



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

OING Conf/Exp(2010)1

Janvier 2010

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

La gouvernance interne 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.

Mihaela Preslavska, 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 2009 sur la gouvernance interne des ONG, un membre ad hoc a été nommé :

Katerina Hadži-Miceva Evans, de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », est conseillère juridique auprès du Centre européen de droit à but non lucratif, qui conseille des gouvernements, des parlements, des juges, des avocats et des ONG sur le cadre juridique de ces dernières, les partenariats gouvernementaux avec les ONG et la gestion durable des ONG. Mme Hadži-Miceva Evans réside à Budapest.

INDEX

I	Introduction	Paragraphes 1 à 8
II	Panorama thématique	Paragraphes 9 à 236
III	Etudes de cas	Paragraphes 237 à 380
IV	Conclusions et recommandations	Paragraphes 381 à 399
	Annexe 1: Mandat	
	Annexe 2: Recommandation (2007) 14 du Comité des Ministres	

I INTRODUCTION

1. La Conférence des ONG internationales du Conseil de l'Europe reflète et promeut les intérêts de la société civile sur une base paneuropéenne. Il est donc naturel et fondé qu'elle se soucie des droits, des prérogatives et des responsabilités des ONG nationales et internationales dans toute l'Europe. Tant sur le plan national qu'international, les ONG ont besoin d'un environnement juridique garanti, d'un environnement social global et protégé et d'un environnement politique encourageant et compréhensif. Il s'agit là de trois conditions préalables pour que les ONG puissent apporter leurs contributions indispensables et irremplaçables aux politiques publiques et à l'harmonie des sociétés.

2. Le CONSEIL D'EXPERTS, créé par la Conférence en janvier 2008, est une initiative sans précédent dans les domaines du droit et de la politique. Le Conseil d'experts a 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, et par la promotion du respect des normes du Conseil de l'Europe et des bonnes pratiques européennes en la matière »¹.

3. Les activités du Conseil d'experts sont confortées – et inspirées – par le texte adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en octobre 2007 et intitulé Recommandation (2007)14 du Conseil de l'Europe sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe (« Recommandation CM/Rec(2007)14 »). Ce document extrêmement bien conçu reconnaît, tout en lui donnant un cadre, « 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 »².

4. Le premier rapport du Conseil d'experts était une étude thématique des CONDITIONS D'ÉTABLISSEMENT DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES. La version finale de ce texte, qui comprenait six études de cas par pays (Azerbaïdjan, Bélarus, France, Italie, Russie et Slovaquie) et ses recommandations, a été adoptée à la Conférence plénière de 2009.

5. Pour son deuxième rapport, le Conseil d'experts a choisi le thème de la GOUVERNANCE INTERNE DES ONG. Comme en 2008, il est fondé sur les réponses à un questionnaire distribué aux ONG dans toute l'Europe. Il examine le principe fondamental de l'autorégulation des ONG ainsi que des critères tels que les obligations liées aux statuts d'une ONG, la composition des plus hautes instances dirigeantes, la structure interne, l'emploi, la prise de décision, la vérification des comptes et l'inspection par des autorités compétentes. Notre coordinateur, Jeremy Mc Bride, a analysé les réponses au questionnaire et dégagé un panorama thématique probant qui forme l'essence du présent rapport à l'attention de la Conférence des ONG. Ce travail de synthèse nous a aussi permis d'identifier cinq pays que nous avons analysés pour illustrer les problèmes posés, les défis à relever et, on peut l'espérer, les mesures porteuses d'avenir qui pourraient être prises. Ces pays sont l'Arménie, l'Irlande, le Luxembourg, la Moldavie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

6. Il convient de signaler que les cinq études par pays ont été soumises aux autorités nationales pour observations avant leur insertion dans la version finale de notre rapport. Les observations pertinentes ont donc été incluses dans le présent rapport.

7. Les membres du Conseil d'experts sont nommés par le Bureau de la Conférence des ONG, et son président est élu à la Conférence plénière. Tous les membres sont coresponsables du rapport qui suit et j'invite les ONG et les autorités gouvernementales à l'examiner attentivement. Les cadres juridiques et réglementaires de nombreux pays

¹ Mandat du Conseil d'experts, janvier 2008.

² CM/Rec(2007)14 – Préambule

européens, ainsi que les pratiques judiciaires et administratives qui en découlent, doivent faire l'objet d'un suivi éclairé et attentif. Ils ont besoin dans de nombreux cas d'être examinés, clarifiés et améliorés. Il est aussi nécessaire de diffuser les normes et bonnes pratiques européennes et faire mieux connaître le mandat et les avis de la Recommandation (2007)14 du Conseil des Ministres.

8. Je remercie tous les membres du Conseil d'experts pour leur travail assidu et leur coopération fructueuse.

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

II PANORAMA THÉMATIQUE

9. Le panorama thématique concernant la gouvernance interne des ONG comprend deux parties. La première examine la portée des normes internationales applicable à cette question, notamment la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention européenne ») – telle qu'élaborée dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour européenne ») – et la Recommandation CM/Rec(2007)14. La deuxième partie est consacrée à l'analyse des réponses à un questionnaire sur les lois et les pratiques nationales relatives à la gouvernance interne. La première partie établit que les ONG devraient être en mesure de gérer leurs activités sans ingérence extérieure, la seconde montre que cette exigence n'est pas encore respectée en Europe.

A Normes applicables

10. L'autorégulation des ONG est un aspect essentiel du droit à la liberté d'association garanti par l'article 11 de la Convention européenne et de nombreux autres instruments juridiques internationaux³.

11. Elle est aussi confortée – explicitement et implicitement – par de nombreux autres engagements pris par des États, notamment la Recommandation CM/Rec(2007)14 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 activités⁴.

Principe général

12. L'importance fondamentale qu'une ONG soit en mesure de conduire ses propres activités a été expressément formulée dans la Recommandation CM/Rec(2007)14, qui fait de l'autorégulation son premier principe de base⁵. Elle a aussi été soulignée par la Cour européenne dans les affaires dans lesquelles un État essaie d'utiliser – involontairement – une ONG pour atteindre un objectif public en rendant l'adhésion à celle-ci obligatoire.

³ 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 de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, article 29 de la Convention relative au 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, articles 7 et 8 de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales 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).

⁴ 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 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).

⁵ Au paragraphe 1.

13. Il n'est pas exceptionnel que des objectifs publics soient réalisés avec l'aide d'ONG par le biais d'un partenariat ou de dispositifs contractuels. Loin d'être contestable, cette forme d'association est l'une des raisons même pour lesquelles la société civile doit être encouragée à se développer ; le secteur non gouvernemental peut réagir à certains problèmes avec une plus grande souplesse et le fait qu'il soit souvent beaucoup plus étroitement lié à ceux qui ont besoin d'aide peut le rendre mieux armé pour juger dans quels domaines les efforts à déployer seront les plus utiles.

14. L'État aurait donc tort de se priver d'une ressource aussi précieuse et les ONG de refuser de coopérer là où elles peuvent intervenir. Pour autant, la volonté de coopérer des ONG ne doit pas inciter l'État à essayer de prendre le contrôle de l'une d'entre elles et d'en faire un instrument à son profit. Dans ce cas, l'entité concernée aura perdu le droit d'organiser ses propres activités, ce qui constituera, dans la mesure où cela n'est pas volontaire, une violation du droit à la liberté d'association concernant une organisation ayant des adhérents.

15. L'affaire *Sigurdur A Sigurjónsson c. Islande* est un bon exemple à cet égard puisqu'il s'agit d'une tentative d'utiliser une association de chauffeurs de taxis afin de réglementer les services de taxi en Islande⁶. La réglementation de tels services était sans aucun doute dans l'intérêt public et aurait été une base suffisante pour exiger l'adhésion à une organisation de droit public⁷, mais en s'ingérant dans ce qui était une association privée, les autorités publiques empêchaient celle-ci d'organiser ses propres activités, ce que la Cour européenne a clairement considéré comme un aspect crucial de la liberté d'association, bien qu'en l'espèce, ce soit l'obligation d'adhérer à cette association qui ait constitué une violation de l'article 11 de la Convention européenne⁸.

16. Ce principe d'autorégulation est conforté dans la Recommandation CM/Rec(2007)14 par un deuxième principe, selon lequel les ONG ne devraient pas recevoir de directives des autorités publiques⁹.

17. La capacité d'une ONG à s'organiser librement sans ingérence extérieure n'est pas – pas plus que le droit d'association – absolue, mais toutes les restrictions imposées, quelles qu'elles soient, doivent avoir un fondement juridique, servir un but légitime et ne pas être disproportionnées dans leurs effets. Certaines restrictions recevables sont expressément reconnues dans des normes internationales et d'autres peuvent en être déduites.

Statuts

18. Plus les dispositions relatives à la gouvernance d'une ONG qu'il faut inclure dans ses statuts sont nombreuses, moins cette ONG aura de souplesse pour s'organiser afin de répondre efficacement aux changements de la conjoncture, qu'il s'agisse de défis à relever ou

⁶ *Sigurdur A Sigurjónsson c. Islande*, n° 16130/90, 30 juin 1993.

⁷ La Cour européenne a estimé que l'association des chauffeurs de taxi ne faisait pas partie d'une telle organisation, qui échappe à l'empire de l'article 11 de la Convention européenne.

⁸ Voir les observations finales du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur le rapport de la Tunisie, dans lesquelles le Comité craignait « que la loi sur les associations ne compromette sérieusement l'exercice de la liberté d'association garantie à l'article 22 du Pacte et notamment qu'elle porte atteinte à l'indépendance des organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme. Il constate à cet égard que cette loi a déjà eu des effets néfastes sur la Ligue tunisienne des droits de l'homme » ; CCPR/C/79/Add.43, 23 novembre 1994, para 12.

⁹ Paragraphe 6. Il est souligné dans l'exposé des motifs que « cela ne signifie pas que les autorités publiques ne peuvent choisir de fournir une assistance particulière aux ONG poursuivant des objectifs qu'elles considèrent comme étant d'une importance particulière, mais ces dernières devraient être libres de décider si elles acceptent ou continuent de recevoir une telle assistance. De plus, ni la législation ni d'autres formes de pression ne devraient être utilisées pour contraindre les ONG à exercer des activités particulières considérées comme étant d'intérêt public. » (paragraphe 29). Voir aussi les principes 76 et 77 des Principes fondamentaux, qui prévoient que la consultation ne devrait pas être considérée par les « pouvoirs publics comme un moyen d'obtenir l'acceptation de leurs priorités, ni par les ONG comme une incitation à abandonner ou à compromettre leurs buts et principes » et que les organes gouvernementaux « peuvent coopérer avec les ONG afin d'atteindre leurs objectifs, mais ne devraient pas tenter de s'emparer d'elles ou d'en faire concrètement des instruments opérant sous leur contrôle ».

d'opportunités à saisir. Cette marge de manœuvre limitée se fera notamment ressentir si des modifications des statuts doivent être approuvées par une autorité publique¹⁰. Ceux qui fondent ou établissent une ONG peuvent avoir des motifs valables pour limiter cette souplesse dans un cas précis, mais l'exercice de la liberté de ces personnes de faire ce choix – qui est une manifestation de leur droit à la liberté d'association et à la jouissance paisible de leurs biens¹¹ – doit être distingué de l'imposition de contraintes légales à la gouvernance interne.

19. Cette distinction a été clairement reconnue dans la Recommandation (2007)¹⁴ selon laquelle les seules questions relatives à la gouvernance interne d'une ONG qui devraient être indiquées dans les statuts concernent la plus haute instance dirigeante, la fréquence des réunions de cette instance, la procédure suivant laquelle ces réunions doivent être convoquées, les modalités d'approbation par cette instance des rapports financiers et autres et la procédure de modifications des statuts et de dissolution de l'organisation ou de sa fusion avec une autre ONG¹².

20. L'Exposé des motifs de cette Recommandation indique clairement qu'il s'agit de « questions qui sont les plus susceptibles d'être cruciales quant à la détermination des conditions dans lesquelles les ONG doivent exercer leurs activités ». La liste, assez restreinte, n'a pas pour but d'être exhaustive puisque l'Exposé des motifs stipule ensuite que « [l]es fondateurs ou les adhérents des ONG (ainsi que les personnes chargées de les diriger dans le cas d'organes qui n'ont pas d'adhérents) sont libres de préciser des questions supplémentaires dans leurs statuts. » Cependant, la conclusion de ce document eu égard à ces questions supplémentaires a une importance capitale car elle précise que ces personnes « ne devraient pas normalement être tenues de le faire »¹³, ce qui est bien entendu en parfaite cohérence avec le principe d'autorégulation.

21. La plus haute instance dirigeante est la seule question, parmi celles qui figurent dans la liste de la Recommandation CM/Rec(2007)¹⁴, qui fait l'objet d'indications concernant la nature de ce qui est exigé dans les statuts. Le paragraphe 20 exige à cet égard que la plus haute instance dirigeante soit constituée par l'ensemble des adhérents dans le cas d'une ONG ayant des adhérents. Il n'y a pas là d'ingérence abusive dans l'autorégulation des ONG puisque l'Exposé des motifs indique qu'il s'agit d'une « manifestation de l'exercice de la liberté d'association par leurs adhérents »¹⁴.

22. La Recommandation donne par ailleurs certaines indications sur le contenu des autres questions relatives aux statuts pouvant faire l'objet de restrictions dans la législation nationale. Cela étant, et conformément au principe de l'autorégulation, il s'agit pour l'essentiel de questions qui devraient être laissées à la libre appréciation de ceux qui établissent l'ONG concernée ou qui en sont membres.

Composition de la plus haute instance dirigeante et d'autres instances

23. L'exercice de la prise de décision par une ONG peut faire l'objet de restrictions dans la législation nationale, notamment en ce qui concerne la composition de ses différents organes de décision.

24. De telles restrictions seraient, dans le cas de la plus haute instance dirigeante d'une ONG ayant des adhérents, celles qui s'appliquent aux personnes qui peuvent être membres de l'ONG elle-même puisque, comme on vient de le voir, cette instance doit être composée de la

¹⁰ Voir le paragraphe 129 du premier rapport annuel.

¹¹ Ce droit s'appliquant aux personnes qui apportent les fonds pour établir une fondation.

¹² Paragraphe 19.

¹³ Paragraphe 49.

¹⁴ Paragraphe 50. En ce qui concerne les ONG qui n'ont pas d'adhérents, l'Exposé des motifs indique que la question de la liberté d'association est sans objet et que « la plus haute instance dirigeante devrait donc être déterminée par les statuts, qu'ils aient été rédigés à l'origine par leurs fondateurs ou amendés par la suite de manière réglementaire » (paragraphe 51).

totalité des membres. Les seules restrictions légitimes sont donc celles que les normes internationales acceptent en ce qui concerne l'adhésion elle-même.

25. En vertu de l'article 11 de la Convention européenne, la possibilité d'adhérer à une association est ouverte à « toute personne » relevant de la juridiction d'un État, et les restrictions pouvant être imposées en la matière sont assez limitées. « Toute personne » désigne assurément les personnes morales aussi bien que physiques, le droit d'association n'entrant pas dans la catégorie des droits ne pouvant être exercés que par des êtres humains¹⁵. La seule exception possible à cet égard concerne les organes publics : faisant partie de l'État, ceux-ci sont censés garantir la liberté d'association plutôt qu'en bénéficier.

26. 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 pas exploités ou exposés à des dangers d'ordre moral ou connexes, tant que cela ne conduit pas à exclure totalement le droit de rejoindre une association¹⁶. 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 de l'enfant, 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'enfant¹⁷ tel que stipulé dans la Convention relative aux droits de l'enfant, ce qui signifie que l'effet des restrictions qui pourraient être adoptées doit, évidemment, diminuer à mesure qu'augmente l'âge des intéressés¹⁸.

27. 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)¹⁹. 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.

28. Il semble donc possible de justifier que des personnes n'ayant pas la citoyenneté du pays ne puissent être membres de partis politiques nationaux – qui ne sont pas des ONG aux fins de la Recommandation CM/Rec(2007)14²⁰ –, 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.

¹⁵ Ce qui est reconnu au paragraphe 22 de la Recommandation (2007)14 du Comité des Ministres.

¹⁶ Voir les recommandations du Comité relatif aux 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).

¹⁷ Article 5. Cela est reconnu au paragraphe 45 de l'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

¹⁸ 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.

¹⁹ Le paragraphe 22 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 mentionne les ressortissants étrangers parmi les fondateurs potentiels d'ONG.

²⁰ Paragraphe 1.

29. 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 institutionnelles²¹.

30. En outre, l'article 16 ne pourrait être guère invoqué pour justifier des restrictions s'appliquant à des non-ressortissants qui souhaiteraient créer ou rejoindre une ONG aux objectifs d'ordre non pas politique mais sportif, culturel ou autre²².

31. 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'en devenir membre. 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 fondamentaux²³.

32. 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.

33. 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

²¹ 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 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. Voir aussi le paragraphe 56 de l'Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

²² 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 15). 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. Le droit accordé par les articles 26 et 40 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille est limité aux syndicats et à certaines formes d'associations (celles qui protègent leurs intérêts économiques, sociaux, culturels et d'autres, et, dans le cas de celles qui sont enregistrées ou en situation régulière, celles qui assurent la « promotion » de ces intérêts) mais ce droit ne prime pas le droit potentiellement plus large énoncé dans des instruments plus généraux (Article 81). Il n'y a pas de restriction à l'article 16 comparable dans les autres garanties générales de la liberté d'association, mais l'article 1(2) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale exclut tout traitement distinctif entre les citoyens et les non-ressortissants de sa définition de la discrimination. Il est donc peu probable qu'une restriction imposée à l'aspect politique d'une activité associative concernant des non-ressortissants ne puisse pas être considérée compatible avec la liberté accordée par les autres garanties générales, apparemment sans restrictions, mais il semble improbable que toute restriction allant au-delà de l'approche recommandée pour l'article 16 de la Convention européenne soit considérée comme acceptable. A cet égard, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies s'est dans le passé déclaré préoccupé « par les limites imposées à l'exercice de la liberté d'association en ce qui concerne les résidents permanents à long terme en Estonie, en particulier dans le domaine politique » ; CCPR/C/79/Add.59, 9 novembre 1995, paragraphe 22.

²³ Voir *Golder c. Royaume-Uni*, n° 4451/70, 21 février 1975, et *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), n° 74025/01, 6 octobre 2005.

vie de participer à l'administration, à la gestion ou 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 vaste²⁴.

34. La Cour européenne exigera 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 acceptables²⁵.

35. En outre, les restrictions imposées à la liberté de rejoindre une association au titre de sanction pour certains actes lorsque celui qui les a commis n'a pas fait l'objet d'une condamnation ou d'une autre décision judiciaire comparable ne peuvent en aucun cas être considérées comme légitimes. À cet égard, il apparaît clairement dans le jugement rendu par la Cour européenne dans l'affaire *Piroğlu et Karakaya c. Turquie*²⁶ que la demande invitant un

²⁴ 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 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.

²⁵ 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 dans l'affaire *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'acquittement 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 57 de l'Exposé des motifs à la Recommandation CM/Rec(2007)14 reflète cette approche, prévoyant qu'« il est possible que l'interdiction de la participation à des ONG puisse être une conséquence légitime d'avoir commis certaines infractions mais sa portée et sa durée doivent toujours respecter le principe de proportionnalité (voir *X. c. Pays-Bas*, n° 6573/74, 1 DR 87 (1974)) et une interdiction d'adhésion comme conséquence automatique d'une peine d'emprisonnement ne serait jamais justifiée. » Dans l'affaire *Zdanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, 16 mars 2006, la Cour européenne a établi que le fait pour les autorités lettones de considérer que l'ancienne position de la requérante au sein du parti communiste, combinée à son comportement pendant les événements de 1991 visant à renverser le pouvoir indépendant en place au profit de forces prosoviétiques, justifiait de l'empêcher de se présenter aux élections législative, pouvait passer pour conforme aux exigences de l'article 3 du Protocole n° 1. La Cour européenne a cependant souligné que « le Parlement letton se doit d'assurer un suivi constant sur la restriction en cause, en vue d'y mettre un terme à bref délai » (paragraphe 135).

²⁶ N° 36370/02 et 37581/02, 18 mars 2008.

membre du comité exécutif de la branche d'Izmir d'une association des droits de l'homme à se désaffilier de cette association au motif que cette personne était impliquée dans des activités illégales était injustifiée car la personne concernée, bien qu'ayant été placée en garde à vue pour des actes de protestation, avait été relâchée et aucune procédure pénale ne fut intentée contre elle à l'époque.

36. Cependant, il est possible que certaines restrictions puissent être imposées à des personnes travaillant dans le secteur public et souhaitant adhérer à des ONG. La dernière phrase de l'Article 11 de la Convention européenne vise assurément le champ d'application de la liberté d'association dont peuvent bénéficier ces personnes puisqu'elle garantit que « le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État »²⁷.

37. S'il est assez facile d'établir la liste des personnes qui relèvent des deux premières catégories²⁸, il n'en va pas de même avec la troisième parce que les États ont des approches différentes concernant l'organisation du secteur public. Il s'agit néanmoins d'une catégorie qui, selon la Cour européenne, appelle une « interprétation étroite »²⁹ et il est peu probable que le fait qu'une personne soit payée par des fonds publics ou soit formellement classée comme agent public puisse être déterminant.

38. La Cour a laissé ouverte la question de savoir si cette interprétation s'appliquait aux enseignants, bien qu'ils soient désignés comme agents publics³⁰. Dans différentes procédures judiciaires, d'autres agents publics ont été visés par des restrictions parce que la finalité de l'institution dans laquelle ils travaillaient pouvait être assimilée à celle des forces armées et de la police³¹. Par ailleurs, dans l'affaire *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*³², la Cour n'était pas prête à considérer que des personnes employées par une autorité régionale et membres de divers organes privés et publics puissent être visées par la limitation car leur lien avec cette autorité était encore moins étroit que le lien qui existait entre Mme *Vogt*, enseignante titulaire, et son employeur. Il est donc possible que le terme « administration de l'État » soit considéré en dernier ressort comme s'appliquant uniquement à des hauts fonctionnaires, qui pourraient dès lors faire l'objet de restrictions en raison du niveau et de la nature de leurs responsabilités³³. Il n'en reste pas moins vrai que ce terme vise encore une large catégorie de personnes.

²⁷ Une restriction formulée en termes analogues figure dans l'article 8(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais les restrictions qui sont visées dans l'article 9 de la Convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical et l'article 22(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne s'appliquent qu'aux forces armées et à la police.

²⁸ Il reste cependant à déterminer si ces catégories englobent les services de sécurité privés travaillant sous contrat avec l'État ou avec l'autorisation de celui-ci.

²⁹ *Vogt c. Allemagne* [GC], n° 17851/91, 26 septembre 1995, paragraphe 67 et *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, 2 août 2001, paragraphe 31.

³⁰ *Ibid*, paragraphe 68. Voir cependant les observations finales du Comité des droits de l'homme des Nations Unies concernant la République de Corée, dans lesquelles le Comité est préoccupé par le fait que les « restrictions au droit des enseignants et autres fonctionnaires à la liberté d'association ne satisfont pas aux conditions énoncées au paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte » ; CCPR/C/79/Add.114, 1 novembre 1999, paragraphe 19.

³¹ Requête n° 11603/85, *Council of Civil Service Unions et autres c. Royaume-Uni*, 50 DR 228 (1987) qui concernait des personnes travaillant dans un service ayant pour mission d'assurer la sécurité des communications militaires et officielles du Royaume-Uni et de fournir au Gouvernement des renseignements recueillis grâce à ses dispositifs d'écoute.

³² N° 35972/97, août 2001.

³³ Cette approche fonctionnelle était fondamentale en ce qui concerne certaines restrictions considérées comme proportionnées dans l'affaire *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, n° 22954/93, 2 septembre 1998 (voir ci-dessous), bien que la décision n'ait pas examiné si des employés d'une autorité locale faisaient partie de l'administration de l'État. Voir l'affaire *Pellegrin c. France* [GC], n° 28541/95, 8 décembre 1999, dans laquelle la Cour a utilisé un critère fonctionnel pour déterminer si les litiges concernant le poste d'agent public pouvaient faire l'objet d'une interprétation restrictive des « droits civils et obligations » qui auraient pour effet d'exclure un ensemble de personnes des garanties prévues à l'article 6 concernant le droit de chacun à ce que sa cause soit entendue équitablement. La Cour a décidé en l'espèce que seuls étaient soustraits au champ d'application de l'article 6 de la

39. Il est clair que les restrictions à la liberté d'association des personnes qui entrent dans le champ d'application de cette disposition doivent toujours avoir un fondement juridique³⁴, répondre à l'une des fins identifiées dans le deuxième paragraphe de l'article 11 et observer le principe de proportionnalité, même si elles peuvent être plus larges que les restrictions considérées comme légitimes pour n'importe qui d'autre³⁵. Dans l'affaire *Vogt c. Allemagne*, la révocation d'un professeur de langues à cause de son appartenance au parti communiste et de son engagement militant a été considérée comme une mesure disproportionnée pour protéger la démocratie constitutionnelle dès lors que le parti n'avait pas été interdit et que la requérante avait affirmé son respect pour l'ordre constitutionnel et s'était abstenue de promouvoir l'idéologie du parti pendant ses cours³⁶.

40. En revanche, dans l'affaire *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*³⁷ – dans laquelle la clause de limitation n'avait pas été invoquée –, la Cour européenne a confirmé les restrictions qui empêchaient certains employés d'une autorité locale de déployer une activité organisationnelle et administrative dans des partis politiques ou d'être titulaires de postes dans ces partis afin de maintenir une longue tradition de neutralité politique des fonctionnaires qui conseillent et orientent les membres élus de cette autorité. Ce faisant, la Cour a attaché une importance particulière à la définition fonctionnelle relativement précise de ceux visés par les restrictions³⁸ et au fait que celles-ci ne prohibaient pas l'affiliation à un parti politique ou la participation à toutes les activités de ce parti³⁹.

Convention les litiges des « agents publics dont l'emploi est caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique dans la mesure où celle-ci agit comme détentrice de la puissance publique chargée de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques » (paragraphe 66), sachant que les forces armées et la police étaient un exemple manifeste de telles activités et relevaient de cette définition fonctionnelle. La distinction a été précisée par la suite dans l'affaire *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* [GC], n° 663235/00, 19 avril 2007, afin d'exiger des motifs convaincants pour soustraire une catégorie d'agent public à la protection de l'article 6(1). L'acceptation de la possibilité que l'appartenance à une ONG « puisse être considérée comme incompatible avec une fonction ou un emploi particulier » (paragraphe 24 de la Recommandation CM/Rec(2007)14) reflète aussi une approche fonctionnelle de cette question.

³⁴ Voir les affaires *N F c. Italie*, n° 37119/97, 2 août 2001 et *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, 17 février 2004, dans lesquelles des interdictions prononcées à l'encontre de membres de la magistrature appartenant à une loge maçonnique ont été considérées comme une violation de l'article 11 parce que les termes employés n'étaient pas suffisamment clairs pour permettre à des personnes aussi informées que les requérants d'être conscientes qu'elles pouvaient faire l'objet d'une mesure disciplinaire parce qu'ils avaient adhéré à une loge ou parce qu'ils en étaient restés membres. Les juges Bonello, Stráznická, Jungwiert et Del Tufo ont rédigé une opinion dissidente commune dans l'affaire *Maestri* sur la question de la prévisibilité, sans se prononcer toutefois sur la nécessité, dans une société démocratique, que des juges ne puissent pas être autorisés à être membres de loges maçonniques. Les juges Loucaides et Birsan ont non seulement formulé une opinion dissidente sur la question précédente mais ils ont aussi conclu que la restriction était compatible avec l'article 11 et donc considéré qu'il n'y avait pas eu de violation de la Convention en l'espèce.

³⁵ Le fait d'accepter que des restrictions puissent être plus larges que l'application des restrictions générales visées à l'article 11(2) était implicite dans l'examen de la question de savoir si la limitation par « l'administration de l'Etat » était applicable dès lors qu'il était ressorti de l'affaire *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, 2 août 2001, que la restriction concernée n'était pas « nécessaire dans une société démocratique ». Dans l'affaire *Rekvényi c. Hongrie* [GC], n° 25390/94, 20 mai 1999, la Cour européenne avait précédemment laissé ouverte la question de savoir si le fait d'être « prévu par la loi » était la seule condition s'appliquant aux restrictions lorsque cette disposition était applicable, sachant qu'aucune restriction n'a encore été confirmée lorsqu'aucun but légitime n'était poursuivi et que le principe de proportionnalité n'était pas invoqué. Il est toutefois peu probable qu'une restriction soit considérée comme « légitime » si sa nature ou ses effets sont à certains égards arbitraires. Il est également peu probable qu'une restriction qui n'a pas de lien clairement établi avec l'exercice des responsabilités de ceux qui sont concernés puisse être jamais considérée comme légitime.

³⁶ [GC], n° 17851/91, 26 septembre 1995.

³⁷ N° 22954/93, 2 septembre 1998.

³⁸ Ces restrictions visaient ceux qui avaient pour tâche de fournir des conseils à une assemblée locale ou qui la représentaient auprès des médias. Elles s'appliquaient également à certaines catégories d'employés pouvant bénéficier d'une dérogation s'ils n'étaient pas engagés dans l'une de ces fonctions.

³⁹ Voir l'affaire *Zdanoka c. Latvie* [GC], n° 58278/00, 16 mars 2006, dans laquelle il a été suggéré sans succès que les parlementaires soient dans une situation analogue à celle des agents publics visés par la restriction prévue à l'article 11.

41. Dans l'affaire *Rekvényi c. Hongrie*⁴⁰, la Cour européenne a admis qu'une interdiction complète frappant les membres de la police, même ceux qui étaient affiliés à un parti politique et engagés dans diverses formes d'activité politique, pouvait être justifiée par le « désir de veiller à ce que le rôle crucial de la police dans la société ne soit pas compromis par l'érosion de la neutralité politique de ses fonctionnaires. » À cet égard, la Cour a estimé que cet objectif revêtait une importance particulière en Hongrie en raison de l'expérience que ce pays avait d'un régime totalitaire qui dépendait dans une large mesure de l'engagement direct de sa police aux côtés du parti au pouvoir, et qu'il fallait que la société ne considère plus ce corps « comme un défenseur du régime totalitaire mais comme un gardien des institutions démocratiques »⁴¹. Cela étant, comme l'affaire *Ahmed* l'a démontré, la neutralité politique est importante dans toutes les sociétés démocratiques et il est peu probable qu'une restriction analogue puisse être justifiée par le seul fait que l'histoire politique récente de la société concernée ne soit pas semblable à celle de la Hongrie. Cependant, en confirmant cette restriction, la Cour a souligné que les policiers disposaient encore d'une marge de manœuvre importante pour s'engager dans des partis politiques et qu'en conséquence ladite restriction ne pouvait être considérée comme disproportionnée quant à l'exercice de la liberté d'association ou d'expression⁴². Dans un autre contexte, une telle interdiction d'adhésion pourrait être considérée comme excessive et en violation de l'article 11 de la Convention européenne.

42. La jurisprudence concernant les restrictions au droit d'affiliation des agents du secteur public a invariablement concerné la possibilité d'appartenir à des partis politiques qui, comme il a été noté par ailleurs, ne sont pas des ONG au sens de la Recommandation CM/Rec(2007)14. Cela ne signifie pas pour autant que les principes ne puissent pas être applicables en l'espèce aux ONG et donc justifier dans certains cas des restrictions concernant des agents publics qui en seraient membres et exerceraient des fonctions au sein de leurs plus hautes instances dirigeantes. Il pourrait s'agir en particulier d'ONG qui participeraient à des campagnes et pourraient donc à ce titre être assimilées à un parti politique. Par ailleurs, les activités d'une ONG – même si elles sont parfaitement légitimes – pourraient être aussi incompatibles avec les fonctions exercées par un agent public d'une catégorie particulière, lequel aurait dans ce cas à choisir entre conserver son poste ou continuer à être membre de l'ONG concernée.

⁴⁰ [GC], n° 25390/94, 20 mai 1999.

⁴¹ *Ibid*, para 44.

⁴² Les policiers, même s'ils sont « parfois soumis à des restrictions dans l'intérêt du service, [...] ont le droit de présenter des programmes électoraux, de faire campagne au nom des candidats, de les désigner, d'organiser des réunions électorales, de voter et de se présenter aux élections législatives, à une élection locale ou à l'élection du maire et de participer aux référendums, d'adhérer à des syndicats, des associations et autres organisations, de participer à des réunions pacifiques, de faire des déclarations à la presse, de collaborer à des émissions de radio ou de télévision ou de publier des ouvrages sur la politique » (paragraphe 49). Voir également la requête n° 18598/91, *Sygounis, Kotsis et l' « Union des officiers de police » c. Grèce*, 78 DR 71 (1994), dans laquelle la Cour a estimé qu'il n'y avait pas eu d'ingérence dans le droit de former ou de rejoindre un syndicat résultant d'une circulaire du ministère de la justice incitant les préfets à interjeter appel contre toute décision d'un tribunal relative à la création d'une association par des membres de la police, parce que les circulaires en cause ne semblaient pas avoir eu pour effet de décourager les policiers désireux d'y adhérer ; l'association avait été régulièrement inscrite au registre des associations, sa légalité n'avait jamais été contestée, et elle comptait environ 33 000 membres. La Cour avait aussi tenu compte du fait qu'une circulaire antérieure interdisant toute affiliation au syndicat et s'opposant à ce que celui-ci représente les intérêts des policiers avait été suspendue. A la lumière de ce qui précède, il semble peu probable que, dans la requête n° 11603/85, *Council of Civil Service Unions et autres c. Royaume-Uni*, 50 DR 228 (1987), la confirmation de l'interdiction complète d'affiliation à un syndicat des personnes dont les fonctions consistent à assurer la sécurité des communications officielles et militaires et à fournir des renseignements recueillis grâce à des dispositifs d'écoute soit désormais considéré comme proportionnée, bien que la sécurité nationale ait été en jeu. Cela est d'autant plus probable qu'il s'agissait avant tout d'un mouvement revendicatif qui aurait pu faire l'objet d'une mesure d'interdiction moins contraignante visant à interdire le droit de grève. Il doit être noté que le Comité de la liberté syndicale de l'Organe directeur du BIT a estimé que cette interdiction violait la Convention du BIT (affaire n° 1261) et qu'elle avait été depuis annulée.

