

Instruments juridiques



**Statut juridique des organisations
non gouvernementales en Europe**

Recommandation CM/Rec(2007)14
et exposé des motifs



Council of Europe Publishing
Editions du Conseil de l'Europe

Statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe

Recommandation CM/Rec(2007)14
adoptée par le Comité des Ministres
du Conseil de l'Europe
le 10 octobre 2007
et exposé des motifs

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:

Legal status of non-governmental organisations in Europe
(Recommendation CM/Rec(2007)14 and explanatory memorandum)

ISBN 978-92-871-6524-4

La reproduction des textes est autorisée à condition d'en citer le titre complet ainsi que la source: Conseil de l'Europe. Pour toute utilisation à des fins commerciales ou dans le cas d'une traduction vers une langue non officielle du Conseil de l'Europe, merci de vous adresser à publishing@coe.int.

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-6523-7

© Conseil de l'Europe, décembre 2008

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Introduction

1. Le présent document contient le texte de la Recommandation CM/Rec(2007)14, adoptée par le Comité des Ministres le 10 octobre 2007.
2. Le texte de la recommandation a été préparé, sous l'autorité du Comité européen de coopération juridique (CDJC), par le Groupe de spécialistes sur le statut juridique des organisations non gouvernementales (CJ-S-ONG).

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 1006^e 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 3^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Varsovie, 16 et 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 demandeuse 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 pas 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 subordonné 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(e) 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.

Exposé des motifs

Introduction

1. Le Conseil de l'Europe mène, depuis plusieurs années, des activités pour le renforcement du cadre juridique de la société civile en Europe. Celles-ci ont notamment abouti à l'adoption de la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (ci-après Convention n° 124) qui est, à ce jour, le seul instrument juridique international de nature contraignante gouvernant ces organisations.

2. En 1996, une réflexion spécifique sur le statut des organisations non gouvernementales (ci-après ONG) a été engagée au sein du Conseil de l'Europe; elle a eu pour résultat l'adoption, en 1998, de «Lignes directrices pour le développement et le renforcement des ONG en Europe», suivies, en 2002, des «Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe», qui constituent un complément logique et indispensable de la Convention n° 124 au niveau de l'activité nationale des ONG. Bien que ces principes fondamentaux n'aient pas de valeur juridique par rapport aux règles du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres en a pris note favorablement en 2003 et a recommandé d'en assurer la plus large diffusion possible dans les Etats membres.

3. Le Conseil de l'Europe a lancé, également en 2003, une enquête auprès de ses Etats membres sur le cadre juridique pour la création et le fonctionnement des ONG en Europe. Cette étude visait à analyser les législations nationales relatives aux ONG du point de vue de leur compatibilité avec les principes fondamentaux mentionnés ci-dessus. Les résultats de cette étude ont été exploités lors de l'élaboration du rapport de suivi thématique du Secrétaire Général sur la «liberté d'association», que les Délégués des Ministres ont examiné en octobre 2005.

4. A la lumière de ce rapport de suivi, le Comité des Ministres a décidé, en décembre 2005, de constituer le Groupe de spécialistes sur le statut juridique des organisations non gouvernementales (CJ-S-ONG) et l'a chargé, sous l'autorité du Comité européen de coopération juridique (CDCJ), de poursuivre l'examen de la proposition d'élaborer un instrument juridique

de nature non contraignante sous la forme d'un projet de recommandation sur le statut juridique des ONG en Europe, en tenant compte des «Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe» et du rapport de suivi thématique du Secrétaire Général sur la «liberté d'association».

5. Le CJ-S-ONG s'est réuni deux fois en 2006 afin d'élaborer le projet de recommandation sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe. Il était présidé par M. Eberhard Desch (Allemagne), membre du CDCJ. Son expert scientifique, M. Jeremy McBride (Royaume-Uni) a apporté une contribution précieuse à ses travaux.

6. Approuvé le 1^{er} mars 2007 par le CDCJ, le texte de la Recommandation CM/Rec(2007)14 a été adopté par le Comité des Ministres le 10 octobre 2007, lors de la 1006^e réunion des Délégués des Ministres.

