



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

OING Conf/Exp (2011) 1

janvier 2011

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

Peut-on engager la responsabilité et sanctionner les ONG ?

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

Président (nommé par la Conférence des OING siégeant en séance plénière) :

Cyril Ritchie a joué un rôle déterminant dans la rédaction des lignes directrices initiales du Conseil de l'Europe sur le fonctionnement des ONG en Europe et a représenté la Conférence des OING auprès du comité d'experts chargé de rédiger la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe. Il a présidé de 2000 à 2008 l'ONG Société civile et démocratie en Europe (sous ses diverses appellations successives). M. Ritchie réside à Genève.

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

Jeremy McBride est un avocat anglais président d'Interights qui a joué un rôle déterminant dans la rédaction des Principes fondamentaux sur le statut des ONG en Europe et de la Recommandation CM/Rec(2007)14. Il est vice-président de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. M. McBride réside à Strasbourg.

Membres nommés par le Bureau de la Conférence des OING :

Dragan Golubovic, de nationalité serbe, est conseiller juridique principal auprès du Centre européen pour la législation sur les associations à but non lucratif . Il collabore avec le Conseil de l'Europe, le PNUD et l'OSCE sur des projets visant la liberté d'association. M. Golubovic réside à Budapest.

Mihaela Preslavska est une avocate bulgare – active depuis de nombreuses années dans le secteur des ONG à la fois aux niveaux national et international –spécialisée dans la promotion de la bonne gouvernance et des normes relatives à l'obligation de rendre compte. M^{me} Preslavska réside à Bruxelles.

Eric Svanidze est un avocat géorgien très engagé dans le domaine de la défense des ONG. M. Svanidze a également siégé au comité d'experts ayant rédigé la Recommandation CM/Rec(2007) 14 et il a notamment siégé au sein du Comité européen pour la prévention de la torture). M. Svanidze réside à Tbilissi.

De plus, un membre du Secrétariat général du Conseil de l'Europe assiste aux réunions du Conseil d'experts, lequel peut nommer lui-même des membres ad hoc spécialisés dans l'une ou l'autre des questions spécifiques en cours d'examen.

Concernant l'étude thématique de 2010 sur la gouvernance interne des ONG, un membre ad hoc a ainsi été nommé :

Serkan Cenkiz est un avocat turc spécialiste des droits de l'homme et conférencier à temps partiel. Il est membre du comité exécutif du centre des droits de l'homme de l'association du barreau turc. Il réside à Izmir.

TABLE DES MATIÈRES

I	Introduction	parag. 1-9
II	Aperçu thématique	parag. 10 – 207
III	Etudes par pays	parag. 208 - 345
IV	Conclusions	parag. 346 – 361

Annexe 1

Annexe 2

Annexe 3

I INTRODUCTION

1. L'un des principaux motifs de succès du Conseil de l'Europe tient à ce que cette institution est la principale et la plus ancienne d'Europe à promouvoir les valeurs essentielles que sont la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. Cet héritage est inestimable et, bien entendu, requiert des efforts constants en matière de vigilance, de défense et de promotion.
2. Au sein du Conseil de l'Europe, les quatre piliers du « quadrilogue » – à savoir le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Conférence des ONG internationales – contribuent chacun à la défense et au renforcement des valeurs de l'Organisation. Ces différentes institutions disposent chacune d'un mandat, de compétences, d'une structure et de perspectives qui leur sont propres. Elles se renforcent mutuellement en s'efforçant d'atteindre les buts et les objectifs du Conseil de l'Europe.
3. La Conférence des OING contribue grandement et de multiples façons au soutien et au renforcement de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. L'une de ses initiatives les plus innovantes est la création, en 2008, du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG dont le présent ouvrage constitue le rapport 2010. Le mandat du Conseil d'experts couvre les trois « domaines de valeurs » que nous venons d'évoquer. Son travail contribue à la création d'un environnement propice au renforcement des capacités de la société civile en tant qu'acteur responsable de la promotion en Europe de politiques et de pratiques civiques à la fois solides, justes et durables.
4. Le rôle et les responsabilités de la Conférence des OING et de son Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG risquent donc de s'accroître et de se renforcer et, partant, de contribuer naturellement à la réforme nécessaire du Conseil de l'Europe. Pareille tendance ne peut que bénéficier aux citoyens d'Europe et contribuer à satisfaire leurs besoins.
5. Depuis qu'il a été créé en 2008, la principale activité du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG consiste à préparer un rapport annuel : le premier portait sur les **CONDITIONS DE CRÉATION DES ONG** ; le deuxième sur la **GOUVERNANCE INTERNE DES ONG** ; et le troisième – c'est-à-dire le présent ouvrage – sur la **POSSIBILITÉ D'ENGAGER LA RESPONSABILITÉ ET DE SANCTIONNER LES ONG**. Tous ces thèmes se reflètent et sont abondamment mentionnés dans le document fondamental auquel le conseil d'experts se réfère en permanence et dont il assure constamment la promotion : la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe. Ce document, très bien construit, rend justice à la vision du Comité des Ministres et des États membres que celui-ci représente, dans la mesure où il reconnaît et encourage « 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 ».

6. La Recommandation CM/Rec(2007)14 mériterait d'être mieux connue et appliquée. Le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG devrait travailler encore plus étroitement avec les institutions et organes du Conseil de l'Europe afin de « diffuser » la Recommandation et de formuler des conseils et des avis sur sa mise en œuvre effective. On peut également s'attendre à ce que le Conseil d'experts soit plus fréquemment consulté dans le cadre de la rédaction ou de la révision d'une législation relative aux ONG dans l'un quelconque des pays d'Europe, dans la mesure où les lois ou règlements d'application de ladite législation seront davantage conformes aux lignes directrices et aux normes judiciaires énoncées dans la Recommandation CM/Rec(2007)14.
7. Le rapport 2010 du Conseil d'experts a été préparé sur la base des réponses à un questionnaire diffusé largement auprès d'ONG nationales et internationales en Europe et d'analyses effectuées par ses membres. Il constitue une autre contribution précieuse à l'instauration d'un environnement propice au renforcement des capacités des ONG et à une meilleure compréhension par les autorités publiques des besoins, des aspirations et des modalités de fonctionnement de ces organisations, lesquelles s'efforcent quotidiennement d'améliorer la condition humaine. Je remercie sincèrement, pour leur aide à la préparation du rapport, les membres du Conseil d'experts dont les efforts intensifs en matière de recherche et d'analyse reflètent bien l'engagement sans faille. Je remercie particulièrement le coordinateur, Jeremy McBride, un juriste érudit qui a rédigé l'essentiel des principaux chapitres du rapport.
8. J'attire particulièrement l'attention sur une nouveauté dans le rapport de cette année, à savoir l'annexe intitulée ÉVOLUTION DES NORMES ET DE LA JURISPRUDENCE. Ce texte contient des informations et des commentaires qui devraient s'avérer précieux aux ONG et aux autorités gouvernementales – ainsi que, plus largement, à la société civile – dans leurs efforts pour interpréter et mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe visant les organisations non gouvernementales. De plus, l'annexe signale notamment que la Cour européenne des droits de l'homme, en octobre 2009, a mentionné pour la première fois la Recommandation CM/Rec(2007)14. Dans le même contexte, la Cour a tout particulièrement souligné l'importance de la société civile dans le processus démocratique.

9. Je recommande à la Conférence des OING, aux autres partenaires du quadrilogue du Conseil de l'Europe et aux autres organisations intergouvernementales européennes d'étudier attentivement le rapport 2010. Je recommande également aux ONG et aux gouvernements de s'en inspirer dans leur action. J'espère que cet ouvrage pourra contribuer à renforcer les interrelations entre les gouvernements et les ONG pour le plus grand bien de la société.

Cyril Ritchie
Président,
Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG
Septembre 2010

II APERÇU THÉMATIQUE

10. Le présent aperçu porte sur la possibilité éventuelle d'engager la responsabilité et de sanctionner les ONG et comporte deux parties. La première examine la portée des normes internationales applicables en la matière, notamment la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la CEDH ») – telle qu'elle est interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la CrEDH » ou « les Juges de Strasbourg ») – et la Recommandation CM/Rec(2007)14. La seconde partie analyse les réponses à un questionnaire relatif aux droits et à la pratique internes pertinents. La première partie démontre que les possibilités d'engager la responsabilité des ONG (ou des personnes agissant en leur nom) et de les sanctionner demeurent très limitées et la seconde révèle que, même en tenant compte de ces limitations, la mise en œuvre effective des instruments pertinents est encore loin d'être la norme en Europe.

A Normes applicables

11. Aux fins de la présente analyse la « responsabilité » et les « sanctions » s'entendent comme englobant respectivement une obligation de droit civil et des peines pénales ou administratives (incluant non seulement des sanctions pécuniaires, la suspension des activités et l'interdiction ou la dissolution d'une organisation, mais également la confiscation de biens et l'interdiction d'accéder à certaines fonctions que ce soit par le biais d'une nomination ou d'une élection¹).
12. La possibilité d'engager la responsabilité ou de sanctionner une ONG et les personnes qui la dirigent, travaillent pour elle ou en font partie n'est pas une question spécifiquement traitée dans l'un quelconque des traités garantissant la liberté d'association ou soutenant l'action des ONG. Elle fait cependant l'objet de plusieurs dispositions dans la CM/Rec(2007)14.
13. De plus, l'obligation d'accorder la personnalité morale aux ONG – telle qu'elle est énoncée dans la jurisprudence de la CrEDH et du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (ci-après « le CDHNU »)² et qu'elle est aussi prévue par la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales³ – est nécessairement assortie de limitations concernant

¹ Cependant, les sanctions dont il est question ici ne visent pas les ONG considérées comme des organisations terroristes, mais pour lesquelles aucune mesure de mise en œuvre complémentaire n'est préconisée. Voir l'affaire *Segi et autres c. États de l'Union européenne* (décisions nos 6422/02 et 9916/02, 23 mai 2002) dans laquelle les requérants n'ont pas été considérés comme victimes d'une quelconque violation de la CEDH.

² La jurisprudence de cet organe s'applique uniquement aux ONG ayant des adhérents, dans la mesure où elle découle du droit à la liberté d'association, tandis que la Recommandation CM/Rec(2007)14 s'applique à la fois aux ONG ayant des adhérents et aux autres.

³ STCE n° 124, laquelle s'applique aussi bien aux ONG ayant des adhérents qu'aux autres.

la responsabilité ou les sanctions que peuvent encourir, en raison des activités d'une ONG, des personnes autres que l'ONG concernée elle-même. En outre, les limites relatives à l'utilisation et à la nature des sanctions découlent non seulement de la protection inhérente au droit à la liberté d'association, mais également de tout l'éventail de droits personnels garantis aux niveaux européen et universel, ainsi que de nombreux engagements visant à améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et à promouvoir leurs activités⁴.

Responsabilité

14. Pour savoir qui peut voir sa responsabilité engagée au titre des activités d'une ONG, il convient surtout de déterminer si celle-ci est dotée ou non de la personnalité juridique.
15. Comme il est clairement indiqué dans la Recommandation CM/Rec(2007)14, les personnes établissant des ONG devraient être libres de choisir entre une structure informelle et une entité dotée de la personnalité juridique⁵. Cette liberté de choix est également reconnue par 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 (ci-après « la Convention d'Aarhus ») dont les dispositions s'appliquent aussi bien aux « groupes » qu'aux associations et organisations⁶. Cependant, même si certaines ONG peuvent incontestablement fonctionner efficacement sans la personnalité juridique, la possibilité d'opter pour un organe doté de ladite personnalité doit également exister dans la mesure où, selon la CrEDH et le CDHNU, le refus de l'accorder finit invariablement par gêner la poursuite des buts d'une organisation tels qu'ils ont été fixés par ses fondateurs et constitue, par conséquent, une violation du droit à la liberté d'association⁷.

⁴ C'est notamment le cas de l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Déclaration de l'ONU 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 de l'Assemblée générale 53/144 du 9 décembre 1998), de la Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (adoptée par le Comité des Ministres le 6 février 2008 lors de la 1017^e réunion des Délégués des Ministres), des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à la conduite des magistrats, du Document de la conférence sur la dimension humaine de la CSCE (paras. 9.3 et 10.3), de divers engagements souscrits lors de plusieurs réunions de l'OSCE tenues respectivement à Vienne en 1989 (Questions relatives à la sécurité en Europe, paras. 13.3, 13.6 et 21), à Copenhague (paras. 10, 10.1-10.4, 11, 11.2, 32.2, 32.6 et 33) et à Budapest (chapitre VIII, para. 18), ainsi que de la Recommandation du Conseil de l'Europe R(94)12 « sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges » et de la Charte européenne sur le statut des juges.

⁵ Para. 3.

⁶ Article 2(3).

⁷ Voir par exemple : *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95, 10 juillet 1998, para 31 ; *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, 17 février 2004, paras 88 et 93, et *Malakhovsky et Pikul c. Bélarus*, n° 1207/2003, 26 juillet 2005 (CDHNU), para. 7.2. La disposition énoncée au para. 43 du document de la réunion tenue par l'OSCE à Moscou en 1991 – laquelle prévoit que la reconnaissance des États participants n'est accordée qu'aux ONG « qui se déclarent comme telles, selon les procédures

16. La nécessité d'accorder la personnalité juridique découle aussi implicitement de l'obligation d'accorder une reconnaissance appropriée aux organes ayant pour objectif la protection de l'environnement, telle qu'elle est énoncée dans la Convention d'Aarhus⁸. De plus, la personnalité juridique d'une ONG établie dans d'autres États parties doit également être reconnue par les États liés par la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales⁹.
17. La construction – dans le cadre de la jurisprudence de la CrEDH et du CDHNU – de l'obligation d'accorder la personnalité juridique vise cependant uniquement à renforcer la capacité globale des ONG à poursuivre leurs objectifs respectifs, ainsi qu'à engager ou à être partie à des procédures judiciaires¹⁰ et à recevoir des subventions¹¹. Il convient de constater l'absence de la moindre affaire dans laquelle la jouissance de la personnalité juridique a été perçue comme importante sous l'angle de l'engagement d'une forme quelconque de responsabilité.
18. Néanmoins, même si la jurisprudence se concentre sur les capacités inhérentes à la personnalité juridique et si les dispositions conventionnelles en matière de reconnaissance de ladite personnalité ne précisent pas les droits et obligations correspondants, un principe général bien établi du droit veut que l'acquisition de cette personnalité crée une personne morale¹² distincte des autres sous l'angle des obligations (ainsi que des droits) en vertu de la loi¹³.
19. Le fait que ce principe général ne soit que partiellement confirmé dans la première phrase du paragraphe 75 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 – « 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 » – ne devrait pas, cependant, être interprété comme impliquant l'acceptation par des tiers, et notamment par les personnes ayant créé une ONG ou en étant membres, de voir leur responsabilité engagée au titre des activités de l'organisation concernée. La jouissance de la personnalité juridique par une ONG devrait normalement signifier uniquement que ses dettes, son passif et ses autres obligations de caractère civil ne peuvent être opposés

nationales en vigueur » – est potentiellement moins contraignante que l'obligation reconnue dans ces affaires.

⁸ Article 3(4).

⁹ Sous réserve du pouvoir de déroger à cette obligation concernant une ONG qui invoque la présente Convention et qui – par son objet, par son but ou par l'activité effectivement exercée – (a) contrevient à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection des droits et libertés d'autrui ou (b) compromet les relations avec un autre État ou le maintien de la paix et de la sécurité internationales (article 4).

¹⁰ *Église catholique Canée c. Grèce*, n° 25528/94, 16 décembre 1997.

¹¹ *Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan*, n° 44363/02, 1^{er} février 2007.

¹² Qu'il s'agisse d'une société commerciale ou d'une ONG.

¹³ Voir par exemple : *Agrotexim c. Grèce*, n° 14087/89, 24 octobre 1995.

qu'à elle et non à une personne (physique ou morale) tierce, quels que soient par ailleurs les liens entre les deux entités¹⁴.

20. Cependant, la personnalité juridique d'une ONG ne saurait empêcher l'engagement de la responsabilité de personnes (physiques ou morales) tierces au titre d'actes pouvant légitimement être considérés comme les leurs, même s'ils ont été accomplis pour le compte ou au nom de l'ONG concernée.
21. Par conséquent, le paragraphe 75 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 précise clairement que les cadres, directeurs et personnel d'une ONG « peuvent être tenus responsables envers l'ONG [...] en cas de faute dans leur comportement professionnel ou de manquements à leurs devoirs. ». Cette disposition place bien entendu très haut le seuil au-delà duquel il est possible d'invoquer une quelconque responsabilité, de sorte que pareille occurrence risque de demeurer exceptionnelle.
22. En outre, la participation active des membres d'une ONG à la commission d'un délit civil dans le cadre de la poursuite des objectifs de leur organisation pourrait également provoquer l'engagement de la responsabilité des intéressés, indépendamment de la responsabilité que l'ONG pourrait être amenée à assumer pour avoir organisé l'acte commis¹⁵.
23. De même, lorsqu'il est clairement prouvé que des personnes ont créé une ONG afin de tromper des tiers, les intéressés pourraient voir sans aucun doute leur responsabilité engagée au titre des pertes causées à ces derniers : en l'espèce, la personnalité juridique de l'ONG serait considérée comme un stratagème inadmissible et non pas comme un élément de nature à protéger les fondateurs.
24. De plus, comme indiqué clairement dans l'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2007)14, la protection générale accordée aux

¹⁴ Ce raisonnement a été implicitement accepté par la CrEDH dans *Steel et Morris c. Royaume-Uni* (décision), n° 68416/01, 22 octobre 2002 : une affaire dans laquelle les requérants avaient vainement tenté d'attribuer à une ONG (à laquelle ils appartenaient) la paternité d'un ouvrage qu'ils avaient eux-mêmes écrit et qui faisait l'objet d'une action en diffamation ; voir la note suivante.

¹⁵ Comme le prouve l'affaire *Steel et Morris c. Royaume-Uni* (décision), n° 68416/01, 22 octobre 2002. Les requérants – lesquels répondaient d'une accusation de diffamation au titre d'un tract dénonçant la société McDonald's – se plaignaient d'être tenus responsables de la publication des propos litigieux simplement parce qu'ils appartenaient à London Greenpeace, sans que leur participation individuelle à la production ou à la distribution du tract n'ait été clairement prouvée. Toutefois, la CrEDH n'a pas accepté la thèse selon laquelle ils ne se seraient vus infliger aucune sanction au titre de leur appartenance à London Greenpeace, dans la mesure où le juge de première instance avait estimé que les requérants « avaient participé à la création, la confection, l'autorisation et la publication du tract ». En d'autres termes, les Juges de Strasbourg se sont considérés comme dispensés d'examiner l'argument dans la mesure où, selon eux, pour ne pas être tenus responsables de la publication, les requérants auraient dû éviter de participer à toute protestation, action ou campagne contre McDonald's et s'abstenir d'assister aux réunions de London Greenpeace. Cependant, il semble improbable que la simple assistance à une réunion serait considérée comme un motif légitime d'engagement de la responsabilité. Le fait que London Greenpeace était une ONG dépourvue de la personnalité juridique n'a pas été soulevé ou examiné au cours de la procédure.

personnes autres que les ONG contre la mise en cause de leur responsabilité au titre de dettes, d'un passif exigible et d'obligations ne saurait exclure la possibilité pour un système de droit particulier d'accorder aux fondateurs d'une ONG le choix d'opter pour une structure autorisant la mise en cause de la responsabilité personnelle de ses cadres¹⁶. L'existence d'une telle responsabilité ne deviendrait évidemment légitime que si le choix d'opter pour cette forme d'ONG était vraiment libre.

25. Concernant les ONG dépourvues de la personnalité juridique, les personnes susceptibles de voir leur responsabilité engagée au titre des actes accomplis au nom de celle-ci sont les auteurs desdits actes, à savoir les adhérents et les sympathisants de l'ONG concernée¹⁷. Dans la mesure où une telle ONG pourrait être considérée comme disposant d'un personnel, celui-ci se composera d'un ou plusieurs employés choisis parmi les membres ou sympathisants – en fonction des circonstances de la cause – de sorte que les intéressés ne jouiront probablement d'aucune protection au titre des actes qu'ils auraient commis au nom de l'ONG, quitte à se retourner ensuite contre leur employeur en faisant valoir qu'ils ont agi dans le cadre d'un contrat d'emploi.
26. La Recommandation CM/Rec(2007)14 prévoit que les ONG dotées de la personnalité juridique ne peuvent se voir imposer que les obligations généralement applicables à l'ensemble des personnes morales¹⁸ et il en va incontestablement de même en vertu des instruments internationaux et régionaux interdisant la discrimination¹⁹. Si cette disposition ne saurait être considérée comme empêchant le recours à des dispositions législatives déterminées pour établir la responsabilité inhérente à différentes formes de personnalité juridique, la nature de la responsabilité invoquée devrait clairement revêtir le même caractère et la même portée. En outre, toute responsabilité imposée devrait être également entièrement compatible avec les exigences de l'ensemble des droits personnels protégés par les traités européens et universels. Par exemple, le droit à la liberté d'expression doit être interprété comme empêchant toute responsabilité pour diffamation au titre d'un jugement de valeur²⁰ ou toute imposition de dommages-intérêts exorbitants²¹.
27. Bien que la Convention européenne sur la reconnaissance de la propriété juridique des organisations internationales non gouvernementales énonce

¹⁶ Voir le para. 134 de l'exposé des motifs, lequel cite en exemple les associations informelles aux Pays-Bas.

¹⁷ Voir la conclusion énoncée dans *Fraktion Sozialistischer Gewerkschafter im ÖGB Vorarlberg and 128 of its individual members (Köpruner, Falschlunger and others) v. Austria* (décision disponible uniquement en anglais), n° 12387/86, 13 avril 1989, selon laquelle l'engagement de la responsabilité pénale conjointe d'une publication diffamatoire aux adhérents d'une association dépourvue de la personnalité juridique a été considéré comme légitime, dans la mesure où la responsabilité propre de ladite association ne pouvait pas être engagée.

¹⁸ Para. 7.

¹⁹ Voir notamment l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après « le PIDCP ») et l'article 14 du Protocole n° 12 de la CEDH.

²⁰ Voir *Hrico c. Slovaquie*, n° 49418/99, 20 juillet 2004.

²¹ Voir *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, n° 18139/91, 13 juillet 1995.

des « restrictions, limitations ou procédures spéciales prévues pour l'exercice des droits découlant de la capacité juridique » dès lors qu'elles « sont dictées par un intérêt public essentiel »²², le fait que cette disposition vise l'exercice des droits rend peu plausible l'éventualité que lesdites limites exercent un quelconque effet sur la responsabilité réelle d'ONG étrangères.

Sanctions

28. L'imposition de sanctions (administratives ou pénales) à une ONG au titre de ses activités peut, en principe, viser l'organisation concernée elle-même, ses fondateurs, ses employés ou ses membres. Comme pour la responsabilité, la position des ONG dotées de la personnalité juridique diffère de celles qui en sont dépourvues, dans la mesure où ces dernières ne peuvent pas faire l'objet de sanctions (de sorte que seules les personnes qui y sont associées à un titre ou un autre peuvent se voir sanctionner).
29. Les obligations de droit administratif et pénal pouvant entraîner l'application de sanctions à des ONG dotées de la personnalité juridique devraient, conformément au paragraphe 7 de la Recommandation CM/Rec(2007)14, se limiter clairement à celles généralement applicables aux autres personnes morales. Cette approche restrictive est confirmée aux paragraphes 14 et 50 du même instrument, lesquels prévoient respectivement que les ONG devraient être libres d'entreprendre toutes activités économiques, d'affaires ou commerciales licites afin de financer leurs activités (sous réserve du respect des « conditions d'autorisation ou autres conditions réglementaires généralement applicables aux activités concernées ») et de solliciter ou de recevoir des contributions (« sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douanes, de change et de blanchiment d'argent, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques »).
30. Outre le non-respect des lois et règlements d'application générale, les circonstances les plus susceptibles d'entraîner l'imposition de sanctions à des ONG dotées de la personnalité juridique sont la violation d'obligations visant spécifiquement les personnes morales sous l'angle de leurs objectifs et activités, de leur formation et de leur direction, ainsi que de leur respect de l'ensemble des règles légales applicables²³.
31. Cependant, comme pour la responsabilité en droit civil, les motifs invoqués pour imposer des sanctions à une ONG dotée de la personnalité

²² Article 2(2).

²³ Ainsi dans l'affaire *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03, 8 octobre 2009, la CrEDH a estimé que les tentatives alléguées de collecte d'argent auprès d'organismes publics et d'organisations commerciales à titre de cotisations, des inspections prétendument illégales dans des entreprises commerciales et d'autres actes présumés illégaux constituaient autant d'ingérences au droit des entrepreneurs pouvant engager la responsabilité pénale des dirigeants ou des adhérents d'une association. En l'espèce, cependant, aucune des allégations n'a pu être corroborée.

juridique doivent toujours être compatibles avec les exigences de l'ensemble des instruments européens et universels de protection des droits de l'homme. Cette condition exclut, par exemple, l'interdiction ou la dissolution d'une ONG en raison de ses objectifs, dès lors que l'interdiction de la poursuite desdits objectifs n'est absolument pas compatible avec le droit à la liberté d'association²⁴ et que les poursuites visent l'organisation ou la participation à une manifestation protégée par le droit à la liberté de réunion²⁵ ou bien la publication d'un ouvrage protégée par le droit à la liberté d'expression²⁶.

32. De plus, la portée d'une infraction quelconque (pénale ou administrative) donnant lieu à une sanction doit répondre au critère de prévisibilité afin que ladite infraction puisse être considérée comme prévue par la loi et, par conséquent, constituer une limitation acceptable des droits et libertés garantis²⁷.
33. En outre, les procédures conduisant à l'imposition d'une sanction considérée comme pénale en vertu du droit interne ou comme revêtant un caractère pénal par des tribunaux régionaux et internationaux – quelle que soit par ailleurs sa désignation officielle au niveau national²⁸ – doivent toujours être conformes à l'exigence d'un procès équitable énoncée à l'article 6 de la CEDH et à l'article 14 du PIDCP²⁹.

²⁴ Voir par exemple : *Parti communiste unifié et autres c. Turquie* [GC], n° 19392/92, 30 janvier 1998 et *Tüm Haber Sen et Çinar c. Turquie*, n° 28602/95, 21 février 2006.

²⁵ Voir par exemple : *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, n°s 29221/95 et 29222/95, 2 octobre 2001.

²⁶ Voir par exemple : *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs et Gubi .c. Autriche*, n° 15153/89, 19 décembre 1994.

²⁷ Voir par exemple : 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 visant des membres de l'appareil judiciaire appartenant à une loge maçonnique ont été considérées comme contraires à l'article 11 de la CEDH, dans la mesure où elles n'étaient pas énoncées dans des termes suffisamment clairs pour permettre aux intéressés – alors même qu'il s'agissait de personnes bien informées – de prévoir qu'elles encouraient une action disciplinaire si elles s'affiliaient ou restaient membres de celle-ci ; les juges Bîrsan, Bonello, Del Tufo, Jungwiert, Loucaides et Stráznická ont formulé une opinion dissidente dans *Maestri* à propos de la question de la prévisibilité) et l'affaire *Karademirci et autres c. Turquie*, n°s 37096/97 et 37101/97, 25 janvier 2005 (dans laquelle l'assimilation par un tribunal pénal de l'organisation d'une conférence de presse et d'une lecture à haute voix à un acte devant répondre aux mêmes formalités que la rédaction d'un « tract », d'une « déclaration écrite » ou d'une « publication similaire » au sens de la Loi sur les associations a été considérée par les Juges de Strasbourg comme un élargissement de l'extension du domaine d'application de ladite loi qu'il était raisonnablement impossible de prévoir dans les circonstances de l'espèce ; par conséquent, la condamnation des requérants a été analysée en une violation de l'article 10 de la CEDH). Les Juges de Strasbourg ont également estimé, dans l'affaire *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03, 8 octobre 2009, que le critère de prévisibilité n'avait pas été respecté concernant les fondements des avertissements relatifs aux activités d'une ONG, les circonstances dans lesquelles la dissolution devait être appliquée à titre de sanction et la portée du pouvoir d'intervention d'un ministre. Cependant, fait inhabituel, la CrEDH n'a pas conclu à une violation de l'article 11 en se fondant sur cette considération, mais en faisant valoir que l'ingérence litigieuse n'était pas nécessaire dans une société démocratique (voir plus bas).

²⁸ La détermination du caractère « pénal » aux fins de l'article 6 de la CEDH et de l'article 14 du PIDCP revient à la CrEDH et au CDHNU respectivement. Voir par exemple : *Bendenoun c. France*, n° 12547/86, 24 février 1994.

²⁹ Voir par exemple : l'affaire *Piroğlu et Karakaya c. Turquie*, n°s 36370/02 et 37581/02, 18 mars 2008 dans laquelle les Juges de Strasbourg ont estimé que les requérants n'avaient pas eu la possibilité de se

ONG

34. Concernant l'imposition de sanctions aux ONG elles-mêmes, le paragraphe 7 précité de la Recommandation CM/Rec(2007)14 prévoit que les organisations dotées de la personnalité juridique ne devraient être assujetties qu'aux obligations et sanctions de droit administratif et pénal généralement applicables aux autres personnes morales. Cependant, l'approche préconisée par le paragraphe 72 du même instrument est tout aussi importante sous l'angle de la mise en œuvre desdites sanctions. Celui-ci prévoit en effet que :

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.

35. La non-observation de ces règles a permis, dans de nombreux cas, de contester avec succès l'imposition de sanctions à une ONG.
36. Certes, comme indiqué au paragraphe 72 de la Recommandation, il convient de se demander systématiquement en premier lieu si un sujet légitime de préoccupation pour les autorités peut justifier la communication de certaines consignes à une ONG pour l'inciter, par exemple, à cesser une certaine activité ou à commettre un acte spécifique. Généralement, seul le refus subséquent de se soumettre à ces consignes devrait conduire à l'imposition de sanctions et les autorités devraient s'abstenir de recourir immédiatement à des procédures administratives ou pénales à l'encontre de l'organisation concernée.
37. Dans la mesure où toutes les sanctions doivent respecter le principe de proportionnalité, celles qui revêtent un caractère pécuniaire doivent tenir compte à la fois de la gravité de l'infraction particulière en cause et de l'impact de la peine sur l'ONG concernée. En particulier, une sanction pécuniaire entraînant la faillite de l'ONG risque de n'apparaître justifiée qu'en présence de violations graves et répétées de la loi.
38. Une interdiction temporaire des activités d'une ONG au titre de sa conduite dans le passé ne serait pas forcément une sanction inadmissible selon la jurisprudence de la CrEDH ; encore faudrait-il que l'interdiction résulte d'un problème particulièrement grave et ne présente pas un caractère disproportionné dans ses effets.
39. Ces exigences n'ont certainement pas été considérées comme respectées dans les affaires où les activités d'une ONG ont été interdites parce que : celle-ci avait au préalable organisé des rassemblements pour lesquels

défendre en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat devant les tribunaux les ayant condamnés au titre de diverses infractions prévues par la loi sur les associations.

aucune autorisation n'avait été obtenue en vertu de la loi sur les rassemblements ; des mineurs avaient assisté aux dits rassemblements et certains slogans prononcés par leur présence s'analysaient en une incitation à la violence publique³⁰. Dans son analyse des arguments présentés par l'État défendeur, les Juges de Strasbourg ont fait valoir, respectivement, que : (a) ils n'étaient pas convaincus que le non-respect de la législation – par ailleurs passible d'une amende administrative comprise entre 180 et 450 MDL (16-40 EUR) – pouvait être regardé comme un motif pertinent et suffisant pour interdire provisoirement les activités d'un parti de l'opposition ; (b) il n'était pas établi que la présence d'enfants fût le résultat d'une action ou d'une politique de la part du requérant : quiconque (y compris des enfants) pouvait prendre part aux rassemblements qui s'étaient déroulés dans des lieux publics ; c'était plutôt aux parents qu'il revenait de décider s'il fallait permettre à leurs enfants de participer à ces rassemblements et il semblerait aller à l'encontre de la liberté de réunion des parents et des enfants que d'empêcher ces derniers de participer à de tels rassemblements ; (c) ils n'étaient pas persuadés que chanter une chanson d'étudiants plutôt inoffensive puisse raisonnablement être interprété comme un appel à la violence. En constatant une violation de l'article 11 de la CEDH, la CrEDH a rappelé que :

« [...] seules des violations très graves, par exemple celles qui menacent le pluralisme politique ou les principes fondamentaux de la démocratie, peuvent justifier l'interdiction des activités d'un parti politique. Les rassemblements du PPDC étaient pacifiques à tous les égards, il n'y eut aucun appel au renversement du gouvernement par la violence et aucun autre acte portant atteinte aux principes du pluralisme et de la démocratie n'a été commis. Aussi la mesure en cause ne pouvait-elle raisonnablement être considérée comme proportionnée à l'objectif poursuivi ni comme répondant à un 'besoin social impérieux'. »³¹.

40. Cette affaire concernait un parti politique et non pas, par conséquent, une ONG au sens de la Recommandation CM/Rec(2007)14³² mais on peut s'attendre à ce que les Juges de Strasbourg adoptent une approche analogue lorsque la suspension affecte les activités d'une ONG, notamment celles relevant de l'exercice – par ladite organisation, ses membres ou ses sympathisants – du droit à la liberté de réunion, d'expression, de conscience ou de religion.
41. On peut envisager également une situation dans laquelle il existe un besoin social impérieux de suspendre les activités d'une ONG en l'absence de menaces apparentes de renversement, par la force, du gouvernement ou des principes de pluralisme et de démocratie. On peut citer comme exemple des activités faisant courir le risque potentiel d'une perte économique grave et probablement irrécupérable pour un grand nombre de personnes, même s'il est peu probable qu'une suspension générale des activités pourrait se justifier en la circonstance : l'interdiction devrait viser

³⁰ *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova*, n° 28793/02, 14 février 2006.

³¹ Para. 76.

³² Para. 1.

uniquement les activités revêtant un caractère économique et il faudrait par ailleurs des preuves convaincantes de la gravité du risque encouru.

42. La CrEDH exige également que chaque suspension d'activités poursuive un but légitime, ne soit pas disproportionnée – même si l'organisation requérante a adopté un nom illégal – et n'empêche pas les personnes l'ayant créée de défendre leurs intérêts collectifs³³.
43. Lorsque la validité d'une décision imposant à une ONG de cesser provisoirement une activité particulière est contestée, il devrait être possible de solliciter la suspension de l'interdiction le temps que le recours ait été examiné. Il faudrait certainement des circonstances extrêmement graves pour qu'une telle demande soit rejetée et, même dans ce cas, la décision de rejet devrait pouvoir faire elle-même rapidement l'objet d'un contrôle juridictionnel ; sans cette dernière garantie, la suspension prétendument « urgente » des activités d'une ONG pourrait servir de prétexte à leur cessation alors qu'elles sont parfaitement légitimes³⁴.
44. On peut imaginer des circonstances dans lesquelles le comportement réel d'une ONG mériterait l'imposition de sanctions encore plus lourdes que la suspension des activités, à savoir sa dissolution forcée³⁵. De telles circonstances – qualifiées au paragraphe 44 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 comme constitutives d'une « faute grave »³⁶ – sont rarissimes et ne pourraient probablement s'appliquer qu'aux situations dans lesquelles l'ONG concernée s'est livrée à des activités anticonstitutionnelles ou a systématiquement refusé de cesser une autre conduite illégale après avoir été suffisamment prévenue et avoir bénéficié de la possibilité de corriger ses manquements³⁷.

³³ *Tür Köy Sen c. Turquie (décision)*, n° 45504/04, 13 octobre 2009 ; l'utilisation du terme « syndicat » était réservée par la loi à des entités dotées de certains pouvoirs et la suspension visait à empêcher la confusion entre l'organisation et lesdites entités. Voir la confirmation d'un refus d'enregistrer des entités dont le nom était considéré comme en conflit avec celui d'autres entités jouissant d'un statut spécial en vertu de la loi dans *Gorzelik et autres c. Pologne [GC]*, n° 44158/98, et *X c. Suisse (décision)*, n° 18874/91, 12 janvier 1994.

³⁴ La possibilité générale pour une ONG de demander la suspension de toute action administrative prise à son égard est soulignée au paragraphe 71 de la Recommandation CM/Rec(2007)14, tandis que le paragraphe 10 du même instrument insiste sur la nécessité d'un contrôle juridictionnel de tous les actes et omissions des autorités publiques.

³⁵ La liberté des adhérents de décider s'ils désirent continuer à s'associer les autorise clairement à dissoudre une ONG à titre volontaire. Voir le para. 44 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

³⁶ La CrEDH a déclaré dans l'affaire *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03, 8 octobre 2009, que la dissolution en tant que sanction « ne devrait être appliquée que dans des circonstances exceptionnelles faisant apparaître un comportement grave » (para. 63). Le para. 44 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 permet également la dissolution forcée d'une ONG en cas de faillite ou d'inactivité prolongée. Ce dernier motif ne pourrait probablement être invoqué que si des fonds obtenus pour servir l'intérêt public, et notamment des dons ayant fait l'objet d'une déduction fiscale, n'ont pas été utilisés et s'il s'avère nécessaire d'intervenir pour garantir leur utilisation adéquate.

³⁷ Dans son arrêt *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03, 8 octobre 2009, la CrEDH a considéré que : « le simple non-respect de certaines obligations légales en matière de gestion interne des organisations non gouvernementales ne peut être considéré comme une faute suffisamment grave pour justifier la dissolution pure et simple de l'organisation concernée. En conséquence, à supposer même que l'ingérence ait reposé sur des motifs impérieux, la Cour considère

45. La nécessité d'un motif extrêmement bien fondé justifiant une mesure aussi radicale qu'une dissolution a été soulignée à maintes reprises par la CrEDH³⁸. Les Juges de Strasbourg ont fait valoir à ce propos que la protection offerte par l'article 11 de la CEDH ne se limite pas à la simple formation d'une association, mais perdure pendant toute la vie de celle-ci et qu'il est donc nécessaire d'exercer un contrôle rigoureux sur toutes les

que la dissolution immédiate et définitive de l'association constituait une mesure radicale disproportionnée par rapport au but légitime poursuivi. La création en droit interne de sanctions alternatives moins extrêmes telles qu'une amende ou un retrait des avantages fiscaux [...] permettrait d'obtenir plus de souplesse et de choisir des sanctions plus proportionnées.» (para. 82). Voir également la communication du CDHNU dans *Korneenko et al c. Bélarus*, n° 1274/2004, 31 octobre 2006 (dans laquelle il est déclaré que : la décision de justice tendant à dissoudre 'Initiatives civiles' est fondée sur deux types de violations présumées des lois de l'État partie : 1) utilisation de matériel provenant de dons privés à des fins autres que celles prévues, à savoir pour la production de matériel de propagande et l'organisation d'activités de propagande ; et 2) irrégularités dans les documents officiels de l'association. Ces deux catégories de prescriptions légales constituent des restrictions de facto et doivent être évaluées à la lumière des conséquences qui en découlent pour l'auteur et 'Initiatives civiles'. Concernant le premier point, le Comité note que l'auteur et l'État partie divergent quant à la question de savoir si 'Initiatives civiles' a véritablement utilisé son matériel aux fins citées. Il considère que même si 'Initiatives civiles' a utilisé ce matériel, l'État partie n'a pas fourni d'argument expliquant pourquoi il serait *nécessaire*, au sens du paragraphe 2 de l'article 22, d'interdire l'utilisation de ce matériel 'pour la préparation de rassemblements, de réunions, de défilés, de manifestations, de piquets de grève, de grèves, pour la production et la diffusion de matériel de propagande, ainsi que pour l'organisation de séminaires et autres formes d'activités de propagande'. Concernant le deuxième point, le Comité note que les parties divergent à propos de l'interprétation du droit interne et que l'État partie n'a pas fourni d'argument expliquant laquelle des trois irrégularités dans les documents officiels de l'association motivait l'imposition des restrictions prévues au paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte. Même si les documents d'Initiatives civiles' n'étaient pas entièrement conformes aux prescriptions de la législation nationale, les autorités de l'État partie ont eu une réaction disproportionnée en prononçant la dissolution de l'association. Compte tenu des lourdes conséquences de la dissolution d'Initiatives civiles' pour l'exercice du droit de l'auteur à la liberté d'association, ainsi que du caractère illégal du fonctionnement des associations non enregistrées au Bélarus, le Comité conclut que la dissolution d'Initiatives civiles' est disproportionnée et ne satisfait pas aux conditions énoncées au paragraphe 2 de l'article 22. Il y a donc eu violation des droits de l'auteur au titre du paragraphe 1 de l'article 22, paras. 7.4-7.7) et *Belyatsky et al c. Bélarus*, n° 1296/2004, 24 juillet 2007 (dans laquelle il est déclaré que : « même si les violations de la loi électorale présumées commises par 'Viasna' entraient dans la catégorie de la 'perpétration répétée de violations flagrantes de la loi', l'État partie n'a pas fait valoir d'argument plausible pour montrer que les motifs qui ont justifié la dissolution de l'association étaient compatibles avec l'un quelconque des critères énoncés au paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte (sécurité nationale ou sûreté publique, ordre public, protection de la santé et de la morale publiques ou protection des droits et libertés de tierces personnes). Comme l'a déclaré la Cour suprême, les violations des lois électorales avaient été constituées par le non-respect par 'Viasna' de la procédure établie d'envoi d'observateurs aux réunions de la commission électorale et dans les bureaux de vote, et l'offre d'une rétribution à des tierces personnes non membres de 'Viasna' pour leurs services en tant qu'observateurs (voir plus haut para. 2.3). Étant donné les conséquences graves de la dissolution de 'Viasna' pour l'exercice du droit à la liberté d'association de l'auteur et de ses coauteurs, et étant donné que le fonctionnement d'associations non enregistrées est interdit au Bélarus, le Comité conclut que la dissolution de l'association est une mesure disproportionnée et ne satisfait pas aux conditions énoncées au paragraphe 2 de l'article 22. Il y a donc eu violation des droits de l'auteur au titre du paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte. » (para.7.5)).

