres points noirs

²⁵⁰ Norvège

²⁵¹ Suisse (en ce qui concerne les organisations à inscrire au Registre du commerce).

²⁵² Hongrie.

²⁵³ Arménie Bélarus, Croatie, Finlande, France, Géorgie, Italie, Monténégro, Pologne et Russie

²⁵⁴ Allemagne et Grèce.

²⁵⁵ Azerbaïdjan

²⁵⁶ Albanie, Belgique, Lettonie, Luxembourg, Roumanie et Espagne.

²⁵⁷ Serbie, Slovaquie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine et Royaume-Uni.

²⁵⁸ Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Monténégro, Norvège, Pologne, Roumanie, Russie, Serbie (mais les changements de siège social ou les modifications des statuts doivent être notifiés), Slovaquie, Espagne, Suisse (en ce qui concerne les organisations à inscrire au Registre du commerce), « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Royaume-Uni.

²⁵⁹ Bélarus, Monténégro et Slovaquie.

²⁶⁰ Arménie.

²⁶¹ Grèce et Italie.

²⁶² Serbie.

²⁶³ Allemagne et Norvège.

130. Les autres problèmes librement évoqués dans les réponses concernent la législation de certains pays et les formalités d'enregistrement et d'obtention de la personnalité juridique.
131. Dans un cas, l'inquiétude touche au fait que la réforme de la loi ne soit pas davantage considérée comme une priorité.²⁶⁴
132. Pour deux autres, le souci vient du nombre minimum de membres exigé pour créer une ONG,²⁶⁵ même si on ne perçoit pas très bien le problème dans le cas du pays où seules trois personnes sont nécessaires.²⁶⁶ Dans un autre pays, l'interdiction d'utiliser dans le nom de l'association des termes réservés aux autorités et aux institutions publiques est également un motif de préoccupation.²⁶⁷
133. Dans une réponse, cependant, la loi est considérée comme trop libérale, ce qui conduit à une explosion du nombre d'ONG enregistrées, parmi lesquelles des entreprises commerciales, des cafétérias et des jardins d'enfants.²⁶⁸
134. Certains trouvent la procédure trop compliquée et trop chère.²⁶⁹ Dans le même ordre d'idées, d'autres s'inquiètent du manque de moyens pour payer les services d'un avocat en vue de faire enregistrer une ONG ou d'obtenir pour celle-ci la personnalité juridique.²⁷⁰
135. Autre sujet de préoccupation : la bureaucratie judiciaire et les difficultés d'enregistrement pour les personnes qui ne vivent pas dans la capitale, ainsi que la connaissance insuffisante qu'ont les décideurs des problèmes auxquels font face les représentants de la société civile, la corruption et le manque de cohérence des pratiques relatives non seulement à l'enregistrement mais aussi à la dissolution d'ONG.²⁷¹
136. Néanmoins, certains pensent que les ONG ont parfois une responsabilité dans les difficultés. En effet, elles ont besoin de mieux connaître la procédure,²⁷² manquent d'information et de compétences juridiques relatives aux formes d'organisation possibles²⁷³ et manquent également d'expérience.²⁷⁴
137. Des inquiétudes sont exprimées à l'égard des retards dus au manque de personnel dans un pays,²⁷⁵ de la multiplicité des organes concernés en fonction du type d'organisation dans un autre²⁷⁶ et de l'inégalité de traitement des demandes dans un troisième où celles qui traitent de questions délicates doivent faire face à des délais injustifiés.²⁷⁷
138. Dans un pays, le fait que l'administration fiscale exerce un contrôle plus important que le registre des associations est une source de préoccupation au regard des règles démocratiques en général dans les ONG.²⁷⁸ Dans un autre, on

²⁶⁴ Serbie.

²⁶⁵ Arménie et Serbie (au moins 10).

²⁶⁶ Arménie.

²⁶⁷ Roumanie.

²⁶⁸ Monténégro.

²⁶⁹ Pologne.

²⁷⁰ Russie.

²⁷¹ Albanie.

²⁷² Espagne.

²⁷³ Russie.

²⁷⁴ Pologne.

²⁷⁵ Pologne.

²⁷⁶ Bélarus.

²⁷⁷ Azerbaïdjan.

²⁷⁸ Allemagne.

s'inquiète de la nécessité de présenter l'acte constitutif et les statuts sous forme authentifiée.²⁷⁹

139. Enfin, dans un pays, la situation est considérée comme meilleure depuis une modification de la loi il y a deux ans mais d'autres améliorations non spécifiées s'imposent.²⁸⁰

²⁷⁹ Roumanie.

²⁸⁰ Turquie.

III ÉTUDES DE CAS PAR PAYS

A. Azerbaïdjan

Introduction

140. L'article 58 de la Constitution garantit la liberté d'association et prévoit que chacun a le droit de créer une organisation, un parti politique, un syndicat ou autre type d'association ou d'y adhérer. Conformément à cela, le Code civil reconnaît diverses formes d'organisations non commerciales et en particulier les associations publiques et les fondations²⁸¹.
141. La création d'associations publiques et de fondations est réglementée par la loi de 2000 sur les organisations non gouvernementales (désignée ci-dessous par « loi sur les ONG »)²⁸² et par la loi de 2003 sur l'immatriculation au registre des personnes morales (désignée ci-dessous par « loi sur l'immatriculation »).
142. A l'heure actuelle, aucune statistique n'est disponible sur le nombre d'ONG existantes, mais selon diverses estimations, ce nombre s'élèverait à plus de 2 500. Il s'agit principalement d'associations publiques ; environ 1 300 associations seraient dépourvues de statut officiel du fait de l'absence dans la législation de dispositions relatives aux associations informelles, même si celles-ci sont tolérées dans la pratique et ne risquent pas de poursuites judiciaires. Les ONG ne peuvent exercer leurs activités qu'à condition d'être immatriculées ou, en ce qui concerne les associations publiques, de se soumettre au processus de légalisation par voie de notification. Ceci laisse entendre que la poursuite d'activités en commun n'est légale qu'à la condition minimum de se soumettre à ce processus de légalisation (dans la mesure où les activités en question sont licites si exercées par un particulier et ne deviennent pas illicites dès lors qu'elles sont exercées collectivement). Le gouvernement a indiqué que notifier l'établissement d'une ONG n'est pas une pratique très répandue.
143. De fait, la plupart des ONG cherchent à acquérir la personnalité juridique car cela leur permet d'obtenir des exonérations fiscales et d'ouvrir un compte bancaire²⁸³. Cela leur permet aussi de solliciter des subventions, bien que dans certains cas, des ONG sans statut officiel aient pu en obtenir par le biais d'ONG ayant le statut de personnes morales. Or ce statut reste difficile à obtenir pour de nombreuses ONG.
144. Bien que les ONG soient pour la plupart sises dans la capitale, en partie parce que c'est là que se font les démarches d'établissement, certaines sont récemment apparues en d'autres régions du pays.
145. L'octroi du statut officiel aux ONG internationales dont les activités couvrent l'Azerbaïdjan et « au moins un pays étranger » est prévu à l'article 6. Les ONG établies à l'étranger peuvent bénéficier de cette disposition.

²⁸¹ Il reconnaît également les écoles, les universités et les clubs, par exemple.

²⁸² Cette loi ne s'applique pas aux partis politiques, aux syndicats, aux associations religieuses, aux organes des collectivités locales ni à diverses autres associations visées dans d'autres lois.

²⁸³ L'article 13(3) de la loi sur l'immatriculation au registre des personnes morales indique que « le certificat d'immatriculation ou l'extrait du registre doit constituer le document principal, et le seul exigé, pour l'élaboration du sceau d'une personne morale, de son cachet, de son papier à en-tête et de sa marque de commerce, l'ouverture d'un compte bancaire à son nom et son enregistrement auprès des administrations compétentes de la République d'Azerbaïdjan ».

Fondateurs d'ONG

146. La loi sur les ONG prévoit que celles-ci, qu'il s'agisse d'associations publiques ou de fondations, doivent être établies « à l'initiative de plusieurs personnes »²⁸⁴. Bien que le nombre de ces personnes ne soit pas précisé, cela ne semble pas constituer un obstacle à la création d'ONG dans la pratique.
147. Les fondateurs d'ONG peuvent être des personnes morales ou physiques mais la loi sur les ONG exclut les personnes âgées de moins de 18 ans²⁸⁵.
148. Le droit constitutionnel de former des associations, contrairement à de nombreux autres droits individuels établis par la Constitution, n'est pas réservé aux seuls citoyens azerbaïdjanais, mais la loi sur les ONG requiert que les ressortissants étrangers et les personnes apatrides « séjournent légalement sur le territoire de la République d'Azerbaïdjan ».

Activités et buts autorisés

149. Selon l'article 5 de la loi sur les ONG, celles-ci « peuvent s'établir pour des motifs fondamentaux ou en vue d'atteindre certains objectifs », mais les associations publiques sont plus spécifiquement décrites dans l'article 2 comme des organisations bénévoles, à but non lucratif, créées par des personnes « ayant des intérêts communs, à des fins définies dans leurs statuts ». Les fondations, en revanche, sont définies comme « visant des activités sociales, caritatives, culturelles, éducatives et autres activités publiques ». Dans la pratique, ces différentes formulations semblent rester sans conséquence.
150. Les ONG ne peuvent pas, cependant, être fondées pour des raisons ou viser des buts prohibés par la Constitution et les lois d'Azerbaïdjan²⁸⁶.
151. De plus, elles ne peuvent pas participer aux élections présidentielles, législatives ni municipales de la République d'Azerbaïdjan, ni fournir d'aide financière ni matérielle à des partis politiques ; elles peuvent cependant jouer le rôle d'observateur dans les élections présidentielles, législatives et municipales, dans le respect de la législation azerbaïdjanaise²⁸⁷. Une ONG peut également proposer des améliorations de textes juridiques ou réglementaires, conformément aux règles prévues à cet effet dans les lois azerbaïdjanaises et dans le propre statut de l'ONG²⁸⁸.
152. Les ONG peuvent obtenir un statut national (valable pour tout le territoire de l'Azerbaïdjan), régional (c'est-à-dire valable pour deux ou plusieurs unités administratives territoriales) ou local (c'est-à-dire couvrant une seule unité administrative territoriale)²⁸⁹, restreignant donc leurs activités aux zones correspondantes. Bien que cela semble une question de choix et que certaines ONG préfèrent sans aucun doute limiter leurs activités à une zone particulière, la loi sur les ONG n'indique pas pourquoi il importe de le préciser. Cela pourrait se comprendre si cette mention servait de critère pour l'attribution d'une aide financière ou autre aux activités d'une association, mais aucune disposition en ce sens n'existe dans la loi. De plus, requérir d'une ONG qu'elle

²⁸⁴ Article 2.

²⁸⁵ Article 9. Cette restriction est ramenée à 16 ans dans le cas d'associations de jeunesse.

²⁸⁶ Article 2(3).

²⁸⁷ Une disposition interdisant aux ONG qui perçoivent des subventions ou un financement d'autre nature de ressortissants ou de personnes morales étrangers ou de personnes morales azerbaïdjanaises dont plus de 30 % du capital est détenu par des étrangers a été retirée par un amendement à la loi sur les ONG adopté juste avant les élections législatives de 2005.

²⁸⁸ Article 2(4).

²⁸⁹ Article 6.

effectue un choix formel quant à la sphère géographique de ses activités signifie que toute expansion ou réduction de cette sphère entraîne nécessairement une modification à la fois du statut de l'ONG et des termes selon lesquels elle a été enregistrée. Ceci est susceptible de nuire à sa capacité d'exploiter rapidement de nouvelles possibilités et de s'adapter promptement aux changements de conjoncture.

153. Dans l'ensemble, le contenu de la loi sur les ONG est tout à fait pertinent en ce qui concerne les éléments qui doivent figurer dans le statut d'une ONG. Cependant, il apparaît peu fondé de faire obligatoirement mention dans ce statut des antennes et/ou bureaux de l'ONG, susceptibles de changer au cours du temps. L'obligation de modifier le statut chaque fois qu'un changement survient concernant ces antennes et ces bureaux relève d'un formalisme excessif, surtout si l'on considère qu'une exigence de notification suffirait à satisfaire un intérêt légitime, à savoir informer le public de leur existence.

Légalisation

154. Comme indiqué précédemment, la loi sur les ONG prévoit deux possibilités pour que les associations publiques deviennent des personnes morales : soit par voie d'immatriculation, soit par voie de notification de leurs activités. Il est contestable d'imposer ce processus à seule fin de rendre légale la poursuite d'activités qui le seraient de toute façon si elles étaient menées par des particuliers agissant seuls.
155. La notification consiste à soumettre « à l'administration compétente » le dossier constitutif de l'association signé par son responsable. Cette démarche doit être accomplie dans les 30 jours suivant l'adoption de la décision d'établissement et le document légalisant l'association doit être envoyé ou remis le jour même de la réception du dossier²⁹⁰. En tant que telles, ces exigences ne sont pas exorbitantes mais le processus ne laisse pas percevoir quel avantage particulier présente la notification.
156. En tout état de cause, le document de légalisation peut difficilement permettre d'affirmer que les buts visés par l'association sont compatibles avec la Constitution et les autres lois, ni par conséquent de garantir qu'ils n'entraînent aucun risque de poursuites judiciaires. De plus, aucun avantage fiscal ne semble découler de la légalisation, étant donné que les avantages prévus par la loi sur les ONG en la matière sont interprétés comme applicables uniquement aux associations immatriculées. De plus, bien que la notification constitue une source utile d'informations pour les autorités, fixer une date butoir pour en faire la démarche ne paraît guère pertinent si ce processus est censé aider les associations.
157. Le strict délai de 30 jours à partir de l'établissement ne sert qu'à renforcer l'impression qu'une association publique qui n'est ni immatriculée ni légalisée par notification est illicite. Il vaudrait bien mieux que la loi reconnaisse expressément que l'absence d'immatriculation ne signifie pas qu'une association est illicite mais simplement qu'elle n'a pas d'autre personnalité morale que celle dont peuvent éventuellement jouir ses membres.

Immatriculation

158. La loi sur les ONG ne contient pas de dispositions détaillées sur le processus d'immatriculation mais renvoie dans son article 16 au processus établi dans la loi sur l'immatriculation comme celui applicable.

²⁹⁰ Article 1.

159. Des droits s'élevant à 11 manats azerbaïdjanais (AZN), soit 10,29 euros, sont exigés²⁹¹.
160. Les exigences de la loi sur les ONG figurant à l'article 13 relatif au contenu du statut des ONG sont limitées et adéquates²⁹², de même que celles de la loi sur l'immatriculation en ce qui concerne les documents à soumettre avec une demande d'immatriculation²⁹³. Cependant, il semble courant que le service procédant à l'immatriculation demande aux candidats des documents supplémentaires, non exigés par la loi sur les ONG²⁹⁴ (le plus souvent la copie du passeport et le curriculum vitae des fondateurs), documents que la loi sur l'immatriculation interdit pourtant d'exiger²⁹⁵.
161. Une copie notariée du document constitutif est requis pour les associations publiques. A cet égard, il convient de souligner la pratique utile de ne demander que des copies des cartes d'identité et non pas les originaux.
162. Certaines ONG se sont vu refuser l'immatriculation par décision du Collège du Ministère de la Justice, d'autres par le Directeur du Service d'immatriculation des personnes morales (relevant du Ministère de la Justice). Il se peut que la question de l'immatriculation soit régie par des instructions internes non publiées et qu'il n'apparaisse pas clairement qui détient la compétence pour décider en la matière.
163. Les motifs admis pour justifier un refus d'immatriculation sont, selon l'article 17 de la loi sur les ONG et de l'article 11 de la loi sur l'immatriculation, au nombre de trois : a) utilisation du nom d'une association publique existante, b) éléments du dossier incompatibles avec la Constitution ou certaines dispositions de la loi sur les ONG ou autres lois, c) dossier contenant de fausses informations. Ces trois motifs sont manifestement justifiés.
164. Cependant, selon la loi sur l'immatriculation, les informations sur les personnes morales immatriculées doivent être publiés dans les médias par l'autorité d'enregistrement²⁹⁶. Or cette publication n'est pas effectuée dans la pratique, de sorte qu'il est difficile pour une ONG de vérifier si le nom qu'elle a choisi n'est pas déjà enregistré, motif légal de rejet d'une demande

²⁹¹ En vertu de l'article 4(4), aucun droit n'est exigé pour les personnes morales et bureaux ou antennes de personnes morales étrangères.

²⁹² Pour une association : nom et adresse, buts et mode de fonctionnement, droits et responsabilités de ses membres, conditions et règles d'adhésion et de dénonciation, sources de financement, règles concernant l'adoption et la modification de son statut, règles relatives à sa liquidation et à l'utilisation de ses biens en cas de liquidation. Pour une fondation : nom (comportant mention obligatoire du terme « fondation »), adresse, buts, organes y compris conseil de surveillance, règles d'établissement de ces organes, règles de désignation et de révocation de ses responsables, des règles relatives à l'utilisation de ses biens en cas de liquidation.

²⁹³ Selon l'article 5 : noms des fondateurs, lieux de résidence, numéro et date d'émission de leur document d'identité (ou numéro d'immatriculation en cas de personne morale), ainsi que les documents suivants : statut de l'association, attestation du paiement des droits, copie notariée du certificat d'immatriculation et statut des fondateurs s'il s'agit de personnes morales, document indiquant le nom et le lieu de résidence du représentant légal de l'association et mentionnant les responsabilités de celui-ci, ainsi qu'une copie notariée de sa signature, confirmation de l'adresse légale de l'ONG. Dans le cas d'une ONG étrangère, l'article 6 requiert également le statut approuvé par la personne morale étrangère (ou par son représentant autorisé) établissant un bureau ou une antenne, la décision d'établissement de ce bureau ou de cette antenne, une attestation de l'immatriculation de l'ONG, la copie originale ou une copie notariée de la délégation de pouvoir fournie par l'ONG et la copie originale ou une copie notariée de la décision relative à la nomination du directeur de son bureau ou de son antenne.

²⁹⁴ Pas plus qu'il n'est nécessaire de les faire figurer dans le registre, aux termes de l'article 14.

²⁹⁵ Article 11(4).

²⁹⁶ Articles 8(4) et 18(2).

d'immatriculation.

165. De plus, en rapport avec le deuxième motif de refus, le respect de la liberté d'association devrait entraîner la présomption que l'activité que l'association se propose de mener collectivement est licite à moins que son statut ne comporte un défaut constitutionnel ou juridique patent. Malheureusement, la pratique actuelle en matière d'évaluation des statuts des associations publiques semble prendre le contre-pied de ce point de vue et privilégier l'attitude soupçonneuse.
166. L'existence de fautes d'inattention ou d'erreurs mineures dans le dossier de candidature sert souvent de prétexte pour le rejeter au motif qu'il contient de fausses informations.
167. Il semble que l'opportunité des buts de l'ONG (tels que définis dans son statut) ou sa capacité à les poursuivre soient prises en compte dans l'examen de sa demande d'enregistrement, ceci en dépit de l'absence de toute disposition de la loi à cet effet et bien que la loi sur l'immatriculation interdise expressément de refuser une immatriculation au motif de la non-pertinence de l'association concernée²⁹⁷.
168. L'article 8 de la loi sur l'immatriculation prévoit que la décision relative à l'enregistrement doit être prise dans un délai de 40 jours ouvrables, bien qu'il soit également précisé que la conformité avec les conditions requises doit être vérifiée dans un délai de 30 jours, susceptible de s'étendre à 60 pour complément d'examen dans les « cas exceptionnels ». Ces délais sont beaucoup plus longs que le délai de 10 jours que prévoyait la loi précédente, mais cela est sans conséquence dans la pratique, en partie à cause des demandes de rectification répétées de l'administration compétente, mais aussi de l'absence de décision formelle – les ONG n'en sont jamais informées par le Ministère – ou simplement du non-respect des délais.
169. Aux termes de la loi sur l'immatriculation, en l'absence de décision formelle, l'ONG devrait être « considérée comme immatriculée », le Ministère étant tenu d'émettre le certificat d'immatriculation dans les 10 jours suivant l'expiration du délai²⁹⁸. Or il n'en va pas ainsi dans la pratique.
170. La reconnaissance par l'article 8 de la possibilité de rectifier les demandes d'immatriculation non conformes devrait être saluée comme un progrès ; or des rectifications additionnelles sont souvent demandées alors que la loi exige expressément un seul cycle de rectification pour toutes les erreurs relevées dans un dossier et/ou dans ses pièces annexes²⁹⁹.
171. Le délai de 20 jours (pour examiner un dossier rectifié) figurant dans la loi sur l'immatriculation semble inadéquat, notamment en raison des difficultés pratiques posées par la centralisation du processus de décision tel qu'il existe actuellement. Un délai de 10 jours suivant la réception de la demande rectifiée semblerait suffisant³⁰⁰.
172. Les lenteurs administratives semblent clairement utilisées comme moyen de priver les personnes de leur liberté légitime d'association, et les réponses du Ministère, lorsqu'il répond, peuvent tarder entre 2 à 3 mois et un an, parfois deux. Cette manière illégale de procéder a été dénoncée par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a conclu dans l'arrêt *Ramzanova et autres*

²⁹⁷ Article 11(2).