7. Cet instrument s'adresse au législateur, aux autorités nationales et aux ONG elles-mêmes. Il vise à recommander des normes pour adapter les lois et la pratique vis-à-vis des ONG, ainsi que le comportement et les activités des ONG elles-mêmes dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit.

8. Aucune disposition de cette recommandation ne pourra être interprétée comme impliquant une limitation d'un droit ou d'une garantie déjà reconnu(e) par un Etat membre vis-à-vis des ONG, ni comme empêchant un Etat membre de reconnaître des droits et des garanties plus larges.

Préambule

9. Le succès des efforts déployés pour édifier des sociétés attachées à la démocratie et aux droits de l'homme dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe est dû, en grande partie, à l'activité des ONG en tant qu'entités plus ou moins formelles. Leur contribution revêt une importance historique et elles continuent à jouer un rôle important en veillant à ce que cet attachement ne faiblisse pas et à ce que la démocratie et les droits de l'homme soient effectivement garantis. L'importance de leur rôle a été récemment reconnue au niveau international dans la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies AS/RES/53/144 (ci-après Déclaration des Nations Unies

sur les défenseurs des droits de l'homme), et au niveau régional dans le Plan d'action du 3^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe. Sans les vastes campagnes et le travail éducatif des ONG, nombreux seraient ceux qui ignoreraient et qui seraient exclus du processus décisionnel qui les touche ainsi que les sociétés dans lesquelles ils vivent. Si cette contribution aux questions de choix d'intérêt public est capitale, l'apport des ONG en matière de développement et de maintien d'une vie culturelle riche, et de promotion et de garantie du bien-être social de tous dans la société, est également indispensable.

10. En outre, pour continuer à contribuer dans les domaines de la culture, de la démocratie, des droits de l'homme et de la justice sociale, les ONG sont des interlocuteurs centraux et incontournables dans l'accomplissement des buts pour lesquels les Nations Unies et le Conseil de l'Europe ont été créés. Elles y parviennent par le travail qu'elles accomplissent dans chaque pays, soit en tant que partenaires des deux organisations, soit parce qu'elles véhiculent les normes que ces organisations ont élaborées, et par leur participation aux forums internationaux et régionaux.

11. Lors de leur 3^e Sommet, les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont désigné le Conseil de l'Europe «en tant que principale instance œuvrant à la protection et à la promotion des droits de l'homme en Europe», jouant «un rôle dynamique pour protéger le droit des individus et promouvoir l'engagement inappréciable des organisations non gouvernementales dans la défense active des droits de l'homme».

12. Il est important de reconnaître les différents modes de fonctionnement des ONG, non seulement parce qu'il faut en tenir compte lors de la création du cadre juridique qui leur est applicable, mais aussi lors de la définition du soutien (à la fois direct et indirect) que les autorités publiques peuvent apporter aux ONG afin qu'elles réussissent leur mission. La liste des activités présentée dans le préambule illustre bien cette diversité et ne devrait pas être considérée comme exhaustive.

13. Bien que les ONG jouent un rôle essentiel dans la protection des droits de l'homme, la capacité de créer et de gérer des organisations ayant des adhérents constitue en soi un droit de l'homme, garanti au niveau régional à toute personne en vertu de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après Convention (STE n° 5)) et aux groupes ou formes d'organisation spécifiques en vertu de l'article 5 de la Charte sociale

européenne (révisée) (STE n° 35), des articles 3, 7 et 8 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) et de l'article 3 de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144). En outre, la capacité des ONG à contribuer à la vie publique et à exprimer une grande diversité d'opinions est un élément clé du pluralisme, qui est la marque d'une démocratie véritable.

14. La présente recommandation concerne particulièrement le cadre juridique et fiscal nécessaire pour veiller à ce que les ONG puissent continuer à apporter leurs différentes contributions à la vie publique et sociale. Elle attire également l'attention sur les restrictions concernant les objectifs et les activités que les ONG doivent respecter, notamment celles qui sont antidémocratiques ou qui visent à réaliser et à distribuer des bénéfices. Elle met en lumière, en outre, les responsabilités qui peuvent résulter du soutien public pour leurs activités et souligne qu'elles doivent être transparentes et respecter la législation généralement applicable.