43. Ainsi, dans l'affaire *Van der Heijden c. Pays-Bas*⁴³, la Cour a estimé que l'ingérence ayant conduit à la résiliation du contrat de directeur régional [le requérant] qui défendait les intérêts d'immigrants et conseillait ces derniers était prévue par la loi et que le requérant, qui était membre du bureau d'un parti qui prônait une politique de rapatriement des immigrants, avait pu prévoir que son adhésion à ce parti risquait d'avoir des répercussions sur sa relation professionnelle. Dans les circonstances de l'affaire, la Commission européenne des droits de l'homme a considéré qu'il était raisonnable que l'employeur dispose d'une certaine discrétion dans le choix des membres de son personnel mais que par ailleurs, compte tenu des responsabilités professionnelles particulières pesant sur le requérant et de la nature spécifique de son travail, l'employeur « pouvait d'une façon raisonnable tenir compte des répercussions dommageables que pouvaient avoir les activités politiques du requérant sur la réputation de la Fondation, aux yeux notamment des immigrants dans l'intérêt desquels elle avait pour objectif d'agir »⁴⁴.

44. Il s'agissait de nouveau d'une affaire concernant l'affiliation à un parti politique mais comme l'employé travaillait pour un organe privé et non dans le secteur public, la résiliation de son contrat se justifiait par le fait qu'il existait une contradiction très visible entre les deux aspects de sa vie personnelle. Il est possible qu'une telle contradiction puisse se produire dans un domaine où la politique n'est pas concernée, comme dans le cas d'un agent public chargé de réglementer les activités de l'ONG dont il était membre. Cependant, l'existence d'un conflit d'intérêt inacceptable semble plus probable lorsque l'agent public concerné est membre d'une ONG tout en jouant un certain rôle exécutif en son sein⁴⁵.

45. En tout état de cause, les restrictions au droit des personnes travaillant dans le secteur public de s'affilier à une ONG ne devraient pas être discriminatoires. Dans l'affaire *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie (n°2)*⁴⁶, la Cour européenne a estimé que l'obligation de déclarer l'appartenance à une loge maçonnique lorsque l'on vise une nomination à une charge publique était contestable parce que cette exigence s'appliquait à des membres d'associations maçonniques et secrètes et non à d'autres associations. Tout en acceptant qu'une interdiction de nommer des francs-maçons à des charges publiques, laquelle avait été introduite pour « rassurer » l'opinion publique à un moment où il était fortement question du rôle qu'ils jouaient dans la vie du pays, pouvait poursuivre le but légitime de protéger la sécurité nationale et la défense de l'ordre, la Cour européenne a estimé que l'affiliation aux nombreuses autres associations qui n'étaient pas secrètes pouvait créer un problème de sécurité et de défense de l'ordre lorsque des membres de ces associations détenaient des charges publiques. Il pourrait s'agir selon elle de partis politiques ou de groupes défendant des idées racistes ou xénophobes, ou de sectes ou d'associations dotées de structures internes de type militaire ou ayant créé un lien de solidarité incompressible et rigide entre leurs membres ou encore poursuivant une idéologie contraire aux règles de la démocratie, qui était un élément fondamental de l'« ordre public européen ». La violation de l'article 14 lu en conjonction avec l'article 11 de la Convention européenne a donc été constatée en l'espèce parce que l'Italie n'a jamais pu justifier objectivement et raisonnablement la

⁴³ Requête n° 11002/84, 41 DR 264 (1985).

⁴⁴ *Ibid*, p 271. Il a été souligné que le requérant n'avait fait l'objet d'aucune plainte à titre personnel.

⁴⁵ Dans l'affaire *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, 2 août 2001, la Cour européenne a constaté une violation de l'article 11 de la Convention européenne dans le cas d'une autorité publique italienne ayant exigé que des personnes membres de loges maçonniques et candidates à diverses charges publiques et privées déclarent leur éventuelle appartenance à de telles loges. La Cour a considéré qu'il s'agissait d'une réponse inappropriée à l'inquiétude généralisée suscitée par l'influence des francs-maçons dans la vie publique dès lors qu'il n'y avait en réalité rien de répréhensible au fait d'appartenir à une loge. Cependant, dans l'affaire *Siveri et Chiellini c. Italie* (déc.), n° 13148/04, 3 juin 2008, la Cour n'a émis aucune objection quant à l'obligation imposée à des personnes nommées à de telles charges de déclarer qu'elles appartenaient à une loge alors qu'une non-déclaration – et non une affiliation – pouvait entraîner une révocation des personnes exerçant ces fonctions. Voir aussi l'affaire *Kiiiskinen et Kovalainen c. Finlande* (déc.), n° 26323/95, 1er juin 1999, dans laquelle la Cour a refusé de juger si le lien maçonnique entre un juge et un parti était en lui-même suffisant pour établir un manque d'impartialité au sens de l'article 6 de la Convention européenne ; pareil lien n'a pu être démontré en l'espèce.

⁴⁶ N° 26740/02., 31 mai 2007.

différence de traitement entre les associations maçonniques et secrètes et les associations non secrètes.

46. Dans le cas de nominations à la plus haute instance dirigeante d'une ONG n'ayant pas d'adhérents ou aux organes directeurs autres que la plus haute instance dirigeante d'une ONG ayant des adhérents, la légitimité des restrictions dépend de leur compatibilité non pas avec le droit d'association mais avec le principe d'autorégulation. Le paragraphe 48 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 énonce à cet égard que « [l]a décision, l'élection ou le remplacement de cadres... devraient relever de la compétence de l'ONG concernée ».

47. La Recommandation accepte que certaines personnes puissent 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. » Cependant, comme il est noté dans l'Exposé des motifs, « il faudrait que la portée de ces restrictions soit clairement liée aux activités qui constituent les infractions »⁴⁷. Les délits de fraude pourraient être concernés ainsi que ceux démontrant qu'une personne n'est pas apte à participer aux activités conduites par une ONG particulière. Une personne condamnée pour des agressions sexuelles sur des mineurs serait par exemple inapte à exercer des fonctions dans une ONG s'occupant de mineurs ou défendant leurs intérêts. Bien que la Recommandation ne fasse référence qu'à des « délits » comme motifs d'interdiction, il est peu probable que cela empêche d'imposer certaines interdictions pour des infractions réglementaires, par opposition à des infractions pénales, et des infractions résultant d'une faillite. Il est cependant souligné dans la Recommandation que, dans tous les cas, l' « interdiction doit être proportionnée quant à sa portée et à sa durée ».

48. La Recommandation CM/Rec(2007)14 indique aussi clairement que le fait de ne pas être un ressortissant du pays dans lequel l'ONG est établie ne devrait pas être un obstacle pour la personne participant à sa gestion⁴⁸. L'Exposé des motifs, quant à lui, énonce tout aussi clairement que les personnes « impliquées dans leur direction devraient être soumises aux lois généralement applicables en matière d'entrée, de séjour et de sortie du pays dans lequel elles sont établies ou dans lequel elles exercent leurs activités »⁴⁹. Mais il ne devrait y avoir aucune restriction particulière à ce que des non-ressortissants soient impliqués dans la direction d'ONG.

49. Il ne serait pas non plus incompatible avec le principe d'autorégulation d'appliquer des restrictions à des personnes qui travaillent dans le secteur public et exercent des fonctions dans la plus haute instance dirigeante d'une ONG n'ayant pas d'adhérents ou deviennent membres d'un organe exécutif d'une ONG qui a des adhérents, à condition que ces restrictions soient cohérentes avec l'approche – examinée ci-avant – concernant les restrictions s'appliquant à l'affiliation à des ONG ayant des membres.

50. À l'exception des circonstances dans lesquelles une personne est légitimement empêchée de participer à la direction (voir ci-dessus), les autorités publiques devraient éviter toute ingérence dans les choix opérés par les ONG quant à la nomination de leur direction ou de leurs représentants. Une telle ingérence serait non seulement contraire à la Recommandation mais elle constituerait aussi une violation de l'article 11 de la Convention européenne dans le cas d'une ONG ayant des adhérents et de l'article 9 du même instrument dans le cas d'une organisation religieuse.

51. Ainsi, dans l'affaire *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*⁵⁰, une violation de l'article 9 de la Convention européenne – une application particulière en l'espèce de la liberté d'association garantie par l'article 11 – a été constatée dans le cas d'une redésignation des dirigeants d'une

⁴⁷ Paragraphe 97.

⁴⁸ Paragraphe 49.

⁴⁹ Paragraphe 99.

⁵⁰ [GC], n° 30985/96, 26 octobre 2000.

communauté religieuse, sans critères ou garanties procédurales, à la demande d'une faction rivale. Ces nominations ont eu pour effet de favoriser cette faction de la communauté musulmane « en lui reconnaissant le statut de direction officielle unique, en excluant totalement les chefs reconnus jusqu'alors. Les mesures des autorités ont eu pour effet, en droit et en fait, de priver la direction écartée de toute possibilité de continuer à représenter au moins une partie de la communauté musulmane et de gérer ses affaires selon les vœux de cette partie de la communauté »⁵¹. La Cour a estimé que cette ingérence n'était pas prévue par la loi, « en ce qu'elle était arbitraire et se fondait sur des dispositions légales accordant à l'exécutif un pouvoir d'appréciation illimitée, et ne répondait pas aux exigences de précision et de prévisibilité »⁵².

52. Dans l'affaire *Hassan et Tchaouch*, la Cour européenne n'avait pas à juger si une ingérence plus légale dans l'organisation de la communauté religieuse aurait pu se justifier mais cela semblait improbable dans les circonstances particulières de l'espèce ; comme la Cour l'a observé dans cette affaire et dans les affaires *Serif c. Grèce*⁵³, et *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*⁵⁴, (dans laquelle des poursuites à l'encontre d'un curé qui aurait usurpé les fonctions d'un ministre d'un « culte connu » et un refus de reconnaissance d'une église ont été jugés respectivement sans fondement acceptable dans une société démocratique), l'État n'a pas eu besoin de prendre des mesures pour imposer une direction unique aux communautés religieuses. Cet avis a été confirmé par la suite dans l'affaire *Haut conseil spirituel de la communauté musulmane c. Bulgarie*⁵⁵, dans laquelle la nouvelle reconnaissance contrainte de la direction originale visée dans l'affaire *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* n'a pas été considérée comme nécessaire dans une société démocratique car elle avait pour effet d'imposer une direction unique à la communauté divisée, contre la volonté de l'une des deux directions rivales⁵⁶.

53. Bien que la jurisprudence de la Cour européenne n'ait été concernée jusqu'ici que par la direction des organisations religieuses, il est également improbable qu'un État puisse justifier une ingérence dans la manière dont les ONG sélectionnent leur direction, même si les autorités pourraient trouver plus commode de ne pas avoir à s'occuper d'organismes multiples et de compter certaines personnes dans les hautes instances dirigeantes de celles-ci.

54. Le principe d'autorégulation n'empêche pas cependant l'adoption d'une disposition exigeant que ceux qui prennent les décisions dans une ONG soient clairement identifiés puisque dans certains cas ces décisions peuvent donner lieu à des obligations légales et que les organes privés et l'État doivent savoir contre qui engager des poursuites⁵⁷. Il ne faut pas cependant que la satisfaction de cette exigence se traduise par une réglementation oppressive. Il pourrait suffire par exemple d'informer l'autorité chargée de la reconnaissance ou de

⁵¹ Paragraphe 82.

⁵² Paragraphe 86.

⁵³ N° 38178/97, 14 décembre 1999.

⁵⁴ N° 45701/99, 13 décembre 2001.

⁵⁵ N° 39023/97, 16 décembre 2004.

⁵⁶ « En conséquence, l'un des groupes de dirigeants a été favorisé et l'autre a été exclu et privé de la possibilité de continuer à gérer de manière autonome les affaires et les biens de cette partie de la communauté qui l'appuyait » (paragraphe 95). Dans l'affaire *Saint Synode de l'Eglise orthodoxe bulgare (représenté par le Métropolitain Inokenti) et autres c. Bulgarie*, 412/03 et 35677/04, 22 janvier 2009, une autre ingérence dans le litige concernant la nomination de la direction de l'Eglise orthodoxe bulgare, bien qu'elle ait répondu à une préoccupation légitime des autorités de l'Etat, a été considérée comme disproportionnée parce que la législation concernée n'était pas conforme aux normes de qualité exigées par la Convention en matière de droit, et parce que « sa mise en œuvre, au moyen de mesures radicales contraignant la communauté à s'unir sous une direction favorisée par le gouvernement, était allée au-delà de tout but légitime et constituait une ingérence dans l'autonomie organisationnelle de l'Eglise et dans les droits des requérants garantis par l'article 9 de la Convention, d'une manière qui ne peut pas être considérée comme légitime et nécessaire dans une société démocratique, malgré la marge d'appréciation importante laissée aux autorités nationales » (para 159).

⁵⁷ Conformément au paragraphe 75 de la Recommandation CM/Rec(2007)14, les cadres, 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 manquement à leurs devoirs.

l'enregistrement. D'autres voies sont possibles pour répondre à cette exigence. Il serait tout aussi efficace par exemple d'obliger la banque de l'ONG concernée à établir une liste officielle des personnes autorisées à prendre des décisions en son nom.

Sélection des employés

55. Il n'existe pas de normes internationales spécifiques concernant la sélection d'une ONG et de ses employés. Cependant, comme nous l'avons vu pour les cadres, la Recommandation CM/Rec(2007)14 précise également qu'une personne qui n'est pas ressortissante du pays dans lequel une ONG est établie ne devrait pas rencontrer d'obstacles pour être employée par cette ONG, dans la mesure où celle-ci respecte la législation sur l'emploi généralement en vigueur⁵⁸.

Fréquence des réunions

56. Il n'existe pas de normes particulières concernant la fréquence qui peut être exigée dans la législation nationale pour la tenue des réunions de la plus haute instance dirigeante ou de tout autre organe exécutif d'une ONG, bien que la Recommandation CM/Rec(2007)14 indique que cette information doit être mentionnée dans les statuts⁵⁹. En principe, l'autorégulation impose que la sélection de la période soit laissée aux personnes qui établissent et gèrent des ONG car elles sont les mieux placées pour déterminer ce qui convient le mieux au fonctionnement des organisations concernées. Cependant, des exigences concernant l'établissement de rapports et la vérification des comptes peuvent être imposées aux ONG⁶⁰ et le fait que la Recommandation indique qu'il serait légitime de mettre fin à la personnalité juridique en cas d'inactivité prolongée⁶¹ donne implicitement des orientations sur la fréquence minimale acceptable des réunions qui pourrait être prescrite par la loi.

57. À cet égard, bien que la période d'« inactivité prolongée » soit envisagée dans l'Exposé des motifs, qui indique que « plusieurs années » doivent s'être écoulées au moins entre les réunions de la plus haute instance dirigeante⁶², ce document mentionne également que l'inactivité est constatée si « par deux fois au moins » les rapports annuels de ses comptes ne sont pas présentés⁶³, ce qui rend nécessaire la tenue d'au moins une réunion de la plus haute instance dirigeante chaque année afin que ces comptes puissent être adoptés. Cet avis est conforté par l'obligation qu'ont les ONG qui ont reçu une aide publique de soumettre, chaque année, un rapport sur leurs comptes⁶⁴.

58. À la lumière de ces deux exigences, il serait légitime d'imposer au moins une réunion annuelle des plus hautes instances dirigeantes des ONG qui reçoivent une aide publique, mais dans le cas d'organes analogues d'autres ONG, leur incapacité à se réunir à cette fréquence pourrait les faire considérer comme inactifs et conduire à mettre un terme à leur personnalité juridique. En outre, l'acceptation d'une aide publique – qui n'est pas obligatoire – pourrait servir de base à l'imposition d'exigences encore plus contraignantes en ce qui concerne la fréquence à laquelle les hautes instances dirigeantes des ONG se réunissent. Néanmoins, ces exigences ne devraient pas être excessives ou sans fondement car cela viderait le principe d'autorégulation de tout son sens.

59. Les normes internationales ne permettent pas de conclure qu'il serait en général légitime d'imposer une fréquence minimale des réunions d'instances dirigeantes des ONG autres que leurs plus hautes instances dirigeantes. Néanmoins, dans le cas où une aide

⁵⁸ Paragraphe 49.

⁵⁹ Paragraphe 19.

⁶⁰ Voir plus bas.

⁶¹ Paragraphe 44.

⁶² Paragraphe 89.

⁶³ *Ibid.* L'imposition d'une exigence de vérification des comptes est autorisée par le paragraphe 65 qui vise les ONG ayant reçu une aide publique sous quelque forme que ce soit.

⁶⁴ Paragraphe 62.

publique serait reçue, la nécessité d'observer certaines conditions à cet égard ne pourrait pas être considérée comme contestable dès lors que ces conditions ne sont pas excessives ou vides de sens.

Structure interne

60. Dans une ONG ayant des membres, c'est aux adhérents qu'il devrait revenir de choisir en dernier ressort les personnes qui exerceront les fonctions de direction. Les adhérents pourraient dans certains cas en décider directement et devraient avoir toute latitude, comme le paragraphe 46 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 le reconnaît – pour déléguer la tâche à un organe intermédiaire.

61. Cette possibilité pourrait être souhaitable lorsque les adhérents sont particulièrement nombreux. Il n'en reste pas moins que c'est à eux d'en décider, ce qui est confirmé par le paragraphe 47 qui stipule que « 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 ».

62. Le même paragraphe de la Recommandation mentionne que cette latitude concernant la structure interne des ONG s'applique également à celles qui n'ont pas d'adhérents.

63. Les autorités ne devraient donc pas normalement essayer – que ce soit à l'étape de l'enregistrement ou ultérieurement – de prescrire en détail la manière dont une ONG devrait organiser ses activités et de déterminer la composition de sa structure de direction. Cependant, l'imposition de certaines de ces exigences pourrait être une condition acceptable pour obtenir certains avantages, comme une exemption fiscale. Elles devraient être néanmoins volontairement acceptées par les ONG concernées, qui devraient pouvoir librement renoncer à ces avantages et cesser d'être liées aux exigences imposées.

64. Par ailleurs, comme le paragraphe l'établit clairement, « les ONG ne devraient pas avoir besoin d'autorisation des autorités publiques pour modifier leurs structures ou règlements internes ».

65. En outre, les ONG ne devraient pas être soumises à une demande d'autorisation pour créer des antennes⁶⁵.

Prise de décision

66. Les normes internationales ne prescrivent aucune exigence particulière quant à la manière dont les ONG ou leurs instances dirigeantes doivent prendre des décisions. Elles n'indiquent pas notamment si certaines décisions – y compris celles de modifier les statuts ou de dissoudre l'organisation – doivent être prises à une majorité particulière.

67. En principe, la nécessité d'une majorité particulière n'est pas contestable si elle est adoptée par ceux qui établissent l'ONG. En outre, dans le cas d'une organisation qui a des adhérents, l'interdiction légale de toute délégation irrévocable du pouvoir de décision par la plus haute instance dirigeante à un autre organe de direction, quel qu'il soit, ne serait pas inadmissible car elle constituerait une protection, et non un affaiblissement, du droit à la liberté d'association de ceux qui appartiennent à l'ONG concernée⁶⁶. L'instance dirigeante ne peut pas cependant être empêchée de procéder à une telle délégation en premier lieu.

⁶⁵ Paragraphe 42 de la Recommandation. Une ONG étrangère peut être tenue de solliciter l'autorisation du pays hôte dans lequel une antenne est établie ; paragraphe 45.

⁶⁶ Voir le paragraphe 91 de l'Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

68. En outre, le paragraphe 19 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 prévoit que la procédure suivant laquelle les réunions de la plus haute instance dirigeante d'une ONG doivent être convoquées devrait être indiquée dans ses statuts. La procédure de convocation doit être établie afin de faire en sorte que la plus haute instance dirigeante soit en mesure de participer à la réunion convoquée – ce qui suppose un délai de prévenance d'au moins une semaine dans la plupart des cas –, mais elle ne doit pas entraîner de coûts tels que la convocation de réunions extraordinaires devienne impossible et empêche effectivement la plus haute instance dirigeante de l'ONG concernée d'exercer son autorité.

69. Le processus décisionnel d'une ONG doit toujours se conformer aux dispositions de ses statuts, mais la limitation des exigences concernant le contenu précis des statuts et le principe d'autorégulation – comme le note l'Exposé des motifs de la Recommandation – signifient qu'il ne devrait pas y avoir « d'autres contraintes concernant la manière de poursuivre les objectifs et de diriger l'organisation »⁶⁷.

70. À cet égard, la Cour européenne a observé, dans les affaires *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*⁶⁸ et *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*⁶⁹, que les décisions des dirigeants doivent avoir un « caractère volontaire... pour qu'elles puissent être reconnues sur le terrain de l'article 11 ». Dans ces affaires, la Cour a estimé que les décisions en faveur de la dissolution volontaire et les mesures disciplinaires contre des membres avaient été prises uniquement pour éviter la dissolution forcée (dont les effets étaient plus graves qu'une dissolution volontaire) et donc qu'elles ne pouvaient être utilisées pour empêcher le parti, dans la première affaire, de se considérer comme une victime de la dissolution appliquée ou de nier, dans la deuxième affaire, que le parti avait appuyé les propos tenus par les membres concernés. Ce raisonnement – qui transparaît dans la disposition du paragraphe 6 de la Recommandation selon laquelle les ONG ne devraient pas recevoir de directives des autorités publiques – serait également applicable en général à toutes les formes d'ingérence dans le processus de décision des ONG⁷⁰.

71. Il faut aussi protéger ceux qui dirigent les ONG contre des formes plus agressives d'ingérence dans leur liberté de décider, notamment le harcèlement, l'intimidation et l'usage de la violence. Il s'agit sans aucun doute d'une obligation positive qui avantage les ONG en général et découle du droit à la liberté d'association garanti par l'article 11 de la Convention européenne⁷¹. Elle est aussi exigée par des normes particulières liées aux ONG qui défendent les droits de l'homme⁷².

72. Il doit être également noté que l'ingérence dans les activités internes des ONG pourrait aussi avoir des conséquences sur le respect du droit de propriété visé dans l'article 1 du Protocole n° 1 ; cette question n'a pas été examinée jusqu'à présent dans la jurisprudence de la Cour européenne.

⁶⁷ Paragraphe 93.

⁶⁸ N° 23885/94, 8 décembre 1999 (paragraphe 26).

⁶⁹ N° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 31 juillet 2001 (paragraphe 78), approuvée par la Grande Chambre dans l'arrêt du 13 février 2003, au paragraphe 115.

⁷⁰ Voir également les observations finales du Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans lesquelles le Comité demande instamment à la Jamahiriya arabe libyenne que « des mesures soient prises d'urgence par l'État partie pour permettre le libre fonctionnement des organisations non gouvernementales indépendantes qui oeuvrent dans le domaine des droits de l'homme »; CCPR/C/79/Add.101, 6 novembre 1998, paragraphe 21.

⁷¹ Cf l'obligation analogue reconnue comme découlant du droit à la liberté d'expression dans l'affaire *Özgür Gündem c. Turquie*, n° 23144/93, 16 mars 2000, qui vise un journal et ceux qui y sont employés.

⁷² Voir 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 activités (adoptée par le Comité des Ministres le 6 février 2008 lors de la 1017^e réunion des Délégués des Ministres) et l'article 12 de la 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).

73. Il existe cependant un certain nombre de limitations implicites de la capacité fondamentale des ONG à prendre des décisions.

74. Premièrement, la primauté des statuts – ainsi que celle de la législation réglementant la formation des ONG – signifie nécessairement que toute décision prise à des fins qui ne correspondent pas à leurs objectifs ou à leurs pouvoirs est illicite.

75. Deuxièmement, comme l'Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2007)14 le stipule, « la liberté dont les ONG devraient bénéficier en matière de prise de décision ne devrait pas conduire leur direction à ignorer le vaste éventail de personnes légitimement intéressées par la manière dont les organisations concernées se conduisent. La prise en considération de ces intérêts nécessitera l'usage d'un certain nombre de techniques différentes – notamment la concertation et la présentation de rapports – et leur forme et leur portée précise varieront selon la nature des intérêts en question »⁷³.

76. Troisièmement, le fait que les biens de certaines ONG proviennent d'organes publics et que leur acquisition ait été facilitée par un régime fiscal favorable garantit dans une certaine mesure que ces biens sont gérés avec rigueur et qu'il sera tiré un profit avantageux de leur achat ou leur vente. La Recommandation prévoit à ce sujet que les ONG dotés 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 »⁷⁴.

77. Quatrièmement, le paragraphe 54 de la Recommandation établit clairement que « 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 »⁷⁵.

78. Cinquièmement, bien que le paragraphe 56 de la Recommandation exige généralement que la législation nationale permette à une ONG de transférer ses biens à une autre ONG en cas de dissolution, cette latitude est soumise à l'interdiction de distribuer à ses membres les profits qui auraient pu provenir de son activité⁷⁶. En outre, l'ONG peut être aussi contrainte par une obligation de transférer des biens obtenus grâce à des exemptions fiscales ou d'autres avantages publics à d'autres ONG poursuivant des objectifs pour lesquels de telles exemptions ou d'autres avantages sont accordés. Cette latitude peut néanmoins être supprimée lorsque les objectifs ou les activités de l'ONG ont été jugés illégitimes pour les motifs énoncés au paragraphe 11 de la Recommandation. Dans ce cas, les biens peuvent être requis par l'État à des fins publiques.

79. Sixièmement, bien que le paragraphe 48 de la Recommandation stipule que l'admission ou l'exclusion d'adhérents devrait relever de la compétence de l'ONG concernée, les paragraphes 22 et 23 de la Recommandation subordonnent cette compétence à l'interdiction de toute discrimination injustifiée et au droit des adhérents d'être protégés contre toute exclusion arbitraire. Si la restriction relative au droit de décision est assurément concernée par la liberté d'association des ONG ayant des adhérents⁷⁷, celle concernant l'admission n'a pas jusqu'ici été directement examinée par la Cour européenne. Cependant, l'obligation d'admettre des adhérents équivaudrait effectivement à exiger qu'une personne

⁷³ Paragraphe 95.

⁷⁴ Paragraphe 53.

⁷⁵ Le paragraphe 105 de l'Exposé des motifs note à cet égard : « Au cas où une ONG ne serait pas en mesure d'utiliser de tels biens à ces fins, il pourrait ainsi être imposé que les biens en question soient rendus au donateur ou transférés à une autre ONG à même de les utiliser à ces fins ou de les conserver afin de s'acquitter du paiement des impôts dus. »

⁷⁶ Paragraphe 9 de la Recommandation. Cette latitude ne peut être accordée que lorsque « le passif aura été soldé et que tous droits éventuels des donateurs à un remboursement auront été satisfaits ».

⁷⁷ Dans la requête n° 10550/83, *Cheall c. Royaume-Uni*, 42 DR 178 (1985), la Commission européenne a émis l'avis que « les syndicats doivent conserver la liberté de décider, conformément à la réglementation syndicale, des questions concernant l'admission ou l'expulsion de membres » (page 186) tout en convenant que l'Etat doit protéger l'individu contre une exclusion qui ne serait pas conforme au règlement du syndicat.

appartienne à une association contre sa volonté, ce qui empêcherait celles qui sont déjà membres d'une association de choisir les personnes avec lesquelles elles souhaitent s'associer⁷⁸. L'imposition de contraintes à cette liberté de choisir dans le but d'empêcher toute discrimination à caractère illégitime et donc de protéger le droit d'autrui peut vraisemblablement être considérée comme autorisée par le second paragraphe de l'article 11⁷⁹.

80. Enfin, la nécessité de protéger les intérêts des membres et des donateurs (publics et privés) justifierait sans aucun doute l'adoption d'une disposition selon laquelle les ONG devraient tenir un registre des procès-verbaux de toutes les réunions de leurs instances de décision.

Rémunération et dépenses

81. La plupart des ONG ne pourront probablement pas poursuivre leurs objectifs sans employer un minimum de personnel et/ou sans que des bénévoles se chargent de certaines activités en leur nom. Il n'est donc pas surprenant que le paragraphe 55 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 mentionne que les biens des ONG peuvent légitimement servir à payer les personnes qu'elles emploient ou à rembourser les frais des personnes qui agissent en leur nom. Comme l'indique l'Exposé des motifs, Si les conditions du marché et/ou la législation influencent le niveau des salaires du personnel, la nécessité de s'assurer que les biens sont correctement utilisés pour poursuivre les objectifs d'une ONG justifierait que le remboursement des frais soit obligatoirement de nature raisonnable⁸⁰. Par ailleurs, dans le cas d'ONG classées comme œuvre de bienfaisance ou assimilées comme telle, la législation s'appliquant aux rémunérations pourrait prendre en compte la nécessité de veiller à ce que leurs fonds soient consacrés essentiellement aux activités justifiant l'octroi de cette classification. Cette nécessité pourrait concerner le niveau des rémunérations individuelles et leur totalité.

Contestation des décisions

82. Comme il a déjà été noté précédemment, la possibilité d'être admis à une ONG ayant des adhérents ou d'en être exclu est une question qui relève de l'organisation elle-même. Cependant, les règles qui régissent l'adhésion dans ses statuts – qui devraient être conformes

⁷⁸ Une telle obligation est examinée dans la jurisprudence de la Cour européenne, notamment dans les affaires *Sigurdur A Sigurjónsson c. Suède*, n° 16130/90, 30 juin 1993, *Chassagnou et autres c. France* [GC], n° 25088/94, 28331/95 et 28443/95, 29 avril 1999 et *Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC], n° 52562/99 et 52620/99, 11 janvier 2006.

⁷⁹ Voir l'affaire *Jersild c. Danemark* [GC], n° 15890/89, 23 septembre 1994, dans laquelle la Cour a accepté que l'obligation imposée par l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale d'interdire de diffuser des idées racistes puisse être prise en compte lorsque l'on évalue si une restriction de la liberté d'expression est compatible avec l'article 10 de la Convention européenne. La question du droit d'adhérer a été soulevée sans être résolue dans l'affaire *Rutkowski c. Pologne* (déc.), n° 30867/96, 16 avril 2002, qui concernait le refus d'accepter le requérant comme membre de certaines antennes locales de l'Association polonaise de chasse – parce qu'elle comptait déjà trop d'adhérents, parce que le requérant habitait en dehors de la région concernée et parce le ton de sa demande d'adhésion n'avait pas été apprécié – alors que cette adhésion lui était indispensable pour pratiquer la chasse. Le fond de la requête n'a pas été examiné par ce que le requérant était entre-temps devenu adhérent d'une antenne et que, même en supposant que l'objet de sa requête entre dans le champ d'application de l'article 11, le fait qu'il puisse pratiquer la chasse dans le cadre juridique prévu par la législation nationale ne pouvait plus le faire considérer comme une victime. Estimant qu'aucun droit ou obligation de caractère civil n'était en jeu, la Cour européenne a souligné que l'association était « une entité privée dans le domaine des loisirs et du divertissement et non, par exemple, un organisme professionnel exerçant certaines obligations statutaires déléguées par l'Etat, auquel les membres de cette profession sont obligés d'adhérer pour gagner leur vie » (paragraphe 2). Cet argument a servi à justifier la conclusion que le droit à ce qu'une cause soit entendue équitablement, garanti par l'article 6, n'était pas applicable, contrairement aux décisions concernant des organes réglementaires professionnels (voir par exemple l'affaire *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, n° 6878/75 et 7238/75, 23 juin 1981). Elle a aussi servi à jeter le doute sur la légitimité en général d'une ingérence de l'Etat dans les décisions concernant l'adhésion à de tels organes, même si le cadre réglementaire de la chasse pouvait faire douter que les décisions prononcées dans l'affaire en question n'aient pas une dimension publique.

⁸⁰ Paragraphe 106.

explicitement ou implicitement à l'interdiction visée aux paragraphes 22 et 23 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 de toute discrimination injustifiée et au droit des adhérents d'être protégés contre toute exclusion arbitraire – doivent toujours être observées. La législation nationale doit donc toujours veiller à ce qu'une personne qui a fait l'objet d'un refus d'adhésion, qui est menacée d'expulsion ou a été exclue puisse disposer de moyens efficaces – allant jusqu'à un recours devant un tribunal – pour faire valoir ses droits⁸¹.

83. Le besoin d'un tel recours est aussi un aspect du droit à la liberté d'association⁸². En outre, les membres d'une ONG devraient être en mesure d'insister sur la nécessité de faire respecter le bon déroulement du processus de décision et être aussi protégés de tout abus de la position dominante d'un groupe d'adhérents particulier, telle que l'adoption de règles qui pourraient être interprétées comme totalement déraisonnables ou arbitraires⁸³. Une solution satisfaisante pourrait être de donner aux membres des moyens légaux de saisir les tribunaux ; il ne devrait pas être nécessaire qu'un organisme public engage d'autres poursuites en son nom⁸⁴.

84. Cependant, un État a légitimement intérêt à réglementer les ONG afin de garantir le respect des droits des tiers (qu'il s'agisse des donateurs, des employés, des adhérents ou du public) et de s'assurer du bon usage des fonds publics et du respect de la loi. Bien que l'Exposé des motifs souligne que l'autorégulation est le meilleur moyen de garantir une conduite éthique des ONG⁸⁵, cet intérêt de la part de l'État justifierait l'existence d'un pouvoir d'engager des poursuites pour contester la légitimité de leurs actes et décisions. Cependant, un tel pouvoir ne doit pas être utilisé à mauvais escient et l'ONG doit être en mesure de le contester devant un tribunal indépendant et impartial de pleine juridiction⁸⁶.

85. Lorsque des décisions d'ONG sont raisonnablement considérées comme affectant le droit de tiers (qu'il s'agisse de donateurs, d'employés ou d'autres), ces tiers devraient pouvoir protéger leurs intérêts en saisissant un tribunal pour contester la légitimité de ces décisions et les faire invalider ou modifier si le litige est maintenu.