³⁸ L'ancienne Commission européenne des droits de l'homme avait estimé que cela n'avait pas été le cas concernant des partis politiques et des syndicats dans l'*Affaire grecque*, 12 *Annuaire bis* 172. Cependant, des plaintes visant la dissolution de partis politiques et autres restrictions à la liberté d'association ont fait l'objet d'un règlement à l'amiable dans *France, Norvège, Danemark, Suède et Pays-Bas c. Turquie* n° 9940-9944/82, 7 décembre 1985.

restrictions à la liberté d'association. Ils ont suggéré, dans un premier temps, que ceci vaut particulièrement lorsqu'un parti politique est entièrement dissous et – comme cela était le cas dans la première affaire de ce type lui ayant été soumise – lorsque ses dirigeants se voient interdire de poursuivre toute activité analogue à l'avenir³⁹. Cependant, même si presque toutes les affaires de dissolution suivantes concernaient des partis politiques – lesquels, comme nous l'avons déjà signalé, ne sont pas des ONG aux fins de la Recommandation CM/Rec(2007)14⁴⁰ –, la Cour a appliqué l'approche de contrôle minutieux de la décision de dissolution préconisée par cet instrument et, ce faisant, souligné l'importance du rôle de la société civile⁴¹. Il est donc clair que les exigences fondamentales pesant sur la dissolution sont les mêmes pour les ONG et les partis politiques : il faut non seulement que la mesure soit proportionnée au but légitime poursuivi et revête un caractère exceptionnel, mais aussi que ces motifs soient clairement « pertinents et suffisants »⁴².

46. La première affaire dans laquelle la CrEDH a estimé qu'une dissolution n'était pas justifiée présentait des caractéristiques particulières : le parti politique requérant n'avait même pas été en mesure de commencer ses activités et, par conséquent, la dissolution avait été décidée uniquement sur la base de ses statuts et de son programme. Les deux motifs de dissolution invoqués sur ces bases par la Cour constitutionnelle de l'État défendeur tenaient à ce que, contrairement à une disposition du Code pénal qualifiant d'infraction toute activité politique inspirée par l'idéologie communiste, le requérant avait inclus le mot « communiste » dans son nom et cherchait à promouvoir le séparatisme et la division de la nation. Aux yeux des Juges de Strasbourg, le choix d'un nom ne saurait en principe justifier une mesure aussi radicale que la dissolution en l'absence de toutes autres circonstances pertinentes et suffisantes. Or, ces dernières faisaient clairement défaut en l'espèce. L'approche formaliste de la Cour constitutionnelle turque – laquelle s'était fondée sur l'hypothèse que l'utilisation d'une dénomination proscrite entraîne automatiquement l'application de la disposition du Code pénal – était contredite par le fait qu'à l'époque de la dissolution cette infraction avait été supprimée dudit Code et que la Cour constitutionnelle avait elle-même estimé que le requérant, malgré son nom, n'essayait pas d'établir la suprématie d'une classe sociale sur les autres et, au contraire, répondait aux exigences d'une

³⁹ *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, [GC], n° 19392/92, 30 janvier 1998, para. 46.

⁴⁰ Para. 1.

⁴¹ Voir l'arrêt *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03, 8 octobre 2009, dans lequel les Juges de Strasbourg ont conclu que les irrégularités invoquées pour justifier la dissolution de l'association n'avaient pas été prouvées « par des éléments solides » et qu'elles ne constituaient pas « un motif impérieux justifiant l'ingérence litigieuse » (para. 80). Par conséquent, le motif avancé n'avait pas été jugé « pertinent et suffisant » et il n'avait pas été démontré que la dissolution « répondait à un besoin social impérieux ».

⁴² Le paragraphe 74 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 requiert « des preuves manifestes » que les motifs admissibles de dissolution forcée – à savoir la faillite, l'inactivité prolongée ou une faute grave – existent réellement.

société démocratique, y compris le pluralisme politique, le suffrage universel et la libre participation à la vie politique⁴³.

47. Dans ces circonstances, le choix du nom ne pouvait pas étayer la conclusion selon laquelle, en la cause, le requérant avait opté pour une politique faisant peser une réelle menace sur la société ou sur l'État. Par conséquent les motifs justifiant sa dissolution étaient insuffisants⁴⁴. Bien que le deuxième moyen invoqué par la Cour constitutionnelle, c'est-à-dire un objectif inadmissible, pourrait incontestablement justifier une mesure aussi radicale que la dissolution, il reste encore à démontrer cette condition et l'examen par les Juges de Strasbourg des statuts et du programme du requérant – dans le cadre duquel, il a été tenu compte des difficultés associées au combat contre le terrorisme dans le pays – n'a rien révélé de la sorte. La CrEDH a concédé que le programme d'un parti politique peut cacher des objectifs et intentions différents de ceux qu'il affiche publiquement, tout en ajoutant que pareil stratagème ne peut être détecté qu'en comparant ledit programme avec les actions et les prises de position défendues par le parti : une méthode exclue en l'espèce, le parti requérant ayant été dissous par la force tout de suite après sa formation. Compte tenu de cette dernière considération, une action aussi radicale a été perçue comme une mesure disproportionnée visant à protéger l'ordre constitutionnel et, par conséquent, comme une violation de l'article 11. En fait, la dissolution à ce stade est toujours très difficile à justifier dans la mesure où, comme dans le cas d'un refus de reconnaissance ou d'enregistrement motivé par la crainte des effets potentiels inhérents aux objectifs ou aux activités d'une ONG⁴⁵, la nécessité d'une telle mesure s'avérera très difficile à démontrer⁴⁶.

⁴³ *Parti unifié de Turquie et autres c. Turquie* [GC], n° 19392/92, 30 janvier 1998, para. 55.

⁴⁴ Le choix d'un nom peut rarement justifier une dissolution dès lors que cette question est soulevée dans le cadre du processus de reconnaissance ou d'enregistrement, mais, en tout état de cause, les problèmes relatifs au nom exigent généralement uniquement une légère modification et non la disparition des organisations concernées ; voir *Tür KöySen c. Turquie* (décision), n° 45504/04, 13 octobre 2009.

⁴⁵ Voir l'arrêt précité *Parti unifié de Turquie et autres c. Turquie* [GC], para. 58.

⁴⁶ Voir, dans la même veine, l'affaire *Parti de la Liberté et de la Démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*, n° 23885/94, 8 décembre 1999, dans laquelle un autre parti avait été dissous juste après sa création sans avoir le temps de mener la moindre activité. La Turquie avait affirmé que « l'ÖZDEP porte une part de responsabilité pour les problèmes que pose le terrorisme en Turquie [...] [tout en restant en défaut] d'expliquer comment il pourrait en être ainsi, dès lors que l'ÖZDEP n'a guère eu le temps de déployer la moindre action significative : fondé le 19 octobre 1992, il a été l'objet d'un premier réquisitoire de dissolution le 29 janvier 1993 et a été dissous, d'abord par l'assemblée des fondateurs le 30 avril 1993, puis par la Cour constitutionnelle le 14 juillet 1993. Si danger il y avait, tout au plus pouvait-il émaner du programme de l'ÖZDEP, mais ici non plus, le Gouvernement n'a pas établi de manière convaincante comment, malgré leur attachement déclaré à la démocratie et aux solutions pacifiques, les passages litigieux du programme de l'ÖZDEP pouvaient passer pour exacerber le terrorisme en Turquie. » (para. 46). L'État craignait que le programme du parti tende à menacer l'intégrité territoriale de la Turquie et l'unité de la nation, dans la mesure où il aurait supposé l'existence en Turquie d'un peuple kurde distinct ayant une culture et une langue propres. De plus, le programme de l'ÖZDEP prônant l'abolition de la Direction des affaires religieuses (en soutenant que les affaires religieuses doivent relever des institutions religieuses elles-mêmes), la Cour constitutionnelle avait relevé une atteinte au principe de laïcité. Cependant, les Juges de Strasbourg n'avaient rien trouvé dans le programme qui puisse passer pour un appel à la violence, au soulèvement ou à toute autre forme de rejet des principes démocratiques. Au contraire, le programme insistait sur le respect des règles démocratiques. De plus, la mention d'un droit à l'autodétermination des « minorités nationales ou

48. L'absence de tout acte concret de la part de l'organe dissous est également apparue comme une circonstance importante dans la deuxième affaire examinée par la CrEDH. Cependant, à la différence de l'espèce précédente, celle-ci visait un requérant qui opérait depuis un certain temps et avait été dissous en raison de diverses déclarations publiques considérées, par la Cour constitutionnelle de l'État défendeur, comme autant de preuves pouvant être retenues contre lui, alors même que leur auteur avait cessé d'exercer ses fonctions de président⁴⁷. Les Juges de Strasbourg n'ont rien trouvé dans ces déclarations qui puisse être considéré comme un appel à la violence, un soulèvement ou une autre forme de rejet des principes démocratiques ; ils ont noté, au contraire, que le parti concerné avait souligné la nécessité d'un changement démocratique tout en usant d'un langage fort. De plus, les déclarations orales devaient être lues dans leur contexte : les références à l'autodétermination et au droit de se séparer devaient être comprises sous l'angle de la nécessité de fonder tout système fédéral éventuellement adopté dans le pays sur le libre consentement d'une minorité⁴⁸. Les déclarations ne contenaient aucun propos antidémocratique et, malgré l'absence de tout élément de nature à démentir la sincérité de l'orateur, une action avait été introduite contre le requérant au titre d'un comportement relevant uniquement de l'exercice de la liberté d'expression. Par conséquent, sa dissolution – même si la protection de la sécurité nationale constitue un but légitime – ne peut être perçue que comme une mesure disproportionnée et, partant, non nécessaire dans une société démocratique⁴⁹.

religieuses » ne devait pas être perçue comme un encouragement à la séparation d'avec la Turquie, mais comme une intention de souligner que la réforme proposée devait s'appuyer sur le libre consentement – exprimé par la voie démocratique – des Kurdes. L'absence d'activité a également été invoquée pour analyser la dissolution d'ONG récemment constituées en une violation de l'article 11 dans *Emek Partisi et Şenol c. Turquie*, n° 39434/98, 31 mai 2005 et *IPSD et autres c. Turquie*, n° 35832/97, 25 octobre 2005.

⁴⁷ *Parti socialiste et autres c. Turquie*, [GC], n° 21237/93, 25 mai 1998 ; une tentative antérieure de dissolution du parti s'était soldée par un échec.

⁴⁸ Il est significatif que l'orateur ait été acquitté à l'issue d'une procédure pénale engagée contre lui au titre des discours concernés.

⁴⁹ De même, le simple appel à un changement politique, tel que le projet d'abolition de la Direction des affaires religieuses, pourrait difficilement soulever des objections dans une démocratie. Ce dernier point a également joué un rôle majeur à la fois dans l'affaire *Yazar, Karatas, Aksoy pour le Parti du travail du peuple (HEP) c. Turquie*, n°s 22723/93, 22724/93 et 22725/93, 9 avril 2002, et dans l'affaire *Parti socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie*, n° 26482/95, 12 novembre 2003, dans laquelle il a été estimé que les politiques du parti ne visaient pas à saper le régime démocratique en Turquie et que sa dissolution en leur nom n'était par conséquent pas nécessaire. Dans *Selim Sadak et autres c. Turquie*, n°s 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, 11 juin 2002, la dissolution d'un parti – dans des conditions telles que les requérants avaient perdu leurs sièges au Parlement – a été estimée contraire à l'article 3 du Protocole n° 1, de sorte que les Juges de Strasbourg se sont estimés dispensés d'évaluer les moyens arguant d'une violation de l'article 11. La mesure de dissolution aurait probablement été également considérée comme disproportionnée, car elle se basait plus spécialement sur les discours prononcés par l'ancien président pendant une visite à l'étranger (para. 36). C'est d'ailleurs à cette dernière conclusion que sont en fait parvenus les Juges de Strasbourg dans l'affaire *Dicle pour le Parti démocratique (DEP) de Turquie c. Turquie*, n° 25141/94, 10 décembre 2002, dans laquelle l'impact potentiel des remarques incendiaires faites par le président d'un parti était limité par le fait qu'elles avaient été formulées hors du pays et dans une langue étrangère. Les discours prononcés par d'autres responsables politiques invoqués pour justifier la dissolution n'ont pas été considérés comme antidémocratiques. L'incapacité à apporter la preuve d'une activité impropre d'une ONG ayant

49. Cependant, la CrEDH a estimé la dissolution justifiée dans deux affaires. Dans la première⁵⁰, sa Grande Chambre a estimé que les remarques et les déclarations politiques des dirigeants d'un parti constituaient une base suffisante pour conclure que celui-ci était opposé au système laïc (et donc antidémocratique), prônait plusieurs systèmes juridiques, l'introduction d'une discrimination entre les personnes sur la base de leurs croyances religieuses et l'application de différentes règles religieuses à chaque communauté religieuse, étant entendu que la charia s'appliquerait à la majorité musulmane du pays et/ou constituerait le droit commun. De plus, ses dirigeants avaient donné l'impression de ne pas exclure la possibilité d'un recours à la force dans certaines circonstances pour s'opposer à des programmes politiques particuliers, ou bien pour s'emparer du pouvoir et le garder. Dans ces circonstances, les Juges de Strasbourg ont estimé qu'un État peut raisonnablement s'opposer à l'exécution d'un tel projet incompatible avec les dispositions de la Convention, avant toute tentative de mise en pratique par des actes concrets risquant de compromettre la paix civile et le régime démocratique dans le pays⁵¹.
50. Il est important de relever que, en l'espèce, le danger posé par de tels objectifs n'était pas purement théorique ou illusoire, mais réel, car une action aussi radicale que la dissolution ne peut se justifier qu'en présence d'une menace véritable et immédiate pour l'ordre public. Une telle menace a été considérée comme existant dans cette affaire, dans la mesure où le requérant exerçait une influence importante – puisqu'il détenait un tiers des sièges à l'Assemblée nationale et que son succès allait grandissant lors des élections locales – et en raison du succès remporté par d'autres mouvements politiques basés sur le fondamentalisme religieux dans la

été dissoute en invoquant les motifs autorisés au deuxième paragraphe de l'article 11 a également conduit à la constatation d'une violation dudit article dans les affaires *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce*, n° 26698/05, 27 mars 2008, *Association des citoyens Radko & Paunkovski c. « ex-République yougoslave de Macédoine »*, n° 74651/01, 15 janvier 2009, et *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03, 8 octobre 2009. Une approche analogue semble avoir été adoptée par le CDHNU, si l'on en juge par sa communication dans l'affaire *Park c. Corée*, n° 628/1995, 20 octobre 1998, laquelle dénonçait la condamnation de l'auteur à une peine d'un an d'emprisonnement et d'un an de suspension de l'autorisation d'exercer sa profession pour violation de la Loi sur la sécurité nationale, en raison de son appartenance et de sa participation aux activités d'une organisation américaine composée de jeunes Coréens et ayant pour but de discuter de questions liées à la paix et à l'unification entre la Corée du Nord et la Corée du Sud. L'affaire n'a pas pu être examinée sous l'angle de la liberté d'association en raison d'une réserve, mais le Comité a conclu à une violation de la liberté d'expression. Il a noté que : « L'État partie a déclaré que les restrictions étaient justifiées en ce qu'elles étaient nécessaires à la sauvegarde de la sécurité nationale et qu'elles étaient fixées par la loi, en vertu de l'article 7 de la Loi sur la sécurité nationale, mais le Comité doit encore déterminer si les mesures prises contre l'auteur étaient nécessaires aux fins indiquées. [...] L'État partie a invoqué la sécurité nationale en faisant état de la situation générale dans le pays et de la menace constituée par 'les communistes nord-coréens'. Le Comité considère que l'État partie n'a pas précisé la nature exacte de la menace que représenterait l'exercice par l'auteur de sa liberté d'expression et estime qu'aucun des arguments avancés par l'État partie ne suffit à rendre compatible avec le paragraphe 3 de l'article 19 la restriction apportée au droit de l'auteur à la liberté d'expression. » (para. 10.3).

⁵⁰ *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, [GC], n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003.

⁵¹ Déclaration figurant au para. 81 de l'arrêt de la chambre daté du 31 juillet 2001, tel qu'il a été confirmé par la Grande Chambre dans son arrêt du 13 février 2003 au para. 102.

conquête du pouvoir politique et l'instauration de leur modèle de société. De plus, l'action n'avait pas été perçue comme disproportionnée sous l'angle de ses effets, car, après la dissolution, cinq dirigeants du parti seulement avaient renoncé à leur mandat parlementaire et à leur fonction de responsable au sein de leur formation⁵². Toutefois, l'examen très méticuleux des diverses remarques et déclarations politiques révèle que la dissolution demeure une mesure extrêmement difficile à justifier et qu'il convient de ne pas adopter à la légère⁵³.

51. La légitimité d'une dissolution forcée a également été reconnue par la CrEDH dans la deuxième affaire, laquelle concernait deux partis politiques⁵⁴. La Cour a considéré que leur dissolution correspondait à un « besoin social impérieux » dans la mesure où, à son avis, les tribunaux nationaux étaient parvenus à des conclusions raisonnables à l'issue d'une étude minutieuse des preuves produites, laquelle leur avait permis d'inférer des liens entre lesdits partis et une organisation terroriste⁵⁵. Compte tenu de la situation qui prévalait dans le pays depuis de nombreuses années sous l'angle des attaques terroristes, les Juges de Strasbourg ont estimé que ces liens pouvaient être objectivement considérés comme une menace pour la démocratie. À leur avis, les constats des juridictions nationales devaient s'inscrire dans le souci international de condamnation de l'apologie du terrorisme. Par conséquent, ils ont considéré que les actes et les discours imputables aux partis requérants constituent un ensemble donnant une image nette du modèle de société conçu et prôné par les intéressés et qui serait en contradiction avec le concept de « société démocratique ». Concernant la proportionnalité de la mesure de dissolution, le fait que les projets des partis requérants étaient en contradiction avec le concept de « société démocratique » et faisaient peser une menace considérable sur la

⁵² Cependant, le fait que les 152 députés restants du parti continuaient à siéger au Parlement et demeuraient en mesure de poursuivre normalement leur carrière politique pourrait suggérer que le danger anticipé n'était pas réellement aussi grave et remettre en question la pertinence de la dissolution. Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant que la CrEDH se soit montrée divisée (quatre voix contre trois) en l'espèce et que les juges dissidents aient insisté sur l'absence de mesures prises à l'encontre des auteurs des remarques et des déclarations utilisées pour justifier la dissolution et sur la nécessité d'accorder davantage d'attention aux programmes formels du parti qu'aux opinions de certains dirigeants. Néanmoins, la Grande Chambre a conclu à l'unanimité à une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 dans *Selim Sadak et autres c. Turquie*, n°s 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, 11 juin 2002 : une affaire dans laquelle la dissolution d'un parti avait entraîné la perte de leur siège au Parlement pour 13 députés.

⁵³ Voir aussi l'affaire *A C R E P c. Portugal* (décision) n° 23892/94, 16 octobre 1995, dans laquelle la Commission européenne des droits de l'homme n'a rien trouvé de répréhensible dans la dissolution d'une association prétendant s'arroger le pouvoir d'attribuer des médailles et titres honorifiques dans le cadre de ce qu'elle appelait « les lois monarchiques remises en vigueur ». Dans ces conclusions, il convient de noter que cette association revendiquait non seulement des prérogatives relevant normalement exclusivement du domaine de l'État, mais avait également l'intention de mener ses activités en vertu d'une constitution (monarchique) antérieure sans tenir compte de la Constitution en vigueur ; elle poursuivait par conséquent un but qui ne pouvait pas passer pour compatible avec l'ordre public portugais. Voir également la décision adoptée par la Commission dans l'affaire *X c. Autriche*, n° 8652/79, 15 octobre 1981, laquelle visait l'interdiction d'une association qui poursuivait les activités illégales d'une autre association dissoute ayant été fondée par le requérant : une mesure jugée nécessaire pour la prévention des désordres.

⁵⁴ *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, n°s 25803/04 et 25817/04.

⁵⁵ L'ETA.

démocratie espagnole a incité les Juges de Strasbourg à considérer que la sanction infligée était proportionnée au but légitime poursuivi au sens de l'article 11, paragraphe 2 de la CEDH.

52. Lorsque la dissolution apparaît justifiée, elle doit néanmoins faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif pour rester valide. L'absence d'un tel contrôle équivaldrait à priver l'organisation concernée d'un recours effectif contre une ingérence éventuelle dans l'exercice de son droit d'association et, par conséquent, s'analyserait en une violation de diverses dispositions tel que l'article 13 de la CEDH⁵⁶. De plus, il faut vraiment des circonstances tout à fait exceptionnelles pour que les effets d'une décision de dissolution ne soient pas suspendus pendant l'examen du recours introduit pour contester sa validité ; l'un des facteurs ayant conduit les Juges de Strasbourg à conclure que la dissolution était disproportionnée dans ces affaires – et à constater par conséquent la violation de l'article 11 – était l'effet « immédiat » de la mesure⁵⁷ (dont le caractère radical aurait sans doute paru moins prononcé en présence d'une possibilité de suspension).

⁵⁶ Cependant, la Cour – dans *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, (décision), 3 octobre 2000 ; dans *Yazar, Karatas, Aksoy pour le Parti du travail du peuple (HEP) c. Turquie*, n^{os} 22723/93, 22724/93 et 22725/93, 9 avril 2002 ; et dans *Dicle pour le parti démocratique (DEP) de Turquie c. Turquie*, n^o 25141/94, 10 décembre 2002 – n'a pas considéré le droit à un procès équitable comme applicable à la décision de dissolution elle-même, en faisant valoir que l'article 6 de la CEDH ne pouvait pas être invoqué puisque l'espèce ne portait pas sur des droits et obligations de caractère civil. Les Juges de Strasbourg n'ont pas estimé nécessaire de considérer la question de l'article 6 dans les affaires *Parti socialiste et autres c. Turquie* [GC], n^o 21237/93, 25 mai 1998, et *Selim Sadak et autres c. Turquie*, n^{os} 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, 11 juin 2002, et ce point n'a pas été non plus soulevé dans les affaires *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* [GC], n^o 19392/92, 30 janvier 1998, et *Parti de la Liberté et de la Démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*, 8 décembre 1999. Nul ne sait avec certitude si la conclusion relative à l'article 6 dans les deux premières affaires se limite aux circonstances particulières de l'espèce, à savoir la dissolution d'un parti politique par une Cour constitutionnelle ; si tel n'est pas le cas, il pourrait s'agir d'une incohérence puisque tout différend visant l'octroi de la personnalité juridique à une association vise les droits et obligations civils de celle-ci ; voir *Apeh Uldozotteinek Szovetsege, Ivanyi, Roth et Szerdahelyi c. Hongrie*, n^o 32367/96, 5 octobre 2000. Cependant, la décision rendue dans *Vatan (Parti démocratique populaire) c. Russie*, n^o 47978/99, 21 mars 2002, suggère que le premier cas de figure est plus probable dans la mesure où la CrEDH a estimé que l'article 6 n'était pas applicable à une procédure ayant abouti à la suspension des activités d'un bureau régional de l'association pendant six mois, lesdites activités étant exclusivement politiques. Même si la dissolution risque d'avoir des conséquences économiques pour une ONG dont les biens sont confisqués (voir plus bas), cette circonstance ne suffit pas pour considérer que la procédure décide de contestations sur les droits et obligations de caractère civil du requérant (lorsque celui-ci est un parti politique), cet aspect de la question revêt un caractère purement incident ; voir la décision sur la recevabilité rendue dans l'affaire *Refah Partisi*. Dans des affaires plus récentes – *IPSD et autres c. Turquie*, n^o 35832/97, 25 octobre 2005, et *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce*, n^o 26698/05, 27 mars 2008 –, la CrEDH a estimé que la procédure conduisant à la dissolution n'avait pas violé l'article 6 sans examiner la question de son applicabilité à une telle mesure, alors que dans *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n^o 37083/03, 8 octobre 2009, elle avait estimé superflu d'examiner les moyens relatifs à l'article 6 après avoir conclu que l'incapacité de justifier la dissolution s'analysait en une violation de l'article 11.

⁵⁷ Voir *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* [GC], n^o 19392/92, 30 janvier 1998 ; *Parti socialiste et autres c. Turquie* [GC], n^o 21237/93, 25 mai 1998 ; *Parti de la Liberté et de la Démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], n^o 23885/94, 8 décembre 1999 ; *Selim Sadak et autres c. Turquie*, n^{os} 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, 11 juin 2002 ; et (implicitement seulement) *Yazar, Karatas, Aksoy pour le Parti du travail du peuple (HEP) c. Turquie*, n^{os} 22723/93, 22724/93 et 22725/93, 9 avril 2002.

53. Dans toutes les affaires de dissolution que nous venons d'examiner, l'une des conséquences automatiques de cette mesure était le transfert des biens des entités concernées à l'État. Cette approche peut sans doute paraître appropriée concernant les activités anticonstitutionnelles, mais, dans les autres cas, elle risque de faire passer la mesure pour disproportionnée⁵⁸. Cependant, un tel transfert automatique des biens n'a pas été jugé répréhensible dans des affaires où le motif de la dissolution découlait des objets statutaires d'une ONG, lesquels contrevenaient aux dispositions législatives régissant l'exercice de la profession d'avocat⁵⁹. Néanmoins, un tel transfert serait probablement considéré comme injustifiable si la dissolution était basée sur d'autres considérations, telles que la violation répétée d'une loi ne revêtant pas un caractère constitutionnel ou l'inactivité prolongée de l'ONG. En pareilles circonstances, rien ne pourrait justifier que l'État profite ainsi d'une pareille aubaine et le respect des motivations des personnes ayant donné des biens à l'ONG imposerait le transfert à un organe poursuivant des objectifs analogues⁶⁰. Outre une violation de l'article 11 (à l'égard d'une ONG ayant des adhérents d'une part et à l'égard lesdits membres d'autre part), le fait de ne pas procéder à un tel transfert constituerait probablement une violation des droits des donateurs de contrôler l'utilisation de leurs biens en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1⁶¹.
54. Les activités des membres d'une ONG – comme les discours – peuvent servir de preuve pour démontrer ses objectifs réels et donc justifier l'imposition d'une sanction, mais l'organisation concernée ne devrait pas

⁵⁸ Comme le prouvent les affaires citées dans la note de bas de page précédente, même si ces biens ne figuraient pas parmi les montants repris dans les demandes en dommages-intérêts. En outre, dans *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, [GC], nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003, la faible valeur des biens transférés a été considérée comme non susceptible d'influencer la proportionnalité de la dissolution. Cependant, dans *Kalifatstaat c. Allemagne* (décision), n° 13828/04, 11 décembre 2006, le transfert des biens d'une ONG dissoute en raison de ses objectifs visant à établir un régime islamique mondial fondé sur la charia a été considéré comme une conséquence secondaire d'une mesure ne violant pas l'article 11 de la CEDH et n'étant donc pas contraire à l'article 1 de son Protocole n° 1.

⁵⁹ *Bota c. Roumanie* (décision), n° 24057/03, 12 octobre 2004.

⁶⁰ De fait, cette approche serait la seule compatible avec le raisonnement sous-tendant la dissolution forcée dans de telles circonstances. Lorsque la dissolution se fonde sur le caractère répété d'activités illégales d'une ONG, le transfert des biens de celle-ci à l'État constitue également une solution impropre, dans la mesure où lesdits biens comprennent aussi des fonds obtenus en vue d'atteindre des objectifs parfaitement légitimes. Le paragraphe 56 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 stipule que les biens doivent être « transférés à une autre ONG ou personne morale poursuivant des objectifs très similaires ou affectés par l'État à la réalisation de tels objectifs », mais que « l'État peut devenir le successeur lorsque les objectifs ou les moyens utilisés par l'ONG pour réaliser ces buts ont été qualifiés d'inacceptables ».

⁶¹ Ce grief n'a été invoqué par aucun des donateurs dans les affaires que nous venons d'examiner et, après avoir tranché la question de la violation alléguée de l'article 11 (sauf dans *Yazar, Karatas, Aksoy pour le Parti du travail du peuple (HEP) c. Turquie*, 9 avril 2002, puisque le requérant n'avait pas soulevé ce moyen), la CrEDH n'a pas jugé utile de se prononcer sur la question de l'application de l'article 1 du Protocole n° 1 sous l'angle des parties elles-mêmes. Par ailleurs, le PIDCP n'énonce aucune garantie des droits de propriété.

être pénalisée pour une conduite attribuable uniquement à des membres individuels⁶².

55. Il convient également de noter la mise en œuvre des restrictions au sein de l'Union européenne, en vertu des diverses résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies exigeant le gel de fonds et des autres ressources financières, ainsi que l'interdiction de voyager imposée aux personnes physiques et aux membres de personnes morales soupçonnés de terrorisme en vertu de la Position commune 2001/931/PESC⁶³. Par conséquent, l'ajout de certaines organisations aux listes a été annulé par les juridictions communautaires en raison, premièrement, du caractère insuffisant de l'exposé des motifs et de l'absence d'un procès équitable et d'un contrôle juridictionnel⁶⁴ et, deuxièmement, de l'insuffisance des preuves démontrant que l'entité concernée est une organisation terroriste⁶⁵.

⁶² Dans laquelle la dissolution immédiate d'une ONG, a été considérée comme violant l'article 11 de la CEDH après la condamnation du président et d'un membre de son comité directeur à un an d'emprisonnement pour avoir fait des déclarations d'ordre politique – dont la teneur était contraire à l'objet social de l'ONG – lors d'un congrès, alors même que cette organisation n'était pas partie à la procédure pénale engagée contre les membres du comité directeur. Une telle mesure a été considérée par les Juges de Strasbourg comme ne répondant pas à un besoin social impérieux et comme n'étant par conséquent pas nécessaire dans une société démocratique. Voir aussi l'affaire *Dicle pour le Parti démocratique (DEP) de Turquie c. Turquie*, n° 25141/94, 10 décembre 2002, dans laquelle l'impact potentiel de remarques incendiaires faites par le président d'un parti avait été jugé limité par le fait que lesdits propos avaient été tenus à l'étranger dans une autre langue. Les discours tenus par d'autres dirigeants invoqués pour justifier la dissolution n'ont pas été jugés antidémocratiques. De plus, alors que dans *Selim Sadak et autres c. Turquie*, n°s 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, 11 juin 2002, les Juges de Strasbourg avaient estimé superflu de se prononcer sur une violation alléguée de l'article 11 dans le cadre de la dissolution d'un parti ayant provoqué la perte par les requérants de leur siège au Parlement – ladite mesure ayant été analysée en une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 –, la mesure de dissolution pourrait probablement être également considérée comme disproportionnée puisque fondée uniquement sur les discours prononcés par l'ancien président du parti alors qu'il se trouvait à l'étranger (para. 36). Voir également la conclusion de la CrEDH dans l'affaire *Parti socialiste et autres c. Turquie* [GC], n° 21237/93, 25 mai 1998, les discours de l'ancien président ne constituent pas une preuve du caractère inadmissible des objectifs du parti et, partant, ne justifient pas la dissolution de celui-ci.

⁶³ Résolutions 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006) et 1822 (2008). La rédaction de ces listes noires est confiée à un Comité des sanctions composé de membres du Conseil de sécurité et a fait l'objet de vives critiques de la part de divers organismes, notamment le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme (Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, A/61/267, 16 août 2006) et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe [*Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne*, Résolution 1597 (2008)] en raison de sa nature davantage politique que judiciaire. En l'absence d'audition et de communication des preuves prises en considération, il n'existe aucune possibilité d'introduire un recours judiciaire contre l'imposition des restrictions, alors même que celles-ci sont supposées s'appliquer pendant une période indéfinie. Des objections analogues ont été formulées concernant la gestion des demandes de retrait des listes, même si des informations très succinctes et d'un caractère très général sont désormais communiquées aux personnes ajoutées aux listes (voir les Résolutions 1730 (2006) et 1735 (2006) du Conseil de sécurité).

⁶⁴ Affaire T-228/02 *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil de l'Union européenne* ('OMPI'), [2006] Rec. p. II-4665 (ECJ) et affaire T-229/02, *Osman Ocalan, pour le compte du Kurdistan Workers' Party (PKK) c. Conseil de l'Union européenne*, 3 avril 2008 (TPI).

⁶⁵ Affaire T-256/07, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil de l'Union européenne*, 23 octobre 2008.

Fondateurs

56. Les personnes dont on sait clairement qu'elles ont fondé une ONG pourraient incontestablement voir leur responsabilité pénale engagée au titre de l'infraction liée à la fraude dans la mesure où, comme pour la responsabilité civile, la personnalité juridique de l'organisation concernée serait considérée comme un artifice inadmissible et non comme un bouclier protégeant les intéressés. De plus, il est peu probable que la CrEDH ou le CDHNU considère comme illicite le fait d'analyser en infraction la tentative d'établir une organisation dotée d'objectifs inadmissibles, à condition toutefois – comme cela a été clairement précisé dans les affaires portant sur une dissolution – que l'on puisse prouver et non pas simplement alléguer cette motivation.

Membres

57. Les membres ne devraient pas généralement faire l'objet de sanctions uniquement en raison de leur appartenance à une ONG, comme cela est explicitement énoncé au paragraphe 24 de la Recommandation CM/Rec(2007)14. Bien que les exemples de l'exposé des motifs⁶⁶ de cet instrument ne portent que sur des mesures prises dans le contexte d'une relation d'emploi dans le secteur public ou privé – par exemple un licenciement⁶⁷ ou la perte du droit à certaines prestations⁶⁸ – d'autres formes de sanctions (y compris pénales) seraient également considérées comme inadmissibles en l'absence de circonstances justifiant une dérogation à l'interdiction générale pesant sur leur utilisation. À supposer même qu'une sanction soit en principe admissible, son caractère et son application spécifique à une instance particulière devraient également respecter le principe de proportionnalité.
58. Dans le contexte de l'emploi, la justification des sanctions peut résider dans un conflit spécifique d'intérêts entre l'appartenance à une organisation et un poste particulier⁶⁹ ou bien dans la nécessité plus générale de maintenir la confiance du public dans l'indépendance et l'impartialité des fonctionnaires comme les juges, les policiers et les militaires.
59. La justification mentionnée ci-dessus pourrait s'appliquer à des personnes travaillant à la fois dans le secteur privé ou public, mais les circonstances devraient être particulièrement impérieuses pour qu'une sanction administrative ou pénale – et non davantage contractuelle – puisse s'appliquer à des employés du secteur privé en raison d'un conflit

⁶⁶ Paras. 60 à 63.

⁶⁷ *Frederiksen c. Danemark* (décision), n° 12719/87, 3 mai 1988.

⁶⁸ Voir par exemple : *Wilson et autres c. Royaume-Uni*, n°s 30668/96, 30671/96 et 30678/96, 2 juillet 2002 (impossibilité pour les membres d'un syndicat d'obtenir certaines augmentations de salaire) et *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, 2 août 2001 (impossibilité pour les membres de loges maçonniques d'être nommés à certains postes).

⁶⁹ Voir par exemple : *Van der Heijden c. Pays-Bas* (décision), n° 11002/84, 8 mars 1985.

d'intérêts entre leur poste et leur appartenance à une ONG. De telles circonstances pourraient toutefois exister dans le cas d'un organisme privé assumant certaines fonctions pour le compte de l'État, par exemple le maintien de la sécurité sur des installations militaires.

60. La dernière proposition de l'article 11 de la CEDH – qui prévoit que la garantie de la liberté d'association ne devrait pas interdire que « des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ses droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État » – semble accorder une autorisation spéciale de recours à des sanctions contre des fonctionnaires, hormis également dans des situations autres qu'un conflit d'intérêts⁷⁰.

61. Cependant, alors que les cas de figure relevant des deux premières catégories sont relativement faciles à imaginer, l'estimation de la portée de la troisième catégorie risque de s'avérer plus problématique en raison de la variété des approches adoptées par les États concernant l'organisation du secteur public. En tout état de cause, les Juges de Strasbourg ont indiqué que cette catégorie « appelle une interprétation étroite »⁷¹ et il est peu probable que le fait qu'une personne soit payée par des fonds publics ou formellement considérée comme un fonctionnaire se révèle un facteur décisif. Il ne fait aucun doute que la CrEDH a laissé ouverte la question de savoir si cette catégorie englobe les enseignants (même si ceux-ci sont qualifiés par le droit interne de fonctionnaires⁷²) et, dans une série d'affaires différentes, la limitation n'a été appliquée à d'autres fonctionnaires que dans la mesure où l'objet de l'institution pour laquelle ils travaillaient se rapprochait de celui des forces armées et de la police⁷³. En outre, les Juges de Strasbourg ne sont pas prêts à considérer les personnes désignées par les collectivités locales pour siéger dans différents organismes publics et privés comme relevant du champ d'application de la limitation, dans la mesure où leur lien avec ladite collectivité est perçu comme moins étroit que celui d'un enseignant avec son employeur⁷⁴. On ne saurait donc exclure que le terme « administration de l'État » finisse par être considéré comme s'appliquant uniquement aux hauts fonctionnaires

⁷⁰ Une limitation du même type figure à l'article 8, para. 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tandis que celles énoncées à l'article 9 de la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et à l'article 22, para. 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'appliquent uniquement aux forces armées et à la police.

⁷¹ *Vogt c. Allemagne* [GC], n° 17851/91, 26 septembre 1995, para. 67, et *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, 2 août 2001, para. 31.

⁷² *Vogt c. Allemagne* [GC], n° 17851/91, 26 septembre 1995, para. 68. Voir aussi, cependant, les préoccupations exprimées par le CDHNU devant le fait que, en République de Corée, « les autres restrictions au droit des enseignants et autres fonctionnaires à la liberté d'association ne satisfont pas aux conditions énoncées au para. 2 de l'article 22 du Pacte », CCPR/C/79/Add.114, 1^{er} novembre 1999, para. 19.

⁷³ Voir l'affaire *Council of Civil Service Unions et autres c. Royaume-Uni* (décision), n° 11603/85, 20 janvier 1987, qui visait des personnes travaillant pour une institution 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.

⁷⁴ *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, 2 août 2001, reprenant le raisonnement tenu dans l'arrêt *Vogt c. Allemagne* [GC], n° 17851/91, 26 septembre 1995.

en tenant compte des restrictions inhérentes au niveau et à la nature de leurs responsabilités⁷⁵.

62. Toute limitation de la liberté d'association de personnes ne relevant pas du champ d'application de cette clause doit être prévue par la loi et, notamment, répondre au critère de prévisibilité mentionné plus haut. Elle doit également être énoncée dans l'un des buts identifiés au deuxième paragraphe de l'article 11 et respecter le principe de proportionnalité, même si elle peut avoir une portée plus large que les restrictions considérées comme acceptables à l'égard de n'importe quel autre justiciable. Ainsi, tout en laissant ouverte la question de savoir si la « légalité » est la seule condition régissant les restrictions lorsque cette clause est applicable⁷⁶, aucune limitation n'a encore été jugée acceptable dans une affaire où les autorités ne poursuivaient pas un but légitime et ne respectaient pas le principe de proportionnalité. En tout état de cause, une restriction aurait peu de chances d'être considérée comme « prévue par la loi » dès lors qu'elle aurait un caractère ou des effets arbitraires et il est également peu probable qu'une restriction n'étant pas étroitement associée à l'exercice de responsabilités par les personnes affectées puisse être considérée comme acceptable. Le licenciement d'un professeur de langue en raison de son appartenance et de sa participation active au parti communiste a été assurément considéré comme une mesure disproportionnée pour protéger la démocratie constitutionnelle, dès lors que le parti lui-même n'avait pas été interdit et que la requérante avait non seulement proclamé son respect pour l'ordre constitutionnel, mais s'était également abstenue de diffuser l'idéologie de son parti dans la salle de classe⁷⁷. Par ailleurs, dans une affaire dans laquelle la clause de limitation n'avait pas été invoquée, la CrEDH a confirmé des restrictions empêchant certains employés d'une collectivité locale de participer activement à l'organisation et à l'administration de partis politiques ou à occuper des

⁷⁵ Cette approche fonctionnelle s'est révélée déterminante pour estimer que certaines restrictions étaient proportionnées dans *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, n° 22954/93, 2 septembre 1998 (voir plus bas), sans que les Juges de Strasbourg n'aient examiné la question de savoir si les employés d'une collectivité locale relèvent de l'administration de l'État. Voir l'utilisation par la CrEDH, dans l'affaire *Pellegrin c. France* [GC], n° 28541/95, 8 décembre 1999, d'un critère fonctionnel pour déterminer si un litige visant l'emploi d'un fonctionnaire relevait du concept « des droits et obligations de caractère civil » et, partant, méritait d'être examiné dans le cadre d'un procès équitable au sens de l'article 6. À leurs yeux, les seules personnes soustraites au champ d'application de cette disposition étaient « les 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'État ou des autres collectivités publiques » (para. 66) en citant comme exemple manifeste de telles activités les forces armées et la police. Cette approche a été partiellement abandonnée dans l'arrêt *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* [GC], n° 63235/00, 19 avril 2007, puisque la CrEDH a estimé que les litiges relatifs à la fonction publique relèvent du champ d'application de l'article 6, sauf s'il s'avère qu'ils sont liés à l'exercice de la puissance publique ou qu'ils remettent en question la relation spéciale de loyauté et de confiance entre certains fonctionnaires et l'État. Ladite approche pourrait cependant se révéler encore utile pour apprécier la portée de la limitation énoncée à l'article 11. L'acceptation, au paragraphe 24 de la Recommandation CM/Rec(2007)14, du fait que l'appartenance à une ONG peut être « considérée comme incompatible avec une fonction ou un emploi particulier » reflète également une approche fonctionnelle de cette question, mais reste cependant susceptible de concerner toute une série de personnes.