15. Ce texte reflète et développe l'interprétation des garanties générales en matière de liberté d'association et d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, qui a été donnée dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la Cour) et les avis des organes conventionnels des traités des droits de l'homme des Nations Unies. Elle s'est également inspirée de la formulation des normes qui concernent spécifiquement les ONG. Cela est important parce que ces normes traitent également de questions qui ne sont pas directement fondées sur le droit à la liberté d'association.

16. Bien que la plupart des ONG soient établies sur le territoire d'un seul Etat membre et qu'elles limitent leurs activités à ce territoire, beaucoup d'ONG ont des objectifs qui intéressent deux ou plus de deux Etats membres, dont la liste des membres présente un caractère international. La Convention n° 124 a été adoptée pour faciliter le fonctionnement de ces ONG. Si la mise en œuvre de la présente recommandation peut contribuer à cet objectif, l'absence dans celle-ci de toute exigence de reconnaissance de la personnalité juridique des ONG établies dans d'autres Etats membres laisse entendre que l'accroissement du nombre de Parties contractantes à la Convention n° 124 demeure hautement souhaitable.

17. La mise en œuvre de la présente recommandation exigera des Etats membres qu'ils prennent pleinement en compte les normes qu'elle fixe dans

leur législation, leurs politiques et leurs pratiques relatives à la création, au fonctionnement et à la dissolution des ONG. En outre, ces normes qui développent des engagements plus généraux devraient offrir une base utile pour évaluer l'efficacité des mesures prises pour respecter ces engagements. La présente recommandation ne sera pleinement mise en œuvre que si les normes qu'elle contient sont diffusées le plus largement possible. Il faudrait que celles-ci soient mises à la disposition non seulement de tous ceux qui jouent un rôle dans la réglementation du fonctionnement des ONG et au sein des ONG elles-mêmes, mais aussi du public qui a un intérêt légitime dans le travail des ONG, en particulier en tant que bénéficiaire de leurs activités, ou en qualité de membres potentiels pour celles ayant des adhérents. De plus, la mise en œuvre des normes exigera leur utilisation dans la formation de tous les responsables concernés par les activités des ONG.

I. Principes de base

Paragraphe 1

18. Il n'existe pas de définition universelle des ONG, terme qui peut être utilisé pour couvrir un vaste éventail d'entités exerçant leurs activités au sein à la fois des Etats et des organisations intergouvernementales. La définition adoptée aux fins de la présente recommandation souligne certaines qualités considérées comme constituant le caractère essentiel de ces entités, à savoir que leur création et la poursuite de leur fonctionnement est un acte volontaire (c'est-à-dire une question de choix pour les personnes qui les ont fondées et qui en font partie, et, dans le cas d'entités n'ayant pas d'adhérents, pour les personnes chargées de les diriger), qu'elles sont autonomes plutôt que placées sous la direction des autorités publiques et que leur principal objectif n'est pas de générer des profits des activités qu'elles exercent.

19. Les ONG peuvent porter différents noms tels que: associations, œuvres de bienfaisance, fondations, entreprises, sociétés et trusts à but non lucratif, mais c'est leur véritable nature plutôt que leur appellation formelle qui va les faire entrer dans le champ d'application de la présente recommandation. Ainsi, le fait de qualifier de «publique» ou «para-administrative» une entité en particulier ne devrait pas l'empêcher d'être traitée comme une ONG si elle est le reflet exact de ses caractéristiques essentielles; voir *Chassagnou c. France*, n^{os} 25088/94, 28331/95 et 28443/95, 29 avril 1999.

20. Les partis politiques sont exclus de la définition, car, dans de nombreux pays, ils font l'objet de dispositions distinctes de celles qui sont applicables aux ONG en général. Toutefois, cette exclusion n'empêche pas les Etats de choisir de traiter ces partis comme des ONG.

21. En outre, les organismes professionnels institués par la loi auxquels les membres d'une profession sont tenus d'appartenir pour des raisons réglementaires risquent également d'être exclus de la définition du fait qu'ils ne respectent pas les conditions requises de volontariat et d'autonomie en matière de direction par les autorités publiques – ce qui a conduit la Cour à considérer ces organismes comme ne tombant pas sous le coup de la protection de la liberté d'association énoncée à l'article 11 de la Convention (voir *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, nos 6878/75 et 7238/75, 23 juin 1981) – mais, là encore, cette exclusion n'empêche pas les Etats de les traiter comme des ONG. Néanmoins, les aspects bénévoles de leurs activités pourraient suffire à faire entrer les sous-entités qu'ils créent dans le cadre de la définition, par exemple le comité des droits de l'homme établi au sein d'une association d'avocats.