²⁹⁸ Article 8(5).

²⁹⁹ Article 8(3).

³⁰⁰ Article 8(4).

*c. Azerbaïdjan*³⁰¹, qu'elle s'inscrivait en violation de l'article 11 de la Convention. La Cour a ainsi fait valoir que

« le Ministère a répondu à chaque demande d'enregistrement avec un retard de plusieurs mois. En particulier, la réponse à la troisième demande d'enregistrement, effectuée le 2 octobre 2001, a été fournie avec plus de neuf mois de retard, alors que la loi prévoit clairement un délai de cinq jours. La réponse à la quatrième demande a été émise avec environ six mois de retard. Dans ces circonstances, la Cour ne peut que conclure que le Ministère a contrevenu aux délais de procédure » (paragraphe 64).

De plus, la Cour a rejeté l'excuse avancée par le Gouvernement selon laquelle ces retards résultaient de la charge de travail importante du Ministère. Elle a ainsi estimé [qu']

« il était du devoir d'un Etat contractant d'organiser son système d'enregistrement national et de faire le nécessaire pour que les autorités compétentes puissent se conformer aux délais fixés par sa propre législation et éviter les retards excessifs » (paragraphe 65).

Contrôle judiciaire

173. Dans l'arrêt *Ramazanova*, la Cour a également conclu que le droit interne n'avait pas fourni aux requérants une protection juridique suffisante contre de tels retards. Elle a relevé en outre que

« le droit ne prévoyait pas avec une précision suffisante les effets d'un manquement du Ministère à agir dans les délais prévus par la loi. En particulier, il ne prévoyait pas la possibilité d'un enregistrement automatique des personnes morales ni aucune autre possibilité dans le cas où le Ministère n'agirait pas en temps voulu, compromettant en cela l'objet même des délais procéduraux » (paragraphe 66)³⁰².

174. Ce problème a été formellement traité dans la loi sur les ONG adoptée en 2000 mais, comme indiqué plus haut, rien n'a changé dans la pratique.

175. L'exigence de produire une décision motivée en cas de rejet de la demande d'immatriculation est un point positif³⁰³. Cependant, les lettres notifiant le rejet n'en précisent apparemment pas toujours le fondement légal ; en outre, il arrive aussi qu'elles renvoient à une loi ou disposition non pertinente ou qu'elles interprètent la loi de façon erronée.

176. Le fait qu'un droit de recours en cas de refus soit clairement mentionné dans la législation³⁰⁴ devrait offrir une garantie solide ; malheureusement, les tribunaux ne sont ni en mesure ni désireux d'imposer le respect de la Constitution et de la législation, pas plus d'ailleurs que des accords internationaux auxquels l'Azerbaïdjan est partie (notamment la Convention européenne des droits de l'homme), accords que la loi sur l'immatriculation mentionne pourtant comme faisant partie intégrante de la législation à prendre en compte en la matière³⁰⁵. Les

³⁰¹ Arrêt n° 44363/02 du 1^{er} février 2007.

³⁰² Une violation similaire a été constatée par la Cour dans son arrêt *Ismayilov c. Azerbaïdjan*, n° 4439/04, 17 janvier 2008. Voir aussi *Ismayilov c. Azerbaïdjan* (dec.), arrêt n° 6285/03, 7 juin 2007, où un dossier de demande d'immatriculation a été clos après le décès du fondateur.

³⁰³ L'article 17(2) prévoit que la décision doit être communiquée « par écrit, en précisant les raisons du rejet et en mentionnant les dispositions et articles de la législation auxquels il a été contrevenu lors de la préparation des documents constitutifs de l'association ».

³⁰⁴ Article 11(5).

³⁰⁵ Article 3.

tribunaux laissent donc les autorités libres d'interpréter la loi et de l'appliquer comme bon leur semble, sans les exposer au moindre risque judiciaire.

Conclusion

176. Bien que la menace de saisir la Cour européenne des droits de l'homme ou sa saisine effective ait permis à quelques ONG d'obtenir l'immatriculation³⁰⁶, les autorités se montrent réticentes à accepter, et à plus forte raison à encourager, l'établissement d'ONG indépendantes – à en juger par la manière dont la législation en la matière, adéquate à de nombreux égards, est actuellement appliquée dans le pays.

B. France

Introduction

177. Conformément aux normes internationales et à la constitution, la liberté d'association en France est totale, tant que son objet n'est pas illicite ou contraire aux Lois et aux bonnes mœurs ou encore dont l'objet pourrait porter atteinte à l'intégrité du territoire ou à la forme républicaine du Gouvernement³⁰⁷.

178. Quatre obligations fondamentales s'imposent pour qu'il y ait Association :

- une convention,
- entre deux (au moins) ou plusieurs personnes,
- pour une mise en commun permanente de leurs connaissances ou activités,
- dans un but autre que de partager des bénéfices³⁰⁸.

179. L'esprit de la Loi française repose sur la notion de Convention au contrat qui présuppose l'accord obligatoire entre plusieurs personnes agissant librement et en toute connaissance de cause, sans que leur consentement n'ait été vicié par l'erreur ou le dol duperie, fraude ou la violence. Personne ne peut être déclaré membre d'une association sans son consentement.

180. Les mesures de protection existant à cet égard sont celles prévues par les règles générales régissant les contrats. Ainsi, les mineurs non émancipés sont capables de contracter « dans la mesure définie par la Loi » avec l'autorisation, tantôt expresse, tantôt tacite des parents, sans toutefois pouvoir accomplir des actes d'administration, susceptibles de causer un préjudice au patrimoine. Les majeurs protégés (sous sauvegarde de justice, sous tutelle, sous curatelle) sont soumis aux règles du droit commun des contrats.

181. La réunion, d'un minimum de deux personnes est nécessaire pour qu'il y ait contrat. En France, les associations unipersonnelles n'existent pas. La Loi ne fixe aucun nombre maximal d'associés.

182. La Loi française et son esprit exigent, pour qu'il y ait « association » la mise en commun de façon permanente de leurs connaissances ou leurs activités. » L'engagement associatif est essentiel.

³⁰⁶ Voir les requêtes *Asadov et autres c. Azerbaïdjan* (n° 138/03, 26 octobre 2006), *Mustafayev c. Azerbaïdjan* (déc.) (n° 14712/05, 9 novembre 2006), *Suleymanova c. Azerbaïdjan* (déc.) (n° 26241/05, 18 janvier 2007) et *Alizade c. Azerbaïdjan* (déc.) (n° 2733/05, 20 septembre 2007), dans lesquelles une violation de l'article 11 de la Convention européenne a été constatée mais qui ont été rayées du rôle à la suite de l'immatriculation des ONG concernées.

³⁰⁷ Loi du 01.01.1901 article 3

³⁰⁸ Loi du 01.07.1901 article 1

183. L'accord mis en commun peut prendre la forme d'une participation régulière et effective, ou seulement ponctuelle, à la réalisation de l'objet de l'association, de façon physique, matérielle, intellectuelle ou seulement morale. Le seul fait de payer une cotisation annuelle ne constitue pas le nécessaire « apport constitutif du contrat d'association ». Il est exigé un véritable engagement associatif.
184. La cotisation n'est pas un apport comparable à celui de l'apport mobilier, immobilier ou encore à titre onéreux. Il s'agit simplement d'une source de financement.
185. En contrepartie de l'apport, on obtient la qualité de sociétaire reconnu à l'apporteur avec les droits qui s'y rattachent.
186. La Loi exige par ailleurs la permanence de la mise en commun de connaissances ou d'activités. L'association doit être un groupement permanent, alors que la réunion n'est que momentanée. La notion de permanence évoque donc l'idée de structure, d'organisation, et de soumission à un contrat, peu importe d'ailleurs la durée.
187. Le troisième élément légal constitutif d'une association est l'objet. Son exigence absolue est que les parties au contrat poursuivent un but autre que de partager des bénéfices.
188. Les parties ont, mise à part cette exigence, la plus grande liberté dans le but recherché, qu'il soit individuel ou altruiste. L'association peut évidemment effectuer des opérations de nature commerciale, mais le but ne peut pas être le partage de bénéfices.
189. Un grand principe en droit français, applicable en matière contractuelle, s'applique aux associations, à savoir le principe de la stricte égalité entre membres. Ce principe ne figure pas dans la définition donnée par l'article 1 de la Loi de 1901, mais il est consacré par la jurisprudence.
190. Les droits des membres s'exercent de façon égale entre eux. Ce principe ne peut cependant pas faire obstacle à ce que certaines fonctions de direction donnent une position prédominante. Celle – ci cependant est librement définie en vertu d'un mandat fixé dans le contrat d'association.
191. Parce que le principe d'égalité est contractuel, le contrat lui – même peut apporter des limitations dans ses exceptions.
192. L'association est un contrat de droit privé, sans rapport avec la « démocratie ». Cette dernière est une méthode de Gouvernement qui relève du droit public. Aussi, la liberté contractuelle comporte le droit pour les parties au contrat d'association de doter leur groupement d'un mode de fonctionnement interne démocratique. La seule limite à ne pas franchir est l'absence totale aux droits de participation.
193. Une association est, ni démocratique, ni dictatoriale, elle est ce que souhaite en faire ses membres qui ont la liberté totale de définir les termes du contrat qui les unit. Ce n'est que lorsqu'une association demande un agrément ministériel ou la reconnaissance d'utilité publique qu'elle se voit contrainte de se conformer à des statuts –types qui comporte des mentions obligatoires notamment sur les modalités d'élection et de renouvellement des instances dirigeantes et représentatives ainsi que sur la dévolution des pouvoirs en son sein.

Les restrictions à la liberté d'association au droit français

194. Depuis la Loi du 9 octobre 1981, sans être soumis à un régime d'autorisation préalable du Ministre de l'Intérieur, les étrangers peuvent constituer en France

une association composée, soit uniquement d'étrangers, soit de ressortissants français. Il n'y a pas lieu de faire la distinction, selon qu'il s'agit d'étrangers membres d'un pays de l'Union Européenne ou non.

195. La loi permet aux associations composées d'étrangers domiciliés en France, quel que soit leur nombre dans l'association, d'acquérir la personnalité juridique par simple déclaration.
196. Sans que les textes ne soient précis à cet égard, il semble bien qu'il n'y ait pas de restriction à la possibilité de créer en France une association composée d'étrangers qui ne résideraient pas en France.
197. Il est interdit aux militaires en activité de service, d'adhérer ou de constituer à une association à caractère politique pour une raison évidente, dès lors qu'ils sont au service de l'Etat et de la Nation. L'adhésion à toute autre association n'est pas interdite.
198. Les fonctionnaires ou agents publics disposent du droit de fonder une association, à condition que son objet ne soit pas contraire, ni aux obligations statutaires, ni à l'exercice de la fonction de l'agent public. Pour un certain nombre de hauts fonctionnaires, l'obligation de la stricte neutralité s'impose, et peut donc se poser à l'adhésion à certaines associations qui seraient contraires à leur mandat.
199. En cas de litige, le recours devant les Tribunaux est toujours possible.
200. Enfin, une personne déchue de ses droits civiques peut adhérer à une association, si cette adhésion n'est pas contraire aux statuts.

L'enregistrement et les formalités

201. L'association est un contrat, elle est et reste soumise au principe de l'autonomie de la volonté reconnaissant le libre choix du contenu du contrat. Dès lors, la Loi n'impose aucune disposition particulière concernant le fonctionnement des associations.
202. Par principe, la rédaction des statuts est laissée à l'entière liberté contractuelle des parties. Les modèles (même délivrés par les autorités administratives) ne peuvent être qu'indicatifs, et ne correspondent pas forcément aux besoins de l'association qui se crée.
203. Cependant pour qu'il y ait contrat, il est indispensable qu'il y ait une rédaction minimale qui peut se limiter aux seules mentions que nécessite la publication au journal officiel : titre exact, objet, but et adresse du siège social.
204. Tout ce qui concerne le fonctionnement est laissé à la libre appréciation des cocontractants.
205. L'enregistrement d'une association en France n'est pas obligatoire. Cependant, pour obtenir la « personnalité morale » conférant des droits, il est obligatoire d'enregistrer l'association à la Préfecture ou à la sous-préfecture du siège de l'association, et, d'en publier la création au Journal officiel.
206. Seule cette publication entraîne des frais qui sont, à l'heure actuelle, de l'ordre de 40,00€. Aucun autre frais n'est exigé pour l'enregistrement qui s'effectue dans un délai raisonnable, suivant en cela les délais habituels requis par l'administration, pouvant aller de 8 jours à 15 voire 20 jours.
207. Le refus d'enregistrement ouvre toujours un droit à recours devant la juridiction administrative.

208. En droit français, rien, dans la Loi, n'exige la tenue assemblée générale constitutive. Le contrat est formé et l'association est constituée, dès que les statuts sont signés.
209. D'un point de vue purement administratif, et pour obtenir la personnalité morale, la déclaration de la constitution d'une association se fait auprès de la Préfecture ou à la sous-préfecture du siège de l'association, par dépôt des statuts, datés et signés par un membre fondateur, ainsi qu'une liste des personnes ayant une fonction d'administration ou de direction (le bureau ou le conseil d'administration). Pour obtenir la personnalité juridique, la création de l'association devra ensuite faire l'objet d'une publication au Journal Officiel.
210. Pour être complet, il convient de préciser qu'il existe en France des associations « reconnues d'utilité publique » qui, pouvant recevoir des dons et des legs ou faire appel à des fonds publics, doivent répondre à un formalisme plus strict, ce qui paraît normal dans ce cas.
211. Il convient outre l'obligation de donner l'état civil du conseil d'administration, de demander l'approbation de toutes modifications statutaires au ministère de l'intérieur de déposer annuellement un rapport, tant un rapport moral sur les activités, qu'un rapport financier visé par un commissaire aux comptes. Le statut « d'utilité publique » peut être retiré par le ministre de l'intérieur, si les conditions exigées par la Loi ne devaient pas être strictement remplies.
212. Enfin, il existe les fondations qui ne reposent pas sur une base contractuelle mais financière. En effet, l'acte fondateur consiste en l'affectation irrévocable de biens en vue de poursuivre un but d'intérêt général et non lucratif. La fondation est une personne morale autonome des lors qu'elle est reconnue d'utilité publique. Le caractère d'intérêt général et la dotation initiale sont les critères prépondérants pour l'obtention de ce statut qui implique des obligations équivalents a celles des associations reconnues d'utilité publique.

C. Italie

Introduction

213. Sur un plan général, la législation italienne sur les ONG souffre d'un manque de cohérence et de l'absence d'un cadre complet. Cette situation est particulièrement évidente s'agissant du cadre juridique des ONG travaillant dans le domaine de la coopération pour le développement international.
214. Les récentes tentatives menées par l'ancien gouvernement en 2007 n'ont pas permis d'atteindre les objectifs soulignés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (« OCDE ») dans son examen par les pairs de 2004³⁰⁹.
215. Ce document demandait clairement une refonte du système et des procédures de coopération pour le développement, par une série d'outils et de processus et une définition plus claire des acteurs – les ONG, en tant que telles, sont des intervenants prioritaires des programmes de coopération pour le développement – habilités à mettre en œuvre des stratégies de coopération pour le développement.

309 Italie (2004), examen par les pairs du Comité d'aide au développement. D'un côté, l'examen par les pairs énonce la nécessité d'une stratégie révisée de coopération pour l'Italie, y compris par la décentralisation des procédures, en soulignant le rôle des ONG. De l'autre, il insiste sur l'absence de rôle politique majeur conféré à la communauté des ONG dans la stratégie générale de coopération en Italie.

216. Le fondement juridique de la révision du régime des ONG est la loi N. 49 de 1987³¹⁰. En référence à cette loi, des tentatives d'adaptation aux procédures suggérées par l'OCDE ont été menées par l'intermédiaire notamment du projet de loi sur la réforme du système de coopération italienne avec les pays en développement, intitulé « *Progetto di Legge Sentinelli* », promu par l'ancien vice-ministre de la coopération pour le développement.
217. Destiné à faciliter le travail des ONG dans ce domaine, le projet de loi visait également à la mise en place de l'Agence de coopération pour le développement et la solidarité internationale, sous l'égide du ministère des Affaires étrangères³¹¹, qui aurait également dû coordonner dans un cadre cohérent les programmes mis en œuvre par les ONG éligibles au titre de la loi N. 49 de 1987.
218. La tentative de 2007 - en dépit des excellentes intentions et de certaines propositions remarquables concernant la réorganisation de la coopération pour le développement - a tourné court avec le départ de l'ancien gouvernement et sera, espérons-le, réamorcée par l'exécutif actuel. S'agissant notamment du rôle des ONG, elle n'a pas permis d'identifier avec précision les acteurs de la coopération et de mettre davantage en lumière la spécificité du rôle des ONG.
219. Pour l'heure, le projet de loi a été mis en « stand-by » en raison du changement d'exécutif et les premières informations dont nous disposons quant à son avenir laissent entrevoir un changement d'approche du nouveau gouvernement, le vidant d'une grande part de sa substance.

La législation générale prévue par le Code civil

220. Dans le Code civil, les ONG sont soumises aux normes relatives aux associations et aux fondations³¹², et doivent donc être établies sur la base d'un mémorandum public³¹³.
221. Cet acte constitutif doit préciser le nom de l'organisme, le patrimoine et le siège, ainsi que la structure et les organes dirigeants. Comme pour les associations, l'acte doit préciser les droits et les devoirs des membres ainsi que les procédures d'adhésion³¹⁴. L'acte constitutif et les statuts peuvent également contenir des dispositions relatives à la cessation d'activité de l'organe concerné.
222. En vertu de l'article 18, les administrateurs sont, selon les dispositions régissant leur mandat, considérés comme responsables envers l'organisation : un administrateur qui n'a pas participé à l'acte ayant porté préjudice peut voir sa responsabilité engagée s'il a eu connaissance de la commission de l'acte et s'il ne s'y est pas opposé³¹⁵.
223. L'assemblée de l'association doit être convoquée une fois par an³¹⁶ pour approuver les rapports financiers. Dans d'autres circonstances, elle peut être réunie sur demande d'un dixième des membres ou en cas de besoin. Si les administrateurs ne convoquent pas l'assemblée, elle peut l'être par le Président du tribunal. Les décisions prises par l'assemblée doivent l'être à la majorité des voix alors que pour les décisions portant modification des statuts et de l'acte constitutif, la présence des trois quarts des membres et la majorité des voix des

³¹⁰ Loi N. 49 du 26 février 1987, Journal officiel N. 23 du 28 février 1987.

³¹¹ Article 1(1)(f).

³¹² Code civil italien. Livre I: Des personnes et de la famille.

³¹³ Article 14.

³¹⁴ Article 16.

³¹⁵ Article 19; Limitazioni del potere di rappresentanza

³¹⁶ Article 20.

participants sont requises. Pour décider de mettre un terme à une association, les voix des trois quarts des membres sont nécessaires³¹⁷.

224. En cas de dissolution d'une association, son patrimoine est mis en liquidation selon les dispositions de l'acte ou des statuts³¹⁸. En l'absence de disposition à cet égard, la dissolution est décidée par une autorité publique.

Immatriculation

225. Le Code civil prévoit la mise en place d'un registre public des personnes morales dans chaque province³¹⁹. Le registre peut contenir la date de l'acte constitutif, la date du décret de reconnaissance, le nom, l'objet, le patrimoine, la durée, le siège, des informations détaillées concernant les administrateurs et leurs fonctions. L'immatriculation peut également être demandée *ex officio*.

226. Le registre doit également inclure toutes les modifications apportées à l'acte constitutif, après approbation par l'autorité gouvernementale, ainsi que tout autre changement des informations susmentionnées³²⁰.

227. Des procédures plus détaillées sont établies par la loi 266 du 11 août 1991, sur le bénévolat³²¹ et la loi N.383 du 7 décembre 2000 sur les associations de promotion sociale.