Participation aux réunions

86. L'obligation de rendre compte doit être prévue lorsqu'une ONG a des relations de travail avec les autorités publiques et/ou bénéficie d'une aide publique, mais cela ne signifie pas pour autant un accès sans entrave à la manière dont l'ONG procède à ses choix. Au contraire, le principe d'autorégulation ainsi que le droit à la liberté d'association permettraient à une ONG de choisir les participants aux réunions au cours desquelles des décisions sont prises quant à ses activités futures et ses priorités, et en particulier d'en exclure des représentants des autorités publiques dont la présence pourrait être une forme indirecte de pression.

87. Cependant, la latitude de choisir les participants à ces réunions ne doit pas permettre à une ONG de faire obstacle à l'application de la loi ou de se soustraire à l'obligation de tenir un registre des procès-verbaux. Par ailleurs, les représentants des autorités publiques

⁸¹ Ce point est explicite dans le paragraphe 59 de l'Exposé des motifs concernant l'expulsion.

⁸² Voir la requête n° 10550/83, *Cheall c. Royaume-Uni*, 42 DR 178 (1985).

⁸³ Comme il a été allégué dans l'affaire *Cheall*, qui concernait l'expulsion du requérant d'un syndicat suite à un arrangement entre des syndicats prévoyant que quiconque est ou a été membre d'un syndicat affilié ne doit pas être accepté dans un autre sans qu'il soit procédé à une enquête dans le syndicat présent ou passé. Cependant, un tel arrangement existait pour prévenir les contentieux entre les syndicats et n'était donc pas considéré comme déraisonnable. La Commission a également relevé que l'expulsion du requérant n'a pas entraîné la perte de son emploi car l'adhésion au syndicat n'était pas obligatoire. Voir également la requête n° 13537/88, *Johansson c. Suède*, 65 DR 202 (1990) dans laquelle l'impossibilité de ne pas souscrire à une assurance-logement collective négociée pour l'ensemble des adhérents d'un syndicat n'a pas été considérée comme déraisonnable.

⁸⁴ Ce point est souligné dans le paragraphe 120 de l'Exposé des motifs.

⁸⁵ Paragraphe 119.

⁸⁶ Paragraphe 10.

doivent conserver la possibilité de participer aux réunions et aux autres activités des ONG qui sont prévues pour être ouvertes au public.

Prise de contrôle de la direction

88. Le paragraphe 70 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 affirme catégoriquement qu'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 ». Toute autre approche serait incohérente avec le principe d'autorégulation et, dans le cas d'ONG ayant des adhérents, avec le droit à la liberté d'association.

89. Comme l'Exposé des motifs l'indique, une telle intervention « devrait être extrêmement rare » et « fondée sur la nécessité de mettre fin à une violation grave des exigences juridiques, soit parce que l'ONG n'a pas tiré parti de l'opportunité qui lui était donnée de se mettre en conformité avec ces exigences, soit parce qu'une violation imminente de ces prescriptions devrait être évitée en raison des lourdes conséquences qui s'ensuivraient »⁸⁷.

Vérification des comptes

90. Les normes internationales ne prévoient pas généralement de dispositions selon lesquelles les comptes d'une ONG doivent être vérifiés par une personne indépendante de sa direction afin d'apporter une garantie d'objectivité. Il est cependant reconnu dans l'Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2007)14 qu'« il peut y avoir une obligation juridique d'ordre général pour toutes les entités dotées de la personnalité juridique (y compris les ONG) de respecter certains critères objectifs tels que la valeur nette de l'actif ou le nombre moyen d'employés, de soumettre leurs comptes à un audit, critère qui serait même applicable aux ONG ne recevant pas de fonds publics »⁸⁸.

91. Par ailleurs, le paragraphe 65 de la Recommandation accepte que les « ONG qui ont reçu une aide publique sous quelque forme que ce soit puissent être tenues de faire vérifier leurs comptes par une institution ou une personne indépendante de leur structure de gestion ». Il est néanmoins noté dans l'Exposé des motifs que la portée de cette obligation doit tenir compte de la dimension de l'ONG concernée⁸⁹. Dans le cas des ONG les plus petites, l'obligation d'indépendance pourrait être satisfaite si la vérification était assurée par un adhérent n'ayant aucun lien avec la direction. L'Exposé des motifs suggère cependant que le recours aux services d'un vérificateur aux comptes professionnel devrait être considéré comme plus adapté aux ONG qui ont des dépenses ou des revenus importants.

Obligations de rendre compte

92. Il n'existe aucune norme internationale imposant aux ONG une obligation générale de rendre compte aux autorités publiques ou à d'autres entités de leurs revenus ou activités. Cependant, dans le cas d'ONG ayant des adhérents, l'imposition par la loi d'une obligation de rendre compte aux adhérents – liée à la convocation d'une réunion de la plus haute instance dirigeante – ne serait pas contestable puisqu'elle renforcerait, et donc n'affaiblirait pas, l'autorité de cette instance et protégerait le droit de regard dont tous les membres doivent disposer équitablement concernant le fonctionnement des organisations concernées.

93. Toute obligation pour une ONG de rendre compte de ses revenus et activités à un donateur qui est un organe privé, à un gouvernement étranger ou à une organisation internationale découlera invariablement de l'accord conclu entre les deux parties concernées et relèvera donc du droit contractuel ordinaire. Il ne devrait donc pas être du ressort de l'État de

⁸⁷ Paragraphe 125.

⁸⁸ Paragraphe 117.

⁸⁹ *Ibid.*

spécifier une telle obligation – tant du point de vue du contenu que de la périodicité -- et donc de s'ingérer dans l'accord conclu entre ces parties.

94. Cependant, l'État a certains intérêts légitimes qui justifieraient l'imposition aux ONG de certaines obligations de rendre compte de leurs revenus et de leurs activités, et ce point est reconnu dans la Recommandation CM/Rec(2007)14.

95. Premièrement, comme le paragraphe 50 l'établit clairement, les ONG qui collectent des fonds seront soumises à 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 ». Cela supposera inévitablement de rendre compte des revenus perçus et de leur utilisation. Le point important, cependant, est qu'il s'agit d'une obligation générale et l'Exposé des motifs souligne que les dons aux ONG ne devraient être soumis à aucune autre forme d'obligation particulière de rendre compte⁹⁰.

96. Deuxièmement, le paragraphe 62 prévoit que 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 ». Cependant, bien qu'il soit légitime d'insister sur la nécessité de rendre compte, cette obligation peut être appliquée d'une manière telle qu'elle empêche les ONG d'entreprendre une activité quelconque. C'est pourquoi l'Exposé des motifs indique que « cette obligation de rendre compte ne devrait ni être trop astreignante ni demander d'exposer des détails excessifs tant sur les activités que sur les comptes »⁹¹. Il établit aussi clairement que cette obligation « est sans préjudice de toute exigence particulière de faire rapport au titre d'une subvention ou d'un don » -- c'est-à-dire ceux examinés au paragraphe précédent – et également « distincte de toute autre exigence généralement applicable en ce qui concerne la tenue et la vérification des registres financiers et des comptes ».

97. Troisièmement, le paragraphe 63 énonce que 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 ». La finalité d'une telle obligation est, comme le souligne l'Exposé des motifs, de « dissiper toute préoccupation concernant le fait que des ONG pourraient ne pas consacrer une part de leurs ressources aussi importante qu'il est possible à la poursuite de leurs objectifs [...] Cette disposition ne vise pas à fixer une limite particulière à ces dépenses engagées pour la collecte des fonds et les frais généraux administratifs mais à garantir la transparence »⁹².

98. Cependant, la Recommandation CM/Rec(2007)14 reconnaît que l'obligation de rendre compte peut porter atteinte aux droits des donateurs, des bénéficiaires et du personnel⁹³, ainsi qu'au droit de protéger la légitime confidentialité des activités commerciales et indique qu'une telle obligation devrait être subordonnée à l'obligation de respecter ces droits⁹⁴. D'autre part, l'Exposé des motifs souligne que la nécessité de respecter ces droits n'est pas absolue et « ne devrait pas faire obstacle aux enquêtes concernant des infractions pénales (en liaison avec le blanchiment d'argent, par exemple) » et que « toute ingérence dans la vie privée et la confidentialité devrait respecter les principes de nécessité et de proportionnalité »⁹⁵.

99. Enfin, même s'il reconnaît qu'il n'y a pas de raison de distinguer les ONG étrangères d'autres ONG au regard de l'applicabilité de l'obligation de rendre compte, le paragraphe 66 de la Recommandation stipule que les premières ne devraient y être assujetties qu'en ce qui concerne « leurs activités dans le pays hôte ».

⁹⁰ Paragraphe 101.

⁹¹ Paragraphe 114.

⁹² Paragraphe 115.

⁹³ Notamment le droit à la vie et à la sécurité et au respect de la vie privée, auquel l'obligation de rendre compte pourrait porter préjudice; paragraphe 116 de l'Exposé des motifs.

⁹⁴ Paragraphe 64.

⁹⁵ Paragraphe 116.

Inspection

100. La Recommandation CM/Rec(2007)14 reconnaît qu'il est nécessaire de procéder à certains contrôles réglementaires du fonctionnement des ONG afin de garantir le respect des droits des tiers (donateurs, employés, adhérents ou public) ainsi que l'utilisation appropriée des ressources publiques et le respect du droit. À cet égard, le paragraphe 68 indique que les ONG peuvent être tenues de faire vérifier leurs comptes, registres et activités. Cependant, un tel pouvoir ne devrait s'exercer que conformément au principe fondamental de l'autorégulation des ONG, à savoir que leurs activités « devraient être réputées légales en l'absence de preuve contraire »⁹⁶.

101. Le paragraphe 68 indique que l'inspection ne peut avoir lieu que « 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. » Comme le souligne l'Exposé des motifs, une telle intervention dans le fonctionnement interne d'une ONG ne devrait pas être fondée sur « de simples soupçons » et, dans la plupart des cas, ceci ne sera justifié que « lorsqu'une ONG aura manqué à l'obligation de rendre compte, soit parce qu'elle n'aura pas publié de rapports, soit parce que ce qui est publié soulève de réelles inquiétudes ». Il est cependant reconnu ensuite qu'il se peut « que certaines circonstances justifient une enquête sans attendre la publication d'un rapport »⁹⁷.

102. Par ailleurs, il sera peut-être nécessaire de compléter les pouvoirs de contrôle ordinaires par des pouvoirs plus contraignants de perquisition et de saisie, mais la Recommandation stipule à cet égard que l'exercice de celles-ci ne devrait pas avoir lieu « sans motifs objectifs de prendre de telles mesures et sans autorisation judiciaire appropriée »⁹⁸. L'objet de cette qualification est, comme l'Exposé des motifs l'indique clairement, de s'assurer que les « garanties applicables à la fouille des personnes et la perquisition des locaux prévues à l'article 8 de la Convention européenne » sont observées⁹⁹. Cela signifie qu'une autorisation judiciaire doit normalement être obtenue avant toute perquisition, mais, conformément à l'interprétation de cette garantie, « il est possible d'y déroger si le mandat l'autorisant est très strictement limité et qu'il est ensuite soumis à un contrôle judiciaire apportant les garanties suffisantes contre les ingérences arbitraires dans le droit au respect de la vie privée »¹⁰⁰.

103. Il doit aussi être noté que le contrôle des activités d'une ONG par des techniques de surveillance comme l'interception des communications doit également pouvoir être justifié conformément aux dispositions de l'article 8 de la Convention européenne. En l'absence d'une telle justification, une plainte pourrait être légitimement déposée pour le non-respect de ces dispositions ou d'autres dispositions comparables¹⁰¹.

⁹⁶ Paragraphe 67.

⁹⁷ Paragraphe 122.

⁹⁸ Paragraphe 69.

⁹⁹ Paragraphe 123.

¹⁰⁰ Paragraphe 124, citant *Camenzind c. Suisse*, n° 21353/93, 16 décembre 1997.

¹⁰¹ Voir, par exemple, la requête n° 23413/94, *L C B c. Royaume-Uni*, 83 DR 31 (1995), dans laquelle la Commission a jugé que la requérante n'avait pas produit de preuves suffisantes pour établir avec une probabilité suffisante que les communications des personnes appartenant à une association militant pour l'indemnisation des membres du personnel qui ont été exposées à des explosions nucléaires expérimentales avaient été interceptées. La requérante prétendait que ces interceptions avaient porté atteinte à sa liberté d'expression et d'association mais la Commission européenne a examiné sa plainte sous l'angle du respect de la correspondance et rappelé qu'en la matière, l'article 8 était la *lex specialis*. L'affaire *Tsavachidis c. Grèce*, n° 28802/05, concerne une allégation de surveillance d'un témoin de Jéhovah; l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme a conclu qu'il y avait eu violation de l'article 8 mais qu'il n'y avait pas eu violation du droit à la liberté de religion, et qu'aucune question distincte ne se posait sous l'angle de l'article 11. L'affaire s'est conclue ultérieurement par un règlement à l'amiable; 21 janvier 1999.

B Tour d'horizon des pratiques nationales

104. Dans le cadre de la seconde étude thématique, un questionnaire sur la gouvernance interne des ONG a été envoyé à des organisations de ce type implantées dans les États membres du Conseil de l'Europe et au Bélarus. Ce questionnaire portait sur des points variés ayant trait à la gouvernance interne d'une ONG formellement constituée¹⁰². Même si toutes les

¹⁰² Questionnaire envoyé :

1. Quels sont les éléments liés à la gouvernance interne d'une ONG qui doivent figurer dans son règlement interne ou ses statuts pour qu'elle puisse acquérir la personnalité juridique ou être enregistrée ?
2. La loi interdit-elle à certaines catégories de personnes d'être membres (a) de la plus haute instance dirigeante d'une ONG ou (b) d'un organe de gestion d'une ONG ? Dans l'affirmative, veuillez préciser les catégories et les organes concernés et si cette interdiction ne s'applique qu'à certaines catégories d'ONG.
3. Existe-t-il une catégorie de personnes à qui la loi interdit d'être employées par une ONG ? Dans l'affirmative, veuillez spécifier les catégories, les fonctions concernées et si cette interdiction ne s'applique qu'à certaines catégories d'ONG.
4. La loi ou la pratique exigent-elles de la plus haute instance dirigeante ou de certaines catégories d'ONG qu'elles tiennent des réunions avec une fréquence particulière ? Dans l'affirmative, veuillez préciser. Existe-t-il des exigences de ce type concernant d'autres instances dirigeantes des ONG ?
5. La loi requiert-elle une majorité particulière en cas de vote au sein de la plus haute instance dirigeante des ONG, ou de certaines catégories d'ONG (a) pour modifier le règlement interne ou les statuts, ou (b) pour prendre tout autre type de décision ? Dans l'affirmative, veuillez préciser la majorité requise dans chacun de ces cas. Existe-t-il des exigences de ce type concernant d'autres instances dirigeantes des ONG ?
6. La loi impose-t-elle des limites au pouvoir de délégation de la prise des décisions par la plus haute instance dirigeante des ONG, ou de certaines catégories d'ONG ? Dans l'affirmative, veuillez préciser.
7. Les ONG, ou certaines catégories d'ONG, sont-elles tenues d'obtenir l'autorisation d'une autorité publique préalablement à toute modification de leur structure interne ou de leur règlement ? Dans l'affirmative, veuillez préciser.
8. Les ONG peuvent-elles créer et/ou liquider des antennes sans l'autorisation préalable d'une autorité publique si ces antennes n'ont pas de personnalité juridique différente de la leur ? Dans l'affirmative, veuillez préciser.
9. La loi impose-t-elle des limites au versement d'honoraires ou au remboursement de frais par les ONG ou certaines catégories d'ONG, (a) à leurs salariés ou (b) aux membres d'un de leurs organes de gestion ? Dans l'affirmative, veuillez préciser. Si ces paiements sont possibles, un régime fiscal spécial leur est-il applicable ?
10. Dans quelles mesures une décision de la plus haute instance dirigeante ou de tout autre organe d'une ONG peut-elle être contestée devant un tribunal (et, si l'action en justice aboutit, être annulée ou suspendue) par (a) un membre de l'ONG, (b) une autorité publique ou (c) un membre du public ? Dans l'affirmative, veuillez donner des détails concernant la personne qui peut contester une telle décision et les conditions de cette action.
11. Existe-t-il des circonstances dans lesquelles des fonctionnaires peuvent exiger d'assister à une réunion (a) de la plus haute instance dirigeante d'une ONG ou (b) d'un de ses organes de gestion ? Dans l'affirmative, veuillez préciser les circonstances et les conditions applicables, et notamment si cela ne concerne que certaines catégories d'ONG.
12. Existe-t-il des circonstances dans lesquelles une autorité publique peut reprendre la gestion d'une ONG ? Dans l'affirmative, veuillez préciser les circonstances et les conditions applicables à une telle intervention, et notamment si cela ne concerne que certaines catégories d'ONG.
13. Les ONG, ou certaines catégories d'entre elles, sont-elles tenues par la loi de faire vérifier leurs comptes régulièrement ? Dans l'affirmative, veuillez préciser avec quelle périodicité et les conditions éventuelles que doivent remplir les personnes qui peuvent ou doivent vérifier les comptes.
14. Les ONG, ou certaines catégories d'entre elles, doivent-elles rendre compte à une autorité publique pour ce qui concerne (a) le fait de recevoir un don, une subvention ou un soutien financier d'une entité privée ou étrangère et/ou (b) le fait de dépenser le montant de ce don, de cette subvention ou de ce soutien ? Dans l'affirmative, veuillez préciser la nature de cette exigence de rendre compte.
15. Les ONG, ou certaines catégories d'entre elles, sont-elles tenues par la loi de fournir un rapport sur leurs activités à intervalles réguliers ? Dans l'affirmative, veuillez préciser quels doivent être le contenu de ce rapport, sa périodicité et les personnes ou les organes auxquels il doit être présenté. Ce rapport conditionne-t-il l'octroi d'un quelconque financement public ?
16. Existe-t-il des circonstances dans lesquelles la loi autorise ou exige un contrôle par un organe externe des comptes, des documents et des activités des ONG ou de certaines catégories d'entre elles et/ou de ceux de leurs organes de gestion et de leur personnel ? Dans l'affirmative, veuillez préciser les circonstances et les conditions d'un tel contrôle.
17. Existe-t-il des points liés à l'implication des autorités publiques dans la gouvernance interne des ONG, ou de certaines catégories d'entre elles, qui sont une source d'inquiétude et qui n'ont pas été traités dans les questions qui précèdent ? Dans l'affirmative, veuillez préciser.

organisations sollicitées n'ont pas répondu, les réponses reçues, bien que parfois incomplètes, représentent 34 pays sur 48. Souvent, deux ou plusieurs réponses ont été fournies pour un même pays¹⁰³

105. Lorsque c'est le cas, généralement les réponses se corroborent mutuellement ou se complètent. Parfois cependant, elles sont contradictoires, comme nous le verrons tout au long de cette étude. Nous avons toutefois accordé une place prépondérante à la réponse la plus fréquente.

106. Toutes les réponses ne paraissent pas totalement exactes. D'autres éléments que ceux mentionnés figurent probablement dans le règlement interne ou les statuts d'une ONG. Par ailleurs, on peut s'interroger sur l'absence caractérisée de toute inquiétude quant à une éventuelle ingérence officielle dans la gouvernance interne des ONG, comme semblent l'affirmer les réponses.

107. L'étude donne donc un aperçu de la situation uniquement dans les pays où des ONG ont répondu au questionnaire et ne permet en aucun cas une évaluation approfondie de l'application des règles officielles. Elle est organisée en sous-sections reprenant les questions individuelles posées dans le questionnaire dont l'intitulé est indiqué en note de bas de page, au début de chaque sous-section concernée.

108. Malgré leurs imperfections, 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.

*Éléments liés aux statuts*¹⁰⁴

109. D'après la plupart des réponses fournies, le règlement interne ou les statuts d'une ONG doivent comprendre au minimum des éléments suivants liés à leur gouvernance interne :

- Procédures d'adhésion et de dénonciation des membres¹⁰⁵
- Droits et obligations des membres¹⁰⁶
- Procédure et délais encadrant la convocation de l'instance suprême¹⁰⁷
- Questions dont la décision incombe à l'instance suprême¹⁰⁸
- Procédures encadrant la constitution d'organes élus par l'instance suprême, toute modification de leur composition, leurs attributions et les processus décisionnels¹⁰⁹

¹⁰³ Le nombre de réponses étant indiqué entre parenthèses, ces pays sont : Albanie (1), Allemagne (4), Arménie (3), Autriche (1), Azerbaïdjan (2), Bélarus (2), Belgique (5), Bulgarie (1), Chypre (2), Croatie (1), Espagne (2), Estonie (2), « ex-République yougoslave de Macédoine » (1), Finlande (2), France (8), Grèce (1), Hongrie (2), Irlande (2), Italie (1), Luxembourg (3), Moldova (1), Norvège (1), Pays-Bas (4), Pologne (1), Portugal (1), Russie (1), Serbie (1), République tchèque (2), Slovaquie (1), Suède (1), Suisse (7), Turquie (1), Ukraine (1) et Royaume-Uni (3).

¹⁰⁴ Q 1 : Quels sont les éléments liés à la gouvernance interne d'une ONG qui doivent figurer dans son règlement interne ou ses statuts pour qu'elle puisse acquérir la personnalité juridique ou être enregistrée ?

¹⁰⁵ Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Chypre (les associations mais pas les clubs), Italie, Luxembourg, Moldova et Ukraine.

¹⁰⁶ Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Chypre (les associations et les sociétés à but non lucratif mais pas les clubs), Estonie, Finlande, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Norvège, Ukraine et Royaume-Uni.

¹⁰⁷ Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Chypre (les associations mais pas les clubs), Estonie, Finlande (une réponse seulement), France (deux réponses seulement), Allemagne (deux réponses seulement), Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas (une réponse seulement), Pologne, Russie, Suède, Suisse (deux réponses seulement), « ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie et Royaume-Uni.

¹⁰⁸ Arménie et Bélarus

¹⁰⁹ Arménie (y compris les fonctions exercées en leur sein. Cet élément n'est requis qu'à condition que de tels organes soient prévus), Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique (deux réponses seulement), Chypre (associations et clubs), France, République tchèque (une réponse seulement), Allemagne, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Moldova, Pays-Bas (une réponse seulement), Norvège, Pologne, Portugal, Russie, Suède, Suisse, « ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

- La mention expresse selon laquelle le règlement de l'organisation doit reposer sur le principe de représentation démocratique et d'expression démocratique de la volonté de ses membres¹¹⁰ ;
- L'étendue des pouvoirs des responsables autorisés à représenter l'organisation en l'absence de procuration¹¹¹ et la procédure encadrant la sélection desdites personnes¹¹²
- La mention expresse des organes habilités à prendre des décisions liées à l'acquisition, la possession, l'utilisation, la gestion et la vente de biens¹¹³
- La mention expresse de l'organe habilité à fixer le montant des cotisations et les modalités de leur encaissement¹¹⁴
- Procédures encadrant la création d'antennes et d'institutions distinctes¹¹⁵
- Procédures encadrant la supervision des activités de l'organisation¹¹⁶
- Procédures encadrant la remise en question par des membres des décisions prises par les instances de l'organisation¹¹⁷
- Procédures régissant les changements ou amendements apportés au règlement interne, à la charte ou aux statuts¹¹⁸
- Procédures régissant la réorganisation et la liquidation¹¹⁹
- Distribution du patrimoine au moment de la dissolution¹²⁰
- Procédure de vérification des comptes¹²¹
- Nombre de commissaires aux comptes et mandat¹²²
- Exercice comptable¹²³

110. Outre l'inclusion des dispositions requises, un pays mentionne dans sa réponse qu'une autorisation expresse permet dans certains cas l'adjonction d'éléments supplémentaires¹²⁴ tandis qu'un autre évoque le fait que des fonctionnaires sont en mesure d'inclure d'autres exigences à caractère discrétionnaire en vue de l'enregistrement¹²⁵

111. Dans un pays, aucune des trois catégories d'ONG susceptibles d'être établies n'est soumise à une quelconque exigence ; toutefois, en l'absence de dispositions pour l'une d'entre elles – les sociétés à but non lucratif – les dispositions pertinentes (non spécifiées) du Code civil doivent être satisfaites. Dans une réponse ultérieure, il est précisé que les règles relatives à la

¹¹⁰ Croatie et Allemagne (une réponse seulement)

¹¹¹ Arménie (cet élément n'est pas requis en l'absence de procuration), Chypre (associations et clubs) et République tchèque (une réponse seulement)

¹¹² Arménie (cet élément n'est pas requis en l'absence d'un tel pouvoir), Croatie, Chypre (associations et clubs), République tchèque (une réponse seulement), Italie et Suisse (une réponse seulement)

¹¹³ Arménie (cet élément n'est pas requis si l'exercice de ces fonctions incombe à l'instance suprême)

¹¹⁴ Arménie (cet élément n'est pas requis s'il n'est pas prévu de cotisations ou si le montant et la procédure d'encaissement sont définis dans la Charte)

¹¹⁵ Arménie (cet élément est requis uniquement lorsqu'il est prévu d'établir de tels organes), Chypre et Ukraine

¹¹⁶ Arménie (cet élément n'est pas requis si l'instance suprême est en charge de cette supervision) et Estonie (uniquement pour les syndicats)

¹¹⁷ Arménie (cet élément n'est pas requis si la création d'organes autres que l'instance suprême n'est pas envisagée), Azerbaïdjan et Bélarus

¹¹⁸ Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Chypre (les associations mais pas les clubs), Luxembourg (une réponse seulement) et Ukraine

¹¹⁹ Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Chypre (les associations mais pas les clubs), Ukraine et Royaume-Uni

¹²⁰ Belgique (une réponse seulement), Chypre, Estonie, Finlande (une réponse seulement), Luxembourg et Pays-Bas (une réponse seulement)

¹²¹ Azerbaïdjan, Chypre (les associations mais pas les clubs), Estonie (uniquement pour les fondations), Luxembourg, Portugal (dans l'hypothèse où c'est ce que l'on entend par « institution de fiscalité publique »), Suède (uniquement pour les fondations) et Suisse (une réponse seulement et uniquement pour les fondations)

¹²² Finlande (au minimum un commissaire aux comptes et un adjoint, une réponse seulement)

¹²³ Finlande (une réponse seulement)

¹²⁴ Arménie (tant qu'ils ne contreviennent pas aux exigences posées par d'autres lois)

¹²⁵ Chypre (les associations mais pas les clubs. Cette approche semble également concerner les fondations mais les véritables obligations juridiques n'ont pas été spécifiées)

structure et à la gouvernance interne doivent figurer dans les statuts et la possibilité de créer ou liquider des antennes est également évoquée¹²⁶

112. S'agissant d'un autre pays, la seule exigence citée a trait à l'adoption d'un code déontologique définissant le comportement ou l'attitude attendus des employés¹²⁷

113. Dans un troisième pays, il est uniquement fait référence à la législation sur les associations sans toutefois préciser les exigences requises, si tant est qu'il y en ait¹²⁸

114. Un quatrième pays n'a fourni aucun détail quant aux exigences relatives à la gouvernance interne de certaines catégories d'ONG¹²⁹

115. Dans cinq autres pays, la question a été mal interprétée. Le premier a communiqué des informations relatives aux décisions et autorisations requises pour pouvoir entreprendre certains types d'activités¹³⁰, les deux suivants ont détaillé le processus d'enregistrement et la qualité des objectifs¹³¹, le quatrième fait uniquement référence « aux aspects sociaux et à l'absence de discrimination »¹³² tandis que le dernier n'évoque en détails que les différentes formes d'associations¹³³

*Interdiction d'être membre des instances dirigeantes ou des organes de gestion*¹³⁴

116. Dans treize pays, la loi ne fait interdiction à aucune catégorie de personnes d'être membres de la plus haute instance dirigeante d'une ONG ou de l'un ou l'autre de ses organes de gestion¹³⁵

117. Dans un pays, aucune restriction n'est posée à l'adhésion à la plus haute instance dirigeante d'une ONG¹³⁶. Il est toutefois précisé, à l'instar d'un autres pays, que les non ressortissants qui ne sont pas domiciliés dans le pays ne peuvent pas être membres et siéger en conséquence à l'instance suprême d'une organisation dont la finalité est d'influer sur les affaires de l'État (non précisées)¹³⁷

118. Pour un pays, il n'existe aucune interdiction explicite de siéger à l'une ou l'autre des instances mais dans la pratique, il semble que les non ressortissants ne puissent être fondateurs, directeurs et membres d'ONG¹³⁸

¹²⁶ Grèce

¹²⁷ Albanie

¹²⁸ Autriche

¹²⁹ Chypre (les organisations caritatives (bien que ces exigences soient apparemment révoquées), les fondations et les organisations bénévoles)

¹³⁰ Bulgarie (activités à but lucratif, services sociaux et de santé. Les services sociaux sont tenus d'obtenir l'autorisation du Ministère du travail et des politiques sociales et, s'agissant des services destinés aux enfants, celle de l'organisme public de protection de l'enfance. Les ONG sont par ailleurs tenues de mettre en place une entité distincte pour les activités relatives à la santé)

¹³¹ République tchèque (bien que dans une réponse ultérieure, il soit précisé que le processus de décision régissant les changements statutaires doit figurer dans les statuts) et Serbie

¹³² Slovaquie

¹³³ Espagne

¹³⁴ Q 2 : La loi interdit-elle à certaines catégories de personnes d'être membres (a) de la plus haute instance dirigeante d'une ONG ou (b) d'un organe de gestion d'une ONG ? Dans l'affirmative, veuillez préciser les catégories et les organes concernés et si cette interdiction ne s'applique qu'à certaines catégories d'ONG.

¹³⁵ Autriche, Belgique (deux réponses seulement), République tchèque (mais selon une réponse, les auteurs d'une infraction pénale et les employés de bénéficiaires potentiels ne peuvent pas être membres de l'instance dirigeante d'une fondation), Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse et « ex-République yougoslave de Macédoine »

¹³⁶ Finlande

¹³⁷ Grèce

¹³⁸ Chypre (sont particulièrement concernés les citoyens non chypriotes n'ayant pas leur résidence permanente à Chypre)

119. Les seules restrictions dont il est fait état pour cinq pays – concernant à la fois la plus haute instance dirigeante et les organes de gestion – ont trait à l'âge, c'est-à-dire qu'elles excluent selon les cas les enfants de moins de 18 ans¹³⁹, de moins de 16 ans¹⁴⁰ ou de moins de 14 ans¹⁴¹. Dans un pays, il est interdit aux enfants de moins de 14 ans d'être membres de ces organes, sachant toutefois que les enfants de 14 à 18 ans ont la possibilité d'adhérer à une ONG avec le consentement écrit de leur représentant légal¹⁴². Bien qu'il leur soit ainsi possible de devenir membres de son instance suprême, la Charte peut également inclure des conditions spécifiques relatives aux droits et obligations des « membres mineurs », vraisemblablement susceptibles d'affecter leur capacité à contribuer à la prise de décision et à devenir membres d'un organe de gestion.

120. De même, dans un pays, les personnes de moins de 18 ans peuvent devenir membres d'une ONG avec le consentement de leurs parents ou de leur représentant légal, mais elles ne sont pas autorisées à voter¹⁴³, tandis que dans une autre, toute personne dépourvue de la capacité d'agir ou à la capacité limitée peut devenir membre d'une ONG à condition de ne disposer d'aucun pouvoir de décision au sein de ses organes¹⁴⁴.

121. Dans un cas, s'agissant des deux points de la question concernée, les règles standard en matière de droits de caractère civil s'appliquent¹⁴⁵, tandis que pour un autre l'adhésion à ces organes n'est pas ouverte aux personnes frappées d'incapacité¹⁴⁶. Dans un troisième pays, une obligation de capacité juridique¹⁴⁷ est avancée. Aucune des réponses ne contenait d'informations détaillées, mais il semblerait que les restrictions s'appliquent à la fois aux enfants et aux personnes qui ne jouissent pas de toute leur capacité mentale¹⁴⁸.

122. Dans un pays, la participation à les ONG n'est pas ouverte (a) aux ressortissants étrangers et aux apatrides qui font l'objet d'un ordre d'éloignement prononcé par un tribunal, (b) aux personnes inscrites sur une liste relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et (c) aux personnes pour lesquelles un tribunal a statué que leurs activités s'apparentaient à des activités extrémistes¹⁴⁹.

123. Dans un autre cas, les juges, les membres des forces armées et de la police ainsi que les procureurs publics ne sont pas en mesure d'être membres de la plus haute instance dirigeante ou d'un organe de gestion d'une ONG¹⁵⁰.

124. Dans un pays, la limite d'âge s'applique uniquement aux membres des organes de gestion¹⁵¹.

¹³⁹ Azerbaïdjan (à l'exception des associations publiques de la jeunesse où la limite d'âge touche uniquement les moins de 16 ans) et Allemagne (deux réponses ; voir n 163)

¹⁴⁰ Albanie et Bélarus (les enfants de moins de 16 ans peuvent devenir membres à condition que cette possibilité soit inscrite dans les statuts et après consentement écrit des représentants légaux ; il doivent toutefois avoir plus de 18 ans pour participer à l'organe de gestion)

¹⁴¹ Ukraine (les enfants de 6 à 18 ans peuvent toutefois être membres d'une organisation des enfants et les adultes de plus de 35 ans ne peuvent pas adhérer à une organisation de jeunesse)

¹⁴² Arménie

¹⁴³ Luxembourg (une réponse seulement, encouragement à prendre cela en compte dans la rédaction des dispositions statutaires relatives à leur rôle)

¹⁴⁴ Croatie

¹⁴⁵ Italie

¹⁴⁶ France (certaines réponses uniquement ; d'autres réponses sont évoquées ci-dessous)

¹⁴⁷ Russie

¹⁴⁸ Une réponse de la France évoque à la fois les enfants et les personnes sous tutelle

¹⁴⁹ Russie

¹⁵⁰ Turquie

¹⁵¹ Bulgarie (les membres doivent être âgés de plus de 18 ans et leurs noms doivent être enregistrés auprès du tribunal, lequel exige la maturité)

125. Dans un autre, le Président et un Vice-président de l'organe de gestion doivent être domiciliés sur le territoire national¹⁵² et dans un autre encore, la moitié des membres de l'organe de gestion doivent être résidents du pays, d'un autre État membre de l'Espace économique européen ou de la Suisse¹⁵³.