Paragraphe 2

22. La diversité des ONG est illustrée par le fait qu'elles peuvent être à la fois des entités ayant ou n'ayant pas d'adhérents, faisant écho à la distinction existant dans le rapport explicatif sur la Convention n° 124 entre les «associations» («union d'un certain nombre de personnes dans un but spécifique») et les «fondations» («patrimoine déterminé consacré à un but donné»). En outre, les personnes créant des ONG peuvent être des personnes physiques ou morales, voire une combinaison des deux, et des groupes d'ONG en tant que telles (réunissant plusieurs entités de ce type pour poursuivre collectivement des aspects de leurs objectifs).

Paragraphe 3

23. Dans de nombreux cas, comme la Cour l'a reconnu – dans *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95, 10 juillet 1998, et *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, 17 février 2004 – le droit d'agir collectivement n'aurait aucune signification pratique sans la possibilité de créer une entité juridique afin de poursuivre les objectifs d'une organisation. Ainsi, l'absence de cette possibilité constituera une violation de l'article 11 de la Convention. Néanmoins, les fondateurs des ONG peuvent trouver que leurs objectifs, en

particulier s'ils ont une portée ou une durée limitée, peuvent être atteints à travers une structure moins formelle et qu'il n'est, par conséquent, pas nécessaire qu'elles soient dotées de la personnalité juridique.

24. Les fondateurs des ONG (ou leurs adhérents, si la décision est prise après leur création) devraient, dès lors, pouvoir choisir si celles-ci doivent devenir des entités dotées de la personnalité juridique ou si elles n'auront (ou continueront à n'avoir) aucun statut juridique formel. Toutefois, cela n'empêche pas la législation d'un Etat membre de conférer la personnalité juridique comme conséquence automatique de la création d'une ONG, c'est-à-dire sans qu'aucun accord formel ne soit nécessaire préalablement à l'obtention de ce statut.

Paragraphe 4

25. Si de nombreuses ONG peuvent avoir des activités à caractère local ou régional, les objectifs de certaines ONG peuvent être mieux réalisés au niveau national ou international et, pour d'autres, il peut leur être nécessaire d'opérer à plusieurs niveaux ou même à tous ces niveaux. Le choix du (des) niveau(x) d'action devrait toujours être du ressort des fondateurs et adhérents des organisations concernées. Il est fort possible que les adhérents d'une ONG souhaiteront changer le(s) niveau(x) d'action de cette dernière et ils devraient être libres de procéder à un tel changement.

Paragraphe 5

26. La liberté d'expression est particulièrement importante pour les ONG dans la réalisation de leurs objectifs. Toutefois, bien que la jouissance de certains droits de l'homme et libertés n'est le fait que des fondateurs et adhérents des ONG (voir *X et Eglise de scientologie c. Royaume-Uni*, n° 7805/77, 16 DR 68 (1979), et *Wilson, Syndicat national des journalistes et autres c. Royaume-Uni*, nos 30668/96, 30671/96 et 30678/96, 2 juillet 2002), bien d'autres contribuent à leur capacité à exercer leurs activités de manière effective, notamment l'interdiction de la discrimination, le droit à un procès équitable, l'interdiction des peines rétroactives, le droit au respect de la vie privée et de la correspondance, le droit à la liberté de réunion, le droit à la jouissance paisible de ses biens et le droit à un recours effectif.

27. De plus, le non-respect des droits de l'homme et des libertés des adhérents d'ONG – en particulier le droit à la vie, le droit à la liberté et à la sécurité de la personne, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion,

le droit à la liberté d'association, le droit à la participation politique et à la liberté de mouvement – entravera souvent la poursuite par ces organisations de leurs objectifs.