228. Les ONG italiennes peuvent remplir les conditions préalables posées par la loi sur les associations de volontariat de 1991, qui est le cadre de référence pour l'ensemble des sujets de droit privé fondés sur et assurant la promotion du bénévolat en tant qu'activité exercée de manière spontanée et gratuite, à titre personnel et à des fins de solidarité. La qualité de bénévole est incompatible avec toute autre forme de relation d'emploi avec l'organisation.

229. Les ONG peuvent être immatriculées comme associations de volontariat à condition de répondre aux exigences posées par l'article 2 de la loi et de recruter essentiellement des bénévoles à titre gratuit³²². Elles peuvent recruter du personnel si ce dernier contribue et participe au fonctionnement régulier de l'organisation et à sa capacité à gérer efficacement des projets et des actions de solidarité.

230. S'agissant des ressources économiques destinées au fonctionnement des ONG répondant à la loi 266, elles doivent provenir : (a) de contributions des sympathisants et des partenaires ; (b) de contributions de sujets de droit privé ; (c) de financements publics ; (d) de contributions d'organisations internationales pour les activités spécifiques menées par l'organisation ; (e) de dons et legs ; et (f) de recettes dérivant de la prestation de services dans le cadre de conventions avec des autorités publiques³²³.

231. Les associations de volontariat, y compris les ONG adhérant à ce régime, doivent être immatriculées auprès de leurs propres autorités territoriales et figurer officiellement dans les registres régionaux ou provinciaux (pour les provinces autonomes)³²⁴.

³¹⁷ Article 21.

³¹⁸ Articles 30 et 31.

³¹⁹ Article 33.

³²⁰ Article 34.

³²¹ Loi N. 266 du 11 août 1991, Associations de volontariat, Journal officiel N.196 du 22 août 1991

³²² Article 3.

³²³ Article 5.

³²⁴ Article 6(1),

232. Les autorités locales sont habilitées à définir tous les critères d'immatriculation ou de refus imposés aux associations de volontariat. L'immatriculation est une condition *sine qua non* pour pouvoir bénéficier des contributions publiques, signer des conventions avec les autorités publiques ou jouir d'avantages fiscaux³²⁵.
233. La radiation des registres publics est prononcée par l'autorité publique sur la base d'un arrêt motivé³²⁶. L'association dont l'immatriculation est refusée peut faire appel de la décision devant le tribunal administratif régional dans un délai de 30 jours à compter de la date de communication de la décision.
234. Les associations de volontariat sont exemptées du paiement des droits de timbre et d'enregistrement ainsi que de l'impôt sur le revenu des personnes morales (IRPEG) et des impôts locaux sur les revenus (ILOR) à condition que leur utilisation aux fins institutionnelles de l'association soit explicitement mentionnée³²⁷.
235. La loi établit un Observatoire national du volontariat présidé par le ministre du travail, de la santé et des politiques sociales et auquel participent des représentants des organisations de volontariat et des fédérations d'organisations de volontariat.
236. Sur la base des registres, l'Observatoire, établi à titre permanent, est chargé des missions suivantes : (a) évaluer et mettre à jour la liste des organisations, faire connaître leurs activités et y sensibiliser le public ; (b) promouvoir la recherche et les études en Italie et à l'étranger ; (c) promouvoir le bénévolat ; (d) approuver des projets pilotes portés par des organisations de volontariat favorisant la mise en œuvre de méthodologies innovantes ; (e) apporter soutien et compétences à des projets informatiques et de bases de données dans les domaines couverts par la loi ; (f) publier un rapport bisannuel sur le volontariat et la mise en œuvre du cadre juridique concernant les organisations de volontariat aux niveaux national et régional ; (g) soutenir, en coopération avec les régions, la formation et actualiser les activités de services à mener par les organisations couvertes par la loi ; (h) publier un bulletin périodique d'information et de promotion d'autres initiatives de bénévolat ; et (j) promouvoir sur une base triennale la Conférence nationale sur le volontariat³²⁸.
237. Les activités susmentionnées doivent être soutenues financièrement par un fonds spécifique créé au sein du Cabinet du Premier ministre³²⁹.
238. Concernant les ONG, cette loi doit également être mise en rapport avec les dispositions de la loi N.383 du 7 décembre 2000³³⁰, réglementant les associations de promotion sociale.
239. Aux termes de cette loi, les associations relevant de cette catégorie assurent la promotion d'activités d'utilité sociale en faveur des membres ou de tiers. Par ailleurs la loi établit l'Observatoire national des associations de promotion sociale, chargé d'un certain nombre de missions parallèles à celles de l'Observatoire des associations de volontariat, avec lequel il doit coopérer.
240. En général, l'immatriculation des ONG relevant des catégories précédentes peut s'avérer fort utile, notamment lorsqu'il s'agit de promouvoir et de soutenir des

³²⁵ Article 6(2) et article 7.

³²⁶ Article 5(4).

³²⁷ Article 8.

³²⁸ Article 12, para 1.

³²⁹ Article 12, para 2.

³³⁰ Journal officiel N.300 du 27 décembre 2000

activités au plan local (régional ou provincial) ou d'organiser localement des activités de levée de fonds.

La législation au titre du régime de la coopération italienne pour le développement

241. Le document le plus important de la législation italienne en ce qui concerne les ONG est certainement la loi du 26 février 1987³³¹, qui reconnaît les ONG comme des acteurs dans le domaine spécifique de la coopération pour le développement.
242. L'article 1 de la loi évoque les « acteurs privés » en tant qu'intervenants qualifiés pour mettre en œuvre des programmes de coopération à développer par les institutions compétentes (pour l'essentiel le ministère italien des Affaires étrangères). Cette approche montre clairement que la politique triennale de coopération pour le développement inclut le soutien à la réalisation de projets et de programmes menés par des ONG considérées comme éligibles par le ministère des Affaires étrangères, en vertu d'une procédure spécifique développée par ce dernier.
243. La procédure implique une évaluation des prérequis pour gérer des projets de développement, ainsi que de la capacité à les mener à bien du point de vue administratif. La loi permet également aux ONG de participer au Comité Consultatif pour la Coopération et le Développement, où elles sont représentées par 5 experts d'organisations reconnues par le ministère des Affaires étrangères³³². A ce jour, selon la liste publiée par le ministère, 226 associations sont considérées comme des ONG éligibles au titre de la loi 49.
244. La procédure d'éligibilité des ONG pour les activités de coopération pour le développement selon la loi N. 49 est régie par les articles 28 et 29, qui traitent respectivement de l'éligibilité des ONG et des effets de la procédure proprement dite.
245. Les ONG travaillant dans le domaine de la coopération pour le développement sont reconnues comme éligibles par un décret du ministère des Affaires étrangères, après décision préalable de la Commission des ONG établie par l'article 8 de cette même loi.
246. L'éligibilité peut être requise pour : (a) la mise en œuvre de projets de développement à moyen et long terme dans des pays en développement ; (b) la sélection, la formation et l'emploi de fonctionnaires ; (c) la formation du personnel et de ressortissants des pays en développement ; et (d) la sensibilisation et l'éducation aux activités de développement³³³.
247. L'éligibilité peut être accordée pour un ou plusieurs domaines d'activité des ONG prévus par la loi et sur la base des exigences suivantes³³⁴ :
- (a) L'ONG doit être créée conformément aux articles 14, 36 et 39 du Code civil italien³³⁵ ;
 - (b) L'objectif institutionnel de l'organisation doit être la coopération pour le développement en faveur de pays du tiers monde ;

³³¹ Loi N.49 du 26 février 1987, Journal officiel N.23 du 28 février 1987.

³³² Article 8(1)(f).

³³³ Article 28(2).

³³⁴ Article 28(4).

³³⁵ L'article 14 (1) stipule que les associations et fondations doivent être établies par une procédure publique, l'article 36 traite des associations non enregistrées comme personnes morales et l'article 39 traite des comités d'aide et de bienfaisance.

- (c) L'ONG doit mener des activités à but non lucratif et tous ses revenus et recettes financières doivent être consacrés à son objectif institutionnel non lucratif ;
 - (d) L'ONG ne doit entretenir aucune relation de subordination avec des organisations à but lucratif, ni être liée d'une quelconque manière aux intérêts d'entités à but lucratif publiques ou privées, qu'elles soient italiennes ou étrangères ;
 - (e) L'ONG doit offrir des garanties adéquates pour la mise en œuvre des activités prévues, et disposer à cet effet du personnel nécessaire en Italie et à l'étranger ;
 - (f) L'ONG doit rendre compte de son expérience et de sa capacité opérationnelle au cours des trois dernières années au moins, dans les domaines pour lesquels l'éligibilité est requise ;
 - (g) L'ONG accepte de se soumettre aux contrôles et vérifications périodiques effectués par la Direction générale de la coopération pour le développement du ministère, aux fins de l'actualisation de l'éligibilité ;
 - (h) Les ONG soumettent les rapports financiers des trois dernières années d'activité avant la demande d'éligibilité ; et
 - (i) Les ONG doivent présenter un rapport annuel sur la mise en œuvre de leurs activités.
248. Les ONG éligibles sont habilitées à percevoir des subventions pour la mise en œuvre de la coopération pour le développement, couvrant 70 % du montant total des projets proposés. Ces subventions devront être complétées par d'autres sources de financement indépendantes. Les ONG peuvent aussi gérer directement des programmes de développement globaux intégralement financés par la Direction générale de la coopération pour le développement³³⁶. Les activités de coopération menées par les ONG éligibles en vertu de la loi doivent être considérées comme des activités non commerciales et sont de ce fait exonérées de la fiscalité applicable aux associations commerciales³³⁷.
249. Enfin, l'article 31 de la loi N.49 prévoit l'emploi d'experts des ONG dans les programmes dont le ministère assure directement la promotion.
250. En liaison avec le régime national de coopération pour le développement, il convient de citer également les régimes de coopération décentralisée promus par les autorités locales. La coopération décentralisée, moyen essentiel de reconnaissance et de travail pour les ONG, est abordée dans la loi N.49 elle-même, et détaillée par les législations régionales, provinciales et municipales qui proposent directement des activités de coopération internationale avec des pays en développement impliquant différents acteurs sur leur propre territoire.
251. Très souvent, la législation régionale est même plus progressiste et structurée que le régime national et prévoit très clairement la participation des ONG aux activités de coopération. C'est le cas par exemple de la région de Toscane, de celle de Vénétie, de la région d'Émilie Romagne ou encore de la province autonome de Trente³³⁸.

³³⁶ Article 29(2)

³³⁷ Article 29(4).

³³⁸ Région de Vénétie, loi régionale N.55 du 16 décembre 1999; région d'Émilie Romagne loi N.12 du 24 juin 2002; région du Piémont, loi N. 67 du 17 août 1995; région de Toscane, loi N. 73 du 28 décembre 2005; Province de Trente, loi sur la coopération internationale et la solidarité du 15 mars 2004.

Régime d'imposition

252. Selon le décret législatif N. 460, du 4 décembre 1997, les ONG peuvent bénéficier d'un régime fixant un cadre complet de règles d'imposition et d'exonération fiscale pour les organisations non commerciales et les organisations à but non lucratif d'utilité sociale³³⁹.
253. Les ONG peuvent en fait être reconnues comme des organisations à but non lucratif d'utilité sociale (« ONLUS »)³⁴⁰ à condition que leurs statuts mentionnent explicitement que leur activité couvre l'un des secteurs suivants : assistance sociale et sanitaire ; services de bienfaisance ; éducation ; formation ; sport amateur ; protection et promotion du patrimoine artistique, historique et environnemental ; protection des droits civils ; recherche scientifique à des fins sociales.
254. Les organisations répondant au régime de la loi doivent avoir pour objet exclusif la solidarité sociale et il leur est interdit de distribuer des revenus ou des ressources financières à leurs partenaires ou membres.
255. Les ONG de coopération pour le développement peuvent spécifiquement être considérées comme relevant du décret car elle opèrent pour le bien-être de la population dans des pays du tiers monde et mènent des activités humanitaires³⁴¹.

D. Fédération de Russie*Introduction*

256. En Fédération de Russie, le cadre juridique du développement de la société civile — et plus particulièrement des ONG — est très dynamique et reflète les réformes permanentes entreprises dans le pays ces dernières décennies. La loi reconnaît différentes formes³⁴² d'organisations non commerciales (à but non lucratif) — désignées parfois sous l'acronyme « ONC » — dont certaines correspondent à la définition étroite des ONG énoncée au paragraphe 1 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

³³⁹ Journal officiel N.1, 2 janvier 1998

³⁴⁰ Article 10(1).

³⁴¹ Il convient, à cet égard, de mentionner le décret du 21 mars 2001 établissant l'Agence pour les organisations à but non lucratif d'utilité sociale, dont le siège est à Milan et qui concerne également certaines ONG. L'Agence travaille sous le contrôle du Premier ministre, du ministère du Travail, de la santé et des politiques sociales et du ministère des Finances et s'est vue confier par le ministère du Travail, de la santé et des politiques sociales des missions pour notamment rationaliser les activités des organisations à but non lucratif : (a) offrir un cadre stratégique et mener des activités de contrôle et de supervision pour les organisations à but non lucratif ainsi que pour des entités non-commerciales ; (b) formuler des propositions quant aux normes à mettre en œuvre pour les organisations à but non lucratif et les entités non-commerciales ; (c) promouvoir les activités d'étude et de recherche ; (d) favoriser les activités de sensibilisation du grand public et des associations aux questions sociales ; (e) assurer la formation et la qualification du personnel des organisations à but non lucratif ; (f) coordonner la collecte, la mise à jour et le contrôle des données et documents concernant les organisations ; (g) promouvoir les échanges culturels sur les questions sociales avec des organismes de pays tiers ; (h) informer les autorités concernées des éventuels points critiques dans la mise en œuvre de la législation pertinente par les organisations à but non lucratif ; (i) superviser les activités de collecte de fonds ; (j) superviser la distribution des ressources financières restantes et des biens immobiliers en cas de dissolution ; et (k) promouvoir les initiatives d'intégration et de débat avec l'administration publique, en mettant plus particulièrement l'accent sur les autorités locales. L'Agence est composée de 10 membres nommés par le Premier ministre sur proposition du ministère du Travail, de la santé et des politiques sociales et du ministère des Finances, ainsi que par la Conférence État/régions.

³⁴² Associations publiques, fondations, institutions, sociétés en nom collectif à but non commercial, organisations autonomes non gouvernementales et autres (voir les articles 6 à 11 de la LFONC).

257. Les règles de fonctionnement de ces ONC sont posées essentiellement par le Code civil, la Loi fédérale n°7 du 12 janvier 1996 sur les organisations non commerciales (« la LFONC ») et la Loi fédérale n°82 du 19 mai 1995 sur les associations publiques (« la LFAP »), laquelle — en qualité de loi spéciale — règlemente de manière plus détaillée le fonctionnement des « associations publiques »³⁴³ en tant que sous-catégorie d'ONC³⁴⁴.
258. Une ONC est définie comme « une entité n'ayant pas la réalisation d'un profit comme but principal de son activité et ne distribuant pas les bénéfices réalisés aux membres actifs », tandis qu'une association publique (« AP ») est « une entité volontaire, autogérée à but non lucratif, constituée à l'initiative de personnes unies sur la base d'une communauté d'intérêts en vue de réaliser certains objectifs »³⁴⁵.
259. La présente étude se concentre sur la LFONC et la LFAP, telles qu'elles ont été amendées. Les partis politiques et les organisations religieuses échappent à son champ d'application, car — en Russie — ces entités sont réglementées par des instruments législatifs distincts. L'étude se limite également aux organisations comptant des adhérents, à l'exclusion d'autres entités telles que les fondations. Les sociétés en nom collectif à but non commercial établies en vertu de la LFONC et les organisations publiques³⁴⁶ établies en vertu de la LFAP sont toutes des associations comptant des adhérents³⁴⁷ sous forme de personnes physiques et/ou morales³⁴⁸ (auquel cas les personnes morales affiliées aux organisations publiques doivent être elles-mêmes des AP).
260. L'interrelation entre la LFONC et la LFAP peut déconcerter, dans la mesure où la distinction entre les champs d'application respectifs de ces deux lois n'est pas toujours évidente. Au sein du système de droit russe, les deux lois s'articulent selon le schéma loi principale - loi spéciale, mais certaines incohérences dans la formulation et la structure des deux textes génèrent parfois une impression d'ambiguïté. La profonde réforme législative introduite en 2006 a encore aggravé cette situation³⁴⁹.
261. Avant les amendements de 2006, l'un des principaux critères permettant de distinguer entre ces deux lois — notamment sous l'angle de l'établissement et de l'acquisition de la personnalité juridique — tenait à ce que les entités organisationnelles constituées dans le cadre de la LFONC étaient uniquement assujetties à une procédure de notification simple et rapide, alors que les entités organisationnelles constituées dans le cadre de la LFAP étaient soumises à une procédure d'enregistrement. Depuis l'entrée en vigueur des amendements, toutes les entités créées en vertu de l'une ou l'autre loi sont soumises à une procédure d'enregistrement compliquée. La confusion découle également du niveau élevé de fragmentation des formes organisationnelles³⁵⁰. L'ensemble de ces

³⁴³ Les associations publiques incluent plusieurs sous-catégories basées sur la forme juridique des entités : organisations publiques, mouvements de masse, fondations publiques, institutions publiques et autres (voir l'article 7 de la LFAP).

³⁴⁴ Voir l'article 6 de la LFONC.

³⁴⁵ Voir l'article 2 de la LFONC et l'article 5 de la LFAP.

³⁴⁶ Le terme « publique » est utilisé dans la loi au sens de « non gouvernementale » pour indiquer l'appartenance à la société civile.

³⁴⁷ Voir l'article 8 de la LFONC et l'article 8 de la LFAP.

³⁴⁸ Ces deux formes juridiques sont désignées ci-après sous le terme d'« associations » au sens de la Recommandation.

³⁴⁹ Voir la Loi fédérale [LF] n° 18 du 10 janvier 2006 relative à l'introduction d'amendements dans certaines lois de la Fédération de Russie (la « LF 18 »).

³⁵⁰ Par exemple, plusieurs types de fondations/fonds — publics, privés, d'entreprise, gouvernementaux, etc. — sont régis par différentes lois telles que la LFAP, la LFONC et d'autres lois spéciales.

caractéristiques génère bien entendu une certaine incertitude concernant les modalités d'établissement des organisations à but non lucratif en Fédération de Russie.

Groupements informels

262. Depuis l'introduction des amendements contenus dans la LF 18, les exigences en matière d'établissement et d'enregistrement sont très semblables pour les ONC et les AP. Les deux types d'entités doivent désormais s'adresser aux autorités d'enregistrement afin d'acquérir la personnalité juridique, mais la loi n'empêche pas l'existence d'associations dépourvues de cette personnalité³⁵¹. Cependant, l'exercice de cette liberté proclamée demeure quelque peu confus en pratique, dans la mesure où la LFONC comme la LFAP — dans leurs dispositions consacrées à l'enregistrement — exigent de toute organisation qu'elle dépose une demande d'enregistrement dans un délai de trois mois à compter de la date de son établissement³⁵². Par conséquent, il semble que le choix de s'enregistrer ou pas ne puisse pas être fait à n'importe quelle étape de l'existence de l'entité. Ce constat peut servir de point de départ à un débat sur l'antagonisme entre la prescription d'un tel délai et la liberté de décider entre l'acquisition de la personnalité juridique et le maintien de l'entité sans statut juridique formel³⁵³. Une autre question soulevant l'attention tient au fait que, en vertu de la législation russe, lorsqu'une organisation exerce ses activités sans s'être d'abord soumise à la formalité de l'enregistrement, elle ne dispose que de droits restreints ce qui tend à dissuader tous les dirigeants potentiels d'opter pour un fonctionnement sans l'acquisition préalable de la personnalité juridique³⁵⁴.
263. Néanmoins, il est possible d'établir des groupements informels à condition de respecter la seule restriction générale applicable, à savoir l'interdiction de poursuivre des objectifs ou de mener des actions extrémistes³⁵⁵. Bien que la possibilité pour les groupements informels de s'établir ou d'entreprendre des activités ne doive pas être juridiquement encadrée, il convient de se féliciter de cette évolution dans la mesure où elle contribue positivement à la création et au fonctionnement de ces entités**je ne comprends pas la logique de cette phrase, ni son articulation avec les phrases précédente et suivante [NdT]**. À cet égard,

³⁵¹ Par exemple, en vertu de l'article 3 de la LFAP (lequel définit le contenu du droit d'association), les personnes sont libres de créer des AP sans obtenir au préalable l'autorisation d'organismes publics et jouissent également du droit de rejoindre de telles associations. Une association établie de cette manière peut s'enregistrer par la suite ou exercer ses activités sans se soumettre à cette formalité et sans disposer, par conséquent, des droits inhérents à la personnalité juridique. Un autre exemple d'établissements légitimes sans enregistrement est celui tenant aux organisations de jeunesse (destinées aux plus de 14 ans) et pour enfants (destinées aux 8-13 ans) ; voir l'article 19 de la LFAP. L'enregistrement des AP pour jeunes et pour enfants n'est envisageable que si les organes directeurs des associations concernées regroupent des personnes majeures et parfaitement capables juridiquement ; voir l'article 21 de la LFAP.