⁷⁶ Voir *Rekvényi c. Hongrie*, [GC], n° 25390/94, 20 mai 1999.

⁷⁷ *Vogt c. Allemagne*, [GC], n° 17851/91, 26 septembre 1995.

postes au sein de ces partis, en estimant qu'elles étaient nécessaires pour maintenir une vieille tradition de neutralité politique des personnes chargées de conseiller et de guider les membres élus de la collectivité locale⁷⁸. Elle a pris soin, en l'espèce, de souligner l'importance particulière de la relative précision des fonctions des personnes couvertes par les restrictions⁷⁹.

63. L'acceptation de l'idée que les restrictions peuvent dépasser le champ d'application des restrictions générales énoncées à l'article 11, paragraphe 2, est implicite dans le cadre de l'examen de la question de savoir si la limitation inhérente à « l'administration de l'État » est applicable alors qu'il a déjà été établi que la restriction dénoncée n'était pas « nécessaire dans une société démocratique »⁸⁰.
64. Dans une affaire, la CrEDH a accepté l'idée qu'une interdiction totale pour les membres de la police, ne serait-ce que d'appartenir à un parti politique, ainsi que de mener diverses formes d'activités politiques, peut se justifier 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 »⁸¹. De ce point de vue, elle a estimé comme particulièrement important le fait que la Hongrie après avoir connu un régime totalitaire – lequel se fondait sur une police entièrement dévouée au parti au pouvoir – se trouvait dans un état de transition censé « permettre à la société de ne plus considérer ce corps comme un défenseur du régime totalitaire, mais comme un gardien des institutions démocratiques »⁸². Toutefois, comme l'affaire relative aux employés d'une collectivité locale l'indique⁸³, la neutralité politique revêt une importance pour toutes les sociétés démocratiques : il est donc peu probable qu'une restriction analogue soit considérée comme injustifiée pour la seule raison que l'histoire politique récente de la société concernée diffère de celle de la Hongrie. Néanmoins, en confirmant cette restriction, les Juges de Strasbourg ont insisté sur le fait que les policiers jouissaient encore de nombreuses possibilités de s'engager dans des partis politiques, de sorte que ladite restriction ne pouvait pas être considérée comme disproportionnée dans ses effets sur la liberté d'association ou d'expression⁸⁴.

⁷⁸ *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, n° 22954/93, 2 septembre 1998.

⁷⁹ La CrEDH visait essentiellement en l'espèce les personnes chargées de conseiller une collectivité locale ou de la représenter dans ses rapports avec les médias, mais a également prévu la possibilité, pour certaines catégories d'employés – identifiées à cette fin – de solliciter une exemption dès lors qu'ils ne participent pas réellement à ces fonctions ; le fait est que la CrEDH n'a pas exclu la possibilité pour les intéressés d'être membres d'un parti politique ou de participer à toutes les activités d'un tel parti. Les Juges de Strasbourg, dans *Zdanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, 16 mars 2006, n'ont pas accepté l'idée que les parlementaires sont dans une position identique à celle des employés de la fonction publique couverts par la restriction de l'article 11, sans pour autant exclure leur disqualification au titre d'activités menées en qualité de membres d'une organisation subversive.

⁸⁰ *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, 2 août 2001.

⁸¹ *Rekvényi c. Hongrie*, [GC], n° 25390/94, 20 mai 1999, para. 41.

⁸² *Ibid.*, para. 44.

⁸³ *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, n° 22954/93, 2 septembre 1998.

⁸⁴ Ils pouvaient encore être « parfois soumis à des restrictions dans l'intérêt du service, ils [avaient] le droit de présenter des programmes électoraux, de faire campagne au nom des candidats, de les

65. Toutefois, une telle incompatibilité doit être corroborée par des preuves et non par de simples suppositions⁸⁵.
66. En outre, les motifs énoncés pour justifier l'interdiction d'adhérer à une ONG sous peine de s'exposer à une sanction ne devraient pas aller à l'encontre de l'interdiction de la discrimination, telle qu'elle est énoncée dans les instruments régionaux et universels de protection des droits de l'homme⁸⁶.

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 » (para. 49). Voir aussi l'affaire *Sygounis, Kotsis et Union des officiers de police c. Grèce* (décision), n° 18598/91, 18 mai 1994, dans laquelle la CrEDH a refusé d'analyser comme une ingérence une circulaire – adressée par le ministère de la Justice aux services de police pour leur demander d'interjeter appel contre toute décision judiciaire reconnaissant l'établissement d'une association par des policiers – dans la mesure où ce texte n'avait en pratique aucunement dissuadé les policiers de rejoindre l'association concernée, laquelle avait été légalement inscrite au registre des associations, n'avait pas vu sa légalité contestée et comptait quelque 33 000 adhérents. Les Juges de Strasbourg ont cependant reconnu également comme un élément important le fait qu'une circulaire antérieure interdisant l'adhésion aux syndicats et empêchant ces derniers de représenter les intérêts des policiers avait été suspendue. Au vu des décisions que nous venons de mentionner, il semble peu probable que la confirmation – dans *Council of Civil Service Unions et autres c. Royaume-Uni* (décision), n° 11603/85, 20 janvier 1987 – de l'interdiction totale de rejoindre un syndicat pour des personnes travaillant dans une institution 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 serait désormais considérée comme disproportionnée, malgré sa dimension tenant à la sécurité nationale. Ceci, d'autant plus que la principale préoccupation des autorités publiques en l'espèce concernait les grèves, lesquelles auraient pu être évitées au moyen d'une interdiction visant uniquement ce type d'activités. Il convient également de noter que le Comité de la liberté syndicale de l'OIT a analysé cette interdiction en une violation de la Convention de cette organisation (affaire n° 1261) et que ladite interdiction a été abolie depuis.

⁸⁵ Comme dans l'affaire *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, 2 août 2001. Voir aussi l'affaire *Kiiskinen et Kovalainen c. Finlande* (décision), n° 26323/95, 1^{er} juin 1999, dans laquelle la suggestion qu'un juge n'était pas impartial au sens conféré à ce terme par l'article 6 de la CEDH a été rejetée pour manque de preuves.

⁸⁶ Voir par exemple : l'affaire *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie* (n° 2), n° 26740/02, 31 mai 2007, dans laquelle l'obligation pour tous les candidats à une fonction publique de déclarer leur éventuelle appartenance à une loge maçonnique a été analysée en une violation de l'article 14 combiné à l'article 11, dans la mesure où cette condition prévue par la loi visait uniquement les membres des associations secrètes et maçonniques et non ceux des autres associations. Tout en acceptant qu'une interdiction de nommer des francs-maçons à une fonction publique – introduite pour « rassurer » le public à une époque où le rôle des intéressés dans la vie du pays soulevait des controverses – pût poursuivre les buts légitimes de protection de la sécurité nationale et de prévention des désordres, les Juges de Strasbourg ont relevé que des membres d'autres associations non secrètes potentiellement dangereuses sous cet angle occupaient des fonctions publiques. À leurs yeux, cela pourrait être le cas des partis politiques ou des groupes prônant des idées racistes ou xénophobes, ou bien des sectes ou associations dotées d'une organisation interne de type militaire ou établissant un lien de solidarité rigide et incompressible entre leurs membres ou encore poursuivant une idéologie contraire aux règles de la démocratie, laquelle est un élément fondamental de « l'ordre public européen ». Cependant, en l'espèce, la violation de la Convention résultait de l'absence de justification objective et raisonnable, par l'Italie, de la différence de traitement entre les associations secrètes et les loges maçonniques d'une part et les associations non secrètes d'autre part. La révocation de titulaires de postes dans la fonction publique pour non-respect d'une obligation plus générale de déclarer leur affiliation à une association secrète n'a pas été considérée comme inacceptable dans *Siveri et Chiellini c. Italie* (décision), n° 13148/04, 3 juin 2008.

67. Il convient de noter que, dans aucune des affaires susmentionnées dans lesquelles la CrEDH a admis que l'appartenance à une ONG pouvait être à juste titre considérée par les autorités nationales comme incompatible avec l'occupation d'un poste particulier dans l'administration de l'État, la sanction appliquée n'a dépassé le simple licenciement. Il faudrait donc, apparemment, un ensemble de circonstances particulièrement convaincantes pour que l'imposition d'une sanction administrative ou pénale plus sévère au titre de l'appartenance à une ONG soit considérée comme justifiée par les Juges de Strasbourg.
68. Cependant, la CrEDH n'est pas foncièrement hostile à l'imposition d'une sanction au titre de l'adhésion ou du soutien à une ONG interdite ou dissoute pour des motifs et selon des modalités compatibles avec le droit à la liberté d'association⁸⁷.

⁸⁷ Voir par exemple : *Mehmet Özcan et autres c. Turquie* (décision), n° 56006/00, 13 juin 2002 ; *Koçak, Yavaş et Özyurda c. Turquie* (décision), n°s 23720/02, 23735/02 et 23736/02, 3 juillet 2003 ; *Şırın c. Turquie* (décision), n° 47329/99, 27 avril 2004 ; *Gökdere et Gül c. Turquie* (décision), n° 49655/99, 27 mai 2004 ; *Eşidir et autres c. Turquie*, n° 54814/00, 11 octobre 2005 et *Haydar Kaya c. Turquie*, n° 48387/99, 8 novembre 2005. Cependant, la nécessité de garantir que des ONG et autres associations se retrouvent plongées dans la prétendue « guerre contre la terreur » a été soulignée dans le rapport du Comité d'éminents juristes intitulé « Évaluation des dégâts, urgence de l'action : comment aller de l'avant dans la lutte contre le terrorisme en Europe » (2009). Les auteurs du rapport reconnaissent le besoin pour les gouvernements d'imposer certaines restrictions à la liberté d'association en cas de crainte de violences, mais considèrent que ceux-ci ont abusé de la latitude qui leur est conférée. Ils signalent que l'ambiguïté entourant le terme 'soutien' à une organisation terroriste produit un effet paralysant sur le débat public relatif au règlement des conflits. Tout en reconnaissant qu'un discours public ou des activités caritatives puissent parfois être détournés aux fins de propagande ou d'actes terroristes et que certaines dispositions législatives doivent permettre de contrer ces abus, les auteurs du rapport relèvent qu'une pléthore d'infractions connexes ont été établies dont : l'association ou la fourniture d'un soutien matériel à des terroristes ; le fait de suivre une formation dispensée par des terroristes ou de dispenser une formation à des terroristes ; et la non-communication d'informations visant un acte terroriste. Les auteurs du rapport reconnaissent que l'on peut invoquer des arguments valables pour poursuivre ces infractions, tout en signalant qu'ils ont eu connaissance d'exemples de situations dans lesquelles ces poursuites ont produit un effet paralysant ou ont été utilisées à des fins abusives. Ils déclarent également qu'il appartient aux États de veiller à mettre en place des garanties adéquates contre de telles violations des droits de l'homme et de prendre des précautions afin de ne pas détruire la vie et la réputation d'individus traités publiquement de dangereux complices de terroristes alors qu'ils ne participent pas, en fait, à la moindre activité terroriste. Les auteurs du rapport estiment notamment qu'il est impératif pour les États d'éviter de fustiger le réseau des 'associations' en termes si larges que les médias, les défenseurs des droits de l'homme et les membres des familles (y compris des enfants) des intéressés finissent par être pénalisés. En outre, les auteurs du rapport préconisent également la mise en place de garanties entourant la déclaration d'une organisation comme entité terroriste, notamment en raison de l'absence d'une définition internationale consensuelle du 'terrorisme'. Ils donnent par conséquent des exemples d'affaires dans lesquelles des organisations ont pu être qualifiées de 'terroristes' par l'exécutif sans avoir été notifiées et sans possibilité de réclamer un contrôle juridictionnel (ou alors dans des conditions très restrictives). Ils reprennent à leur compte la recommandation énoncée dans un rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme (UN Doc. A/61/267, 16 août 2006, p. 11), laquelle prône la mise en place – parmi les garanties minimales contre l'imposition de peines injustifiées – d'une procédure permettant la détermination juridictionnelle de la nature terroriste d'une organisation avant que quiconque puisse être puni pour être membre de ladite organisation, la soutenir ou y être associé.

69. De plus, la CrEDH ne verrait pas d'objection à admettre les sanctions infligées aux membres d'une ONG lorsque cette mesure présente un lien avec les propres actes des intéressés – que ceux-ci aient été commis ou non au nom de l'organisation concernée – et ne découle pas simplement de leur appartenance⁸⁸.
70. De plus, l'imposition d'une responsabilité pénale solidaire aux membres individuels d'une ONG dépourvue de la personnalité juridique – au titre d'une publication diffamatoire – n'est pas considérée comme incompatible avec la liberté d'association lorsque cette responsabilité découle de la formulation de la marque d'éditeur apposée sur la publication en question et lorsque l'ONG n'est pas non plus une personne morale susceptible de voir sa responsabilité propre engagée⁸⁹.
71. Les sanctions, infligées aux membres d'une ONG, même si elles reposent réellement sur des motifs légitimes, doivent bien entendu respecter le critère de proportionnalité. Par conséquent, la CrEDH a estimé qu'exiger des requérants – membres du parlement - qu'ils abandonnent leur siège automatiquement à la suite de la dissolution forcée de leur parti constitue une sanction disproportionnée et, partant, une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 en vertu duquel les États parties s'engagent à organiser des élections libres afin d'assurer la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif⁹⁰. Pour parvenir à cette conclusion, les Juges de Strasbourg ont souligné que la déchéance des requérants de leur mandat était indépendante de leurs activités politiques menées à titre personnel et ne visaient pas uniquement les députés dont les mots ou les actes avaient entraîné la dissolution du parti, de sorte que la mesure empêchait les intéressés de s'adonner à leurs activités politiques et les rendait incapables de s'acquitter de leur mandat⁹¹. Une telle déchéance de leur mandat à la suite de la dissolution de leur parti politique, combinée à l'interdiction pour les députés déchus de devenir membres fondateurs ou ordinaires, dirigeants ou vérificateurs aux comptes d'un autre parti pendant cinq ans a

⁸⁸ Voir l'affaire *Kaya c. Turquie* (décision), n° 40885/02, 5 juin 2007 (dans laquelle le requérant avait été condamné – pour avoir distribué des publications au nom d'une association – parce que cet acte violait la réglementation relative à l'activité financière des associations et en particulier la procédure à suivre pour pouvoir émettre des reçus de donation) et l'affaire *Steel et Morris c. Royaume-Uni* (décision), n° 68416/01, 22 octobre 2002 (qui portait sur la responsabilité civile et dans laquelle les Juges de Strasbourg ont conclu à la non-ingérence dans le droit à la liberté d'association des requérants – deux membres d'une ONG – alors que ces derniers faisaient l'objet d'une action en diffamation engagée en raison de la publication d'un tract). Selon le droit interne pertinent, en effet, « toute personne qui est à l'origine d'une publication diffamatoire, effectuée, autorise celle-ci, y participe ou l'approuve » est responsable, de sorte que la procédure ne constituait pas une sanction infligée aux requérants en raison de leur association avec l'ONG en question.

⁸⁹ *Fraktion Sozialistischer Gewerkschafter im ÖGB Vorarlberg et 128 de ses membres individuels (Köpruner, Falschlunger et autres) c. Autriche* (décision), n° 12387/86, 13 avril 1989.

⁹⁰ *Selim Sadak et autres c. Turquie* (n° 2), n°s 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, 11 juin 2002.

⁹¹ Cette conclusion a amené la CrEDH à estimer superflu l'examen des griefs faisant valoir que la déchéance portait également atteinte aux droits des requérants à la liberté d'association, d'expression et de pensée, de conscience et de religion, ainsi qu'à l'interdiction de toute discrimination.

également été considérée comme une sanction disproportionnée et, partant, une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 dans trois autres affaires⁹².

72. Cependant, une interdiction analogue à celle contestée dans les trois dernières affaires n'a pas été perçue comme disproportionnée dans une autre affaire⁹³. De plus, dans deux autres affaires⁹⁴, aucune violation de l'article 11 n'a été constatée par les Juges de Strasbourg au titre de l'interdiction faite aux requérants de se porter candidats à une élection, en raison de leurs activités au sein de partis politiques ayant été dissous à cause de leurs liens avec une organisation terroriste pouvant objectivement être considérée comme une menace pour la démocratie. Les Juges de Strasbourg, dans la première affaire, ont attaché une certaine importance au fait que l'interdiction visait uniquement un petit nombre de dirigeants du parti et, en dehors de la gravité des liens existants et du fait que les requérants n'étaient pas des parlementaires, les deux autres affaires peuvent incontestablement être distinguées de celles analysées jusqu'ici pour la simple raison que l'interdiction s'appliquait à une seule élection et non pas à une période courant sur plusieurs années.
73. Des considérations analogues à celles examinées dans les deux paragraphes précédents seraient également applicables si la conséquence de la dissolution était une interdiction non pas de siéger au Parlement, mais de faire partie du conseil de direction d'une ONG voire d'appartenir à une telle organisation en qualité de membre ordinaire⁹⁵.

Représentants et salariés

74. Les mêmes considérations que celles visant l'imposition de sanctions aux membres ordinaires d'une ONG s'appliqueraient indubitablement à ses représentants et salariés.
75. Ainsi, dans une affaire, la condamnation d'un membre du bureau exécutif d'une ONG pour violation de l'interdiction faite aux associations de constituer des organisations autres que des fédérations et des confédérations – en raison de la participation de l'intéressé à la « Plateforme des objecteurs de conscience à la guerre » (une organisation

⁹² *Ilıcak c. Turquie*, n° 15394/02 ; *Kavakçı c. Turquie*, n° 71907/01 et *Sılay c. Turquie*, n° 8691/02, 5 avril 2007.

⁹³ *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, [GC], n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003.

⁹⁴ *Etxebarria et autres c. Espagne*, n°s 35579/03, 35613/03 et 35626/03 et 35634/03, 30 juin 2009, et *Herritarren Zerrenda c. Espagne*, n° 43518/04, 30 juin 2009.

⁹⁵ Voir par exemple : l'affaire *Kaya et Diri c. Turquie* (décision), n°s 60813/00 et 61317/00, 11 décembre 2007, dans laquelle le grief des requérants a été considéré comme manifestement infondé, dans la mesure où rien dans le dossier ne montrait avec certitude que les intéressés étaient membres du bureau de direction à l'époque des faits alors qu'il n'avait pas été démontré (ou du moins allégué) que, à la suite de la dissolution de leur ONG, lesdits requérants avaient tenté – mais été empêchés – de devenir membres ou directeurs d'une autre association, ou bien qu'ils avaient éprouvé une appréhension ou un sentiment de détresse en raison d'une quelconque interdiction leur ayant été imposée.

dépourvue de statut légal) – a été jugée par la CrEDH comme contraire à l'exigence de prévisibilité pesant sur les restrictions à un droit ou une liberté⁹⁶. Aux yeux des Juges de Strasbourg, la formulation de l'interdiction n'était pas suffisamment claire pour permettre aux membres de l'association concernée de réaliser que l'adhésion à un mouvement ou « plate-forme » pouvait leur valoir des sanctions pénales. De fait, les Juges se sont déclarés en peine de voir comment le soutien aux mouvements concernés pouvait s'analyser en une formation d'une organisation au sens de la loi pertinente et ont considéré que la portée de la disposition invoquée avait été étendue au-delà de ce que l'on pouvait raisonnablement prévoir dans les circonstances de la cause. Par conséquent, l'imposition d'une amende – même si celle-ci fut par la suite suspendue – constituait une violation de l'article 10 de la CEDH. Dans l'affaire *Piroğlu et Karakaya c. Turquie*, la condamnation de l'association pour défaut d'exclusion d'un autre membre de son bureau de direction (ainsi que de certains membres ordinaires) en vertu d'une disposition exigeant que les personnes condamnées au titre de certaines infractions soient exclues des associations dont elles faisaient partie, a été jugée contraire à l'article 11 de la CEDH parce que l'exigence d'exclusion ne reposait en réalité sur aucune base légitime. La requérante, bien qu'ayant été placée en garde à vue pour avoir participé à une action de protestation, avait été relâchée sans qu'aucune action pénale ne soit engagée contre elle à l'époque. Cette circonstance a incité la CrEDH à conclure que l'intéressée avait été privée de la protection juridique adéquate à laquelle elle a droit contre toute ingérence arbitraire dans l'exercice de sa liberté d'association, puisque les conditions tenant à la légalité n'avaient pas été respectées⁹⁷.

76. De même, les Juges de Strasbourg ont conclu à une violation de l'article 11 de la CEDH dans une affaire dans laquelle le président de l'antenne locale d'une association avait été condamné pour avoir participé à un rassemblement illégal à ciel ouvert organisé sans autorisation et, par conséquent, agi en méconnaissance des buts définis dans les statuts de ladite association en raison de sa participation à une conférence de presse⁹⁸. Les Juges de Strasbourg ont estimé que le requérant avait été condamné en sa qualité de dirigeant d'une association pour avoir pris part à une conférence de presse – laquelle avait été *de facto* qualifiée de rassemblement illégal par les autorités – et non pour avoir eu un comportement violent ou avoir scandé des slogans de soutien à une organisation terroriste. En d'autres termes, l'intéressé avait été condamné uniquement pour avoir été présent lors de la conférence, indépendamment d'une quelconque appréciation quant aux modalités pacifiques ou non du déroulement de cette dernière. Aux yeux des Juges de Strasbourg, le cadre juridique ayant servi de base à la condamnation du requérant s'analysait en une mesure générale d'interdiction et cantonnait l'exercice de la liberté de réunion pacifique dans des limites incertaines, dépendantes de l'appréciation opérée à cet égard par les autorités nationales quant au but et

⁹⁶ *Piroğlu et Karakaya c. Turquie* n^{os} 36370/02 et 37581/02, 18 mars 2008.

⁹⁷ Sur la base de cette conclusion, la CrEDH a estimé ne pas être tenue de déterminer si l'ingérence poursuivait un but légitime ou bien si elle était proportionnée au but poursuivi.

⁹⁸ *Çetinkaya c. Turquie*, n^o 75569/01, 27 juin 2006.

statuts des associations. La CrEDH a considéré que de telles mesures affectaient indéniablement à la fois la liberté d'association et l'état de la démocratie en Turquie et qu'il y avait donc eu violation de l'article 11 de la CEDH.

B Analyse des pratiques nationales

77. Dans le cadre de la préparation de cette troisième étude thématique, un questionnaire relatif aux sanctions et à la responsabilité a été envoyé à des ONG dans tous les États membres du Conseil de l'Europe et au Bélarus. Ce questionnaire énonçait toute une série de questions visant spécifiquement l'imposition de sanctions aux ONG et l'engagement de leur responsabilité dans le cadre de leur fonctionnement et de leurs activités. En particulier, il essayait de déterminer : dans quelle mesure les membres d'une ONG, les membres de son organe de gestion et ses représentants peuvent être tenus personnellement responsables des dettes et obligations de celle-ci ; si le fait de mener des activités au nom d'une ONG – avant que celle-ci n'obtienne la personnalité juridique ou soit enregistrée – constitue une infraction ; s'il existe des circonstances dans lesquelles l'appartenance à une ONG constitue une infraction ; les peines éventuelles prévues en cas de faute de conduite d'une ONG ; s'il est possible de suspendre temporairement les activités d'une ONG ; quels sont les motifs de dissolution forcée d'une ONG ; et s'il existe des infractions pouvant être commises uniquement par des ONG étrangères⁹⁹.

⁹⁹ Les questions posées étaient les suivantes :

1. Y a-t-il des circonstances dans lesquelles (a) des membres (éventuellement), (b) des membres d'un éventuel organe de gestion, (c) des représentants et (d) d'autres salariés peuvent être tenus personnellement responsables des dettes et autres engagements et obligations de leur ONG ? Le cas échéant, veuillez préciser ces circonstances et indiquer en outre s'il y a des limites à la responsabilité en question.
2. Le fait de créer une ONG, de mener des activités au nom d'une ONG ou de faire fonctionner d'une autre façon une ONG qui n'a pas la personnalité juridique ou qui n'a pas été enregistrée par un organe officiel constitue-t-il une infraction (administrative ou pénale) ? Le cas échéant, veuillez préciser (a) la sanction maximale qui peut être prononcée et (b) la sanction qui est généralement prononcée.
3. Y a-t-il des circonstances dans lesquelles l'appartenance à une ONG avec ou sans personnalité juridique ou enregistrement constitue une infraction (administrative ou pénale) ? Le cas échéant, veuillez préciser (a) la sanction maximale qui peut être prononcée et (b) la sanction qui est généralement prononcée.
4. Y a-t-il des circonstances dans lesquelles l'appartenance à une ONG constitue une infraction disciplinaire pour un fonctionnaire ? Le cas échéant, veuillez préciser (a) la sanction maximale qui peut être prononcée et (b) la sanction qui est généralement prononcée.
5. Des sanctions (administratives, civiles ou pénales) et des déchéances peuvent-elles être prononcées à l'encontre de personnes appartenant soit à la plus haute instance dirigeante soit à un organe de gestion d'une ONG qui a été dissoute contre sa volonté ? Le cas échéant, veuillez préciser (a) la sanction ou déchéance maximale qui peut être prononcée et (b) la sanction ou déchéance qui est généralement prononcée.
6. Des sanctions (administratives, civiles ou pénales) peuvent-elles être prononcées pour ce qui suit :
 - a. le fait de ne pas signaler à une autorité publique ou de ne pas lui demander son aval pour des modifications du statut, du règlement intérieur, du siège ou de la composition d'un organe de gestion ;

78. Les réponses ne sont pas très complètes, bien que le questionnaire ait été envoyé à toute une série de contacts, y compris des membres de la Conférence des OING et des personnes dont le nom avait été suggéré par des membres individuels du Conseil d'experts. C'est pourquoi, au 5 septembre 2010, nous n'avons obtenu des réponses que pour 21 pays¹⁰⁰ : un résultat très médiocre par rapport aux questionnaires de 2009 et de 2008, lesquels avaient suscité des réponses de 32 et 34 pays respectivement.
79. Comme lors des années précédentes, toutes les réponses ne sont pas exhaustives¹⁰¹ et, dans un certain nombre de cas, les questions ont été mal comprises ou éludées avec une formule du style « Je ne sais pas. ». Des problèmes de traduction sont peut-être à l'origine du caractère lacunaire de certaines réponses, mais il semble également qu'une partie des questionnaires ait été confiée à des personnes n'étant pas suffisamment familiarisées avec la situation générale dans leur pays sous l'angle de

-
- b. le fait de ne pas signaler à une autorité publique que l'ONG a bénéficié d'un don, d'une subvention ou d'un soutien financier ;
 - c. le fait de ne pas avoir fait contrôler et approuver les comptes de l'ONG dans un certain délai ;
 - d. le défaut de présentation à une autorité publique d'un rapport sur les activités (passées ou futures) d'une ONG ;
 - e. l'absence de tenue d'un registre contenant l'adresse et/ou les autres coordonnées des membres ;
 - f. le défaut de communication d'une liste des membres à une autorité publique ; et
 - g. l'absence de demande d'agrément à une autorité publique pour des activités envisagées ?

Le cas échéant, la sanction est-elle prononcée à l'encontre de l'ONG ou d'un salarié ou membre de sa direction jugé responsable du manquement ? Veuillez préciser (a) la sanction maximale qui peut être prononcée et (b) la sanction qui est généralement prononcée.

- 7. Est-il obligatoire de donner à une ONG (a) un avertissement concernant tout manquement allégué indiqué à la question précédente et (b) la possibilité de rectifier sa situation avant d'être passible d'une sanction ? Le cas échéant, veuillez préciser le délai dans lequel cette rectification est autorisée.
- 8. Y a-t-il des circonstances dans lesquelles le fonctionnement d'une ONG peut être suspendu provisoirement par une autorité publique ? Le cas échéant, veuillez préciser les circonstances et indiquer si une telle suspension fait ou non l'objet d'une forme quelconque de contrôle juridictionnel.
- 9. Y a-t-il des circonstances (autres que la faillite) dans lesquelles une ONG peut être dissoute contre sa volonté ? Le cas échéant, veuillez préciser les circonstances et indiquer si une telle suspension fait ou non l'objet d'une forme quelconque de contrôle juridictionnel.
- 10. Y a-t-il des infractions prévues par la loi qui peuvent être commises uniquement par des ONG étrangères ou par des personnes travaillant pour leur compte ? Le cas échéant, veuillez préciser (a) les infractions, (b) la sanction maximale qui peut être prononcée et (c) la sanction qui est généralement prononcée.
- 11. Y a-t-il dans votre pays d'autres domaines de préoccupation en ce qui concerne les sanctions et la responsabilité que peuvent encourir les ONG, leur direction, leurs représentants et leurs salariés ? Le cas échéant, veuillez préciser.

¹⁰⁰ Allemagne, Arménie, Autriche, Bélarus, Croatie, Chypre, Espagne, « ex-République yougoslave de Macédoine », Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Russie, Suisse, Turquie et Ukraine.

¹⁰¹ Une partie des réponses consistait en un simple « oui » ou « non » sans plus de précision et certaines personnes ayant répondu indiquaient ignorer la situation concernant tel ou tel point.

l'imposition de sanctions à des ONG et de l'engagement de leur responsabilité.

80. Dans certains pays, plusieurs personnes ont répondu, ce qui a parfois permis de corroborer leurs réponses respectives ou d'obtenir des informations complémentaires. Toutefois, dans quelques rares cas, les réponses étaient contradictoires, ce que nous n'avons pas manqué de signaler dans l'analyse qui privilégie – en règle générale – la réponse prédominante ou la plus motivée. Nous nous sommes efforcés de résoudre quelques rares contradictions apparentes entre les réponses à différentes questions ou entre certains passages desdites réponses.
81. Comme pour les réponses aux questionnaires antérieurs, il semble que toutes les réponses ne soient pas entièrement exactes. Il existe probablement davantage de motifs de dissolution forcée que ceux énumérés dans certaines réponses. Nombreux sont également les auteurs de réponse qui ont omis de préciser si certaines sanctions ou obligations visent uniquement les ONG ou pourraient être appliquées également à leur personnel et aux membres de leurs divers organes dirigeants. De plus, l'absence de tout élément de réponse concernant l'existence d'un contrôle juridictionnel des sanctions dans certains pays dénote apparemment une méconnaissance générale du système juridique national concerné.
82. Néanmoins, en dépit de leurs limitations, les réponses semblent constituer une bonne base de départ pour l'étude approfondie des problèmes inhérents à l'imposition de sanctions aux ONG en Europe et à l'engagement de leur responsabilité.

Responsabilité personnelle des membres de l'organe de gestion, des représentants et du personnel salarié¹⁰²

83. On signale que, dans six pays, il n'existe aucune circonstance dans lesquelles une ONG peut voir l'un de ses membres (à supposer qu'il s'agisse d'une organisation comptant des membres), les membres de son organe de gestion, ses représentants et ses autres salariés tenus personnellement responsables de ses dettes et autres engagements et obligations¹⁰³.
84. De plus, concernant un pays, la réponse au questionnaire précise que c'est généralement le cas, mais que l'ONG concernée peut éventuellement accepter volontairement cette responsabilité dans ses statuts¹⁰⁴.

¹⁰² Q. 1 : Y a-t-il des circonstances dans lesquelles (a) des membres (éventuellement), (b) des membres d'un éventuel organe de gestion, (c) des représentants et (d) d'autres salariés peuvent être tenus personnellement responsables des dettes et autres engagements et obligations de leur ONG ? Le cas échéant, veuillez préciser ces circonstances et indiquer en outre s'il y a des limites à la responsabilité en question.

¹⁰³ Croatie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Lituanie, République tchèque, Russie et Ukraine.

¹⁰⁴ Suisse.

85. Toutefois, il a été signalé à propos d'un pays que les fondateurs de l'ONG assument solidairement la responsabilité du respect des obligations relatives à la fondation de celle-ci jusqu'à son enregistrement légal¹⁰⁵, alors que dans un autre pays la réponse au questionnaire signale l'existence d'une telle responsabilité des fondateurs ou de leurs représentants désignés, tout en précisant qu'il ne s'agit pas d'une responsabilité solidaire¹⁰⁶.
86. De plus, il a été signalé – dans le cas d'un pays – que les fondateurs doivent assumer intégralement la responsabilité d'un type particulier d'ONG lorsque les biens de l'organisation concernée ne suffisent pas à rembourser ses dettes¹⁰⁷.
87. Concernant quatre pays, les personnes ayant répondu signalent l'existence d'une protection contre l'engagement de la responsabilité des membres d'une ONG au titre de ses dettes et autres engagements ou obligations¹⁰⁸.
88. De plus, concernant un pays, les membres de l'organe de gestion d'une ONG seraient spécifiquement exemptés de toute responsabilité liée à un contrat de travail¹⁰⁹.
89. Cependant, concernant un autre pays, il a été signalé que les membres de l'organe de gestion d'un certain type d'ONG sont personnellement responsables en cas de non-exécution de certains paiements obligatoires¹¹⁰.
90. Les personnes ayant répondu pour deux pays signalent que les membres de certains types d'ONG, ainsi que les membres de l'organe de gestion de celles-ci et leurs autres salariés, peuvent être tenus responsables des dettes et autres obligations de leurs organisations respectives¹¹¹.
91. De plus, il a été signalé que, dans deux autres pays, le président d'une ONG est garant de ses dettes et autres obligations¹¹². Par ailleurs, concernant l'un de ces deux pays, l'auteur de la réponse au questionnaire déclare que les membres et les employés des fondations sont responsables des dettes et autres obligations de ce type spécifique d'ONG¹¹³.
92. Il est également signalé que, dans trois pays, les membres, organes statutaires et vérificateurs aux comptes d'une association assument une responsabilité personnelle au cas où ils auraient consciemment manqué à leurs obligations légales et lésé leur organisation ou fait mauvais usage des

¹⁰⁵ Arménie.

¹⁰⁶ Autriche.

¹⁰⁷ Bélarus (en ce qui concerne ce qu'il est convenu d'appeler les « Institutions »).

¹⁰⁸ Bélarus, Belgique, Hongrie (selon une seule des deux personnes ayant répondu) et Italie.

¹⁰⁹ Belgique.

¹¹⁰ Chypre (concernant les ONG revêtant la forme d'une association à but non lucratif).

¹¹¹ Chypre (concernant les associations, clubs et autres fondations) et Irlande (concernant les associations non enregistrées).

¹¹² France et Turquie (uniquement pour les associations).

¹¹³ Turquie.

biens de celle-ci¹¹⁴. Concernant trois autres pays, cette responsabilité personnelle s'applique uniquement aux membres de l'organe de gestion et aux dirigeants¹¹⁵, alors que, concernant deux autres pays, elle s'étend aux membres de l'organe de gestion, aux représentants et aux autres salariés¹¹⁶, tandis que dans un autre pays cette responsabilité ne s'applique qu'aux membres de l'organe de gestion de l'ONG concernée¹¹⁷. Concernant trois des six pays susmentionnés, l'étendue de cette responsabilité serait illimitée¹¹⁸ et, concernant le quatrième, elle gagnerait même les tiers¹¹⁹. On signale également, concernant un pays spécifique n'ayant pas encore été abordé dans le présent paragraphe, l'existence d'une responsabilité des adhérents, des membres de l'organe de gestion et des représentants d'une ONG ayant lésé des tiers en raison de leurs actes¹²⁰.

93. Concernant un pays, l'auteur de la réponse au questionnaire signale que les salariés peuvent voir leur responsabilité engagée en cas de négligence¹²¹.
94. Cependant, on signale également que, dans un autre pays, la seule responsabilité pouvant être engagée est celle pesant sur tout citoyen ordinaire¹²².

Sanctions applicables aux ONG opérant sans avoir reçu la personnalité juridique ou sans avoir été enregistrées¹²³

95. Pour 15 pays, les personnes ayant répondu au questionnaire déclarent que le fait de créer une ONG, de mener des activités en son nom ou de la faire fonctionner d'une autre façon alors qu'elle est dépourvue de la personnalité juridique ou n'a pas été enregistrée par un organe officiel ne constitue pas une infraction¹²⁴. La situation diffère dans un seul pays dès

¹¹⁴ Allemagne, Autriche (uniquement pour les membres) et France.

¹¹⁵ Espagne, Finlande et Irlande.

¹¹⁶ Italie et Pays-Bas.

¹¹⁷ Belgique.

¹¹⁸ Belgique, Espagne et Finlande (mais l'étendue de la responsabilité peut être réduite en présence de « raisons spéciales »).

¹¹⁹ Finlande.

¹²⁰ Hongrie (selon une réponse ; l'autre réponse suggère que cette disposition concerne uniquement les membres de l'organe de gestion d'une fondation).

¹²¹ Espagne.

¹²² Pologne.

¹²³ Q. 2 : Le fait de créer une ONG, de mener des activités au nom d'une ONG ou de faire fonctionner d'une autre façon une ONG qui n'a pas la personnalité juridique ou qui n'a pas été enregistrée par un organe officiel constitue-t-il une infraction (administrative ou pénale) ? Le cas échéant, veuillez préciser : (a) la sanction maximale qui peut être prononcée et (b) la sanction qui est généralement prononcée.

¹²⁴ Allemagne, Belgique, Chypre, Croatie, France (mais il est précisé que les organisateurs des activités des ONG de ce type doivent faire l'objet de poursuites pénales si lesdites activités constituent elles-mêmes des infractions), Hongrie, Irlande (mais, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les organisations caritatives de 2009 [Charities Act 2009], l'enregistrement est obligatoire dès lors que l'ONG concernée désire mener des activités caritatives), Italie (selon l'une des personnes ayant répondu au questionnaire reçues de ce pays ; la seconde indique que l'infraction existe, mais qu'aucune peine minimale ou maximale n'a été fixée dans la mesure où la sanction dépend de l'obligation

lors que l'ONG concernée est illégale, c'est-à-dire qu'elle appelle publiquement à « des activités extrémistes » : une notion qui n'est pas définie plus avant¹²⁵.

96. Cependant, on signale que, dans deux pays, le fait d'organiser les activités d'une association publique, d'un parti politique, d'une organisation religieuse ou d'une formation non enregistré – ou bien de participer aux dites activités – constitue une infraction pénale¹²⁶. La peine maximale prévue pour cette infraction dans l'un des deux pays concernés¹²⁷ est une peine d'emprisonnement de deux ans, mais – selon les réponses au questionnaire – les deux tiers des affaires jugées déboucheraient sur une simple amende. Concernant le second pays, cette conduite constitue une infraction pénale dont la peine n'est pas fixée dans la législation relative aux ONG, de sorte qu'elle est déterminée par les tribunaux en vertu du Code pénal et des autres lois pertinentes¹²⁸.
97. Concernant un autre pays, on signale que le fait d'organiser les activités d'une ONG non enregistrée ou d'y participer constitue une infraction administrative passible d'une peine n'étant pas fixée par la loi¹²⁹. Dans une autre juridiction, le fait pour une ONG de commencer ses activités avant d'être enregistrée est passible d'une amende comprise entre 350 et 1 500 EUR, mais l'auteur de la réponse au questionnaire n'a pas été en mesure d'indiquer le montant généralement infligé¹³⁰.
98. On signale que, dans un pays, le fait pour une association de ne pas notifier l'autorité publique compétente de sa fondation avant de lancer ses activités (sauf en ce qui concerne celles visant l'élaboration des statuts ou la réunion des premiers représentants) constitue une infraction administrative¹³¹. Les peines prévues sont une amende de 218 EUR la première fois et de 726 EUR en cas de récidive.
99. Concernant un pays, on signale que les représentants d'une ONG menant des « activités illégales » voient leur responsabilité engagée, mais la personne ayant répondu au questionnaire n'était pas en mesure de préciser si ce cas de figure englobe le fonctionnement d'une organisation n'ayant pas été enregistrée, d'autant plus que tout groupe, en tant que réunion de personnes, a le droit de mener des activités publiques sans se faire enregistrer¹³². Cependant, concernant ce même pays, on signale également qu'il n'est pas possible pour une ONG de conclure des transactions financières sans être enregistrée.

assumée), Lituanie (mais la loi prévoit des sanctions au titre d'actes commis sans autorisation lorsqu'une telle formalité est requise), Pays-Bas, Pologne, Russie, Espagne, Suisse et Ukraine.

¹²⁵ Russie.

¹²⁶ Bélarus et Turquie.

¹²⁷ Bélarus.

¹²⁸ Turquie.

¹²⁹ République tchèque

¹³⁰ « Ex-République yougoslave de Macédoine ».

