



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 5 juillet 2002

MM ONG (2001) 1 Rev. 5
Provisoire

**Réunion multilatérale
organisée par le Conseil de l'Europe**

Troisième réunion
Strasbourg, 5 juillet 2002

**Principes fondamentaux sur le statut
des organisations non gouvernementales en Europe**

Tel qu'adoptés par les participants à la réunion multilatérale

PRINCIPES FONDAMENTAUX SUR LE STATUT DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES EN EUROPE

Préambule

Les participants aux réunions multilatérales qui se sont tenues à Strasbourg, du 19 au 20 novembre 2001, du 20 au 22 mars 2002 et le 5 juillet 2002,

Vu l'article 11 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, qui dispose que « toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association »,

Vu la Convention européenne N° STE 124 sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales et le fait qu'il est souhaitable d'élargir le nombre de ses parties contractantes,

Considérant que les organisations non gouvernementales (ci-après ONG) apportent une contribution essentielle au développement, à la réalisation et au maintien des sociétés démocratiques, en particulier à travers la sensibilisation du public et la participation des citoyens à la chose publique, et que leur contribution à la vie culturelle et au bien-être social de ces sociétés est tout aussi importante,

Considérant que les ONG apportent une contribution inestimable à la réalisation des buts et des principes de la Charte des Nations Unies et du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que leurs apports prennent la forme d'un ensemble extrêmement varié d'activités qui comprennent notamment un rôle de communication entre différents secteurs de la société et les pouvoirs publics, le plaidoyer pour un changement du droit en vigueur et des politiques publiques, l'aide aux personnes dans le besoin, l'élaboration de normes techniques et professionnelles, la surveillance du respect des obligations en vigueur en vertu du droit national et du droit international et l'offre d'un moyen de s'épanouir personnellement et de cultiver, de promouvoir et de défendre des intérêts partagés avec d'autres,

Considérant que l'existence d'un grand nombre d'ONG est une expression du droit à la liberté d'association et de l'adhésion du pays hôte aux principes de pluralisme démocratique,

Reconnaissant que le fonctionnement des ONG entraîne des responsabilités aussi bien que des droits,

Adoptent les présents Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe.

Définition

1. Les ONG sont essentiellement des organismes autonomes volontaires et ne sont donc pas soumises aux instructions des autorités publiques. Les termes employés pour les décrire dans les législations nationales sont divers, mais elles comprennent les associations, les œuvres de bienfaisance, les fondations, les fonds et les personnes morales, sociétés et *trusts* à but non lucratif. Elles ne comprennent pas les organismes agissant en tant que partis politiques.
2. Les ONG comprennent à la fois les entités créées par des personnes (physiques ou morales) à titre individuel et par des groupes de telles personnes. Elles peuvent être nationales ou internationales dans leur composition et leur champ d'activité.
3. Les ONG comportent en général des membres, mais il n'en est pas nécessairement ainsi.
4. Les ONG n'ont pas le profit pour objectif principal. Elles ne distribuent pas à leurs membres ou à leurs fondateurs les bénéfices que leurs activités peuvent produire, mais elles les consacrent à la poursuite de leurs objectifs.
5. Les ONG peuvent être des entités informelles ou posséder la personnalité juridique. Elles peuvent bénéficier de différents régimes juridiques en droit national afin de refléter des différences quant aux avantages fiscaux ou autres qui leur sont accordés, outre la personnalité juridique.

Principes de base

6. Les ONG sont créées à l'initiative d'individus ou de groupes de personnes. Le régime juridique et fiscal national qui leur est applicable devrait donc autoriser et encourager de telles initiatives.
7. Toutes les ONG jouissent du droit à la liberté d'expression.
8. Les ONG ayant la personnalité juridique devraient avoir une capacité juridique identique à celle dont jouissent généralement les autres personnes morales et être soumises aux mêmes obligations et peines dans le domaine administratif, civil et pénal généralement applicables à ces personnes.
9. Toute action ou omission d'un organe gouvernemental affectant une ONG devrait être susceptible de recours administratif et pouvoir être contestée devant un tribunal indépendant et impartial ayant plénitude de juridiction.

Objectifs

10. Une ONG est libre de poursuivre ses objectifs, sous réserve que tant les objectifs que les moyens employés soient licites. Ces objectifs peuvent comprendre par exemple la recherche, l'éducation et la défense de positions sur des questions faisant l'objet d'un débat public, que la position défendue soit conforme ou non à la politique déclarée des pouvoirs publics.