³⁵² Voir l'article 13.1 de la LFONC et l'article 21 de la LFAP.

³⁵³ Voir le paragraphe 3 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 24 de son exposé des motifs.

³⁵⁴ En vertu de l'article 27 de la LFAP et du Code civil, une AP dépourvue de la personnalité juridique ne peut pas participer à l'élaboration des décisions d'un organisme public central ou régional ; créer des moyens de communication de masse et se livrer à des activités d'édition ; participer à des élections et à des référendums ; posséder des comptes en banque à son nom ; être partie à une instance judiciaire ; ou conclure des accords en son nom propre. De même, l'article 3 de la LFONC énonce clairement qu'une ONC doit d'abord acquérir la personnalité juridique par le biais de l'enregistrement avant de pouvoir posséder des biens propres ou acquérir et exercer des droits patrimoniaux et non patrimoniaux, remplir certains devoirs et être partie à une instance judiciaire.

³⁵⁵ En vertu de l'article 16 de la LFAP, il est interdit d'établir des associations publiques et de leur permettre de poursuivre des activités dès lors que les entités concernées, sous l'angle de leur objectif et de la manière dont elles poursuivent celui-ci, relèvent de l'extrémisme.

l'approche législative russe tenant à ne conférer explicitement que certains droits à ces groupements, toutes les activités non expressément autorisées étant supposées interdites³⁵⁶, apparaît excessivement restrictive et contraire à l'esprit des normes internationales existantes. Par exemple, l'article 27 de la LFAP — lorsqu'il refuse le droit aux groupements informels de mener des activités d'édition — est incompatible avec le principe découlant de l'article 10 de la Convention européenne, lequel reconnaît à toute personne (y compris les ONG. avec ou sans personnalité juridique) le droit à la liberté d'expression³⁵⁷.

Portée

264. La nécessité de disposer d'un nombre minimum de sous-divisions structurelles afin de pouvoir s'établir et mener des activités en tant qu'organisation nationale ou interrégionale, ainsi que la limitation des organisations régionales et locales à un territoire restreint³⁵⁸, réduit le choix du niveau d'opérations, ce qui est contraire à la Recommandation CM/Rec(2007)14³⁵⁹ et s'analyse en une restriction apparemment inutile à la liberté d'établissement, ainsi qu'à la liberté de l'organe directeur de déterminer la structure administrative de son organisation³⁶⁰.
265. L'article 27 de la LFAP constitue une autre source d'inquiétude, dans la mesure où il prévoit que la jouissance des droits qu'il énonce par les associations publiques (avec ou sans personnalité juridique) peut être limitée par une loi fédérale ou bien un traité ou un accord international de la FR dès lors qu'une AP a été créée par des étrangers et des apatrides ou avec leur participation.

Fondateurs

266. La LFONC et la LFAP contiennent une série de restrictions visant les catégories de personnes aptes à devenir fondateurs, adhérents ou membres actifs d'une organisation créée en vertu de leurs dispositions³⁶¹. Certaines de ces

³⁵⁶ L'article 27 de la LFAP énonce les droits des associations publiques :

« Afin de réaliser les objectifs pour lesquels elle a été créée, une association publique dépourvue de la personnalité juridique jouira du droit :

- de diffuser librement des informations sur ses activités ;
- d'organiser de petites réunions de travail, des réunions et des manifestations, processions et piquets de grève ;
- de présenter et de protéger ses droits, ainsi que les intérêts licites de ses adhérents et participants, devant les pouvoirs publics au niveau des autorités centrales, des collectivités locales et des autres associations publiques ;
- *d'exercer d'autres pouvoirs, pourvu que ceux-ci soient expressément prévus par les lois fédérales régissant des types spécifiques d'associations publiques* ;
- de lancer des initiatives portant sur des questions liées à la réalisation des objectifs pour lesquels elles ont été créées, de soumettre des propositions aux autorités centrales et aux collectivités locales » (la mise en italique est de nous).

³⁵⁷ Voir le paragraphe 5 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 26 de son exposé des motifs.

³⁵⁸ Voir l'article 14 de la LFAP.

³⁵⁹ Voir le paragraphe 4 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 25 de son exposé des motifs.

³⁶⁰ Voir le paragraphe 47 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 91 de son exposé des motifs, ainsi que le principe 18 des Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe.

³⁶¹ En vertu de l'article 15 de la LFONC et de l'article 19 de la LFAP, les fondateurs de ces organisations doivent être des personnes physiques et/ou morales (concernant les AP, les personnes morales affiliées doivent être également des associations publiques). Cependant, la formulation des deux dispositions, bien que très semblable, est déroutante dans la mesure où la LFONC utilise le terme « parfaitement capables juridiquement », tandis que la LFAP mentionne des personnes physiques majeures. Les étrangers et les apatrides résidant légalement en Fédération de Russie peuvent également devenir fondateurs (membres,

restrictions sont incompatibles avec que les normes et les meilleures pratiques internationales³⁶². Par exemple, l'exclusion totale des étrangers ou des apatrides déclarés comme *persona non grata* en vertu de la législation russe applicable semble déborder la portée de l'autorisation limitée de restreindre l'activité politique des non-ressortissants telle qu'elle est concédée par l'article 16 de la Convention européenne. C'est le cas, par exemple, lorsque l'affiliation des intéressés à une organisation n'a absolument aucun rapport avec les activités ayant motivé la décision de considérer leur présence comme indésirable sur le territoire russe, notamment lorsque cette présence n'est même pas nécessaire, dans la mesure où l'exercice de certaines libertés fondamentales devrait être garanti sans tenir compte des frontières³⁶³. Il sera notamment difficile de justifier pareille interdiction de participation de ces personnes à une organisation vouée par exemple à la culture³⁶⁴. En tout cas, une telle disposition est contraire à la recommandation CM/Rec(2007)14, laquelle prévoit que la restriction doit être clairement liée aux activités en jeu et que sa durée doit toujours respecter le principe de proportionnalité³⁶⁵. Ce constat vaut également pour les autres cas de figure dans lesquels l'impossibilité de participer à une ONG résulte des activités passées de l'individu concerné ou de certaines condamnations antérieures³⁶⁶. De plus, la restriction visant les personnes dont les actes ont été reconnus comme dénotant une activité extrémiste par une décision judiciaire entrée en vigueur semble trop vague et générer un niveau excessif d'incertitude, compte tenu de la formulation trop vague de la législation anti-extrémiste du pays.

267. Force est de constater également une incompatibilité entre les normes internationales et l'interdiction automatique et totale — pour quiconque a été condamné et incarcéré sur la base d'une décision judiciaire — de fonder et rejoindre une AP ou de prendre part à ses activités. Cette mesure est clairement disproportionnée dans ses effets et n'est pas clairement liée à l'infraction ayant suscité la condamnation initiale³⁶⁷. La Cour européenne estime que le contrôle d'une association doit se fonder sur les actes réellement commis après son établissement (lesquels, s'ils sont illégaux peuvent conduire à la dissolution conformément à la loi), alors que les activités antérieures ou les intentions

participants). Rares sont les catégories de personnes non susceptibles de devenir fondateurs (adhérents, membres actifs) : les étrangers ou les apatrides dont le séjour dans le pays a été déclaré indésirable conformément à la législation russe applicable ; les personnes dont le nom apparaît sur la liste établie en vertu du paragraphe 2 de l'article 6 de la Loi fédérale n° 115 sur la lutte contre la légalisation (blanchiment) des produits du crime et le financement du terrorisme du 7 août 2001 ; les associations publiques ou les organisations religieuses aux activités desquelles il a été mis fin conformément à l'article 10 de la Loi fédérale n° 114 sur la lutte contre les activités extrémistes du 25 juillet 2002 ; les personnes dont les actes ont été déclarés comme revêtant des signes d'activité extrémiste dans une décision judiciaire exécutoire rendue par un tribunal. La LFAP n'inclut qu'une catégorie supplémentaire : les personnes condamnées et incarcérées en vertu d'un jugement rendu par un tribunal. Les personnes âgées de plus de 14 ans et de plus de 8 ans peuvent rejoindre les organisations de jeunesse ou pour enfants, respectivement. Les organes relevant du Gouvernement central ou d'une collectivité locale ne peuvent pas devenir fondateurs (adhérents, membres actifs) d'une AP.

³⁶² Voir le paragraphe 16 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 44 de son exposé des motifs.

³⁶³ Voir, par exemple, l'article 10 de la Convention européenne.

³⁶⁴ Voir le paragraphe 22 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 56 de son exposé des motifs.

³⁶⁵ Voir les paragraphes 22 et 30 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et les paragraphes 57 et 69 de son exposé des motifs.

³⁶⁶ Voir les restrictions analysées plus haut dans la note de bas de page 428.

³⁶⁷ Voir les paragraphes 22 et 30 de la Recommandation M/Rec(2007)14 et les paragraphes 57 et 69 de son exposé des motifs.

alléguées des fondateurs ne devraient pas jouer un rôle aussi déterminant dans le cadre dudit contrôle³⁶⁸. Les points susmentionnés vont également à l'encontre de la Recommandation CM/Rec(2007)14, dans la mesure où toute personne devrait pouvoir être en mesure de rejoindre une ONG sans être soumise à des restrictions injustifiables imposées par la loi et où les Etats ne devraient pas pratiquer de discrimination entre des ONG — en se basant sur le prétendu caractère « acceptable » de ses adhérents —, tant que les objectifs poursuivis et les moyens employés par l'organisation sont licites³⁶⁹.

268. Le nombre minimum de fondateurs requis respectivement par l'article 15 de la LFONC et l'article 18 de la LFAP est d'une personne (sauf pour certaines organisations comptant des adhérents) pour une ONG et de trois personnes physiques pour les AP. Le nombre de fondateurs pour différents types d'organisations peut être précisé dans les lois spéciales pertinentes. Ledit nombre est conforme aux normes internationales, dans la mesure où il n'est pas fixé suffisamment haut pour décourager l'établissement, même si la justification d'un seuil de trois personnes physiques pour les AP n'est pas évidente³⁷⁰.

Procédure d'enregistrement

269. Il convient de poursuivre l'analyse de certains aspects de la procédure d'enregistrement à laquelle est soumise toute organisation établie ayant choisi d'acquérir la personnalité juridique.
270. La loi³⁷¹ fixe les frais d'enregistrement officiel à 2 000 roubles (soit environ 54 EUR), sauf pour les partis politiques qui ne doivent acquitter que 1 000 RUR. Le niveau de ces frais de traitement des demandes d'enregistrement ne saurait être qualifié d'encourageant³⁷², mais la plus grande source de préoccupation tient au coût total de l'enregistrement, y compris les honoraires de l'avocat ou de l'intermédiaire dont on ne saurait manifestement pas se passer compte tenu de la complexité de la procédure et de la formulation ambiguë des lois applicables. Selon le journal *Vedomosti* daté du 21 mars 2007³⁷³, faire enregistrer une nouvelle ONG revient beaucoup plus cher que constituer une entité commerciale dotée de la personnalité juridique : la différence peut aller jusqu'à 40 % et elle est due au coût extrêmement élevé des services des intermédiaires requis pour préparer correctement la demande.
271. Afin d'obtenir les droits liés à la personnalité juridique, les organisations — qu'elles soient créées en vertu de la LFONC ou de la LFAP — doivent se soumettre à un enregistrement conformément à la Loi fédérale n°129 sur l'enregistrement officiel des entités juridiques et des entrepreneurs privés du 8 août 2001 et à la procédure prévue par les lois spéciales pertinentes éventuellement applicables³⁷⁴. Pour obtenir cet enregistrement, elles doivent communiquer les documents suivants (parfois en plusieurs exemplaires) à l'organe fédéral compétent ou à l'une de ses agences régionales : une demande ;

³⁶⁸ Voir la jurisprudence de la Cour européenne telle qu'elle est analysée dans la partie A de l'Aperçu thématique**titre à vérifier [NdT]**.

³⁶⁹ Voir le paragraphe 16 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et les paragraphes 44 à 46 de son exposé des motifs, ainsi que le principe 15 des Principes fondamentaux et les paragraphes 29, 35 et 45 de leur exposé des motifs.

³⁷⁰ Voir le paragraphe 17 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 47 de son exposé des motifs.

³⁷¹ Voir le Code fiscal de la FR, partie deux, section 8, chapitre 25.3, article 333.33.

³⁷² Voir le paragraphe 33 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 74 de son exposé des motifs.

³⁷³ Voir <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2007/03/21/122662>.

³⁷⁴ Article 13.1 de la LFONC et article 21 de la LFAP.

les statuts ou l'acte constitutif³⁷⁵ ; un résumé du procès-verbal ou de la résolution de l'assemblée constituante ou de l'assemblée générale ayant décidé l'établissement de l'organisation et approuvé les statuts ou l'acte constitutif et la liste des membres de ses organes directeurs ; des informations sur les fondateurs ; un document confirmant le paiement des droits d'enregistrement ; des informations sur l'adresse de l'organisation ; et des documents confirmant la légitimité de l'utilisation — par l'organisation — d'un nom ou de symboles protégés par la législation russe sur la propriété intellectuelle et le droit d'auteur. De plus, chaque AP doit soumettre — s'il s'agit d'une association internationale, nationale ou interrégionale — le procès-verbal de ses réunions constitutives ou des assemblées générales de ses sous-divisions structurelles. Par ailleurs, les ONC doivent, s'il y a lieu, soumettre un extrait du registre des personnes morales délivré par le pays étranger compétent (ou un document juridique équivalent) attestant du statut juridique du fondateur lorsque celui-ci est une organisation étrangère. Bien que les exigences répertoriées ci-dessus soient généralement compatibles avec les normes internationales existantes, le besoin de justifier par une autorisation spéciale de la légitimité de l'utilisation du mot « Russie » dans le nom, par exemple, ainsi que la nécessité de soumettre des données sur les antennes et les bureaux régionaux, semble excessif et aller au-delà de ce qui était initialement envisagé³⁷⁶.

272. En vertu de l'article 13.1 de la LFONC et de l'article 21 de la LFAP, toute décision sur l'enregistrement officiel d'une organisation doit être rendue par un organe fédéral du pouvoir exécutif, par un organe officiel d'enregistrement autorisé ou par un bureau régional dudit organisme³⁷⁷. L'octroi de l'enregistrement se traduit par une entrée dans le registre officiel unique des personnes morales (« le Registre »), lequel contient des informations concernant l'établissement, la réorganisation et la dissolution. Dans un délai de 30 jours concernant les AP et de 14 jours ouvrables (en cas de décision positive) ou d'un mois (en cas de décision négative)³⁷⁸ concernant les ONC, l'organe d'enregistrement doit rendre une décision ; en cas de refus, ladite décision doit être rendue par écrit et motivée. Dès qu'il arrête une décision, l'organe d'enregistrement transmet toute l'information et la documentation pertinentes requises à l'organisme chargé de

³⁷⁵ Concernant la nature et le contenu des « documents constitutifs », l'article 14 de la LFONC les définit comme : les statuts approuvés par les fondateurs (membres actifs) pour certaines formes organisationnelles ou l'accord constitutif conclu par les membres et les statuts approuvés par ces derniers pour d'autres formes. Les documents doivent indiquer le nom et préciser le caractère des activités de l'entité et sa forme organisationnelle, l'endroit où elle siège, le but et les objectifs de son activité, les renseignements relatifs à ses antennes ou bureaux locaux, les droits et devoirs de ses adhérents, les conditions et la procédure requises pour rejoindre et quitter l'organisation (s'il s'agit d'une organisation comptant des adhérents), l'origine de ses biens immeubles, la procédure d'amendement des actes constitutifs, la procédure d'utilisation desdits biens immeubles en cas de liquidation et tout autre document prévu par les lois fédérales applicables. Les actes constitutifs des organisations relevant du type comptant des adhérents doivent aussi fixer les conditions de désignation et les compétences de leurs organes directeurs, ainsi que leurs procédures de prise de décision (notamment sur les questions requérant des décisions à l'unanimité ou à la majorité qualifiée). Les actes constitutifs peuvent également contenir d'autres dispositions n'étant pas contraires à la loi.

³⁷⁶ Voir le paragraphe 31 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 70 de son exposé des motifs.

³⁷⁷ Il s'agissait auparavant du service d'enregistrement fédéral dont les pouvoirs — concernant l'enregistrement des ONC, des PA et de certains autres types d'organisations — ont été transférés au ministère de la Justice par le décret n° 724 promulgué le 12 mai 2008 par le Président de la Fédération de Russie.

³⁷⁸ Article 23.1 de la LFONC.

tenir le Registre à jour³⁷⁹. Ce dernier doit insérer l'entrée correspondante dans le Registre dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la réception de l'information et de la documentation et confirmer l'inscription à l'organe ayant rendu la décision d'enregistrement dans un délai d'un jour à compter de ladite inscription. Dans un délai de trois jours à compter de la réception de cette notification du Registre, l'organe d'enregistrement fournit un certificat d'enregistrement au demandeur. Cette procédure trop compliquée de communication et de transmission de l'information entre différents organes ne paraît pas particulièrement encourageante ou facile à comprendre³⁸⁰, notamment pour quiconque tente de prévoir la durée totale du processus d'enregistrement.

273. Les délais formels assignés aux différentes phases de la procédure d'enregistrement expliquent que la procédure globale prend généralement deux mois et parfois davantage. L'expiration desdits délais ne provoque ni un enregistrement automatique, ni une présomption de refus. Cependant, un refus³⁸¹ d'enregistrement ou l'incapacité de rendre une décision dans le délai prescrit³⁸² peut être contesté devant un organe supérieur ou un tribunal. La période de deux mois nécessaire au traitement des demandes ne saurait être considérée comme courte et raisonnable³⁸³ à l'aune des exigences de la Recommandation CM/Rec(2007)14, notamment parce que ce délai semble supérieur à celui requis pour l'enregistrement d'une personne morale commerciale en Russie ou d'une ONG dans les autres pays européens (où la procédure ne prend que quelques jours et non pas des semaines ou des mois). En vertu de la loi³⁸⁴, l'enregistrement de personnes morales commerciales est effectué directement par l'administration fiscale qui transmet les documents au Registre dans un délai de cinq jours. De toute évidence, une fois enregistrées, ces personnes morales commerciales doivent encore se soumettre à d'autres procédures de constitution telles que l'enregistrement auprès de la commission statistique nationale et auprès de fonds non budgétaires (caisse de retraite, caisse d'assurance médicale obligatoire et caisse de sécurité sociale), la fabrication et l'enregistrement du cachet de la société, l'ouverture de comptes bancaires, etc. Cependant, la durée totale des formalités requises pour créer une société entièrement nouvelle n'excède pas 15 à 30 jours, soit moitié moins que le temps nécessaire à l'enregistrement d'une organisation non commerciale. Avant la réforme législative introduite en 2006 par la LF 18, les ONG n'étant pas des PA, pouvaient s'enregistrer — comme les sociétés commerciales — directement auprès de l'administration fiscale dans le cadre d'une procédure plus simple, laquelle permettait d'arrêter une décision dans un délai de cinq jours.

274. L'impossibilité de corriger une demande d'enregistrement pendant le processus lorsque l'autorité compétente considère que certaines exigences légales n'ont pas été remplies s'analyse clairement en une carence du système décrit ci-dessus. Actuellement, même la plus petite erreur entraîne directement le rejet formel de la demande d'enregistrement. Rien n'empêche de refaire une demande à la suite d'un refus, à condition toutefois de repayer à chaque fois les

³⁷⁹ Il s'agit du Bureau fédéral des services fiscaux.

³⁸⁰ Voir les paragraphes 8 et 29 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et les paragraphes 31 et 68 de son exposé des motifs.

³⁸¹ Article 23.1 (5) de la LFONC.

³⁸² Article 23 de la LFAP.

³⁸³ Voir le paragraphe 37 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 81 de son exposé des motifs.