126. Dans un cas, la participation à un organe de gestion ne fait l'objet d'aucune restriction générale mais des lois spécifiques influent sur la capacité des individus à en devenir membres¹⁵⁴.

127. Dans un autre encore, les fonctionnaires, les personnes exclues des affaires publiques et celles ayant fait l'objet d'une condamnation pénale ne peuvent pas devenir membres des organes de gestion¹⁵⁵.

128. Dans le pays susmentionné ainsi que dans un autre¹⁵⁶, une personne ne peut pas être membre d'un organe de supervision d'une ONG si elle est déjà impliquée dans une autre et ses instances.

129. S'agissant d'un pays, le Président du comité exécutif ne doit pas avoir été déclaré incapable et aucun des membres ne doit être en faillite¹⁵⁷.

130. Cette dernière restriction s'applique également dans un autre pays aux ONG sur un plan général¹⁵⁸ tandis que pour un troisième, les restrictions sont posées uniquement aux administrateurs d'organisations caritatives – et non aux membres des organes de gestion d'autres ONG – qui ont été déclarés en faillite, ont passé un concordat, ont été reconnus coupables d'une infraction majeure, ont fait l'objet d'un arrêté prononcé au titre de la législation sur les sociétés ou en matière de retraite, ou encore qui ont été destitués de leur poste d'administrateur d'une organisation caritative sur injonction de la cour¹⁵⁹. Dans deux autres cas, ces restrictions s'appliquent à tous les membres d'un organe de gestion¹⁶⁰ ainsi qu'aux directeurs d'ONG constituées en sociétés¹⁶¹.

131. S'agissant toutefois du dernier pays, un tribunal peut interdire aux personnes condamnées pour infraction majeure, escroquerie ou abus de confiance d'exercer la fonction de directeur d'une société ou de participer à sa gestion¹⁶².

132. Trois autres pays ont également évoqué la possibilité de prononcer à l'encontre d'une personne une interdiction juridique d'être membre d'un organe de gestion¹⁶³.

133. Dans trois cas, les personnes dont le casier judiciaire n'est pas vierge ne sont pas autorisées à participer à un organe de gestion¹⁶⁴. Dans un autre, cette restriction est également applicable aux contribuables qui ne se sont pas acquittés de leurs impôts¹⁶⁵.

¹⁵² Finlande (une réponse seulement)

¹⁵³ Estonie

¹⁵⁴ Grèce (le représentant légal d'une ONG souhaitant obtenir l'autorisation de créer et de gérer une structure de santé mentale ne peut être un professionnel de la santé publique, les non ressortissants ou les personnes précédemment condamnées pour crimes et délits ne peuvent pas être directeurs d'associations caritatives reconnues d'utilité publique si ces organisations envisagent de toucher des financements de l'État ou d'obtenir l'autorisation de gérer des structures dispensant des services de santé publique ou des services éducatifs, et certains professionnels – tels que les fonctionnaires, les membres des forces armées et les universitaires – doivent obtenir l'autorisation d'endosser ce rôle)

¹⁵⁵ Hongrie

¹⁵⁶ Arménie

¹⁵⁷ Finlande (une réponse seulement)

¹⁵⁸ Royaume-Uni

¹⁵⁹ Irlande

¹⁶⁰ Estonie

¹⁶¹ Allemagne (deux réponses)

¹⁶² Irlande

¹⁶³ France (une réponse seulement ; pour « acte répréhensible »), Serbie (pour une infraction liée à la gestion de l'argent d'une tierce personne) et Royaume-Uni (il est fait référence à la législation sans toutefois donner de détails)

¹⁶⁴ Bélarus, Bulgarie et France (une réponse seulement)

*Interdictions d'emploi*¹⁶⁶

134. Dans 27 pays, la loi n'interdit à aucune catégorie de personnes d'être employées par une ONG¹⁶⁷

135. Par ailleurs, dans quatre autres, la seule restriction à cet égard découle de l'interdiction plus générale faite à certaines personnes d'exercer un travail rémunéré en raison de leur statut particulier¹⁶⁸.

136. Dans un pays, s'agissant de l'emploi salarié de membres de l'organe de gestion, les statuts d'une ONG peuvent imposer des restrictions susceptibles d'avoir un effet indirect sur l'emploi de certaines personnes¹⁶⁹.

137. La véracité des points de vues exprimés ci avant peut être mise en doute dans la mesure où pour un pays dont les réponses font majoritairement état de l'absence de restriction à l'emploi, une interdiction est citée comme l'unique restriction posée¹⁷⁰. Dans un autre pays, cette même interdiction est citée comme l'unique restriction posée¹⁷¹. Celle-ci s'applique sur un plan général et ne concerne pas les ONG en particulier, même si certaines organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de l'immigration peuvent y voir un handicap pour leur travail.

138. Une autre restriction d'ordre général évoquée par l'une des personnes s'étant rangée à l'opinion de la minorité à l'égard de son pays, concerne l'interdiction d'employer des enfants de moins de 16 ans¹⁷².

139. Une autre réponse de ce même pays ralliant également le rang des opinions minoritaires souligne la restriction plus ciblée interdisant aux personnes condamnées pour avoir commis certaines infractions non spécifiées de diriger des organes de santé publique¹⁷³, y compris semble-t-il ceux gérés par des ONG.

140. Pour trois pays, cette question a été passée sous silence¹⁷⁴.

¹⁶⁵ France (une réponse seulement)

¹⁶⁶ Q 3: Existe-t-il une catégorie de personnes à qui la loi interdit d'être employées par une ONG ? Dans l'affirmative, veuillez spécifier les catégories, les fonctions concernées et si cette interdiction ne s'applique qu'à certaines catégories d'ONG.

¹⁶⁷ Albanie, Autriche, Azerbaïdjan (une réponse, mais il est déclaré dans une autre que les militaires et les fonctionnaires ne peuvent pas être employés), Belgique, Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, Finlande, France (trois réponses mais deux autres énumèrent des restrictions citées ci-après et plusieurs personnes ayant répondu ne savaient pas), Allemagne, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Russie, Serbie, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse et « ex-République yougoslave de Macédoine ».

¹⁶⁸ Arménie (par exemple les membres du gouvernement, les représentants à l'Assemblée Nationale, les fonctionnaires, les juges, les membres de la Cour constitutionnelle; seule une réponse a évoqué ces cas); Bulgarie (agents de l'État); Grèce (les fonctionnaires, les membres des forces armées et les professeurs d'université sont tenus pour ce faire d'obtenir une autorisation spéciale); et Turquie

¹⁶⁹ Bulgarie

¹⁷⁰ France (une réponse)

¹⁷¹ Royaume-Uni (une réponse)

¹⁷² France (une réponse)

¹⁷³ France (une autre réponse)

¹⁷⁴ Bélarus, Moldova et Ukraine

*Fréquence des réunions*¹⁷⁵

141. Dans huit pays, la fréquence des réunions de la plus haute instance dirigeante d'une ONG n'est soumise à aucune exigence d'ordre juridique¹⁷⁶ tandis que dans six autres, ce point est exclusivement régi par les statuts de l'ONG concernée¹⁷⁷.

142. Toutefois 18 pays connaissent un minimum légal quant à la fréquence des réunions de la plus haute instance dirigeante d'une ONG. Dans quinze d'entre eux, elles doivent avoir lieu au moins une fois par an¹⁷⁸, dans deux autres, une fois tous les deux ans¹⁷⁹, un pays encore a instauré une fréquence de deux fois par an¹⁸⁰, tandis que dans un cas, les fondations sont tenues d'organiser une réunion une fois par an mais les associations une fois tous les cinq ans seulement¹⁸¹.

143. Dans un pays, un tiers des membres a la possibilité de convoquer une réunion générale extraordinaire de l'instance suprême et le délai requis pour convoquer une réunion de la plus haute instance dirigeante est fixé par la loi à 14 jours¹⁸².

144. Dans huit pays, il n'existe aucune exigence quant à la fréquence des réunions des autres organes¹⁸³ tandis que les réponses fournies par trois pays n'apportent aucune précision¹⁸⁴. Un pays évoque le caractère facultatif encadrant la fréquence des réunions de tels organes¹⁸⁵.

145. Dans un pays, un minimum légal régit la tenue des réunions à condition qu'aucune disposition spécifique ne figure dans les statuts de l'ONG concernée¹⁸⁶.

¹⁷⁵ Q 4 : La loi ou la pratique exigent-elles de la plus haute instance dirigeante ou de certaines catégories d'ONG qu'elles tiennent des réunions avec une fréquence particulière ? Dans l'affirmative, veuillez préciser. Existe-t-il des exigences de ce type concernant d'autres instances dirigeantes des ONG ?

¹⁷⁶ Croatie, Chypre, République tchèque, Grèce (il semblerait dans la pratique que l'Assemblée Générale se réunisse sur une base annuelle et le Conseil d'administration à une fréquence mensuelle), Pays-Bas (une réponse fait état d'une Assemblée Générale par an mais il n'est pas précisé si cette fréquence répond ou non à une exigence juridique, à une disposition inscrite dans les statuts ou si elle relève de la pratique courante), Norvège, Russie (mais dans la pratique, les réunions sont organisées sur une base annuelle) et Suède.

¹⁷⁷ Albanie, Autriche, Bélarus (une disposition doit figurer dans les statuts), Serbie (mais les exigences en matière de fréquence des rapports financiers peuvent avoir une incidence), « ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie et Ukraine

¹⁷⁸ Azerbaïdjan, Belgique (deux réponses seulement ; dans une autre, il est déclaré qu'il appartient que Conseil d'administration de fixer cette fréquence, tandis qu'une autre encore fait état de l'absence de toute exigence légale), Bulgarie ; Estonie (pour les fondations seulement mais c'est également pratique courante pour les associations), Finlande (une réponse seulement calque en fait sur la durée de l'exercice comptable qui est de douze mois ; l'autre réponse fournie ne fait mention d'aucune exigence de cet ordre), France (toutefois, une réponse indique que cette question relève des statuts des ONG et une autre ne fait état d'aucune exigence spécifique), Allemagne (deux réponses évoquent l'absence d'exigence juridique mais indiquent que dans la pratique, cette fréquence est respectée compte tenu de la nécessité de produire des rapports annuels), Irlande (pour les sociétés mais pas pour les associations non constituées en sociétés), Italie, Luxembourg, Pologne, Slovaquie, Espagne, Suisse (selon une réponse, cette fréquence n'est imposée qu'aux fondations mais elle est de pratique courante pour les associations ; une autre réponse mentionne la nécessité de tenir ces réunions tous les deux ans tandis que trois autres encore évoquent l'absence d'exigence spécifique) et Royaume-Uni

¹⁷⁹ Arménie (les règles régissant les autres organes doivent cependant être spécifiées dans la Charte)

¹⁸⁰ Portugal

¹⁸¹ Hongrie

¹⁸² Arménie. Ces informations n'étaient pas demandées

¹⁸³ Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque (mais une réponse évoque cependant la nécessité d'organiser une réunion annuelle pour les fondations, les fonds et les organisations d'intérêt public), Finlande, Italie et Pologne

¹⁸⁴ Albanie, Arménie et Autriche

¹⁸⁵ Azerbaïdjan

¹⁸⁶ Norvège (quatre fois par an ; les règles relatives aux sociétés s'appliquent en l'absence d'autres dispositions)

146. Dans un cas, l'autorité de régulation des organisations caritatives recommande à ces dernières de respecter une certaine fréquence de réunions de leurs organes¹⁸⁷.

147. Un pays semble avoir mal compris la question concernant la fréquence de réunions des organes autres que la plus haute instance dirigeante¹⁸⁸.

*Majorités particulières*¹⁸⁹

148. Dans quinze pays, les réponses indiquent selon les cas que la loi impose uniquement la majorité des voix des membres participant à la réunion de la plus haute instance dirigeante d'une ONG¹⁹⁰, ou que c'est au règlement de chaque ONG concernée de déterminer si une majorité particulière est requise en cas de vote relatif à certaines décisions au sein de cette instance¹⁹¹.

149. Dans un pays, en l'absence de règles précises énoncées dans les statuts de l'ONG, une majorité particulière est requise pour apporter des modifications à ces statuts ou dissoudre l'organisation¹⁹².

150. Dans seize pays, aucune majorité particulière n'est généralement requise, excepté lorsqu'il est question d'adopter des propositions d'amendements des statuts d'une ONG¹⁹³. Pour six d'entre eux, une majorité particulière s'impose également en cas d'adoption de propositions d'amendements des objectifs¹⁹⁴, et dans l'un, pour mettre en place des organes exécutifs ou mettre fin prématurément à leurs pouvoirs¹⁹⁵. C'est le cas également dans cinq des pays pour

¹⁸⁷ Royaume-Uni (une réponse seulement ; deux fois par an au moins)

¹⁸⁸ Slovaquie (« toutes les ONG »)

¹⁸⁹ Q 5 : La loi requiert-elle une majorité particulière en cas de vote au sein de la plus haute instance dirigeante des ONG, ou de certaines catégories d'ONG (a) pour modifier le règlement interne ou les statuts, ou (b) pour prendre tout autre type de décision ? Dans l'affirmative, veuillez préciser la majorité requise dans chacun de ces cas. Existe-t-il des exigences de ce type concernant d'autres instances dirigeantes des ONG ?

¹⁹⁰ Azerbaïdjan (une réponse indique toutefois que plus de la moitié des membres doit être présente), Irlande (une réponse seulement ; dans l'autre, il est avancé qu'un pourcentage de voix pour compris entre 20% et 60% peut être requis, mais c'est probablement le reflet de diverses dispositions des règlements internes) et Moldova

¹⁹¹ Albanie, Arménie, Autriche, Bélarus, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Hongrie (mais la pratique judiciaire semble imposer une majorité qualifiée pour porter amendement aux statuts et effectuer des fusions), Serbie, Slovaquie, Suède et Ukraine

¹⁹² Norvège (deux tiers des membres présents)

¹⁹³ Belgique (la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés, bien qu'une réponse fasse uniquement état de la nécessité d'une majorité simple), Chypre (trois quarts des membres doivent se prononcer en faveur de la modification. Il est également possible d'inclure une obligation de majorité particulière dans les statuts d'une fondation), Estonie (deux tiers des membres présents), Finlande (une réponse évoque la nécessité d'obtenir les trois quarts des suffrages exprimés tandis qu'une autre fait état de l'absence d'exigence), France (une majorité des deux tiers, mais deux réponses mentionnent que cette question relève des statuts de l'ONG tandis qu'une dernière fait état de la règle de la majorité simple), Allemagne (d'après une réponse, cela dépend des statuts de l'ONG), Grèce (uniquement pour les sociétés : la présence de la moitié des membres et la majorité des trois quarts des membres présents sont requis), Italie (la présence d'au moins trois quarts des membres et la majorité des suffrages exprimés sont requis), Luxembourg (deux tiers des membres), Pays-Bas (une réponse seulement ; une majorité des deux tiers), Pologne (50% plus un des membres), Portugal (une majorité des deux tiers), Russie (une majorité des deux tiers), Espagne (une majorité des deux tiers), Suisse (une majorité des deux tiers mais il est précisé dans deux réponses que cette règle s'applique uniquement aux associations tandis que dans quatre autres, il est dit qu'aucune majorité particulière n'est requise. En outre, l'une des réponses précise que seul le fondateur peut modifier l'objectif d'une fondation et ce, uniquement après un délai de dix ans), Turquie (une majorité des deux tiers) et Royaume-Uni (une majorité des trois quarts)

¹⁹⁴ Belgique (la majorité des quatre cinquièmes des membres présents ou représentés ; dans deux réponses seulement), Estonie (le soutien des neuf dixièmes des membres est requis), Allemagne (il est dit dans une réponse que l'approbation de l'ensemble des membres est requise mais une autre fait état de la nécessité en règle générale d'obtenir la majorité des trois quarts pour modifier les statuts), Grèce (uniquement pour les sociétés : l'accord de tous les membres, éventuellement exprimé par écrit si un membre ne peut être présent), Luxembourg (une majorité des trois quarts) et Russie (une majorité des deux tiers)

¹⁹⁵ Russie (une majorité des deux tiers)

dissoudre une ONG¹⁹⁶. Dans un seul cas, une majorité particulière est nécessaire pour prendre des décisions au sein de la plus haute instance dirigeante d'une ONG¹⁹⁷.

151. En outre, dans l'un des pays où aucune majorité particulière n'est prétendument requise pour prendre des décisions, une telle exigence semble posée pour convoquer une réunion extraordinaire des membres¹⁹⁸ et dans un autres pays, pour les décisions autres que celles portant sur une modification des statuts¹⁹⁹.

152. Un pays indique que des majorités particulières sont requises, sans toutefois préciser lesquelles, pour prendre des décisions au sein des instances dirigeantes autres que la plus haute instance²⁰⁰.

*Limites au pouvoir de délégation*²⁰¹

153. Dans vingt-six pays, la loi n'impose aucune limite au pouvoir de délégation de la prise de décisions par la plus haute instance dirigeante d'une ONG²⁰² ou ce point est laissé à l'appréciation du règlement de l'ONG concernée²⁰³.

154. Cependant, dans un pays, aucune délégation de la prise de décisions concernant des affaires relevant de la compétence exclusive (non spécifiée) de la plus haute instance dirigeante n'est possible²⁰⁴ tandis que dans cinq autres, la loi imposerait des limites au pouvoir de délégation de la plus haute instance dirigeante en matière de prise de décisions relatives à certains au moins des points suivants :

- Approbation de la Charte²⁰⁵
- Amendements à la Charte ou adoption d'une nouvelle Charte²⁰⁶
- Admission et exclusion de membres²⁰⁷;
- Élection de membres du Conseil²⁰⁸;
- Élection d'organes subordonnés²⁰⁹;
- Décision de mettre fin aux pouvoirs d'organes subordonnés²¹⁰;
- Décision relative à la restructuration de l'organisation²¹¹;
- Décision de participer à d'autres organisations²¹²;

¹⁹⁶ France (une réponse seulement – deux tiers), Grèce (uniquement pour les sociétés : la présence de la moitié des membres et la majorité des trois quarts des membres présents), Luxembourg (deux tiers des membres), Portugal (deux tiers des membres) et Russie (une majorité des deux tiers)

¹⁹⁷ « ex-République yougoslave de Macédoine » (une majorité des deux tiers)

¹⁹⁸ Allemagne (seule une réponse évoque ce point ; une majorité des deux tiers des membres)

¹⁹⁹ Pologne (25% des membres + 1 ; cette règle s'applique également aux autres organes)

²⁰⁰ Allemagne (une réponse seulement ; dans une autre, il est dit qu'aucune exigence de ce type n'est requise)

²⁰¹ Q 6 : La loi impose-t-elle des limites au pouvoir de délégation de la prise des décisions par la plus haute instance dirigeante des ONG, ou de certaines catégories d'ONG ? Dans l'affirmative, veuillez préciser.

²⁰² Belgique (deux réponses seulement), Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, Finlande (une réponse seulement ; dans l'autre, il n'a pas été répondu à cette question), France, Allemagne (deux réponses seulement ; une troisième indique que les ONG sont tenues de spécifier les cadres disposant du pouvoir de représentation juridique leur permettant d'agir au nom de l'instance dirigeante), Grèce, Irlande (bien que l'instance dirigeante continue d'endosser la responsabilité), Italie, Luxembourg, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Serbie, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse (voir cependant les réponses fournies ci-dessous), Turquie et « ex-République yougoslave de Macédoine »

²⁰³ Albanie, Autriche et Royaume-Uni

²⁰⁴ Russie

²⁰⁵ Arménie (si elle n'est pas approuvée lors de l'Assemblée des fondateurs) et Azerbaïdjan

²⁰⁶ Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus et Hongrie

²⁰⁷ Suisse (une réponse seulement et uniquement pour les associations).

²⁰⁸ Suisse (une réponse seulement et uniquement pour les fondations).

²⁰⁹ Arménie (si tant est que leur élection soit prévue), Azerbaïdjan, Bélarus et Suisse (une réponse seulement et uniquement pour les associations).

²¹⁰ Arménie (si cela est prévu) et Suisse (une réponse seulement et uniquement pour les associations).

²¹¹ Arménie (sauf si la restructuration est ordonnée par un tribunal) et Bélarus.

²¹² Azerbaïdjan et Bélarus.

- Toutes les questions essentielles relatives à l'activité de l'association²¹³;
- Décision relative à l'acquisition et à l'utilisation de biens²¹⁴;
- Contrôle interne de la conformité de l'activité avec les statuts²¹⁵;
- Élection d'un organe de contrôle des comptes ou d'inspection interne de l'activité financière et économique²¹⁶;
- Approbation des états financiers²¹⁷;
- Approbation du rapport annuel²¹⁸;
- Décision relative à la dissolution²¹⁹; et
- Autres affaires si spécifiées dans la Charte²²⁰.

155. Dans un pays, une autorisation officielle est nécessaire pour certaines décisions d'une catégorie précise d'ONG, indépendamment de l'organe chargé de les prendre²²¹.

156. Il semble que deux pays aient mal compris la question²²².

*Autorisation de modification de la structure interne ou du règlement*²²³

157. Dans vingt-trois pays, les ONG ne sont pas tenues d'obtenir l'autorisation d'une autorité publique préalablement à toute modification de leur structure interne ou de leur règlement²²⁴ mais dans deux d'entre eux, ce type de modification doit être notifié à l'organe d'enregistrement²²⁵.

158. Un pays fait état de la nécessité d'obtenir une autorisation préalable pour une catégorie d'ONG²²⁶. Dans un autre cas, une autorisation préalable semble requise pour toute modification liée à certaines questions non spécifiées relevant du droit public et de l'exonération fiscale²²⁷.

²¹³ Ukraine (il n'existe aucune définition précise et ces questions sont traitées au cas par cas en faisant référence aux statuts).

²¹⁴ Azerbaïdjan.

²¹⁵ Bélarus.

²¹⁶ Bélarus et Suisse (une réponse seulement et uniquement pour les fondations).

²¹⁷ Suisse (une réponse seulement et uniquement pour les fondations).

²¹⁸ Azerbaïdjan.

²¹⁹ Arménie (sauf si elle est ordonnée par un tribunal), Azerbaïdjan, Bélarus et Hongrie.

²²⁰ Arménie.

²²¹ Grèce (les organisations caritatives doivent obtenir l'autorisation du ministère de l'Économie avant de s'acquitter de créances, vendre ou louer des biens, cesser ou commencer une activité et placer un héritage).

²²² Bulgarie (la réponse mentionne que les activités lucratives doivent relever du même domaine que les autres travaux de l'ONG) et Portugal (la réponse porte sur l'utilisation de procurations lors de réunions des membres).

²²³ Q 7: Les ONG, ou certaines catégories d'ONG, sont-elles tenues d'obtenir l'autorisation d'une autorité publique préalablement à toute modification de leur structure interne ou de leur règlement ? Dans l'affirmative, veuillez préciser?

²²⁴ Albanie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique (deux réponses seulement; il est dit dans une troisième que ces modifications doivent être conformes à la législation belge, et une quatrième réponse fait mention de l'obligation de publication dans le Moniteur Belge), Croatie, République tchèque (mais il est précisé dans une réponse l'obligation de notification dans les quinze jours suivant l'adoption de la modification), Estonie, (mais l'autorité d'enregistrement des ONG doit être tenue informée des modifications apportées à la composition de l'organe de gestion), Finlande (une réponse seulement; dans l'autre, il est stipulé que toute modification des statuts doit être approuvée par les juristes de l'Office national des brevets et de l'enregistrement de la Finlande sans préciser toutefois si ce point doit figurer dans les statuts), France, Hongrie (à moins que la modification change des données fondamentales de l'ONG), Irlande (dans la mesure où aucune disposition ne figure dans le règlement interne), Pays-Bas (il est dit dans une réponse qu'une autorisation est requise pour amender les statuts d'une manière telle que les droits de l'organisation s'en trouvent modifiés), Luxembourg, Norvège, Pologne, Portugal, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse (selon une réponse, tant que la modification ne porte pas sur les statuts), Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

²²⁵ Autriche et Ukraine.

²²⁶ Chypre (fondations; les amendements doivent être approuvés par un tribunal).

²²⁷ Allemagne (deux réponses; une troisième fait état de l'absence de toute restriction tandis qu'une quatrième réponse laisse ce point sous silence).

159. Dans sept pays toutefois, la structure interne et le règlement sont des points qui doivent obligatoirement être définis dans la Charte d'une ONG. Toute modification, au même titre qu'un amendement à la Charte, nécessite toutefois l'autorisation préalable de l'autorité d'enregistrement²²⁸.

160. Dans un autre pays, toute modification de cet ordre doit être enregistrée auprès du ministère de la Justice avant de prendre effet²²⁹.

161. S'agissant d'un des pays, la question semble avoir été mal comprise²³⁰.

*Autorisation de créer et/ou liquider des antennes*²³¹

162. Dans 28 pays, une ONG a la possibilité de créer et/ou liquider des antennes sans autorisation préalable d'une autorité publique, si ces antennes n'ont pas de personnalité juridique différente de la sienne²³² mais dans cinq d'entre eux l'opération doit être notifiée à l'autorité d'enregistrement²³³.

163. Dans un autre pays, l'autorisation n'est nécessaire que si, dans la situation de l'ONG concernée, la création ou la liquidation d'une antenne impose de porter amendement aux statuts²³⁴.

164. Dans un cas, l'autorité fiscale nationale doit préalablement être avertie afin de pouvoir entreprendre un contrôle fiscal dont le résultat conditionnera l'autorisation ou non de créer ou de liquider l'antenne²³⁵.

165. Dans un pays, la création d'une antenne est soumise à un processus d'enregistrement et à une autorisation préalable, contrairement à la liquidation, pour laquelle une simple notification suffit²³⁶.

166. Dans un pays, la création d'une antenne doit préalablement faire l'objet d'un enregistrement auprès du tribunal local compétent²³⁷.

²²⁸ Arménie (bien que le règlement interne de l'organisation ne requiert pas un tel changement ou approbation), Azerbaïdjan, Bélarus (une réponse seulement), Grèce, Italie, Russie, Serbie (mais non évoqué dans la réponse relative aux statuts) et « ex-République yougoslave de Macédoine » (mais non évoqué dans la réponse relative aux statuts).

²²⁹ Moldova.

²³⁰ Bulgarie (une autorisation est requise pour assurer des services sociaux).

²³¹ Q 8: Les ONG peuvent-elles créer et/ou liquider des antennes sans l'autorisation préalable d'une autorité publique si ces antennes n'ont pas de personnalité juridique différente de la leur ? Dans l'affirmative, veuillez préciser.

²³² Albanie, Arménie, Autriche, Belgique (deux réponses seulement; une autre personne a répondu par la négative mais compte tenu de la structure de la question et de l'absence de détails, elle a pu vouloir indiquer l'absence d'exigence spécifique. Une quatrième réponse a passé ce point sous silence), Croatie (la réponse est négative mais le contexte peut laisser supposer l'inverse), Chypre, République tchèque, Estonie (une réponse seulement; une autre indique qu'une antenne officielle ne peut être créée que sous la forme d'une personne morale distincte), Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Irlande, Luxembourg, Moldova (les dispositions y afférentes doivent figurer dans les statuts), Pays-Bas (selon une réponse, une autorisation préalable du ministère de la Justice est nécessaire en cas de licenciement de personnel), Norvège, Pologne (mais il a également été affirmé qu'il fallait une majorité de 50% + 1, ce qui laisse supposer qu'un amendement des statuts est nécessaire), Portugal, Russie, Serbie, Espagne, Suède, Suisse, « ex-République yougoslave de Macédoine » (ce point n'est pas abordé dans la législation sur les ONG), Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

²³³ Arménie et République tchèque (uniquement concernant les changements de siège), Russie, Serbie et Turquie.

²³⁴ Azerbaïdjan.

²³⁵ Grèce.

²³⁶ Bélarus (mais une ONG ne peut pas avoir moins d'antennes que prévu dans ses statuts).

167. Dans un autre, une autorisation préalable est requise pour créer et/ou liquider une antenne, mais il n'est pas précisé si cette obligation est liée à un changement de statut ou à une quelconque autre raison²³⁸.

168. Dans un cas, la question a à l'évidence été mal comprise²³⁹.

*Limites à la rémunération des salariés et des membres des organes de gestion*²⁴⁰

169. Dans 23 pays, aucune restriction n'est imposée à la rémunération des salariés ou des membres des organes de gestion²⁴¹, bien que quatre d'entre eux fassent état d'un salaire minimum qu'il convient de respecter²⁴² et qu'un autre mentionne des restrictions applicables uniquement à une catégorie d'ONG et aux honoraires²⁴³.

170. Dans six pays, il n'existe pas de limitation concernant les salariés, mais les dirigeants d'organisations caritatives ou non commerciales peuvent uniquement se faire rembourser les dépenses engagées en leur nom²⁴⁴ ou leurs propres frais²⁴⁵. Dans sept pays, la rémunération de la présidence ou des membres de l'organe de gestion des organisations d'intérêt public est soumise à des limites (non spécifiées)²⁴⁶.

171. Dans un pays, il n'existe aucune restriction concernant les salariés, à l'exception de celles susceptibles d'être imposées dans le cadre d'un accord de financement. Cependant les dirigeants des organisations caritatives ne sont pas rémunérés, les autres catégories d'ONG pouvant inclure des limitations de ce type dans leurs statuts²⁴⁷.

172. La seule restriction mentionnée dans la réponse d'un pays concerne le niveau de rémunération²⁴⁸.

173. Dans un cas, le niveau global des dépenses administratives susceptibles d'être engagées est limité pour les ONG exemptes d'impôts. Si la rémunération des membres d'une organisation à but non lucratif est jugée disproportionnée, cette dernière risque d'être

²³⁷ Bulgarie (l'antenne doit également disposer d'un compte bancaire et d'une représentation juridique distincts).

²³⁸ Italie.

²³⁹ Slovaquie (la réponse à la question était : « membre honoraire d'ADPS à voix uniquement consultative »)

²⁴⁰ Q 9: La loi impose-t-elle des limites au versement d'honoraires ou au remboursement de frais par les ONG ou certaines catégories d'ONG (a) à leurs salariés, ou (b) aux membres d'un de leurs organes de gestion? Dans l'affirmative, veuillez préciser. Si ces paiements sont possibles, un régime fiscal spécial leur est-il applicable

²⁴¹ Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, Finlande, Italie, Luxembourg, Moldova, Pays-Bas (une réponse fait état de limites à la rémunération des dirigeants en cas de financement public), Norvège, Serbie, Slovaquie, Suède, Suisse (une réponse indique que les dirigeants d'organisations caritatives sont censés travailler à titre bénévole), « ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie et Ukraine.

²⁴² Albanie, Bélarus, Italie et Serbie.

²⁴³ Chypre (s'agissant des organisations caritatives) mais il existe également des restrictions liées aux opérations d'initiés dans le cadre de fondations, susceptibles d'affecter certains versements.

²⁴⁴ Allemagne (une réponse seulement; trois autres indiquent que les salaires des personnes employées par des organisations caritatives doivent être raisonnables), et Espagne (les employés bénéficient d'un salaire minimum).

²⁴⁵ France (une réponse concernant les associations sur un plan général mais quatre autres déclarent qu'il n'existe aucune restriction et deux dernières n'évoquent que les paiements contre facture), Irlande (ceci s'applique également à d'autres ONG, mais les dirigeants peuvent percevoir une rémunération pour un travail sans lien avec leur rôle de membre de l'instance dirigeante), Portugal (les dirigeants peuvent être rémunérés si le volume ou la complexité de leur travail exige une présence prolongée de la personne concernée ; s'applique aux associations sur un plan général), Russie et Royaume-Uni.

²⁴⁶ Hongrie.

²⁴⁷ Grèce

²⁴⁸ Pologne (deux fois le salaire moyen pour les employés et trois fois le salaire moyen pour les membres de l'organe de gestion)

requalifiée en organisation commerciale²⁴⁹. Dans un autre pays, les dépenses en personnel administratif et d'encadrement d'une organisation caritative - par opposition au personnel mettant en œuvre son programme - ne peuvent excéder 20% des ressources financières utilisées durant une année fiscale²⁵⁰.

174. Dans 21 pays²⁵¹, les versements effectués au profit des salariés et membres des organes de gestion ne sont pas soumis à un régime fiscal spécial, mais dans un autre, certaines modalités spéciales (favorables) s'appliquent à ces versements²⁵². Cette question a été passée sous silence dans les réponses de six pays²⁵³.

*Contester les décisions des instances dirigeantes*²⁵⁴

175. Dans un pays, les décisions de la plus haute instance dirigeante ou de tout autre organe d'une ONG peuvent être contestées par quiconque, au motif que la décision en question est contraire à la loi et a été signalée à la police²⁵⁵.

176. Dans 26 pays, les membres des ONG peuvent contester devant les tribunaux les décisions de la plus haute instance dirigeante ou de tout autre organe d'une ONG²⁵⁶. Dans l'un, seuls les membres de l'organisation peuvent contester une décision, cette action ayant pour effet de suspendre sa mise en œuvre²⁵⁷. Dans trois pays, la contestation doit intervenir dans un délai fixé²⁵⁸.

177. Dans un autre cas, seul un membre mandaté par la plus haute instance dirigeante ou par un organe hiérarchiquement supérieur à celui qui a pris la décision controversée est en mesure de contester ladite décision²⁵⁹.

178. Dans un pays, une autorité publique n'a pas d'autre solution que d'engager une procédure de dissolution pour contester les décisions d'une ONG²⁶⁰. Cependant, dans douze

²⁴⁹ Belgique (une réponse seulement; deux autres indiquent qu'il n'existe pas de limite et une quatrième passe cette question sous silence).

²⁵⁰ Russie.