¹³¹ Autriche.

¹³² Arménie.

100. Dans un autre pays, la personne ayant répondu au questionnaire n'a pas été en mesure de fournir des informations sur ce point¹³³.
101. Comme nous l'avons déjà indiqué, dans un pays, les fondateurs assumeraient solidairement la responsabilité des obligations inhérentes à la fondation d'une ONG jusqu'à ce que celle-ci soit légalement enregistrée¹³⁴, alors que dans un autre pays les fondateurs ou leurs représentants légaux assument également cette responsabilité, mais de manière non solidaire¹³⁵. De plus, concernant un troisième pays on signale que les associés d'une ONG non enregistrée sont personnellement responsables de tout dommage infligé à des tiers¹³⁶.

Sanctions applicables au titre de l'appartenance à une ONG¹³⁷

102. On signale que, concernant 14 pays, il n'existe aucun cas de figure dans lequel le fait d'appartenir à une ONG – que celle-ci soit dotée ou non de la personnalité juridique et ait été enregistrée ou non – constitue une infraction (administrative ou pénale)¹³⁸.
103. Dans trois autres pays, la réponse à la question est généralement « non », sauf en ce qui concerne l'appartenance à des organisations « anti-étatiques », « extrémistes » ou « interdites » (mais ni les critères permettant de retenir cette qualification, ni les peines applicables ne sont indiqués)¹³⁹. Concernant l'un de ces pays, on signale une restriction supplémentaire devant prochainement entrer en vigueur concernant l'appartenance à une ONG dont tous les adhérents siègent au sein de l'organe de direction, dans la mesure où certaines personnes ne sont pas habilitées à siéger au sein de cet organe à supposer que l'organisation concernée exerce des activités caritatives¹⁴⁰.

¹³³ Finlande.

¹³⁴ Arménie.

¹³⁵ Autriche.

¹³⁶ Espagne (selon une seule des deux personnes ayant répondu).

¹³⁷ Q. 3 : Y a-t-il des circonstances dans lesquelles l'appartenance à une ONG avec ou sans personnalité juridique ou enregistrement constitue une infraction (administrative ou pénale) ? Le cas échéant, veuillez préciser (a) la sanction maximale qui peut être prononcée et (b) la sanction qui est généralement prononcée.

¹³⁸ Arménie, Belgique, Chypre, Croatie, Espagne, « ex-République yougoslave de Macédoine », France, Hongrie, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Suisse et Ukraine.

¹³⁹ Allemagne (en ce qui concerne la première), Irlande (en ce qui concerne la dernière) et Russie (en ce qui concerne la dernière).

¹⁴⁰ En Irlande, la loi sur les activités caritatives de 2009 [Charities Act 2009] interdit aux personnes suivantes de siéger au conseil de direction d'une organisation caritative : (a) personne ayant été déclaré faillite, (b) personne ayant dû négocier un concordat avec des créanciers, (c) personne inculpée d'une infraction pénale, (d) personne condamnée à une peine d'emprisonnement par un tribunal compétent, (e) personne ayant fait l'objet d'une ordonnance en vertu de l'article 160 de la Loi sur les sociétés de 1990 [Companies Act 1990] ou bien dont la capacité de siéger au conseil de direction d'un fonds a été invalidée ou suspendue en vertu des Lois sur les retraites de 1990 à 2002 [Pensions Acts 1990 to 2002] ou (f) personne ayant été exclue du conseil de direction d'une organisation caritative sur ordre de la High Court en vertu de l'article 74 de la Loi de 2009. Des restrictions analogues pèsent sur la fonction d'administrateur de société, ce qui pourrait empêcher l'adhésion à une ONG dont tous les adhérents siègent au conseil d'administration.

104. Cependant, concernant deux pays, les personnes ayant répondu au questionnaire ont déclaré que le fait d'appartenir à une ONG n'ayant pas été enregistrée constitue une infraction pénale¹⁴¹. Dans l'un d'entre eux, la sanction maximale prescrite serait une peine d'emprisonnement de deux ans, même si, dans environ deux tiers des affaires, les tribunaux se contentent d'infliger une amende¹⁴². Concernant l'autre pays, on signale simplement qu'il appartient aux tribunaux de décider de la peine¹⁴³.
105. Concernant un pays, la personne ayant répondu au questionnaire a cité l'interdiction qui pèse sur les associations « organisées militairement » et l'infraction relative à l'établissement, l'organisation et la participation à la direction d'une association « organisée de manière militaire », sans préciser si l'appartenance à une telle organisation constitue intrinsèquement une infraction¹⁴⁴.
106. Concernant un autre pays, cette question a été traitée comme visant la poursuite des activités d'une association ayant été interdite ou dissoute¹⁴⁵. La peine prescrite pour une telle conduite serait de 218 EUR la première fois et de 726 EUR en cas de récidive.
107. La question semble également ne pas avoir été parfaitement comprise par la personne ayant répondu pour un troisième pays¹⁴⁶.

Sanctions disciplinaires applicables aux fonctionnaires au titre de l'appartenance à une ONG¹⁴⁷

108. Concernant 11 pays, les personnes ayant répondu au questionnaire ont indiqué qu'il n'existe aucune circonstance dans laquelle le fait pour un fonctionnaire d'appartenir à une ONG constitue une infraction disciplinaire¹⁴⁸.
109. De plus, la personne ayant répondu pour un autre pays a déclaré que les fonctionnaires peuvent appartenir à des ONG, mais que les policiers et les

¹⁴¹ Bélarus et Turquie.

¹⁴² Bélarus.

¹⁴³ Turquie.

¹⁴⁴ Finlande.

¹⁴⁵ Autriche.

¹⁴⁶ République tchèque (toute ONG doit être enregistrée pour pouvoir exister).

¹⁴⁷ Q. 4 : Y a-t-il des circonstances dans lesquelles l'appartenance à une ONG constitue une infraction disciplinaire pour un fonctionnaire ? Le cas échéant, veuillez préciser (a) la sanction maximale qui peut être prononcée et (b) la sanction qui est généralement prononcée.

¹⁴⁸ Belgique, Chypre, Croatie, Espagne, « ex-République yougoslave de Macédoine », France (l'une des deux personnes ayant répondu a évoqué l'obligation pour les fonctionnaires publics de respecter les convictions des personnes avec lesquelles ils sont en contact dans le cadre de leur travail), Italie, Lituanie, République tchèque, Suisse.

militaires doivent obtenir au préalable l'autorisation de leurs supérieurs ou, au minimum, informer ceux-ci de leur intention¹⁴⁹.

110. En outre, concernant un autre pays, on signale qu'aucune restriction ne pèse sur l'appartenance à une ONG, sauf en ce qui concerne les juges, les procureurs et les membres de l'armée ou des forces de sécurité¹⁵⁰. Le montant de l'amende administrative infligée aux fonctionnaires de ces catégories en cas de violation de l'interdiction est d'environ 300 EUR.
111. La personne ayant répondu pour un autre pays a déclaré que la seule restriction pesant sur l'appartenance à une ONG concerne les organisations recevant de l'argent de l'étranger¹⁵¹.
112. Concernant un pays, on signale que la responsabilité disciplinaire au titre de l'appartenance à une ONG peut être engagée lorsque ladite appartenance provoque une violation de l'interdiction plus générale – pour certaines catégories de fonctionnaires – de s'adonner à des activités économiques, de siéger au sein d'organes de l'administration centrale ou des collectivités locales ou bien d'entités commerciales, ainsi que d'occuper d'autres fonctions rémunérées, sauf dans le domaine de la science, de l'éducation et de la création¹⁵².
113. Concernant un autre pays, la seule restriction indiquée vise l'appartenance à des organisations « antiétatiques »¹⁵³.
114. Concernant un pays, les personnes ayant répondu au questionnaire ont déclaré que les fonctionnaires ne peuvent pas être membres d'un parti politique ou faire campagne pour une ONG « présentant les caractéristiques d'un mouvement politique »¹⁵⁴.
115. Les personnes ayant répondu pour deux autres pays ont signalé des restrictions visant certaines catégories de fonctionnaires rejoignant un parti ou une association politiques, tout en relevant l'absence de dispositions législatives énonçant précisément les modalités de l'engagement de la responsabilité des intéressés¹⁵⁵.
116. De plus, concernant un pays, on signale l'interdiction pour les soldats ou le personnel militaire servant dans les gardes-frontières d'adhérer à un parti ou à une association ou bien de s'abstenir de démissionner d'un parti ou

¹⁴⁹ Pologne.

¹⁵⁰ Turquie.

¹⁵¹ Russie (selon une seule des deux personnes ayant répondu, mais l'intéressé n'a pas précisé la peine applicable).

¹⁵² Arménie (la personne ayant répondu ne précise pas les catégories de fonctionnaires concernées et les peines dont les contrevenants sont passibles).

¹⁵³ Allemagne (la personne ayant répondu n'a pas précisé les peines dont les contrevenants sont passibles).

¹⁵⁴ Irlande (la personne ayant répondu n'a pas précisé les peines dont les contrevenants sont passibles).

¹⁵⁵ Bélarus et Hongrie (la personne ayant répondu n'a pas précisé les catégories concernées). En Hongrie, l'une des deux personnes ayant répondu a signalé l'absence d'interdiction visant les fonctionnaires siégeant au conseil de direction d'une ONG.

d'une association menant des activités politiques ou soutenant clairement des partis politiques¹⁵⁶.

117. La personne ayant répondu pour un pays a signalé que tout manquement à l'obligation de confidentialité causé par un conflit d'intérêts provoque l'engagement de la responsabilité pénale du contrevenant¹⁵⁷. La sanction applicable est une peine d'emprisonnement pouvant atteindre un an ou une amende de quatrième catégorie.
118. Concernant un autre pays, la réponse cite simplement l'exception relative aux fonctionnaires, telle qu'elle est énoncée à la dernière phrase de l'article 11 de la CEDH¹⁵⁸.

Sanctions applicables à l'issue d'une dissolution forcée¹⁵⁹

119. La personne ayant répondu pour un pays a signalé qu'une peine peut être infligée aux personnes appartenant à la plus haute instance dirigeante ou à un organe de direction d'une ONG ayant été dissoute contre sa volonté¹⁶⁰. Cependant, la réponse ne précise pas clairement si cette procédure est systématiquement engagée. La peine consisterait généralement en un emprisonnement d'une durée comprise entre un et trois ans assorti d'une amende pouvant atteindre 300 EUR.
120. La personne ayant répondu pour un autre pays a également répondu par l'affirmative à la question, sans pouvoir fournir de détails et en englobant dans le même cas de figure la dissolution pour activités illicites et la faillite¹⁶¹.
121. Concernant un troisième pays, on signale que des peines non précisées peuvent être infligées lorsque les administrateurs ou la direction d'une ONG ont mené des activités illégales¹⁶².
122. La personne ayant répondu pour un quatrième pays signale la possibilité d'infliger une amende de 1 500 EUR lorsque l'ONG dissoute revêtait la forme d'une société¹⁶³, mais la réponse aux questions précédentes suggère

¹⁵⁶ Finlande (les peines dont sont passibles les contrevenants n'ont pas été précisées).

¹⁵⁷ Pays-Bas.

¹⁵⁸ Autriche.

¹⁵⁹ Q. 5 : Des sanctions (administratives, civiles ou pénales) et des déchéances peuvent-elles être prononcées à l'encontre de personnes appartenant soit à la plus haute instance dirigeante soit à un organe de gestion d'une ONG qui a été dissoute contre sa volonté ? Le cas échéant, veuillez préciser : (a) la sanction ou déchéance maximale qui peut être prononcée et (b) la sanction ou déchéance qui est généralement prononcée.

¹⁶⁰ Turquie.

¹⁶¹ Espagne (selon une seule des deux personnes ayant répondu ; voir le para. 117). Cette référence croisée devra faire l'objet d'une mise à jour**.

¹⁶² Arménie.

¹⁶³ Irlande.

que la même peine pourrait également être infligée dans d'autres cas de dissolution forcée¹⁶⁴.

123. L'une des personnes ayant répondu pour le cinquième pays signale la possibilité d'infliger des peines (non précisées) uniquement lorsque les dirigeants de l'ONG concernée ont commis une infraction pénale grave, telle qu'un détournement de fonds ou une fraude¹⁶⁵.
124. La personne ayant répondu pour un sixième pays a déclaré qu'une peine (non précisée) ne peut être imposée que si l'organe directeur de l'ONG est responsable d'une infraction pénale grave commise par celle-ci et si l'organisation concernée a été dissoute par un tribunal pour avoir commis ladite infraction¹⁶⁶.
125. Dans le cas de trois autres pays, on signale que des sanctions ne peuvent être infligées que si l'ONG concernée est illégale¹⁶⁷.
126. Les personnes ayant répondu pour 10 pays signalent qu'aucune peine n'est imposée aux membres de l'instance suprême ou de l'organe de direction d'une ONG ayant fait l'objet d'une dissolution forcée¹⁶⁸.
127. Concernant un autre pays, aucune disposition législative ou réglementaire particulière ne semble s'appliquer à cette situation¹⁶⁹.
128. Concernant un autre pays, on signale qu'aucune peine ne peut être infligée pour la simple raison qu'une ONG a été dissoute, tout en précisant que des peines peuvent être infligées dans certaines conditions (lesquelles ne sont pas précisées)¹⁷⁰.
129. Les personnes ayant répondu pour deux autres pays signalent également que des peines peuvent être infligées au titre de la poursuite des activités d'une ONG dissoute¹⁷¹.
130. La personne ayant répondu pour un pays semble ne pas avoir bien compris le sens de la question¹⁷².

¹⁶⁴ Voir, plus haut, la note de bas de page 140.

¹⁶⁵ Hongrie (l'autre personne ayant répondu pour le même pays a déclaré simplement que ce cas de figure s'applique uniquement aux personnes prétendant siéger à l'organe de direction d'une ONG ayant été dissoute).

¹⁶⁶ Lituanie.

¹⁶⁷ Espagne (une seule des deux personnes ayant répondu signale la possibilité d'infliger une peine d'emprisonnement comprise entre deux à quatre ans et une amende), Pologne (sans que la peine soit précisée) et Russie (sans que la peine soit précisée).

¹⁶⁸ Allemagne, Bélarus, Belgique, Croatie, « ex-République yougoslave de Macédoine », France, Italie, République tchèque, Suisse et Ukraine.

¹⁶⁹ Autriche.

¹⁷⁰ Chypre.

¹⁷¹ Autriche et Finlande (aucune des deux personnes ayant répondu ne précisant le montant des amendes applicables).

¹⁷² Pays-Bas (la personne ayant répondu au questionnaire fait état de peines pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement pour les fonctionnaires en cas de conflit d'intérêts).

Sanctions spécifiques¹⁷³

131. On observe de profondes différences entre les réponses visant l'existence et la lourdeur des peines frappant les ONG ne respectant pas certaines conditions relatives à leur fonctionnement et à leur obligation de rendre compte, ne serait-ce qu'en raison de l'absence de telles conditions dans certains pays ou bien du fait que lesdites conditions ne s'appliquent pas toujours à toutes les formes d'ONG.

(a) Changements n'ayant pas fait l'objet d'une notification ou d'une demande d'aval préalable

132. Concernant 10 pays, on signale que le fait de ne pas notifier ou faire approuver le changement de l'adresse, des statuts et de l'organe de direction d'une ONG est passible de peines¹⁷⁴, celles-ci pouvant atteindre la dissolution dans deux pays¹⁷⁵. Concernant un pays, la personne ayant répondu au questionnaire a déclaré qu'une peine ne peut être infligée qu'en cas de non-notification d'une modification des statuts de l'ONG¹⁷⁶.

¹⁷³ Q. 6 : Des sanctions (administratives, civiles ou pénales) peuvent-elles être prononcées pour ce qui suit : (a) le fait de ne pas signaler à une autorité publique ou de ne pas lui demander son aval pour des modifications du statut, du règlement intérieur, du siège ou de la composition d'un organe de gestion ; (b) le fait de ne pas signaler à une autorité publique que l'ONG a bénéficié d'un don, d'une subvention ou d'un soutien financier ; (c) le fait de ne pas avoir fait contrôler et approuver les comptes de l'ONG dans un certain délai ; (d) le défaut de présentation à une autorité publique d'un rapport sur les activités (passées ou futures) d'une ONG ; (e) l'absence de tenue d'un registre contenant l'adresse et/ou les autres coordonnées des membres ; (f) le défaut de communication d'une liste des membres à une autorité publique ; et (g) l'absence de demande d'agrément à une autorité publique pour des activités envisagées ? Le cas échéant, la sanction est-elle prononcée à l'encontre de l'ONG ou d'un salarié ou membre de sa direction jugé responsable du manquement ? Veuillez préciser : (a) la sanction maximale qui peut être prononcée et (b) la sanction qui est généralement prononcée.

¹⁷⁴ Autriche (la peine consiste en une amende de 218 EUR la première fois et de 726 EUR en cas de récidive) ; France (une seule personne a répondu à cette question en indiquant que de tels agissements peuvent entraîner la dissolution ; la seconde a déclaré que toute sanction serait contraire à la garantie constitutionnelle de liberté d'association) ; « ex-République yougoslave de Macédoine » (amende comprise entre 350 et 1 500 EUR) ; Hongrie (peine pouvant aller jusqu'à la dissolution) ; Irlande (concernant le nom des administrateurs d'une ONG constituée sous la forme d'une société anonyme à responsabilité limitée ou bien d'une ONG à vocation caritative depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur les organisations caritatives de 2009 ; les peines ne sont pas précisées), Italie (selon une seule des deux personnes ayant répondu, seules les ONG dotées de la personnalité juridique peuvent se voir infliger des peines ; selon la seconde la peine ne peut être infligée que si l'ONG a commis l'infraction pour en retirer un avantage et peut entraîner la perte de la personnalité juridique, la perte du statut officiel d'« association sans but lucratif d'utilité publique », la perte du statut d'association de promotion sociale, ainsi que des sanctions pécuniaires et la perte de subventions et autres formes de financement public) ; Lituanie (mais pas pour un employé ou un membre de l'organe de direction, les peines n'étant par ailleurs pas précisées) ; Pologne (avertissement, amende d'un montant de 5 000 PLN ou liquidation), République tchèque (peines non précisées), Russie (5 000 RUB) et Turquie (300 EUR).

¹⁷⁵ France et Hongrie (mais uniquement si les modifications ne répondent pas aux critères de validité).

¹⁷⁶ Pays-Bas (la peine revêt la forme d'une « mise à pied » [*dishonour foul discharge*]).

133. Concernant un pays, on signale que le changement d'un administrateur ou la modification des statuts doivent être enregistrés pour pouvoir prendre effet¹⁷⁷ et, concernant deux autres pays, que cette condition vaut également pour la modification des statuts, du règlement interne, de l'adresse du siège ou de la composition de l'un quelconque des organes de direction¹⁷⁸.
134. Les personnes ayant répondu pour quatre pays ont déclaré qu'aucune peine ne sanctionne l'absence de notification ou de demande d'autorisation aux autorités compétentes de toute modification des statuts, du règlement interne, de l'adresse du siège ou de la composition d'un organe de direction,¹⁷⁹ mais, concernant l'un de ces pays, on signale que l'organisation concernée pourrait se voir infliger une amende – dont le montant n'est pas précisé – au cas où les données modifiées seraient utilisées dans le cadre de transactions commerciales légales avant d'avoir été signalées aux autorités publiques¹⁸⁰.
135. On signale que, dans un pays, les ONG ne sont pas tenues de notifier ou de faire approuver leur changement d'adresse à condition, cependant, de rester dans les limites de la même circonscription administrative¹⁸¹. Toutefois, la personne ayant renvoyé le questionnaire relatif au dit pays déclare que la modification du règlement interne d'une ONG n'a pas besoin d'être notifiée ou approuvée.
136. Concernant un pays, la personne ayant répondu au questionnaire a signalé l'absence d'obligation de notification de la sorte, tout en précisant qu'en cas de non-notification, l'ONG concernée risque de perdre son statut d'association d'utilité publique et par conséquent le bénéfice de certains avantages fiscaux¹⁸².
137. La personne ayant répondu pour un autre pays ignorait si l'absence de notification des changements aux autorités compétentes est passible de sanctions¹⁸³.

(b) Déclaration des sommes reçues à titre de don ou de soutien financier

138. Concernant un pays, on signale que le fait de ne pas déclarer à l'autorité compétente un don, une subvention ou un soutien venant de l'étranger peut entraîner la dissolution de l'ONG concernée et la condamnation de son directeur à une amende¹⁸⁴. Dans six autres pays, la non-déclaration de

¹⁷⁷ Arménie.

¹⁷⁸ Belgique (à l'égard des tiers) et Chypre (à l'égard des autorités).

¹⁷⁹ Bélarus, Croatie, Finlande et Ukraine.

¹⁸⁰ Croatie.

¹⁸¹ Arménie : aucune information n'a été communiquée concernant un déménagement hors des limites de la circonscription administrative.

¹⁸² Espagne.

¹⁸³ Allemagne.

¹⁸⁴ Bélarus : le montant de l'amende peut atteindre 300 unités de base, soit environ 3 000 USD.

pareilles sommes peut également entraîner l'imposition d'amendes, mais pas la dissolution¹⁸⁵.

139. Les personnes ayant répondu pour 13 pays signalent l'absence d'obligation spécifique de déclarer à une autorité publique l'encaissement d'un don, d'une subvention ou d'un soutien financier¹⁸⁶. Cependant, deux d'entre elles signalent que les détails doivent figurer dans les comptes de l'ONG concernée¹⁸⁷ et une troisième que ces sommes doivent être mentionnées dans les rapports annuels¹⁸⁸. En outre, quatre réponses rappellent l'existence de l'obligation générale de déclarer toute forme de revenus aux autorités fiscales, sous peine de se voir infliger les sanctions générales prévues par la loi¹⁸⁹.
140. Concernant un autre pays, la personne ayant répondu signale l'absence d'obligation générale de déclaration, tout en précisant que la non-déclaration d'un don, d'une subvention ou d'un soutien financier peut entraîner pour l'ONG concernée la perte de son statut d'association d'utilité publique et, par conséquent, de certains avantages fiscaux afférents¹⁹⁰.
141. Concernant un autre pays, on signale l'absence de sanctions au titre de la non-déclaration d'un don, d'une subvention ou d'un soutien financier, sans indiquer si la loi érige cette déclaration en obligation¹⁹¹.

(c) Contrôle des comptes

142. Concernant un pays, on signale que si une ONG ne fait pas contrôler et approuver ses comptes dans le délai prescrit, elle risque de faire l'objet d'une dissolution¹⁹², tandis que les personnes ayant répondu pour 11 autres

¹⁸⁵ Allemagne (amende dont le montant n'est pas précisé) ; Irlande (amende dont le montant n'est pas précisé, mais uniquement si le don fait plus de 127 EUR et si l'on peut considérer qu'il a été utilisé à des fins politiques dans le contexte d'une élection) ; Italie : une amende peut être infligée selon une seule des deux personnes ayant répondu, laquelle n'a pas précisé le montant ; la seconde a déclaré que la peine n'est infligée que si la non-déclaration vise à procurer un avantage à l'ONG, auquel cas elle peut inclure la perte de la personnalité juridique, du statut officiel d'« association à but non lucratif d'utilité publique » et du statut d'association favorisant la promotion sociale, ainsi qu'entraîner des sanctions pécuniaires et la perte du droit à des subventions et autres fonds publics, voire la récupération des sommes déjà perçues à ce titre ; Pologne (amende dont le montant n'est pas précisé, mais uniquement si l'ONG est une organisation d'utilité publique) ; République tchèque (amende dont le montant n'est pas précisé) ; et Turquie (300 EUR).

¹⁸⁶ Arménie, Autriche, Belgique (mais l'obtention de certains avantages peut être subordonnée à l'approbation par le ministère de la Justice), Croatie, Chypre, « ex-République yougoslave de Macédoine », Finlande, France, Hongrie, Lituanie, Pays-Bas, Russie et Suisse.

¹⁸⁷ Belgique et France (concernant les associations d'utilité publique, selon une seule des deux personnes ayant répondu).

¹⁸⁸ Russie.

¹⁸⁹ Arménie, France, Hongrie et Pays-Bas.

¹⁹⁰ Espagne.

¹⁹¹ Ukraine.

¹⁹² Belgique.

pays signalent qu'un tel manquement est passible d'une peine plus légère¹⁹³.

143. Dans six pays, le fait pour une ONG de ne pas faire contrôler et approuver ses comptes n'entraînerait pour elle aucune peine¹⁹⁴ et la personne ayant répondu pour un septième pays signale qu'aucune obligation de faire contrôler leurs comptes ne pèse sur les ONG¹⁹⁵.
144. Concernant un autre pays, la personne ayant répondu au questionnaire signale l'absence d'obligation générale de contrôle et d'approbation des comptes, tout en précisant que le fait de ne pas se soumettre à ces formalités peut néanmoins entraîner pour l'ONG concernée la perte de son statut d'association d'utilité publique et des avantages fiscaux afférents¹⁹⁶.
145. Concernant un autre pays¹⁹⁷, la réponse ne permet pas de se faire une idée précise de la situation tandis que, concernant un dernier pays¹⁹⁸, la réponse au questionnaire demeure muette sur ce point.

(d) Présentation de rapports

146. Concernant 16 pays, on signale que la non-présentation par une ONG, à une autorité publique, d'un rapport relatif à ses activités passées ou futures n'est passible d'aucune peine¹⁹⁹.

¹⁹³ Allemagne (la peine n'est pas précisée) ; Chypre (uniquement en ce qui concerne les ONG enregistrées comme des associations à but non lucratif, mais la peine n'est pas précisée) ; Finlande (une amende ou une peine d'emprisonnement pouvant atteindre deux ans dans le cadre des règles de droit commun relatives au contrôle des comptes) ; Hongrie [mais uniquement si les sommes encaissées dépassent un certain seuil (non précisé)] ; Irlande [concernant uniquement les sociétés à responsabilité limitée, l'amende correspondante pouvant atteindre 1 270 EUR (cette obligation s'appliquera à toutes les organisations caritatives une fois la loi de 2009 entrée en vigueur)] ; Italie (concernant uniquement les ONG dotées de la personnalité juridique selon l'une des deux personnes ayant répondu au questionnaire, l'autre ayant déclaré que la peine ne sera infligée que si l'ONG a commis le manquement pour en retirer un avantage, auquel cas elle risque de perdre sa personnalité juridique, son statut officiel d'« association à but non lucratif d'utilité publique », son statut d'association favorisant la promotion sociale, ainsi que de subir des sanctions pécuniaires et la perte du droit à des subventions et autres fonds publics, voire la récupération des sommes déjà perçues à ce titre) ; Pologne [sous la forme d'un avertissement, d'une amende ou d'une liquidation (les deux premières peines étant également applicables aux employés de l'ONG concernée)] ; République tchèque (le montant de l'amende n'a pas été précisé) ; Russie (concernant uniquement les fondations) ; et Turquie (amende de 300 EUR).

¹⁹⁴ Croatie, « ex-République yougoslave de Macédoine », France, Lituanie, Pays-Bas, Suisse et Ukraine (sans que l'on sache si cette obligation revêt un caractère général, dans la mesure où la réponse est « Oui en partie. »).

¹⁹⁵ Arménie.

¹⁹⁶ Espagne.

¹⁹⁷ Autriche [la réponse mentionne l'article 24 de la Loi sur les associations (Vereinsgesetz) sans plus de détails].

¹⁹⁸ Bélarus.

¹⁹⁹ Allemagne, Arménie, Autriche, Belgique, Croatie, Chypre, « ex-République yougoslave de Macédoine », Finlande, France, Italie (selon l'une des deux personnes ayant répondu, l'autre ayant fait part d'une telle obligation en précisant simplement que la peine s'applique uniquement aux cas où la non-présentation de rapports vise à procurer un avantage à l'ONG et que cette conduite peut provoquer la perte de la personnalité juridique, du statut officiel d'« association à but non lucratif d'utilité

147. Cependant, concernant deux pays, on signale que le fait de ne pas produire de rapports peut entraîner la dissolution de l'ONG concernée²⁰⁰ voire, dans l'un d'entre eux, l'interdiction pour les membres du conseil d'administration de siéger ensuite en cette qualité au sein d'une autre personne morale²⁰¹. De plus, concernant deux autres pays, on signale que la non-production de rapports est passible d'une amende²⁰².
148. Concernant un pays, la personne ayant répondu signale l'absence d'obligation générale de production de rapports, tout en précisant que la non-production risque d'entraîner pour l'ONG concernée la perte de son statut d'association d'utilité publique et donc de certains avantages fiscaux afférents²⁰³.
149. Concernant un autre pays, la personne ayant renvoyé le questionnaire n'a pas répondu à cette question²⁰⁴.

(e) Tenue d'un registre indiquant l'adresse des membres

150. Concernant 14 pays, les personnes ayant répondu signalent l'absence d'une obligation de tenue d'un registre répertoriant l'adresse et/ou autres coordonnées des membres²⁰⁵, mais – concernant l'un d'entre eux – il a été également signalé qu'une liste des membres ne comportant pas tous ces détails est exigée sous peine d'amende²⁰⁶.
151. Concernant un pays, il est signalé que la tenue d'un tel registre n'est exigée que des ONG revêtant une certaine forme et que le non-respect de cette obligation peut être passible d'une peine²⁰⁷.

publique » et du statut d'association favorisant la promotion sociale, ainsi qu'entraîner des sanctions pécuniaires et la perte du droit à des subventions et autres fonds publics, voire la récupération des sommes déjà perçues à ce titre), Lituanie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Suisse et Ukraine.

²⁰⁰ Hongrie (une seule des deux personnes a répondu et signale que l'obligation de production vise uniquement les ONG d'utilité publique) et Irlande (concernant uniquement les ONG constituées en sociétés à responsabilité limitée).

²⁰¹ Irlande.

²⁰² Russie (5 000 RUB pour l'ONG) et Turquie (300 EUR).

²⁰³ Espagne.

²⁰⁴ Bélarus.

²⁰⁵ Allemagne, Arménie, Autriche, Croatie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Finlande, France, Italie (selon une seule des deux personnes ayant répondu, la seconde évoquant une obligation sans donner de détails en dehors du fait que la peine sera infligée dès lors que le manquement vise à procurer à l'ONG un avantage et risque d'inclure la perte de la personnalité juridique, du statut officiel d'« association à but non lucratif d'utilité publique » et du statut d'association favorisant la promotion sociale, ainsi qu'entraîner des sanctions pécuniaires et la perte du droit à des subventions et autres fonds publics, voire la récupération des sommes déjà perçues à ce titre), Lituanie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Suisse et Ukraine.

²⁰⁶ Croatie.

²⁰⁷ Irlande [concernant uniquement les sociétés à responsabilité limitée, la peine (non précisée dans la réponse) frappe le secrétaire général de la société].

152. Concernant deux autres pays, il est signalé que la non-teneur d'un registre répertoriant l'adresse et/ou d'autres coordonnées pourrait être considérée comme une violation de la loi suffisamment grave pour justifier une dissolution²⁰⁸. La personne ayant répondu pour un troisième pays signale que ce manquement serait sanctionné par une peine non précisée²⁰⁹, mais dans d'autres pays une amende peut être infligée²¹⁰ (ou bien une peine que les tribunaux peuvent apparemment fixer en faisant usage d'un pouvoir largement discrétionnaire²¹¹).
153. Concernant un autre pays, la personne ayant répondu au questionnaire indique l'absence d'une obligation générale de tenue de registre, tout en précisant que le fait pour une ONG de ne pas se conformer à cette pratique peut lui valoir de perdre son statut d'association d'utilité publique ainsi que de certains avantages fiscaux afférents²¹².
154. Enfin, concernant un autre pays²¹³, la personne ayant renvoyé le questionnaire n'a pas répondu à cette question.

(f) Communication d'une liste des membres

155. Les personnes ayant répondu pour 18 pays signalent l'absence d'obligation générale de communiquer une liste des membres à une autorité quelconque²¹⁴, mais l'une d'entre elles déclare également que le ministère de la Justice est habilité à demander et à recevoir toute information relative aux activités d'une ONG en cas de besoin²¹⁵, tandis que deux autres signalent que la communication d'une telle liste est exigée au moment de l'enregistrement des ONG²¹⁶ et qu'une quatrième affirme que la communication de la liste des membres peut être imposée à un certain type d'ONG²¹⁷, sans préciser la nature des peines pouvant être éventuellement infligées en cas de non-respect.

²⁰⁸ Belgique et Hongrie.

²⁰⁹ Chypre (concernant uniquement les ONG enregistrées comme société à but non lucratif).

²¹⁰ Turquie (EUR 300).

²¹¹ Russie.

²¹² Espagne.

²¹³ Bélarus.

²¹⁴ Allemagne, Arménie, Autriche, Belgique, Chypre, Croatie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Finlande, France, Hongrie (uniquement ELSA), Irlande, Italie (selon l'une des deux personnes ayant répondu ; l'autre ayant fait savoir qu'une obligation en ce sens existe sans donner plus de détails si ce n'est qu'une peine peut être infligée lorsque le non-respect de ladite obligation vise à conférer à l'ONG un avantage ; ladite peine peut prendre la forme d'une perte de la personnalité juridique, du statut officiel d'« association à but non lucratif d'utilité publique » et du statut d'association favorisant la promotion sociale, ainsi que l'application de sanctions pécuniaires et la perte du droit à des subventions et autres fonds publics, voire la récupération des sommes déjà perçues à ce titre), Lituanie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Suisse et Ukraine.

²¹⁵ Arménie.

²¹⁶ Chypre et Pologne.

²¹⁷ Irlande (concernant uniquement les sociétés à responsabilité limitée faisant l'objet d'une liquidation ou d'un redressement judiciaire).

156. À propos d'un pays, on signale que la non-communication d'une liste des membres pourrait faire l'objet d'une peine, mais que les autorités jouissent d'un large pouvoir discrétionnaire concernant la manière de traiter ce type de manquements²¹⁸.
157. La personne ayant répondu pour un autre pays signale que la non-communication d'une liste des membres peut entraîner une amende²¹⁹.
158. Concernant un autre pays, la personne ayant répondu signale l'absence d'une obligation générale de communication d'une liste des membres, tout en précisant que ce type de manquements peut provoquer la perte – pour l'ONG concernée – de son statut d'association d'utilité publique et, par conséquent, de certains avantages fiscaux afférents²²⁰.
159. Enfin, la personne ayant renvoyé le questionnaire concernant un pays²²¹ n'a pas répondu à la question.

(g) Agrément des activités envisagées

160. Les personnes ayant répondu pour 14 pays signalent l'absence de toute obligation générale pour une ONG de solliciter l'agrément des autorités pour les activités qu'elle envisage²²².
161. Les personnes ayant répondu pour deux pays signalent que le fait de ne pas solliciter l'agrément des activités envisagées est passible d'une peine, sans donner d'autres détails²²³, tandis que celle ayant renvoyé le questionnaire relatif à un troisième pays signale que ce fait peut valoir une peine à l'ONG concernée, mais que les autorités jouissent d'un large pouvoir discrétionnaire quant à la manière de traiter ce type de manquements²²⁴.
162. Concernant un pays, la personne ayant répondu au questionnaire signale l'absence d'obligation générale de solliciter l'agrément, tout en précisant que ce type de manquements peut provoquer la perte – pour l'ONG concernée – de son statut d'association d'utilité publique et, par conséquent, de certains avantages fiscaux afférents²²⁵.

²¹⁸ Russie.

²¹⁹ Turquie (300 EUR).

²²⁰ Espagne.

²²¹ Bélarus.

²²² Arménie, Autriche, Belgique, Croatie, Finlande, France, Hongrie : (selon une seule des deux personnes ayant répondu), Italie : (selon une seule des deux personnes ayant répondu, la seconde ayant conclu à une telle obligation en précisant simplement que la peine vise uniquement les cas où la non-présentation de rapports vise à procurer un avantage à l'ONG et que cette conduite peut provoquer la perte de la personnalité juridique, du statut officiel d'« association à but non lucratif d'utilité publique » et du statut d'association favorisant la promotion sociale, ainsi qu'entraîner des sanctions pécuniaires et la perte du droit à des subventions et autres fonds publics, voire la récupération des sommes déjà perçues à ce titre), Lituanie, Pays-Bas, Pologne (seulement si les activités sont contre la loi), République tchèque, Suisse et Ukraine.

²²³ Allemagne et Turquie (300 EUR).

²²⁴ Russie.

²²⁵ Espagne.

163. Concernant deux pays, on signale que les seules exigences en matière d'agrément des activités sont celles d'application générale²²⁶.
164. Concernant deux autres pays, la personne ayant répondu au questionnaire signale l'obligation d'obtenir une autorisation pour pouvoir organiser des rassemblements et des réunions²²⁷, ainsi que des marches, des grands cortèges et des collectes de fonds²²⁸. La première personne signale également que le non-respect de cette exigence est passible d'une amende et/ou d'une peine d'emprisonnement²²⁹.
165. Enfin, concernant un pays²³⁰, la personne ayant renvoyé le questionnaire semble avoir mal compris la question.

Avertissements et possibilités de rectification²³¹

166. Concernant 10 pays, on signale l'absence d'obligation d'adresser un avertissement en présence d'un des manquements mentionnés dans la série précédente de questions²³², mais il a été déclaré dans l'une des réponses que cette pratique est appliquée lorsque des tiers risquent d'être lésés²³³. De plus, concernant un autre pays, on signale qu'un avertissement peut se substituer à la dissolution lorsque cette dernière n'est pas indispensable dans l'intérêt public²³⁴ et il a été déclaré, concernant un autre pays, que les sanctions ne sont pas infligées lorsque l'ONG a pleinement réparé le dommage causé, rendu l'argent gagné grâce à l'infraction et mis en place des modèles d'organisation, de gestion et de contrôle visant à éviter la répétition de ladite infraction²³⁵.
167. Concernant un pays, on signale qu'il est possible, à titre de sanction, de donner à une ONG un avertissement ou de suspendre ses activités – pour une période pouvant aller jusqu'à six mois pendant laquelle elle doit corriger tous ses manquements – mais, également, qu'il n'existe pas de

²²⁶ Arménie (par exemple, dans le cas d'une manifestation ou d'une procession) et Chypre (dans le cas de la vente de billets de loterie).

²²⁷ Bélarus.

²²⁸ Irlande.

²²⁹ Le montant de l'amende est fixé à 50 unités de base (environ 400 USD) et la peine d'emprisonnement peut atteindre 15 jours. Ces pénalités s'appliquent à la fois aux dirigeants ou employés de l'ONG et aux participants.

²³⁰ L'« ex-République yougoslave de Macédoine », dans laquelle la situation dépendrait en fait des « lois et règlements en vigueur ».

²³¹ Q. 7 : Est-il obligatoire de donner à une ONG : (a) un avertissement concernant tout manquement allégué indiqué à la question précédente et (b) la possibilité de rectifier sa situation avant d'être passible d'une sanction ? Le cas échéant, veuillez préciser le délai dans lequel cette rectification est autorisée.

²³² Belgique, Croatie, Chypre, Finlande, France, Irlande (mais cette approche pourrait être utilisée une fois la Loi sur les organisations caritatives de 2009 entrée en vigueur), Italie, Lituanie, Suisse et Ukraine.

²³³ Belgique.

²³⁴ Finlande.

²³⁵ Italie (selon une seule des deux personnes ayant répondu).

possibilité de corriger une violation dès lors que la sanction infligée revêt un caractère pécuniaire²³⁶.

168. Les personnes ayant répondu pour deux pays signalent que l'organe responsable de la supervision du respect des lois relatives aux activités des ONG, dès lors qu'il découvre une violation qui peut être corrigée par l'organisation concernée au prix de mesures adéquates, adresse à l'intéressée un avertissement par écrit suggérant la nature et les modalités des mesures correctives appropriées²³⁷. Concernant l'un de ces deux pays, il est indiqué que le délai imparti pour mettre fin à la violation est généralement de 30 jours²³⁸.
169. Concernant trois autres pays, on signale que les ONG se voient accorder la possibilité de corriger le manquement²³⁹. Dans l'un d'entre eux, le délai imparti pour ce faire est compris entre 7 et 15 jours²⁴⁰, alors que dans le deuxième il est de 30 jours²⁴¹ et que dans le troisième il peut varier en fonction des circonstances²⁴². De plus, concernant le dernier pays, on signale également que toute ONG rectifiant un manquement en matière de notification des changements relatifs à son adresse, ses statuts et la composition de son organe de direction avant qu'une amende éventuelle ne devienne exigible est dispensée du paiement de cette dernière.
170. La personne ayant répondu pour un pays a déclaré que le ministère de la Justice donne 30 jours pour corriger les manquements qu'il a identifiés²⁴³, tandis que, dans un autre pays, l'ONG concernée jouit de la possibilité de prendre des mesures correctives en matière fiscale²⁴⁴.
171. La personne ayant répondu pour un autre pays pense que l'ONG concernée peut procéder à une rectification, mais n'est pas certaine quant aux détails²⁴⁵.
172. La personne ayant répondu pour un pays mentionne uniquement la possibilité d'obtenir un allongement du délai lorsqu'on peut déduire des statuts présentés que la fondation d'une association pourrait aller à l'encontre de la loi²⁴⁶.
173. La personne ayant répondu pour un autre pays ne pense pas qu'il soit possible d'adresser des avertissements ou de donner la possibilité à une ONG de corriger ses manquements²⁴⁷, tandis que la personne ayant

²³⁶ Bélarus.