³⁸⁴ Loi fédérale n° 129 sur l'enregistrement officiel des entités juridiques et des entrepreneurs privés du 8 août 2001.

droits³⁸⁵. Ce fait, de même que des refus répétés, est clairement de nature à dissuader certaines organisations parmi les plus petites et les moins riches.

Motifs de refus

275. Bien que les motifs de refus envisageables soient précisés par lois pertinentes³⁸⁶, certains peuvent être perçus comme inacceptables³⁸⁷. Seuls l'incapacité à soumettre toute la documentation requise, l'existence d'une organisation déjà enregistrée portant le même nom et des objectifs clairement incompatibles avec la Constitution de la FR semblent en fait justifiés³⁸⁸. Actuellement, la plupart de ces motifs sont énoncés en termes obscurs, vagues et déroutants, ce qui confère aux autorités une marge d'appréciation trop importante pour être compatible avec la Recommandation CM/Rec(2007)14³⁸⁹. Par exemple, s'agissant de juger si des actes constitutifs sont compatibles avec la Constitution ou la législation nationales, les autorités disposent d'un pouvoir discrétionnaire excessif, dans la mesure où la formulation des dispositions pertinentes n'est pas suffisamment précise pour permettre une mise en œuvre non aléatoire.
276. Cet état de choses est d'autant plus préoccupant que, selon le directeur de l'organe chargé précédemment des enregistrements³⁹⁰, des incohérences dans la formulation des statuts sont devenues le principal motif de refus d'enregistrement : une pratique allant clairement³⁹¹ à l'encontre de la Recommandation CM/Rec(2007)14³⁹². Le motif tenant à un nom qui « porte atteinte à la morale publique ou offense les membres de groupes ethniques ou de confessions » est à la fois inutile et vague, compte tenu des arguments quasiment illimités pouvant être invoqués par les autorités pour motiver un refus d'enregistrement. Le même

³⁸⁵ En vertu de l'article 23.1 de la LFONC et de l'article 23 de la LFAP, le refus d'enregistrement ne saurait être considéré comme un obstacle à une nouvelle demande, pourvu que les défauts ayant entraîné le refus initial aient été corrigés. Toute demande réitérée doit être examinée selon la même procédure que la demande initiale.

³⁸⁶ Selon l'article 23.1 de la LFONC et l'article 23 de la LFAP, l'enregistrement peut être refusé pour les raisons suivantes communes aux deux lois : les documents constitutifs (statuts, accord constituant) vont à l'encontre de la Constitution et de la législation de la FR ; une autre organisation portant le même nom a déjà été enregistrée ; le nom de l'organisation porte atteinte à la morale publique ou offense les membres de groupes ethniques ou de confessions ; la documentation requise pour l'enregistrement conformément à la loi n'a pas été intégralement soumise, ou bien lesdits documents n'ont pas été préparés correctement ou ont été soumis à un organe non compétent ; une partie agissant comme fondateur ne peut pas occuper cette fonction en vertu de la loi. En outre, un motif de refus d'enregistrement supplémentaire est prévu pour les AP : la découverte, dans les actes constitutifs soumis en vue de l'enregistrement, d'informations sujettes à caution.

³⁸⁷ Voir le paragraphe 34 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 75 de son exposé des motifs.

³⁸⁸ Voir le paragraphe 34 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 75 de son exposé des motifs.

³⁸⁹ Voir le paragraphe 28 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 67 de son exposé des motifs.

³⁹⁰ Все мы немного собственники, *Rossiskaya Gazeta* [Journal officiel de la FR], 21 septembre 2007, disponible à l'adresse suivante : <http://www.rg.ru/2007/09/21/vasiliev.html>

³⁹¹ Voir le cas du groupe « Rainbow House », lequel s'est vu refuser l'enregistrement dans la région de Tyumen en 2006 parce que — selon les autorités compétentes — son « orientation sexuelle non traditionnelle » pouvait être considérée comme sapant « les valeurs spirituelles et culturelles », « l'intégrité territoriale » et la « sécurité nationale » de la Russie : voir la p. 17 du document intitulé « Control and Punishment: Human rights implications of Russian legislation on NGOs », rapport du Groupe Helsinki de Moscou et de Droits de l'homme sans frontières, février 2008, disponible à l'adresse suivante : <http://www.hrwf.net/pdf/NGO%20report%20for%20publication,%20February%202008.pdf>

³⁹² Voir le paragraphe 35 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et les paragraphes 76 à 78 de son exposé des motifs.

constat vaut pour les motifs faisant valoir que « les documents n'ont pas été préparés correctement » ou « contiennent des informations sujettes à caution », d'autant plus qu'aucune consigne n'est actuellement en vigueur concernant la manière dont ces dispositions doivent être interprétées (ce qui laisse subsister une incertitude incompatible avec le principe de sécurité juridique). Lorsque les documents ont été soumis à un organe incompetent, le demandeur devrait pouvoir les renvoyer à l'organe compétent ou les autorités devraient pouvoir s'arranger directement entre elles au lieu d'arguer de cette erreur pour justifier un refus d'enregistrement. La même logique s'applique aux situations où une autre organisation est déjà enregistrée avec le même nom et où des documents doivent être adaptés afin de pouvoir être soumis correctement. Dans ces cas de figure, la nécessité d'acquiescer encore une fois le droit d'enregistrement au moment du renouvellement de la demande n'est pas justifiée. Quant au motif fondé sur la partie agissant comme fondateur alors que cette qualité lui est refusée par la loi, il est incompatible avec les normes internationales³⁹³.

Motifs et renouvellement de la demande

277. Bien que les autorités d'enregistrement soient tenues de motiver par écrit tout refus³⁹⁴, la reformulation des motifs de refus consécutif à la réforme législative introduite en 2006 par la LF 18 a provoqué l'abandon de la procédure antérieure, laquelle consistait à n'évaluer que les aspects techniques des demandes. Par conséquent, à l'heure actuelle, les autorités s'abstiennent souvent d'énoncer par écrit des motifs clairs et bien fondés pour justifier leurs décisions.³⁹⁵ Cette pratique ne peut pas être considérée comme compatible avec la notion de « décision motivée » au sens de la Recommandation CM/Rec(2007)14³⁹⁶. De plus, elle perturbe l'examen minutieux et la contestation desdites décisions devant un organe supérieur ou un tribunal³⁹⁷. Par conséquent, la difficulté d'énoncer de solides arguments en deuxième instance et le faible taux de succès des appels³⁹⁸ expliquent que les demandeurs éconduits hésitent fréquemment à utiliser cette voie de recours judiciaire.
278. Le cadre législatif actuel n'exige pas le renouvellement de l'enregistrement à intervalles réguliers, même si la LF 18 de 2006 a imposé certaines obligations de ce type aux antennes et aux représentations des ONG étrangères³⁹⁹. Cependant, l'enregistrement des modifications aux statuts d'une organisation peut engendrer

³⁹³ Voir les paragraphes 20 et 21 de l'avis provisoire du 1^{er} décembre sur les amendements aux lois fédérales de la FR relatives aux organisations à but non lucratif et aux associations publiques rédigé (en anglais) par J. Tymen van der Ploeg, professeur de droit privé à la faculté de droit de la Vrije Universiteit Amsterdam, en coopération avec le Secrétariat général du Conseil de l'Europe (DGI – DGII), disponible à l'adresse suivante : http://www.coe.int/T/E/Com/Press/News/2005/20051206_opinion.asp#P81_9703

³⁹⁴ En vertu de l'article 23.1 de la LFONC et de l'article 23 de la LFAP, le demandeur, en cas de refus, doit être notifié par écrit et doit se voir notamment indiquer les dispositions de la Constitution et de la législation de la FR ayant entraîné le refus.

³⁹⁵ Voir les pp. 16 et 17 du document intitulé « Control and Punishment: Human rights implications of Russian legislation on NGOs », rapport du Groupe Helsinki de Moscou et de Droits de l'homme sans frontières, février 2008.

³⁹⁶ Voir le paragraphe 38 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 82 de son exposé des motifs.

³⁹⁷ En vertu de l'article 23.1 de la LFONC et de l'article 23 de la LFAP, un refus d'enregistrement officiel peut être contesté devant un organe supérieur ou un tribunal.

³⁹⁸ Les tribunaux approuvent généralement les décisions rendues par les organes d'enregistrement lorsqu'ils examinent un recours formé contre un refus ; voir la p. 17 du document intitulé « Control and Punishment: Human rights implications of Russian legislation on NGOs », rapport du Groupe Helsinki de Moscou et de Droits de l'homme sans frontières, février 2008.

³⁹⁹ Voir l'article 13.2 de la LFONC.

un effet similaire à celui d'un réenregistrement, dans la mesure où la procédure à suivre est exactement la même dans les deux cas⁴⁰⁰. Par conséquent, des incompatibilités avec la Recommandation CM/Rec(2007)14⁴⁰¹ pourraient être relevées dans certaines circonstances.

Conclusion

279. Toute étude de la législation russe doit tenir compte de la taille du pays (lequel compte plus de 80 juridictions territoriales) et du fait que la législation régionale et locale peut, à certains égards, aller au-delà des dispositions prévues par les lois fédérales. En d'autres termes, la compréhension intégrale du cadre juridique applicable passe par l'examen de toutes les strates législatives pertinentes, afin de pénétrer les méandres de la réglementation dans un domaine d'étude particulier. Le secteur russe des ONG n'est pas régi uniquement par les instruments juridiques principaux analysés plus haut, mais aussi par toute une série d'autres dispositions (Code civil, législation fiscale, législation relative aux collectivités locales, législation relative aux activités caritatives, etc.) et doit faire face depuis de nombreuses années à un afflux incessant de réformes.
280. Afin de créer un effet dynamique et de compenser l'incertitude découlant des réformes législatives incessantes, la législation relative aux ONG devrait être sérieusement simplifiée et reconstruite sur des bases nettes. Son contenu actuel est clairement incompatible avec la notion de « régime souple régissant l'acquisition de la personnalité juridique »⁴⁰², « facile à comprendre et à suivre »⁴⁰³. Les dispositions et les formules déroutantes des lois pertinentes, ainsi que leur articulation et leurs règlements d'application⁴⁰⁴, doivent être clarifiées et alignées. Il faudrait parvenir à une mise en œuvre uniforme dans tout le pays, dans la mesure où — pour le moment — les pratiques diffèrent d'une région à l'autre⁴⁰⁵. A l'heure actuelle, les consignes données par les autorités concernant l'établissement et l'enregistrement d'une ONG sont maigres, ce qui est contraire à la meilleure pratique prônée par la Recommandation CM/Rec(2007)14⁴⁰⁶.
281. Il est conseillé, compte tenu de la capacité limitée des ONG russes, de gérer**ou peut-être « expliciter » [NdT]** ces exigences juridiques compliquées, d'accroître le soutien par le gouvernement sous forme d'un service spécial chargé d'assister et d'informer les demandeurs potentiels, ainsi que de sensibiliser l'opinion grâce à des pages Web ou à d'autres outils en montrant par exemple des modèles de documents correctement remplis. Cette initiative devrait viser à encourager les enregistrements et à réduire leur coût prohibitif. Plusieurs passages concrets de la législation applicable mériteraient d'être revus : la liberté de décider s'il convient ou pas (et à quel moment) d'opter pour la personnalité

⁴⁰⁰ Voir l'article 32 de la LFONC et l'article 21 de la LFAP.

⁴⁰¹ Voir les paragraphes 41 et 43 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et les paragraphes 85 et 87 de son exposé des motifs.

⁴⁰² Voir le paragraphe 8 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 31 de son exposé des motifs.

⁴⁰³ Voir le paragraphe 29 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 68 de son exposé des motifs.

⁴⁰⁴ Décret n° 212 « Sur les mesures visant à mettre en œuvre certaines dispositions des lois fédérales réglementant les activités des organisations non commerciales » du 15 avril 2006. Ce décret contient plusieurs annexes volumineuses (près de 190 pages en tout) reproduisant les formulaires d'enregistrement et de notification.

⁴⁰⁵ Voir la p. 16 du document intitulé « Control and Punishment: Human rights implications of Russian legislation on NGOs », rapport du Groupe Helsinki de Moscou et de Droits de l'homme sans frontières, février 2008.

⁴⁰⁶ Voir le paragraphe 29 de la Recommandation et le paragraphe 68 de l'exposé des motifs.

juridique en choisissant un niveau opportun de fonctionnement, de même que d'autres questions touchant à : la liberté de l'établissement ; les restrictions relatives aux catégories de personnes habilitées à devenir fondateurs, adhérents ou membres actifs ; l'information et les documents à soumettre en vue de l'enregistrement ; la procédure adoptée pour rendre une décision sur l'enregistrement (laquelle gagnerait à être globalement simplifiée et accélérée, afin d'éviter que les ONG subissent une discrimination par rapport aux organisations commerciales) ; la nécessité d'introduire la possibilité — dans le cadre d'une procédure déjà engagée — de corriger une demande⁴⁰⁷ ; les motifs pouvant justifier un refus d'enregistrement ; la nécessité de garantir une décision motivée permettant un contrôle adéquat et la mise sur pied d'un mécanisme indépendant obligeant les autorités d'enregistrement à rendre compte ; la nécessité d'aligner la procédure légale d'enregistrement des modifications sur les exigences de la Recommandation (2007)14.

E. République slovaque

Types d'organisations et principales caractéristiques

282. La République slovaque est un pays de droit civil connaissant quatre formes principales d'ONG :
- les associations
 - les fondations
 - les fonds de non-investissement
 - les organisations à but non lucratif fournissant des services d'intérêt général
283. Les instruments juridiques suivants régissent les formes juridiques des ONG : loi n°83/1990 sur les associations de citoyens (« loi sur les Associations »); loi n°34/2002 sur les fondations et la modification du Code civil, telle qu'amendée (« loi sur les Fondations »); loi n°147/1997 sur les fonds de non-investissement (« loi sur les Fonds de non-investissement »); et loi n°213/1997 sur les organisations à but non lucratif fournissant des services d'intérêt général, telle qu'amendée par la loi n°35/2002 (« loi sur les NPO »), respectivement.
284. Les associations sont des organisations regroupant des membres (*universitas personam*), créées aux fins de poursuivre des intérêts publics ou privés. La loi sur les associations ne s'applique pas aux partis politiques, aux mouvements politiques, aux églises et aux organisations religieuses, ou aux associations et entreprises commerciales de divers types ; toutes ces entités sont régies par des lois spéciales.
285. Une fondation est une organisation axée sur son actif (*universitas rerum*) servant un ou plusieurs objectifs d'intérêt public, tels que définis par la loi. Une fondation peut également créer et gérer un fonds spécial associé, sans personnalité juridique, pour soutenir un objectif d'intérêt public, sur la base d'un accord avec une tierce personne ou de sa propre initiative.
286. Un fonds de non-investissement (NIF) rassemble des fonds à des fins d'intérêt général, telles que définies dans la loi, ou d'assistance humanitaire à des personnes dont la vie est menacée ou victimes de catastrophes naturelles. Les documents régissant ces fonds doivent préciser les personnes susceptibles d'en bénéficier ou la région géographique dans laquelle l'aide sera distribuée. Toute

⁴⁰⁷ Une telle possibilité existe dans plusieurs pays européens tels que, par exemple : l'Allemagne, la Bulgarie, la Croatie, la Hongrie, la Lituanie, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, l'Ukraine, etc.

personne morale ou physique peut créer un NIF, la contribution minimale du fondateur étant d'au moins 2 000 SKK⁴⁰⁸.

287. En vertu du droit slovaque, les organisations à but non lucratif fournissant des services d'intérêt général (NPO) sont une forme spéciale d'ONG pouvant être constituées par des personnes morales ou physiques ou par une agence gouvernementale afin de rendre au public, dans les mêmes conditions, des services d'intérêt général tels que définis dans la loi. Elles ne peuvent pas utiliser les profits générés au bénéfice de leurs fondateurs, des membres de leurs organes ou de leurs employés. En vertu de la loi de transformation, les ministères du gouvernement slovaque et autres organes de l'administration centrale peuvent sélectionner des organisations gouvernementales subsidiaires à transformer en NPO. Une organisation de ce type peut également recevoir des biens provenant d'autres parties intéressées : des employés de l'organisation gouvernementale d'origine, des professionnels de l'assistance sociale et médicale, ainsi que des églises et autres personnes morales œuvrant dans les soins de santé, l'assistance sociale ou l'aide humanitaire, soit directement soit via une NPO créée par eux. Les droits, obligations et responsabilités de l'organisation gouvernementale d'origine sont ainsi transférés à la nouvelle NPO⁴⁰⁹.
288. En raison de l'originalité et du peu d'importance des fonds de non-investissement et des organisations à but non lucratif fournissant des services d'intérêt général dans le cadre de ce rapport, nous traiterons exclusivement dans la suite de ce document du statut juridique des associations et des fondations.

Constitution des associations

289. Pour constituer une association, la loi exige au moins trois « citoyens », et l'un au moins des fondateurs doit jouir de la pleine capacité commerciale (c'est-à-dire avoir 18 ans ou plus). Cependant, la Constitution accorde à quiconque dans le droit slovaque les mêmes droits et privilèges que ceux consentis aux citoyens slovaques (sauf dans certains cas particuliers, par exemple les partis politiques), ce qui permet de conclure que les étrangers sont également en mesure de constituer une association. Certains experts laissent cependant entendre que les chances pour un étranger de mener à bon terme le processus d'immatriculation sont plus élevées s'il crée une association avec des citoyens slovaques. Cela étant, il semble qu'aucun ressortissant étranger n'ait été dans l'impossibilité de créer une association sans la participation d'un citoyen slovaque.
290. Les personnes morales (nationales ou étrangères) ne peuvent être que membres d'une association et non fondateurs, à une exception notable près. Les organisations fédératrices (c'est-à-dire celles formées par des associations, en vertu d'un « accord de collaboration ») peuvent également jouir du statut de personne morale, dans des conditions similaires à celles des associations.
291. La constitution d'une association est volontaire.
292. Une association peut être créée pour poursuivre tout but légitime d'intérêt mutuel ou général. Le concept d'intérêt général n'est pas développé dans le règlement-cadre et la loi.
293. Il est interdit de créer des associations menant des activités militaires ou à des fins contraires aux droits civils des personnes en raison de leur nationalité, sexe, race, origines, opinions politiques ou appartenance religieuse. Par ailleurs, il est interdit aux associations d'exercer des fonctions réservées au gouvernement

⁴⁰⁸ Repris de United States International Grantmaking Note on Slovakia (www.usig.org).

⁴⁰⁹ *Ibid.*

ou à l'administration publique ou encore de poursuivre des objectifs dévolus selon la loi aux partis et mouvements politiques. Cela étant, rien ne les empêche de soutenir ou de s'opposer à des activités, idées ou candidats politiques.

294. Selon la loi sur les associations, une association est une « personne morale », ce qui laisse entrevoir qu'elle ne peut démarrer ses activités avant son immatriculation au registre (et donc avant qu'elle n'ait acquis la personnalité morale). Cependant, la Constitution dispose que les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, ratifiés par la République slovaque, ont primauté sur ses lois, à condition de garantir une étendue plus grande des droits et libertés constitutionnels. Ceci permet de conclure que les associations informelles sont autorisées à opérer – ou du moins qu'elles peuvent contester à juste titre une décision contraire devant les tribunaux nationaux.
295. Pour qu'une association soit immatriculée au registre, l'acte constitutif et deux copies des statuts doivent être fournis au bureau d'immatriculation⁴¹⁰. Dans un délai de cinq jours, ce bureau doit notifier au demandeur que la demande est incomplète et surseoir à la procédure jusqu'à ce que le requérant y remédie. Si le dossier répond aux exigences posées par la loi, le bureau doit rendre sa décision dans un délai de dix jours.
296. L'immatriculation d'une association sera refusée si la demande révisée d'immatriculation reste incomplète ou si l'objectif poursuivi par l'association est interdit, comme évoqué ci-dessus. Cette décision peut être contestée par l'association devant la Cour suprême, dans un délai de 60 jours à compter de sa notification au représentant légal de l'association.
297. Si le bureau d'immatriculation ne rend pas sa décision dans les 40 jours suivant le dépôt d'une demande en bonne et due forme, l'association est réputée enregistrée. Cependant, les implications pratiques de cette présomption ne sont pas claires. A titre d'exemple, il n'est pas certain qu'une association puisse ouvrir un compte bancaire ou louer des locaux en son nom après expiration de ce délai de 40 jours.
298. La loi sur les associations fournit peu d'éléments concernant la gouvernance interne des associations, et laisse cette question du ressort des statuts. Elle n'aborde notamment pas les instances dirigeantes obligatoires de l'association, leurs droits et responsabilités et les normes de diligence.
299. Une disposition de la loi régissant l'ouverture au public de la réunion d'assemblée générale semble cependant indiquer qu'une association est tenue de convoquer une assemblée générale. L'absence de disposition sur la structure dirigeante obligatoire risque de poser problème, notamment lorsque les statuts prévoient comme organe suprême de l'association le conseil de direction, et non l'assemblée générale. Le fondement juridique sur lequel pourrait s'appuyer le bureau d'immatriculation pour demander des modifications des statuts afin de permettre l'immatriculation de l'association n'est pas clairement établi.