²⁵¹ Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bulgarie, Finlande (uniquement les organismes chapeautant des organisations féminines), Allemagne, Irlande, Luxembourg, Moldova, Pays-Bas, Portugal, Russie, Serbie, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

²⁵² Norvège (les versements de moins de 500 euros à un même employé n'ont pas besoin d'être déclarés aux autorités fiscales et une exemption des charges patronales (14,1% du total des salaires versés) est accordée si aucun employé ne touche plus de 5625 euros et si la masse salariale totale n'excède pas 56.250 euros).

²⁵³ Autriche; Croatie; Chypre; République tchèque; France (trois personnes ont répondu, l'une ne savait pas, une autre mentionne les prestations de sécurité sociale et la nécessité d'apporter des preuves et deux autres déclarent qu'il n'existe pas de régime spécial) et « ex-République yougoslave de Macédoine ».

²⁵⁴ Q 10: Dans quelles mesures une décision de la plus haute instance dirigeante ou de tout autre organe d'une ONG peut-elle être contestée devant un tribunal (et, si l'action en justice aboutit, être annulée ou suspendue) par (a) un membre de l'ONG, (b) une autorité publique, ou (c) un membre du public? Dans l'affirmative, veuillez donner des détails concernant la personne qui peut contester une telle décision et les conditions de cette action.

²⁵⁵ République tchèque (une réponse indique qu'un intérêt juridique doit être démontré).

²⁵⁶ Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Croatie (pour non respect des statuts et si aucune mesure n'est prise par les instances autorisées ou l'Assemblée de l'ONG dans les 30 jours après que la question ait été soulevée), Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce (si la décision est contraire à la loi ou aux statuts), Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Moldova, Norvège (pour violation des statuts ou de la loi), Pologne, Russie (en cas d'atteinte aux droits et intérêts légitimes des personnes), Serbie (pour non respect des statuts), Slovaquie, Suisse, Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

²⁵⁷ Autriche.

²⁵⁸ Arménie (dans un délai de 10 jours après que la décision ait été prise selon une réponse, mais de 60 jours selon une autre. Une troisième réponse ne précise pas ce point), Grèce (dans les six mois) et Suisse (dans les 30 jours; mentionné par une réponse seulement).

²⁵⁹ Portugal.

²⁶⁰ Arménie (c'est possible en cas d'activités visant au renversement de l'ordre constitutionnel, d'incitation à la haine raciale, ethnique et religieuse, de propagande de la violence ou de la guerre, de violations graves ou répétées

cas, une telle action est possible en cas d'allégation de non-respect de la loi²⁶¹, dans deux autres, cela paraît en théorie possible (sans plus de détails)²⁶² alors que dans six pays, il semble possible sur un plan général d'agir ainsi²⁶³. Dans deux autres cas, les réponses indiquent qu'une autorité publique est en mesure de contester les décisions des ONG, sans fournir davantage de détails²⁶⁴.

179. Pour un pays, la réponse ne précise pas si une autorité publique peut porter une contestation devant un tribunal, indiquant simplement que l'organe doit avoir un intérêt juridique spécifique, ce qui peut laisser penser le contraire²⁶⁵.

180. Dans quinze pays, un membre du public peut contester devant un tribunal une décision prise par les instances d'une ONG²⁶⁶, alors que dans quatre autres, cette démarche n'est pas possible²⁶⁷.

181. S'agissant d'un pays, une telle contestation est possible lorsque la dénomination d'une ONG inclut le nom d'un membre éminent du public, sans le consentement de cette personne ou de ses héritiers, et uniquement si les activités de l'organisation portent atteinte au prestige de l'intéressé²⁶⁸.

182. Une des personnes ayant répondu ne savait pas s'il était possible de contester les décisions d'une ONG devant un tribunal²⁶⁹, alors qu'une autre a simplement indiqué que ce point n'était pas abordé par la législation relative aux ONG²⁷⁰ et que deux autres ont évoqué la responsabilité civile d'un organe en cas de préjudice²⁷¹.

183. Dans trois pays, il semble que la question n'ait pas été comprise²⁷².

*Présence de fonctionnaires aux réunions*²⁷³

184. Dans 24 pays, des fonctionnaires ne peuvent pas exiger d'assister aux réunions des plus hautes instances dirigeantes des ONG ou de leurs organes de gestion²⁷⁴.

de la loi, d'activités contraires aux objectifs statutaires et de violations graves de la loi par les fondateurs ou d'autres personnes autorisées lors de la création).

²⁶¹ Bélarus, Croatie (après contrôle), Hongrie, Irlande, Luxembourg, Norvège, Portugal, Russie, Serbie, Suisse, Ukraine et Royaume-Uni.

²⁶² Finlande et Turquie.

²⁶³ Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Allemagne (une réponse seulement), Italie et Pologne.

²⁶⁴ France et Moldova.

²⁶⁵ Grèce

²⁶⁶ Azerbaïdjan, Bélarus (décisions affectant les droits de nature civile), Belgique (si ses droits sont affectés), Bulgarie, Finlande (si ses droits sont affectés); France (si ses intérêts sont affectés), Irlande, Allemagne (seulement deux réponses et une fait état de la nécessité de démontrer un intérêt), Italie, Luxembourg (décisions affectant les droits de nature civile), Norvège (décisions affectant les droits de nature civile), Serbie (décisions affectant les droits de nature civile), Suisse (décisions affectant les droits de nature civile selon deux réponses, une troisième déclarant que c'est possible mais que le fondement n'en était pas très clair, et quatre autres passant ce point sous silence), Turquie, Ukraine; (décisions affectant les droits de nature civile) et Royaume-Uni (décisions affectant les droits de nature civile).

²⁶⁷ Croatie, Moldova, Pologne et Portugal.

²⁶⁸ Arménie.

²⁶⁹ Espagne.

²⁷⁰ « ex-République yougoslave de Macédoine ».

²⁷¹ Pays-Bas (une réponse seulement) et Suède.

²⁷² Albanie (« seul le représentant légal de l'ONG peut faire l'objet d'une contestation devant un tribunal »), Chypre (la réponse évoque la question de la responsabilité personnelle des membres et dirigeants) et Slovaquie (« uniquement les membres à part entière des ADPS puis, les représentants – présidents des organisations de base des ADPS »).

²⁷³ Q 11: Existe-t-il des circonstances dans lesquelles des fonctionnaires peuvent exiger d'assister à une réunion (a) de la plus haute instance dirigeante d'une ONG ou (b) d'un de ses organes de gestion ? Dans l'affirmative, veuillez préciser les circonstances et les conditions applicables, et notamment si cela ne concerne que certaines catégories d'ONG.

185. Dans trois autres cas, la participation à ce type de réunion n'est généralement pas possible, même si elle est envisageable à titre exceptionnel dans deux des pays lorsqu'il s'agit d'organisations caritatives²⁷⁵ et dans un troisième lorsqu'un tribunal promulgue une ordonnance de surveillance en cas d'activités préjudiciables pour le grand public de l'ONG concernée²⁷⁶.

186. Dans un pays, une telle participation peut être exigée dans le cas de certains régimes juridiques (non spécifiés)²⁷⁷.

187. Dans trois autres, une telle participation est possible²⁷⁸ bien qu'elle soit rare dans l'un d'entre eux²⁷⁹. S'agissant d'un quatrième pays, des fonctionnaires peuvent participer à des événements organisés par des associations, mais le sens du mot « événement » n'est pas vraiment clair²⁸⁰.

188. La question semble avoir été mal comprise dans deux pays²⁸¹.

*Reprise de la gestion d'une ONG par une autorité publique*²⁸²

189. Dans vingt deux pays, la reprise de la gestion d'une ONG par une autorité publique est totalement exclue²⁸³.

190. C'est généralement le cas également dans quatre autres pays. Toutefois dans l'un, un tribunal peut, à la demande d'un membre, nommer un conseil de direction chargé de tâches

²⁷⁴ Albanie, Autriche, Azerbaïdjan (mais la participation à des réunions publiques est possible), Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, Finlande, France (une réponse indique que c'est possible pour les ONG émanant d'entités publiques), Allemagne, Hongrie (mais les réunions des organisations d'intérêt public doivent être ouvertes à tous), Italie, Luxembourg, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Russie, (mais il est possible de participer aux événements publics), Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, « ex-République yougoslave de Macédoine » et Turquie (mais c'est souvent le cas).

²⁷⁵ Grèce (le ministre peut nommer un commissaire public chargé de participer aux réunions de l'organe et superviser la légalité des décisions prises. En cas de désaccord, la question est tranchée par l'organe de supervision compétent. Ce pouvoir est mis en œuvre dans la pratique uniquement pour des organisations caritatives reconnues d'utilité publique) et Royaume-Uni (une réponse seulement et uniquement dans le cas d'une organisation caritative faisant l'objet d'une enquête).

²⁷⁶ Serbie.

²⁷⁷ Belgique (une réponse seulement; les deux autres personnes ayant répondu déclarent que c'est impossible et une quatrième passe ce point sous silence).

²⁷⁸ Arménie (en cas de demande fondée d'un organe compétent de l'État relevant du système de justice), Bélarus (il est obligatoire de notifier aux autorités compétentes les réunions de la plus haute instance dirigeante) et Pologne.

²⁷⁹ Pologne.

²⁸⁰ Ukraine (il a été déclaré que ces événements incluent les réunions couvertes par la question, mais ce n'est pas évident au vu de la formulation de la disposition citée).

²⁸¹ Irlande (une réponse mentionne le pouvoir de nommer des fonctionnaires comme membres des organes des ONG en vertu des dispositions du règlement interne et une autre fait état des pouvoirs d'investigation de la nouvelle autorité de régulation des organisations caritatives) et Portugal (référence au pouvoir de demander la tenue d'une réunion).

²⁸² Q 12: Existe-t-il des circonstances dans lesquelles une autorité publique peut reprendre la gestion d'une ONG ? Dans l'affirmative, veuillez préciser les circonstances et les conditions applicables à une telle intervention, et notamment si cela ne concerne que certaines catégories d'ONG.

²⁸³ Albanie, Arménie (une réponse seulement, mais une autre affirme que c'est possible en cas de faillite), Autriche, Azerbaïdjan (une réponse seulement, mais une autre affirme que c'est possible en cas de faillite), Bélarus, Bulgarie (sauf en cas de dissolution); Croatie, Chypre, République tchèque (mais une réponse évoque la possibilité de reprendre la gestion d'une fondation qui serait dans l'incapacité de constituer sa plus haute instance dirigeante), Estonie, France (une réponse déclare que c'est possible pour des entités financées par des fonds publics), Allemagne (deux réponses seulement et l'une d'entre elles limite cette possibilité aux fondations), Irlande (mais l'autorité de régulation des organisations caritatives peut saisir les biens de l'organisation et prononcer sa dissolution), Luxembourg, Moldova, Pays-Bas, Pologne, Russie, Serbie, Slovaquie, Suède (mais les autorités publiques peuvent participer à la nomination des membres de l'organe de certaines formes d'associations publiques (non précisées)) et Ukraine.

spécifiques lorsque tous les membres ou la majorité d'entre eux ont démissionné²⁸⁴. Pour trois autres, en cas d'infraction, il peut être fait appel à un tribunal pour nommer un administrateur judiciaire²⁸⁵. Pour deux autres encore, le procureur est en mesure d'intervenir si le bon fonctionnement de l'ONG ne peut être assuré d'une autre façon²⁸⁶. Dans l'un des deux, un tribunal peut nommer un superviseur pour assurer le fonctionnement de l'ONG et, dans le cas d'une fondation, pour prendre en charge la gestion si le fondateur est frappé d'incapacité et si aucune mesure de succession n'est prévue.

191. Par ailleurs, deux pays évoquent cette possibilité uniquement pour une certaine catégorie d'ONG²⁸⁷ et un autre en cas de fraude²⁸⁸.

192. Les deux réponses fournies par un même pays s'avèrent contradictoires²⁸⁹.

193. Un des pays n'a pas répondu à la question²⁹⁰ et un autre s'est contenté de déclarer que ce point n'est pas régi par la législation relative aux ONG²⁹¹.

*Vérification des comptes*²⁹²

194. Dans cinq pays, les ONG ne sont pas tenues par la loi de faire vérifier leurs comptes²⁹³ bien que dans l'un d'entre eux, un bilan annuel soit exigé²⁹⁴.

195. Cependant, dans 20 autres pays, les ONG doivent obligatoirement faire vérifier leurs comptes régulièrement²⁹⁵. Néanmoins selon les cas, cette obligation n'est posée qu'à partir d'un certain niveau de revenu ou d'activité économique²⁹⁶, si une condition sur trois est

²⁸⁴ Grèce (il peut s'agir d'appeler à des élections pour former un nouvel organe).

²⁸⁵ Belgique (une réponse seulement; selon deux autres, ce n'est pas possible et dans une quatrième la question est passée sous silence), Portugal (si nécessaire pour protéger les intérêts de l'organisation) et Suisse (UECC et UWE ont déclaré que ce n'était pas possible).

²⁸⁶ Hongrie et Turquie (un tribunal peut dans ce cas convoquer l'Assemblée générale pour créer une nouvelle instance dirigeante).

²⁸⁷ Italie (s'agissant des associations reconnues comme des ONG par l'autorité publique sur la base d'un décret du Président de la République. L'autorité publique peut intervenir et prendre en charge la gestion en nommant un commissaire extérieur si l'instance dirigeante n'agit pas conformément aux statuts de l'ONG. Le commissaire peut également invalider les décisions déjà prises et contraires aux statuts ou au code civil) et Royaume-Uni (une réponse seulement; concernant les organisations caritatives).

²⁸⁸ Espagne.

²⁸⁹ Finlande (une réponse affirme que c'est possible en vertu des moyens d'action ordinaires, tandis qu'une autre déclare le contraire).

²⁹⁰ Norvège.

²⁹¹ « ex-République yougoslave de Macédoine ».

²⁹² Q 13: Les ONG, ou certaines catégories d'entre elles, sont-elles tenues par la loi de faire vérifier leurs comptes régulièrement ? Dans l'affirmative, veuillez préciser avec quelle périodicité et les conditions éventuelles que doivent remplir les personnes qui peuvent ou doivent vérifier les comptes.

²⁹³ Arménie (mais peut intervenir sur une base volontaire), Croatie, République tchèque (bien que la réponse semble contradictoire avec celle relative au contrôle des documents qui fait référence à une déclaration des comptes ; une réponse mentionne la vérification obligatoire des comptes des fondations, des fonds et des organisations d'intérêt public bénéficiant d'une dotation ou d'un chiffre d'affaires supérieurs à un certain seuil), Hongrie et Moldova.

²⁹⁴ Hongrie.

²⁹⁵ Albanie, Autriche, Azerbaïdjan (une réponse fait état de l'absence d'obligation), Bélarus (une réponse seulement; pour les fonds uniquement, mais évoque les dispositions relatives au contrôle interne des statuts), Belgique, Estonie, Finlande, France, Allemagne (d'après une réponse, seules les fondations sont concernées et d'après une autre, uniquement en cas d'activité commerciale intense), Irlande, Pays-Bas (une réponse seulement), Luxembourg, Norvège, Pologne, Portugal, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie et Royaume-Uni.

²⁹⁶ Bulgarie (pour les montants supérieurs à 200.000 BGN (102.258 EUR)), Pays-Bas (un chiffre d'affaires de 4,4 millions d'euros pour deux années successives), Pologne (1,5 millions de zlotys), Serbie (en cas de montants équivalant à ceux d'une moyenne ou grande entreprise, mais pour d'autres un bilan annuel est exigé), Suède (niveau non précisé) et Royaume-Uni (non précisé).

remplie²⁹⁷, si deux conditions au moins sont remplies²⁹⁸, si l'organisation concernée a une forme juridique particulière²⁹⁹ ou si elle perçoit des fonds publics et relève d'une catégorie spéciale d'ONG³⁰⁰. Par ailleurs, dans l'un de ces pays, une vérification simplifiée des comptes peut être menée si certains critères sont satisfaits³⁰¹. Cependant, dans un autre, la vérification des comptes est réalisée par le gouvernement³⁰².

196. Concernant douze d'entre eux, il est précisé que la périodicité de la vérification des comptes doit être annuelle³⁰³.

197. Dans un autre pays³⁰⁴, une exigence expresse de vérification des comptes est posée pour deux types d'ONG³⁰⁵, tandis qu'elle est implicite pour une troisième catégorie³⁰⁶ et éventuelle pour une quatrième qui, en tout état de cause, est tenue de déposer ses comptes annuels³⁰⁷. La cinquième forme n'est pas soumise à cette obligation³⁰⁸. Pour deux de ces catégories d'ONG, le commissaire aux comptes doit être un professionnel³⁰⁹.

198. Par ailleurs, dans quatre pays où la vérification des comptes est obligatoire, celle-ci doit être réalisée par un prestataire de services agréé³¹⁰. Dans un autre cas, la vérification est optionnelle³¹¹ et dans trois autres, seules les organisations d'une certaine taille³¹² ou à l'activité économique d'une certaine ampleur³¹³ sont tenues de s'y soumettre. Généralement, il n'a pas été précisé les conditions éventuelles que doivent remplir les personnes chargées de la vérification des comptes.

199. Dans un pays, les ONG sont tenues de soumettre trimestriellement des documents financiers à une autorité publique, mais on ne sait pas au juste si cette procédure donne lieu à une vérification des comptes³¹⁴. Il en va de même des rapports annuels exigés des organisations caritatives dans un autre pays³¹⁵.

²⁹⁷ Norvège (plus de 20 salariés ou un patrimoine de plus de 20 millions NOK ou un chiffre d'affaires annuel supérieur à 2 millions NOK).

²⁹⁸ Suisse (une réponse seulement; un patrimoine de plus de 10 millions CHF, un chiffre d'affaires de 20 millions CHF et 50 salariés à temps plein ; une exception est également possible pour les fondations dont le patrimoine est inférieur à 200.000 CHF deux années consécutives, qui ne font pas publiquement appel aux dons et pour lesquelles il n'est pas nécessaire de réaliser une évaluation fiable de la situation financière).

²⁹⁹ Estonie (fondations) et Irlande (il s'agit des sociétés, mais les organisations caritatives ayant des revenus supérieurs à 500.000 euros seront prochainement tenues de produire leurs comptes quelle que soit leur forme juridique ; celles qui sont en-dessous de ce seuil devront soumettre des comptes vérifiés (mais non pleinement audités)).

³⁰⁰ Estonie (les partis politiques, qui ne sont pas considérés comme des ONG en vertu de la Recommandation CM/Rec(2007) 14).

³⁰¹ Belgique (deux réponses seulement).

³⁰² Turquie.

³⁰³ Albanie, Azerbaïdjan, Finlande, France (deux réponses seulement), Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Slovaquie, Espagne, Suisse et Royaume-Uni.

³⁰⁴ Chypre.

³⁰⁵ Fondations et sociétés à but non lucratif.

³⁰⁶ Les associations, puisque les membres nomment les commissaires aux comptes, sauf mention contraire dans les statuts.

³⁰⁷ Organisations caritatives

³⁰⁸ Associations de bénévoles.

³⁰⁹ Fondations et sociétés à but non lucratif.

³¹⁰ Azerbaïdjan, France, Espagne et Suisse (deux réponses seulement).

³¹¹ Allemagne (une réponse seulement).

³¹² Luxembourg (sans précision) et Portugal

³¹³ Autriche (le volume financier n'est pas précisé)

³¹⁴ Ukraine

³¹⁵ Russie.

200. Il semble que dans un cas la question ait été mal comprise³¹⁶. Dans un autre, elle est restée sans réponse³¹⁷.

Obligations de rendre compte

*Dons, subventions, soutiens financiers*³¹⁸

201. Treize pays ont instauré une exigence de rendre compte à une autorité publique des dons en provenance d'entités privées ou étrangères³¹⁹. L'un d'entre eux exige même un rapport financier et moral ainsi que des déclarations bancaires³²⁰ et dans deux autres les dons supérieurs à un certain montant doivent faire l'objet d'une autorisation³²¹.

202. Un pays met en œuvre une obligation de rendre compte des dons exonérés au plan fiscal³²² et un autre fait de même pour les ONG répertoriées sur la liste des organisations bénéficiant d'une déduction fiscale³²³.

203. Dans un pays, il est obligatoire de notifier tous les dons supérieurs à 126,97 euros versés à des fins politiques, le montant total de ces dons ne devant pas excéder 6.348,69 euros sur l'année. Ces dons ne peuvent être acceptés s'ils émanent de non ressortissants ou d'organisations basées à l'étranger³²⁴.

204. Pour cinq pays, les exigences de rendre compte s'appliquent spécifiquement à l'utilisation faite des dons³²⁵.

205. Pour un pays, la réponse détaille la forme du compte rendu³²⁶.

206. En ce qui concerne huit pays, il n'y a aucune obligation de rendre compte ni de la réception ni de l'utilisation des dons en provenance d'une entité privée ou étrangère³²⁷, alors

³¹⁶ Italie (il est indiqué que les bilans des ONG reconnues d'utilité publique par décret du Président de la République ou par le ministère des Affaires étrangères peuvent être régulièrement vérifiés).

³¹⁷ « l'ex-République yougoslave de Macédoine »

³¹⁸ Q 14: Les ONG, ou certaines catégories d'entre elles, doivent-elles rendre compte à une autorité publique pour ce qui concerne (a) le fait de recevoir un don, une subvention ou un soutien financier d'une entité privée ou étrangère et/ou (b) le fait de dépenser le montant de ce don, de cette subvention ou de ce soutien? Dans l'affirmative, veuillez préciser la nature de cette exigence de rendre compte.

³¹⁹ Albanie, Azerbaïdjan, Bélarus (en vertu de la loi régissant l'aide humanitaire), Belgique (une réponse seulement mentionne que c'est nécessaire à des fins d'autorisation; une autre évoque l'absence d'obligation, une troisième affirme que cette obligation ne concerne que le rapport financier et une quatrième indique fait état de l'absence de disposition légale), Bulgarie, Finlande (une réponse mentionne la nécessité d'une déclaration d'impôt sur le revenu en cas de services payants alors qu'une autre évoque les obligations posées par les financeurs publics), Allemagne (une réponse seulement), Grèce (tous les dons doivent être déclarés à l'autorité fiscale nationale et ceux effectués au titre des dernières volontés ou d'un testament doivent l'être auprès du ministère de l'Économie ou des autorités préfectorales. Il existe par ailleurs une réglementation spéciale (mais non précisée) concernant les organisations caritatives et les institutions sociales), Luxembourg, Pologne (1% de taxe sur le montant), Russie, Turquie et « ex-République yougoslave de Macédoine » (une déclaration énonçant les motifs du transfert doit être signée).

³²⁰ Albanie.

³²¹ Belgique (100.000 euros) et Luxembourg (12.500 euros).

³²² Autriche (pour vérifier si les conditions préalables à l'inscription sur la liste des ONG bénéficiant d'un allègement fiscal sont remplies, c'est-à-dire pour jouir du statut d'organisation à but non lucratif)

³²³ Estonie (une réponse seulement).

³²⁴ Irlande (une réponse seulement; les motifs politiques sont la promotion ou l'opposition aux intérêts d'un parti politique, la présentation, directe ou indirecte des politiques d'un parti, la promotion ou l'opposition aux intérêts d'un parti tiers en liaison avec la gestion d'une campagne électorale ou encore la promotion directe ou indirecte de l'élection d'un candidat à un siège au Parlement. La notification doit être faite auprès de la Commission des normes de la fonction publique).

³²⁵ Azerbaïdjan, Bulgarie (mais uniquement dans le cadre du rapport annuel de l'ONG), Pologne, Russie et « ex-République yougoslave de Macédoine » (dans le cadre d'un rapport annuel général d'activités).

³²⁶ Azerbaïdjan (notification écrite et formelle).

que pour sept autres, n'ayant pas non plus instauré une obligation spéciale de ce type, les informations sont fournies indirectement aux autorités fiscales par le biais des rapports comptables et des bilans exigés au titre de la législation générale³²⁸.

207. La question semble avoir été mal comprise dans deux pays³²⁹.

208. Dans un cas, les ONG sont tenues de soumettre trimestriellement à une autorité publique des états financiers relatifs à leurs activités et aux mouvements de fonds (y compris aux dépenses)³³⁰.

*Activités*³³¹

209. Dans onze pays, la production à intervalle régulier de rapports d'activités n'est pas requise³³², relève du règlement de l'ONG concernée³³³ ou n'est imposée qu'à certaines catégories d'ONG³³⁴.

210. Dans seize pays, les ONG sont tenues de soumettre à l'autorité publique un rapport annuel de leurs activités et de l'usage qu'elles ont fait de leurs ressources³³⁵.

211. Dans un cas, cette obligation n'est posée qu'aux organisations caritatives³³⁶ et dans deux autres, elle ne s'applique qu'aux entités financées ou subventionnées par des fonds publics³³⁷.

³²⁷ Croatie (mais les donateurs – y compris les instances gouvernementales – le demandent pour les dépenses), Chypre, Hongrie, Italie, Moldova, Pays-Bas, Norvège et Suède.

³²⁸ Arménie, République tchèque (uniquement pour les fondations, les fonds et organisations d'intérêt public selon une réponse), France (cependant, deux réponses font état de l'absence d'obligation de rendre compte), Serbie, Suisse (cependant, trois réponses font état de l'absence d'obligation de rendre compte), Portugal et Royaume-Uni.

³²⁹ Slovaquie (oui, les organisations de base des ADPS) et Espagne (référence à la comptabilité en ce qui concerne les subventions publiques).

³³⁰ Ukraine

³³¹ Q 15: Les ONG, ou certaines catégories d'entre elles, sont-elles tenues par la loi de fournir un rapport sur leurs activités à intervalles réguliers? Dans l'affirmative, veuillez préciser quels doivent être le contenu de ce rapport, sa périodicité et les personnes ou les organes auxquels il doit être présenté. Ce rapport conditionne-t-il l'octroi d'un quelconque financement public?

³³² Azerbaïdjan (selon une réponse, la fourniture d'un tel rapport peut conditionner un accord de subvention, mais une autre indique que les fondations sont tenues de publier des rapports annuels sur l'usage qu'elles ont fait de leurs biens), Croatie, République tchèque (bien que la réponse semble contradictoire avec celle relative au contrôle qui fait référence à une déclaration comptable, une autre réponse indiquant que les fondations, fonds et organisations d'intérêt public sont tenus d'établir un rapport annuel), Luxembourg, Pays-Bas (une réponse évoque cette obligation pour les organes percevant des subventions de l'Etat), Norvège, Pologne, Portugal, Serbie et Suède.

³³³ Albanie.

³³⁴ Chypre (les organisations caritatives en ce qui concerne les aspects financiers et plus généralement les sociétés à but non lucratif et les associations de bénévoles).

³³⁵ Bélarus (contient également des informations sur les membres et ceux des organes élus), Belgique (une réponse seulement; la question n'a pas été traitée dans deux autres réponses tandis qu'une quatrième évoque l'absence d'obligation), Bulgarie, Estonie, Finlande, France (une réponse seulement; selon trois réponses, cette obligation n'est applicable qu'aux organes financés par des fonds publics, selon une autre l'obligation de rendre compte ne concerne que l'assemblée générale, dans une autre encore il est fait état de l'absence d'obligation et le dernier interlocuteur n'a pas été en mesure de répondre), Allemagne, Hongrie (uniquement les organisations d'intérêt public; les autres sont tenues de publier une déclaration financière annuelle), Irlande (obligation de longue date pour les sociétés mais récente pour les organisations caritatives), Italie (à soumettre au ministère des Affaires étrangères; il n'est pas clairement établi si ce système s'applique à toutes les ONG), Moldova (juste une page), Russie, Slovaquie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie et Royaume-Uni (s'il s'agit d'une organisation caritative ou d'une société).

³³⁶ Grèce (mais dans la pratique, les rapports sont réalisés par d'autres ONG).

³³⁷ Allemagne (une réponse seulement; le rapport doit être produit à intervalles réguliers et faire état des principales activités, publications et changements de composition des organes) et Espagne.

212. Un pays fait état d'une obligation générale de soumettre aux organes de l'État des rapports et des informations sous une forme et dans les conditions prévues par la loi mais aucune disposition de ce type n'a été détaillée³³⁸. Toutefois, une autre réponse du même pays mentionne l'obligation spécifique de fournir un rapport d'activités à laquelle sont soumises les organisations mettant en œuvre un programme caritatif³³⁹.

213. Dans un pays, les ONG sont tenues de publier régulièrement des documents réglementaires contenant des informations sur la composition de leur organe de gestion, des données sur les sources de financement et les dépenses, sans pour autant que l'obligation de fournir un rapport annuel spécifique ne soit mentionnée³⁴⁰.

214. De même, une réponse concernant un autre pays fait simplement état de la communication à l'autorité de contrôle de copies des minutes des réunions des organes de l'organisation³⁴¹.

215. La question n'a pas été véritablement abordée par l'un des pays³⁴².

*Contrôle*³⁴³

216. Pour trois pays, un contrôle des comptes, des documents et des activités des ONG par un organe externe n'est pas possible³⁴⁴.

217. Cependant, pour un autre, une telle inspection est menée tous les ans dans le cadre du processus régulier de contrôle³⁴⁵, alors que pour un autre encore, seule la vérification régulière du bilan de l'organisation concernée est possible³⁴⁶.

218. Dans un pays, la loi prévoit à la fois un contrôle régulier des ONG et la possibilité de mener des contrôles complémentaires en cas de doute sur la légalité des activités et des dispositions financières de l'organisation³⁴⁷.

219. Dans 22 pays, les réponses font état d'un pouvoir de contrôle³⁴⁸. Dans dix d'entre eux, ces contrôles servent à vérifier la conformité des activités de l'organisation avec la

³³⁸ Arménie (selon une réponse, on peut supposer qu'en vertu de cette obligation, les organes de l'État sont en mesure d'exiger des rapports en cas de suspicions concernant la légalité des activités concernées)

³³⁹ Applicable aux programmes qualifiés de caritatifs par la Commission nationale de l'aide humanitaire. Une troisième réponse évoque l'absence d'obligation de rendre compte.

³⁴⁰ Ukraine.

³⁴¹ Suisse. Cependant, une autre réponse fait état de l'obligation pour les fondations de fournir un rapport annuel, deux autres déclarent qu'un tel rapport est généralement requis, alors que deux dernières évoquent l'absence d'obligation.

³⁴² Autriche (il est uniquement fait référence au fait de vérifier si les conditions préalables pour un dégrèvement fiscal sont remplies).

³⁴³ Q 16: Existe-t-il des circonstances dans lesquelles la loi autorise ou exige un contrôle par un organe externe des comptes, des documents et des activités des ONG ou de certaines catégories d'entre elles et/ou de ceux de leurs organes de gestion et de leur personnel? Dans l'affirmative, veuillez préciser les circonstances et les conditions d'un tel contrôle.

³⁴⁴ Belgique (une réponse; une autre personne a répondu par l'affirmative à la vérification des comptes), Pays-Bas et Norvège.

³⁴⁵ Croatie (par exemple en matière de travail et de fiscalité).

³⁴⁶ Albanie.

³⁴⁷ Bélarus (selon Vashkevich, ces contrôles mettent généralement en lumière de petites infractions et aboutissent à la condamnation du dirigeant à une amende de 300 à 500 euros (50-100% de son salaire mensuel)).

³⁴⁸ Arménie, Bulgarie, Estonie, Finlande (une réponse seulement; d'après les autres, un tel pouvoir n'existe pas), France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie (uniquement dans le cas des ONG reconnues d'utilité publique par décret du Président de la République ou par le ministère des Affaires étrangères), Hongrie, Luxembourg (une réponse seulement), Pays-Bas (une réponse seulement), Moldova, Pologne, Portugal, Russie, Serbie, Slovaquie, Suède, Suisse (trois réponses, mais trois autres affirment que ce n'est pas possible et une autre a passé ce point sous silence), Ukraine et Royaume-Uni

législation³⁴⁹, à détecter des fraudes ou autres activités financières suspectes dans six d'entre eux³⁵⁰, à vérifier l'acquittement des taxes dans 12 d'entre eux³⁵¹ et à des fins de contrôle du bilan dans un de ces pays³⁵². Par ailleurs, dans un des cas, le contrôle peut s'appliquer aux ONG assurant des services au nom des autorités publiques³⁵³, ou financées par des fonds publics³⁵⁴ ou en cas d'insolvabilité ou de faillite³⁵⁵. Dans un autre pays, le contrôle peut être entrepris suite à une enquête sur les activités d'une organisation caritative³⁵⁶, dans un autre encore elle peut porter sur les activités économiques³⁵⁷ et dans trois pays ce contrôle relève d'un large pouvoir discrétionnaire³⁵⁸.

220. Dans le cas d'un pays, le pouvoir de contrôle ne semble applicable qu'à une catégorie d'ONG³⁵⁹.

221. Dans un autre cas, un contrôle par un organe externe peut être entrepris à la demande de la plus haute instance dirigeante d'une ONG ou d'un de ses donateurs³⁶⁰.

222. Dans un autre encore, les services financiers peuvent à tout moment vérifier les écritures comptables d'une ONG dans les cinq ans suivant leur déclaration³⁶¹.

223. Deux pays passent cette question sous silence³⁶² tandis qu'un autre indique simplement que la vérification des comptes par un organe externe est encouragée³⁶³.

*Autres sources d'inquiétude*³⁶⁴

224. 23 pays ne citent aucun point lié à l'implication des autorités publiques dans la gouvernance interne des ONG, constituant des sources d'inquiétude autres celles évoquées dans les questions spécifiques du questionnaire³⁶⁵.

225. Un d'entre eux déclare qu'il n'y a aucun motif de préoccupation puisque les autorités publiques ne participent pas à la gouvernance interne des ONG³⁶⁶.

³⁴⁹ Arménie (l'organe peut adresser un avertissement à l'organisation concernée et suggérer les moyens de remédier à la violation), Estonie, Finlande (une réponse seulement), France (deux réponses seulement), Grèce, Hongrie, Irlande, Russie, Serbie et Ukraine.

³⁵⁰ Bulgarie, France (deux réponses seulement), Irlande, Luxembourg (seulement Louis Robert), Pays-Bas (deux réponses seulement) et Suisse (deux réponses seulement).