²³⁷ Arménie, Hongrie.

²³⁸ Hongrie (selon une seule des deux personnes ayant répondu).

²³⁹ « Ex-République yougoslave de Macédoine », Pologne et Turquie.

²⁴⁰ Turquie.

²⁴¹ « Ex-République yougoslave de Macédoine ».

²⁴² Pologne.

²⁴³ Russie.

²⁴⁴ Pays-Bas.

²⁴⁵ Espagne (selon une seule des deux personnes ayant répondu).

²⁴⁶ Autriche.

²⁴⁷ Allemagne.

répondu pour un troisième pays ignore quelle est la situation en la matière²⁴⁸.

Suspension provisoire des activités d'une ONG²⁴⁹

174. Concernant un pays, on signale la possibilité pour un tribunal de suspendre les activités d'une organisation pour une période de six mois, de manière à permettre à l'intéressé de corriger les violations ayant motivé l'avertissement²⁵⁰.
175. De même, concernant un autre pays, la personne ayant répondu a déclaré qu'une ONG peut voir ses activités suspendues et bénéficier d'un certain délai pour corriger sa situation, faute de quoi elle sera dissoute²⁵¹. En pareil cas, l'ONG concernée peut se voir affecter un tuteur chargé de l'aider à procéder aux rectifications requises et la suspension peut faire l'objet d'un appel.
176. Une suspension temporaire serait également possible dans un troisième pays concernant les activités d'une ONG ayant été jugées par les tribunaux comme constitutives d'infractions. Là encore, cette mesure vise à empêcher la récidive²⁵². La suspension est prononcée pour au moins un an.
177. Concernant un quatrième pays, une telle suspension est considérée comme possible dès lors que l'ONG concernée est responsable de la commission d'une infraction pénale et que cette mesure fait partie de la peine infligée par le tribunal²⁵³.
178. La personne ayant répondu pour un cinquième pays signale que les activités d'une ONG peuvent être provisoirement suspendues en cas de signalement aux autorités d'une fraude par l'un de ses membres²⁵⁴.
179. Concernant un sixième pays, l'interdiction provisoire des activités d'une association par un tribunal est possible lorsqu'une procédure judiciaire a été engagée en vue de dissoudre l'ONG concernée²⁵⁵. Dans ce pays, les mesures provisoires de ce type seraient également possibles – à la

²⁴⁸ République tchèque.

²⁴⁹ Q. 8 : Y a-t-il des circonstances dans lesquelles le fonctionnement d'une ONG peut être suspendu provisoirement par une autorité publique ? Le cas échéant, veuillez préciser les circonstances et indiquer si une telle suspension fait ou non l'objet d'une forme quelconque de contrôle juridictionnel.

²⁵⁰ Bélarus.

²⁵¹ Pologne.

²⁵² Italie (selon une seule des deux personnes ayant répondu). Les infractions couvertes sont : la fraude contre l'État ou une autorité publique, l'encaissement de paiements indus, la fraude informatique contre l'État ou une autorité publique, le traitement illégal de données, les infractions nuisant à l'activité industrielle et commerciale, la criminalité d'entreprise, la participation à des activités relevant de la criminalité organisée, l'extorsion et la corruption, la fabrication de fausse monnaie et la contrefaçon de cartes de crédit ou de marques distinctives, le terrorisme ou les tentatives de subversion de la démocratie.

²⁵³ Lituanie.

²⁵⁴ Chypre.

²⁵⁵ Finlande.

demande du ministère de l'Intérieur ou du procureur – avant l'engagement de la procédure lorsqu'il existe de bonnes raisons de penser que l'ONG en question agit essentiellement en violation de la loi ou des bonnes pratiques ou poursuit illégalement les activités d'une association dissoute. Cependant, en pareil cas, la mesure finira par être levée au bout de 14 jours si, dans l'intervalle, aucune procédure visant à dissoudre l'association n'a été engagée et elle ne produira ses effets que jusqu'au moment où l'affaire sera examinée par un tribunal. Concernant tous les types d'interdiction provisoire de mener des activités, l'opportunité du maintien d'une ordonnance en ce sens est réévaluée chaque fois que le tribunal examine l'affaire, mais elle ne peut pas faire l'objet d'un appel séparé. Lorsqu'une interdiction provisoire a été prononcée, il est également interdit de créer une nouvelle association dans le but de poursuivre les activités de l'ONG faisant l'objet de cette mesure.

180. Concernant deux autres pays, les personnes ayant répondu au questionnaire déclarent qu'une suspension provisoire des activités d'une ONG est possible dans le cadre d'une procédure judiciaire visant à obtenir sa dissolution²⁵⁶.
181. La personne ayant répondu pour un neuvième pays signale que le procureur peut provisoirement suspendre le fonctionnement d'une ONG et/ou charger un tuteur légal de surveiller ses actions, lorsque l'activité de cette organisation ne répond pas aux critères de légitimité²⁵⁷.
182. On signale, concernant un dixième pays, que la suspension provisoire des activités d'une ONG est possible en cas de soupçon de participation à des activités criminelles²⁵⁸.
183. Concernant un onzième pays, la personne ayant répondu au questionnaire signale que les opérations d'une ONG peuvent être provisoirement suspendues en cas d'actes clairement illégaux ou d'activités contraires à la Constitution²⁵⁹.
184. Concernant un douzième pays, on signale qu'il est possible de prononcer une suspension provisoire en cas de violation des dispositions relatives à la gouvernance telles qu'elles sont énoncées dans les statuts de l'ONG concernée²⁶⁰.
185. La personne ayant répondu pour un treizième pays signale qu'une suspension provisoire peut être imposée afin de contraindre une ONG à cesser ses activités caritatives en raison de son inobservation de la

²⁵⁶ Espagne et Russie.

²⁵⁷ Hongrie (selon une seule des deux personnes ayant répondu, la seconde ayant écarté la possibilité d'une telle mesure).

²⁵⁸ Pays-Bas.

²⁵⁹ Turquie.

²⁶⁰ France (selon l'une seulement des deux personnes ayant répondu, la seconde ayant affirmé qu'une telle sanction n'est pas envisageable).

législation pertinente²⁶¹. Une telle suspension peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal.

186. Concernant un quatorzième pays, on signale qu'une suspension provisoire des activités est possible lorsqu'une ONG utilise ses biens et ses avoirs en violation de la loi relative aux ONG et aux fondations²⁶². Une telle interdiction peut être décrétée pour une période comprise entre un et trois ans et venir s'ajouter à l'amende ou à la peine d'emprisonnement infligée à une personne physique au titre de l'infraction constatée, dès lors que les modalités de la commission de cette dernière ont fait apparaître un danger de récidive.
187. Concernant sept pays, les réponses au questionnaire indiquent qu'il n'est pas possible d'interdire provisoirement les activités d'une ONG²⁶³.
188. La personne ayant répondu pour un pays ignorait s'il était possible ou non de suspendre provisoirement les activités d'une ONG²⁶⁴.

Circonstances pouvant justifier une dissolution forcée²⁶⁵

189. La dissolution forcée d'une ONG – pour des raisons autres que sa faillite – serait possible, selon les pays, dans les cas suivants : violation de la Loi relative à la création d'ONG dans un pays²⁶⁶ ; non-notification des modifications apportées aux statuts et à d'autres aspects de la gouvernance de l'ONG dans un autre pays²⁶⁷ ; inactivité dans trois pays²⁶⁸ ; baisse du nombre des membres au-dessous d'un certain seuil dans deux pays²⁶⁹ ; activités contraires aux buts statutaires dans cinq pays²⁷⁰ ; activités visant à renverser l'ordre constitutionnel dans trois pays²⁷¹ ; incitation à la haine ethnique, raciale et religieuse dans un pays²⁷² ; propagande prônant la violence et la guerre dans le même pays²⁷³ ; activités interdites par la

²⁶¹ Irlande (lorsque la Loi sur les organisations caritatives de 2009 sera entrée en vigueur).

²⁶² « Ex-République yougoslave de Macédoine ».

²⁶³ Allemagne, Arménie, Autriche, Belgique, Croatie, Suisse et Ukraine.

²⁶⁴ République tchèque.

²⁶⁵ Q. 9 : Y a-t-il des circonstances (autres que la faillite) dans lesquelles une ONG peut être dissoute contre sa volonté ? Le cas échéant, veuillez préciser les circonstances et indiquer si une telle suspension fait ou non l'objet d'une forme quelconque de contrôle juridictionnel.

²⁶⁶ Arménie.

²⁶⁷ France (selon l'une seulement des deux personnes ayant répondu).

²⁶⁸ « Ex-République yougoslave de Macédoine » (sans plus de précision), Hongrie (absence totale d'activité pendant un an et/ou nombre de membres constamment inférieur à cinq selon l'une seulement des deux personnes ayant répondu) et Lituanie (sans plus de précision).

²⁶⁹ « Ex-République yougoslave de Macédoine » et Hongrie (moins de cinq membres dans les deux cas).

²⁷⁰ Arménie, Autriche, Chypre (associations, fondations) Croatie et Finlande (mais il faut une violation grave).

²⁷¹ Arménie, Croatie et Italie (selon l'une seulement des deux personnes ayant répondu).

²⁷² Arménie.

²⁷³ Arménie.

Constitution et la loi dans cinq pays²⁷⁴ ; violation du droit pénal dans six pays²⁷⁵ ; graves violations de la loi dans cinq pays²⁷⁶ ; non-respect délibéré des lois et règlements dans un pays²⁷⁷ ; lorsque pareille mesure s'avère nécessaire pour protéger la liberté et la sécurité des tiers dans un autre pays²⁷⁸ ; lorsque pareille mesure s'avère nécessaire pour protéger la santé et la morale publiques dans le même pays²⁷⁹ ; formation à l'utilisation d'armes à feu dans un but autre que la chasse dans un autre pays²⁸⁰ ; vente ou consommation d'alcool dans ses locaux dans un autre pays²⁸¹ ; nomination d'un président non-résident ou bien – s'agissant d'ONG cherchant à exercer une influence sur les affaires de l'État – de membres du comité exécutif non-résidents dans un autre pays²⁸² ; défaut de présentation d'un rapport dans un pays²⁸³ et cas (non précisés par la personne ayant répondu) énoncés dans la législation pour un autre pays²⁸⁴.

190. Concernant un pays, il est clair que les motifs de dissolution forcée indiqués dans la réponse au questionnaire ne valent pas pour toutes les formes d'ONG²⁸⁵ et, concernant trois autres pays, les personnes ayant répondu signalent que la faillite est le seul motif de dissolution forcée²⁸⁶.
191. Dans un pays, la dissolution forcée pour des motifs mentionnés plus haut ne serait possible que lorsque les autres moyens permettant de mettre fin aux violations de la loi n'ont produit aucun résultat ou ont été épuisés²⁸⁷ et, dans un autre pays, cette mesure ne serait possible que si elle s'impose dans l'intérêt du public²⁸⁸.
192. Dans neuf pays, la décision de dissoudre de force une ONG ne peut être rendue que par un tribunal²⁸⁹, alors que la personne ayant répondu pour un

²⁷⁴ Chypre (concernant les associations et fondations), Croatie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Hongrie, Pologne (lorsque l'ONG concernée ignore les avertissements et les admonestations qui lui sont adressés) et Russie (en présence de plus de deux incidents de ce genre dans la même année).

²⁷⁵ Autriche, Chypre [les clubs en cas de violation de l'article 63 (sans plus de détails)], Espagne (selon l'une seulement des deux personnes ayant répondu), Italie (selon l'une seulement des deux personnes ayant répondu), Lituanie (uniquement si la dissolution de l'ONG fait partie de la peine infligée par le tribunal chargé de se prononcer sur la culpabilité) et Pays-Bas.

²⁷⁶ Arménie (les cas de figure étant très nombreux), Bélarus (mais la loi est formulée de telle manière que presque toutes les violations mineures peuvent être considérées comme de graves violations), Belgique, Finlande et Italie (selon l'une seulement des deux personnes ayant répondu).

²⁷⁷ Autriche.

²⁷⁸ Croatie.

²⁷⁹ Croatie.

²⁸⁰ Finlande.

²⁸¹ Chypre (clubs).

²⁸² Finlande.

²⁸³ Irlande (concernant uniquement les sociétés à responsabilité limitée qui doivent produire annuellement une déclaration).

²⁸⁴ Espagne (selon l'une seulement des deux personnes ayant répondu).

²⁸⁵ Chypre (les sociétés à but non lucratif ne sont pas concernées).

²⁸⁶ Allemagne, Suisse et Ukraine ; ce qui ne laisse pas de surprendre concernant au moins le dernier pays, compte tenu des informations relatives à ce pays telles qu'elles sont analysées dans la section suivante.

²⁸⁷ Arménie.

²⁸⁸ Finlande.

²⁸⁹ Arménie, Bélarus, Croatie, Finlande, Irlande, Hongrie, Italie, Lituanie et Pologne.

dixième pays signale qu'une telle décision est requise uniquement lorsqu'un motif déterminé est invoqué²⁹⁰.

193. Dans un pays, on signale la possibilité d'introduire un recours contre une décision administrative de dissolution forcée²⁹¹.
194. Les personnes ayant répondu pour trois pays n'ont pas examiné la question du contrôle juridictionnel des dissolutions forcées²⁹².
195. La personne ayant répondu pour un pays admet ignorer les modalités d'un contrôle juridictionnel éventuel de la dissolution forcée²⁹³ tandis que, dans deux autres pays, les personnes ayant renvoyé le questionnaire n'ont pas répondu à cette question²⁹⁴.

Infractions pouvant être uniquement commises par des ONG étrangères²⁹⁵

196. Concernant 18 pays, aucune infraction pouvant être commise uniquement par une ONG étrangère n'a été signalée²⁹⁶.
197. Concernant un pays, la personne ayant répondu signale que les ONG étrangères peuvent se voir interdire d'opérer sur le territoire national dès lors qu'elles mettent en œuvre un programme violant une interdiction décrétée par le ministère de la Justice ou bien qu'elles financent une ONG ou une personne relevant d'une catégorie spéciale²⁹⁷.
198. La personne ayant répondu pour un autre pays signale que le fait pour un ressortissant étranger ou un apatride de soutenir financièrement des activités interdites par la loi constitue une infraction passible de la déportation²⁹⁸. Dans la même réponse, l'intéressé signale qu'il est interdit pour une ONG étrangère n'ayant pas ouvert de bureaux de représentation sur le territoire national de mener des activités, même si cette interdiction n'est assortie d'aucune sanction.

²⁹⁰ « Ex-République yougoslave de Macédoine » (incompatibilité entre les statuts ou l'énoncé du mandat de l'ONG et la Constitution).

²⁹¹ Autriche.

²⁹² France, Allemagne et Pays-Bas.

²⁹³ République tchèque.

²⁹⁴ Belgique et Turquie (cette dernière mentionnant uniquement la suspension provisoire « au titre d'actes clairement illégaux ou d'activités contraires à la Constitution »).

²⁹⁵ Q. 10 : Y a-t-il des infractions prévues par la loi qui peuvent être commises uniquement par des ONG étrangères ou par des personnes travaillant pour leur compte ? Le cas échéant, veuillez préciser (a) les infractions, (b) la sanction maximale qui peut être prononcée et (c) la sanction qui est généralement prononcée.

²⁹⁶ Allemagne, Arménie, Autriche, Belgique, Chypre, Croatie, Espagne, « ex-République yougoslave de Macédoine », France (selon l'une seulement des deux personnes ayant répondu, la seconde ayant avoué son ignorance), Hongrie, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Suisse, Turquie et Ukraine.

²⁹⁷ Russie (sans que la notion de « catégorie spéciale » soit explicitée).

²⁹⁸ Bélarus.

199. Concernant un troisième pays, on signale que, si le principal objectif de l'association est d'exercer une influence sur les affaires de l'État, ses membres doivent être uniquement recrutés parmi des nationaux, des étrangers jouissant du statut de résident et des associations dont les membres sont eux-mêmes des nationaux ou des étrangers jouissant du statut de résident²⁹⁹.
200. La personne ayant répondu pour un quatrième pays signale l'interdiction de l'encaissement de dons faits « dans un but politique » par des non-ressortissants ou des entités n'étant pas enregistrées dans le pays, les peines prévues visant non pas les donateurs, mais les bénéficiaires³⁰⁰.

*Autres domaines de préoccupation*³⁰¹

201. Dans 16 pays, les réponses au questionnaire ne mentionnent aucun autre domaine de préoccupation lié aux sanctions et à la responsabilité que peuvent encourir la direction, les représentants et les salariés d'une ONG³⁰².
202. La personne ayant répondu pour un pays a déclaré que la législation nationale allait être prochainement révisée, ce qui pourrait entraîner des changements importants, sans fournir plus de détails³⁰³.
203. Concernant un deuxième pays, on signale qu'aucune ONG n'ayant jamais été interdite, la pratique des tribunaux est inconnue de sorte qu'il est difficile de cerner d'autres domaines de préoccupation³⁰⁴.
204. Concernant un troisième pays, on signale des préoccupations relatives au fait qu'une ONG peut faire l'objet d'une dissolution forcée pour avoir commis au moins deux infractions au cours de la même année³⁰⁵.
205. Concernant un quatrième pays, la personne ayant répondu au questionnaire identifie deux domaines particuliers de préoccupation : l'existence d'une responsabilité pénale au titre des activités déployées par des organisations non enregistrées et la possibilité de prononcer la dissolution non motivée d'une ONG sur la base d'une décision judiciaire. La responsabilité (y compris pénale) que pourraient encourir les dirigeants d'une ONG au titre de sanctions fiscales infligées à celle-ci soulève également des préoccupations³⁰⁶.

²⁹⁹ Finlande.

³⁰⁰ Irlande.

³⁰¹ Q. 11 : Y a-t-il dans votre pays d'autres domaines de préoccupation en ce qui concerne les sanctions et la responsabilité que peuvent encourir les ONG, leur direction, leurs représentants et leurs salariés ? Le cas échéant, veuillez préciser.

³⁰² Allemagne, Arménie, Chypre, Espagne, « ex-République yougoslave de Macédoine », Finlande, France, Hongrie, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Suisse, Turquie et Ukraine.

³⁰³ Arménie.

³⁰⁴ Croatie.

³⁰⁵ Russie.

³⁰⁶ Bélarus.

206. Concernant un cinquième pays, on signale que la notion de « but politique » – laquelle pourrait englober les campagnes et les plaidoyers en faveur d’une cause – soulève des préoccupations, car elle peut justifier la limitation du montant ou des sources des dons destinés à financer ses activités, toute infraction étant passible d’une amende comprise entre 1 269,74 et 25 394,80 EUR assortie d’une peine d’emprisonnement pouvant atteindre trois ans³⁰⁷.
207. Les personnes ayant renvoyé le questionnaire pour deux autres pays n’ont pas répondu à la question³⁰⁸.

³⁰⁷ Irlande : les dons émanant de non-ressortissants et d’entités n’étant pas enregistrées en Irlande sont strictement interdits et les ONG ne peuvent pas accepter de dons supérieurs à 6 348,69 EUR par an d’un seul et même donateur autorisé.

³⁰⁸ Autriche et Belgique.

III. ÉTUDES PAR PAYS

Belgique

Introduction

208. En Belgique, le secteur des ONG est régi par la Loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations (« LASBF »), qui a été modifiée pour la dernière fois en 2009.
209. Dans sa première partie, cette loi couvre les associations sans but lucratif, qu'elles soient basées en Belgique ou à l'étranger. Une association sans but lucratif (« ASBL ») désigne une association qui ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales, et qui ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel³⁰⁹. Une association légalement constituée à l'étranger, qui possède un ou plusieurs centres d'exploitation en Belgique³¹⁰, est considérée comme une ASBL étrangère³¹¹. La deuxième partie de la loi porte sur les fondations – d'utilité publique et privées³¹². La troisième partie est consacrée aux associations internationales sans but lucratif (« ASBLI »), constituées légalement en Belgique par des ressortissants belges et/ou étrangers, qui poursuivent un but non lucratif d'utilité publique dans un contexte international. Les ASBLI doivent remplir les critères d'une ASBL, telle que définie ci-dessus. Elles ne peuvent jouir de la personnalité juridique que sur arrêté royal, à condition que leurs buts et activités ne contreviennent pas à la loi ni à l'ordre public³¹³.
210. Les organisations régies par la LASBLF suivent des procédures d'enregistrement différentes selon leur forme, mais doivent toutes être inscrites auprès du greffe du tribunal de commerce du lieu de leur siège. Ce dernier conserve dans le registre des associations un dossier contenant différents documents exigés par la loi pour chaque association.

³⁰⁹ Article 1 de la LASBLF.

³¹⁰ Article 26octies (1) de la LASBLF.

³¹¹ La catégorie des ASBL étrangères est couverte par la loi du fait de leur reconnaissance au titre de la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales de 1986, qui a été ratifiée par la Belgique en 1990 (en vigueur dans le pays depuis 1991).

³¹² Aux termes de l'article 27 de la LASBLF, les fondations n'ont pas non plus de but lucratif et ne cherchent pas à procurer un gain matériel. Les fondations peuvent être reconnues d'utilité publique lorsqu'elles tendent à la réalisation d'une œuvre à caractère philanthropique, philosophique, religieux, scientifique, artistique, pédagogique ou culturel. Celles qui ne jouissent pas de ce statut portent l'appellation de « fondation privée ».

³¹³ Article 46 de la LASBLF.

211. Une ONG en tant que personne morale mais aussi les personnes qui agissent en son nom peuvent voir leur responsabilité (contractuelle et délictuelle) engagée et faire l'objet de sanctions civiles ou pénales. En Belgique, la responsabilité pénale des personnes morales a été introduite en 1999.

Responsabilité personnelle des membres, des membres de l'organe de gestion, des représentants et du personnel salarié

212. Le droit belge fixe différents cadres de responsabilité personnelle pour les divers acteurs qui interviennent dans le fonctionnement d'une ONG, à savoir les fondateurs, les éventuels membres, les administrateurs, la/les personnes(s) déléguée(s) à la gestion journalière, la/les personnes(s) qui sont habilitées à représenter l'organisation, la/les personne(s) qui exercent un mandat particulier, les salariés et les bénévoles.
213. En matière pénale, la responsabilité légale de l'ONG peut coexister, à titre exceptionnel, avec celle de la personne qui a commis une infraction ou un délit particulier³¹⁴.
214. En matière civile, il convient de faire certaines distinctions.
215. En principe, les fondateurs et membres ne sont pas tenus personnellement responsables des dettes et obligations de leur ONG³¹⁵. Par contre, ils peuvent être tenus personnellement responsables en cas d'actes dommageables et sont conjointement et solidairement responsables si l'ONG n'acquiert pas la personnalité juridique, si certaines obligations contractuelles qu'ils ont prises pendant la constitution de l'ONG ne sont pas confirmées par la suite au nom de la personne morale ou s'ils contractent des obligations pour le compte de leur ONG sans indiquer clairement, de la manière prescrite par la loi, qu'ils agissent pour le compte de leur organisation.
216. Le droit belge distingue trois types d'organes au sein des ONG : les administrateurs, les personnes déléguées à la gestion journalière et les personnes habilitées à représenter l'organisation. Les personnes qui remplissent ces fonctions sont soumises à des mécanismes de responsabilité personnelle similaires³¹⁶ et sont toutes censées exercer leur mandat avec compétence et suivant les règles générales de diligence. Lorsqu'elles agissent en tant qu'organes, elles engagent directement la

³¹⁴ Aux termes de l'article 5 du Code pénal, toute personne morale est pénalement responsable des infractions qui sont intrinsèquement liées à la réalisation de son objet ou à la défense de ses intérêts, ou de celles dont les faits concrets démontrent qu'elles ont été commises pour son compte. Lorsque la responsabilité de la personne morale est engagée exclusivement en raison de l'intervention d'une personne physique identifiée, seule la personne qui a commis la faute la plus grave peut être condamnée. Si la personne physique identifiée a commis la faute sciemment et volontairement, elle peut être condamnée en même temps que la personne morale responsable.

³¹⁵ Article 2bis de la LASBLF.

³¹⁶ En outre, concernant la responsabilité personnelle et la responsabilité délictuelle, la loi assimile les personnes qui remplissent de fait ce rôle à celles qui sont officiellement nommées à ces fonctions.

responsabilité de leur organisation³¹⁷. Elles assument toute une responsabilité contractuelle (*actio mandati*) vis-à-vis de leur ONG, dans les limites et pour les fautes, individuelles ou collectives³¹⁸, commises dans l'exercice de leur mandat. Dans le cadre de cette relation contractuelle, la responsabilité des personnes qui remplissent un mandat non rémunéré est appliquée de manière moins stricte³¹⁹.

217. Les organes d'une ONG ne contractent pas de responsabilité personnelle envers des tiers. Toutefois, cette responsabilité peut être engagée, si une faute dommageable est commise ou qu'une personne n'a pas indiqué clairement, suivant la procédure prescrite par la loi, agir pour le compte de l'organisation. A titre exceptionnel, si l'ONG ne le fait pas, les créanciers peuvent se substituer à l'assemblée générale et agir en son nom en intentant une *actio mandati* contre la personne qui a commis la faute³²⁰. Des tiers et, dans certains cas, l'ONG elle-même peuvent engager la responsabilité extracontractuelle des membres des organes de l'organisation, à condition de pouvoir prouver la faute, les dommages et le lien de causalité³²¹.
218. Les lois spéciales³²² disposent que dans les grandes ONG³²³ – qui sont soumises à des obligations plus strictes en matière de comptabilité – les membres des organes de direction et de gestion sont conjointement et solidairement responsables en cas de non-paiement de la TVA et du précompte professionnel³²⁴, s'ils ont commis une faute³²⁵ dommageable au sens de l'article 1382 du Code civil. De même, la responsabilité solidaire des membres des différents organes des grandes ONG peut être engagée en cas de défaut de paiement des cotisations sociales.³²⁶

³¹⁷ Articles 14bis, 15, 36 et 49 de la LASBLF.

³¹⁸ En cas de faute collective, la responsabilité est conjointe et solidaire.

³¹⁹ Article 1992 (2) du Code civil.

³²⁰ Article 1166 du Code civil.

³²¹ La responsabilité délictuelle classique est régie par les articles 1382 et suiv. du Code civil.

³²² Article 442quater du Code des impôts sur les revenus et article 93undecies C du Code de la taxe sur la valeur ajoutée.

³²³ Aux termes des articles 17, 37 et 53 de la LASBLF, une ONG est considérée grande dès lors qu'elle emploie, en moyenne annuelle, plus de 100 personnes en équivalent temps plein ou qu'elle combine au moins deux des trois critères suivants – plus de 50 employés en équivalent temps plein, en moyenne annuelle ; plus de 6.250.000 EUR pour le total des recettes, hors TVA ; plus de 3.125.000 EUR pour le total du bilan.

³²⁴ Il s'agit d'un impôt sur les salaires prélevé à la source.

³²⁵ Il y a présomption simple de faute en cas de non-paiement répété de la TVA ou du précompte professionnel.

³²⁶ L'article 40ter de la Loi du 27 juin 1969 portant révision de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 sur la sécurité sociale des travailleurs dispose qu'en cas de multiples défauts de paiement des cotisations sociales sur une période d'un an, l'organisme de perception des cotisations sociales peut exiger certaines données concernant les débiteurs de l'ONG. Si les données transmises par l'employeur-ONG s'avèrent inexactes, la/les personne(s) déléguée(s) à la gestion journalière peut/peuvent être poursuivie(s) en justice et être tenue(s) personnellement et solidairement responsable(s) des cotisations qui n'ont pas été versées, des majorations, des intérêts de retard et d'une indemnité forfaitaire de 500 EUR. Cette responsabilité peut être étendue à d'autres membres des organes de direction ou de gestion dès lors que ces derniers ont commis une faute ayant contribué au défaut de paiement.

219. Les administrateurs d'une ONG qui est transformée en entreprise sociale sont aussi conjointement et solidairement responsables.³²⁷
220. Certains facteurs peuvent limiter la responsabilité personnelle, dont le comportement de la personne concernée³²⁸. Une ONG peut par ailleurs souscrire une assurance de responsabilité civile afin d'assurer une protection financière à ses administrateurs. Le délai de prescription de la responsabilité contractuelle des administrateurs est de 10 ans et celui de leur responsabilité extracontractuelle, de 5 ans à compter de la date où la personne lésée a connaissance du dommage et de l'identité de la personne responsable ou de 20 ans à compter de la date où le fait dommageable a été commis³²⁹.
221. La responsabilité personnelle des personnes qui agissent dans les limites de leur mandat ne peut pas être engagée. Par contre, un tiers peut engager leur responsabilité délictuelle et l'ONG peut engager leur responsabilité contractuelle, si elles dépassent le cadre de leur mandat.
222. Les salariés et bénévoles sont dégagés de leur responsabilité civile personnelle dans l'exercice de leurs activités, sauf en cas de dol, de faute grave ou de faute légère présentant un caractère habituel³³⁰. La responsabilité d'un salarié qui agit en tant qu'organe d'une ONG est soumise aux mêmes limitations. En revanche, cette immunité ne s'applique pas aux administrateurs non rémunérés, hormis lorsqu'ils participent à des activités en tant que simples bénévoles et non pas en qualité d'administrateurs.

Sanctions applicables aux ONG opérant sans avoir reçu la personnalité juridique ou sans avoir été enregistrées

223. Le droit belge reconnaît de fait les associations dépourvues de la personnalité juridique et ne prévoit pas de sanctions pour leur fonctionnement informel³³¹.

³²⁷ Article 26septies de la LASBLF.

³²⁸ Par exemple, lorsque le désaccord de la personne avec une décision susceptible de causer des dommages est consigné dans le procès-verbal ; lorsque la personne signale à l'assemblée générale des fautes graves commises par les organes de l'ONG ou par leurs membres ; lorsque, sur la base d'informations suffisantes et fiables, l'assemblée générale libère expressément les administrateurs ; lorsque la personne démissionne de ses fonctions sans que cela ne cause de dommages à l'ONG, il y a prescription ; lorsque la personne dépose une plainte pénale ou entame une action en dissolution.

³²⁹ Article 2262bis (1) du Code civil.

³³⁰ Article 18 de la Loi sur le contrat de travail et article 5 de la Loi relative aux droits des volontaires.

³³¹ Toutefois, le fait de ne pas jouir de la personnalité juridique a plusieurs incidences : en principe, des poursuites ne peuvent être engagées que par des personnes morales ; l'association de fait ne peut pas acquérir de droits, y compris des biens, ni contracter d'obligations ou établir des relations contractuelles ; la responsabilité des membres est illimitée et s'étend à leurs biens privés, elle n'est pas solidaire mais se limite à la part des membres dans les dettes contractées dans le cadre de la poursuite des buts de l'association.

Sanctions, générales ou applicables aux fonctionnaires, au titre de l'appartenance à une ONG

224. Le droit belge ne prévoit pas de cas où le simple fait d'être membre d'une ONG, pourvue ou non de la personnalité juridique, constituerait une infraction. Ceci dit, les fonctionnaires ne sont pas autorisés à cumuler une activité ou un mandat au sein d'une ONG avec leur fonction d'agent public, s'il y a un risque de conflit d'intérêts entre ces deux activités ou que cela porte atteinte à la dignité de leur fonction ou nuit à l'exercice de leurs obligations³³². Le non-respect de ces règles peut donner lieu à des sanctions disciplinaires³³³, telles qu'un rappel à l'ordre, un blâme, une retenue sur le traitement, une mutation ou une exclusion temporaire disciplinaire, un abaissement d'échelon, une rétrogradation, une mise à la retraite d'office ou une révocation assortie d'une perte des droits à pension³³⁴.

Sanctions applicables à l'issue d'une dissolution forcée

225. Les membres des organes de direction ou de gestion d'une ONG ayant fait l'objet d'une dissolution forcée peuvent être sanctionnés et déchus de certains droits. Par contre, ces sanctions ne découlent pas d'une responsabilité spécifiquement prévue par la législation en cas de dissolution, mais résultent de la responsabilité civile ou pénale personnelle, parallèle, de la personne en cause pour les faits ayant entraîné la dissolution de l'organisation. Le Code pénal donne des exemples des sanctions les plus sévères susceptibles d'être prises dans de telles circonstances. Il énonce par ailleurs quelques infractions spécifiques, qui concernent particulièrement les personnes intervenant dans les activités d'une ONG : abus de confiance (article 491), utilisation frauduleuse des biens d'une ONG (article 492bis)³³⁵ et corruption privée, active et passive (article 504bis)³³⁶.

³³² La cadre législatif et réglementaire régissant la fonction publique en Belgique est à l'évidence complexe. Il n'est pas centralisé ni unifié, mais résulte des différents niveaux de la structure administrative de l'Etat et distingue différentes catégories de fonctionnaires. Il s'ensuit de nombreux textes législatifs et réglementaires. Voir, par exemple, articles 7 et suiv. de l'Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, article 18 de l'Arrêté royal du 13 décembre 2006 portant le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat et article 3 de la Loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police.

³³³ Voir, par exemple, articles 77 et suiv. de l'Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, articles 199 et suiv. de l'Arrêté royal du 13 décembre 2006 portant le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat et articles 4 et suiv. de la Loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police.

³³⁴ L'incompatibilité de cette dernière sanction avec l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention européenne a déjà été examinée par la Cour européenne dans son arrêt *Azinas c. Chypre*, requête n° 56679/00, du 20 juin 2002.

³³⁵ Cette infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de 1 mois à 5 ans et/ou d'une amende d'un montant maximal de 500 000 EUR. En outre, les personnes concernées peuvent être soumises à certaines interdictions (article 31 du Code pénal), telles que l'interdiction du droit d'exercer une fonction ou un emploi public ; de se présenter à une élection ; de porter une décoration ou un titre de noblesse ; d'être juré, expert ou témoin pour des actes authentiques ; de déposer en justice autrement que pour y faire de simples déclarations ; de siéger dans un conseil de famille et d'exercer la fonction de tuteur ou de commission ; d'être chargé par le système judiciaire de missions visant à sauvegarder

Sanctions spécifiques

(a) Changements n'ayant pas fait l'objet d'une notification ou d'une demande d'aval préalable

226. L'inopposabilité aux tiers est la principale sanction prévue en cas de non-notification d'un changement des statuts, du règlement intérieur, de l'adresse ou de la composition d'un organe de direction ou de gestion. Dans le cas d'une fondation d'utilité publique ou d'une ASBLI, certaines modifications sont soumises à l'approbation du Roi pour devenir effectives. En cas de non-respect des règles de notification, toute action intentée par l'ONG peut être suspendue jusqu'à présentation des informations manquantes dans le délai fixé par le juge³³⁷. Si ce délai est dépassé, l'action est déclarée irrecevable. Dans les cas où elle demande l'autorisation nécessaire pour les dons d'un montant supérieur à 100 000 EUR, l'organisation peut également se voir refuser cette autorisation au motif qu'elle n'a pas fourni certaines informations³³⁸ requises.

(b) Déclaration des sommes reçues à titre de don ou de soutien financier

227. Les organisations ne sont pas tenues de déclarer à une autorité publique l'encaissement ou l'utilisation d'un don, d'une subvention ou d'un soutien financier. Toutefois, ces informations doivent figurer dans les comptes annuels, qui doivent être communiqués et publiés selon les modalités prescrites par la loi. Dans certains cas particuliers, les ONG doivent déclarer les dons afin d'obtenir l'autorisation requise. Cette règle s'applique aux libéralités entre vifs ou testamentaires d'un montant supérieur à 100 000 EUR, qui ne sont pas des dons manuels. Ces libéralités doivent être approuvées par le ministère de la Justice³³⁹, qui dispose d'une large marge d'appréciation en la matière. L'autorisation en question ne sera pas accordée, si l'ONG n'est pas dotée de la personnalité juridique, n'est pas inscrite au Registre, n'a pas respecté ses obligations en matière de publicité ou n'a pas dûment soumis ses comptes annuels pour les trois dernières années au moins.

des intérêts juridiques ; de porter une arme ou de servir dans les forces armées. Elles peuvent également être déchues de leur droit de vote.

³³⁶ L'article 504ter du Code pénal prévoit une peine d'emprisonnement de 6 mois à 2 ans et/ou une amende variant de 100 à 10 000 EUR. Les actes de corruption active et de corruption passive combinés sont passibles d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 3 ans et/ou d'une amende de 100 à 50 000 EUR.

³³⁷ Articles 26, 38 et 52 de la LASBLF.

³³⁸ Articles 16, 33 et 54 de la LASBLF.

³³⁹ Articles 16, 26octies (3), 33 et 54 de la LASBLF. La procédure exige que l'identité du donateur soit révélée.

228. En dehors de la non-délivrance de l'autorisation requise pour les dons d'un montant élevé, la non-présentation des comptes pendant trois exercices consécutifs peut aussi entraîner une dissolution forcée, à moins que les comptes manquants soient déposés avant la clôture de la procédure orale à la fin des débats³⁴⁰. Une seule omission peut conduire à la suspension de toute action intentée par l'ONG jusqu'à présentation des comptes manquants dans le délai fixé par le juge.³⁴¹ Si l'organisation ne satisfait pas à ses obligations dans ce délai, l'action est déclarée irrecevable.
229. Il est aussi à noter qu'outre la responsabilité délictuelle qui peut être engagée dans un tel cas, le fait de ne pas signaler dûment aux autorités compétentes des circonstances ayant conduit à des utilisations frauduleuses de fonds publics entraînerait l'ouverture de poursuites pénales contre les personnes physiques et la personne morale concernées³⁴².

(c) Contrôle et approbation des comptes

230. Les ONG qui remplissent les critères de grandes organisations sont tenues de désigner des commissaires³⁴³. En cas de non-respect de cette obligation, le Président du tribunal de première instance peut nommer provisoirement un commissaire à la demande de toute partie intéressée³⁴⁴. Les associations et les fondations doivent faire approuver leurs comptes annuels et leur budget pour l'exercice suivant par leur organe général de direction dans un délai de 6 mois suivant la date de clôture des comptes³⁴⁵. Dans les 30 jours suivant leur approbation, les comptes des grandes associations et des grandes fondations privées doivent être déposés à la Banque nationale de Belgique³⁴⁶. Les ASBLI doivent établir leurs comptes chaque année et les faire approuver lors de la réunion suivante de leur organe général de direction³⁴⁷. Toutes les ONG doivent déposer leurs comptes annuels au Registre. Plusieurs sanctions sont prévues en cas de non-respect de cette obligation.³⁴⁸

(d) Présentation de rapports

³⁴⁰ Articles 18 et 39 de la LASBLF.

³⁴¹ Articles 26, 38 et 52 de la LASBLF.

³⁴² L'Arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations prévoit des sanctions lourdes, combinant des peines d'emprisonnement et des amendes.

³⁴³ Articles 17 (5) et (7), 37 (5) et (7), 53 (5) et (6) de la LASBLF. La comptabilité générale et la vérification des comptes des grandes ONG sont régies par la Loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises ainsi que par le Code des sociétés.

³⁴⁴ Article 130 du Code des sociétés en conjonction avec l'article 17 (7) de la LASBLF.

³⁴⁵ Articles 17 (1) et 37 (1) de la LASBLF.

³⁴⁶ Articles 17 (6) et 37 (6) de la LASBLF.

³⁴⁷ Article 53 (1) de la LASBLF. La loi offre cette possibilité aux ASBLI du fait de leur dimension internationale.

³⁴⁸ Voir « (b) Déclaration des sommes reçues à titre de don ou de soutien financier » ci-dessus.

231. Il n'est pas obligatoire de produire des rapports périodiques d'activité. Cependant, il peut être demandé aux organisations qui ont bénéficié d'une autorisation et/ou d'un financement public de soumettre chaque année un rapport d'activité présentant leurs projets/programmes ou autres activités. La non-présentation de ce rapport peut entraîner l'arrêt du soutien financier ou l'obligation de rembourser tout ou partie du financement public³⁴⁹ accordé.

(e) Tenue d'un registre indiquant l'adresse des membres et/ou autres coordonnées

232. Les statuts qui sont déposés pour enregistrement à la constitution de l'organisation doivent obligatoirement préciser l'adresse des fondateurs³⁵⁰. L'omission de cette information peut entraîner une dissolution forcée, si cette négligence est considérée comme une violation grave de la loi en vertu de l'article 18 de la LASBLF, qui énumère les motifs de dissolution. Dans ce cas, la responsabilité extracontractuelle des fondateurs peut également être engagée.
233. Le conseil d'administration de l'association doit tenir un registre des membres, qui doit être à jour et qui doit mentionner toutes les données d'identification obligatoires³⁵¹. Le non-respect de cette obligation peut entraîner la suspension de toute action intentée par l'association jusqu'à régularisation de la situation dans le délai fixé par le juge ou, en cas de non-régularisation, l'irrecevabilité de l'action³⁵². Il peut en outre conduire à une dissolution forcée, si la négligence est considérée comme une violation grave de la loi en vertu de l'article 18 de la LASBLF.

(f) Communication d'une liste des membres

234. Aux termes de l'article 10 de la LASBLF, à la demande orale ou écrite des autorités, les associations doivent immédiatement donner accès au registre de leurs membres et fournir les copies ou extraits demandés. Le non-respect de cette obligation peut entraîner les mêmes sanctions que celles prévues en cas de non-respect de l'obligation de tenir un registre des membres, telle que décrite au précédent paragraphe.

(g) Agrément des activités envisagées

235. Les ONG ne sont pas tenues de solliciter l'agrément des autorités pour les activités qu'elles envisagent. Une fois en place, leurs activités sont

³⁴⁹ Article 7 de la Loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions.