11. Il est également possible de créer une ONG pour rechercher une modification du droit en vigueur.
12. Une ONG qui soutient un candidat ou un parti particulier lors d'une élection devrait déclarer ses motivations de façon transparente. Tout soutien de ce type devrait en outre être soumis à la législation sur le financement des partis politiques. L'engagement dans des activités politiques peut être une considération pertinente dans toute décision de lui accorder des avantages financiers ou autres, outre la personnalité juridique.
13. Une ONG ayant la personnalité juridique peut, sans qu'une autorisation spéciale soit nécessaire, entreprendre toutes activités économiques, d'affaires ou commerciales licites pour financer ses activités à but non lucratif, toujours sous réserve des conditions éventuelles d'obtention d'un permis et des autres conditions réglementaires applicables aux activités concernées.
14. Les ONG peuvent poursuivre leurs objectifs à travers l'adhésion à des fédérations et confédérations d'ONG.

Etablissement

15. Toute personne, morale ou physique, ressortissant national ou étranger, ou tout groupe de personnes devrait être libre d'établir une ONG.
16. Une ONG qui comporte des membres devrait pouvoir être établie par deux personnes ou davantage. Un nombre plus élevé de membres peut être exigé en vue de l'obtention de la personnalité juridique, mais ce nombre ne doit pas être tel qu'il décourage l'établissement d'une ONG.
17. Toute personne devrait pouvoir établir une ONG par voie de don ou de legs, ce qui résulte normalement dans la création d'une fondation, d'un fonds ou d'un *trust*.

Contenu des statuts

18. Toute ONG ayant la personnalité juridique devrait avoir des statuts. L'expression "statuts de l'ONG" désigne à la fois l'acte constitutif ou l'acte d'incorporation et, lorsqu'ils font l'objet d'un acte séparé, les statuts proprement dits de l'ONG. Ceux-ci précisent généralement :
 - son nom,
 - ses objectifs,
 - ses pouvoirs,
 - l'organe suprême,
 - la fréquence des réunions de cet organe,
 - la procédure suivant laquelle ces réunions doivent être convoquées,
 - la manière selon laquelle cet organe doit approuver les rapports financiers et autres,
 - la liberté, pour cet organe, de décider de la structure administrative de l'organisation
 - la procédure de modification des statuts et de dissolution de l'organisation ou de fusion de l'organisation avec une autre ONG.

19. Dans le cas d'une ONG qui comporte des membres, l'organe suprême est constitué par l'ensemble des membres. L'accord de cet organe devrait être requis, selon les modalités prévues dans la loi et les statuts, pour l'adoption de toute modification des statuts. Dans le cas des autres ONG, l'organe suprême est celui qui est mentionné dans les statuts.

Membres

20. L'adhésion à une ONG en qualité de membre, lorsqu'elle est possible, doit être volontaire et nul ne devrait donc être forcé d'adhérer à une ONG, sauf dans le cas des entités établies par la loi pour réglementer une profession dans les Etats qui les assimilent à des ONG.
21. La législation nationale ne devrait pas limiter de façon injustifiée la capacité de toute personne, physique ou morale, d'adhérer à une ONG comportant des membres. La capacité d'une personne à adhérer à une ONG en particulier devrait être déterminée en premier lieu par les statuts de celle-ci et ne devrait pas non plus être sujette à une discrimination injustifiée.
22. Les membres d'une ONG devraient être protégés contre une expulsion contraire aux statuts.
23. Les membres d'une ONG ne devraient se voir imposer aucune sanction en raison de leur appartenance à celle-ci. Toutefois, l'appartenance à une ONG peut être incompatible avec la position ou l'emploi d'une personne.

Personnalité juridique

24. Lorsqu'une ONG a la personnalité juridique, celle-ci devrait être clairement distincte de celle de ses membres ou de ses fondateurs, qui ne devraient donc, en principe, pas être tenus pour personnellement responsables des dettes et obligations à la charge de l'ONG.
25. La personnalité juridique d'une ONG ne devrait prendre fin qu'à la suite d'un acte volontaire de ses membres – ou, dans le cas d'une ONG n'ayant pas de membres, de sa direction – , en cas de faillite, d'inactivité prolongée ou pour faute. Une ONG créée par la fusion de deux ONG ou plus devrait succéder à leurs droits et responsabilités.