⁴¹⁰ L'acte constitutif doit être signé par les fondateurs de l'association, il doit détailler leurs noms complets et les informations personnelles requises, et mentionner une personne autorisée à entreprendre les démarches nécessaires à l'immatriculation au nom de l'association. Les statuts doivent obligatoirement faire état : du nom de l'association, de ses objectifs, de son lieu d'établissement, de l'instance dirigeante, des personnes ayant pouvoir de représenter l'association, des droits et responsabilités de ses membres, des unités organisationnelles dans la mesure où elles seront créées et agiront en leur propre nom, des principes de gestion.

Constitution des fondations

300. Toute personne physique ou morale peut constituer une fondation. Un ressortissant étranger peut représenter une fondation à condition de disposer d'une résidence permanente en Slovaquie. Les fondations ont obligation de conserver une dotation d'au moins SKK 200 000 (\$ 4 500), et la contribution minimale d'un fondateur à la dotation est de SKK 20 000 (\$ 450). La dotation minimale et les contributions minimales à la dotation doivent être de nature financière ou immobilière.
301. Les fondations ne peuvent être constituées qu'en vue de poursuivre un but d'intérêt public, comme le prescrit la loi sur les fondations⁴¹¹. Il leur est expressément interdit d'utiliser leur patrimoine pour soutenir des partis ou des mouvements politiques. Cependant, les fondations peuvent mener des activités politiques générales ou de lobbying, si elles sont compatibles avec l'objectif d'intérêt public pour lequel elles ont été créées.
302. Une fondation peut démarrer ses activités après avoir mené à bonne fin le processus d'immatriculation (c'est-à-dire après avoir obtenu le statut d'entité morale), bien que la loi ne prévoit pas de sanction spécifique en cas de non-respect de cette exigence. Deux copies de l'acte constitutif, ainsi qu'un certain nombre de déclarations écrites et sous serment doivent être fournies au bureau du registre. Ces pièces sont indispensables pour pouvoir transférer des biens immobiliers ou des fonds à une fondation.
303. Si la demande d'immatriculation est incomplète, le bureau du registre en informe le requérant dans un délai de 15 jours et sursoit à la procédure jusqu'à ce que le dossier soit complet. Le bureau rend sa décision quant à l'immatriculation (si le dossier est en bonne et due forme) dans les 30 jours suivant le dépôt de la demande. Si ce délai de 30 jours n'est pas respecté, la fondation n'est pas pour autant réputée enregistrée et les voies de recours juridique dont dispose le requérant dans ce cas de figure ne sont pas clairement établies.
304. L'immatriculation d'une fondation sera refusée si son objectif n'est pas jugé être d'intérêt public, ou si la demande révisée d'immatriculation reste incomplète. Une fondation peut contester une décision de refus devant la Cour suprême.
305. La structure dirigeante d'une fondation est détaillée dans la loi. La fondation doit avoir comme organe dirigeant suprême un conseil de direction en charge de l'administration de la fondation. Si le patrimoine de la fondation excède SKK 5 000 000, ou si les statuts le prévoient, la fondation peut également être dotée d'un conseil de surveillance. Les statuts peuvent prévoir d'autres organes directeurs. Les membres des organes directeurs sont tenus de remplir leur mission de manière à ne pas léser les intérêts de la fondation, et ne doivent pas utiliser les biens de cette dernière pour servir leurs intérêts privés. Les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation définitive pour la commission d'un acte criminel prémédité ne peuvent être membres des organes directeurs.

Associations et fondations étrangères

306. La loi sur les associations ne précise pas les conditions permettant aux associations étrangères d'opérer en Slovaquie.

⁴¹¹ Ces objectifs incluent : le développement et la protection des valeurs spirituelles et culturelles ; des objectifs humanitaires, y compris la protection des droits de l'homme ou de la santé ; la protection et le développement de l'environnement ; la préservation des biens naturels ; le développement de la science, de l'apprentissage et des sports ; l'assistance humanitaire personnalisée pour des individus ou des groupes en danger de mort ou victimes de catastrophes naturelles.

307. Une fondation étrangère est définie dans la loi sur les fondations comme une personne morale disposant d'un lieu d'établissement situé hors du territoire slovaque et reconnue en tant que fondation en vertu de la législation nationale de l'État où se trouve son lieu d'établissement. Une fondation étrangère ne peut exercer des activités sur le territoire de la Slovaquie qu'au travers d'un bureau local, dans les mêmes conditions que celles prescrites dans la loi relative à la création et l'immatriculation des fondations (nationales)

Conclusion

308. Sur un plan général, le règlement-cadre applicable aux fondations est conforme aux bonnes pratiques internationales. En revanche, celui relatif aux associations mériterait quelques révisions.

309. Ce règlement-cadre devrait notamment :

- permettre aux personnes morales d'être membres fondateurs d'une association ;
- fixer les règles fondamentales régissant la structure dirigeante obligatoire d'une association, établissant ainsi clairement que l'assemblée générale est l'organe suprême d'une association ;
- réglementer les conditions dans lesquelles les associations étrangères peuvent opérer en Slovaquie.

F. Bélarus

Introduction

310. En principe, au Bélarus le droit de poursuivre des objectifs essentiellement non lucratifs par l'intermédiaire d'ONG (organisations constituées de bénévoles) ayant des adhérents est prévu par la loi du 4 octobre 1994 sur les associations publiques⁴¹² (ci-après la Loi). Aux termes de cette loi, la seule forme envisageable est l'association publique, définie comme une coalition volontaire de citoyens⁴¹³ unis pour un exercice conjoint de leurs droits civils, sociaux, culturels et autres⁴¹⁴.

311. Le cadre applicable aux ONG sans adhérents est fixé par les règlements du 1^{er} juillet 2005 relatifs à la création, à la gestion et à la liquidation de « fondations » (ci-après les Règlements)⁴¹⁵. Elles ne peuvent exister que sous la forme d'une fondation, définie comme une organisation non commerciale créée sur la base de dons effectués par une personne physique ou morale⁴¹⁶.

312. Tant la Loi que les Règlements proscrivent expressément et absolument toute activité de cette nature en dehors des formes d'organisations légales⁴¹⁷. Depuis le 20 décembre 2005, cette interdiction générale est assortie d'une responsabilité pénale pour organisation et participation aux activités d'une

⁴¹² Sa version actuelle résulte des amendements du 19 juillet 2005 et du 8 mai 2007. Il existe des lois distinctes sur les partis politiques, les organisations religieuses et les syndicats.

⁴¹³ Droit non applicable aux personnes morales, mais étendu aux ressortissants étrangers et aux apatrides (article 2 de la Loi). Seules les associations publiques enregistrées sont autorisées à se regrouper pour créer une fédération.

⁴¹⁴ Article 1^{er} de la Loi.

⁴¹⁵ Approuvés par le décret n° 302 du Président de la République du Bélarus.

⁴¹⁶ Paragraphe 2 des Règlements. Le nombre de fondations enregistrées au Bélarus est beaucoup moins important que le nombre d'associations publiques. Selon les statistiques officielles, au 1^{er} mai 2008 il y avait 64 fondations et 2 255 associations publiques enregistrées ; <http://www.minjust.by/ru/site_menu/about/struktura/obschestv/registr> (consulté le 25 juillet 2008).

⁴¹⁷ Article 7 de la Loi.

- organisation suspendue, dissoute ou non enregistrée⁴¹⁸. Conformément à l'interprétation du Code pénal, sont constitutifs d'une infraction des actes fondamentalement légitimes, mais essentiellement effectués dans le cadre de groupements sans caractère officiel ou non dûment enregistrés ; il n'est pas nécessaire d'enfreindre les dispositions exhaustives relatives aux objectifs prohibés, comme modification par la force de l'ordre constitutionnel, apologie de la guerre, incitation à la haine sociale, nationale, religieuse ou raciale⁴¹⁹. Toute personne prenant part aux activités non officielles visées est passible d'une amende, de six mois d'emprisonnement ou de jusqu'à deux ans de privation de liberté. Dans plusieurs cas, des personnes reconnues coupables de cette infraction auraient été emprisonnées⁴²⁰.
313. Outre le caractère discutable de ces dispositions en termes de proportionnalité, une exclusion si rigide de tout exercice du droit en question sous une forme non officielle soulève de graves préoccupations concernant la compatibilité avec les normes internationales et les bonnes pratiques élaborées eu égard à la diversité des activités des ONG⁴²¹. Cela a aussi pour effet d'accroître l'importance des modalités d'établissement des formes d'organisation envisagées, dans la mesure où des procédures souples, peu compliquées, pourraient en partie remédier au problème.
314. Malgré l'important rôle conféré aux ONG dans la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme, rôle souligné une fois de plus à l'échelon international dans la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus⁴²², l'analyse de la législation biélorussienne et de sa mise en œuvre dans la pratique fait apparaître tout un ensemble de restrictions visant à décourager la création et la gestion durable d'associations publiques aspirant à promouvoir la démocratie et les idéaux des droits de l'homme, à fournir les avis opportuns et à exercer d'autres activités connexes.
315. La nécessité de ces droits pour les ONG a été universellement reconnue⁴²³. Pourtant, les dispositions législatives biélorussiennes limitent de façon injustifiée l'applicabilité de ces pouvoirs essentiels des associations publiques à leurs seuls membres, ce point étant l'un des principaux arguments invoqués à l'appui de l'application restrictive de ces dispositions⁴²⁴.
316. Il est à noter que le fait que l'enregistrement d'une association soit subordonné à la limitation du champ de ses activités à la représentation et à la défense exclusives des droits de ses propres membres a été porté à l'attention du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui a conclu à l'incompatibilité

⁴¹⁸ Article 193 du Code pénal du Bélarus.

⁴¹⁹ Article 7 de la Loi, paragraphe 2 des Règlements. Pour les fondations, il est en outre explicitement interdit de poursuivre des objectifs relatifs à l'expression ou à la manifestation de la volonté politique des citoyens.

⁴²⁰ *Freedom of Association in Belarus and the Legal Status of NGOs in Belarus, 2007*, analyse de l'Assemblée des ONG pro-démocratie du Bélarus (ci-après *L'Analyse*), http://belngo.info/download/freedom_assoc_belarus.pdf (consulté le 25 juillet 2008).

⁴²¹ Voir le paragraphe 3 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et les paragraphes 23 et 24 de son exposé des motifs.

⁴²² Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/53/144.

⁴²³ *Ibid*, art. 1.8, 7, 9(3)(c), 9(4). Voir aussi le document de la réunion de Moscou de l'OSCE, 1991, par. 43.

⁴²⁴ *Belyatsky et al. c. Bélarus*, communication n° 1296/2004, constatations du Comité des droits de l'homme, 24 juillet 2007, par. 2.2.

de cette situation avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴²⁵.

317. En ce qui concerne les fondations, leurs activités sont également limitées par des règles strictes qui circonscrivent le champ des activités autorisées aux domaines du social, de la bienfaisance, du culturel, de l'éducation, de l'assistance au développement du sport et de la culture physique et aux autres objectifs d'utilité publique, notamment de nature scientifique, énoncés dans leurs statuts⁴²⁶.
318. Bien que ces règles puissent être interprétées comme autorisant les objectifs spécifiques énumérés, sur ce point, la situation ne semble pas positive. La situation globale créée concernant l'appréciation de l'admissibilité des objectifs poursuivis par les ONG au Bélarus ne semble pas être conforme à l'approche en la matière, universellement reconnue, qui présuppose le respect du pluralisme politique et l'absence de préjugés⁴²⁷.
319. Une note positive cependant : certains aspects tendent à indiquer une reconnaissance croissante de l'importance des ONG œuvrant dans le domaine de la protection générale des droits de l'homme au Bélarus. Leur intéressant potentiel commence à être utilisé en dehors du champ des membres des associations publiques. Ainsi, le régime de contrôle par les pouvoirs publics qui a été récemment mis en place est fondé sur la coopération avec les ONG et la participation directe de leurs représentants aux activités des commissions de suivi⁴²⁸.

Conditions d'acquisition de la personnalité juridique

320. Outre les restrictions fondamentales déjà citées, une série de conditions normatives et pratiques pour l'acquisition de la personnalité juridique entravent considérablement la création effective des catégories d'ONG mentionnées au Bélarus.
321. Bien que les dispositions concernant les informations et documents requis pour l'enregistrement correspondent aux normes généralement admises⁴²⁹, leur interprétation excessivement formaliste et leur application disproportionnée créent des difficultés en pratique.
322. Ainsi, il a été donné une importance excessive à la question de l'adresse légale ou officielle de l'association, en imposant l'exigence d'utiliser à cette fin des lieux ayant été officiellement qualifiés de locaux à usage exclusif de bureaux. Cette condition exclut toute possibilité d'enregistrer une association ou une fondation en donnant l'adresse d'un domicile privé ou de tout autre local non autorisé.
323. Les Règlements ont également incorporé des motifs entraînant directement un rejet de la demande d'enregistrement d'une fondation, notamment l'interdiction de partager des bureaux avec d'autres personnes morales⁴³⁰.
324. Outre ces restrictions formelles, les ONG ont encore plus de difficultés à satisfaire aux exigences imposées du fait d'un élément nouveau sur le plan

⁴²⁵ *Zvozkov et al. . c. Bélarus*, communication n° 1039/2001, constatations du Comité des droits de l'homme, 17 octobre 2006, par. 7.4. La version la plus récente de la Loi et son article 20, en particulier, prévoient toujours de telles restrictions.

⁴²⁶ Paragraphe 2 des Règlements. Voir aussi n 281.

⁴²⁷ Paragraphe 35 de la Recommandation CM/Rec(2007)14. Voir également les paragraphes 76 à 78 de son exposé des motifs.

⁴²⁸ Voir les Règlements relatifs à l'ordonnance prévoyant le contrôle, par les associations publiques nationale s et locales, des activités des organes et établissements exécutant des sanctions et autres mesures de responsabilité pénale, adoptés par le Cabinet des ministres de la République du Bélarus, Résolution n° 1220 du 15 septembre 2006.

⁴²⁹ Paragraphes 19 et 31 de la Recommandation CM/Rec(2007)14, articles 9, 13 et 14 de la Loi, et paragraphes 13 et 29 à 33 des Règlements.

⁴³⁰ Paragraphe 37 des Règlements.

financier. En vertu du décret n°533 du Président d u Bélarus du 24 avril 2008, le montant des loyers des locaux loués par l'Etat a été décuplé pour la majorité absolue des organisations non gouvernementales⁴³¹. Il a été estimé que,

« en l'absence d'un marché immobilier libre et étant donné le contrôle total de l'Etat sur l'attribution des espaces, ainsi que les restrictions considérables aux dons et à l'assistance financière, de telles "réformes" menacent l'existence de nombreuses ONG bélarussiennes⁴³² ».

325. Les dispositions de la Loi s'appliquent aux associations locales, nationales et internationales ou à leurs fédérations⁴³³. En même temps, les conditions fixées pour la représentativité et le nombre minimum de fondateurs (membres) limite considérablement le champ territorial des activités possibles en compliquant la création des associations nationales et locales⁴³⁴.
326. Pour créer une association locale, les fondateurs (membres) ne peuvent être moins de dix et doivent être représentatifs de la majorité des entités administratives du territoire sur lequel l'association se propose d'opérer.
327. Dans le cas des associations nationales (nationales), plus de la moitié des régions du Bélarus plus la région de Minsk doivent être représentées par 10 personnes, ce qui veut dire au minimum 50 membres fondateurs⁴³⁵.
328. En ce qui concerne les fondations, en vertu des Règlements elles sont elles aussi de trois types : internationales, nationales et locales⁴³⁶.
329. Alors que les exigences de représentativité fixées pour les fondations internationales et locales peuvent sembler appropriées⁴³⁷, on retrouve le même type d'exigences rigoureuses pour les fondations nationales (à l'échelle du pays), qui sont tenues de créer des antennes dans au moins quatre régions (oblast) et à Minsk. Il faut garder à l'esprit que toute création d'antenne entraîne d'innombrables procédures et difficultés, étant donné que les exigences à satisfaire sont quasiment analogues à celles imposées à toute ONG, y compris celles relatives aux bureaux et autres formalités⁴³⁸.
330. Compte tenu de l'attitude restrictive envers les activités des ONG et de l'incorporation de la composante territoriale au nombre des motifs de refus d'enregistrement⁴³⁹, ces restrictions peuvent constituer un obstacle considérable à

⁴³¹ Hormis celles auxquelles le département concerné de l'administration présidentielle a délivré un certificat spécial confirmant leur statut humanitaire.

⁴³² Voir *L'Analyse*, p. 4 et 8 à propos de l'application pratique du point en question. Voir également les rapports sur les tentatives d'expulsion du Comité Helsinki du Bélarus: <http://www.hrw.org/english/docs/2007/01/31/belaru15229.htm> (consulté le 25 juillet 2008).

⁴³³ Article 3 de la Loi.

⁴³⁴ Pour les associations internationales, les conditions requises paraissent raisonnables : au moins dix (membres) fondateurs bélarussiens et au moins trois membres ressortissants d'un ou plusieurs Etats étrangers, l'association devant être implantée sur le territoire du ou des Etats concernés.

⁴³⁵ Le Bélarus compte six régions (oblast), plus Minsk.

⁴³⁶ Paragraphes 7 à 11 des Règlements.

⁴³⁷ Pas d'exigence particulière pour les fondations locales. S'agissant des fondations internationales, elles doivent avoir des antennes enregistrées au Bélarus et dans au moins un Etat étranger.

⁴³⁸ Il y a lieu de mentionner que le nombre de fondations enregistrées au Bélarus est beaucoup moins important que celui des associations publiques. Selon les statistiques officielles, au 1^{er} janvier 2008 il y avait 64 fondations et 2 255 associations publiques enregistrées ; http://www.minjust.by/ru/site_menu/about/struktura/obschestv/registr (consulté le 25 juillet 2008).

⁴³⁹ Article 15 de la Loi.

cet égard⁴⁴⁰. Dans certains cas, elles ont été invoquées pour s'ingérer dans les activités des ONG concernées⁴⁴¹.

La procédure d'enregistrement

331. Les textes légaux, les formulaires spéciaux et le registre d'immatriculation des ONG sont facilement accessibles. Ces informations sont disponibles sur le site Internet dédié du ministère de la Justice de la République du Bélarus⁴⁴².
332. Cependant, étant donné les risques réels de faire l'objet d'un formalisme disproportionné s'apparentant à un abus de pouvoir de la part de l'autorité compétente⁴⁴³, les procédures d'enregistrement sont perçues comme étant trop compliquées et prenant beaucoup de temps⁴⁴⁴. Il est révélateur que les autorités chargées de l'enregistrement soient habilitées à vérifier l'exactitude des documents présentés.
333. Selon la Loi, la procédure doit être engagée dans un délai d'un mois à compter de l'assemblée constitutive en soumettant à l'autorité compétente un dossier comportant les documents requis : demande d'enregistrement par l'Etat signée par au moins trois membres de l'instance dirigeante de l'association ou fédération ; deux exemplaires des statuts adoptés conformément à la Loi ; procès-verbal de l'assemblée ou conférence constitutive ; attestation du paiement des taxes ; liste contresignée des fondateurs de l'association publique⁴⁴⁵ comportant des informations détaillées relatives à leurs noms, nationalités, adresses personnelles, emplois, numéros de téléphone, privés et professionnels ; organigramme des structures de fonctionnement de l'association avec indication de leur localisation ; renseignements détaillés du même ordre concernant les dirigeants élus de l'association ; décision de la plus haute instance dirigeante de l'association de nommer au moins trois de ses membres comme représentants autorisés de l'association aux fins des procédures d'enregistrement ou devant les tribunaux ; document confirmant l'adresse légale ; attestation du paiement des droits dus au titre de l'avis d'enregistrement par l'Etat⁴⁴⁶.
334. Outre la liste analogue des documents de base et informations pertinentes requises pour l'enregistrement des fondations, les Règlements prévoient la présentation de certificats d'enregistrement des personnes morales, lorsqu'elles figurent parmi les fondateurs, et des attestations correspondantes selon lesquelles elles satisfont aux exigences de capitalisation minimale sous forme monétaire ou sous forme de propriétés⁴⁴⁷. Pour les fondations nationales et internationales, ce montant s'élève à environ 10 500 euros, et pour les fondations locales, il est fixé à 1 050 euros⁴⁴⁸.