³⁵¹ Estonie, Finlande (une réponse seulement), Allemagne, Grèce, Hongrie, Moldova, Pologne, Russie, Serbie, Espagne, Slovaquie et Suisse (une réponse seulement).

³⁵² Italie.

³⁵³ Allemagne (une réponse seulement).

³⁵⁴ Allemagne (une réponse seulement).

³⁵⁵ Allemagne (une réponse seulement).

³⁵⁶ Royaume-Uni.

³⁵⁷ Suède.

³⁵⁸ France (une réponse seulement), Pologne (par le gouverneur de la province mais ce n'est généralement pas le cas) et Portugal.

³⁵⁹ Chypre (s'agissant des clubs dont les locaux, les comptes et les documents peuvent être inspectés à tout moment dans le cadre d'une enquête relative à cette organisation ou pour obtenir les noms et adresses des personnes présentes).

³⁶⁰ Azerbaïdjan (une réponse; les autres réponses n'évoquent que le pouvoir d'avertissement et de dissolution).

³⁶¹ République tchèque.

³⁶² Autriche (il est fait référence à la nécessité de recourir à des commissaires aux comptes agréés pour des activités dépassant un certain volume financier (non précisé)) et « ex-République yougoslave de Macédoine ».

³⁶³ Turquie.

³⁶⁴ Q 17: Existe-t-il des points liés à l'implication des autorités publiques dans la gouvernance interne des ONG, ou de certaines catégories d'entre elles, qui sont une source d'inquiétude et qui n'ont pas été traités dans les questions qui précèdent? Dans l'affirmative, veuillez préciser.

³⁶⁵ Albanie, Arménie, Autriche, Belgique (deux réponses seulement; les deux autres réponses passent ce point sous silence), Croatie, République tchèque, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Russie, Slovaquie, Suède, Suisse, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine et Royaume-Uni.

226. Cependant dans un autre, le fait qu'une autorité publique figure au nombre des fondateurs des ONG peut être source d'inquiétude, mais la réponse n'entre pas davantage dans les détails³⁶⁷.

227. Une autre réponse en provenance du même pays fait état de l'insuffisance de règles de bonne gouvernance interne³⁶⁸.

228. L'une des réponses évoque le problème des organes dont la majorité des membres est nommée par les autorités publiques, au risque d'entacher l'indépendance de l'organisation³⁶⁹.

229. Par ailleurs, dans un autre pays, plusieurs sources d'inquiétude sont citées : le caractère largement discrétionnaire et le manque de cohérence des actes réglementaires, le défaut de mise en œuvre de la législation pertinente et la multiplicité des formes d'ONG et des régimes réglementaires qui leur sont applicables³⁷⁰.

230. Un autre pays fait état de la forte dépendance financière des ONG à l'égard des subventions des autorités publiques, sachant que ces subventions ne sont généralement octroyées que pour des projets à court terme. Cette façon de procéder est considérée comme un moyen efficace de contrôler les activités des ONG. L'une des solutions avancées pour régler ce problème, serait de mettre à la disposition des ONG d'autres sources de financement - par exemple en accordant des avantages fiscaux aux donateurs privés et d'entreprises³⁷¹.

231. Un pays seulement déclare expressément que les autorités publiques sont trop impliquées dans la gouvernance interne des ONG³⁷².

232. Une autre réponse, très critique à l'égard des ONG, laisse entendre que ces organisations sont « favorisées » et que leurs activités sont exclusivement politiques³⁷³.

233. Une des réponses évoque, sans entrer dans les détails, le fait qu'un tribunal est seul en mesure de prononcer une dissolution et uniquement pour des motifs prévus par la loi³⁷⁴.

234. Un autre pays répond par la négative, sauf en cas d'illégalité grave déclarée par une ordonnance du tribunal.³⁷⁵

235. Une personne avoue méconnaître ce sujet³⁷⁶.

236. Un pays n'a fourni aucune réponse à cette question³⁷⁷.

³⁶⁶ Albanie.

³⁶⁷ Azerbaïdjan (une réponse seulement).

³⁶⁸ Cette réponse énonce que la législation azéri ne prévoit aucune disposition garantissant que les ONG mettent en place des mécanismes de gouvernance interne pour prévenir les conflits d'intérêts et refléter les bonnes pratiques internationales. Le gouvernement devrait légitimement introduire de nouvelles dispositions législatives visant à promouvoir la responsabilité et la transparence dans le secteur des ONG, tant que ces mesures sont proportionnées aux subventions publiques accordées aux ONG soumises à ces obligations.

³⁶⁹ Irlande (une réponse seulement).

³⁷⁰ Chypre.

³⁷¹ Norvège.

³⁷² Bélarus (une réponse seulement).

³⁷³ Serbie

³⁷⁴ Arménie (une réponse seulement).

³⁷⁵ Turquie.

³⁷⁶ Espagne (référence à l'affaire « Anesva » sans plus de détail).

³⁷⁷ Moldova.

III ETUDES DE CAS

Arménie

Introduction

237. L'Arménie est un pays de droit romain qui reconnaît les organisations à but non lucratif ayant ou non des adhérents, les premières étant régies par la loi relative aux organisations publiques de 2001 (« la LOP ») et les secondes par la loi relative aux fondations de 2002 (« la LF »).

238. En outre, le statut juridique des œuvres de bienfaisance est régi par la loi relative aux œuvres de bienfaisance de 2002. Une organisation publique (association), une fondation ou toute autre organisation à but non lucratif prévue par la loi peut demander à se voir accorder le statut d'œuvre de bienfaisance auprès de l'organisme public compétent, afin de mener à bien des activités de bienfaisance telles que définies par la loi – et bénéficier des avantages fiscaux et autres correspondants. La loi prévoit notamment des règles spécifiques en ce qui concerne les dépenses des œuvres de bienfaisance, l'administration de leurs biens et leurs obligations concernant les rapports à présenter ; ces règles seront mentionnées tout au long du présent rapport en tant que de besoin.

Exigences relatives aux statuts des organisations publiques

239. Aux termes de l'article 11 de la LOP, les statuts d'une organisation publique, doivent comprendre les informations suivantes :

- le nom et le siège de l'organisation ;
- l'objet de l'organisation ;
- les procédures d'adhésion et de désaffiliation ;
- les droits et obligations des membres ;
- la structure dirigeante de l'organisation, la procédure et les délais pour convoquer l'organe directeur, les questions relevant de la compétence de l'organe directeur ; les procédures applicables pour constituer des organes élus par l'organe directeur et modifier leur composition, leur mandat et leurs procédures de décision³⁷⁸ ;
- le champ de compétence des personnes habilitées à représenter l'organisation sans mandat et la procédure applicable pour choisir ces personnes³⁷⁹ ;
- la nature des organes autorisés à prendre des décisions en ce qui concerne l'acquisition, la possession, l'utilisation, la gestion et la vente de biens³⁸⁰ ;
- la nature de l'organe autorisé à définir le montant des cotisations et la procédure de recouvrement³⁸¹ ;
- les procédures applicables pour créer des antennes et des institutions séparées³⁸² ;
- la procédure de contrôle des activités de l'organisation³⁸³ ;
- les procédures au moyen desquelles les membres peuvent contester les décisions prises par les organes de l'organisation³⁸⁴ ;
- les procédures de modification des statuts ;
- les procédures applicables en matière de réorganisation et de dissolution.

³⁷⁸ Uniquement s'il est prévu que l'organisation ait de tels organes.

³⁷⁹ Uniquement si une telle habilitation est accordée.

³⁸⁰ A moins que ces fonctions ne soient accomplies par l'organe directeur.

³⁸¹ Sauf s'il n'est pas prévu de cotisation ou si son montant et la procédure de recouvrement sont précisés dans d'autres documents exécutifs.

³⁸² Uniquement s'il est prévu que l'organisation ait de tels organes.

³⁸³ Sauf si le contrôle est effectué par l'organe directeur de l'organisation.

³⁸⁴ Uniquement si les statuts envisagent la création d'organes autres que l'organe directeur.

240. Les statuts de l'organisation peuvent également prévoir d'autres dispositions, à condition qu'elles ne soient pas contraires aux exigences d'autres lois.

Exigences relatives aux statuts des fondations

241. Aux termes de l'article 15(2) de la LF, les statuts d'une fondation doivent comprendre les informations suivantes :

- le nom de la fondation ;
- le siège de la fondation ;
- l'objet de la fondation ;
- les types d'activités (économiques) pouvant être entreprises par la fondation ;
- des informations sur le(s) fondateur(s)³⁸⁵ ;
- le montant des biens de la fondation, le mode d'administration et d'aliénation de ses biens ;
- les catégories de bénéficiaires possibles de la fondation ;
- les modalités d'exercice des activités de la fondation ;
- les procédures de constitution des organes de la fondation, leur structure et leur compétence, les procédures de décision, y compris les questions pour lesquelles le consensus ou la majorité qualifiée sont requis ;
- la procédure applicable à la dissolution de la fondation et à la répartition du solde des actifs.

242. Les statuts de la fondation peuvent également prévoir d'autres dispositions, à condition qu'elles ne soient pas contraires aux exigences d'autres lois.

Interdictions relatives à la composition de l'organe directeur ou du conseil d'administration

243. Aux termes de l'article 6(2) de la LOP, une personne de moins de quatorze ans peut devenir membre d'une organisation à condition qu'elle dispose du consentement écrit de son représentant légal. La même règle s'applique aux personnes âgées de quatorze à dix-huit ans – sauf disposition contraire de la loi (c'est-à-dire dans les cas spécifiques où elle reconnaît leur capacité juridique). Les statuts de l'organisation peuvent prévoir des dispositions particulières concernant les droits et les obligations des membres « mineurs », qui pourraient a priori restreindre leur capacité de participer et de contribuer aux décisions et de devenir membres du conseil d'administration³⁸⁶.

244. Un membre ne peut siéger à l'organe de surveillance d'une organisation publique s'il est membre d'un autre de ses organes³⁸⁷.

245. Des restrictions d'âge plus strictes s'appliquent aux fondations : les membres du conseil d'administration, qui est la plus haute instance de l'organisation, ne peuvent être que des personnes âgées d'au moins dix-huit ans³⁸⁸.

246. Un membre du conseil d'administration ne peut être membre d'un autre organe de la fondation³⁸⁹. A priori, le directeur d'une fondation ne peut être membre du conseil d'administration de la fondation, car cela serait perçu comme un conflit d'intérêt³⁹⁰. En outre, le

³⁸⁵ Pour les personnes physiques, le nom et le prénom, les renseignements figurant sur la carte d'identité/ le passeport, le lieu de résidence ; pour les personnes morales, le nom de l'organisation, les données figurant au registre, le siège, le nom du dirigeant ou de tout autre représentant de l'organisation.

³⁸⁶ LOP, article 6(3).

³⁸⁷ LOP, article 9(7).

³⁸⁸ LF, article 22(2).

³⁸⁹ LF, article 22(4).

³⁹⁰ LF, article 27.

directeur d'une fondation ne peut occuper de poste rémunéré dans une autre organisation sans le consentement du conseil d'administration³⁹¹.

Interdiction concernant l'emploi

247. Il n'y a pas de restrictions spécifiques concernant les personnes employées par une ONG. La seule restriction à cet égard semble découler d'une interdiction plus générale visant certaines personnes acceptant une activité rémunérée, du fait de leur statut particulier (les membres du gouvernement, les députés, les fonctionnaires, les juges et les membres de la Cour constitutionnelle).

Fréquence des réunions, majorités spéciales, restrictions du pouvoir de délégation

248. L'assemblée générale d'une organisation publique doit être convoquée au moins tous les deux ans³⁹²; les règles applicables aux autres organes doivent quant à elles être précisées dans les statuts. Pour les fondations, une assemblée du conseil d'administration doit être convoquée au moins une fois par an, ou dans les trente jours suivant la demande exprimée par au moins un tiers de ses membres³⁹³.

249. La loi ne précise pas de majorité spéciale pour les décisions prises en assemblée générale et par les autres organes ; elle prévoit que ces points sont réglés par les statuts. L'assemblée générale ne peut déléguer la compétence exclusive de la plus haute instance dirigeante aux autres organes de l'organisation³⁹⁴.

250. Les décisions portant sur l'élection et la révocation du président ou du vice-président du conseil d'administration et du directeur d'une fondation, ainsi que les décisions portant sur la modification des statuts, la réorganisation et la liquidation d'une fondation, exigent une majorité simple de tous les membres du conseil d'administration, sauf disposition contraire des statuts³⁹⁵. Une majorité des trois quarts est requise pour révoquer un membre du conseil d'administration avant l'expiration de son mandat, sauf disposition contraire des statuts³⁹⁶. Le conseil d'administration ne peut déléguer sa compétence exclusive de plus haute instance dirigeante aux autres organes de l'organisation³⁹⁷.

Autorisation de procéder à des modifications de la structure et du règlement

251. Les structures et les règlements d'une organisation publique sont des questions qui doivent être précisées dans les statuts de l'organisation ; de même que pour tout amendement à ces derniers, un changement concernant la structure ou les règlements doit avoir au préalable été approuvé par l'organisme chargé de l'enregistrement³⁹⁸.

252. Les organes d'une fondation peuvent introduire des amendements aux statuts de cette dernière, si cette possibilité est prévue dans les statuts. En l'absence d'une telle disposition dans les statuts, si le fait de maintenir les statuts originaux risque d'avoir des conséquences qui ne pouvaient être prévues au moment de la création de l'organisation, un tribunal peut entériner une modification des statuts à la demande des parties intéressées. De même, le tribunal peut donner effet à une modification des statuts si l'organe de l'organisation qui a compétence pour procéder à cette révision manque à le faire et que d'autres organes de l'organisation présentent une demande en ce sens³⁹⁹.

³⁹¹ LF, article 27(4).

³⁹² LOP, article 14.

³⁹³ LF, article 26(4).

³⁹⁴ LOP, article 14(6).

³⁹⁵ LF, article 24(2).

³⁹⁶ LF, article 23(2).

³⁹⁷ LF, article 25(2).

³⁹⁸ LOP, article 13.

³⁹⁹ LF, article 15(4).

Autorisation de créer ou de fermer des antennes

253. Une organisation publique ou une fondation peut créer une antenne si ses statuts le prévoient. La décision de créer une antenne semble relever de la compétence exclusive de la plus haute instance dirigeante de l'organisation ou de la fondation : respectivement l'assemblée générale et le conseil d'administration⁴⁰⁰.

Restrictions applicables aux rémunérations des employés et des membres du conseil d'administration

254. Des restrictions en matière de dépenses sont imposées aux organisations ayant choisi le statut d'œuvre de bienfaisance. Ces organisations ne peuvent consacrer plus de 20 % des revenus qu'elles ont générés au cours d'un exercice budgétaire à la rémunération de leur personnel et aux autres frais généraux. La seule exception notable à cette règle est un accord de donateur, lequel peut prévoir qu'un pourcentage plus élevé de la donation soit utilisé pour les frais généraux⁴⁰¹.

255. Les membres du conseil d'administration d'une fondation doivent s'acquitter de leurs fonctions à titre bénévole, mais peuvent être indemnisés pour les frais nécessaires encourus dans l'exercice de leurs fonctions⁴⁰². Ces restrictions en matière de rémunérations ne s'appliquent pas au directeur et aux autres employés d'une fondation. Aucune restriction en matière de rémunérations ne semble être prescrite pour le(s) dirigeant(s) et les employés d'une organisation publique n'ayant pas le statut d'œuvre de bienfaisance.

Contestation des décisions prises par les organes directeurs

256. Une décision adoptée par un organe d'une organisation publique (y compris par sa plus haute instance) en violation de la loi, des statuts de l'organisation ou des règles fixées par les organes directeurs de l'organisation, ou en violation des droits et des intérêts légitimes de l'organisation ou de ses membres, peut être annulée par la justice après contestation déposée par un membre. La contestation peut être déposée dans un délai de 60 jours à compter de la date où un membre d'une organisation a eu ou aurait dû avoir connaissance de l'adoption de la décision⁴⁰³. Il ne semble pas y avoir de règles spécifiques concernant la contestation des décisions des organes d'une fondation, ce qui semble indiquer que les règles générales de droit civil sont l'instrument applicable à cet égard.

257. Il semble également que l'utilisation continue par une ONG, en son nom, du nom d'une personnalité publique, sans son consentement ou sans le consentement de ses héritiers, ne puisse être contestée par cette personnalité ou ses héritiers que si cette utilisation porte atteinte à la réputation de la personne concernée.

Présence aux assemblées de fonctionnaires de l'administration

258. Sur demande « suffisamment fondée » de l'autorité publique chargée de la justice, présentée dans un « délai raisonnable », une organisation publique est tenue de permettre au représentant de l'autorité publique d'assister à son assemblée générale⁴⁰⁴. Comme la loi ne précise pas ce qui constitue une demande suffisamment fondée et un délai raisonnable, il semble que l'autorité publique dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour participer à l'assemblée générale d'une organisation. La loi n'impose pas de telle obligation aux fondations.

⁴⁰⁰ LOP, article 14, LF, article 25.

⁴⁰¹ Loi relative aux sociétés de bienfaisance, article 12(2).

⁴⁰² LF, article 23(6).

⁴⁰³ LOP, article 7(2).

⁴⁰⁴ LOP, article 16(1).

Prise de contrôle de l'administration par les autorités publiques

259. La loi relative à la faillite des personnes morales prévoit la prise de contrôle de l'administration d'une organisation publique par l'Etat en cas de faillite de l'organisation. Apparemment, une telle situation ne s'est encore jamais produite dans la pratique, et aucune organisation publique n'a jamais déposé son bilan ni été déclarée en faillite.

Vérification des comptes / obligations en matière de présentation de rapports

260. En règle générale, il n'y a pas d'obligation d'audit des comptes pour les ONG, y compris les œuvres de bienfaisance. Un audit indépendant est cependant exigé si la valeur des biens de la fondation dépasse 10 millions de drams⁴⁰⁵. En outre, certains organismes donateurs exigent un audit annuel des comptes des organisations bénéficiaires.

261. Les organisations publiques et les fondations ont l'obligation générale de tenir une comptabilité selon les dispositions prévues par la loi et de soumettre à l'autorité publique des rapports et des informations selon les dispositions et dans les cas prévus par la loi⁴⁰⁶.

262. Les œuvres de bienfaisance doivent présenter leurs rapports annuels à l'autorité publique chargée de leur surveillance et aux autorités fiscales. Le rapport annuel doit contenir les renseignements indiqués ci-après : plus haute instance dirigeante de l'organisation ; nature de ses activités de bienfaisance ; résultats des activités mises en œuvre ; utilisation des biens et des revenus de l'organisation et conformité avec les règles financières (y compris, semble-t-il, informations sur les dons reçus de donateurs privés ou étrangers et la façon dont ils ont été dépensés) ; éventuelles infractions à la loi commises par l'organisation au cours de la période écoulée (entre deux rapports annuels), qui auraient été découvertes à l'occasion des contrôles effectués par l'autorité publique⁴⁰⁷. Une œuvre de bienfaisance doit publier son rapport financier et son rapport annuel dans les médias dans les trois mois suivant la clôture d'un exercice budgétaire⁴⁰⁸.

263. Une fondation doit publier les informations indiquées ci-après dans les six mois suivant la clôture de l'exercice budgétaire : rapport d'activité annuel (y compris activités mises en œuvre, sources de financement, montant total des revenus utilisés pendant l'exercice budgétaire, frais généraux et renseignements sur les membres du conseil d'administration et le directeur de la fondation), rapport financier et conclusion du rapport d'audit indépendant, si la valeur des biens de la fondation est supérieure à 10 millions de drams⁴⁰⁹. A priori, les obligations en matière de présentation de rapports (autres que le rapport d'audit indépendant) ne s'appliquent que si la fondation ne jouit pas du statut d'œuvre de bienfaisance ; dans le cas contraire, les règles régissant l'obligation de présentation de rapports par les œuvres de bienfaisance sont l'instrument applicable à cet égard.

Inspection

264. Les œuvres de bienfaisance, leurs dirigeants et leur personnel sont soumis au contrôle de l'autorité publique habilitée, qui veille à ce qu'ils accomplissent leurs activités conformément à la loi. En outre, d'autres autorités publiques (par exemple, l'administration fiscale) peuvent procéder à une inspection de l'œuvre de bienfaisance (ou de toute organisation publique ou fondation) dans le cadre de leurs compétences respectives. Si les activités d'une œuvre de bienfaisance contreviennent à la loi et que le problème peut être réglé par sa plus haute instance dirigeante, l'autorité publique notifie l'organisation à cet effet.

⁴⁰⁵ LF, article 39.

⁴⁰⁶ LOP, article 16(1), LF, article 20(1).

⁴⁰⁷ Loi sur les œuvres de bienfaisance, article 18 (1).

⁴⁰⁸ Loi sur les œuvres de bienfaisance, article 18(2).

⁴⁰⁹ LF, article 39.

En cas d'infractions à la loi répétées et particulièrement flagrantes (fraude pénale, incitation à la haine raciale et religieuse, propagande en faveur de la violence et de la guerre, fraude fiscale, etc.), l'autorité publique peut mettre fin aux activités de l'œuvre de bienfaisance. Une organisation peut faire appel d'une telle décision devant la justice⁴¹⁰.

265. Les organisations publiques et les fondations, leurs dirigeants et leur personnel sont soumis au contrôle général du ministère de la Justice⁴¹¹. En outre, si les activités d'une fondation contreviennent à la loi et que le problème peut être réglé par sa plus haute instance dirigeante, le ministère notifie l'organisation à cet effet ; la même règle étant applicable si une fondation publie un rapport annuel incomplet. Si la fondation ne tient pas compte de la notification du ministère de la Justice ou ne publie pas le rapport annuel dans les délais prescrits, le ministère de la Justice peut demander à la justice de procéder à la dissolution de l'organisation⁴¹².

Conclusion

266. Les règles régissant la gouvernance interne des ONG en Arménie semblent être, dans une large mesure, conformes aux normes et aux meilleures pratiques internationales. Il conviendrait cependant de revoir le libellé de l'article 16(1)(6) de la LOP, afin de protéger les organisations publiques contre le risque de harcèlement abusif de la part du gouvernement. Plus particulièrement, la loi doit préciser ce qui constitue une « demande suffisamment fondée » et un « délai raisonnable » justifiant la présence d'une autorité publique à l'assemblée générale d'une organisation. Une telle présence doit servir des buts légitimes et être motivée de telle sorte que le gouvernement puisse démontrer qu'il s'agit du niveau minimum d'ingérence nécessaire pour atteindre ces buts légitimes.

Irlande

Introduction

267. La République d'Irlande est un pays de *common law* qui reconnaît les organisations à but non lucratif ayant ou non des adhérents. Ces organisations peuvent prendre la forme de sociétés à responsabilité limitée par garanties (type de société à but non lucratif), de trusts (fiducies) ou d'associations non constituées en société, les deux dernières formes n'ayant pas la personnalité morale⁴¹³.

268. Les sociétés à responsabilité limitée par garanties sont régies par le droit des sociétés, alors que les trusts et les associations non constituées en société sont créés selon la *common law*.

269. Toute ONG de l'une de ces trois formes qui souhaite être reconnue association philanthropique⁴¹⁴ – et donc bénéficier d'exonérations d'impôts et faire appel à l'épargne publique – doit être immatriculée auprès des services de l'Administration fiscale. Toutefois, lorsque la Loi de 2009 relative aux associations philanthropiques entrera en vigueur⁴¹⁵, toute association caritative fonctionnant en Irlande devra être enregistrée auprès de l'Autorité de tutelle des associations philanthropiques. Eu égard au caractère philanthropique d'une association, l'article 7 de la dite Loi fait la distinction d'une part entre la décision de l'Autorité

⁴¹⁰ Loi sur les œuvres de bienfaisance, article 19.

⁴¹¹ LOP, article 16(1), LF, article 38(1).

⁴¹² LF, article 38(3).

⁴¹³ Il existe apparemment plus de 8 000 sociétés à responsabilité limitée par garanties, mais il demeure des incertitudes quant à la taille globale du secteur des ONG.

⁴¹⁴ Sont reconnues à vocation philanthropique les associations qui défendent les valeurs suivantes : assistance préventive ou curative aux personnes pauvres ou aux personnes rencontrant des difficultés économiques ; progrès de l'enseignement ; avancement de la religion ; et tout autre but au bénéfice de la collectivité.

⁴¹⁵ La Loi de 2009 a été adoptée le 28 février 2009 mais une seule de ses dispositions est entrée en vigueur et elle ne concerne pas la présente étude

de tutelle des associations philanthropiques et d'autre part la décision relative à l'éligibilité de cette association au régime des exonérations fiscales. En effet, seuls les services du fisc irlandais sont habilités à prendre une décision en matière d'exonération fiscale.

Obligations relatives aux statuts

270. Les ONG qui sont des sociétés à responsabilité limitée par garanties doivent disposer d'un document constitutif – les statuts – qui définit :

- les modalités d'adhésion ;
- la convocation et la conduite des assemblées générales ;
- la nomination et la destitution des directeurs ;
- les modifications de l'acte constitutif.

271. Les associations non constituées en société disposent d'un acte constitutif, qui, en règle générale, définit également les modalités d'adhésion, la tenue des assemblées générales, la nomination et la destitution de tous les organes de gestion et la modification de l'acte lui-même.

272. Le document constitutif d'un trust est un acte de fidéicommiss ou un testament fiduciaire. Le pouvoir exécutif est détenu par les trustees (administrateurs), nommés conformément aux modalités du contrat de trust.

Interdictions concernant la participation aux organes de direction ou de gestion

273. À l'heure actuelle, il n'existe pas de dispositions générales qui limiteraient l'adhésion d'une personne physique à une association non constituée en société ou à une société à responsabilité limitée par garanties ni, par conséquent, la participation aux plus hautes instances de direction de ladite association ou société, à savoir l'assemblée générale. De même, il n'existe pas de restrictions générales qui empêcheraient certaines personnes d'être désignées trustees, dès lors qu'elles ne sont pas mineures⁴¹⁶.

274. En ce qui concerne les sociétés à responsabilité limitée par garanties, toute personne occupant la fonction de directeur au comité de direction, c'est-à-dire le principal organe de gestion, doit être âgé de plus de 18 ans et, bien qu'il n'y ait pas de critère de nationalité, au moins l'une des personnes du comité doit avoir le statut de résident permanent dans le pays. De plus, d'après le droit des sociétés, les restrictions générales concernant la nomination des directeurs empêchent les personnes suivantes d'occuper ce poste pendant une durée fixée⁴¹⁷ par les tribunaux :

- toute personne condamnée pour une infraction grave touchant une société ou responsable d'une escroquerie ou d'un abus de confiance ;
- toute personne dont la conduite a montré qu'elle n'était pas capable d'exercer des fonctions de gestion dans une société ;
- toute personne qui, de façon répétée, n'a pas rempli les obligations figurant au droit des sociétés.

275. La Loi de 2009 relative aux associations philanthropiques interdira aux personnes suivantes d'exercer une fonction au sein des organes de gestion de ces associations :

- toute personne déclarée en faillite ;
- toute personne ayant signé un concordat ;
- toute personne condamnée à la suite d'une inculpation pour toute infraction ;
- toute personne condamnée à une peine d'emprisonnement ;

⁴¹⁶ C'est-à-dire les personnes de moins de 18 ans.

⁴¹⁷ Jusqu'à cinq ans dans le cas de la première catégorie. Dans les autres cas, c'est le tribunal qui fixe la durée.

- toute personne faisant l'objet d'une mesure de déchéance au titre de la Loi de 1990 sur les sociétés ou toute personne à qui l'on a interdit d'exercer les fonctions de trustee ou qui a été destituée ou suspendue de ses fonctions de trustee au titre des dispositions prévues dans les lois de 1990 à 2002 sur les pensions ;
- toute personne qui a été destituée de son poste de trustee d'une association philanthropique par décision d'un tribunal.

Interdictions relatives à l'embauche

276. Il n'existe pas de restrictions spécifiques à l'embauche dans une ONG.

Fréquence des réunions

277. Il n'y a pas d'obligations concernant la fréquence des réunions des plus hauts organes de direction des associations non constituées en société ni des trusts, mais les sociétés à responsabilité limitée par garanties doivent organiser une assemblée générale au moins une fois par an pour approuver les comptes. Les autres organes des sociétés à responsabilité limitée par garanties ou des associations non constituées en société ne sont pas tenus d'organiser des réunions.

Majorités spéciales

278. Il n'y a pas d'obligations pour la plus haute instance de direction d'une ONG – ni pour aucune de ses autres instances – de respecter des majorités spéciales dans la prise de décision, bien que ce type de modalité puisse être inscrit dans l'acte constitutif.

Restrictions concernant le pouvoir de délégation

279. La législation n'impose aucune restriction en ce qui concerne le pouvoir de délégation de la plus haute instance de direction en matière de prise de décision.

Autorisation de modification de la structure et des règlements intérieurs

280. Les ONG n'ont pas besoin d'autorisation des pouvoirs publics pour modifier leurs structures ou règlements intérieurs. Toutefois, en vertu de l'Article 39(11), toute modification des données enregistrées conformément à l'article 39(7) (noms des administrateurs, raison sociale et domiciliation de l'association), devra être communiquée à l'Autorité de tutelle des associations philanthropiques.

Autorisation pour créer ou fermer des antennes

281. Les ONG peuvent créer ou fermer des antennes qui ont la même personnalité juridique sans l'autorisation préalable des pouvoirs publics⁴¹⁸.

Restrictions concernant les versements aux employés et aux membres du comité de gestion

282. Il n'y a pas de restrictions concernant le paiement des honoraires et frais aux employés d'une ONG. Cela étant, les membres de la plus haute instance de direction ne peuvent se faire rémunérer pour leur travail à ce titre, bien qu'ils puissent obtenir le remboursement de leurs frais. Ils peuvent être rémunérés pour un travail qui ne relève pas de

⁴¹⁸ Toutefois, cette position relèvera désormais de l'obligation de notification prévue par la Loi de 2009 évoquée au paragraphe précédent.

leur mission en tant que membre de cette instance, à moins que l'ONG ne soit une association philanthropique⁴¹⁹. Ces rémunérations ne sont pas soumises à un régime fiscal spécial.

Contestation des décisions prises par les organes de direction

283. Les membres des ONG, les pouvoirs publics et les particuliers peuvent contester les décisions des ONG devant les tribunaux. L'Autorité de tutelle des associations philanthropiques, qui sera créée par la Loi de 2009 relative aux associations philanthropiques, aura une compétence spécifique pour contester les décisions d'un organe de direction d'une telle association qui seraient jugées non conformes au droit.

Participation de responsables publics aux réunions

284. La législation n'autorise en aucune circonstance que des responsables publics insistent pour assister à des réunions de la plus haute instance de direction d'une ONG ou d'un organe de gestion de celle-ci quel qu'il soit. Toutefois, dans les circonstances précisées, si l'organisation ou les locaux sont réputés en danger, si l'organisation n'a pas respecté la Loi de 2009 ou la Loi de 2001 relative à la Justice Pénale (Vol et Fraude), en vertu de l'Article 74 de la Loi de 2009, Protection des organisations caritatives, la Haute Cour pourra, sur demande de l'Autorité de tutelle des associations philanthropiques, délivrer une ordonnance aux fins de désigner une personne jugée compétente pour servir d'administrateur de cette association. La Loi de 2009 n'interdit pas explicitement de nommer un agent public à cette fonction, toute personne ainsi nommée étant alors autorisée à assister aux réunions de cette association.

Prise de contrôle par les pouvoirs publics

285. Une autorité publique ne peut en aucune circonstance prendre le contrôle d'une ONG. Toutefois, l'Autorité de tutelle des associations philanthropiques qui va être établie par la Loi de 2009 pourrait saisir la Haute Cour pour que celle-ci délivre une ordonnance plaçant l'intégralité des actifs d'une association entre les mains de l'autorité si ces actifs ne sont pas utilisés à des fins philanthropiques.

Audit des comptes

286. Comme toutes les sociétés, les sociétés à responsabilité limitée par garanties sont tenues de faire auditer leurs comptes et de les présenter chaque année au Service d'enregistrement des sociétés. Les trusts et les associations non constitués en société ne sont pas tenus de faire auditer leurs comptes. Cela étant, après l'entrée en vigueur de la Loi de 2009 relative aux associations philanthropiques, toutes les ONG immatriculées en tant qu'association philanthropique dont les revenus ne dépassent pas 10 000 euros seront tenues de présenter à l'Autorité de tutelle des associations philanthropiques un rapport annuel d'activité accompagné d'un état financier. En outre, les associations dont les revenus sont inférieurs à un certain plafond – qui sera normalement fixé à 500 000 euros par an environ – ne seront pas obligées de présenter des comptes entièrement audités. Des comptes vérifiés suffiront.

Communication sur les dons et les parrainages

287. Il n'y a actuellement aucune obligation de déclaration en ce qui concerne les revenus et les dépenses liés à des dons, des subventions et des parrainages impliquant une entité privée ou étrangère. On ignore encore si cette déclaration devra figurer au rapport annuel d'activité que les associations philanthropiques seront tenues de présenter à l'Autorité

⁴¹⁹ En ce qui concerne les associations philanthropiques, les rémunérations seront autorisées lorsque la Loi de 2009 relative aux associations philanthropiques sera entrée en vigueur.

de tutelle des associations philanthropiques conformément à la Loi de 2009 relative aux associations philanthropiques.

288. La Loi électorale de 1997, telle que modifiée par la Loi (de modification) électorale de 2001, impose à toutes les organisations de signaler à la Commission des normes de la fonction publique tout don à but politique dépassant 126,97 euros. Il s'agit notamment des dons visant à soutenir les actions suivantes : promouvoir ou combattre les intérêts d'un parti politique, présenter la ou les politiques d'un parti, donner un avis sur la ou les politiques d'un autre parti, promouvoir ou combattre les intérêts d'une tierce partie dans le but d'obtenir un résultat particulier concernant la ou les politiques d'un parti, soutenir ou combattre un candidat à une élection législative. Ces dispositions pourraient donc s'appliquer au financement d'ONG pour des activités de campagne électorale, même s'il semble que ce ne soit pas l'intention première du législateur⁴²⁰.