Acquisition de la personnalité juridique

26. Lorsque la personnalité juridique ne découle pas automatiquement de l'établissement d'une ONG, les règles régissant l'acquisition de cette personnalité devraient être déterminées de façon objective et n'être pas soumises à la discrétion des autorités compétentes.
27. La législation nationale peut interdire à certaines personnes d'établir une ONG ayant la personnalité juridique si elles ont fait l'objet d'une condamnation pénale ou ont été déclarées en faillite.

28. Les règles régissant l'acquisition de la personnalité juridique devraient être publiées, avec un guide expliquant la procédure. Celle-ci devrait être facile à comprendre, peu onéreuse et rapide à utiliser. En particulier, une ONG devrait être tenue seulement de déposer ses statuts et de déclarer l'identité de ses fondateurs, de ses administrateurs, de ses cadres et de son représentant légal, ainsi que l'adresse de son siège. Une fondation, un fonds ou un *trust* peuvent être tenus de prouver qu'ils disposent des moyens financiers d'atteindre leurs objectifs.
29. Une ONG comportant des membres devrait seulement solliciter la personnalité juridique après qu'une résolution approuvant cette démarche a été adoptée à une réunion à laquelle tous leurs membres ont été invités à participer, ce dont il pourra lui être demandé d'apporter la preuve.
30. Le montant des droits pouvant être imposés en cas de demande de la personnalité juridique ne devrait pas être tel qu'il décourage les demandes.
31. La personnalité juridique ne devrait pouvoir être refusée que si tous les documents exigés et décrits clairement n'ont pas été soumis, si l'ONG demanderesse a utilisé un nom qui prête manifestement à confusion ou qui n'est pas clairement différentiable de celui d'une personne physique ou morale existante dans le pays concerné ou si un objectif prévu par les statuts est clairement contraire à la loi.
32. Toute appréciation du caractère acceptable des objectifs d'une ONG lors de sa demande d'acquisition de la personnalité juridique devrait être bien fondée. Elle devrait en outre respecter la notion de pluralisme politique et n'être pas inspirée par des préjugés.
33. Il n'est pas nécessaire que l'organe chargé d'accorder la personnalité juridique soit un tribunal, mais il est préférable qu'il échappe au contrôle du pouvoir exécutif. Une cohérence dans la prise de ses décisions devrait être assurée et toutes ses décisions devraient pouvoir faire l'objet d'un recours.
34. L'organe compétent devrait disposer d'un personnel suffisant et dûment qualifié pour exercer ses fonctions et devrait offrir à une ONG souhaitant acquérir la personnalité juridique des conseils et une assistance appropriés.
35. Un délai devrait être prescrit pour la prise de la décision d'accorder ou de refuser la personnalité juridique. Toutes les décisions devraient être communiquées au demandeur et tout refus devrait être motivé par écrit.
36. Les décisions de rendre une ONG éligible pour l'octroi d'une aide financière ou autre devraient être prises séparément de celles concernant son acquisition de la personnalité juridique et de préférence par un organe différent.

37. Sans préjudice de l'applicabilité des articles de la Convention européenne n°STE 124 sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales pour les Etats ayant ratifié cette Convention, les ONG étrangères peuvent être tenues d'obtenir l'autorisation d'exercer leurs activités dans le pays hôte, mais elles ne devraient pas avoir à créer une entité nouvelle et séparée à cette fin. Il convient cependant de distinguer ce cas de celui du transfert du siège de l'ONG d'un Etat à l'autre.
38. Les activités des ONG au niveau international devraient être facilitées par la ratification de la Convention européenne N° STE 124 sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales.
39. Lorsque la personnalité juridique ne découle pas automatiquement de la création d'une ONG, il est souhaitable que le public ait accès à un registre national unique de toutes les ONG dotées de cette personnalité.
40. Une ONG à laquelle ses statuts permettent de créer ou d'accréditer des succursales ne devrait être soumise à aucune autorisation supplémentaire à cette fin.
41. Une ONG ne devrait pas être tenue de renouveler périodiquement sa personnalité juridique.
42. Une modification des statuts d'une ONG ayant la personnalité juridique ne devrait être soumise à un agrément d'une autorité publique que lorsqu'elle affecte son nom ou ses objectifs. L'octroi de cet agrément devrait être soumis à la même procédure que celle gouvernant l'acquisition initiale de la personnalité juridique. Toutefois, cette modification ne devrait pas entraîner l'obligation pour l'ONG de former une nouvelle entité.