³⁵⁰ Cette obligation s'applique aux ASBL et aux fondations, articles 2 et 28 de la LASBLF

³⁵¹ Article 10 de la LASBLF. Les ASBLI ne sont pas soumises à cette obligation.

³⁵² Article 26 de la LASBLF.

soumises à un contrôle juridictionnel de légalité, qui peut donner lieu à une dissolution, à une annulation des actes illicites ou à d'autres sanctions. En revanche, si tel est exigé pour certaines de leurs activités, elles doivent obtenir l'autorisation ou la licence requise³⁵³.

Avertissements et possibilités de rectification

236. Aux termes des dispositions de la LASBLF qui prévoient la suspension de toute action intentée par une ONG qui n'a pas respecté certaines obligations fondamentales en matière de transparence ou de publicité, le juge fixe un délai dans lequel l'organisation doit se mettre en conformité.³⁵⁴ Si l'ONG ne remplit pas ses obligations dans ce délai, l'action est considérée irrecevable.
237. L'inopposabilité aux tiers des éléments qui n'ont pas été dûment soumis est pénalisante. Toutefois, l'ONG a la possibilité de renverser la présomption que le tiers n'avait pas connaissance de ces éléments en prouvant le contraire.
238. Dans le cadre de la procédure en nullité qui peut être engagée lorsque les statuts ne contiennent pas certains éléments essentiels et obligatoires ou qu'un objectif statutaire est contraire à la loi ou à l'ordre public, l'organisation peut rectifier les éléments en question avant que la nullité soit prononcée par le juge. Toutefois, un avertissement n'est pas explicitement exigé.
239. Dans la procédure de dissolution forcée pour non-respect de certaines formalités, si une rectification est possible en ce sens que l'organisation a le moyen de prendre les mesures qui s'imposent par le biais de ses organes, le juge lui accordera généralement un délai afin qu'elle puisse se mettre en conformité. Lorsque l'omission concerne les comptes annuels, la LASBLF prévoit explicitement la possibilité de déposer les documents manquants avant la clôture de la procédure orale à la fin des débats³⁵⁵. Une action en dissolution pour non-présentation des comptes annuels pour au moins trois exercices consécutifs peut être intentée contre une association à l'expiration d'un délai de 13 mois suivant la date de clôture du troisième exercice.³⁵⁶ Dans le cas d'une fondation, comme dans celui d'une société commerciale, cette action peut être introduite après expiration d'un délai de 7 mois³⁵⁷. Dans la pratique, les associations disposent donc d'un délai plus long pour se mettre en conformité.

³⁵³ Exemples d'activités soumises à autorisation : manifestations, collecte de fonds auprès de particuliers dans certains cas, différents services sociaux, etc.

³⁵⁴ Articles 26, 38 et 52 de la LASBLF.

³⁵⁵ Articles 18 et 39 de la LASBLF.

³⁵⁶ Article 19bis de la LASBLF.

³⁵⁷ Article 40 (2) de la LASBLF.

240. Lorsqu'une grande ONG ne s'acquitte pas de la TVA ou du précompte professionnel³⁵⁸, une action n'est recevable qu'après un délai d'un moins suivant la transmission d'un avertissement officiel demandant à l'organisation de procéder au paiement ou d'apporter la preuve qu'elle n'est pas responsable du non-paiement³⁵⁹.

Suspension provisoire des activités d'une ONG

241. Dans certaines circonstances, les activités d'une ONG peuvent être suspendues provisoirement ou définitivement. L'amende³⁶⁰ et la confiscation³⁶¹ sont les peines habituellement fixées par le Code pénal pour les personnes morales³⁶² en matière criminelle, correctionnelle et de police. Dans le cas de crimes ou de délits uniquement, le Code pénal prévoit également la dissolution³⁶³, l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer une activité relevant de l'objet social³⁶⁴, la fermeture temporaire ou définitive d'un ou de plusieurs établissements³⁶⁵ et la publication de la condamnation³⁶⁶. Les sanctions précitées peuvent être prises par les tribunaux ou sous réserve d'un contrôle juridictionnel dans les cas prévus par la législation.
242. Les lois spéciales définissent les modalités des différents crimes et délits qui peuvent conduire à ces sanctions. La peine est systématiquement consignée dans le Registre où les données de la personne morale concernée sont enregistrées. Le tribunal peut également ordonner la clôture d'un établissement/d'une ASBL étrangère qui exerce des activités contraires à ses statuts, à la loi ou à l'ordre public³⁶⁷, ou bien décider de suspendre toute action intentée par une ONG qui ne remplit pas certaines obligations légales³⁶⁸.

Circonstances pouvant justifier une dissolution forcée

243. Seules des sociétés peuvent être déclarées en faillite³⁶⁹. Les circonstances pouvant justifier une dissolution forcée sont énumérées de manière

³⁵⁸ Voir la section « *Responsabilité personnelle des membres de l'organe de gestion* » ci-dessus.

³⁵⁹ Cela étant, des mesures conservatoires sur les biens de l'ONG ou sur les biens personnels des membres de ses organes de direction ou de gestion peuvent être prises avant l'expiration de ce délai.

³⁶⁰ L'article 41bis du Code pénal prévoit un mécanisme de conversion spécial permettant d'appliquer aux personnes morales les peines d'emprisonnement prévues pour les personnes physiques.

³⁶¹ Les articles 42 et suiv. du Code pénal régissent la saisie des choses qui forment l'objet de l'infraction, qui ont servi ou qui ont été destinées à la commettre, ou bien qui ont été produites par l'infraction.

³⁶² Article 7bis du Code pénal.

³⁶³ Article 35 du Code pénal.

³⁶⁴ Article 36 du Code pénal. Seules les activités qui constituent l'infraction ou qui y contribuent sont concernées.

³⁶⁵ Article 37 du Code pénal.

³⁶⁶ Article 37bis du Code pénal.

³⁶⁷ Article 26octies (4) de la LASBLF.

³⁶⁸ Articles 26, 38 et 52 de la LASBLF.

³⁶⁹ Article 2 de la Loi du 8 août 1997 sur les faillites.

exhaustive dans la loi. Les circonstances suivantes sont communes à toutes les formes d'ONG : utilisation des biens de l'organisation ou de ses revenus dans un but autre que ceux en vue desquels elle a été constituée, contravention grave aux statuts ou contravention à la loi ou à l'ordre public. Dans le cas des associations, les circonstances suivantes sont également prévues : incapacité à remplir les engagements contractés, non-respect de l'obligation de déposer les comptes annuels conformément aux dispositions de la loi pour trois exercices sociaux consécutifs, à moins que les comptes manquants soient soumis avant la clôture de la procédure judiciaire, et nombre de membres inférieur à trois³⁷⁰. Des circonstances supplémentaires s'appliquent dans le cas des fondations : réalisation des buts de la fondation, impossibilité de poursuivre les buts en vue desquels la fondation a été constituée, non-respect de l'obligation de déposer les comptes annuels conformément aux dispositions de la loi pour trois exercices consécutifs, à moins que les comptes manquants soient présentés avant la clôture de la procédure judiciaire, et expiration de la durée d'existence définie dans les statuts³⁷¹. Dans le cas des ASBLI, une dissolution forcée peut également être ordonnée en cas d'insolvabilité ou d'absence d'administration³⁷².

244. Le tribunal de première instance est compétent en matière de dissolution. Il peut prononcer l'annulation de l'acte illicite incriminé, même s'il rejette la demande d'annulation³⁷³. Le jugement de dissolution et le jugement d'annulation sont susceptibles d'appel³⁷⁴. L'action³⁷⁵ peut être intentée par le ministère public, un membre ou un tiers intéressé dans le cas d'une association, par le ministère public, le fondateur ou un de ses ayants droit et un ou plusieurs administrateurs dans le cas d'une fondation et par le ministère public ou toute personne intéressée dans le cas d'une ASBLI. Le tribunal peut prononcer la nullité de l'association lorsque les statuts ne contiennent pas les mentions obligatoires³⁷⁶ ou qu'un des buts en vue desquels l'association est constituée contrevient à la loi ou à l'ordre public. La nullité produit ses effets à dater de la décision qui la prononce et entraîne la liquidation³⁷⁷. Comme mentionné précédemment, une dissolution peut également être ordonnée en matière criminelle contre une personne morale. Le juge peut prononcer une dissolution lorsque la personne morale a été intentionnellement créée afin d'exercer les activités punissables pour lesquels elle est condamnée ou lorsque son objet a été intentionnellement détourné afin d'exercer de telles activités³⁷⁸.

³⁷⁰ Article 18 de la LASBLF.

³⁷¹ Article 39 de la LASBLF.

³⁷² Article 55 de la LASBLF.

³⁷³ Articles 18 et 39 de la LASBLF.

³⁷⁴ Article 21 de la LASBLF.

³⁷⁵ Articles 18, 39 et 55 de la LASBLF.

³⁷⁶ Aux termes de l'article 3bis de la LASBLF – dénomination, adresse de l'ASBL et description précise de son objet et de ses buts.

³⁷⁷ Article 3ter de la LASBLF.

³⁷⁸ Article 35 du Code pénal.

Infractions pouvant être uniquement commises par des ONG étrangères

245. Aux termes de l'article 26octies (4) de la LASBLF, à la requête du ministère public ou de tout tiers intéressé, le tribunal de première instance peut ordonner la fermeture d'un ou de plusieurs centres d'opération d'une ASBL étrangère dont les activités sont contraires aux statuts de l'association dont ils relèvent ou contreviennent à la loi ou à l'ordre public. Cette sanction spécifique est prévue compte tenu du fait que la dissolution d'entités étrangères ne peut être prononcée que dans le pays où ces entités sont enregistrées.

Conclusions

246. Le cadre juridique qui régit la responsabilité des ONG et les sanctions leur étant applicables en Belgique est globalement et, à certains égards, rigoureusement conforme aux normes internationales en vigueur.

247. Concernant les paragraphes 10 et 52 de la Recommandation CM/Rec(2007)14, il convient de prêter attention à la sanction consistant à suspendre les actions intentées par une ONG. Selon l'irrégularité ayant entraîné la sanction et l'intérêt légitime porté à l'action en question, la proportionnalité de la sanction peut être contestable et le droit à un recours efficace prévu par l'article 13 de la Convention européenne est susceptible d'être violé.

248. La procédure d'autorisation applicable aux dons est discutable sous l'angle du paragraphe 50 de la Recommandation CM/Rec(2007)14. La nécessité et la proportionnalité d'une telle procédure sont douteuses si l'on considère l'existence en parallèle de tous les moyens légaux ordinaires, nécessaires pour contester devant un tribunal des irrégularités relatives à de tels dons, la large marge d'appréciation associée à cette procédure et son impact sur la légitime confidentialité ainsi que sur le droit des tiers, et des donateurs en particulier, à la vie privée³⁷⁹. Le fait de devoir révéler l'identité des donateurs peut avoir des incidences négatives sur le soutien financier accordé aux associations qui poursuivent des buts impopulaires. Cette obligation les défavorise par rapport aux ONG de nature non controversée. En conséquence, cet aspect de la LASBLF ne peut pas être considéré comme contribuant à un environnement favorable aux activités des ONG.

³⁷⁹ Voir paragraphe 64 de la Recommandation CM/Rec(2007)14

Serbie

Introduction

249. En Serbie, le statut juridique des ONG est régi par la Loi sur les associations³⁸⁰ et par la Loi sur les legs, les fondations et les fonds³⁸¹ (« Loi sur les fondations »).
250. Une association est une organisation bénévole, non gouvernementale et à but non lucratif, constituée par des personnes physiques ou morales pour poursuivre des buts privés ou d'utilité publique conformes à la Constitution et à la Loi sur les associations³⁸². En plus de déterminer le statut juridique des associations (constitution, gouvernance interne et dissolution), la Loi sur les associations régit l'enregistrement, les activités et la surveillance des branches d'associations étrangères basées en Serbie.
251. Il existe trois catégories d'organisations qui possèdent des biens mais qui n'ont pas de membres. Toutes doivent poursuivre des buts d'utilité publique. Ces différentes catégories sont déterminées par le type de fondateurs et par la source du financement. Un « legs » ne peut être constitué que par des personnes physiques avec des ressources privées³⁸³. Il peut être établi par un acte entre vifs ou par un acte testamentaire. Une « fondation » ne peut être créée que par des personnes morales avec des ressources publiques³⁸⁴. Un « fonds » peut être constitué par des personnes physiques ou morales avec des ressources publiques ou avec une combinaison de ressources publiques et de ressources privées³⁸⁵. La Constitution de 2006 ne reconnaissant plus le concept de biens publics, le statut juridique des fondations est actuellement flou³⁸⁶. En juillet 2010, le Gouvernement a approuvé un nouveau projet de loi sur les fondations et les fonds de dotation (« Projet de loi sur les fondations »), qui vise à moderniser le cadre juridique applicable aux organisations qui n'ont pas de membres³⁸⁷.
252. Une ONG en tant que personne morale mais aussi les personnes qui agissent en son nom peuvent voir leur responsabilité (contractuelle et délictuelle) engagée et faire l'objet de sanctions civiles ou pénales. La responsabilité pénale des personnes morales a été introduite en 2008.

³⁸⁰ Journal officiel de la République de Serbie n° 51/2009.

³⁸¹ Journal officiel de la République de Serbie n° 59/89.

³⁸² Article 2, paragraphe 1..

³⁸³ Article 4, paragraphe..

³⁸⁴ Article 4, paragraphe 2 de la Loi sur les fondations.

³⁸⁵ Article 4, paragraphe 3 de la Loi sur les fondations.

³⁸⁶ D'après le ministère de la Culture, qui est l'autorité chargée d'enregistrer les organisations n'ayant pas de membres, il n'existe qu'un tout petit nombre de fondations en Serbie.

³⁸⁷ Aux termes de ce projet de loi, une « fondation » peut être créée pour poursuivre des buts d'utilité publique. Aucun capital social n'est exigé dans ce cas. Un fonds de dotation peut être constitué pour la poursuite d'objectifs mutuels et d'objectifs d'utilité publique. Cette création nécessite un capital social.

Responsabilité personnelle des membres, des membres de l'organe de gestion, des représentants et du personnel salarié

253. La Loi sur les associations fixe des règles spécifiques qui régissent la responsabilité personnelle des divers acteurs intervenant dans le fonctionnement d'une ONG, à savoir les fondateurs/membres, les membres des organes directeurs et les représentants³⁸⁸ (*infra*). La Loi sur les fondations est muette sur ce sujet ; il n'existe pas de règles spécifiques en la matière³⁸⁹. On peut supposer que la Loi sur les obligations³⁹⁰, qui régit généralement la responsabilité contractuelle et délictuelle s'applique pour autant que de besoin aux organisations qui n'ont pas de membres. Toutefois, la jurisprudence ne donne pas d'indications plus précises à ce sujet.
254. Le régime de la responsabilité pénale des personnes morales est fixé par la Loi sur la responsabilité pénale des personnes morales³⁹¹. Aux termes de cette loi, la responsabilité légale des personnes morales, y compris des ONG, pour un délit ou un crime particulier peut coexister, à titre exceptionnel, avec celle de la personne physique qui a commis le délit ou le crime en question³⁹².
255. En matière civile, seules quelques règles générales s'appliquent.
256. En principe, les fondateurs/membres, les membres des organes directeurs et les représentants ne sont pas tenus personnellement responsables des dettes et obligations de leur association³⁹³. Toutefois, leur responsabilité peut être engagée s'ils ont utilisé les biens de leur organisation pour favoriser leurs intérêts financiers personnels ou s'ils se sont servi de leur organisation pour masquer leurs activités frauduleuses ou illicites³⁹⁴. En outre, les membres des organes directeurs et les représentants sont conjointement et solidairement responsables de tout dommage subi par l'organisation du fait d'une décision préjudiciable ou d'une grave négligence de leur part – à moins qu'ils se soient abstenus ou qu'ils aient voté contre la décision en question³⁹⁵.
257. Comme indiqué précédemment, la Loi sur les fondations ne contient aucune disposition sur la responsabilité civile des personnes précitées. Cela étant, conformément aux règles générales du droit civil, ces personnes ne sont généralement pas tenues responsables des dettes et obligations de leur fondation. Le projet de loi sur les fondations décrit des

³⁸⁸ Voir articles 25 et 40 de la Loi sur les associations.

³⁸⁹ Le nouveau projet de loi sur les fonds de dotation et les fondations fixe des règles régissant la responsabilité civile des fondateurs, des organes directeurs et des représentants, qui sont très similaires à celles énoncées dans la Loi sur les associations (*infra*).

³⁹⁰ Journal officiel de la République socialiste fédérative de Yougoslavie n° 29/78, 39/85, 45/89.

³⁹¹ Journal officiel de la République de Serbie n° 97/08.

³⁹² Article 34 de la Loi sur la responsabilité pénale des personnes morales.

³⁹³ Article 40, paragraphe 1 de la Loi sur les associations.

³⁹⁴ Article 40, paragraphe 2 de la Loi sur les associations.

³⁹⁵ Article 25, paragraphes 1 et 3 de la Loi sur les associations.

exceptions en la matière, qui reprennent dans une large mesure celles prévues par la Loi sur les associations³⁹⁶.

258. Le droit serbe reconnaît deux normes de diligence : la diligence dont ferait preuve toute personne prudente et la diligence attendue d'un chef d'entreprise prudent. Si cette dernière norme s'applique essentiellement aux sociétés, rien ne permet de dire si elle concerne également les membres des organes directeurs des ONG dans le cadre des décisions qu'ils prennent en rapport avec les activités économiques de leur organisation.³⁹⁷ Le projet de loi sur les fondations est plus précis à ce sujet : les membres de l'organe directeur doivent faire montre de la diligence attendue d'une personne prudente dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, dans le cadre des décisions relatives aux activités économiques directes de leur organisation, ils doivent faire preuve de la diligence attendue d'un chef d'entreprise prudent³⁹⁸.
259. Les salariés et les bénévoles sont dégagés de toute responsabilité civile personnelle dans le cadre de leurs activités, sauf en cas de négligence intentionnelle ou grave³⁹⁹.

Sanctions applicables aux ONG opérant sans avoir reçu la personnalité juridique ou sans avoir été enregistrées

La Loi sur les associations reconnaît les associations de fait, qui ne disposent pas de la personnalité juridique, et ne prévoit pas de sanctions pour leur fonctionnement informel⁴⁰⁰. Toutefois, cette loi et la Constitution de 2006 se contredisent dans une certaine mesure, la Constitution étant quelque peu ambiguë à ce sujet. Son article 55, paragraphe 2 dispose en effet que « des associations peuvent être constituées sans autorisation préalable, à condition d'être enregistrées auprès de l'autorité publique compétente comme prévu par la loi ». Une affaire est d'ailleurs en instance devant la Cour constitutionnelle, contestant la légalité des dispositions de la Loi sur les associations qui autorisent le fonctionnement d'associations informelles.

Sanctions, générales ou applicables aux fonctionnaires, au titre de l'appartenance à une ONG

260. Le droit serbe ne prévoit pas de cas où les membres d'une ONG sont passibles de sanctions pénales. En revanche, des sanctions (administratives) disciplinaires peuvent être prises à l'encontre de

³⁹⁶ Articles 43 et 49 du projet de loi sur les fondations.

³⁹⁷ Les associations et les fondations peuvent exercer des activités économiques directes dans les conditions prévues par leur règlement-cadre respectif et par la loi fiscale.

³⁹⁸ Article 42 du projet de loi sur les fondations.

³⁹⁹ Article 163 de la Loi sur le travail (Journal officiel de la République de Serbie n° 24/2005, 61/2005, 54/2009), article 24, paragraphes 3 et 4 de la Loi sur les bénévoles (Journal officiel de la République de Serbie n° 36/2010).

⁴⁰⁰ Article 4, paragraphe 1.

fonctionnaires qui sont membres d'une ONG dont les buts et activités sont considérés contraires au code de déontologie des fonctionnaires.

Sanctions applicables à l'issue d'une dissolution forcée

261. Lorsqu'une ONG est dissoute contre sa volonté, les membres de son organe directeur principal ou de son organe de gestion ne sont pas soumis à des sanctions spécifiques et ne peuvent pas être déchus de certains droits. Les sanctions généralement applicables à ce type de personnes pour des activités criminelles ayant conduit à la faillite d'une personne morale – de même que les sanctions prévues pour la personne morale en question dans la mesure où elle a pris part aux activités incriminées – sont prescrites respectivement par le Code pénal et par la Loi sur la responsabilité pénale des personnes morales.

Sanctions spécifiques

(a) Changements n'ayant pas fait l'objet d'une notification ou d'une demande d'aval préalable

262. Toute modification des données inscrites dans le Registre des associations doit être signalée à l'autorité d'enregistrement.⁴⁰¹ Les associations qui ne signalent pas ces modifications dans un délai de 15 jours sont passibles d'une amende de 50 000 RSD à 500 000 RSD (500 – 5 000 EUR). En outre, leurs représentants⁴⁰² encourrent une amende de 5 000 à 50 000 RSD (50 – 500 EUR) pour la même infraction.
263. La Loi sur les associations impose aux associations, entre autres, de signaler à l'autorité d'enregistrement si elles sont membres d'organisations nationales, étrangères ou faïtières et de lui déclarer tout changement en la matière. En cas de non-respect de cette obligation, l'association et son représentant sont passibles des amendes précitées. Il semblerait que cette obligation aille à l'encontre du principe d'auto-gouvernance des organisations, qui sous-tend leur fonctionnement. Elle ne tient pas compte de l'obligation négative de l'Etat à l'égard de la liberté d'association ni du

⁴⁰¹ Aux termes de l'article 28 de la Loi sur les associations, les données suivantes doivent être inscrites dans le registre : dénomination et abréviation de l'association ; siège social et adresse de l'association ; domaine d'activité de l'association ; date de constitution de l'association ; activités économiques et autres exercées directement par l'association ; nom, lieu de résidence permanente ou provisoire et numéro d'identification personnel ou numéro du titre de voyage et Etat l'ayant délivré au représentant de l'association ; durée d'existence prévue de l'association ; adhésion à la (con)fédération des associations ; date d'approbation des statuts ou de ses modifications ; données relatives à un changement de statuts ; données concernant la mise en faillite et la liquidation de l'association ; note indiquant l'ouverture d'une procédure visant à interdire les activités de l'association ; dissolution de l'association ; numéro et date à laquelle la/les décision(s) d'inscrire, de modifier ou de supprimer certaines données du registre a/ont été prise(s).

⁴⁰² Article 74 de la Loi sur les organisations.

principe de proportionnalité, que toute ingérence dans la liberté d'association doit respecter.

(b) Déclaration des sommes reçues à titre de don ou de soutien financier

264. Les ONG ne sont pas tenues de déclarer les fonds ou le soutien financier qu'elles reçoivent. Elles doivent simplement inscrire ces fonds dans leurs comptes (*infra*). Par contre, le règlement de la Banque centrale impose à une ONG qui encaisse des fonds étrangers de les convertir immédiatement en dinars serbes, mêmes s'ils sont destinés à financer des programmes transfrontaliers. Cette obligation a engendré toutes sortes de problèmes et entraîné d'importantes pertes pour les ONG du fait de la fluctuation fréquente et imprévisible de la monnaie nationale.

(c) Contrôle et approbation des comptes

265. Une ONG dotée de la personnalité juridique doit établir un rapport financier annuel et le déposer à la Banque centrale, conformément à la Loi sur la comptabilité et la vérification des comptes⁴⁰³. Une ONG (ou toute autre personne morale) qui ne remplit pas cette obligation est passible d'une amende administrative de 100 000 à 3 000 000 RSD (1 000 – 30 000 EUR). Son représentant encourt en outre une amende de 5 000 à 150 000 RSD (50 – 1 500 EUR)⁴⁰⁴. Il est également responsable de l'exactitude du rapport financier présenté et personnellement responsable des infractions pénales commises dans ce contexte.
266. Les ONG qui atteignent le seuil prescrit pour les personnes morales de grande ou de moyenne taille doivent désigner un vérificateur aux comptes indépendant, certifié. Toutefois, le seuil fixé dans la loi est si élevé qu'il est très peu probable qu'une ONG entre dans l'une ou l'autre de ces deux catégories⁴⁰⁵.

(d) Présentation de rapports

267. Une association qui a reçu des fonds publics doit publier un rapport d'activité annuel et le remettre à ses donateurs. Ce rapport doit préciser le montant des fonds publics perçus et la manière dont ils ont été dépensés. Cette obligation s'applique aussi aux associations qui ont bénéficié d'avantages fiscaux ou personnalisés⁴⁰⁶ l'année précédente. L'association

⁴⁰³ Journal officiel de la République de Serbie n° 46/2006.

⁴⁰⁴ Article 68 de la Loi sur la comptabilité et la vérification des comptes.

⁴⁰⁵ Aux termes de l'article 7 de la Loi sur la comptabilité et la vérification des comptes, une personne morale est de moyenne taille lorsqu'elle remplit au moins deux des critères suivants : (a) le nombre moyen de ses employés pendant l'année considérée est de 50 à 250 ; (b) son revenu annuel est de 2 500 000 à 10 000 000 EUR en contre-valeur RSD ; et (c) la valeur de ses biens pour l'année considérée est comprise entre 1 000 000 et 5 000 000 EUR.

⁴⁰⁶ Article 38, paragraphes 6 et 8 de la loi sur les associations.

peut choisir la forme sous laquelle elle va publier son rapport, sachant que ce point est déterminé par ses statuts⁴⁰⁷. Une association qui ne respecte pas l'obligation de présentation de rapports est passible d'une amende de 50 000 RSD à 500 000 RSD (500 – 5 000 EUR). Son représentant encourt en outre une amende de 5 000 à 50 000 RSD (50 – 500 EUR)⁴⁰⁸. La loi sur les fondations est muette sur ce sujet. Par contre, le nouveau projet de loi sur les fondations indique spécifiquement que la loi sur les associations sert de référence en la matière pour les organisations qui n'ont pas de membres⁴⁰⁹.

(e) Tenue d'un registre indiquant l'adresse des membres et/ou autres coordonnées

268. Les associations doivent tenir une liste à jour de leurs membres⁴¹⁰. La Loi sur les associations n'indique pas spécifiquement quelles données cette liste doit contenir, mais a priori, elle doit préciser l'adresse et le numéro d'identification personnel des membres, étant donné que ces informations sont nécessaires pour attester leur identité et leur lieu de résidence. En revanche, la loi ne prévoit pas de sanctions spécifiques pour une organisation ou son représentant légal qui ne respecterait pas cette obligation.

(f) Communication d'une liste des membres

269. Pour acquérir la personnalité juridique, une association doit transmettre au Registre des associations son acte constitutif, qui contient la liste des fondateurs et leurs données personnelles. Par contre, le nom des fondateurs ne figure pas parmi les données à saisir dans le registre. En fait, seules les données concernant les représentants (et toute modification de ces données) doivent être inscrites dans le registre⁴¹¹.

(g) Agrément des activités envisagées

270. Une ONG n'est pas tenue de demander un agrément à une autorité publique pour les activités qu'elle envisage d'exercer. En revanche, si tel est exigé pour certaines de ses activités, elle doit obtenir l'autorisation ou la licence requise.

Avertissements et possibilités de rectification

⁴⁰⁷ Article 12, paragraphe 4 de la loi sur les associations.

⁴⁰⁸ Article 74 de la loi sur les associations.

⁴⁰⁹ Article 46 du projet de loi sur les fondations.

⁴¹⁰ Article 19 de la loi sur les associations.

⁴¹¹ Article 28 de la loi sur les associations.

271. Des éléments peuvent être rectifiés avant tout pendant la procédure d'enregistrement de l'ONG. Lorsque la demande d'enregistrement d'une association ou d'une fondation est incomplète ou incorrecte, l'autorité d'enregistrement indique au demandeur comment la rectifier dans le délai prescrit par la Loi sur la procédure administrative générale. La même règle s'applique en cas de modification des statuts ou d'autres données qui doivent être inscrites respectivement au registre des associations ou des fondations.

Suspension provisoire des activités d'une ONG

272. La loi ne prévoit pas de cas spécifiques dans lesquels les activités d'une ONG peuvent être provisoirement suspendues. La procédure à suivre par une association pour acquérir la personnalité juridique peut être interrompue, si l'autorité d'enregistrement établit que l'association en question est une organisation secrète ou paramilitaire, ou bien que ses buts sont contraires à l'article 3, paragraphe 2 de la Loi⁴¹². Dans ce cas, l'autorité d'enregistrement suspend la procédure d'enregistrement et engage une procédure devant la Cour constitutionnelle pour faire interdire l'organisation. Selon l'issue de cette procédure, l'autorité d'enregistrement rejette la demande ou poursuit la procédure d'enregistrement.⁴¹³

Circonstances pouvant justifier une dissolution forcée

273. Outre dans le cas d'une faillite, une association peut être dissoute contre sa volonté dans les situations suivantes : (a) le nombre de ses membres passe sous le seuil exigé pour sa constitution (trois) et son organe compétent ne prend pas de décision approuvant l'adhésion de nouveaux membres dans un délai de 30 jours suivant la date où le seuil prescrit n'a plus été atteint ; (b) il est établi que les activités de l'association n'ont pas visé à atteindre les buts pour lesquels elle a été créée ou que son organisation n'a pas été conforme à ses statuts pendant plus de deux années consécutives, ou bien le double du délai prévu dans les statuts pour la tenue d'une assemblée générale s'est écoulé et cette assemblée n'a pas été convoquée ; (c) les activités de l'association ont été interdites⁴¹⁴. Compte tenu de la récente jurisprudence de la Cour européenne, la dissolution d'une organisation pour non-respect de l'obligation de tenir une assemblée générale dans le délai prescrit pose problème⁴¹⁵.

⁴¹² Article 3, paragraphe 2 de la Loi sur les associations : « les buts et activités de l'association ne doivent pas viser à renverser l'ordre constitutionnel par la force, ni à porter atteinte à l'intégrité du territoire de la République de Serbie, à violer des droits de l'homme ou des minorités garantis ou à inciter à des inégalités, à la haine et à l'intolérance au motif de la race, de la nationalité, des convictions religieuses ou autres, du sexe et des caractéristiques et aptitudes physiques, mentales ou autres ».

⁴¹³ Article 31 de la Loi sur les associations.

⁴¹⁴ Article 49 de la Loi sur les associations.

⁴¹⁵ *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009.

274. La Cour constitutionnelle statue sur la demande d'interdiction des activités de l'association. Sa décision peut notamment être motivée par certains actes des membres de l'association, si ces actes ont un lien avec les activités ou les buts de l'association, s'ils sont prémédités et s'il est établi qu'ils ont été approuvés par l'association. Les activités de l'association doivent également être interdites, si cette dernière devient membre d'une organisation nationale ou internationale répertoriée à l'article 2, paragraphe 4 de la Loi sur les associations (organisations secrètes ou paramilitaires) ou que ses buts sont interdits en vertu des dispositions de l'article 3, paragraphe 2 de ladite loi. L'interdiction relative aux activités d'une (con)fédération d'ONG s'applique également à ses membres qui étaient parties à la procédure d'interdiction⁴¹⁶.
275. La procédure visant à interdire le fonctionnement d'une association doit être engagée sur proposition du Gouvernement, du Procureur de la République, du ministère des Affaires administratives, du ministère chargé de la surveillance du domaine dans lequel l'association opère ou de l'autorité d'enregistrement⁴¹⁷.
276. Une procédure d'interdiction peut également être engagée et conduite contre une association qui n'est pas dotée de la personnalité juridique ou contre la branche locale d'une association étrangère. Une note doit être insérée dans le registre, indiquant qu'une procédure d'interdiction a été ouverte à l'encontre de l'association⁴¹⁸.
277. La Loi sur les fondations est muette sur ce sujet. De ce fait, actuellement, il n'existe pas de bases juridiques permettant d'interdire une organisation sans membres au motif qu'elle exerce des activités illicites. A cet égard, le projet de loi sur les fondations mentionne le pouvoir du ministère de la Culture. La décision du ministère d'interdire une organisation qui ne comprend pas de membres peut être contestée suivant les règles régissant la procédure administrative générale⁴¹⁹.

Infractions pouvant être uniquement commises par des ONG étrangères

278. Si la Loi prescrit l'enregistrement facultatif des associations (nationales), elle impose aux branches locales d'organisations étrangères ayant des membres d'être inscrites au Registre des associations étrangères avant de pouvoir exercer leurs activités. Le non-respect de l'obligation d'enregistrement est passible d'une amende de 50 000 à 500 000 RSD (500 – 5 000 EUR). Le représentant de la branche locale encourt en outre une amende de 5 000 à 50 000 RSD (50 – 500 RSD)⁴²⁰.

⁴¹⁶ Article 50 de la Loi sur les associations.

⁴¹⁷ Article 51 de la Loi sur les associations.

⁴¹⁸ Article 51 et 67 de la Loi sur les associations.

⁴¹⁹ Article 52 du projet de loi sur les fondations.

⁴²⁰ Article 73 de la Loi sur les associations.

Conclusions

279. Le droit serbe est globalement conforme aux bonnes pratiques et aux normes internationales en matière de sanctions et d'amendes appliquées aux ONG.
280. Toutefois, compte tenu du montant et de l'échelle de certaines des amendes prescrites, il est primordial que l'autorité publique applique le régime des sanctions dans le respect du principe de la proportionnalité, de sorte à ne pas menacer la viabilité des ONG.
281. En outre, le fait qu'une association soit tenue de signaler à l'autorité d'enregistrement qu'elle est membre d'organisations faîtières et qu'elle doive l'informer de tout changement en la matière nuit au principe de l'auto-gouvernance, qui sous-tend le fonctionnement des associations. Qui plus est, cette obligation ne tient pas compte de l'obligation négative de l'Etat à l'égard du droit à la liberté d'association et, en particulier, du principe de proportionnalité, qui doit être observé.
282. Enfin, eu égard à la récente jurisprudence de la Cour européenne, la dissolution d'une organisation pour non-respect de l'obligation de tenir une assemblée générale dans le délai prescrit pose problème dans la mesure où elle ne respecte pas forcément le principe de la proportionnalité.

Turquie

Introduction

283. En Turquie, le secteur des associations est régi par la Loi n° 5253 sur les associations (« la Loi »), qui a été adoptée le 4 novembre 2004 et publiée au Journal officiel le 23 novembre 2004⁴²¹. Cette loi s'applique aux associations, aux branches des associations, aux fédérations, aux confédérations et aux associations étrangères établies en Turquie ou à l'étranger. Aux termes de cette loi, une association est une personne morale constituée par au moins sept personnes physiques, capables, pour poursuivre un but conforme à la loi. Une association ne doit pas avoir de but lucratif⁴²². En d'autres termes, en Turquie, une association ne peut pas chercher à procurer des biens matériels à ses membres.
284. L'article 3 de la Loi dispose qu'une association peut être constituée sans autorisation officielle préalable. Toutefois, pour qu'elle puisse acquérir la personnalité juridique, ses fondateurs doivent systématiquement déposer ses statuts et autres documents officiels à la Direction des associations, qui a des bureaux dans chaque province (« la Direction des associations »). Cette dernière doit certifier la constitution de l'association. En conséquence, la certification délivrée par la Direction des associations est une condition préalable essentielle à l'acquisition de la personnalité juridique. Les associations régies par la Loi doivent être enregistrées auprès de la Direction des associations de leur province. Un dossier contenant les documents (statuts, etc.) exigés par la loi est également conservé pour chaque association par la direction compétente.
285. Une association en tant que personne morale mais aussi les personnes qui agissent en son nom peuvent voir leur responsabilité (contractuelle et délictuelle) engagée et faire l'objet de sanctions civiles ou pénales.

Responsabilité personnelle des membres, des membres de l'organe de gestion, des représentants et du personnel salarié

286. Le droit turc fixe différents cadres de responsabilité personnelle pour les divers acteurs qui interviennent dans le fonctionnement d'une association, à savoir les fondateurs, les éventuels membres, les administrateurs, le dirigeant, la/les personnes(s) qui sont habilitées à représenter l'association, la/les personne(s) qui exercent un mandat particulier, les salariés et les bénévoles.
287. En matière pénale, la responsabilité légale de l'association peut coexister, à titre exceptionnel, avec celle de la personne qui a commis une infraction

⁴²¹ N° 25649.

⁴²² Article 2/a de la Loi.

ou un délit particulier. En Turquie, la responsabilité pénale des personnes morales a été introduite en 2005⁴²³.

288. En matière civile, il convient de faire certaines distinctions. En principe, une association est responsable en premier lieu des dettes/obligations qu'elle a contractées légalement. En conséquence, si une partie réclame une somme à une association (au motif d'une dette/obligation licite), elle doit d'abord le faire auprès de l'association en question⁴²⁴. Si le créancier et/ou le demandeur en question ne parvient pas à récupérer cette somme auprès de l'association parce que cette dernière ne dispose pas de biens/d'argent, il est autorisé à la réclamer aux administrateurs, dans la mesure où les personnes qui siégeaient au conseil d'administration au moment où les dettes ont été contractées en sont conjointement et solidairement responsables.
289. Une association est également responsable en premier lieu des dettes liées à un impôt et/ou à un droit et/ou à une prime d'assurance. Par contre, si elle ne rembourse pas ces dettes, les administrateurs sont conjointement et solidairement responsables des dettes/obligations contractées pendant leur mandat. Ces dettes et obligations ne sont soumises à aucune limite de montant.
290. En principe, les fondateurs et membres ne sont pas personnellement responsables des dettes et obligations de leur association. En revanche, ils peuvent être tenus personnellement responsables en cas de faits dommageables et sont conjointement et solidairement responsables si l'association n'acquiert pas la personnalité juridique, si certaines obligations contractuelles qu'ils ont prises pendant la constitution de l'association ne sont pas confirmées par la suite au nom de la personne morale ou s'ils contractent des obligations pour le compte de leur association sans indiquer clairement, de la manière prescrite par la loi, qu'ils agissent pour le compte de leur association.
291. Lorsqu'elles agissent dans les limites de leur mandat, les personnes qui remplissent un mandat spécifique au nom de leur association ne peuvent voir leur responsabilité personnelle engagée. En revanche, si elles dépassent le cadre de ce mandat, leur responsabilité délictuelle peut être engagée par un tiers et leur responsabilité contractuelle, par l'association.
292. Les salariés et les bénévoles sont dégagés de toute responsabilité civile personnelle dans l'exercice de leurs activités, hormis en cas d'actes illicites, de fautes graves ou de fautes répétitives, mêmes mineures.

Sanctions applicables aux ONG opérant sans avoir reçu la personnalité juridique ou sans avoir été enregistrées

⁴²³ Article 20 du Code pénal turc, qui dispose qu'« aucune sanction pénale, hormis les mesures de sécurité, ne peut être prise à l'encontre de personnes morales ». Les articles du Code pénal régissant les personnes morales sont les suivants : 54, 55, 76, 77, 79, et 302.

⁴²⁴ Voir article 85 du Code civil turc.

293. Les activités des associations qui ne sont pas dotées de la personnalité juridique ne sont pas clairement régies.⁴²⁵ Cela étant, aux termes de l'article 32/a de la Loi, le fait pour des personnes non habilitées de créer une association constitue une infraction administrative, passible d'une amende d'un montant maximal de 572 TL (301 EUR)⁴²⁶. Dans le contexte de la création d'une association, les militaires et les membres des services de sécurité sont soumis à diverses restrictions, lesquelles sont fixées par les lois spéciales leur étant respectivement applicables⁴²⁷.
294. Les associations peuvent ouvrir des branches et des bureaux de liaison à l'étranger. Elles peuvent également coopérer avec des associations et des institutions étrangères sans qu'une autorisation préalable ne soit nécessaire. Par contre, les associations étrangères doivent obtenir l'accord préalable du ministère de l'Intérieur (sur avis du ministère des Affaires étrangères) avant de pouvoir exercer des activités (telles que la création d'une branche ou d'un bureau de liaison, la mise en place d'une coopération, etc.) en Turquie.⁴²⁸

Sanctions, générales ou applicables aux fonctionnaires, au titre de l'appartenance à une association

295. Le droit turc ne prévoit pas de cas où le simple fait d'être membre d'une association constituerait une infraction. Toutefois, certaines catégories de fonctionnaires, tels que les militaires et les policiers, sont soumis à des restrictions, prescrites par leurs lois spécifiques⁴²⁹. Par exemple, les militaires ne sont pas autorisés à adhérer à une association en vertu de l'article 43 de la loi n° 211 (Loi relative au statut des militaires). En outre, l'article additionnel 11 de la loi n° 3201 (Loi sur les services de sécurité) interdit à un policier de créer une association ou d'y adhérer. Le non-respect de ces règles est passible de sanctions disciplinaires. Aux termes de l'article 3 de la Loi, les personnes capables sont autorisées à fonder une association ou à y adhérer (clause générale). Toutefois, concernant l'adhésion à une association, l'article 3, alinéa 2 de la même loi énonce des restrictions régies par plusieurs autres lois, qui s'appliquent en particulier aux militaires, aux policiers et à certaines autres catégories de fonctionnaires (service national de renseignement, etc.). A ce sujet, la Loi prévoit uniquement une sanction administrative, applicable aux personnes qui créent une association alors qu'elles n'y sont pas autorisées et aux administrateurs qui admettent au sein de leur association une personne qui n'a pas le droit d'adhérer à une association⁴³⁰. Cela étant, les lois relatives au statut des catégories précitées peuvent également fixer d'autres sanctions pénales et administratives (y compris la révocation).