⁴⁴⁰ Voir le paragraphe 17 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

⁴⁴¹ Voir *Belyatsky et al. c. Belarus*, par. 2.2. Pour des cas plus récents, voir *L'Analyse*, p. 9.

⁴⁴² http://www.minjust.by/ru/site_menu/about/struktura/obschestv/registr (consulté le 25 juillet 2008).

⁴⁴³ Paragraphe 28 de la Recommandation CM/Rec(2007)14. D'autres irrégularités seraient également alléguées, par exemple le versement des taxes sur des comptes incorrectement indiqués par les fonctionnaires compétents, des irrégularités dans les documents, tampons et emblèmes utilisés, etc. *Ibid.* Voir également *Korneenko et al. c. Bélarus*, communication 1274/2004, constatations du Comité des droits de l'homme, 31 octobre 2006.

⁴⁴⁴ Comme indiqué par la personne bélarusse qui a répondu au questionnaire diffusé par le Conseil d'experts.

⁴⁴⁵ Les fédérations sont tenues de présenter les documents des associations qui les composent.

⁴⁴⁶ Articles 13 et 14 de la Loi.

⁴⁴⁷ Paragraphe 32 des Règlements.

⁴⁴⁸ Il convient de préciser que l'exigence de capitalisation minimale est de 1 000 « modules de base » pour les deux premières catégories d'organisations et de 100 pour la troisième (paragraphe 15 des Règlements).

335. Le cadre juridique existant envisage la possibilité de rectifier des documents pendant la procédure d'enregistrement tout en prévoyant des délais formels pour chacune des étapes.
336. La Loi et les Règlements accordent à l'autorité d'enregistrement un délai d'un mois pour examiner un dossier et prendre une décision.
337. En cas de décision négative ou de report de l'enregistrement, la décision doit être motivée par écrit et communiquée aux demandeurs dans un délai de cinq jours⁴⁴⁹. La possibilité d'un report est envisageable en cas d'infractions « susceptibles d'être corrigées » aux exigences légales concernées et permet de disposer d'un mois de plus pour y remédier⁴⁵⁰.
338. Il a été fait état de nombreux cas où le non-respect des délais par l'autorité d'enregistrement a entraîné des retards considérables, allant parfois jusqu'à plus de cinq mois⁴⁵¹. Cependant, des améliorations ont récemment été signalées à cet égard⁴⁵².

Motifs de refus

339. Outre une rigoureuse interdiction de certains objectifs et méthodes⁴⁵³, la liste des motifs de refus d'enregistrement englobe des aspects de procédure courants tels que le non-respect des différentes étapes du processus de création d'une ONG, la non-présentation des documents requis, des problèmes liés à la dénomination utilisée et la non-rectification des irrégularités dans le délai d'un mois stipulé par la décision de report de l'enregistrement⁴⁵⁴.
340. En outre, la portée de ces motifs est considérablement renforcée par l'insistance mise sur certains points, y compris, le cas échéant, sur les conditions d'adhésion, les symboles et l'adresse légale⁴⁵⁵.
341. Alors que la Loi ne prévoit pas de motifs juridiques particuliers interdisant à certaines personnes de créer une ONG⁴⁵⁶, une condamnation antérieure pour avoir mené des activités non officielles en tant qu'ONG constituerait toujours un motif de refus d'enregistrement d'une association publique⁴⁵⁷.
342. Contrairement à la Loi, les Règlements ont incorporé un motif de disqualification de portée encore plus large, au sens où la création d'une fondation est interdite aux membres d'instances dirigeantes d'associations publiques (partis politiques) mises en liquidation, en vertu d'une décision de justice, pour non respect de la législation au cours des trois années précédentes⁴⁵⁸.

Le « module de base » est une somme variable déterminée par le Cabinet des ministres du Bélarus. En vertu de sa Résolution n° 1446 du 2 novembre 2007, cette somme s'élève actuellement à 35 000 roubles bélarussiens.

⁴⁴⁹ Articles 14 et 15 de la Loi et paragraphes 35 et 39 des Règlements.

⁴⁵⁰ Article 15 de la Loi et paragraphe 38 des Règlements.

⁴⁵¹ Voir *Zvozkov et al. c. Belarus*, par. 2.2.

⁴⁵² Voir *L'Analyse*, p. 13.

⁴⁵³ Voir plus haut.

⁴⁵⁴ Pour les normes internationales, voir le paragraphe 34 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et le paragraphe 75 de son exposé des motifs.

⁴⁵⁵ Article 15 de la Loi et paragraphe 37 des Règlements.

⁴⁵⁶ Hormis les exigences d'âge minimum, fixé à 18 ans d'une manière générale et à 16 ans pour les ONG de jeunesse (article 8 de la Loi). Les Règlements ne prévoient pas expressément de limite d'âge.

⁴⁵⁷ Voir *L'Analyse*, p. 12.

⁴⁵⁸ Paragraphe 37 des Règlements.

Droits et renouvellement

343. Le parti pris restrictif à l'encontre des ONG ressort du fait que les droits d'enregistrement des associations nationales et des fondations publiques internationales, fixés à 260 euros, sont cinq fois plus élevés que les droits d'enregistrement des sociétés. Même pour les associations publiques locales et les fondations (environ 105 euros) les frais sont deux fois plus élevés et s'accompagnent de contraintes dissuasives⁴⁵⁹.
344. Aucune disposition légale n'impose aux ONG de renouveler leur enregistrement à des intervalles spécifiés. Cependant, à la suite de l'adoption de la version modifiée de la Loi et des nouveaux Règlements, en 2005, et de l'obligation expresse faite aux ONG d'adapter leurs statuts en conséquence, beaucoup se heurtent à de sérieuses difficultés et ont du mal à obtenir le renouvellement de leur enregistrement.

L'autorité d'enregistrement

345. En l'état actuel, s'agissant de la création des ONG et de leurs activités au Bélarus, l'un des aspects les plus graves des problèmes qui subsistent a trait au manque d'indépendance et d'impartialité de l'autorité chargée de leur enregistrement et de leur contrôle ultérieur. Les déficiences à cet égard ne tiennent pas uniquement au fait que cette instance est un organe administratif – au Bélarus, il s'agit du ministère de la Justice et de ses subdivisions régionales⁴⁶⁰. Le principal problème vient de ce qu'il ne dispose pas des effectifs nécessaires.
346. Il est évident que l'autorité d'enregistrement doit être dotée d'un personnel dûment qualifié et formé, jouissant – cela va sans dire – d'une réelle indépendance, non seulement à l'égard d'un corps exécutif élu ou choisi dans le cadre du processus politique, mais aussi de toute autre entité dont les intérêts pourraient être affectés par la création d'une nouvelle ONG⁴⁶¹. Ce n'est qu'ainsi que le personnel de cette autorité pourra tirer avantage d'une sensibilisation renforcée aux bonnes pratiques et aux normes internationales applicables.

Contrôle judiciaire

347. A la lumière des violations du droit de la liberté d'association établies par les mécanismes de surveillance internationaux, et d'autres cas analogues signalés⁴⁶², les mêmes commentaires valent pour l'appareil judiciaire. La législation prévoit expressément des voies de recours pour contester des décisions ou dénoncer l'inaction des autorités d'enregistrement⁴⁶³. Les tribunaux sont régulièrement, mais le plus souvent en vain, saisis de procédures de contestation de décisions de refus ou de suspension de l'enregistrement d'une ONG, d'avertissements adressés à des ONG déjà existantes ou de décisions de mise en liquidation. De fait, les cas où de telles initiatives aboutissent et où les procédures engagées devant un tribunal débouchent sur un compromis ou toute autre possibilité de fonctionnement sont très exceptionnels⁴⁶⁴.

⁴⁵⁹ En vertu de l'annexe à la loi sur les taxes d'Etat relatives aux droits d'enregistrement telle que modifiée le 26 décembre 2007, paragraphes 1.1, 3.2, 3.3, 7.1, 7.2, ces droits représentent respectivement 25, 10 et 5 « modules de base ». Voir également la remarque en note 314 ci-dessus.

⁴⁶⁰ Article 13 de la Loi et paragraphe 23 des Règlements.

⁴⁶¹ Voir le paragraphe 36 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et les paragraphes 79 et 80 de son exposé des motifs.

⁴⁶² Voir plus haut.

⁴⁶³ Article 15 de la Loi et paragraphe 40 des Règlements.

⁴⁶⁴ Voir *L'Analyse*, page 9. En ce qui concerne le Comité Helsinki du Bélarus, les procédures judiciaires les plus récentes étaient liées à une affaire présumée de fraude fiscale. Voir la note 343.

Conclusion

348. Outre les quelques aspects positifs indiqués au fil du texte, d'autres évolutions encourageantes ont été observées⁴⁶⁵. Cependant, cela n'a pas fondamentalement changé le cadre globalement rigide et sélectivement hostile à la création et à la poursuite effective des activités des ONG au Bélarus. L'analyse du régime juridique applicable et de la pratique démontre que les dispositions en vigueur demeurent très discutables et que le potentiel d'amélioration à cet égard est considérable.

⁴⁶⁵ Depuis 2006, une étape de l'approbation de l'enregistrement des ONG a été supprimée par la Commission nationale d'enregistrement (réenregistrement) des organisations civiles. Du fait des modifications apportées en décembre 2007 aux Règlements sur l'enregistrement par l'Etat et la liquidation (cessation d'activité) des entités économiques, certaines organisations non commerciales, telles que des organismes à but non lucratif, associations (ou fédérations de personnes morales fondées à des fins non lucratives), associations de propriétaires, associations de jardiniers, coopératives de consommateurs, etc., peuvent désormais se faire enregistrer et obtenir la personnalité juridique sur simple présentation des pièces justificatives et déclaration.

III CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

349. Il est évident que, dans beaucoup de pays d'Europe, les normes internationales en matière de création d'ONG sont respectées, soit en totalité, soit dans une très large mesure.
350. Cependant, des problèmes se font jour.
351. Premièrement, dans certains pays, les associations non déclarées sont interdites tant par la loi que dans la pratique, et aucune proposition de réforme n'est en préparation dans ce domaine.
352. Deuxièmement, les informations détaillées – exigées ou souhaitées – qui sont parfois nécessaires pour l'enregistrement ou l'acquisition de la personnalité juridique ne semblent pas donner lieu à des avantages fiscaux assez importants pour justifier de telles complications.
353. Troisièmement, le fait que certaines personnes n'aient pas le droit de créer des ONG semble, dans certains cas, contraire au droit à la liberté d'association garanti par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.
354. Quatrièmement, les délais dans lesquels une décision concernant l'enregistrement ou l'octroi de la personnalité juridique peut être rendue ne sont pas toujours assortis de garanties appropriées contre la prévarication et les abus.
355. Cinquièmement, il semble que parmi les motifs de refus, certains ne soient pas définis assez précisément et risquent donc de ne pas être appliqués d'une manière conforme au droit à la liberté d'expression ou favorable à la promotion de la société civile.
356. Sixièmement, certains pays ne précisent pas les motifs possibles de refus de l'enregistrement ou de l'octroi de la personnalité juridique et/ou n'exigent pas qu'une telle décision soit motivée.
357. Septièmement, bien que l'indépendance de l'organe décisionnaire en matière d'enregistrement d'ONG ou d'octroi de la personnalité juridique ne soit pas nécessairement cruciale, il semble évident que, dans certains cas, des pressions n'ayant pas lieu d'être sont possibles.
358. Enfin, beaucoup des problèmes tiennent plutôt à la pratique qu'aux termes de la loi applicable mais le contrôle judiciaire ne semble pas être utilisé pour remédier à la situation lorsque les textes ne sont pas appliqués.
359. Tous ces points méritent d'être examinés plus en détail et dans la durée mais les mesures ci-après semblent nécessaires pour commencer à redresser la situation.
360. Premièrement, les restrictions législatives relatives à la création d'associations non déclarées devraient être abrogées et la légitimité de ces dernières devrait être clairement reconnue en droit.
361. Deuxièmement, il conviendrait de simplifier les conditions d'enregistrement ou d'acquisition de la personnalité juridique pour faciliter la tâche aux demandeurs et aux administrations chargées de traiter les demandes.
362. Troisièmement, les restrictions relatives au droit des mineurs, des personnes condamnées et des non-ressortissants à fonder des ONG devraient être alignées sur les normes internationales.

363. Quatrièmement, les délais officiels de prise de décision ne devraient pas dépasser deux ou trois semaines et des mesures devraient être prises pour garantir qu'ils sont respectés (moyennant la mobilisation d'effectifs supplémentaires et la formulation claire de conséquences en cas de non-respect), que la décision soit réputée positive ou négative.
364. Cinquièmement, les motifs de refus devraient être reformulés lorsqu'ils ne sont pas assez précis ; ils devraient également être revus et corrigés pour être plus pertinents et compatibles sur le fond avec les normes internationales.
365. Sixièmement, il faut préserver la prise de décision relative à l'enregistrement d'ONG ou à l'octroi de la personnalité juridique de l'influence politique et donner aux décideurs une formation adaptée.
366. Enfin, il convient de mettre en place un contrôle judiciaire rapide et efficace en ce qui concerne les décisions relatives à l'enregistrement d'ONG ou à l'octroi de la personnalité juridique, ce qui suppose que juges et avocats reçoivent une formation sur les normes internationales en la matière et qu'ils soient dignes de confiance lorsqu'ils examinent des refus.



ANNEXE 1

OING Conf/Exp (2008) 1

Mandat

CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIERE D'ONG

Adopté à la réunion de la Conférence des OING du 22 janvier 2008

Rappel

L'idée de créer un Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG a été lancée lors du premier Congrès régional des ONG, organisé par la Conférence des OING, qui s'est déroulé à Varsovie du 24 au 26 mars 2006. A ce Congrès, il a été proposé de « créer un conseil d'experts chargé d'évaluer la conformité de la législation nationale relative aux ONG et de sa mise en œuvre avec les normes du Conseil de l'Europe et les pratiques européennes. Les ONG pourraient ainsi mettre en commun leurs ressources et coopérer, à cet effet, avec la Conférence des OING et le Conseil de l'Europe. »

Le Conseil d'experts est une initiative des ONG pour les ONG de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et du Bélarus.

La Conférence des OING a décidé le 6 octobre 2006 de jouer un rôle moteur dans la création du Conseil d'experts.

Le Conseil d'experts mènera ses activités sous l'autorité de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe.

La création d'un Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG fait suite à la Déclaration de Varsovie, adoptée lors du Troisième Sommet du Conseil de l'Europe (16-17 mai 2005), dans laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement se déclarent convaincus qu'une démocratie effective et une bonne gouvernance ne peuvent devenir une réalité « qu'avec l'implication active des citoyens et de la société civile », mais aussi à la Recommandation Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe.

Le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG est lié à la mise en œuvre du projet 2006/DGAP/943 intitulé « relations avec les OING » du Programme d'activités du Conseil de l'Europe.

Mandat

Le Conseil d'experts vise à contribuer à la création d'un environnement favorable aux ONG dans toute l'Europe, par l'examen de la législation nationale relative aux ONG et de sa mise en œuvre, et par la promotion du respect des normes du Conseil de l'Europe et des bonnes pratiques européennes en la matière.

Activités

Pour atteindre cet objectif, le Conseil d'experts :

- examine de manière suivie le cadre législatif et réglementaire des pays européens, ainsi que leurs pratiques administratives et judiciaires, dans la mesure où ces dispositions et ces pratiques influent sur le statut et le fonctionnement des ONG ;
- recense à la fois les problèmes et les exemples de bonnes pratiques ;
- donne des conseils sur la manière de mettre la législation et la pratique nationales en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et les bonnes pratiques européennes ;
- propose des moyens de développer les normes du Conseil de l'Europe ;
- encourage et aide les ONG à travailler ensemble sur des questions concernant la législation relative aux ONG et sa mise en œuvre ;
- rend compte de ses activités, de ses constats et de ses propositions par rapport aux normes du Conseil de l'Europe et aux bonnes pratiques européennes.

Le Conseil d'experts suit une approche thématique, qu'il applique à tous les pays européens. Il traite notamment les questions figurant dans la Recommandation Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des ONG. En fonction des besoins, le Conseil d'experts peut élaborer des rapports sur des problèmes qui se posent dans un pays donné, à l'intention de la Conférence des OING.

La Conférence des OING ou des groupes d'ONG ont la possibilité de soumettre des questions au Conseil d'experts, qui peut aussi se saisir d'une question de sa propre initiative. Il reçoit des informations des ONG, des Etats, du Conseil de l'Europe et d'autres institutions intergouvernementales. Il peut mener ses propres recherches.

Le Conseil d'experts complète l'assistance apportée aux gouvernements par le Conseil de l'Europe dans des domaines en rapport avec le droit des ONG, telles que des expertises législatives et des activités d'assistance portant sur l'élaboration ou la réforme du droit des ONG. Il collabore donc avec les organes et services compétents du Conseil de l'Europe.

Le Conseil d'experts tient des réunions annuelles et ses membres coopèrent tout au long de l'année en utilisant les moyens de communication électroniques.

Elaboration de rapports

Le Conseil d'experts élabore un rapport annuel sur ses activités, à l'intention de la Conférence des OING. Si nécessaire, il peut soumettre à la Conférence des OING des rapports ad hoc sur des questions particulièrement urgentes. Les rapports comporteront des recommandations concernant les mesures à prendre par la Conférence des OING.

Suites à donner

La Conférence des OING décide des suites à donner aux rapports du Conseil d'experts. Elle publie les rapports et veille à ce qu'ils soient communiqués aux ONG et aux organes intéressés (organes du Conseil de l'Europe et organes nationaux ou

intergouvernementaux). Elle supervise la mise en œuvre des recommandations du Conseil d'experts.

Composition

Le Conseil d'experts se compose comme suit :

- un président,
- un coordonnateur,
- trois membres,
- des membres ad hoc.

Tous les membres agissent à titre personnel.

Un représentant du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe assiste aux réunions du Conseil d'experts.

Les membres du Conseil d'experts possèdent la totalité ou la plupart des qualifications suivantes :

- connaissance du droit des ONG (cadre législatif et réglementaire), mais aussi d'autres matières juridiques (droit fiscal, par exemple) et des pratiques administratives et judiciaires qui influent sur le statut et le fonctionnement des ONG, ainsi que des droits de l'homme ;
- expérience dans le secteur des ONG, aux niveaux national et international, y compris expérience de la gestion d'une ONG et de réseaux d'ONG ;
- connaissance des normes et des bonnes pratiques européennes ;
- expérience de questions communes à plusieurs pays européens ;
- disponibilité ;
- maîtrise de l'anglais.

La Conférence des OING désigne le président du Conseil d'experts, dont le mandat est de trois ans. Le coordonnateur et les autres membres sont désignés par le Bureau de la Conférence des OING, également pour une durée de trois ans. Le Conseil d'experts désigne des membres ad hoc, spécialistes des questions en cours d'examen, pour un mandat d'un an, renouvelable.

Aspects financiers

Le budget de la Conférence des OING (alimenté essentiellement par le Conseil de l'Europe) prend en charge les frais de voyage et de séjour de tous les membres participant aux réunions du Conseil d'experts, ainsi que des honoraires modestes servant à rémunérer les contributions écrites des membres.

Le coordonnateur a un contrat de consultant.

Evaluation

La Conférence des OING réexaminera le fonctionnement du Conseil d'experts au cours de sa troisième année d'activité en vue de déterminer s'il est nécessaire de créer une structure permanente.