Paragraphe 6

28. Bien qu'elle soit soumise à la législation comme tout un chacun, l'indépendance en matière de direction par les autorités publiques est essentielle pour maintenir la nature «non gouvernementale» des ONG. Cette indépendance devrait être étendue non seulement à la décision de créer une ONG et au choix de ses objectifs, mais aussi à la façon dont elle est gérée et à la fixation de ses activités. Plus particulièrement, il ne devrait pas y avoir de tentative de la part des autorités publiques de faire des ONG, dans la pratique, des agences travaillant sous leur contrôle (voir le constat d'une violation de l'article 11 de la Convention dans *Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islande*, n° 16130/90, 30 juin 1993, comme conséquence d'une tentative d'utiliser une association de taxis pour assurer des services de taxi) ou d'intervenir dans le choix fait par une ONG de ses dirigeants ou représentants (voir le constat de violations de la liberté de religion prévue à l'article 9 de la Convention, qui impose une obligation similaire à l'article 11 à ce propos, dans *Serif c. Grèce*, n° 38178/97, 14 décembre 1999, *Hasan et Chaush c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, 26 octobre 2000, et *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n° 45701/99, 13 décembre 2001, à la suite de ces interventions).

29. Cela ne signifie pas que les autorités publiques ne peuvent choisir de fournir une assistance particulière aux ONG poursuivant des objectifs qu'elles considèrent comme étant d'une importance particulière, mais ces dernières devraient être libres de décider si elles acceptent ou continuent de recevoir une telle assistance. De plus, ni la législation ni d'autres formes de pression ne devraient être utilisées pour contraindre les ONG à exercer des activités particulières considérées comme étant d'intérêt public.

Paragraphe 7

30. L'octroi de la personnalité juridique à des ONG n'implique pas nécessairement que des pouvoirs juridiques plus larges que ceux dont jouissent d'autres personnes morales soient accordés; les plus importants pour leur fonctionnement sont vraisemblablement ceux qui sont inhérents à cette personnalité, à savoir la capacité de conclure des contrats en relation avec

la poursuite de leurs objectifs, d'effectuer des paiements pour les biens et services ainsi obtenus, en particulier par des opérations bancaires, et la capacité de posséder des biens. Toutefois, il doit toujours être possible de conférer des capacités plus grandes à certains types d'ONG et cela peut d'ailleurs être essentiel pour la poursuite de leurs objectifs. Ainsi, parmi les droits supplémentaires qui ont été reconnus comme étant nécessaires pour les ONG figurent la participation à des procès et autres procédures¹; la participation aux affaires publiques et la critique de l'action gouvernementale²; la promotion des idées dans le domaine des droits de l'homme³; les conseils⁴; la communication d'informations aux organisations internationales⁵; et la recherche d'informations⁶. Parallèlement, la jouissance de capacités juridiques induit la responsabilité d'agir dans le cadre de la loi et les ONG ne devraient attendre aucune exemption de l'application des obligations et sanctions de droit administratif, civil et pénal qui sont généralement applicables aux personnes morales. La mise en œuvre de la législation généralement applicable aux ONG, telle que clairement établie dans le paragraphe suivant, n'empêche pas d'étendre aux ONG l'octroi d'avantages financiers ou autres dont ne disposent pas d'autres personnes morales.

Paragraphe 8

31. Eu égard à la contribution que les ONG peuvent apporter à la réalisation d'une grande variété d'objectifs de la société, il est opportun d'avoir un cadre juridique et fiscal qui facilite leur création et la poursuite de leur fonctionnement. La création suppose en particulier un régime souple régissant l'acquisition de la personnalité juridique et une démarche en vue de la

1. 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 de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/53/144 («Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme», article 9.3.b, et Document de la réunion de Moscou de l'OSCE, 1991, paragraphe 43).

2. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement («Convention d'Aarhus»), articles 6 à 8, Charte européenne sur le statut des juges, articles 1 à 8, Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, article 8, et Document de la réunion de Moscou de l'OSCE, 1991, paragraphe 43.

3. Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, article 9.3.c.

4. Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, article 9.3.c.

5. Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, article 9.4.

6. Convention d'Aarhus, article 4.

réglementation de leurs activités qui ne soit pas trop stricte ou rigoureuse. Quant au fonctionnement, il peut être amélioré grâce à des subventions non imposables, au dégrèvement direct de certains impôts sur le revenu et les frais, et à l'incitation des contribuables à soutenir les activités des ONG (voir paragraphe 57 de la recommandation).