Gestion

43. Dans une ONG qui comporte des membres, les personnes chargées des fonctions de gestion devraient être élues ou désignées par les membres ou par un organe auquel cette tâche est dévolue par les statuts.
44. La gestion d'une ONG qui ne comporte pas de membres devrait être assurée conformément aux statuts de l'organisation.
45. Les structures de gestion et de prise des décisions des ONG devraient être conformes à leurs statuts et à la loi, mais, pour le reste, les ONG déterminent souverainement les moyens par lesquels elles poursuivent leur objectifs. En particulier, la désignation, l'élection ou le remplacement des cadres, ainsi que l'admission et l'exclusion de membres, relèvent de la compétence de l'ONG concernée.
46. Les structures de gestion et de prise des décisions devraient être sensibles aux intérêts différents des membres, des usagers, des bénéficiaires, des conseils, des autorités de surveillance, du personnel, et des fondateurs. Les entités publiques qui fournissent des aides financières ou autres aux ONG ont également un intérêt légitime dans leurs prestations.

47. Les changements dans les règles et structures internes d'une ONG ne devraient pas être soumis à l'autorisation d'une autorité publique. Le fonctionnement des ONG ne devrait faire l'objet d'aucune intervention externe, sauf dans le cas où une infraction au droit administratif, civil ou pénal, aux obligations d'assurance ou aux règles fiscales ou règles similaires est commise ou sur le point d'être commise. Le cas des fondations et d'autres institutions assujetties en vertu de la loi à une surveillance particulière est réservé.
48. Dans les rapports avec son personnel, une ONG est tenue de respecter toutes les normes applicables en matière d'emploi et les obligations d'assurance.
49. Les ONG ne devraient être soumises à aucune restriction particulière quant à la présence de ressortissants étrangers parmi les membres de leur conseil ou de leur personnel.

Biens et recherche de fonds

50. Les ONG peuvent solliciter et recevoir des contributions - dons en espèces ou en nature - d'un autre pays, d'organismes multilatéraux ou d'un donateur institutionnel ou individuel, sous réserve de la législation généralement applicable en matière de changes et de douanes.
51. Les ONG ayant la personnalité juridique devraient avoir accès aux facilités bancaires.
52. Les ONG ayant la personnalité juridique devraient pouvoir tenter une action en justice en cas de dommages causés à leurs biens.
53. Dans un souci de bonne gestion de leurs biens, les ONG devraient de préférence agir suivant un avis indépendant en cas de vente ou d'acquisition de terrains, de locaux ou d'autres biens de valeur.
54. Les biens acquis par une ONG en régime d'exemption des taxes ne devrait pas servir à une fin non exempte.
55. Une ONG peut désigner un successeur pour recevoir ses biens dans l'éventualité de sa dissolution, mais seulement après que son passif a été soldé et que tous droits éventuels des donateurs à un remboursement ont été satisfaits. Ce successeur devrait normalement être une ONG ayant des objectifs compatibles, mais il pourra s'agir de l'Etat si les objectifs ou les activités et moyens utilisés par l'ONG pour atteindre ces objectifs sont déclarés illégaux. Dans le premier cas, si aucun successeur n'a été désigné, les biens devraient être transmis à une autre ONG ou personne morale dont les objectifs sont aussi proches que possible ou devraient être employés par l'Etat à de tels objectifs.
56. Les fonds d'une ONG peuvent être utilisés pour la rémunération de son personnel. Le personnel et les bénévoles agissant pour le compte d'une ONG peuvent en outre obtenir le remboursement des dépenses raisonnables qu'ils ont supportées dans ce cadre.

Aide publique

57. Des critères clairs et objectifs devraient définir les conditions d'éligibilité des ONG pour l'octroi de tout type d'aide publique, telle qu'une aide financière, une exonération des impôts sur le revenu et des autres taxes ou droits applicables aux cotisations, aux fonds et aux biens reçus des donateurs ou des organismes gouvernementaux ou internationaux, au revenu des investissements, aux loyers, aux redevances, aux activités économiques et aux ventes d'immeubles, ainsi que des incitations aux dons au moyen de déductions ou de crédits applicables à l'impôt sur le revenu.
58. Les conditions d'octroi de cette aide peuvent prendre en considération la nature de l'activité des ONG et le fait que l'ONG existe au bénéfice de ses membres ou au bénéfice du public (ou d'une partie du public). Cette aide peut également être subordonnée à la condition que l'ONG possède un statut particulier et être liée à des conditions expresses de rapport et de publication financiers.
59. Une modification majeure des statuts ou des activités d'une ONG peut entraîner la modification ou la cessation de l'aide publique.