⁴²⁵ Article 3 de la Loi.

⁴²⁶ Article 32/a de la Loi.

⁴²⁷ Article 3 & 2 de la Loi.

⁴²⁸ Article 5 de la Loi.

⁴²⁹ Article 3de la Loi.

⁴³⁰ 572 TL / 301 EUR ; article 32/a.

296. Ces dernières années, certaines catégories de fonctionnaires ont eu tendance à fonder leurs propres associations. Ainsi, YARSAV (acronyme de l'Union des juges et des procureurs) et l'Association pour une justice démocratique sont deux exemples d'associations récemment créées par des juges et des procureurs dans le secteur de la justice. Même s'il n'existe pas de dispositions juridiques et/ou administratives concrètes interdisant l'adhésion à ce type d'associations, le gouvernement a déclaré qu'il était malvenu que des juges et des procureurs créent ce genre d'organisations, car cela pourrait aller à l'encontre de leur impartialité⁴³¹.

Sanctions applicables à l'issue d'une dissolution forcée

297. La Loi ne prévoit pas de sanctions administratives ou pénales directes pour les membres ordinaires et/ou les membres d'un organe directeur d'une association qui a fait l'objet d'une dissolution forcée. Par contre, si une association a été dissoute du fait d'activités criminelles et/ou qu'une personne a commis un délit, un tribunal pénal peut interdire à cette personne et/ou membre d'adhérer à une association pendant un certain temps⁴³².

Sanctions spécifiques

(a) Changements n'ayant pas fait l'objet d'une notification ou d'une demande d'aval préalable

298. L'inopposabilité aux tiers est la principale sanction prévue en cas de non-notification d'un changement des statuts, du règlement intérieur, de l'adresse ou de la composition d'un organe de direction ou de gestion. La Loi impose aux associations d'établir chaque année un rapport détaillant les activités qu'elles ont menées au cours de l'année écoulée, leurs revenus, leurs dépenses et les modifications qu'elles ont éventuellement apportées à leurs statuts.⁴³³ Après chaque assemblée générale, les associations doivent en outre communiquer à la Direction des associations les noms des membres de leur conseil d'administration et de leur comité de vérification des comptes (y compris ceux de leurs suppléants) ainsi que tout changement de leurs statuts⁴³⁴.

⁴³¹ L'association YARSAV est très critique à l'égard de certaines des politiques menées par l'actuel gouvernement. Elle considère que les vastes réformes politiques engagées visent à saper les fondements laïcs de la République de Turquie.

⁴³² Article 53/1-d du Code pénal turc.

⁴³³ Article 19 de la Loi.

⁴³⁴ Article 23 de la Loi.

(b) Déclaration des sommes reçues à titre de don ou de soutien financier

299. Les associations ne sont pas tenues de déclarer à une autorité publique l'encaissement ou l'emploi d'un don, d'une subvention ou d'un soutien financier. Par contre, elles doivent soumettre chaque année à la Direction des associations un rapport détaillant leurs revenus et leurs dépenses pour l'année écoulée.⁴³⁵ Par ailleurs, celles qui reçoivent des dons de l'étranger (en nature ou en espèces) doivent au préalable obtenir l'autorisation requise.⁴³⁶

(c) Contrôle et approbation des comptes

300. Chaque association doit comporter un comité interne de contrôle des comptes, même si cette mission est remplie par des vérificateurs aux comptes certifiés⁴³⁷. Ce comité est autorisé à contrôler toutes les activités de l'association, y compris ses revenus et ses dépenses. Aux termes de la Loi, toutes les activités financières d'une association doivent être déclarées chaque année à la Direction des associations⁴³⁸. En outre, chaque année, le comité de contrôle des comptes doit soumettre au conseil d'administration et à l'assemblée générale un rapport décrivant les activités et la situation financière de l'association.

(d) Présentation de rapports

301. Les associations sont légalement tenues de produire un rapport annuel d'activité, sans quoi elles s'exposent à une sanction administrative⁴³⁹.

(e) Tenue d'un registre indiquant l'adresse des membres et/ou d'autres coordonnées

302. Les statuts qui sont déposés pour enregistrement à la constitution de l'organisation doivent indiquer l'adresse des fondateurs. A défaut, l'association risque une dissolution forcée, à moins qu'elle fournisse l'information manquante dans le délai (généralement de 30 jours) fixé par la Direction des associations⁴⁴⁰. Le conseil d'administration de l'association doit tenir un registre à jour des membres, registre qui doit contenir les éléments d'identification obligatoires.

⁴³⁵ Article 19 de la Loi.

⁴³⁶ Article 21 de la Loi.

⁴³⁷ Article 9 de la Loi.

⁴³⁸ Article 19 de la Loi.

⁴³⁹ Articles 19 et 32 de la Loi.

⁴⁴⁰ Article 17 de la Loi.

(f) Communication d'une liste des membres

303. La liste des membres doit être consignée dans le registre de l'association. Par contre, il n'est pas obligatoire de communiquer les noms des membres à la Direction des associations. En revanche, après chaque assemblée générale, l'association doit communiquer à la Direction des associations les noms des membres de son comité directeur et de son comité de contrôle des comptes (y compris les noms des suppléants).⁴⁴¹

(g) Agrément des activités envisagées

304. Les associations ne sont pas tenues de solliciter l'agrément d'une autorité publique pour les activités qu'elles envisagent. Une fois en place, leurs activités sont soumises à un contrôle juridictionnel de légalité, qui peut donner lieu à une dissolution, à une annulation des actes illicites ou à d'autres sanctions. En revanche, si tel est exigé pour certaines de leurs activités, elles doivent obtenir les autorisations ou les licences requises.

Avertissements et possibilités de rectification

305. Tout acte ou transaction fautif(ve) mais non délictueux(se) doit être rectifié(e) par l'association concernée dans un délai de 30 jours suivant la date de notification.⁴⁴²

Suspension provisoire des activités d'une ONG

306. La Loi ne contient pas de disposition spécifique prévoyant la suspension provisoire des activités d'une association. Toutefois, lorsqu'une action en dissolution est intentée à l'encontre d'une association devant un tribunal civil de première instance, ce dernier peut ordonner une suspension provisoire des activités de l'association en question.

Circonstances pouvant justifier une dissolution forcée

307. Lorsque les statuts et/ou activités d'une association contreviennent à la loi et que le conseil d'administration ne rectifie pas les statuts ou les transactions et autres éléments incriminés dans le délai prescrit, qui est généralement de 30 jours, une action peut être intentée devant un tribunal civil de première instance à l'encontre de l'association en vue de sa dissolution forcée. Les parties (l'association, le procureur et le plaignant) peuvent faire appel du jugement rendu par ce tribunal devant la Cour de Cassation.

⁴⁴¹ Article 23 de la Loi.

⁴⁴² Article 30 de la Loi.

Infractions pouvant être uniquement commises par des ONG étrangères

308. Ce type d'infractions n'est pas spécifiquement prévu. En général, une association étrangère qui a obtenu l'autorisation ministérielle précitée est soumise aux mêmes règles que ses homologues turques⁴⁴³.

Conclusions

309. Le cadre qui régit la responsabilité des associations et les sanctions leur étant applicables en Turquie est globalement et, à certains égards, rigoureusement conforme aux normes internationales en vigueur.

⁴⁴³ Article 5 de la Loi.

D Ukraine

Introduction

310. La Constitution d'Ukraine comporte plusieurs dispositions relativement détaillées régissant la création et le fonctionnement des ONG. Ces dispositions fixent le cadre de responsabilité de ces organisations.⁴⁴⁴

L'article 36 garantit aux citoyens

« [I]e droit à la liberté d'association au sein de partis politiques et d'organisations non gouvernementales en vue de l'exercice et de la protection de leurs droits et de leurs libertés et pour la défense de leurs intérêts politiques, économiques, sociaux, culturels et autres, dans le respect des restrictions fixées par la loi dans l'intérêt de la sécurité nationale et de l'ordre public, de la protection de la santé publique ou de la protection des droits et libertés d'autrui. »

En outre, l'article 37 interdit

« [I]a création et les activités des partis politiques et des organisations non gouvernementales dont les programmes ou les actes ont pour objectif de porter atteinte à l'indépendance de l'Ukraine, à la souveraineté ou à l'intégrité territoriale de l'Etat, de changer l'ordre constitutionnel par la force, de nuire à sa sécurité, de s'emparer illégalement du pouvoir de l'Etat, de faire l'apologie de la guerre et de la violence, d'attiser les haines interethniques, raciales [ou] religieuses et de porter atteinte à la santé publique et aux libertés et droits individuels. . . Les partis politiques et les organisations non-gouvernementales ne doivent pas comporter de groupes paramilitaires. . . Les activités d'associations de citoyens ne peuvent être interdites que par voie judiciaire. »⁴⁴⁵

311. Si une limitation du droit à la liberté d'association des non-ressortissants peut partiellement se justifier du seul fait de la possibilité offerte par l'article 16 de la Convention européenne de soumettre leur activité politique à restrictions, il est regrettable que le terme de « citoyens » employé dans ces dispositions constitutionnelles s'applique aux associations tant politiques que non politiques. Il est à craindre que les restrictions en question s'étendent aussi au droit des non-ressortissants de créer des ONG et d'y adhérer.⁴⁴⁶

312. Le cadre juridique régissant la constitution et le fonctionnement des ONG en Ukraine repose sur la Loi relative aux associations de citoyens de 1992 (« la LAC »), la Loi sur la charité et les associations caritatives de 1997 (« la LBAC »), la Loi sur les organisations publiques d'enfants et de jeunes de 1998, la Loi sur l'enregistrement des personnes morales et personnes physiques – entrepreneurs de 2003, modifiée en 2006 (« la LE »), le Décret N140 du Cabinet des ministres de 1993 portant

⁴⁴⁴ Telles que définies dans la Recommandation CM/Rec(2007)14 (paragraphe 1 à 4).

⁴⁴⁵ La version anglaise des dispositions constitutionnelles est reprise de l'affaire *Koretskyy et autres c. Ukraine*, requête n° 40269/02, 3 avril 2008, paragraphe 20.

⁴⁴⁶ Voir paragraphes 16 et 22 de la Recommandation CM/Rec(2007)14. Il est cependant à noter que les textes législatifs spécifiques, dont la Loi sur les associations de citoyens (articles 11 et 12) et la Loi sur la charité et les associations caritatives (article 5), précisent à juste titre qu'ils s'appliquent aux ressortissants étrangers et aux apatrides.

approbation du régime de légalisation des associations de citoyens (« le régime de légalisation ») et plusieurs autres lois et règlements.⁴⁴⁷

313. En outre, le Code civil d'Ukraine reconnaît les associations et organisations à but non lucratif.⁴⁴⁸
314. Le site internet officiel du ministère de la Justice comporte un portail, spécifique et bien conçu, consacré aux associations publiques. On y trouve, entre autres supports normatifs et méthodologiques, un lien vers la Recommandation CM/Rec(2007)14.⁴⁴⁹
315. Depuis plusieurs années, l'Ukraine compte plus de 50 000 ONG.⁴⁵⁰ Même s'il est admis que l'enregistrement des ONG pose d'énormes problèmes et que la législation ukrainienne ne remplit pas le niveau d'exigence et de qualité requis,⁴⁵¹ ce qui a d'ailleurs conduit la Cour européenne à considérer que l'Ukraine était coupable de violation de l'article 11 de la Convention européenne⁴⁵², et bien que tout porte à croire qu'un grand nombre d'ONG (jusqu'à 90 %) sont inactives,⁴⁵³ le nombre des ONG récemment créées montre que ce secteur continue à se développer. Ainsi, d'après le rapport officiel du ministère de la Justice, en 2009, les autorités compétentes ont légalisé⁴⁵⁴ près de 3 000 associations de citoyens locales et 246 associations nationales, ainsi que 692 organisations caritatives aux

⁴⁴⁷ D'autres lois et actes normatifs couvrent des organisations non gouvernementales spécifiques, telles que les organisations d'employeurs (loi de 2001), et incluent le Décret N143 du Cabinet des ministres (1993) sur le régime d'enregistrement des logos des associations de citoyens, le Décret N362 du Cabinet des ministres (1998) sur l'approbation du régime d'enregistrement des organisations caritatives, le Décret N113 du Cabinet des ministres (1994) sur le régime de paiement et les montants des frais d'enregistrement pour les associations de citoyens, le Décret N383 du Cabinet des ministres (1998) sur le régime de paiement et le montant des frais d'enregistrement pour les organisations caritatives, etc.. Depuis leur entrée en vigueur, les textes législatifs en question ont subi plusieurs modifications, dont celle de 2006 qui a conduit à l'introduction d'un registre unique dans le cadre de la LE.

⁴⁴⁸ Articles 81 et 83 à 86.

⁴⁴⁹ Disponible en ukrainien sur <www.minjust.gov.ua/0/23578>, consulté le 20 juin 2010.

⁴⁵⁰ D'après les statistiques du gouvernement citées dans « The 2008 NGO Sustainability Index. For Central and Eastern Europe and Eurasia » (USAID), en 2009, l'Ukraine comptait 43 859 associations et 9 637 organisations caritatives. <198.76.84.6/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2008/ukraine.pdf>, consulté le 20 juin 2010.

⁴⁵¹ *Ibid*, voir aussi Exposé des motifs au projet de loi sur les organisations civiques de 2008, www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33677, consulté le 23 juin 2010 ; Section 10. Le droit à la liberté d'association dans le domaine des droits de l'homme en Ukraine – 2008. Rapport général sur les organisations de défense des droits de l'homme (en ukrainien) <www.khpg.org/index.php?id=1245855455>; T. Yatskiv, « A Toughening Experience for NGOs » <helsinki.org.ua/en/index.php?id=1265975840> consulté le 20 juin 2010.

⁴⁵² *Koretskyy et autres c. Ukraine*, requête n° 40269/02, 3 avril 2008.

⁴⁵³ « Nations in Transit ». 2009. <www.freedomhouse.hu/images/nit2009/ukraine.pdf>, consulté le 20 juin 2010 ; S. Stewart, « NGO Development in Ukraine since the Orange Revolution », Juliane Besters-Dilger (ed.), « Ukraine on its way to Europe. Interim Results of the Orange Revolution », Peter Lang Verlag, Frankfurt a.M. et al. 2009, p.p. 177-194.

⁴⁵⁴ Dans la législation ukrainienne, ce terme remplace celui de « reconnaissance officielle », qui couvre tant l'enregistrement que la notification.

deux niveaux confondus.⁴⁵⁵ Les études sur le sujet révèlent que les ONG ukrainiennes sont principalement actives dans les secteurs de l'enfance et de la jeunesse (40%) et de l'éducation civique, de la protection sociale et des droits de l'homme (32 %).⁴⁵⁶

316. Le projet de loi sur les organisations civiques présenté par le Gouvernement ukrainien au Parlement (« Verhovna Rada ») le 13 novembre 2008 était censé régler les difficultés liées à la légalisation et, en particulier, à l'acquisition de la personnalité juridique (« enregistrement »). Il devait en outre lever la restriction injustifiable imposant à toutes les ONG de ne consacrer leurs activités qu'à la seule protection des intérêts de leurs membres et faire en sorte que les « associations locales » ne doivent plus limiter leur rayon d'action à la zone de compétence des autorités territoriales correspondantes. Malheureusement, ce texte juridique élaboré à l'issue de débats publics auxquels ont participé les ONG a été abandonné et est négligé par les législateurs.⁴⁵⁷

Responsabilité personnelle des membres de l'organe de gestion, des représentants et du personnel

317. Le cadre législatif ukrainien ne prévoit pas de cas particuliers où les membres (éventuels), les représentants, les employés ou les membres d'un organe de gestion d'une ONG pourraient être tenus personnellement responsables des dettes et autres engagements ou obligations contractés par leur organisation. En conséquence, la responsabilité individuelle de ces personnes envers leur ONG dans les cas où elles ont manqué à leurs obligations légales et causé des dommages à leur organisation ou à des tiers est régie par les principes généraux et les normes applicables de la législation civile et pénale. Ces personnes sont également dégagées, sur cette même base, de leur responsabilité à l'égard des dettes et obligations de leur organisation.

⁴⁵⁵ Rapport d'information et d'analyse sur les résultats des activités du ministère de la Justice ukrainien et de ses organes territoriaux dans le domaine de la légalisation des associations de citoyens et des autres organisations publiques en 2009 par rapport à 2008 (en ukrainien). <www.minjust.gov.ua/0/29689>, consulté le 26 juin 2010.

⁴⁵⁶ Voir L. Palyvoda, S. Golota, « Civil Society Organizations in Ukraine. The State and Dynamics (2002-2009): Survey Report; Kyiv: Publishing house «Kupol» », 2010, p. 8.

⁴⁵⁷ Consulter la page Internet correspondante du Parlement (Verhovna Rada), <www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33677>, consulté le 23 juin 2010. Voir aussi « Civic organizations call on Prime Minister to keep her promises », <helsinki.org.ua/en/index.php?id=1254823593>, consulté le 20 juin 2010.

*Sanctions applicables aux ONG opérant sans avoir reçu la personnalité juridique ou sans avoir été enregistrées*⁴⁵⁸

318. Jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal ukrainien, le 1^{er} septembre 2001, le fait de diriger une association de citoyens qui n'était pas légalisée comme prévu par la loi, dont la légalisation avait été refusée ou qui avait été dissoute sur décision de justice mais qui poursuivait ses activités constituait une infraction pénale, tout comme le fait de participer aux activités d'une telle association dans l'année suivant l'application d'une sanction administrative pour l'infraction en question. En application de l'article 187-8 de l'ancien Code pénal, cette infraction était passible d'une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans. Une dépénalisation se justifiait eu égard à la proportionnalité hautement contestable d'une telle mesure et compte tenu de l'existence de moyens juridiques efficaces, moins stricts, pour garantir les intérêts et buts légitimes énoncés au paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention européenne ainsi qu'aux articles 36 et 37 de la Constitution de l'Ukraine.
319. Malgré la révision de la législation pénale, l'article 27 de la LAC mentionne toujours une responsabilité pénale pour les faits précités, ce qui prête à confusion.⁴⁵⁹
320. Aux termes de l'article 186-5 du Code ukrainien des infractions administratives entré en vigueur en 1984 (« le CIA »), il est interdit de diriger une association de citoyens qui n'a pas été légalisée comme prévu par la loi, dont la légalisation a été refusée ou qui a été dissoute sur décision de justice, mais qui continue à fonctionner. De même, il est interdit de prendre part aux activités d'une telle association. Ce type d'infractions administratives est passible d'une amende variant de 25 à 130 fois le revenu mensuel légal non imposable.⁴⁶⁰
321. Même s'il n'est pas fréquemment mis en œuvre, l'article 186-5 du CIA⁴⁶¹ semble appliqué d'une manière formaliste et contestable. Bien qu'invoqué dans le contexte de signes présumés d'incompatibilité entre les buts et activités des ONG et les larges restrictions prévues par la Constitution et la législation ukrainienne, l'article 186-5 a été mis en œuvre contre des membres ou des dirigeants d'associations dissoutes ou suspendues au seul motif d'une violation du « statut local », c'est-à-dire simplement pour

⁴⁵⁸ L'étude étant consacrée à la législation applicable aux ONG, l'analyse ne porte pas sur les délits et autres contraventions (dont les crimes contre l'Etat) susceptibles d'être commis par une quelconque personne, dont l'appartenance à une ONG n'entre pas en ligne de compte.

⁴⁵⁹ Aux termes de la LCAC, les personnes qui ne respectent pas cette loi sont tenues responsables en vertu de la législation ukrainienne (article 25)

⁴⁶⁰ Environ 42 et 200 EUR respectivement

⁴⁶¹ Dans le seul cas récent signalé, l'article a été appliqué en 2007 contre les dirigeants d'une organisation de jeunesse eurasienne dans le district de Bakhchisaray. D'après le rapport officiel du ministère de la Justice, les activités de cette organisation ont été suspendues et l'organisation a été dissoute en raison d'une violation de son « statut territorial ». Voir « le ministère de la Justice a dissous l'organisation UJE [Union de la jeunesse eurasienne] dans le district de Bakhchisaray », <www.khpg.org.ua/ru/index.php?id=1193235085>, consulté le 20 juin 2010.

avoir mené des activités en dehors de la région dans laquelle elles étaient enregistrées.⁴⁶²

Sanctions générales applicables au titre de l'appartenance à une ONG

322. La législation ukrainienne ne prévoit pas de cas de figure dans lequel le fait d'appartenir à une ONG, que celle-ci soit dotée ou non de la personnalité juridique et ait été enregistrée ou non, constituerait une infraction (administrative ou pénale).

Sanctions disciplinaires applicables aux fonctionnaires au titre de l'appartenance à une ONG

323. Aux termes de l'article 4 de la LAC, les partis politiques sont les seules organisations interdites aux membres des organes exécutifs et judiciaires, des forces armées, du service des frontières et d'autres institutions publiques similaires. L'étude n'a pas révélé de cas récent où des fonctionnaires auraient fait l'objet de sanctions disciplinaires du fait de leur appartenance à une ONG.

Sanctions applicables à l'issue d'une dissolution forcée

324. Aucune disposition de la législation ukrainienne ne prévoit la possibilité de prendre des sanctions (administratives, civiles ou pénales) à l'encontre de personnes ou de les priver de certains de leurs droits au seul motif de leur appartenance à l'instance suprême ou à l'organe de direction d'une ONG ayant fait l'objet d'une dissolution forcée.⁴⁶³

Sanctions spécifiques

325. Aucun texte législatif ou réglementaire n'impose aux ONG de soumettre des rapports d'activité à une autorité publique et de consigner dans un registre l'adresse ou d'autres données concernant leurs membres. Aucune sanction correspondante n'est donc prévue.
326. Les ONG ne sont pas tenues de solliciter l'agrément d'une autorité publique pour les activités qu'elles envisagent, à moins que ces activités soient soumises à autorisation, à notification ou à d'autres mesures similaires également applicables à d'autres entités.

⁴⁶² Pour les sanctions applicables aux ONG et la pratique correspondante, voir ci-après.

⁴⁶³ Comme indiqué précédemment, la responsabilité administrative des membres d'une ONG, de ses dirigeants et de ses représentants est engagée au titre de l'article 186-5 du Code des infractions administratives, qui porte sur la poursuite des activités d'associations dissoutes. Ces personnes sont en outre soumises aux normes et aux principes généraux régissant la responsabilité pénale, administrative et civile.

327. Les associations publiques doivent présenter aux autorités fiscales des rapports financiers périodiques, similaires à ceux établis par les autres personnes morales.⁴⁶⁴ Les organisations caritatives sont en outre soumises à des règles autorisant le contrôle de leur situation financière et des privilèges dont elles jouissent.⁴⁶⁵ Ces dispositifs n'ont pas posé de problèmes particuliers dans la mesure où des sanctions spécifiques n'ont pas été prises en la matière à l'encontre des ONG.⁴⁶⁶
328. Par ailleurs, le droit dérivé et la pratique ont développé les dispositions de la LAC et de la LE relatives au champ des dispositions statutaires⁴⁶⁷. Les ONG enregistrées et les associations et organisations caritatives légalisées sont tenues de notifier ou de faire approuver toute modification de leurs statuts, de la composition de leurs organes de direction et de certains autres aspects fondamentaux de leur gouvernance et de leurs structures internes. Ainsi, le paragraphe 3 du Règlement de légalisation leur impose de mentionner dans leurs statuts les règles applicables à leurs membres (éventuels), leurs sources de financement et tous les autres éléments essentiels de leur cadre statutaire.⁴⁶⁸
329. Il est révélateur qu'aux termes des Règles méthodologiques relatives à l'exercice par le ministère de la Justice et ses organes territoriaux des pouvoirs de contrôle prévus par la loi sur les activités des organisations publiques (« les REC »), le non-respect des obligations ci-dessus – qui vont au-delà de celles dictées par la législation – est également considéré comme une violation des obligations plus limitées prescrites par les lois correspondantes.⁴⁶⁹
330. Les diverses sanctions légales applicables aux ONG sont définies dans les articles 28 à 32 de la LAC : rappel à la loi⁴⁷⁰, amende, suspension temporaire de certaines activités de l'ONG, suspension provisoire de l'ensemble de ses activités et dissolution forcée (« liquidation »).⁴⁷¹

⁴⁶⁴ Articles 24 à 26 de la LAC.

⁴⁶⁵ Articles 14 et 24 de la LBAC.

⁴⁶⁶ Aux termes du paragraphe 2 de l'article 38 de la LE, une personne morale peut être dissoute contre sa volonté, si elle ne soumet pas sa déclaration fiscale ou ne présente pas ses comptes financiers dans un délai d'un an. Les principales difficultés rencontrées par les ONG dans ce contexte concernent la procédure d'enregistrement, l'acquisition du statut « à but non lucratif » par les associations caritatives, l'obligation de respecter les activités statutaires qui ne sont pas dûment définies par la législation, etc. Voir S. Kuts, L. Palyvoda, *Civil Society in Ukraine : « Driving engine or spare wheel for Change? »*, CIVICUS Civil Society Index Report for Ukraine, Kyiv 2006, Center for Philanthropy/Counterpart Creative Center, p. 50.

⁴⁶⁷ Articles 15 et 17 et article 8, respectivement.

⁴⁶⁸ Voir paragraphe 19 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et les dispositions pertinentes de l'exposé des motifs correspondant. Les personnes qui créent une ONG ou qui en sont membres (et, dans le cas d'une organisation sans membres, celles qui la dirigent) sont libres de préciser d'autres points dans leurs statuts mais ne devraient pas y être obligées.

⁴⁶⁹ Disponible en ukrainien sur <www.minjust.gov.ua/0/11717#21>, consulté le 25 juin 2010.

⁴⁷⁰ A distinguer d'une recommandation visant à remédier à une infraction. Voir ci-dessous.

⁴⁷¹ Les principales sanctions et leur mise en œuvre sont commentées ci-après.

331. Il est à noter que s'il prévoit la possibilité d'infliger une amende à une ONG pour « transgression grave ou systématique », l'article 30 n'en précise pas le montant.⁴⁷²
332. Toutes les sanctions (hormis un rappel à la loi émis par l'organe de légalisation) sont soumises à une décision de justice.
333. Même si la LAC⁴⁷³ et les autres textes législatifs pertinents, de même que la Note explicative méthodologique du ministère de la Justice sur les restrictions à la création et aux activités des associations de citoyens⁴⁷⁴ réaffirment les restrictions constitutionnelles (drastiques) à la liberté d'association, ils reposent sur un concept aussi flou que « violation de la législation ».⁴⁷⁵ La Cour européenne a critiqué cette ambiguïté dans le contexte de l'enregistrement des ONG. Toutefois, cette appréciation est pleinement valide pour le fonctionnement et les sanctions applicables à ces organisations.⁴⁷⁶
334. En fait, le système en place ne fait pas de distinction claire entre les infractions graves et les non-conformités mineures, d'où le risque d'une application arbitraire de la loi et des sanctions. En conséquence, les normes juridiques considérées ne remplissent pas les critères de légalité définis à l'article 11 de la Convention européenne. Qui plus est, combinées aux restrictions territoriales contestables et aux autres restrictions sans fondement réel aux activités des associations publiques, ces défaillances augmentent considérablement le risque d'ingérence disproportionnée dans l'exercice du droit à la liberté d'association.
335. L'application restrictive des articles 3, 8 et 20 de la LAC, qui ont été interprétés et mis en œuvre comme des normes limitant les activités des ONG à la protection des intérêts légitimes de leurs membres, en est un autre exemple.⁴⁷⁷

Avertissements et possibilités de rectification

336. A l'inverse, il existe un système permettant de remédier aux non-conformités constatées lors de la vérification de la légalité des activités des ONG. Aux termes des REC, l'organe chargé de la vérification est tenu de

⁴⁷² L'article 186-5 du CIA ne s'applique qu'aux personnes physiques. Voir ci-dessus.

⁴⁷³ Aux articles 4 et 27 à 32.

⁴⁷⁴ <www.minjust.gov.ua/0/11717#21>, consulté le 25 juin 2010.

⁴⁷⁵ Certaines de ces dispositions contiennent les termes « transgressions » et « activités illicites ». Le paragraphe 2 de l'article 38 de la LE est formulé quelque peu différemment ; il parle « d'activités contraires aux statuts », ce qui montre que cette norme fait une distinction entre ces activités et celles « interdites par la loi ». Voir aussi les autres observations pertinentes formulées dans le présent texte.

⁴⁷⁶ Leur liste est conforme aux buts légitimes énoncés à l'article 11(2) de la Convention européenne. Voir paragraphes 57 à 73 ci-dessus.

⁴⁷⁷ En 2006, le ministère de la Justice aurait adressé un rappel à la loi pour ce motif au « Comité national de lutte contre la corruption », ONG panukrainienne qui avait diffusé des informations critiques sur des abus dans les unions de consommateurs et qui prévoyait de représenter les intérêts de ses membres. <www.khpg.org.ua/ru/index.php?id=1165917732>, consulté le 26 juin 2010.

dresser un acte et, si nécessaire, d'établir une liste des non-conformités relevées, accompagnée de remarques ainsi que des recommandations adressées à l'ONG concernée et du délai à respecter pour leur mise en œuvre. Ce type de procédure ne constitue pas une sanction. En 2009, le ministère de la Justice (par le biais de ses structures territoriales) aurait appliqué cette procédure dans le cas de 1 400 associations publiques.⁴⁷⁸

337. Par ailleurs, l'article 29 de la LAC dispose que l'organe de légalisation compétent est habilité à sanctionner l'ONG concernée en lui adressant un rappel à la loi officiel, par écrit. La norme précise que ce type de sanction ne peut être prise que dans le cas d'infractions ne nécessitant pas d'autres formes de sanctions prévues par la LAC. Le ministère de la Justice a indiqué qu'en 2009, il a procédé à 9 000 vérifications et émis 572 rappels à la loi.⁴⁷⁹

Suspension provisoire des activités d'une ONG

338. En faisant une nouvelle fois référence au concept vague « d'activités illicites d'associations de citoyens »,⁴⁸⁰ le cadre juridique ukrainien autorise la suspension de tout ou partie des activités d'une ONG pendant une durée de trois mois, qui peut être portée à six mois.
339. Même si l'article 31 de la LAC donne une liste indicative (non exhaustive) des types d'activités pouvant être suspendues,⁴⁸¹ la norme gagnerait à indiquer clairement que ces mesures ne doivent être prises que dans les limites nécessaires au vu de l'infraction commise.
340. Toute mesure de suspension peut être levée, sur demande de l'ONG concernée, par le tribunal qui l'a ordonnée.

Circonstances pouvant justifier une dissolution forcée

341. La dissolution forcée d'une ONG – pour un autre motif qu'une faillite – est régie à l'article 32 de la LAC. Elle est notamment prévue en cas de non-respect des restrictions drastiques à la liberté d'association énoncées à l'article 4 de la loi précitée, qui reprend les dispositions de l'article 37 de la Constitution. La norme précise en outre qu'une dissolution est

⁴⁷⁸ Rapport d'information et d'analyse sur les résultats des activités du ministère de la Justice ukrainien et de ses organes territoriaux dans le domaine de la légalisation des associations de citoyens et des autres organisations publiques en 2009 par rapport à 2008 (en ukrainien). <www.minjust.gov.ua/0/29689>, consulté le 20 juin 2010.

⁴⁷⁹ *Ibid.* Se reporter aussi aux commentaires relatifs à l'affaire du « Comité national de lutte contre la corruption » précité.

⁴⁸⁰ Concernant cette construction juridique incertaine, voir les commentaires ci-dessus. Son insuffisance apparaît encore plus clairement si on la compare avec la formulation (« transgressions graves ou systématiques ») utilisée pour définir les motifs justifiant la condamnation d'une ONG à une amende.

⁴⁸¹ La liste inclut les manifestations et autres événements publics, la publication, les transactions bancaires et les opérations avec des biens matériels.

également possible lorsqu'une ONG déjà sanctionnée poursuit ses activités illicites.⁴⁸²

342. Même si la dissolution immédiate d'une ONG pour d'autres raisons que les activités anticonstitutionnelles désignées est interdite, l'efficacité de cette disposition est diminuée du fait de l'ambiguïté précédemment évoquée du cadre législatif applicable.⁴⁸³

Infractions pouvant être uniquement commises par des ONG étrangères

343. La loi ne prescrit pas d'infractions pouvant être uniquement commises par des ONG étrangères ou par des personnes travaillant pour leur compte en Ukraine.

Autres aspects préoccupants

344. Concernant les autres aspects préoccupants liés aux sanctions applicables aux ONG en Ukraine, il est à noter que la LAC ne prévoit pas de cadre procédural pour leur mise en œuvre par les tribunaux.

Conclusions

345. Au vu de ce qui précède, on peut considérer que les diverses sanctions prévues par le cadre juridique ukrainien pour les ONG, leurs fondateurs, leurs organes de direction, leurs membres et les autres personnes prenant part à leurs activités sont appropriées sur le plan de la forme. Toutefois, du fait d'un manque de clarté et de cohérence dans la mise en œuvre de ces sanctions, on peut douter du fait que ce cadre soit adapté aux exigences d'une société démocratique pluraliste. Compte tenu de ces défaillances et de certaines restrictions excessives aux activités des ONG, le cadre ukrainien n'est pas pleinement conforme aux normes internationales relatives à un environnement propice à la création et au fonctionnement des ONG.

⁴⁸² En dehors de l'Union de la jeunesse eurasiennne dans le district de Bakhchisaray (voir ci-dessus), une mesure de dissolution aurait été prise à l'encontre de sa section de Kharkiv et de quelques autres ONG. <www.khpg.org.ua/en/index.php?id=1193162601>, consulté le 25 juin 2010.

⁴⁸³ Voir ci-dessus.

IV CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

346. La présente analyse dresse uniquement un aperçu de la situation des pays sous l'angle des questions formulées dans le questionnaire et ne saurait constituer une appréciation suffisamment fine de l'application pratique des règles formelles. De plus, l'auteur n'est pas en mesure de confirmer l'exactitude des informations communiquées par les personnes ayant répondu au questionnaire.
347. Néanmoins, plusieurs problèmes semblent émerger dans certains pays.
348. Premièrement, les membres du conseil de direction peuvent être tenus responsables ou garants des dettes et obligations des ONG dotées de la personnalité juridique dans des circonstances incompatibles avec le statut associé à ladite personnalité.
349. Deuxièmement, les personnes appartenant à une organisation ou bien organisant ses activités ou y participant peuvent parfois voir leur responsabilité pénale engagée pour la simple raison que ladite organisation n'a pas la personnalité juridique, n'est toujours pas enregistrée ou ne jouit pas encore d'un autre type de reconnaissance.
350. Troisièmement, les restrictions pesant sur les membres des forces armées et de la police, ainsi que sur les fonctionnaires – concernant l'adhésion des intéressés à une ONG – sont parfois plus larges qu'il n'est réellement nécessaire pour protéger l'intégrité de leurs fonctions ou pour maintenir la confiance du public dans leur impartialité et leur probité. Par conséquent, les sanctions frappant l'appartenance à une ONG sont appliquées de manière injustifiée à ces catégories de personnes.
351. Quatrièmement, les exigences imposées par la loi ou la réglementation aux ONG vont parfois au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger des intérêts publics légitimes, de sorte que ces organisations peuvent se voir infliger des sanctions injustifiées en cas de non-respect desdites exigences.
352. Cinquièmement, les ONG n'ont pas toujours la possibilité suffisante de se conformer à des exigences réglementaires légitimes avant que des sanctions ne s'abattent sur elles, leurs membres, leurs représentants et leurs salariés.
353. Sixièmement, les motifs d'interdiction de dissolution d'une ONG sont parfois imprécis ou appliqués sans preuve adéquate de leur existence ou sans tenir suffisamment compte du principe de proportionnalité.
354. Si tous ces points méritent de faire l'objet d'un suivi continu, les mesures suivantes semblent nécessaires pour améliorer la situation actuelle.
355. Premièrement, il faudrait s'assurer que l'octroi de la personnalité juridique à une ONG protège ses fondateurs, ses membres, ses représentants et ses

salariés contre l'engagement de leur responsabilité au titre des dettes et obligations de l'organisation, sauf lorsque ces dernières sont directement attribuables à une mauvaise gestion ou une négligence des intéressés.

356. Deuxièmement, aucune sanction ne devrait pouvoir être appliquée du simple fait qu'une personne participe aux activités ou est membre d'une ONG dépourvue de la personnalité juridique ou bien n'étant pas enregistrée ou ne jouissant pas d'un autre type de reconnaissance.
357. Troisièmement, les restrictions visant les membres des forces armées, de la police et de la fonction publique appartenant à une ONG devraient être revues et éliminées lorsqu'elles ne sont pas indispensables à la protection de l'intégrité des fonctions des intéressés ou au maintien de la confiance du public dans leur impartialité et leur probité.
358. Quatrièmement, les dispositions réglementaires applicables aux ONG devraient être revues et seules celles préservant des intérêts publics légitimes devraient être maintenues.
359. Cinquièmement, les ONG devraient se voir accorder l'occasion adéquate de se conformer aux dispositions réglementaires avant de faire l'objet de sanctions – s'abattant sur elles-mêmes, leurs membres, leurs représentants ou leurs salariés – à moins que la nature de l'infraction interdise toute mesure de rectification.
360. Sixièmement, les motifs d'interdiction ou de dissolution d'une ONG devraient toujours être énoncés en termes précis et les tribunaux devraient strictement contrôler à la fois la preuve de l'existence desdits motifs et la nécessité de la mesure envisagée.
361. Enfin, les organes du conseil de l'Europe devraient déployer des efforts accrus pour favoriser la sensibilisation sur l'ensemble du continent européen à la Recommandation CM/Rec(2007)14, notamment en promouvant sa diffusion la plus large possible, en soutenant les initiatives visant à la faire connaître et en organisant des activités de formation à l'intention du personnel des ONG et des autorités publiques.

ANNEX 1



OING Conf/Exp (2008) 1

Mandat

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

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

Rappel

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

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

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

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

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

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

Mandat

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

Activités

Pour atteindre cet objectif, le Conseil d'experts :

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

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

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

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

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

Elaboration de rapports

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

comporteront des recommandations concernant les mesures à prendre par la Conférence des OING.

Suites à donner

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

Composition

Le Conseil d'experts se compose comme suit :

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

Tous les membres agissent à titre personnel.

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

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

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

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

Aspects financiers

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

Le coordonnateur a un contrat de consultant.

Evaluation

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

ANNEX 2



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Eu égard à l'article 5 de la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163), aux articles 3, 7 et 8 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) et à l'article 3 de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144) ;

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

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

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

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

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

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

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

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

I. Principes de base

1. Aux fins de la présente recommandation, les ONG sont des entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents. Elles n'incluent pas les partis politiques.

2. Les ONG comprennent les entités ou organisations créées soit par des

personnes (physiques ou morales) à titre individuel, soit par des groupes de telles personnes. Elles peuvent avoir ou non des adhérents.

3. Les ONG peuvent être des entités ou organisations soit informelles soit dotées de la personnalité juridique.

4. Les ONG peuvent être nationales ou internationales du point de vue de leur composition et de leur champ d'activité.

5. Les ONG devraient jouir du droit à la liberté d'expression et de tous les autres droits et libertés qui sont garantis tant universellement qu'au plan régional et qui leur sont applicables.

6. Les ONG ne devraient pas recevoir de directives des autorités publiques.

7. Les ONG dotées de la personnalité juridique devraient jouir des mêmes capacités que celles dont jouissent généralement les autres personnes morales et devraient être assujetties aux obligations et sanctions de droit administratif, civil et pénal qui sont généralement applicables à ces personnes morales.

8. Le régime juridique et fiscal applicable aux ONG devrait favoriser leur création et leur pérennisation.

9. Les ONG ne devraient pas distribuer à leurs adhérents ou fondateurs les bénéfices qui pourraient provenir de leurs activités, mais elles peuvent affecter ceux-ci à la réalisation de leurs objectifs.

10. Les actes ou omissions des autorités publiques ayant des incidences pour une ONG devraient pouvoir faire l'objet d'un recours administratif et être contestés par celle-ci devant un tribunal indépendant et impartial de pleine juridiction.

II. Objectifs

11. Les ONG devraient être libres de réaliser leurs objectifs sous réserve que les objectifs en question et les moyens utilisés soient conformes aux exigences d'une société démocratique.

12. Les ONG devraient être libres de mener des activités de recherche et d'éducation et de prendre position sur des questions relevant du débat public, que la position défendue soit conforme ou non à la politique du gouvernement ou qu'elle exige une modification de la législation.

13. Les ONG devraient être libres de soutenir un candidat ou un parti particulier lors d'une élection ou d'un référendum sous réserve qu'elles exposent leurs motivations en toute transparence. Tout soutien de ce type devrait être également soumis à la législation sur le financement des élections et des partis politiques.

14. Les ONG devraient être libres d'entreprendre toutes activités économiques, d'affaires ou commerciales licites afin de financer leurs activités à but non lucratif sans avoir à demander d'autorisation spéciale ; elles sont toutefois tenues de satisfaire à toutes les conditions d'autorisation ou autres conditions réglementaires généralement applicables aux activités concernées.

15. Les ONG devraient être libres de réaliser leurs objectifs en adhérant à des associations, des fédérations et des confédérations d'ONG, qu'elles soient nationales ou internationales.