Paragraphe 9

32. La liberté de créer des ONG est avant tout de nature civile et politique plutôt qu'un droit économique. Par conséquent, les ONG ne devraient pas être créées dans le but principal de tirer profit de leurs activités. Tous les bénéfices résultant de ces activités devraient être réinvestis dans la poursuite de leurs objectifs plutôt qu'être distribués à leurs adhérents ou fondateurs. Néanmoins, cela ne signifie pas que les ONG ayant des adhérents ne peuvent exister pour accroître les intérêts de leurs adhérents, leur assurant des avantages économiques ainsi que moraux, physiques, sociaux ou spirituels.

Paragraphe 10

33. La recommandation reconnaît la nécessité de certains contrôles réglementaires en ce qui concerne la création et la poursuite du fonctionnement des ONG. Toutefois, il est essentiel que ces contrôles ne s'exercent pas de manière erronée ou abusive. Des garanties fondamentales contre une telle éventualité seront prévues par l'administration elle-même préparée à contrôler les décisions qu'elle a prises et dans le cadre d'un contrôle juridictionnel. Il est en effet essentiel, dans un Etat de droit, que les ONG et leurs adhérents soient en mesure de contester les actes ou omissions les concernant auprès d'une juridiction indépendante qui a la capacité de contrôler tous les aspects de leur légalité. Sans cette dernière possibilité, il y aurait probablement une violation du droit à un recours effectif prévu à l'article 13 de la Convention.

II. Objectifs

Paragraphe 11

34. Les ONG devraient être en mesure de réaliser tout objectif qui peut être poursuivi par une personne, dans la mesure où un groupe de personnes ne peut pas rendre cet objectif intrinsèquement inacceptable. Si la poursuite d'objectifs illégaux peut être généralement interdite, cela ne

devrait pas empêcher la recherche d'un changement de la législation (y compris la Constitution) par des moyens légaux, car la démocratie permet par essence que divers programmes politiques soient proposés et débattus; voir *X c. Royaume-Uni*, n° 7525/76, 11 DR 117 (1978) (plaidoyer en faveur de la réforme du droit pénal) et *Parti socialiste et autres c. Turquie* [GC], n° 21237/93, 25 mai 1998 (plaidoyer en faveur d'une Constitution fédérale).

35. En outre, il est essentiel que les activités interdites par la législation ne couvrent aucune des activités qui sont protégées en vertu des droits et libertés garantis tant universellement qu'au niveau régional; voir *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95 (10 juillet 1998), sur le fait que les documents de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe autorisant la formation d'associations visant à protéger le patrimoine culturel et spirituel avaient été signés par l'Etat défendeur en soutenant la conclusion que l'objectif de préserver et développer les traditions et la culture populaire d'une région était parfaitement légitime.

36. Toutefois, il n'est acceptable ni d'utiliser des moyens antidémocratiques pour tenter d'obtenir un changement de la législation ou de la Constitution ni de rechercher un changement qui est intrinsèquement antidémocratique; voir *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.

Paragraphe 12

37. La capacité des ONG de mener des activités de recherche et d'éducation et de prendre position sur des questions relevant du débat public sera souvent cruciale dans la poursuite de leurs objectifs. Il serait inutile pour elles de mener de telles activités de recherche et d'éducation et de prendre position si elles n'étaient pas également à même de désapprouver la politique gouvernementale ou de proposer des changements de la législation.

Paragraphe 13

38. Bien que les ONG ne soient pas des partis politiques, le soutien des premières à ces derniers dans les élections et référendums peut être un moyen important d'atteindre un objectif particulier, que ce soit en totalité ou en partie, car l'issue d'une élection ou d'un référendum peut conduire à un changement dans la législation ou dans la politique favorable à cet objectif.

Les ONG devraient, par conséquent, être libres d'apporter ce soutien, mais ce dernier peut être conditionné au fait qu'elles soient transparentes lorsqu'elles déclarent leur motivation, afin notamment de s'assurer que leurs adhérents et fondateurs sont conscients que ce soutien est apporté et que la législation sur le financement des élections et partis politiques est respectée. Cette législation peut, par exemple, fixer des limites quant au niveau de financement pouvant être apporté ou interdire un financement provenant de sources extérieures à l'Etat concerné.