Transparence et obligation de rendre compte

60. Les ONG devraient soumettre à leurs membres ou administrateurs un rapport annuel sur leurs comptes et activités. Il peut également leur être demandé de soumettre ces rapports à un organe de surveillance désigné lorsqu'elles ont bénéficié de privilèges fiscaux ou d'un autre type d'aide publique.
61. Les ONG devraient rendre compte aux donateurs qui en font la demande de l'usage fait des dons, de manière suffisamment précise pour qu'il soit possible d'apprécier le respect de toute condition attachée au don.
62. En vertu de la loi ou d'un contrat, les livres, les documents et les activités pertinents des ONG peuvent être soumis à l'inspection d'un organe de surveillance. Les ONG peuvent également être tenues de faire connaître le pourcentage de leurs fonds utilisé pour la recherche de financements.
63. Toutes les activités de rapport et d'inspection respectent l'obligation de préserver la vie privée des donateurs, des bénéficiaires et du personnel, de même que le droit de protéger la confidentialité légitime des affaires.
64. En règle générale, les ONG devraient faire vérifier leurs comptes par une institution ou une personne indépendante de leurs structures de direction.
65. Les ONG étrangères ne devraient être soumises à ces exigences de rapport et d'inspection qu'à l'égard de leurs activités dans le pays hôte.

Surveillance

66. Les ONG peuvent être soumises à une réglementation visant à garantir le respect des droits des tiers, parmi lesquels les membres et les autres ONG, mais elles devraient bénéficier de la présomption selon laquelle toute activité est licite en l'absence de preuve contraire.

67. Les ONG ne devraient être sujettes à aucun pouvoir de fouiller leurs locaux et de saisir les documents et autres supports qui s'y trouvent, sans des motifs objectifs de prendre de telles mesures et une autorisation judiciaire préalable.
68. Des poursuites administratives, civiles et/ou pénales peuvent être appropriées lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une ONG ayant la personnalité juridique n'a pas respecté les obligations liées à l'acquisition de cette personnalité.
69. Une ONG devrait généralement avoir la possibilité de demander la suspension d'une action administrative qui leur impose l'arrêt d'activités particulières. Tout refus de suspension devrait pouvoir être contesté rapidement devant les tribunaux.
70. Dans la plupart des cas, la sanction appropriée contre une ONG sera simplement l'obligation de rectifier le cours de ses affaires et/ou l'imposition d'une sanction administrative, civile ou pénale frappant l'organisation elle-même et/ou toutes personnes directement responsables. Les sanctions devraient être fondées sur le droit en vigueur et respecter le principe de proportionnalité.
71. Le comportement d'une ONG ne peut justifier sa dissolution que dans des circonstances exceptionnelles et seulement sur la base de preuves concluantes.

Responsabilité

72. Les cadres, les administrateurs et le personnel d'une ONG ayant la personnalité juridique ne devraient pas en principe être tenus pour personnellement responsables des dettes, des engagements ni des obligations de l'organisation.
73. Les cadres, les administrateurs et le personnel d'une ONG ayant la personnalité juridique peuvent être tenus pour responsables envers l'ONG et les tiers en cas de faute dans leur comportement professionnel ou de manquement à leurs devoirs.

Relations avec les organes gouvernementaux

74. Une contribution compétente et responsable des ONG au processus de formulation des politiques publiques accroît l'applicabilité de la législation et le sérieux du processus de prise de décision au niveau gouvernemental. Les ONG devraient donc être encouragées à participer aux mécanismes gouvernementaux et quasi-gouvernementaux de dialogue, de consultation et d'échange, afin de rechercher des solutions aux besoins de la société. Cette participation est distincte du rôle des partis politiques et ne le remplace pas.
75. Cette participation ne devrait ni garantir ni exclure l'octroi de subventions, de contrats ou de dons publics à des ONG à titre individuel ou à des groupes de telles organisations.

76. La consultation ne devrait pas être considérée par les pouvoirs publics comme un moyen d'obtenir l'acceptation de leurs priorités, ni par les ONG comme une incitation à abandonner ou à compromettre leurs buts et principes.
77. Les organes gouvernementaux peuvent coopérer avec les ONG afin d'atteindre leurs objectifs, mais ne devraient pas tenter de s'emparer d'elles ou d'en faire concrètement des instruments opérant sous leur contrôle.
78. Les ONG devraient également être consultées au cours de la rédaction des lois et règlements produisant un effet sur leur statut, leur financement ou leur fonctionnement.