III. Création et adhésion

A. Création

16. Toute personne, morale ou physique, ressortissant national ou étranger, ou tout groupe de personnes devrait être libre de créer une ONG et, dans le cas des ONG n'ayant pas d'adhérents, de le faire par voie de don ou de legs.

17. Deux personnes ou plus devraient pouvoir créer une ONG ayant des adhérents mais, pour obtenir la personnalité juridique, le nombre requis peut être supérieur, sans toutefois être dissuasif.

B. Statuts

18. Les ONG dotées de la personnalité juridique devraient normalement posséder des statuts comprenant l'acte constitutif ou l'acte d'incorporation et, le cas échéant, tout autre document fixant les conditions dans lesquelles elles opèrent.

19. Les statuts d'une ONG dotée de la personnalité juridique devraient indiquer en règle générale :

- a.* son nom ;
- b.* ses objectifs ;
- c.* ses pouvoirs et compétences ;
- d.* la plus haute instance dirigeante ;
- e.* la fréquence des réunions de cette instance ;
- f.* la procédure suivant laquelle ces réunions doivent être convoquées ;
- g.* les modalités d'approbation par cette instance des rapports financiers et autres ;
- h.* la procédure de modification des statuts et de dissolution de l'organisation ou de sa fusion avec une autre ONG.

20. La plus haute instance dirigeante d'une ONG ayant des adhérents devrait être constituée par l'ensemble de ses adhérents et son accord devrait être requis pour toute modification des statuts. Pour les autres ONG, la plus haute instance dirigeante devrait être celle mentionnée dans les statuts.

C. Adhésion

21. Nul ne devrait être contraint par la loi, ni par d'autres moyens, d'adhérer à une ONG, sauf dans le cas d'une entité ou organisation établie par la loi pour réglementer une profession dans les Etats qui les assimilent à des ONG.

22. La capacité de toute personne, physique ou morale, ressortissant national ou étranger, d'adhérer à une ONG ayant des adhérents ne devrait pas être limitée de façon injustifiée par la loi. Elle devrait être déterminée en premier lieu par les statuts de l'ONG concernée, dans le respect de l'interdiction de toute discrimination injustifiée.

23. Les adhérents d'une ONG devraient être protégés contre toute exclusion contraire à ses statuts.

24. Les adhérents d'une ONG ne devraient se voir imposer aucune sanction en raison de leur appartenance à celle-ci. Cela ne devrait pas empêcher qu'une telle appartenance puisse être considérée comme incompatible avec une fonction ou un emploi particulier.

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

IV. Personnalité juridique

A. Considérations générales

26. La personnalité juridique d'une ONG devrait être clairement distincte de celle de ses adhérents ou fondateurs.

27. Une ONG créée par la fusion de deux ou plusieurs ONG devrait succéder à leurs droits et responsabilités.

B. Acquisition de la personnalité juridique

28. Lorsque la personnalité juridique n'est pas la conséquence automatique de la création d'une ONG, les règles régissant son acquisition devraient être établies de façon objective et ne devraient pas relever d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente.

29. Les règles régissant l'acquisition de la personnalité juridique devraient être largement publiées et la procédure à observer devrait être facile à comprendre et à suivre.

30. Certaines personnes peuvent se voir interdire la création d'une ONG dotée de la personnalité juridique si elles ont fait l'objet d'une condamnation pour un délit

ayant démontré leur inaptitude à en créer une. Cette interdiction devrait être proportionnée quant à sa portée et sa durée.

31. En ce qui concerne les ONG ayant des adhérents, les demandes d'acquisition de la personnalité juridique ne devraient nécessiter que le dépôt de leurs statuts et adresse, ainsi que la déclaration du nom de leurs fondateurs, directeurs, cadres et des représentants légaux. Les ONG sans adhérents peuvent en outre être tenues de prouver qu'elles disposent des moyens financiers nécessaires à la réalisation de leurs objectifs.

32. Les ONG ayant des adhérents ne devraient faire la demande de la personnalité juridique qu'après l'adoption, lors d'une réunion à laquelle tous les adhérents ont été conviés, d'une résolution approuvant cette démarche.

33. Des frais peuvent être exigés pour toute demande de personnalité juridique mais leur montant ne devrait pas être dissuasif.

34. La personnalité juridique ne devrait être refusée que si les documents requis, dûment spécifiés, n'ont pas tous été présentés, si l'ONG demanderesse a utilisé une dénomination qui prête manifestement à confusion ou qui ne se distingue pas suffisamment de celle d'une personne physique ou morale dans l'Etat concerné ou si l'un des objectifs énoncés dans les statuts est manifestement incompatible avec les exigences d'une société démocratique.

35. Toute appréciation concernant l'admissibilité des objectifs des ONG demandant la personnalité juridique devrait être faite en pleine connaissance de cause et dans le respect du pluralisme politique. Elle devrait être exempte de préjugés.

36. L'organe chargé d'accorder la personnalité juridique devrait agir de manière indépendante et impartiale dans sa prise de décision. Un tel organe devrait être doté du personnel suffisant et dûment qualifié pour exercer ses fonctions.

37. Un délai raisonnable devrait être prévu pour prendre la décision d'accorder ou de refuser la personnalité juridique.

38. Toutes les décisions devraient être communiquées au demandeur et tout refus devrait être motivé par écrit et susceptible de recours devant un tribunal indépendant et impartial.

39. Les décisions concernant les conditions d'octroi d'aides financières ou autres à une ONG devraient être prises indépendamment de celles concernant l'acquisition de la personnalité juridique et de préférence par un organe différent.

40. Un registre de l'octroi de la personnalité juridique à des ONG, dans les cas où celle-ci n'est pas une conséquence automatique de la création d'une ONG, devrait être facilement accessible au public.

41. Les ONG ne devraient pas être tenues de renouveler périodiquement leur personnalité juridique.

C. Antennes et modification des statuts

42. Les ONG ne devraient être soumises à une demande d'autorisation pour créer des antennes, tant dans le pays qu'à l'étranger (sous réserve des dispositions du paragraphe 45 ci-dessous).

43. Les ONG ne devraient pas être obligées de solliciter l'accord d'une autorité publique pour une modification ultérieure de leurs statuts sauf lorsque celle-ci porte sur leurs dénomination ou objectifs. Cet accord devrait être régi par la même procédure que celle concernant l'acquisition de la personnalité juridique, mais la modification ne devrait pas entraîner pour l'ONG concernée l'obligation de se reconstituer en tant que nouvelle entité. La notification à l'autorité concernée d'autres amendements apportés à leurs statuts peut être exigée avant que ces amendements puissent prendre effet.

D. Fin de la personnalité juridique

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

E. ONG étrangères

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

V. Gestion

46. Les personnes chargées des fonctions de gestion d'ONG ayant des adhérents devraient être élues ou désignées par la plus haute instance dirigeante ou par un organe auquel cette tâche aura été déléguée. Les personnes responsables de la gestion d'une ONG n'ayant pas d'adhérents devraient être nommées conformément à ses statuts.

47. Les ONG devraient veiller à ce que leurs structures de gestion et de décision soient conformes à leurs statuts, mais devraient avoir par ailleurs toute latitude pour définir les modalités de réalisation de leurs objectifs. En particulier, les ONG ne devraient pas avoir besoin d'autorisation des autorités publiques pour modifier leurs structures ou règlements internes.

48. La désignation, l'élection ou le remplacement de cadres ainsi que, sous réserve des dispositions des paragraphes 22 et 23 ci-dessus, l'admission ou l'exclusion d'adhérents devraient relever de la compétence de l'ONG concernée. Certaines personnes peuvent toutefois se voir interdire d'être cadres d'une ONG si elles ont fait l'objet d'une condamnation pour un délit ayant démontré leur inaptitude à assumer ces responsabilités. Cette interdiction devrait être proportionnée quant à sa portée et à sa durée.

49. Les ONG ne devraient être soumises à aucune restriction particulière concernant les ressortissants étrangers présents au sein de la structure de gestion ou du personnel.

VI. Collecte de fonds, biens et aide publique

A. Collecte de fonds

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

B. Biens

51. Les ONG dotées de la personnalité juridique devraient avoir accès aux facilités bancaires.

52. Les ONG dotées de la personnalité juridique devraient être en mesure d'intenter une action en justice pour demander réparation de tout dommage causé à leurs biens.

53. Lorsqu'elles reçoivent des aides publiques sous quelque forme que ce soit, les ONG dotées de la personnalité juridique peuvent être tenues d'agir suivant un avis indépendant lors de la vente ou de l'acquisition de terrains, de locaux ou d'autres biens de valeur.

54. Les ONG dotées de la personnalité juridique ne devraient pas utiliser à une fin non exempte les biens acquis sous le régime d'exemption des taxes.

55. Les ONG dotées de la personnalité juridique peuvent utiliser leurs biens pour rémunérer leur personnel ainsi que pour rembourser les dépenses d'un montant raisonnable engagées par les salariés et les bénévoles agissant en leur nom.

56. Les ONG dotées de la personnalité juridique peuvent désigner un successeur qui recevra leurs biens en cas de dissolution, mais seulement après que leur passif aura été soldé et que tous droits éventuels des donateurs à un remboursement auront été satisfaits. Cependant, si aucun successeur n'a été désigné ou si l'ONG concernée a récemment bénéficié de fonds publics ou d'autres formes d'aide, il peut être exigé que

les biens soient transférés à une autre ONG ou personne morale poursuivant des objectifs très similaires ou affectés par l'Etat à la réalisation de tels objectifs. En outre, l'Etat peut devenir le successeur lorsque les objectifs ou les moyens utilisés par l'ONG pour réaliser ces objectifs ont été qualifiés d'inacceptables.

C. Aide publique

57. Dans la réalisation de leurs objectifs, les ONG devraient bénéficier d'aides sous la forme de fonds publics ou d'autres types d'aides telles que l'exonération de l'impôt sur le revenu et d'autres taxes ou droits applicables aux cotisations, fonds et biens reçus de donateurs ou d'organismes gouvernementaux ou internationaux, les revenus des investissements, les loyers, les droits d'auteur, les activités économiques et les transactions immobilières, ainsi que des incitations aux dons au moyen de déductions ou de crédits applicables à l'impôt sur le revenu.

58. Toute forme d'aide publique aux ONG devrait être régie par des critères clairs et objectifs.

59. Pour accorder ou non une aide publique sous quelque forme que ce soit à une ONG, il peut être tenu compte de la nature et des bénéficiaires de son activité.

60. L'octroi de l'aide publique peut aussi être subordonnée au fait qu'une ONG appartienne à une catégorie ou à un régime particuliers définis par la loi ou possédant une forme juridique particulière.

61. Une modification majeure des statuts ou des activités d'une ONG peut entraîner la modification ou la cessation de l'aide publique.

VII. Obligation de rendre compte

A. Transparence

62. Les ONG qui ont reçu une aide publique sous quelque forme que ce soit peuvent être tenues, chaque année, de soumettre à un organe de contrôle désigné un rapport sur leurs comptes et une vue d'ensemble de leurs activités.

63. Les ONG qui ont reçu une aide publique sous quelque forme que ce soit peuvent être tenues de faire connaître la proportion de leurs fonds utilisés pour la recherche de financements et leur fonctionnement.

64. La production de rapports devrait être subordonnée à l'obligation de respecter les droits des donateurs, des bénéficiaires et du personnel, ainsi qu'au droit de protéger la légitime confidentialité des activités commerciales.

65. Les ONG qui ont reçu une aide publique sous quelque forme que ce soit peuvent être tenues de faire vérifier leurs comptes par une institution ou une personne indépendante de leur structure de gestion.

66. Les ONG étrangères ne devraient être assujetties aux obligations des paragraphes 62 à 65 ci-dessus qu'en ce qui concerne leurs activités dans le pays hôte.

B. Contrôle

67. Les activités des ONG devraient être réputées légales en l'absence de preuve contraire.

68. Les ONG peuvent être tenues de faire vérifier leurs comptes, registres et activités par un organe de contrôle lorsqu'elles ont manqué à l'obligation de rendre compte ou lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que des violations graves de la loi ont été commises ou sont sur le point de l'être.

69. Les ONG ne devraient pas être sujettes à la perquisition et à la saisie sans motifs objectifs de prendre de telles mesures et sans autorisation judiciaire appropriée.

70. Aucune intervention extérieure dans le fonctionnement des ONG ne devrait se produire, à moins qu'une violation grave des obligations juridiques applicables aux ONG n'ait été établie ou raisonnablement considérée comme imminente.

71. Les ONG devraient généralement avoir la possibilité de demander la suspension de toute action administrative prise à leur égard. Le refus d'une demande de suspension devrait pouvoir être contesté promptement devant les tribunaux.

72. Dans la plupart des cas, la sanction appropriée contre les ONG pour la violation des obligations juridiques qui leur sont applicables (y compris celles liées à l'acquisition de la personnalité juridique) devrait essentiellement être l'obligation de rectifier le cours de leurs affaires et/ou l'imposition d'une sanction administrative, civile ou pénale et/ou à l'encontre de toutes personnes directement responsables. Les sanctions devraient être fondées sur la législation en vigueur et respecter le principe de proportionnalité.

73. Les ONG étrangères ne devraient être assujetties aux dispositions des paragraphes 68 à 72 ci-dessus qu'en ce qui concerne leurs activités dans le pays hôte.

74. La dissolution d'une ONG ou, dans le cas d'une ONG étrangère, le retrait de son autorisation d'exercer ne devrait être ordonné que par un tribunal en cas de preuves manifestes que les motifs énumérés dans les paragraphes 44 et 45 ci-dessus ont été rencontrés. Une telle ordonnance devrait être susceptible d'un prompt recours.

C. Responsabilité

75. Les cadres, les directeurs et le personnel d'une ONG dotée de la personnalité juridique ne devraient pas être personnellement responsables des dettes, engagements et obligations de l'ONG. Cependant, ils peuvent être tenus pour responsables envers l'ONG, les tiers ou toutes les parties en cas de faute dans leur comportement professionnel ou de manquements à leurs devoirs.

VIII. Participation à la prise de décisions

76. Les mécanismes gouvernementaux et quasi gouvernementaux à tous les niveaux devraient garantir la participation effective des ONG sans aucune discrimination au dialogue et à la consultation sur les objectifs et décisions de politique publique. Une telle participation devrait permettre d'exprimer librement la diversité d'opinions sur le fonctionnement de la société. Cette participation et cette coopération devraient être facilitées par une divulgation ou un accès appropriés à l'information officielle.

77. Les ONG devraient être consultées au cours de la rédaction des lois et règlements ayant des incidences sur leurs statuts, leur financement ou leur domaine d'intervention.

ANNEXE 3

ÉVOLUTION DES NORMES ET DE LA JURISPRUDENCE

1. Depuis le 30 août 2009, à savoir la date marquant la fin de la période examinée dans le rapport annuel antérieur du Conseil d'experts, les normes et la jurisprudence relevant du mandat de cet organe ont sensiblement évolué.

A Normes

2. Deux développements méritent d'être cités concernant le Conseil de l'Europe.
3. Premièrement, le Conseil de l'Europe a adopté le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales⁴⁸⁴. Ce droit de participer est défini comme « le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale »⁴⁸⁵, lequel est censé s'appliquer à n'importe quel individu ou groupe de personnes, de sorte qu'il s'étend aux ONG. Il convient notamment de tenir compte de l'obligation de prendre toutes les mesures requises pour donner effet au droit de participer aux affaires d'une collectivité locale⁴⁸⁶. Lesdites mesures devraient notamment (a) donner les moyens aux collectivités locales de permettre, promouvoir et faciliter l'exercice du droit de participation tel qu'il est défini dans ce protocole et (b) garantir la mise en place de procédures permettant à la fois d'impliquer les gens (par exemple, les processus de consultation) et de permettre l'accès aux documents officiels.
4. Deuxièmement, un Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel a été adopté à la conférence des OING du Conseil de l'Europe le 1^{er} octobre 2009⁴⁸⁷. Le code se fonde sur l'expérience pratique de divers pays d'Europe en matière de relations entre les ONG et les autorités, lesquelles reposent sur les principes d'indépendance, de transparence et de confiance mutuelle. Ce document opérationnel contient des exemples de bonne pratique et analyse des méthodes éprouvées de promotion de ces relations. Le code cadre bien avec l'adoption du Protocole additionnel susmentionné, même s'il s'applique à l'ensemble des autorités publiques et non pas aux seules collectivités locales.

⁴⁸⁴ STCE n° 207. Le Protocole additionnel a besoin de huit ratifications pour entrer en vigueur et a été jusqu'à présent ratifié par la Hongrie, la Norvège et la Suède.

⁴⁸⁵ Article 1(2).

⁴⁸⁶ Article 2(1).

⁴⁸⁷ CONF/PLE(2009)CODE1.

B Jurisprudence

5. La CrEDH a rendu des décisions visant l'obligation impérative d'adhérer à une ONG, le refus d'enregistrer une ONG⁴⁸⁸, l'ingérence dans la gestion interne des ONG⁴⁸⁹ et la décision de dissoudre une ONG de force. Les Juges de Strasbourg ont également mentionné pour la première fois la Recommandation CM/Rec(2007)14 dans *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*⁴⁹⁰ et, dans la même affaire, ont souligné en ces termes l'importance du rôle de la société civile :

Si, dans le contexte de l'article 11, la Cour a souvent mentionné le rôle essentiel joué par les partis politiques pour le maintien du pluralisme et de la démocratie, les associations créées à d'autres fins sont également importantes pour le bon fonctionnement de la démocratie. En effet, le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses, et des idées et concepts artistiques, littéraires et socio-économiques. Une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale. Il est tout naturel, lorsqu'une société civile fonctionne correctement, que les citoyens participent dans une large mesure au processus démocratique par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs [...]⁴⁹¹

Adhésion

6. L'obligation d'adhérer à une ONG est généralement incompatible avec le droit à la liberté d'association, même si on peut imposer l'adhésion à une organisation professionnelle dans le cadre du contrôle réglementaire d'un secteur d'activité, tant que les personnes concernées ne sont pas empêchées de fonder leur propre ONG en plus de celle à laquelle elles sont tenues d'adhérer⁴⁹².
7. L'affaire *Vörður Ólafsson c. Islande*⁴⁹³ montre que cet aspect de la liberté d'association doit être pris en considération, même en l'absence de membres, dès lors que l'on contraint les gens à soutenir une ONG à laquelle ils ne désirent pas adhérer. Le cas visait un employeur du secteur de la construction, membre de l'association des maîtres bâtisseurs, lequel, en vertu d'une obligation réglementaire, devait verser une contribution à la Fédération des industries islandaises (« la FII ») – une organisation privée comptant entre 1 100 et 1 200 membres – alors que ni l'intéressé ni son association n'étaient membres de ladite fédération et n'étaient tenus d'y adhérer. L'obligation découlait de la redevance prévue par la Loi sur les redevances dans l'industrie n° 134/1993 applicable à la quasi-totalité des

⁴⁸⁸ Un sujet abordé dans le premier rapport annuel.

⁴⁸⁹ Un sujet abordé dans le deuxième rapport annuel.

⁴⁹⁰ N° 37083/03, 8 octobre 2009.

⁴⁹¹ Para. 53.

⁴⁹² Voir *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, nos 6878/75 et 7238/75, 23 juin 1981.

⁴⁹³ N° 20161/06, 27 avril 2010.

secteurs d'activité en Islande, redevance dont le montant était transféré à la FII et affecté au développement industriel.

8. La CrEDH a estimé que l'obligation réglementaire pour le requérant de verser contre son gré une contribution financière à la FII, laquelle défendait des politiques – comme l'adhésion à l'Union européenne – contraires à ses propres opinions et intérêts, s'analysait en une ingérence dans son droit de ne pas adhérer à une association. Elle a en outre estimé que cette obligation était « prévue par la loi » et poursuivait le but légitime de promouvoir l'industrie en Islande.
9. Aux yeux des Juges de Strasbourg, le droit interne pertinent présentait non seulement des lacunes (dans la mesure où il s'abstenait d'énoncer des obligations spécifiques à la charge de la FII, mais contribuait aussi à créer une situation peu propice à la transparence et à la responsabilité à l'égard des non-membres comme le requérant, notamment en ce qui concerne l'utilisation des revenus de la redevance). La définition du rôle et des devoirs de la FII dans la loi en question – « promouvoir l'industrie et le développement industriel en Islande » – fut considérée comme très large et approximative. La même appréciation fut portée sur le devoir de ladite fédération « de présenter chaque année, au ministère de l'Industrie, un rapport sur l'utilisation des revenus ». De plus, les Juges de Strasbourg ont noté que ni la loi, ni aucun autre instrument porté à leur attention n'énonçaient d'obligations spécifiques à l'égard des non-membres versant une contribution financière à la FII dans le cadre de la Loi sur les redevances dans l'industrie. En fait, les rapports annuels de la FII au ministère de la Justice ne précisaient même pas si les opérations de cette fédération étaient financées par les cotisations des membres, le revenu du capital ou la contribution légale. La CrEDH n'a pas non plus été convaincue que ces rapports permettaient un contrôle minutieux et systématique, la Fédération jouissant d'un pouvoir discrétionnaire pour décider de l'utilisation de la contribution et le ministère n'étant pas en mesure d'intervenir sur la question sauf en cas de violation de la loi. La CrEDH nourrissait donc des doutes sur l'existence de garanties adéquates empêchant la FII de favoriser ses membres et plaçant le requérant, ainsi que les autres personnes non membres, en position défavorable.
10. Les Juges de Strasbourg ont donc conclu que les autorités islandaises, dans la mesure où elles s'étaient abstenues de justifier suffisamment l'ingérence dans le droit du requérant à la liberté d'association, n'avaient pas ménagé un juste équilibre entre le droit de l'intéressé de ne pas adhérer à une association d'une part et l'intérêt général inhérent à la promotion et au développement de l'industrie islandaise d'autre part. Par conséquent, ils ont conclu à une violation de l'article 11.

Gestion interne

11. Dans l'affaire *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*⁴⁹⁴ – qui concernait la dissolution d'une association n'ayant pas réussi à convoquer une assemblée générale de ses membres pendant environ sept ans, contrairement à ses propres statuts qui exigeaient la tenue d'une assemblée tous les cinq ans –, la CrEDH a reconnu que les États peuvent s'ingérer dans la liberté d'association lorsqu'une organisation ne respecte pas les formalités juridiques raisonnables dont elle doit s'acquitter quant à sa création, son fonctionnement et son organigramme, à condition que ladite ingérence reste proportionnée. En particulier, elle a souligné que la liberté d'association n'interdit pas de poser des règles et des obligations en matière de direction et de gestion sociales et d'en vérifier le respect par les personnes morales. En conséquence, elle n'a pas vu dans l'exigence de forme imposée par le droit azerbaïdjanais – au même titre que certaines structures de gestion interne – aux associations publiques désirant se faire inscrire comme organisation à but non lucratif un problème en soi. Cette exigence de forme englobait notamment l'obligation pour les associations publiques de se doter de certains organes de direction et de convoquer périodiquement une assemblée générale des membres. Au lieu de considérer cette obligation comme une ingérence abusive dans la liberté d'association, les Juges de Strasbourg l'ont analysée comme une mesure visant à garantir le droit des membres de chaque association de participer directement à sa gestion et à ses activités. De plus, ils ont estimé que cette exigence, de même que d'autres règles relatives aux droits des membres et aux mécanismes de contrôle interne et de gestion, est normalement conçue pour empêcher tout abus éventuel du statut juridique et des privilèges économiques afférents dont jouissent les organisations non commerciales.
12. Cependant, la CrEDH a également souligné la nécessité pour les autorités de parvenir à des conclusions – quant au non-respect allégué des obligations légales en matière de gestion interne – suffisamment fondées pour justifier la sanction éventuellement imposée. En l'instance, elle a conclu à l'absence de motifs impérieux justifiant l'ingérence litigieuse et au caractère disproportionné de ladite ingérence par rapport au but poursuivi.
13. Même si la capacité de convoquer une assemblée générale des membres constituait une irrégularité au regard du droit interne, mais aussi des propres statuts de l'association et si cette dernière s'était donc placée dans une situation pouvant lui valoir des sanctions, la réaction des autorités a été considérée comme injustifiée et disproportionnée. Dans leurs conclusions, les Juges de Strasbourg ont tenu compte des tentatives de l'association de corriger le problème en convoquant une assemblée générale avant l'émission du premier avertissement et du fait qu'elle ne s'est pas vue offrir une possibilité réelle de régulariser sa situation avant d'être dissoute. Ils ont également pris en considération la réaction que cette

⁴⁹⁴ N° 37083/03, 8 octobre 2009.

tentative a entraînée chez les autorités : celles-ci ont contesté la régularité de l'assemblée et adressé des avertissements concernant d'autres irrégularités en ne laissant à chaque fois à l'association que 10 jours pour y mettre fin. Elle a souligné que ces délais de 10 jours semblent avoir été fixés arbitrairement, que les lettres d'avertissement n'expliquaient pas ce que devait faire l'association pour que les mesures prises soient jugées acceptables par le ministère et qu'il était impossible, en pratique, de convoquer une autre assemblée générale dans le délai imparti, dans la mesure où la loi prévoit que les fondateurs et les membres de l'association doivent être prévenus au moins deux semaines à l'avance.

14. La CrEDH a également relevé que, dans les deuxième et troisième avertissements, il était indiqué que tous les membres de l'association n'avaient pas été dûment informés de la convocation de l'assemblée générale précédente, que ses antennes locales n'y avaient pas été également représentées et que les registres des adhérents n'étaient pas bien tenus. Les Juges de Strasbourg ont avoué mal voir en quoi il était justifié pour les autorités de s'ingérer à ce point dans le fonctionnement interne de l'association, particulièrement en l'absence de plaintes de ses membres à ce sujet. Pour eux, même si l'État peut imposer un certain nombre d'obligations de base quant au rôle et à la structure de leurs instances dirigeantes, il ne devrait pas intervenir dans le fonctionnement organisationnel interne des associations au point de vérifier qu'elles respectent chacune des formalités prévues dans leurs statuts.
15. Un autre problème dans cette affaire tient à la capacité des tribunaux nationaux de vérifier si les allégations portées contre l'association étaient fondées. En particulier, lesdits tribunaux ne semblent pas avoir essayé d'évaluer le bien-fondé des conclusions factuelles du ministère en examinant de manière indépendante des preuves telles que le procès-verbal de l'assemblée générale, les registres des adhérents, les documents relatifs à l'organigramme de ses antennes locales, etc.
16. Dans ces circonstances, il n'est guère surprenant que la CrEDH ait conclu à l'absence de besoin social impérieux justifiant l'action engagée contre l'association.
17. Toutefois, il convient d'accorder une importance au moins égale à la conclusion des Juges de Strasbourg relative à la proportionnalité de cette action, à savoir si le simple non-respect de certaines obligations légales en matière de gestion interne d'une organisation non gouvernementale peut être considéré comme une faute suffisamment grave pour justifier sa dissolution pure et simple. Ils ont fait valoir que la création en droit interne de sanctions alternatives moins extrêmes – telles qu'une amende ou un retrait des avantages fiscaux – permettrait de conférer plus de souplesse au système et de choisir des sanctions plus proportionnées (tout en citant des exemples de sanctions alternatives existant dans d'autres États du Conseil de l'Europe).

Enregistrement

18. Deux affaires – dont l’une a été renvoyée devant la Grande Chambre – ont porté sur un refus d’enregistrement. Elles visaient des organismes religieux, mais les principes sur lesquels se sont fondés les Juges de Strasbourg pour rendre leur décision sont d’application générale et participent d’une approche reconnaissant l’importance de la possibilité pour une ONG d’acquérir la personnalité juridique et exigeant que tout refus poursuivant un but légitime, soit fondé et n’invoque pas des moyens excessivement formalistes.
19. L’affaire renvoyée devant la Grande Chambre est *Kimlya et autres c. Russie*⁴⁹⁵. Elle porte sur le refus d’enregistrer deux Églises de scientologie comme des « organisations religieuses » fondé sur les dispositions de la Loi sur les religions imposant à tout nouveau groupe religieux de prouver qu’il existe depuis au moins 15 ans sur une portion donnée du territoire russe ou qu’il est affilié à une organisation religieuse centralisée. Un groupe religieux, au sens de la loi pertinente, est dépourvu de la personnalité juridique. Il ne peut donc pas posséder ou louer un bien immeuble, ouvrir un compte en banque, recruter des employés ou assurer la protection judiciaire de la communauté, de ses membres et de ses biens. Son statut exclut également l’ouverture de lieux de culte, la tenue de services religieux accessibles au public, l’acquisition et la diffusion de livres à caractère religieux et la création d’établissements éducatifs. La CrEDH a estimé que l’absence de personnalité juridique et la portée restreinte des droits conférés aux groupes religieux par la Loi russe sur les religions interdisaient à leurs adhérents de jouir effectivement du droit à la liberté de religion et d’association. Elle a donc conclu à une ingérence dans les droits des requérants en vertu de l’article 9 combiné à l’article 11.
20. Même si cette ingérence était prévue par la loi et poursuivait le but légitime de protéger l’ordre public, les Juges de Strasbourg ont estimé qu’à aucun moment de la procédure il n’avait été démontré que les requérants – soit en tant qu’individus, soit en tant que membres d’un groupe religieux – n’avaient participé ou eu l’intention de participer à des activités illégales ou de poursuivre des buts autres que le culte, l’enseignement, la pratique et l’observance de leurs rites. À leurs yeux, les intéressés s’étaient vus refuser l’enregistrement en tant qu’organisation religieuse, non pas à cause d’une conduite fautive ou d’une particularité de leurs croyances religieuses, mais de l’application automatique d’une disposition légale : « la règle des 15 ans » énoncée dans la Loi sur les religions. La CrEDH a estimé ce motif de refus d’enregistrement comme purement formel et n’ayant aucun rapport avec le fonctionnement réel de l’organisation. De plus, elle a considéré que la disposition contestée de la loi visait en réalité des communautés religieuses ayant une implantation purement locale et n’étant pas en mesure de prouver leur présence sur une portion donnée du territoire russe ou leur affiliation à une organisation religieuse centralisée. Par conséquent, seuls les nouveaux groupes religieux émergents – comme

⁴⁹⁵ N^{os} 76836/01 et 32782/03, 1^{er} octobre 2009.

ceux qui se réclament de la scientologie – et ne relevant pas d'une hiérarchie ecclésiastique stricte ont été affectés par « la règle des 15 ans ». Le gouvernement n'ayant produit aucune justification de cette différence de traitement, les Juges de Strasbourg ont conclu que l'ingérence dans les droits des requérants à la liberté de religion et d'association n'était pas « nécessaire dans une société démocratique » et ont considéré, à l'unanimité, qu'il y avait eu violation de l'article 9 combiné à l'article 11 de la CEDH.

21. L'autre affaire – *Özbek et autres c. Turquie*⁴⁹⁶ – concernait une tentative infructueuse d'enregistrement d'une fondation d'utilité publique dénommée Kurtuluş Kiliseleri Vakfı (Fondation des Églises de la Libération) et ayant son siège à Ankara. La Direction générale des fondations, saisie pour avis par le tribunal de première instance, s'était formellement opposée à l'enregistrement en faisant valoir que le but fondamental de la fondation – tel qu'il ressortait de ses statuts fondateurs – était de protéger uniquement les intérêts de la communauté protestante : un objectif contraire aux dispositions du Code civil interdisant le soutien exclusif d'une communauté déterminée. Le tribunal de première instance, puis la Cour de Cassation s'étaient rangés à cet avis pour refuser la demande d'enregistrement. Par la suite, les requérants avaient prié la Cour de Cassation de revoir sa décision en faisant valoir qu'elle avait mal interprété ses statuts fondateurs lesquels, de leur propre aveu, avaient été très mal rédigés et ne reflétaient pas l'intention véritable des membres fondateurs (à savoir aider les gens dans le besoin et les victimes des catastrophes naturelles, sans tenir compte de leurs croyances ou de leur appartenance religieuse). Ils expliquaient qu'en cas d'infirmité de l'arrêt de la Cour de cassation, ils modifieraient les statuts de la fondation conformément aux véritables intentions de ses membres. Cependant, la Cour de Cassation rejeta leur demande en rectification d'arrêt.

22. Les Juges de Strasbourg ont souligné que la possibilité de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun constitue l'un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association. Ils ont également relevé que les requérants avaient exprimé la volonté de modifier leurs statuts de manière à refléter les véritables intentions des membres fondateurs et de se conformer aux exigences légales en matière d'enregistrement. Toutefois, en leur refusant cette faculté – dans le cadre d'une approche qu'elle avait déjà adoptée dans une affaire analogue – la Cour de Cassation les a empêchés de créer une fondation dotée d'un statut juridique. La CrEDH a également noté que le dépôt de nouveaux statuts pour créer une nouvelle formation se serait avéré une solution plus onéreuse. De plus, elle a estimé que, si certains requérants ont pu par la suite faire enregistrer une association défendant des buts analogues à ceux de la fondation et ne mentionnant le soutien à aucune communauté déterminée, ce fait n'était pas de nature à empêcher les requérants de dénoncer le refus des autorités – refus n'ayant été ni reconnu, ni réparé au niveau national – d'enregistrer leur fondation. Elle a

⁴⁹⁶ N° 35570/02, 6 octobre 2009.

donc conclu à l'unanimité que le refus d'enregistrer la fondation, bien que permis en droit turc, n'était pas nécessaire dans une société démocratique et s'analysait en une violation de l'article 11.

Dissolution

23. Il est bien établi dans la jurisprudence de la CrEDH que l'interdiction et/ou la dissolution forcée d'une ONG ne sont pas incompatibles avec l'article 11 de la CEDH dès lors que l'organisation concernée fait peser un danger clair sur la démocratie et la sécurité nationale⁴⁹⁷. Cependant, il faut non seulement que les motifs de la dissolution répondent au critère de prévisibilité requis pour pouvoir être considérés comme prévus par la loi – une condition qui pèse sur toutes les limitations aux droits et libertés –, mais encore que des preuves puissent être produites avant qu'une mesure aussi radicale qu'une dissolution ou une interdiction soit adoptée.
24. La CrEDH a estimé que le critère de prévisibilité n'avait pas été rempli dans l'affaire *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*⁴⁹⁸, parce que les dispositions législatives manquaient singulièrement de précision sur les circonstances pouvant servir de base à des avertissements susceptibles d'aboutir à la dissolution d'une association. Ceci, parce que le pouvoir de formuler des avertissements pouvait s'exercer sur des activités réputées « incompatibles avec les objectifs » de la Loi sur les ONG – et, notamment, sur la réglementation générale énonçant les principes et les règles de fondation et de gestion des associations publiques et fixant les limites de leurs activités – et paraissait donc englober un ensemble illimité de questions liées à l'existence et aux activités d'une association. La CrEDH a estimé par conséquent que la loi accordait un pouvoir très large d'intervention dans tous les domaines associés à l'existence d'une association, ce qui rendait difficile pour celle-ci de prévoir les actes spécifiques susceptibles d'être qualifiés par le ministre « d'incompatibles avec les objectifs » de la loi. Cette situation posait d'autant plus problème que la dissolution forcée constituait la seule sanction disponible en droit interne contre les associations engagées dans des activités « incompatibles avec les objectifs » de la loi. Aux yeux des Juges de Strasbourg, une telle sanction méritait une définition plus précise des circonstances dans lesquelles elle pouvait s'appliquer.
25. Pour la CrEDH, une difficulté supplémentaire résidait dans le fait que la loi ne contenait pas de règles détaillées relatives à la portée et à l'étendue du pouvoir du ministère d'intervenir dans la gestion interne et les activités des associations, ni des garanties minimales visant notamment la procédure d'organisation des inspections par le ministère ou le délai accordé aux associations pour éliminer les problèmes détectés, de sorte

⁴⁹⁷ Voir par exemple : *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, n^{os} 25803/04 et 25817/04, 30 juin 2009

⁴⁹⁸ N^o 37083/03, 8 octobre 2009.

que le système ne constituait pas un rempart suffisant contre les risques d'abus et d'arbitraire.

26. Même si la CrEDH n'a pas conclu de manière probante au non-respect du critère de prévisibilité, dans la mesure où elle a estimé que le respect des droits de l'homme exige l'examen de la question de savoir si l'ingérence dans le droit d'association était nécessaire dans une société démocratique, il semble improbable qu'elle parvienne à la conclusion qu'un tel cadre juridique est suffisamment précis pour pouvoir limiter ladite liberté.
27. Bien que les Juges de Strasbourg désirent incontestablement laisser le bénéfice du doute à l'État dans les affaires de ce type, ils restent confrontés à des instances dans lesquelles les éléments de preuve de ce type font défaut.
28. C'est certainement le cas de l'affaire *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce*⁴⁹⁹, dans laquelle l'« Association turque de Xanthi » avait été dissoute au motif que ses statuts portaient atteinte à l'ordre public. Cette action visait une association fondée en 1927 sous le nom de « Maison de la jeunesse turque de Xanthi » dans le but de préserver et promouvoir la culture des « Turcs de Thrace occidentale » et de créer des liens d'amitié et de solidarité entre eux.
29. La CrEDH a relevé que l'association avait pu poursuivre ses activités sans la moindre entrave pendant près d'un demi-siècle. De plus, elle a établi que les tribunaux grecs n'avaient identifié aucun élément ressortant du titre ou des statuts de l'association pouvant troubler l'ordre public. Aux yeux des Juges de Strasbourg, à supposer même que le véritable but de l'association requérante eut été de promouvoir l'idée de l'existence d'une minorité ethnique en Grèce, ceci ne saurait constituer une menace pour une société démocratique. Ils ont rappelé que l'existence de minorités et de cultures différentes dans un pays est un fait historique que toute société démocratique se doit de tolérer et même de protéger et de soutenir en vertu des principes du droit international. Ils ont également considéré qu'on ne saurait déduire des arguments retenus par un tribunal national – à savoir que certains membres de l'association présentaient la minorité musulmane de Thrace comme « une minorité turque fortement opprimée », que le président de l'association avait assisté à des conférences organisées par les autorités turques et qu'une lettre, faisant référence « aux Turcs de la Thrace occidentale » avait été publiée dans un quotidien turc – que l'association requérante menait des activités contraires à ses objectifs proclamés. En outre, les Juges de Strasbourg ont établi l'absence de preuves attestant d'un quelconque appel du président ou des membres de l'association à la violence, à un soulèvement ou à toute autre forme de rejet des principes démocratiques.
30. La CrEDH a considéré que la liberté d'association englobe le droit de chacun d'exprimer, dans le cadre de la légalité, ses convictions sur son

⁴⁹⁹ N° 26698/05, 27 mars 2008.

identité ethnique. Aussi choquants et inacceptables que puissent sembler certains points de vue ou termes utilisés aux yeux des autorités, leur diffusion ne saurait automatiquement s'analyser en une menace pour l'ordre public et l'intégrité territoriale d'un pays. Elle a donc estimé la dissolution de l'association contraire à l'article 11 de la CEDH.

31. L'insuffisance des preuves explique aussi, partiellement, la constatation d'une violation de l'article 11 de la CEDH dans l'arrêt *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*⁵⁰⁰.
32. Par conséquent, concernant les infractions alléguées censées servir de base à la dissolution telles que nous les avons déjà examinées⁵⁰¹ – à savoir la capacité de convoquer une assemblée générale des membres –, la CrEDH a estimé que « ni les autorités internes ni le Gouvernement dans ses observations devant la Cour n'ont été à même de prouver par des éléments solides qu'elles avaient bien été commises ni qu'elles constituaient un motif impérieux justifiant l'ingérence litigieuse »⁵⁰².
33. De plus, concernant le deuxième motif invoqué à l'appui de la dissolution de l'association – à savoir des activités que les organisations non commerciales n'ont pas le droit de mener –, la CrEDH a observé que l'absence de poursuites pénales relatives aux faits allégués à l'encontre des dirigeants ou des membres de l'association démontre que les conclusions des autorités à cet égard n'étaient pas étayées par des éléments solides. Elle a également établi que ni l'avertissement dans lequel les allégations ont été formulées, ni les conclusions présentées par les autorités aux tribunaux nationaux concernant une demande de dissolution de l'association ne contenaient des éléments de preuve spécifiques corroborant lesdites allégations. Et les Juges de Strasbourg de faire observer que « les allégations elles-mêmes étaient extrêmement vagues, elles étaient formulées en termes succincts, et elles ne précisaient pas quelles étaient exactement les activités illégales en question »⁵⁰³.
34. Dans le cadre de l'examen des procédures menées devant les tribunaux nationaux, la CrEDH a trouvé que les allégations avaient été acceptées comme des faits véridiques, sans que les juges nationaux n'aient estimé nécessaire de procéder à une enquête judiciaire indépendante ou d'examiner la moindre preuve directe relative aux fautes alléguées.
35. Les Juges de Strasbourg, comme on pouvait s'y attendre, ont résumé la situation de manière directe : « En d'autres termes, les allégations selon lesquelles l'association aurait mené des 'activités interdites par la loi' n'ont pas été prouvées. Dans ces conditions, la Cour est d'avis que la dissolution décidée par les juridictions internes sur ce fondement est tout simplement arbitraire »⁵⁰⁴. Ils ont, par conséquent, estimé que la

⁵⁰⁰ N° 37083/03, 8 octobre 2009.

⁵⁰¹ Paras. 11 à 17.

⁵⁰² Para. 80.

⁵⁰³ Para. 86.

⁵⁰⁴ Para. 89.

dissolution de l'association ne reposait sur aucune justification et, partant, violait l'article 11.