Communication sur les activités

289. Comme toutes les sociétés, les sociétés à responsabilité limitée par garanties sont tenues de présenter chaque année au Service d'enregistrement des sociétés un rapport d'activité accompagné d'un état financier. Il n'y a pas d'exigence particulière concernant le niveau de détail de ce rapport. Les trusts et les associations non constituées en société ne sont pas tenus à une telle obligation. Après l'entrée en vigueur de la Loi de 2009 relative aux associations philanthropiques, les associations philanthropiques devront présenter un rapport d'activité détaillé à l'Autorité de tutelle⁴²¹.

290. Pour obtenir une subvention publique – source principale de financement de nombreuses ONG –, les organisations devront nécessairement faire rapport sur leurs activités.

Inspection

291. Les sociétés à responsabilité limitée par garanties, les trusts et les associations non constituées en société sont soumis aux règles générales d'inspection financière et fiscale qui s'appliquent à toutes les personnes morales. En outre, les sociétés à responsabilité limitée par garanties peuvent faire l'objet d'une inspection pour violation du droit des sociétés et, aux termes de la Loi de 2009 relative aux associations philanthropiques, toute association philanthropique doit fournir, sur demande de l'Autorité de tutelle, tout document qu'elle produit ou qui la concerne. En outre, tout trustee d'association philanthropique convoqué par un inspecteur doit, sur demande de ce dernier, apporter son concours à l'inspection dans la limite raisonnable de ses compétences.

Conclusion

292. D'un point de vue formel, il existe très peu d'éléments susceptibles de favoriser l'ingérence des pouvoirs publics dans la gouvernance interne des ONG. Cela étant, nombre d'entre elles sont fortement dépendantes de financements publics et certaines comptent dans leurs organes de direction des responsables publics, généralement des « observateurs », ce qui peut infléchir leurs décisions et, lorsque leurs activités mécontentent les pouvoirs publics, compromettre leurs chances d'obtenir des financements. Par ailleurs, elles ne peuvent pas toujours adopter la plus souple des formes d'organisation, à savoir l'association non constituée en société, car les financements sont subordonnés au fait que le bénéficiaire soit constitué en société à responsabilité limitée par garanties, et ce afin d'assurer le respect de certaines normes de gouvernance. La possibilité que ces facteurs aient une incidence sur la gouvernance interne des ONG n'est pas véritablement inscrite noir sur blanc. Cela étant, cette impression mériterait que la question soit creusée.

⁴²⁰ Il est interdit d'accepter des dons provenant de non-ressortissants ou d'organisations basées à l'étranger.

⁴²¹ Le format et la structure restent à préciser.

Luxembourg

Introduction

293. Le Grand-Duché de Luxembourg dispose d'un système de droit civil. Plus de 8 000 associations sans but lucratif et plus de 100 fondations sont enregistrées dans le pays. L'article 26 de la Constitution du Luxembourg reconnaît la liberté d'association. Le cadre juridique inclut également la Loi garantissant la liberté d'association.⁴²² La réglementation du secteur sans but lucratif est principalement inscrite dans la Loi sur les associations et fondations sans but lucratif (LAFSBL)⁴²³ telle que modifiée en 1984, 1994, 2001, 2002 et 2008. Ces organisations entrent dans le cadre de la définition des ONG donnée au paragraphe 1 de la Recommandation CM/Rec(2007)14. Il faut cependant noter que la législation luxembourgeoise utilise le terme d'ONG pour désigner une catégorie spécifique d'organisations licenciées par le ministère des Affaires étrangères et dont un des objectifs est la coopération au développement. Selon la Loi sur la coopération au développement (LCD)⁴²⁴, ces organisations peuvent être des associations et des fondations constituées au titre de la LAFSBL mais aussi d'autres entités légales reconnues d'intérêt public.

294. Les partis politiques, les syndicats et les organisations religieuses sont réglementés par des instruments législatifs séparés et exclus de la présente étude. Limitée aux associations et fondations sans but lucratif, elle exclut également d'autres types d'associations⁴²⁵ dans la législation luxembourgeoise qui ne sont pas nécessairement non commerciales.

295. La LAFSBL reconnaît l'existence au Luxembourg d'associations de fait⁴²⁶ et d'associations et fondations sans but lucratif dotées de la personnalité civile.⁴²⁷ Les fondations peuvent être constituées uniquement en tant qu'organisations dans l'intérêt public alors que les associations sans but lucratif peuvent être reconnues comme telles.⁴²⁸ La LAFSBL définit une association sans but lucratif comme une « association qui ne se livre pas à des activités industrielles ou commerciales ou qui ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel » alors que les fondations sont des organisations qui « essentiellement à l'aide des revenus des capitaux affectés à leur création ou recueillis depuis, tendent à la réalisation sans but lucratif d'une œuvre d'un caractère philanthropique, social, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, sportif ou touristique».⁴²⁹

Prescriptions liées au statut

296. Les associations et fondations sont immatriculées et acquièrent la personnalité civile de deux manières différentes. Pour les associations, une fois leur statut convenu dans un document privé ou enregistré dans un instrument notarial, la publication au Journal officiel⁴³⁰ et l'immatriculation dans un registre public (le Registre)⁴³¹ suffit. L'établissement d'une fondation se fait par déclaration notariale ou disposition testamentaire communiquée au

⁴²² *Loi du 11 mai 1936 garantissant la liberté d'association*

⁴²³ *Loi du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif.*

⁴²⁴ *Loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement*, l'article 7 donne la définition d'une ONG.

⁴²⁵ *Loi du 28 décembre 1883 concernant les associations syndicales pour l'exécution de travaux de drainage, d'irrigation, etc; Arrêté grand-ducal portant révision de la loi du 27 mars 1900 sur l'organisation des associations agricoles*

⁴²⁶ Groupements informels sans personnalité civile.

⁴²⁷ LAFSBL, articles 1, 27 et 30.

⁴²⁸ L'article 26(2) de la LAFSBL prévoit que les associations sans but lucratif qui poursuivent un but d'intérêt public à caractère philanthropique, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, social, sportif ou touristique peuvent être reconnues d'utilité publique par Arrêté grand-ducal. À l'heure actuelle, un nombre très limité d'associations jouissent de ce statut.

⁴²⁹ LAFSBL, articles 1 et 27.

⁴³⁰ *Mémorial, Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg.*

⁴³¹ LAFSBL, articles 2 et 3. L'immatriculation se fait au *Registre de commerce et des sociétés* ; elle n'emporte pas présomption de commercialité de l'association.

ministère de la Justice à des fins de reconnaissance de la personnalité civile par Arrêté grand-ducal.⁴³² Une fois approuvés les statuts doivent être inscrits au Registre et publiés au Journal officiel.⁴³³

297. Les statuts d'une association doivent nécessairement inclure⁴³⁴ : la dénomination et le siège de l'association au Luxembourg ; l'objet ou les objets en vue desquels elle est formée ; le nombre minimum des associés, qui ne peut être inférieur à trois ; les noms, professions, domiciles et nationalités des fondateurs ; les conditions mises à l'entrée et à la sortie des membres ; les attributions et le mode de convocation de l'assemblée générale ainsi que les conditions dans lesquelles ses résolutions sont portées à la connaissance des membres et des tiers ; le mode de nomination et les pouvoirs des administrateurs ; le taux maximum des cotisations à verser par les membres ; le mode de règlement des comptes ; les règles à suivre pour modifier les statuts ; l'emploi du patrimoine de l'association dans le cas où celle-ci serait dissoute.

298. Les statuts de la fondation doivent inclure⁴³⁵ : l'objet ou les objets en vue desquels la fondation est créée ; la dénomination et le siège de l'institution qui doit être sis dans le Grand-Duché ; les noms, professions, domiciles et nationalités des administrateurs, ainsi que le mode selon lequel les nouveaux administrateurs seront désignés ultérieurement ; la destination des biens au cas où l'institution viendrait à disparaître.

Proscriptions à l'appartenance aux organes de direction ou de gestion

299. D'une manière générale, il n'est légalement interdit à aucune catégorie de personne de servir dans les organes de direction ou de gestion des associations ou fondations. Cependant, certaines restrictions découlant des principes généraux de gouvernance ainsi que certaines prescriptions de bonne conduite sont applicables.

300. Le cadre juridique régissant la possibilité que des enfants deviennent fondateurs ou membres d'organisations sans but lucratif ou puissent y voter est généralement compatible avec les prescriptions de l'article 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la prise en compte de la capacité d'évolution de l'enfant en matière de liberté d'association. Selon les articles 389-3 et 450 du Code civil, les mineurs participent à la vie civile par le biais de leurs représentants légaux, sauf lorsque la loi ou la coutume les autorise à agir à titre personnel. Au sens strict, un mineur doit donc être représenté pour devenir membre d'une association. Il est néanmoins généralement accepté et la pratique est appuyée par le Code civil, qu'un enfant peut devenir membre d'une association à titre personnel tant que les parents ou les représentants légaux ne s'y opposent pas officiellement et que cette affiliation ne lui cause pas tort, n'est pas liée à une contribution financière personnelle, et ne présente pas de risque pour lui.⁴³⁶ Néanmoins, même si la notion d'appartenance comporte certains droits et certaines obligations – dont le droit de voter et le droit d'être élu à un organe de direction – les mineurs non émancipés n'ont pas la capacité légale d'accepter un mandat dans ces organes.⁴³⁷

301. Afin de protéger certains groupes vulnérables, des lois spécifiques introduisent une obligation de bonne conduite⁴³⁸ pour les membres des organes de direction ou de gestion des

⁴³² LAFSBL, articles 27-30.

⁴³³ LAFSBL, article 32.

⁴³⁴ LAFSBL, article 2.

⁴³⁵ LAFSBL, article 30

⁴³⁶ Cependant, un enfant ne peut pas agir en tant que fondateur d'une association/fondation sans être représenté. L'acte de fondation équivaut à un contrat et/ou est lié à la disposition/l'apport d'un patrimoine. L'article 1108 et les suivants du Code civil forment les préalables à l'établissement valide d'un contrat. L'article 1124 dit sans aucune ambiguïté que le mineur non émancipé est incapable de s'engager/contracter une obligation seul.

⁴³⁷ Selon l'article 1990 du Code civil, seuls les mineurs émancipés peuvent accepter un mandat.

⁴³⁸ L'évaluation se fonde sur un certificat de bonne conduite ou tout autre moyen d'établissement d'un casier judiciaire.

organisations présentant au gouvernement une demande de licence de travail avec ces groupes. Par exemple, l'article 3.3) de la Loi sur le service volontaire des jeunes (LSVJ)⁴³⁹ précise que les organes de direction/gestion de toute organisation demandant l'autorisation d'utiliser les services volontaires des jeunes doivent être composés de personnes qui ont prouvé leur bonne conduite. De même, l'article 2.a) de la Loi réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (LRREO)⁴⁴⁰ contient une prescription identique pour les membres des organes de direction, les managers, les prestataires de service et le personnel de soutien. Plusieurs Règlements du Grand-Duché⁴⁴¹ précisent les modalités d'application des règles appropriées aux divers groupes bénéficiaires – personnes âgées, personnes handicapées, familles, enfants, adolescents, etc. Tous précisent comment la bonne conduite doit être évaluée. Dans la plupart des cas, elle est interprétée comme un manque de condamnation pour crime ou délit contre les personnes du groupe concerné, pour banqueroute frauduleuse, ou retrait par un tribunal des droits de garde des enfants, et ce dans les 10 dernières années. Cette méthode permet la limitation proportionnée de la portée et de la durée de ces mesures, conformément aux dispositions du paragraphe 48 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

Proscriptions concernant l'emploi

302. Il n'existe aucune proscription d'ensemble concernant les catégories de personnes qui peuvent être employées dans le secteur des organismes sans but lucratif. Les ressortissants étrangers et les non-résidents sont assujettis aux lois généralement applicables concernant l'entrée, le séjour et l'emploi. Certaines activités, plutôt que certaines catégories d'organisations, sont liées à certains critères légaux concernant les personnes habilitées à les mener. Normalement, ces activités peuvent recevoir un financement de l'État. Par exemple, l'article 17 de la Loi sur la coopération au développement dispose que les activités subventionnées doivent être gérées par des personnes suffisamment compétentes pour garantir une bonne exécution et une parfaite administration financière. La prescription de bonne conduite décrite ci-dessus pourrait constituer un obstacle à l'emploi puisqu'elle s'applique de la même manière aux managers, aux prestataires de services et au personnel de soutien travaillant avec certains groupes sociaux précis.⁴⁴² Cependant, ces prescriptions s'appliquent également aux ressortissants et aux non-ressortissants, aux résidents et aux non-résidents.

Fréquence des réunions

303. La LAFSBL prévoit implicitement que les organes de direction des associations et des fondations se réunissent au moins une fois par an. Pour les associations, l'article 13 dit que le conseil d'administration est tenu de soumettre tous les ans à l'approbation de l'assemblée générale le compte de l'exercice écoulé et le budget de l'exercice suivant. L'article 5 précise que l'assemblée doit être convoquée par les administrateurs dans les cas prévus par les statuts, ou lorsqu'un cinquième des associés en fait la demande. Pour les fondations, l'article 34 dispose qu'elles sont tenues de communiquer au ministre de la Justice puis pour publication au Mémorial, leur compte et leur budget chaque année dans les deux mois de la clôture de l'exercice.

Majorités spéciales

304. La LAFSBL impose certaines prescriptions spécifiques de majorité pour la prise de décision des assemblées générales des associations. L'article 7 dit qu'en règle générale, les résolutions sont prises à la majorité simple des voix des membres présents, sauf dans le cas

⁴³⁹ *Loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes.*

⁴⁴⁰ *Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.*

⁴⁴¹ *Règlements grand-ducal*

⁴⁴² LRREO, article 2.a)

où il en est décidé autrement par les statuts ou par la loi. L'article 8 précise que les modifications aux statuts ne sont valides que si l'assemblée réunit les deux tiers des membres et la décision ne peut être adoptée qu'à la majorité des deux tiers des voix. Si les deux tiers des membres ne sont pas présents ou représentés à la première réunion, une seconde réunion doit être convoquée qui peut délibérer quel que soit le nombre des membres présents; mais, dans ce cas, la décision doit être soumise à l'homologation du tribunal civil. Toutefois, si la modification porte sur l'un des objets en en vue desquels l'association s'est constituée, la décision n'est admise, dans l'une ou dans l'autre assemblée, que si elle est votée à la majorité des trois quarts des voix; et la seconde assemblée ne peut être valablement constituée que si la moitié au moins de ses membres sont présents ou représentés ; si, dans la seconde assemblée, les deux tiers des associés ne sont pas présents ou représentés, la décision doit être homologuée par le tribunal civil. De même, l'article 12 prévoit que l'exclusion d'un associé ne peut être prononcée qu'à la majorité des deux tiers des voix. L'article 20 précise que l'assemblée générale ne peut prononcer la dissolution de l'association qui si les deux tiers des membres sont présents. Si cette condition n'est pas remplie, il peut être convoqué une seconde réunion qui délibérera valablement quel que soit le nombre des membres présents. Dans les deux cas, la dissolution n'est admise que si elle est votée à la majorité des deux tiers des membres présents. Toute décision qui prononce la dissolution, prise par une assemblée ne réunissant pas les deux tiers des membres de l'association, est soumise à l'homologation du tribunal civil. Le projet de loi récemment présenté à l'approbation de la Chambre des représentants⁴⁴³ visant à mettre à jour la LAFSBL élimine la procédure d'approbation par un tribunal civil et introduit une procédure de nullification de toute décision ne nécessitant pas de quorum des deux tiers ou de majorité. La majorité requise pour toute décision sur les organes de direction sera spécifiée dans les statuts à la discrétion de l'association.

305. S'agissant des fondations, l'article 31 de la LAFSBL précise que si le fondateur n'a pas déterminé les conditions d'après lesquelles les statuts peuvent être modifiés, ils ne peuvent l'être que par accord entre le ministre de la Justice et la majorité absolue des administrateurs en fonction. Toutes les modifications doivent être approuvées par Arrêté grand-ducal, soumises au Registre et publiées au Journal officiel.⁴⁴⁴

Limites au pouvoir de délégation des organes de direction.

306. L'article 4 de la LAFSBL précise que l'assemblée générale est seule habilitée à décider de : la modification des statuts ; la nomination et la révocation des administrateurs ; l'approbation des budgets et des comptes ; la dissolution de la société. En outre, l'exclusion d'un membre requiert également une résolution de l'assemblée générale.⁴⁴⁵ Le conseil d'administration gère les affaires de l'association et la représente et il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses pouvoirs à l'un de ses membres ou même, si les statuts ou l'assemblée générale l'y autorise, à un tiers.⁴⁴⁶

307. Les administrateurs d'une fondation ont les pouvoirs qui leur sont conférés par les statuts.⁴⁴⁷ Les statuts peuvent déterminer qui dispose des pouvoirs de représentation ou autoriser les administrateurs à déléguer ces pouvoirs. Lorsque cela n'est pas le cas, les administrateurs dans leur ensemble représentent la fondation devant les tiers.

Autorisation de modifier la structure/ des règlement internes et d'établir/de fermer des branches

308. Il n'est pas nécessaire d'obtenir l'autorisation de l'autorité publique avant de mettre en œuvre une modification de la structure ou des règlements internes. Néanmoins, dans la

⁴⁴³ *Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations, Ref.: 6054, Arrêté Grand-ducal de dépôt du 28 mai 2009, dépôt à la Chambre des Députés le 1 juin 2009.*

⁴⁴⁴ LAFSBL, article 32.

⁴⁴⁵ LAFSBL, article 12.

⁴⁴⁶ LAFSBL, article 13.

⁴⁴⁷ LAFSBL, article 38.

mesure où cela peut nécessiter une modification des statuts, les règles mentionnées ci-dessus, à la section « majorités spéciales », sont applicables. C'est-à-dire que les associations doivent obtenir l'approbation du tribunal civil dans certaines circonstances de même que toute modification des statuts d'une fondation doit être approuvée par le ministère de la Justice et Arrêté grand-ducal.

309. La législation n'oppose aucun obstacle à la liberté d'ouverture et/ou de fermeture d'une branche sans autorisation préalable. Il semble cependant que la structure en branche n'est pas fréquente dans la communauté luxembourgeoise des organisations sans but lucratif où les grandes entités choisissent une structure de fédération, confédération ou organisation parapluie de membre moral. Dans ce cas, les structures locales sont dotées d'une personnalité civile indépendante et d'un statut de membre dans une organisation immatriculée au niveau central.

Restrictions sur le paiement des employés et des membres des conseils de direction

310. Les organisations sans but lucratif peuvent payer leurs employés et rembourser leur personnel et volontaires des dépenses encourues dans l'exécution de leurs fonctions. La LAFSBL précise néanmoins que les associations sans but lucratif ne cherchent pas à procurer à leurs membres un gain matériel⁴⁴⁸ et le projet de loi introduit une disposition spécifique disant que le mandat d'un administrateur n'est pas rémunéré. De même, les fondations, qui au Luxembourg ne peuvent poursuivre que des objectifs d'intérêt public⁴⁴⁹, ne peuvent pas être créées au profit de leurs fondateurs, administrateurs ou employés. Certaines lois spécifiques⁴⁵⁰ contiennent des incitations ayant un impact financier sur certains types d'organisations et notamment sur des catégories de personnel ou de volontaires. Ces incitations portent avant tout sur des arrangements de sécurité sociale, de congés payés, d'intervention financière directe du gouvernement en matière de coût des volontaires ou d'autres avantages spécifiques pour les personnes ou les organisations impliquées dans la coopération au développement ou des actions de bénévolat.

Recours en appel des décisions des organes de direction

311. Selon la LAFSBL, le respect de la législation et des droits des tiers dans les actions et les décisions des organisations sans but lucratif peut être garanti comme suit. Le tribunal civil du siège de l'association peut prononcer, à la requête soit d'un associé, soit d'un tiers intéressé, soit du ministère public, la dissolution de l'association qui serait hors d'état de remplir les engagements qu'elle a assumés, qui affecterait son patrimoine ou les revenus de son patrimoine à des objets autres que ceux en vue desquels elle a été constituée, ou qui contreviendrait gravement soit à ses statuts, soit à la loi, soit à l'ordre public. En rejetant la demande en dissolution, le tribunal peut néanmoins prononcer l'annulation de l'acte incriminé.⁴⁵¹ Pour ce qui est des fondations, le tribunal civil peut, à la requête d'un tiers intéressé ou du ministère public, prononcer la révocation des administrateurs qui auront fait preuve de négligence ou d'impéritie, qui ne remplissent pas les obligations qui leur sont imposées par la loi ou par les statuts, disposent des biens de l'institution contrairement à leur destination ou pour des fins contraires à l'ordre public. Dans ce cas, les nouveaux administrateurs sont nommés en conformité des statuts, ou, si le tribunal le décide, par le ministère de la Justice.⁴⁵² Le tribunal peut également prononcer la dissolution de la fondation à la demande d'un administrateur, d'un tiers intéressé ou du ministère public, si elle devient incapable de rendre les services pour lesquels elle a été créée.⁴⁵³ Tous les jugements

⁴⁴⁸ LAFSBL, article 1.

⁴⁴⁹ LAFSBL, article 27

⁴⁵⁰ La LCD et la LSVJ par exemple

⁴⁵¹ LAFSBL, article 18.

⁴⁵² LAFSBL, article 40.

⁴⁵³ LAFSBL, article 41

prononcés par application des dispositions mentionnées ci-dessus sont susceptibles d'appel.⁴⁵⁴

Participation aux réunions et prise de contrôle de la gestion par les pouvoirs publics

312. Le cadre juridique ne prévoit pas spécifiquement les circonstances dans lesquelles le pouvoir public peut demander de participer aux réunions des organes de direction des organisations sans but lucratif ou prendre le contrôle de leur gestion. Cependant, dans certains cas bien spécifiques, le pouvoir public peut nommer des personnes ou une institution pour prendre le contrôle de la gestion d'une organisation. Par exemple, l'article 40 de la LAFSBL dispose que lorsqu'il prononce la révocation des administrateurs d'une fondation, le tribunal peut décider qu'il appartient au ministère de la Justice de nommer les nouveaux administrateurs. Autre cas de figure, celui où une organisation agréée par le gouvernement pour mener des activités avec des groupes précis, tels que les enfants, les personnes handicapées, les personnes âgées, etc. vient à perdre son agrément.⁴⁵⁵ Dans l'intérêt des bénéficiaires, le ministre compétent peut alors demander à une personne ou à un organisme exerçant une activité similaire dûment agréée, de reprendre, pour une durée maximale d'un an renouvelable une fois, la gestion du service auquel l'agrément a été retiré.⁴⁵⁶

Vérification des comptes

313. La LAFSBL n'oblige pas les associations ou les fondations à faire vérifier leurs comptes régulièrement. Elle précise néanmoins quelques éléments fondamentaux de comptabilité. Le conseil d'administration des associations est tenu de soumettre tous les ans à l'approbation de l'assemblée générale le compte de l'exercice écoulé et le budget de l'exercice suivant.⁴⁵⁷ Les fondations sont tenues de communiquer au ministère de la Justice leur compte et leur budget chaque année dans les deux mois suivant de la clôture de l'exercice, et ces deux documents doivent être publiés au Journal officiel.⁴⁵⁸ Le ministère de la Justice veille à ce que les biens de la fondation soient utilisés à l'objet pour lequel l'institution a été créée.⁴⁵⁹ Le projet de loi, officialisant une pratique existante, énonce la règle que les grandes associations, les associations reconnues d'utilité publique et les fondations sont tenues de faire vérifier leurs comptes chaque année par un comptable ou un auditeur certifié. De plus, les organisations se livrant à des activités pour lesquelles elles ont reçu une licence ou un financement public peuvent être tenues légalement⁴⁶⁰ ou en vertu de l'accord de licence, de faire vérifier leurs comptes chaque année par des auditeurs certifiés.⁴⁶¹

Déclarations de libéralités, dons et parrainages, et activités

314. Les organisations sans but lucratif, dans certains cas précises, sont tenues de déclarer les dons d'organes privés ou étrangers afin de recevoir l'autorisation voulue. Elles ne sont cependant pas tenues de déclarer leurs dépenses en tant que telles. La LAFSBL, telle que modifiée par la loi du 19 décembre 2008⁴⁶², prévoit la procédure suivante concernant les dons : toute libéralité entre vifs ou testamentaire dont la valeur excède 30 000 euros doit être

⁴⁵⁴ LAFSBL, articles 21 et 42.

⁴⁵⁵ Cela peut être dû à un refus lors de la procédure de la demande de renouvellement de l'agrément ou à une révocation. Les organisations intéressées doivent demander un nouvel agrément lors de toute modification des conditions sur la base desquelles l'agrément a été accordé (LRREO, article 3). L'agrément peut être retiré si les conditions légales ou réglementaires ne sont pas ou plus remplies (LRREO, article 4).

⁴⁵⁶ LRREO, article 6.

⁴⁵⁷ LAFBL, article 4 et 13

⁴⁵⁸ LAFSBL, article 34.

⁴⁵⁹ LAFSBL, article 40.

⁴⁶⁰ L'Arrêté grand-ducal du 10 novembre 2006, en application de l'article 18 de la LRREO, prévoit que des preuves d'un audit interne ou externe doivent être soumises tous les deux ans au ministre intéressé pour certaines activités spécifiques.

⁴⁶¹ LCD, articles 15, 17 et 19.

⁴⁶² Loi du 19 décembre 2008 portant modification de certaines dispositions en matière des impôts directs.

autorisée par arrêté du ministère de la Justice ; toutefois, l'acceptation de la libéralité peut être faite provisoirement, à titre conservatoire, par l'association ; néanmoins, l'autorisation n'est pas requise pour l'acceptation de libéralités effectuées par virement bancaire provenant d'un établissement de crédit autorisé à exercer ses activités dans un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ; l'autorisation ne sera accordée que si l'association est dotée de la personnalité civile, si elle est immatriculée au Registre, si ses statuts sont légalement conformes, si elle a respecté ses obligations en matière de publicité et si elle a dûment⁴⁶³ soumis ses comptes annuels ; aucune autorisation ne sera délivrée lorsque l'identité du donateur ne peut être établie.

315. Légalement, il n'est pas obligatoire de présenter de rapport périodique d'activité. Cependant, il peut être demandé aux organisations qui détiennent une licence ou bénéficient d'un financement public de présenter chaque année un rapport d'activité fondé sur leurs projets/programmes ou autres activités⁴⁶⁴

Inspection

316. Les dispositions concernant la supervision, telles que les inspections fiscales, les contrôles de sécurité sociale, sont applicables. De plus, les organisations se livrant à des activités pour lesquelles elles ont reçu une licence ou un financement de l'État peuvent être assujetties à d'autres inspections spéciales. Par exemple, une organisation habilitée à utiliser les services de volontaires peut être inspectée à tout moment par le Service national de la jeunesse et est tenue de lui fournir tous les documents appropriés.⁴⁶⁵ Les organisations licenciées au titre de la LRREO, qui précise les modalités d'inspection, sont un autre exemple.⁴⁶⁶ Des fonctionnaires sélectionnés, qui prêtent serment et agissent en tant qu'officiers de la police judiciaire, recherchent et établissent les irrégularités. Leurs rapports sont présumés exacts, sauf preuve du contraire. Ils ont le droit d'entrer dans les propriétés (bâtiments, terrains et véhicules) des organisations soumises au contrôle. En cas de soupçon grave d'irrégularité, ils sont même autorisés à y entrer de nuit. Ils doivent informer le chef de l'organisation soumise au contrôle de leur présence et ce dernier a le droit de se joindre à eux pendant leur visite. Dans certains cas, la législation prévoit des inspections annuelles par l'autorité responsable.⁴⁶⁷ De plus, les accords de don de financement public peuvent spécifier d'autres modalités d'inspection⁴⁶⁸.

Conclusion

317. Le cadre législatif du Grand-Duché de Luxembourg en matière de gouvernance interne des organisations sans but lucratif est généralement conforme aux normes internationales existantes.

318. Le contenu prescriptif des statuts est généralement compatible avec le paragraphe 19 de la Recommandation CM/Rec(2007)14, bien que certaines informations requises par la LAFSBL aillent au-delà des informations nécessaires. Ce même paragraphe dispose également que la fréquence des réunions du conseil d'administration est une question librement déterminée par les statuts plutôt que par la législation.

319. La réglementation concernant les quotas, les majorités et les diverses approbations qui peuvent être nécessaires pour modifier les statuts semble aller au-delà des limites de

⁴⁶³ Pour les fondations, au ministère de la Justice ; pour les associations au Registre ; et ce depuis leur création.

⁴⁶⁴ LCD, article 13 – rapports au ministère des Affaires étrangères; LSVJ, article 3.7); rapports au Service national de la jeunesse; Arrêté grand-ducal du 16 avril 1999 en application de l'article 29.2) de la LRREO : rapports au ministre des Affaires familiales.

⁴⁶⁵ LSVJ, article 3.7).

⁴⁶⁶ LRREO, article 9.

⁴⁶⁷ Arrêté grand-ducal du 8 décembre 1999 en application de l'article 32 de la LRREO ; Arrêté grand-ducal du 28 janvier 1999 en application de l'article 34 de la LRREO

⁴⁶⁸ LRREO, article 11 ; LCD, articles 15, 17 et 19.

l'autonomie des organisations encadrée par le principe d'autorégulation et la présomption de légalité de leurs activités.⁴⁶⁹

320. Le conseil d'administration doit avoir la liberté de déléguer certains de ses pouvoirs.⁴⁷⁰ Le projet de loi mentionné ci-dessus élargit la liste des pouvoirs exécutifs de l'assemblée générale ce qui limite cette liberté et risque d'imposer un fardeau disproportionné aux organisations ayant un grand nombre de membres.

321. La procédure d'autorisation d'acceptation des dons est problématique au regard du paragraphe 50 de la Recommandation CM/Rec(2007)14, qui dispose que les ONG doivent être libres de solliciter et d'accepter des financements, sous réserve de la législation généralement applicable aux douanes, aux devises, au blanchiment des capitaux ainsi que celle applicable au financement des élections et des partis politiques. La nécessité et la proportionnalité de ces mesures sont douteuses, compte tenu de leur impact sur la confidentialité légitime et sur le droit à la vie privée des tiers, et notamment des donateurs.⁴⁷¹

322. Le caractère préventif de certaines procédures d'inspection régies par des dispositions formulées de manière relativement vague ne semble pas offrir de garanties suffisantes contre les interférences arbitraires, comme le spécifient les paragraphes 67 à 69 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

Moldova

Introduction

323. L'article 41 de la Constitution de la République de Moldova garantit aux citoyens la liberté d'association en partis et en d'autres organisations sociales ou politiques qui contribuent à définir et à exprimer leur volonté politique et participent aux élections dans les conditions déterminées par la loi⁴⁷². Il est regrettable, cependant, que la Constitution ne mentionne pas la liberté d'association à des fins essentiellement non politiques. En conséquence, il n'existe pas de dispositions constitutionnelles protégeant directement les droits du secteur des ONG tels que définis par la Recommandation CM/Rec(2007)14⁴⁷³.

324. Cependant, le Code civil reconnaît diverses formes d'organisations non commerciales (à but non lucratif), y compris les associations et les fondations publiques⁴⁷⁴.

325. Les deux principales formes d'organisations non commerciales utilisées pour la création d'ONG en Moldova⁴⁷⁵ sont régies par la loi de 1996 sur les associations publiques de 1996 (« la LAP »), la loi de 1999 sur les fonds (« la LF »), la loi de 2007 sur les registres et le

⁴⁶⁹ Voir les paragraphes 1, 43, 47 et 67 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

⁴⁷⁰ Voir le paragraphe 46 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

⁴⁷¹ Voir le paragraphe 64 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

⁴⁷² L'article 42 de la Constitution moldave accorde aussi aux salariés le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier. Le texte de la Constitution auquel il est fait référence est la version anglaise disponible sur le site web de la Cour constitutionnelle de Moldova. < http://www.constcourt.md/index_en.html > (consulté le 30 juin 2009). Version française < http://www.constcourt.md/index_fr.html >.

⁴⁷³ L'article 41 de la Constitution étant centré sur les associations politiques, son applicabilité aux « citoyens » pourrait être justifiée par la possibilité limitée de restreindre l'activité politique des étrangers prévue à l'article 16 de la Convention européenne des droits de l'homme. Toutefois, celle-ci ne doit pas s'étendre au droit de créer une ONG et d'y adhérer (paragraphes 16 et 22 de la Recommandation CM/Rec(2007)14).

⁴⁷⁴ Depuis 2000, la loi sur le patronat a introduit cette forme organisationnelle spéciale pour les syndicats d'employeurs.

⁴⁷⁵ Bien que les autorités *de facto* de la région transnistrienne exigent que les ONG appliquent son cadre juridique, certaines s'enregistrent sous la législation moldave.

décret gouvernemental de 2009 sur le registre national des organisations non commerciales⁴⁷⁶.

326. Depuis plusieurs années, il existe plus de 7 000 ONG établies en Moldova. D'après diverses études, la majorité des ONG ont leur siège dans la région centrale du pays (66 %) et pour la plupart en zone urbaine (98 %). Elles mènent essentiellement des activités sociales (24,7 %) et éducatives (22,4 %), mais sont également actives dans les secteurs du développement social (14,1 %) et des droits de l'homme (9,6 %)⁴⁷⁷. Chez les ONG, certaines tendances positives ont été enregistrées concernant des initiatives de défense, la création de partenariats intersectoriels, la coopération avec le secteur public, la viabilité financière et la simplification du cadre juridique régissant la tenue de réunions et d'assemblées publiques⁴⁷⁸. En outre, avec la LAP révisée⁴⁷⁹, le nombre minimal de fondateurs se trouve réduit à seulement deux⁴⁸⁰. Cette loi a aussi supprimé des restrictions concernant les étrangers⁴⁸¹.