ANNEXE 2

**Recommandation CM/Rec(2007)14
du Comité des Ministres aux Etats membres
sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 10 octobre 2007,
lors de la 1006e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres et que ce but peut être poursuivi grâce à l'adoption de règles communes ;

Conscient de la contribution essentielle qu'apportent les organisations non gouvernementales (ONG) au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme, en particulier à travers la sensibilisation du public et la participation à la vie publique, en veillant à la transparence et à la nécessité de rendre compte pour les autorités publiques et de la contribution tout aussi importante des ONG à la vie culturelle et au bien-être social des sociétés démocratiques ;

Tenant compte de la contribution inestimable que les ONG apportent également à la réalisation des buts et principes de la Charte des Nations Unies et du Statut du Conseil de l'Europe ;

Eu égard à la Déclaration et au Plan d'action adoptés lors du Troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe (Varsovie, 16-17 mai 2005) ;

Notant que les contributions apportées par les ONG revêtent de multiples formes : elles peuvent constituer des vecteurs de communication entre les différents secteurs de la société et les autorités publiques, prôner des changements de lois et de politiques publiques, venir en aide aux personnes dans le besoin, élaborer des normes techniques et professionnelles, veiller au respect des obligations découlant du droit national et international et offrir, en outre, un moyen de s'épanouir personnellement et de cultiver, promouvoir et défendre des intérêts communs ;

Gardant à l'esprit que l'existence d'un grand nombre d'ONG est la manifestation du droit de leurs adhérents à la liberté d'association conformément à l'article 11 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et de l'adhésion de leur pays hôte aux principes du pluralisme démocratique ;

Eu égard à l'article 5 de la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163), aux articles 3, 7 et 8 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE

n° 157) et à l'article 3 de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n°144) ;

Reconnaissant que le fonctionnement des ONG entraîne des responsabilités ainsi que des droits ;

Considérant que le meilleur moyen d'assurer un comportement éthique et responsable de la part des ONG est de promouvoir l'autoréglementation ;

Eu égard à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et aux avis des organes des traités des droits de l'homme des Nations Unies ;

Tenant compte de la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, Résolution A/RES/53/144 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies ;

S'inspirant des Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe ;

Eu égard à la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (STE n°124) (ci-après Convention n°124) et au souhait d'augmenter le nombre de ses Parties contractantes ;

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

- de s'inspirer des normes minimales énoncées dans la présente recommandation dans leurs législations, politiques et pratiques ;
- de tenir compte de ces normes dans le suivi des engagements qu'ils ont contractés ;
- de veiller à ce que la présente recommandation et l'Exposé des motifs qui l'accompagne soient traduits et diffusés aussi largement que possible aux ONG et au public en général, ainsi qu'aux parlementaires, aux autorités publiques concernées et aux institutions de formation, et qu'ils soient utilisés pour la formation des personnes responsables.

I. Principes de base

1. Aux fins de la présente recommandation, les ONG sont des entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents. Elles n'incluent pas les partis politiques.
2. Les ONG comprennent les entités ou organisations créées soit par des personnes (physiques ou morales) à titre individuel, soit par des groupes de telles personnes. Elles peuvent avoir ou non des adhérents.
3. Les ONG peuvent être des entités ou organisations soit informelles soit dotées de la personnalité juridique.
4. Les ONG peuvent être nationales ou internationales du point de vue de leur composition et de leur champ d'activité.

5. Les ONG devraient jouir du droit à la liberté d'expression et de tous les autres droits et libertés qui sont garantis tant universellement qu'au plan régional et qui leur sont applicables.
6. Les ONG ne devraient pas recevoir de directives des autorités publiques.
7. Les ONG dotées de la personnalité juridique devraient jouir des mêmes capacités que celles dont jouissent généralement les autres personnes morales et devraient être assujetties aux obligations et sanctions de droit administratif, civil et pénal qui sont généralement applicables à ces personnes morales.
8. Le régime juridique et fiscal applicable aux ONG devrait favoriser leur création et leur pérennisation.
9. Les ONG ne devraient pas distribuer à leurs adhérents ou fondateurs les bénéfices qui pourraient provenir de leurs activités, mais elles peuvent affecter ceux-ci à la réalisation de leurs objectifs.
10. Les actes ou omissions des autorités publiques ayant des incidences pour une ONG devraient pouvoir faire l'objet d'un recours administratif et être contestés par celle-ci devant un tribunal indépendant et impartial de pleine juridiction.

II. Objectifs

11. Les ONG devraient être libres de réaliser leurs objectifs sous réserve que les objectifs en question et les moyens utilisés soient conformes aux exigences d'une société démocratique.
12. Les ONG devraient être libres de mener des activités de recherche et d'éducation et de prendre position sur des questions relevant du débat public, que la position défendue soit conforme ou non à la politique du gouvernement ou qu'elle exige une modification de la législation.
13. Les ONG devraient être libres de soutenir un candidat ou un parti particulier lors d'une élection ou d'un référendum sous réserve qu'elles exposent leurs motivations en toute transparence. Tout soutien de ce type devrait être également soumis à la législation sur le financement des élections et des partis politiques.
14. Les ONG devraient être libres d'entreprendre toutes activités économiques, d'affaires ou commerciales licites afin de financer leurs activités à but non lucratif sans avoir à demander d'autorisation spéciale ; elles sont toutefois tenues de satisfaire à toutes les conditions d'autorisation ou autres conditions réglementaires généralement applicables aux activités concernées.
15. Les ONG devraient être libres de réaliser leurs objectifs en adhérant à des associations, des fédérations et des confédérations d'ONG, qu'elles soient nationales ou internationales.

III. Création et adhésion

A. Création

16. Toute personne, morale ou physique, ressortissant national ou étranger, ou tout groupe de personnes devrait être libre de créer une ONG et, dans le cas des ONG n'ayant pas d'adhérents, de le faire par voie de don ou de legs.
17. Deux personnes ou plus devraient pouvoir créer une ONG ayant des adhérents mais, pour obtenir la personnalité juridique, le nombre requis peut être supérieur, sans toutefois être dissuasif.

B. Statuts

18. Les ONG dotées de la personnalité juridique devraient normalement posséder des statuts comprenant l'acte constitutif ou l'acte d'incorporation et, le cas échéant, tout autre document fixant les conditions dans lesquelles elles opèrent.
19. Les statuts d'une ONG dotée de la personnalité juridique devraient indiquer en règle générale :
 - a) son nom ;
 - b) ses objectifs ;
 - c) ses pouvoirs et compétences ;
 - d) la plus haute instance dirigeante ;
 - e) la fréquence des réunions de cette instance ;
 - f) la procédure suivant laquelle ces réunions doivent être convoquées ;
 - g) les modalités d'approbation par cette instance des rapports financiers et autres ;
 - h) la procédure de modification des statuts et de dissolution de l'organisation ou de sa fusion avec une autre ONG.
20. La plus haute instance dirigeante d'une ONG ayant des adhérents devrait être constituée par l'ensemble de ses adhérents et son accord devrait être requis pour toute modification des statuts. Pour les autres ONG, la plus haute instance dirigeante devrait être celle mentionnée dans les statuts.

C. Adhésion

21. Nul ne devrait être contraint par la loi, ni par d'autres moyens, d'adhérer à une ONG, sauf dans le cas d'une entité ou organisation établie par la loi pour réglementer une profession dans les Etats qui les assimilent à des ONG.
22. La capacité de toute personne, physique ou morale, ressortissant national ou étranger, d'adhérer à une ONG ayant des adhérents ne devrait pas être limitée de façon injustifiée par la loi. Elle devrait être déterminée en premier lieu par les statuts de l'ONG concernée, dans le respect de l'interdiction de toute discrimination injustifiée.
23. Les adhérents d'une ONG devraient être protégés contre toute exclusion contraire à ses statuts.
24. Les adhérents d'une ONG ne devraient se voir imposer aucune sanction en raison de leur appartenance à celle-ci. Cela ne devrait pas empêcher qu'une telle appartenance puisse être considérée comme incompatible avec une fonction ou un emploi particulier.

25. Les ONG ayant des adhérents devraient être libres d'autoriser la participation de non adhérents à leurs activités.

IV. Personnalité juridique

A. Considérations générales

26. La personnalité juridique d'une ONG devrait être clairement distincte de celle de ses adhérents ou fondateurs.
27. Une ONG créée par la fusion de deux ou plusieurs ONG devrait succéder à leurs droits et responsabilités.

B. Acquisition de la personnalité juridique

28. Lorsque la personnalité juridique n'est pas la conséquence automatique de la création d'une ONG, les règles régissant son acquisition devraient être établies de façon objective et ne devraient pas relever d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente.
29. Les règles régissant l'acquisition de la personnalité juridique devraient être largement publiées et la procédure à observer devrait être facile à comprendre et à suivre.
30. Certaines personnes peuvent se voir interdire la création d'une ONG dotée de la personnalité juridique si elles ont fait l'objet d'une condamnation pour un délit ayant démontré leur inaptitude à en créer une. Cette interdiction devrait être proportionnée quant à sa portée et sa durée.
31. En ce qui concerne les ONG ayant des adhérents, les demandes d'acquisition de la personnalité juridique ne devraient nécessiter que le dépôt de leurs statuts et adresse, ainsi que la déclaration du nom de leurs fondateurs, directeurs, cadres et des représentants légaux. Les ONG sans adhérents peuvent en outre être tenues de prouver qu'elles disposent des moyens financiers nécessaires à la réalisation de leurs objectifs.
32. Les ONG ayant des adhérents ne devraient faire la demande de la personnalité juridique qu'après l'adoption, lors d'une réunion à laquelle tous les adhérents ont été conviés, d'une résolution approuvant cette démarche.
33. Des frais peuvent être exigés pour toute demande de personnalité juridique mais leur montant ne devrait pas être dissuasif.
34. La personnalité juridique ne devrait être refusée que si les documents requis, dûment spécifiés, n'ont pas tous été présentés, si l'ONG demanderesse a utilisé une dénomination qui prête manifestement à confusion ou qui ne se distingue pas suffisamment de celle d'une personne physique ou morale dans l'Etat concerné ou si l'un des objectifs énoncés dans les statuts est manifestement incompatible avec les exigences d'une société démocratique.
35. Toute appréciation concernant l'admissibilité des objectifs des ONG demandant la personnalité juridique devrait être faite en pleine connaissance de cause et dans le respect du pluralisme politique. Elle devrait être exempte de préjugés.

36. L'organe chargé d'accorder la personnalité juridique devrait agir de manière indépendante et impartiale dans sa prise de décision. Un tel organe devrait être doté du personnel suffisant et dûment qualifié pour exercer ses fonctions.
37. Un délai raisonnable devrait être prévu pour prendre la décision d'accorder ou de refuser la personnalité juridique.
38. Toutes les décisions devraient être communiquées au demandeur et tout refus devrait être motivé par écrit et susceptible de recours devant un tribunal indépendant et impartial.
39. Les décisions concernant les conditions d'octroi d'aides financières ou autres à une ONG devraient être prises indépendamment de celles concernant l'acquisition de la personnalité juridique et de préférence par un organe différent.
40. Un registre de l'octroi de la personnalité juridique à des ONG, dans les cas où celle-ci n'est pas une conséquence automatique de la création d'une ONG, devrait être facilement accessible au public.
41. Les ONG ne devraient pas être tenues de renouveler périodiquement leur personnalité juridique.

C. Antennes et modification des statuts

42. Les ONG ne devraient être soumises à une demande d'autorisation pour créer des antennes, tant dans le pays qu'à l'étranger (sous réserve des dispositions du paragraphe 45 ci-dessous).
43. Les ONG ne devraient pas être obligées de solliciter l'accord d'une autorité publique pour une modification ultérieure de leurs statuts sauf lorsque celle-ci porte sur leurs dénomination ou objectifs. Cet accord devrait être régi par la même procédure que celle concernant l'acquisition de la personnalité juridique, mais la modification ne devrait pas entraîner pour l'ONG concernée l'obligation de se reconstituer en tant que nouvelle entité. La notification à l'autorité concernée d'autres amendements apportés à leurs statuts peut être exigée avant que ces amendements puissent prendre effet.

D. Fin de la personnalité juridique

44. La personnalité juridique d'une ONG ne devrait prendre fin que par un acte volontaire de ses adhérents – ou, pour les ONG n'ayant pas d'adhérents, de son instance dirigeante – ou en cas de faillite, d'inactivité prolongée ou de faute grave.

E. ONG étrangères

45. Sans préjudice de l'applicabilité des articles de la Convention n° 124 pour les Etats ayant ratifié cette convention, les ONG étrangères peuvent être tenues de solliciter l'autorisation d'exercer leurs activités dans le pays hôte, conformément aux dispositions des paragraphes 28 à 31 et 33 à 39 ci-dessus. Elles ne devraient pas être tenues d'établir, pour ce faire, d'entité nouvelle et distincte. L'autorisation d'exercer ne peut être retirée qu'en cas de faillite, d'inactivité prolongée ou de faute grave.

V. Gestion

46. Les personnes chargées des fonctions de gestion d'ONG ayant des adhérents devraient être élues ou désignées par la plus haute instance dirigeante ou par un organe auquel cette tâche aura été déléguée. Les personnes responsables de la gestion d'une ONG n'ayant pas d'adhérents devraient être nommées conformément à ses statuts.
47. Les ONG devraient veiller à ce que leurs structures de gestion et de décision soient conformes à leurs statuts, mais devraient avoir par ailleurs toute latitude pour définir les modalités de réalisation de leurs objectifs. En particulier, les ONG ne devraient pas avoir besoin d'autorisation des autorités publiques pour modifier leurs structures ou règlements internes.
48. La désignation, l'élection ou le remplacement de cadres ainsi que, sous réserve des dispositions des paragraphes 22 et 23 ci-dessus, l'admission ou l'exclusion d'adhérents devraient relever de la compétence de l'ONG concernée. Certaines personnes peuvent toutefois se voir interdire d'être cadres d'une ONG si elles ont fait l'objet d'une condamnation pour un délit ayant démontré leur inaptitude à assumer ces responsabilités. Cette interdiction devrait être proportionnée quant à sa portée et à sa durée.
49. Les ONG ne devraient être soumises à aucune restriction particulière concernant les ressortissants étrangers présents au sein de la structure de gestion ou du personnel.

VI. Collecte de fonds, biens et aide publique

A. Collecte de fonds

50. Les ONG devraient être libres de solliciter et de recevoir des contributions – dons en espèce ou en nature – non seulement des autorités publiques de leur propre Etat, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre Etat ou d'organismes multilatéraux, sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment d'argent, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques.

B. Biens

51. Les ONG dotées de la personnalité juridique devraient avoir accès aux facilités bancaires.
52. Les ONG dotées de la personnalité juridique devraient être en mesure d'intenter une action en justice pour demander réparation de tout dommage causé à leurs biens.
53. Lorsqu'elles reçoivent des aides publiques sous quelque forme que ce soit, les ONG dotées de la personnalité juridique peuvent être tenues d'agir suivant un avis indépendant lors de la vente ou de l'acquisition de terrains, de locaux ou d'autres biens de valeur.
54. Les ONG dotées de la personnalité juridique ne devraient pas utiliser à une fin non exempte les biens acquis sous le régime d'exemption des taxes.

55. Les ONG dotées de la personnalité juridique peuvent utiliser leurs biens pour rémunérer leur personnel ainsi que pour rembourser les dépenses d'un montant raisonnable engagées par les salariés et les bénévoles agissant en leur nom.
56. Les ONG dotées de la personnalité juridique peuvent désigner un successeur qui recevra leurs biens en cas de dissolution, mais seulement après que leur passif aura été soldé et que tous droits éventuels des donateurs à un remboursement auront été satisfaits. Cependant, si aucun successeur n'a été désigné ou si l'ONG concernée a récemment bénéficié de fonds publics ou d'autres formes d'aide, il peut être exigé que les biens soient transférés à une autre ONG ou personne morale poursuivant des objectifs très similaires ou affectés par l'Etat à la réalisation de tels objectifs. En outre, l'Etat peut devenir le successeur lorsque les objectifs ou les moyens utilisés par l'ONG pour réaliser ces objectifs ont été qualifiés d'inacceptables.

C. Aide publique

57. Dans la réalisation de leurs objectifs, les ONG devraient bénéficier d'aides sous la forme de fonds publics ou d'autres types d'aides telles que l'exonération de l'impôt sur le revenu et d'autres taxes ou droits applicables aux cotisations, fonds et biens reçus de donateurs ou d'organismes gouvernementaux ou internationaux, les revenus des investissements, les loyers, les droits d'auteur, les activités économiques et les transactions immobilières, ainsi que des incitations aux dons au moyen de déductions ou de crédits applicables à l'impôt sur le revenu.
58. Toute forme d'aide publique aux ONG devrait être régie par des critères clairs et objectifs.
59. Pour accorder ou non une aide publique sous quelque forme que ce soit à une ONG, il peut être tenu compte de la nature et des bénéficiaires de son activité.
60. L'octroi de l'aide publique peut aussi être subordonnée au fait qu'une ONG appartienne à une catégorie ou à un régime particuliers définis par la loi ou possédant une forme juridique particulière.
61. Une modification majeure des statuts ou des activités d'une ONG peut entraîner la modification ou la cessation de l'aide publique.

VII. Obligation de rendre compte

A. Transparence

62. Les ONG qui ont reçu une aide publique sous quelque forme que ce soit peuvent être tenues, chaque année, de soumettre à un organe de contrôle désigné un rapport sur leurs comptes et une vue d'ensemble de leurs activités.
63. Les ONG qui ont reçu une aide publique sous quelque forme que ce soit peuvent être tenues de faire connaître la proportion de leurs fonds utilisés pour la recherche de financements et leur fonctionnement.
64. La production de rapports devrait être subordonnée à l'obligation de respecter les droits des donateurs, des bénéficiaires et du personnel, ainsi qu'au droit de protéger la légitime confidentialité des activités commerciales.

65. Les ONG qui ont reçu une aide publique sous quelque forme que ce soit peuvent être tenues de faire vérifier leurs comptes par une institution ou une personne indépendante de leur structure de gestion.
66. Les ONG étrangères ne devraient être assujetties aux obligations des paragraphes 62 à 65 ci-dessus qu'en ce qui concerne leurs activités dans le pays hôte.

B. Contrôle

67. Les activités des ONG devraient être réputées légales en l'absence de preuve contraire.
68. Les ONG peuvent être tenues de faire vérifier leurs comptes, registres et activités par un organe de contrôle lorsqu'elles ont manqué à l'obligation de rendre compte ou lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que des violations graves de la loi ont été commises ou sont sur le point de l'être.
69. Les ONG ne devraient pas être sujettes à la perquisition et à la saisie sans motifs objectifs de prendre de telles mesures et sans autorisation judiciaire appropriée.
70. Aucune intervention extérieure dans le fonctionnement des ONG ne devrait se produire, à moins qu'une violation grave des obligations juridiques applicables aux ONG n'ait été établie ou raisonnablement considérée comme imminente.
71. Les ONG devraient généralement avoir la possibilité de demander la suspension de toute action administrative prise à leur égard. Le refus d'une demande de suspension devrait pouvoir être contesté promptement devant les tribunaux.
72. Dans la plupart des cas, la sanction appropriée contre les ONG pour la violation des obligations juridiques qui leur sont applicables (y compris celles liées à l'acquisition de la personnalité juridique) devrait essentiellement être l'obligation de rectifier le cours de leurs affaires et/ou l'imposition d'une sanction administrative, civile ou pénale et/ou à l'encontre de toutes personnes directement responsables. Les sanctions devraient être fondées sur la législation en vigueur et respecter le principe de proportionnalité.
73. Les ONG étrangères ne devraient être assujetties aux dispositions des paragraphes 68 à 72 ci-dessus qu'en ce qui concerne leurs activités dans le pays hôte.
74. La dissolution d'une ONG ou, dans le cas d'une ONG étrangère, le retrait de son autorisation d'exercer ne devrait être ordonné que par un tribunal en cas de preuves manifestes que les motifs énumérés dans les paragraphes 44 et 45 ci-dessus ont été rencontrés. Une telle ordonnance devrait être susceptible d'un prompt recours.

C. Responsabilité

75. Les cadres, les directeurs et le personnel d'une ONG dotée de la personnalité juridique ne devraient pas être personnellement responsables des dettes, engagements et obligations de l'ONG. Cependant, ils peuvent être tenus pour

responsables envers l'ONG, les tiers ou toutes les parties en cas de faute dans leur comportement professionnel ou de manquements à leurs devoirs.

VIII. Participation à la prise de décisions

76. Les mécanismes gouvernementaux et quasi gouvernementaux à tous les niveaux devraient garantir la participation effective des ONG sans aucune discrimination au dialogue et à la consultation sur les objectifs et décisions de politique publique. Une telle participation devrait permettre d'exprimer librement la diversité d'opinions sur le fonctionnement de la société. Cette participation et cette coopération devraient être facilitées par une divulgation ou un accès appropriés à l'information officielle.
77. Les ONG devraient être consultées au cours de la rédaction des lois et règlements ayant des incidences sur leurs statuts, leur financement ou leur domaine d'intervention.