327. Cependant, certains éléments nouveaux ont eu une incidence négative sur les conditions de création et de fonctionnement des ONG en Moldova. Ainsi, la LAP a réduit l'éventail des catégories d'organisations⁴⁸² ; elle ne couvre à présent que les associations publiques et, pour les définir, elle met l'accent sur le principe de « composition fixe ». Dans ce cadre, et malgré le fait que la loi fait seulement obligation aux ONG de fournir une liste des fondateurs, les autorités compétentes exigent en outre la liste complète des membres⁴⁸³. A cet égard, les informations faisant état d'entraves injustifiées à l'enregistrement ou au renouvellement de l'enregistrement et aux procédures connexes⁴⁸⁴ et de pressions exercées à l'encontre d'un nombre considérable d'ONG au premier semestre 2009 (à la suite des violences postélectorales d'avril) sont elles aussi très préoccupantes.

Dispositions relatives aux statuts

328. En ce qui concerne l'administration interne, la liste des éléments à mentionner dans les statuts des associations publiques est énoncée à l'article 16 de la LAP. Elle comprend les éléments suivants :

⁴⁷⁶ Qui a remplacé le décret sur le registre national des associations publiques de 1999.

⁴⁷⁷ Voir l'étude du PNUD (2007) sur l'évolution des ONG en Moldova (A. Brighidin, M. Godea, S. Ostaf, I. Trombițki, T. Țarelunga et A. Vacaru), disponible (en roumain) à cette adresse : <http://www.undp.md/publications/doc/Studiu_DSC.pdf> (consulté le 10 juillet 2009).

⁴⁷⁸ Voir « The 2008 NGO Sustainability Index. For Central and Eastern Europe and Eurasia » (indice de viabilité des ONG en 2008 pour l'Europe centrale et orientale et l'Eurasie), USAID, <http://198.76.84.6/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2008/moldova.pdf> (consulté le 12 juillet 2009). A noter que le récent arrêt (7 avril 2009) de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hyde Park et autres c. Moldova* qui a établi un certain nombre de violations, notamment un manquement au droit à la liberté de réunion (article 11 de la Convention), concernait des événements datant de 2007.

⁴⁷⁹ Version du 20 juillet 2007.

⁴⁸⁰ Article 1(1).

⁴⁸¹ Article 11(1) ; à comparer avec l'article 11(4) de la version précédente, qui utilisait le terme « citoyens ». Voir aussi les remarques précédentes sur les dispositions constitutionnelles.

⁴⁸² Bien que les articles 183-185 du Code civil envisagent la création d'établissements publics ou privés car, depuis 2007, les dispositions régissant les établissements publics sont supprimées de la LAP (anciens articles 5 c et 8). Sont également exclues du champ de la LAP des formes telles que les mouvements et instituts publics, formes qu'utilisaient environ 7 % des ONG. Voir l'étude du PNUD (2007) sur l'évolution des ONG en Moldova (A. Brighidin, M. Godea, S. Ostaf, I. Trombițki, T. Țarelunga et A. Vacaru), disponible (en roumain) à cette adresse: <http://www.undp.md/publications/doc/Studiu_DSC.pdf> (consulté le 10 juillet 2009).

⁴⁸³ Article 17.5 d de la LAP. Cette pratique est illustrée par la décision n° 10 du 13 juin 2008 par laquelle le ministre de la Justice a refusé d'enregistrer des changements dans les statuts de l'association publique Amnesty International Moldova.

⁴⁸⁴ Voir « The 2008 NGO Sustainability Index. For Central and Eastern Europe and Eurasia » (indice de durabilité des ONG en 2008 pour l'Europe centrale et orientale et l'Eurasie), USAID, <http://198.76.84.6/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2008/moldova.pdf> (consulté le 12 juillet 2009) ; et l'arrêt cité rendu par la CEDH dans l'affaire *Hyde Park et autres c. Moldova*, paragraphe 5.

- procédures d'adhésion et de désaffiliation ;
- droits et obligations des membres ;
- structure de l'association, règles d'établissement, dénomination exacte, pouvoirs et compétences des instances exécutive, administrative et de surveillance ;
- procédures de modification des statuts ;
- ressources et règles concernant la constitution et l'utilisation des biens et autres actifs, montant des cotisations, organes habilités à prendre des décisions concernant l'acquisition, la possession, l'utilisation, la gestion et la vente de biens ;
- procédure et calendrier pour la convocation des assemblées générales, conférences et conventions ;
- procédures concernant la création, le statut, la structure et les méthodes de travail des principales subdivisions ;
- principaux paramètres des rapports financiers et mode de publication ;
- procédures applicables en cas de réorganisation et de liquidation.

329. Cette liste contient certains éléments (par exemple, montant des cotisations, structure des subdivisions, etc.) pour lesquels les ONG devraient conserver une certaine souplesse car ils nécessitent des ajustements relativement fréquents. De surcroît, rien ne justifie réellement que ces éléments soient strictement réglementés dans le cadre de la procédure d'enregistrement. En conséquence, la liste devrait être écourtée, ou bien il faudrait autoriser l'enregistrement de ces types d'ajustements par simple notification⁴⁸⁵.

330. Pour les statuts des fonds, la liste d'éléments à préciser en vertu de la LF est plus brève. Elle comprend les éléments suivants :

- règles applicables à la gestion et à l'utilisation des actifs ;
- règles applicables à la nomination et à la révocation des membres du conseil d'administration et procédure de décision de ce dernier ;
- structure organisationnelle, nom et compétences des sections (s'il y a lieu) ;
- procédures de cessation des activités, conditions de liquidation du fonds et détermination subséquente des actifs.

331. Cependant, la LF donne la possibilité (article 11.4) au ministère de la Justice de demander à l'instance judiciaire compétente d'apporter des changements aux statuts pour tenir compte de « conséquences imprévisibles au moment de la création du fonds ».

Fréquence des réunions, majorités spéciales et pouvoir de délégation

332. La législation moldave s'abstient à juste titre de donner des instructions à ce sujet aux ONG ; officiellement, elles sont libres de fixer en fonction de leurs statuts ou de leurs décisions internes la fréquence des réunions de leurs instances dirigeantes ainsi que les majorités requises pour les décisions prises par ces instances et leurs autres organes. Le pouvoir de décision des ONG ne fait l'objet d'aucune restriction officielle et elles n'ont pas

⁴⁸⁵ Le caractère discutabile des obligations en question est illustré par le refus (exemple déjà mentionné) d'enregistrer des modifications des statuts de l'association publique Amnesty International Moldova (voir plus haut). Ces modifications portaient notamment sur un élément de procédure, à savoir le quorum exigé pour l'assemblée générale. Ce changement s'imposait pour faciliter les procédures d'administration interne, à la suite d'une forte augmentation du nombre des membres. L'enregistrement a cependant été refusé sans possibilité de remédier aux problèmes soulevés, les motifs invoqués étant le défaut de paiement des frais d'enregistrement et le défaut de soumission de la liste complète des membres et des statuts d'origine. Du fait de cette décision, confirmée en justice, l'ONG a été empêchée, pour des raisons techniques, de rationaliser comme elle le souhaitait ses procédures d'administration internes.

besoin d'obtenir l'autorisation d'une autorité publique pour modifier leurs structures internes ou leurs règlements⁴⁸⁶.

333. La LAP n'impose aucune condition particulière pour les procédures, la structure et les autres éléments indiqués. Cependant, lors de l'examen des statuts et autres documents établis par des ONG, les représentants des autorités compétentes continueraient d'insister pour qu'elles se conforment aux configurations et aux pratiques recommandées ou les plus courantes⁴⁸⁷.

334. A la différence de la LAP, la LF (section IV) prévoit un modèle spécifique pour l'instance dirigeante. Un fonds doit être doté d'un conseil d'administration, qui remplit notamment les fonctions suivantes : élaboration des stratégies, établissement du budget et reporting, gestion des actifs et des fusions, élection et révocation des membres, établissement des autres instances du fonds, décisions sur toutes les questions concernant ses activités. Les fonds peuvent créer des conseils de surveillance – obligatoires dans le cas des fonds d'intérêt public dépassant 1 million de leus⁴⁸⁸.

Interdictions relatives à la composition des instances dirigeantes ou administratives et emploi

335. Les restrictions imposées à la composition des instances dirigeantes ou administratives portent sur seulement deux points : la capacité d'agir et la domiciliation en Moldova. Cependant, aucune disposition particulière ne prévoit de régime spécial concernant le droit des enfants à prendre part aux décisions de leurs ONG ni ne justifie le critère de résidence.

336. S'agissant des fonds, la LF interdit aux fondateurs ou aux personnes responsables de personnes morales de devenir membres de leurs instances. En outre, cette loi dispose que plus de la moitié des membres siégeant au conseil du fonds doivent avoir la nationalité moldave. Cette dernière disposition, en particulier, est difficile à justifier.

337. En matière d'emploi, aucune interdiction légale ne vise particulièrement les ONG. Les interdictions portent sur les conflits d'intérêts liés aux statuts et aux compétences des fonctionnaires⁴⁸⁹, sur la répartition ou la gestion des actifs⁴⁹⁰ et sur l'appartenance simultanée aux instances dirigeantes ou instances de contrôle de plusieurs organisations⁴⁹¹.

338. Des limites relatives au montant des cotisations et des dépenses sont prévues pour les ONG reconnues d'intérêt public et, par conséquent, non imposables sur le revenu. L'article 52 du Code fiscal contient une disposition assez vague selon laquelle les fonds d'intérêt public et les associations publiques doivent consacrer la « totalité de leurs recettes » à la réalisation de leurs objectifs. Seule la LF indique que 20 % des dépenses peuvent être réservés à des fins administratives, notamment pour les salaires du personnel et les indemnités des membres du conseil⁴⁹².

Contestation des décisions des instances dirigeantes et prise de contrôle

⁴⁸⁶ Toutefois, ces points doivent figurer dans les statuts et être enregistrés en conséquence (voir les remarques précédentes).

⁴⁸⁷ Le ministère de la Justice est responsable de l'enregistrement des associations publiques nationales et internationales. En revanche, les associations locales sont enregistrées par les autorités municipales.

⁴⁸⁸ Environ 64 000 euros.

⁴⁸⁹ LAP, article 4(4) et LF, article 24(4).

⁴⁹⁰ Articles 190 et 191 du Code civil de Moldova et autres dispositions juridiques applicables.

⁴⁹¹ LAP, article 13(2) et LF, article 24(5).

⁴⁹² Article 23(2). A noter que l'article 28 de cette loi dispose que, en règle générale, les membres du conseil exercent leurs fonctions à titre gracieux et ont droit au défraiement des dépenses encourues dans l'exercice de ces fonctions.

339. Bien qu'aucune disposition ne prévoie la possibilité de contester une décision prise par l'instance dirigeante ou une autre instance d'une ONG, la LAP invoque le principe général selon lequel toute infraction à la loi peut être portée devant un tribunal compétent par les autorités publiques, les entités économiques, les associations publiques ou les personnes physiques concernées⁴⁹³.

340. La loi n'envisage pas de circonstances où les pouvoirs publics ou d'autres acteurs pourraient prendre le contrôle de la gestion d'une ONG. Elle prévoit seulement des procédures et des motifs spécifiques pour la dissolution forcée des associations publiques et la liquidation des fonds⁴⁹⁴.

Présence aux réunions, audit des comptes et obligation de compte rendu

341. La législation moldave prévoit toute une série de méthodes pour assurer le contrôle des ONG par les pouvoirs publics. De fait, elle accorde aux représentants des autorités d'enregistrement la possibilité illimitée d'« assister » à tout événement organisé par les associations publiques et même de « participer » aux événements organisés par des fonds. Et, fait révélateur, cette prérogative peut se combiner à la capacité illimitée et, donc, absolument discrétionnaire, de prendre connaissance de documents et d'informations concernant tous les aspects de leurs activités⁴⁹⁵.

342. Bien entendu, les associations publiques et les fonds sont soumis au contrôle des autorités financières et fiscales⁴⁹⁶. De même que les autres personnes morales et acteurs économiques, ces organisations doivent soumettre régulièrement des rapports comptables et des bilans. Elles peuvent également faire l'objet de contrôles fiscaux. Toutefois, aucune procédure spécifique d'audit ou de reporting n'est envisagée pour les associations reconnues d'intérêt public⁴⁹⁷ ni pour celles bénéficiant d'une aide financière (dons, subventions ou autre) privée ou étrangère.

343. En ce qui concerne la transparence, les fonds sont tenus de publier des rapports annuels sur leurs activités en détaillant le montant total des actifs ayant servi à réaliser les objectifs statutaires, les programmes mis en œuvre, le nombre et le type des bénéficiaires et le montant des frais de fonctionnement⁴⁹⁸.

344. Par ailleurs, les associations publiques et les fonds sont tenus de soumettre des rapports annuels à l'autorité d'enregistrement. Pour les associations, ce rapport doit faire état de leur intention de poursuivre leurs activités et contenir des informations sur leurs instances dirigeantes (intitulé, siège, identité des dirigeants). Outre ces informations et les éléments indiqués au paragraphe précédent, les fonds doivent préciser leurs ressources financières et indiquer les membres du conseil et les employés (et les membres de leurs familles) ayant bénéficié du fonds. Si l'association publique ou le fonds omet de soumettre un rapport deux années consécutives, il/elle peut se voir rayer des registres et ses statuts peuvent être suspendus ou abrogés⁴⁹⁹.

345. Juste après les événements d'avril 2009⁵⁰⁰, plusieurs des instruments en question ont été appliqués à l'encontre d'un groupe d'organisations ayant participé activement à la campagne électorale ou à sa supervision, ainsi qu'à l'encontre d'ONG de défense des droits

⁴⁹³ LAP, article 40(2).

⁴⁹⁴ LAP, article 35(4) et LF, article 35.

⁴⁹⁵ LAP, article 38(1) et LF, article 32(1).

⁴⁹⁶ LAP, article 38(2) et LF, article 32(2).

⁴⁹⁷ L'article 32(4)(e) fait uniquement référence à un contrôle non précisé mené par la Commission de certification.

⁴⁹⁸ LF, article 33.

⁴⁹⁹ LAP, article 25 et LF, article 22. L'application de cette sanction à une ONG (une association publique de protection des consommateurs) fait l'objet de récents articles. Voir des informations sur la conférence de presse du 7 juillet 2009, INFOTAG ; < www.azi.md/ru/story/4233 > (consulté le 20 juillet 2009).

⁵⁰⁰ Voir plus haut.

de l'homme. En particulier, par lettre n°05/2786 du 16 avril 2009, le ministère de la Justice a invité ces ONG à présenter leur « position » quant aux actes de violence perpétrés. Cette démarche s'est doublée, à peu près au même moment, de contrôles fiscaux ciblés de ces ONG. Certaines des organisations concernées ont estimé que toutes ces mesures faisaient partie d'une campagne d'intimidation⁵⁰¹.

Conclusion

346. Bien que le cadre législatif moldove laisse aux ONG une certaine liberté en matière d'administration interne, la liste des éléments requis par la procédure d'enregistrement est trop détaillée. Le manque de précision des restrictions concernant la possibilité pour les étrangers (non-résidents) de siéger dans les instances dirigeantes et autres organes fait peser de sérieux doutes quant à leur caractère proportionné. La même remarque s'applique au pouvoir dont jouissent les autorités compétentes d'assister et de participer aux activités des ONG et de leurs organes et d'accéder à leurs documents. En outre, un certain nombre de dispositions juridiques régissant l'administration interne des ONG manquent de clarté, leur application étant ainsi laissée à l'appréciation de fonctionnaires ; de ce fait, elles ne respectent pas le critère de légalité. Ces lacunes de la législation ont contribué aux pratiques décrites qui, manifestement, compromettent le principe général selon lequel les ONG ne devraient pas recevoir de directives des autorités publiques⁵⁰².

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

Introduction

347. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » est un pays de droit romain qui reconnaît les organismes à but non lucratif ayant ou non des adhérents. Ils sont régis par la loi sur les associations de citoyens et les fondations (1998) (« la loi de 1998 »)⁵⁰³ et par la loi portant modification de la loi sur les associations de citoyens et les fondations (2007) (« la loi de 2007 »)⁵⁰⁴.

348. La loi de 1998 régleme la création, l'enregistrement, la dissolution et la gouvernance interne des associations de citoyens et des fondations. Elle régit en outre la création d'associations d'étrangers et d'organisations non gouvernementales étrangères et internationales.

349. D'après les données du registre central, il existe 4 429 associations et fondations⁵⁰⁵.

Exigences relatives aux statuts

350. Selon l'article 20 de la loi de 1998 et l'article 2 de la loi de 2007 modifiant l'article 20 de la loi de 1998, les statuts d'une association de citoyens *prévoient notamment* les points suivants :

- le nom et le siège de l'association de citoyens ;
- les objectifs, les fonctions, les formes et les modalités de fonctionnement de l'association de citoyens ;

⁵⁰¹ Voir le site web <politicom.moldova.org/news/moldovan-ngos-complain-of-official-harassment-200069-eng.html> (consulté le 20 juillet 2009).

⁵⁰² Paragraphe 6 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

⁵⁰³ Journal officiel de la République de Macédoine n° 31/1998.

⁵⁰⁴ Journal officiel de la République de Macédoine n° 29/2007.

⁵⁰⁵ *2008 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and the Eurasia* (Indice de viabilité des ONG 2008 pour l'Europe centrale et orientale et l'Eurasie) de l'Agence américaine pour le développement international (USAID).

http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2008/.

- les organes, les modalités selon lesquelles ils sont élus et destitués ainsi que leurs relations mutuelles ;
- le mandat des organes ainsi que les modalités selon lesquelles les membres prennent des décisions ;
- l'acquisition et l'aliénation de biens ;
- la diffusion de son activité auprès du public ;
- les conditions relatives à la création d'antennes⁵⁰⁶ ;
- les conditions et les modalités concernant l'adhésion et l'exclusion des membres de l'association de citoyens ;
- la présentation et la représentation dans les transactions juridiques et auprès de tiers ;
- les modalités de dissolution de l'association de citoyens ;
- la gestion des biens de l'association de citoyens en cas de dissolution de celle-ci ;
- d'autres questions prévues par la loi.

351. Selon l'article 37 de la loi de 1998, les statuts d'une fondation *prévoient notamment* les points suivants :

- le nom et le siège de la fondation ;
- les objectifs de la fondation ;
- le nom et l'adresse du fondateur ;
- la procédure et les modalités d'utilisation des actifs de la fondation ;
- les éventuels bénéficiaires des actifs ;
- la durée, si elle est établie pour une période de temps limitée ;
- la procédure d'élection et de révocation des membres des organes de la fondation ainsi que leurs compétences ;
- les organes et le mode de contrôle du fonctionnement de la fondation ;
- les relations entre les organes de la fondation ;
- la procédure permettant de modifier ou de compléter les statuts ;
- les conditions dans lesquelles les fondateurs ont le droit de dissoudre la fondation ;
- la procédure de gestion et d'aliénation des biens ;
- la transmission des biens de la fondation si son activité vient à cesser ;
- les autres conditions prévues par la loi.

352. Le libellé des articles (« *prévoient notamment* ») laisse la possibilité d'ajouter des dispositions supplémentaires aux statuts de l'association ou de la fondation.

Interdictions relatives à la composition des organes de direction ou de gestion

353. D'après la loi de 1998, les étrangers ne sont pas autorisés à fonder une association⁵⁰⁷ mais ils peuvent en être membres si les statuts le prévoient. Ils peuvent en outre être membres des organes directeurs, mais ces derniers doivent être composés en majorité de ressortissants de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »⁵⁰⁸.

354. Cependant, les étrangers qui ont leur domicile permanent ou qui résident temporairement pour plus d'un an dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » peuvent créer des *associations d'étrangers* à des fins scientifiques, sportives, culturelles, humanitaires et sociales⁵⁰⁹.

⁵⁰⁶ Structure organisationnelle ; si l'association prévoit de créer une telle antenne.

⁵⁰⁷ Article 16.

⁵⁰⁸ Article 29 de la loi de 1998.

⁵⁰⁹ Section VI de la loi de 1998.

355. Une fondation peut avoir des fondateurs étrangers. Cependant, là encore, au moins la moitié des membres du conseil de fondation doivent être des ressortissants de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

356. D'après l'article 31 de la loi de 1998, les associations peuvent créer des organismes et des services professionnels si cela est nécessaire à la réalisation de leurs objectifs. Les salariés de ces organismes et services professionnels ne peuvent être membres des organes directeurs⁵¹⁰.

357. Les mineurs ne peuvent fonder une association⁵¹¹ mais ils peuvent en être membres. Il n'existe aucune règle spécifique précisant s'ils peuvent être membres des organes de direction et de gestion. Il n'existe aucune règle spécifique concernant l'âge des membres fondateurs d'une fondation.

358. Le paragraphe 2 de l'article 20 de la loi sur la prévention des conflits d'intérêt (2007)⁵¹² dispose que les agents publics⁵¹³ membres d'une association ne peuvent ni être membres de ses organes directeurs ni exercer de fonction de direction au sein de l'association⁵¹⁴. Cette disposition a été contestée devant la Cour constitutionnelle, laquelle a annulé le paragraphe en question, estimant qu'il était contraire à l'esprit de deux dispositions de la Constitution – l'article 20 (qui réglemente la liberté d'association) et l'article 8 (principe de la prééminence du droit)⁵¹⁵.

Interdictions en matière d'emploi

359. Il n'existe aucune restriction spécifique concernant les personnes susceptibles d'être employées par une ONG.

Fréquence des réunions

360. Il n'existe aucune exigence spécifique concernant la fréquence des réunions des plus hautes instances dirigeantes.

Majorités spéciales

361. En règle générale, les aspects décisionnels des organes de l'association doivent être réglementés par les statuts⁵¹⁶.

362. La loi de 1998 ne pose que deux conditions spécifiques portant sur la procédure de vote. Premièrement, l'article 27 prévoit que l'assemblée décide, en règle générale, à la majorité des voix des personnes présentes. Deuxièmement, il exige une majorité qualifiée seulement lorsque l'assemblée décide de dissoudre l'association, décision qu'elle doit prendre

⁵¹⁰ Article 3 de la loi modifiée de 2007, modifiant l'article 31 de la loi de 1998.

⁵¹¹ Article 16 de la loi de 1998.

⁵¹² Journal officiel de la République de Macédoine n° 70/2007.

⁵¹³ L'article 3, paragraphe 2 est ainsi libellé : « Aux fins de la présente loi, les agents publics sont le Président de la République de Macédoine, les ambassadeurs nommés et les envoyés de la République de Macédoine à l'étranger, les personnes nommées par le Président de la République, les fonctionnaires élus ou nommés au sein de l'Assemblée de la République de Macédoine, du gouvernement de la République de Macédoine, des administrations publiques, des tribunaux et des autres autorités et organismes exerçant certaines fonctions spécialisées, administratives et autres dans le cadre des droits et obligations de la République de Macédoine, des communes et de la ville de Skopje ainsi que les autres personnes délivrant des autorisations publiques ».

⁵¹⁴ Il est intéressant de noter que la loi n'étend pas aux fondations l'interdiction de participation des agents publics aux organes directeurs.

⁵¹⁵ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 142/2007-0-0 du 19 décembre 2007.

⁵¹⁶ Article 20 de la loi de 1998.

à la majorité des deux tiers⁵¹⁷. Les autres cas exigeant une majorité qualifiée doivent être établis par les statuts.

363. Il n'existe aucune disposition spécifique concernant les procédures de vote des fondations.

Restrictions au pouvoir de délégation

364. La loi n'impose aucune restriction au pouvoir de la plus haute instance dirigeante de déléguer ses décisions.

Autorisation de modification de la structure et du règlement

365. Les associations et les fondations ne sont pas tenues d'obtenir l'autorisation d'une autorité publique avant d'introduire toute modification dans leur structure interne.

366. Cependant, si une association ou une fondation modifie son acte fondateur ou ses statuts (notamment son nom, son siège, son adresse, ses activités ou tout autre changement statutaire), elle est tenue de présenter dans les trente jours une demande auprès du registre central afin d'enregistrer ces modifications⁵¹⁸. Si l'association ou la fondation omet de présenter cette demande, elle est passible d'une amende comprise entre 350 à 1 500 euros (équivalent en denars)⁵¹⁹.

Autorisation de création ou de fermeture d'antennes

367. Les associations et les fondations peuvent créer et/ou fermer des antennes sans l'autorisation préalable d'une autorité publique, lorsque la personnalité morale de ces antennes n'est pas distincte de celle des ONG concernées. Le statut de l'association doit établir les conditions relatives à la création d'antennes⁵²⁰. Le pouvoir de décision quant à la création et la fermeture d'antennes est exercé par l'assemblée de l'association⁵²¹. Aucune règle spécifique n'est applicable aux fondations.

Restrictions concernant la rémunération des salariés et des membres du conseil d'administration

368. L'article 41 de la loi de 1998 prévoit qu'en règle générale les membres du conseil d'administration ne sont pas rémunérés. Ils peuvent toutefois percevoir une indemnité en fonction de leurs responsabilités si les statuts le prévoient et si la situation financière de la fondation le permet⁵²².

Contestation des décisions des organes directeurs

369. Il n'existe aucune règle spécifique concernant la contestation de la validité des décisions des organes des associations et des fondations, ce qui semble indiquer que les règles générales du droit civil sont applicables.

Participation d'agents publics aux réunions

⁵¹⁷ Articles 25 et 52 de la loi de 1998.

⁵¹⁸ Article 10 de la loi de 2007 modifiant l'article 49 de la loi de 1998.

⁵¹⁹ Article 23 de la loi 2007 modifiant l'article 74 de la loi de 1998.

⁵²⁰ Article 20 de la loi de 1998.

⁵²¹ Article 25 de la loi de 1998.

⁵²² Paragraphe 2.

370. La loi ne prévoit aucune circonstance dans laquelle des agents publics pourraient exiger de participer aux réunions de la plus haute instance dirigeante ou de tout autre organe directeur.

Prise en charge de l'administration par les autorités publiques

371. La loi ne prévoit aucune circonstance dans laquelle une autorité publique pourrait assumer la responsabilité de la gestion d'une association ou d'une fondation.

372. Le seul cas où les pouvoirs publics peuvent prendre une décision au nom d'une association ou d'une fondation est celui de la répartition des actifs à la suite d'une dissolution. La loi de 1998 prévoit que les biens et les actifs restants après la dissolution d'une association ou d'une fondation, une fois que le passif a été soldé, sont utilisés selon les modalités définies par le statut. Cependant, lorsque les conditions établies par le statut ne peuvent être remplies, les biens et les actifs sont transmis à une association choisie par le ministère compétent. La décision du ministère est susceptible de recours devant la commission gouvernementale⁵²³.

Vérification des comptes

373. Aucune vérification obligatoire n'est prévue pour les associations et les fondations. Celles-ci doivent tenir leur comptabilité conformément à la loi sur la comptabilité des organismes à but non lucratif⁵²⁴ et présenter à l'autorité publique des rapports et des informations selon les modalités et dans les cas prévus par cette loi. Les organisations dont le revenu annuel est supérieur à 2 500 euros sont tenues d'élaborer des états financiers et de les présenter au bureau des recettes publiques ainsi qu'au registre des comptes annuels du registre central.

Etablissement de rapports sur les dons et parrainages

374. La loi sur les dons et parrainages dans les activités publiques (2006)⁵²⁵ prévoit des avantages fiscaux pour les donateurs et les destinataires de dons et de parrainages, détermine les conditions d'attribution de ces avantages (c'est-à-dire établit qui peut offrir et recevoir des dons et parrainages et précise les activités et les buts pour lesquels il est possible d'offrir des dons et parrainages ainsi que la procédure d'octroi et de recouvrement), définit les rapports et les registres à établir ainsi que les modalités de contrôle.

375. Les donateurs/parrains et les destinataires désireux de bénéficier des avantages fiscaux doivent se conformer à cette loi. Dans le cas contraire, ils ne sont pas tenus de rendre compte des dons et des parrainages reçus.

376. S'ils désirent bénéficier des avantages fiscaux, ils sont alors tenus de signer un contrat⁵²⁶ et de dresser un rapport sur les dons ou les parrainages offerts ou reçus⁵²⁷. Le contrat et le rapport doivent être présentés au bureau des recettes publiques dans les trente jours suivant l'exécution du contrat. Le rapport doit comprendre les informations suivantes :

- le nom et le titre du donateur et du destinataire ;
- le nom et le titre du bénéficiaire final ;
- une description du don ou du parrainage permettant de les identifier (quantité, valeur et autres caractéristiques) ;
- la finalité du don ou du parrainage ;
- d'autres informations.

⁵²³ Articles 53 et 55 de la loi de 1998

⁵²⁴ Journal officiel de la République de Macédoine n° 24/2003

⁵²⁵ Journal officiel de la République de Macédoine n° 47/2006

⁵²⁶ Article 4

⁵²⁷ Article 19

377. Pour donner droit à des avantages fiscaux, les dons et les parrainages doivent présenter un intérêt général. Par conséquent, l'article 21 prévoit une procédure facultative selon laquelle un donateur/parrain peut demander l'avis du ministère de la Justice pour confirmer qu'une activité donnée présente un intérêt général et donne droit à des avantages fiscaux.

Rapports d'activité

378. La loi ne prévoit aucune obligation pour les associations et les fondations quant à la présentation de rapports annuels sur leurs activités.

Inspection

379. Il n'existe aucune règle spécifique concernant l'inspection des livres comptables, des documents et des activités des associations et des fondations par les autorités publiques ; celle-ci relève des règles générales relatives à l'inspection financière et fiscale applicables à toutes les personnes morales.

Conclusion

380. Les règles régissant la gouvernance interne des associations et des fondations semblent largement conformes aux normes et bonnes pratiques internationales. Le ministère de la Justice est prépare actuellement une nouvelle loi sur les associations et les fondations. Le projet de texte contient des dispositions visant à réglementer de façon plus précise la gouvernance interne, les compétences des organes de direction et de gestion, l'audit, les rapports d'activité et financiers, la supervision et le contrôle. Le projet vise également à introduire le statut d'organisation d'intérêt général (œuvre de bienfaisance). Le groupe de travail du ministère de la Justice est en train de mettre la dernière main au projet de loi et prévoit de le présenter au mois d'octobre pour examen. Selon le calendrier du gouvernement, la nouvelle loi devrait être adoptée avant la fin de l'année.

IV CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

381. Cette analyse donne un aperçu de la situation uniquement dans les pays où des ONG ont répondu au questionnaire et ne permet en aucun cas une évaluation approfondie de l'application dans la pratique des règles officielles. Par ailleurs, l'exactitude des informations communiquées dans les réponses ne peut être vérifiée.

382. Néanmoins, des problèmes se font jour.

383. Premièrement, on peut se demander à juste titre si l'ensemble des exigences détaillées relatives à la gouvernance interne sont adaptées à toutes les catégories d'ONG et si le pouvoir discrétionnaire permettant d'imposer des obligations complémentaires lors de l'enregistrement est bien justifié.

384. Deuxièmement, la possibilité pour tous, et notamment pour les enfants et les étrangers, de participer pleinement à la prise de décision dans les ONG n'est pas clairement établie.

385. Troisièmement, il semble que certains contrôles indus affectent la liberté des ONG d'adapter leurs règlement et structure internes et de créer et/ou liquider des antennes qui n'ont pas de personnalité juridique propre.

386. Quatrièmement, dans certains pays, les autorités publiques semblent disposer de possibilités exagérément larges de contester les décisions des ONG, sans rapport avec l'intérêt public légitime, du fait de leur réglementation.

387. Cinquièmement, dans quelques cas, la possibilité pour les fonctionnaires d'exiger de participer aux réunions internes des structures de décision des ONG ne semble pas justifiée.

388. Sixièmement, la portée des obligations en matière de vérification des comptes et de rapport d'activités n'est pas toujours très claire et appropriée.

389. Septièmement, les décisions des ONG paraissent fortement influencées par le pouvoir qu'ont les autorités d'octroyer ou de suspendre des financements publics et par la participation de fonctionnaires aux instances dirigeantes, ce qui ne semble pas toujours en rapport avec l'intérêt public légitime, du fait de leur réglementation.

390. Enfin, comme il ressortait également des conclusions du premier rapport annuel du Conseil d'experts, les nombreux organes du Conseil de l'Europe doivent redoubler d'efforts pour renforcer dans toute l'Europe la sensibilisation à la Recommandation CM/Rec(2007) 14.

391. 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.

392. Premièrement, le bien fondé des exigences légales spécifiques en matière de gouvernance interne devrait être réexaminé afin d'alléger la charge qui pèse sur les ONG et de supprimer toute possibilité d'imposer, lors de l'enregistrement ou de l'octroi de la personnalité juridique, des obligations non prescrites par la loi.

393. Deuxièmement, il conviendrait de lever tous les obstacles inappropriés à la pleine participation des enfants et des non ressortissants à la prise de décisions des ONG.

394. Troisièmement, toutes les restrictions à la liberté des ONG d'adapter leur règlement et structures internes et de créer et liquider des antennes qui n'ont pas de personnalité juridique propre devraient être supprimées.

395. Quatrièmement, le pouvoir des autorités publiques de contester les décisions des ONG devrait être limité aux situations dans lesquelles il importe de protéger un intérêt public légitime.

396. Cinquièmement, les fonctionnaires ne devraient pas disposer du pouvoir général d'assister aux réunions des structures de décision des ONG sans y être invités.

397. Sixièmement, il convient de clarifier la portée des obligations en matière de vérification des comptes et de rapport d'activités et de faire en sorte que ces obligations ne pèsent pas d'un poids trop lourd sur les ONG.

398. Septièmement, les autorités publiques ne devraient pas exercer leur pouvoir d'octroyer ou de suspendre des financements ou d'imposer la participation de fonctionnaires aux réunions des organes de décision des ONG pour exercer une influence indue sur les décisions de ces dernières.

399. Enfin, les organes du Conseil de l'Europe doivent redoubler d'efforts pour renforcer dans toute l'Europe la sensibilisation à la Recommandation CM/Rec(2007) 14, notamment en promouvant sa large diffusion et en soutenant des actions de formation destinées aux ONG et aux autorités publiques.

ANNEXE 1



OING Conf/Exp (2008) 1

Mandat

CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIÈRE 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. À 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 États 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)ou*

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.