39. En outre, si les ONG doivent être en mesure d'apporter leur soutien aux partis politiques sur des questions spécifiques, un tel soutien peut être incompatible avec les objectifs de certains fondateurs, soit parce qu'ils ne sont pas autorisés à soutenir toute forme de parti pris, soit parce que leur statut public leur impose d'être impartiaux, et ils devraient, par conséquent, être en mesure de refuser – ou de renoncer à – des avantages financiers et autres lorsque ce soutien est accordé.

Paragraphe 14

40. Le fait que les ONG aient un but non lucratif est l'une de leurs caractéristiques essentielles, qui les distingue notamment des sociétés commerciales. Toutefois, les ONG ne pourront pas poursuivre leurs objectifs sans quelque source de revenu, pouvant provenir non seulement de cotisations, de subventions et de donations, mais aussi de l'exercice d'activités économiques, d'affaires ou commerciales.

41. Il ne devrait donc pas y avoir d'obstacle à ce qu'elles exercent de telles activités, pourvu que le revenu tiré de ces activités ne soit pas distribué à leurs adhérents et fondateurs (voir paragraphe 9 de la recommandation) et moyennant une autorisation et des exigences réglementaires généralement applicables à ces activités.

42. La capacité d'exercer des activités économiques, d'affaires ou commerciales ne devrait pas non plus empêcher l'obligation de satisfaire à certaines modalités, comme la création à cet effet d'une société filiale.

Paragraphe 15

43. Les associations, fédérations et confédérations d'ONG (qui sont elles-mêmes des ONG) jouent un rôle important en ce qu'elles favorisent la complémentarité entre ces organismes et leur permettent d'atteindre un

public plus large, et de partager des services et fixer des règles communes. Les ONG, dans la poursuite de leurs objectifs, devraient donc être libres d'adhérer ou non à ces associations, fédérations et confédérations.

III. Création et adhésion

A. Création

Paragraphe 16

44. Toute personne ou groupe de personnes devrait être libre de créer une ONG. Selon ce principe fondamental, il ne devrait pas y avoir de restrictions quant à la constitution d'ONG, que ce soit par des personnes qui n'ont pas la nationalité de l'Etat dans lequel elle est créée ou par des personnes morales. Dans le cas de ressortissants étrangers, cette liberté est également expressément reconnue à l'article 3 de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

45. De plus, en fonction de l'évolution de leurs capacités, la liberté d'association expressément reconnue aux enfants à l'article 15 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant leur permettrait de créer des ONG.

46. Dans le cas d'une ONG n'ayant pas d'adhérents, la création devrait être possible par voie de don lorsque le fondateur vit encore ou de legs à la suite de son décès. Cette disposition ne doit toutefois pas être interprétée comme s'appliquant à toutes les formes juridiques. En effet, dans certains pays, la possibilité de constitution par testament n'existe pas pour toutes les formes juridiques non lucratives.

Paragraphe 17

47. En matière de garanties de liberté d'association, aucun nombre minimal de personnes n'est imposé pour créer une ONG ayant des adhérents. La garantie de cette liberté pour tous devrait, en principe, signifier que deux personnes seulement suffisent pour créer une telle entité. Toutefois, il est admis que l'acquisition de la personnalité juridique pourrait justifier de fixer un seuil plus élevé pour la création d'une ONG ayant des adhérents. Néanmoins, il ne saurait y avoir de justification à la fixation d'un minimum décourageant clairement ou empêchant la création d'ONG ayant des adhérents.

B. Statuts

Paragraphe 18

48. Les ONG, notamment celles qui sont dotées de la personnalité juridique, doivent tenir compte des besoins des diverses parties – adhérents, fondateurs, usagers, bénéficiaires, donateurs, personnel et autorités publiques – en ce qui concerne leur organisation et les processus décisionnels. Celles qui y parviennent le plus aisément sont les ONG dotées de la personnalité juridique qui ont des statuts clairs, quelle que soit la façon dont ils sont décrits dans la législation de l'Etat membre où elles ont été créées, fixant les conditions dans lesquelles elles doivent exercer leurs activités. Néanmoins, l'on reconnaît que, dans certains systèmes juridiques, il est possible d'atteindre ce but sans avoir des statuts officiellement adoptés (par exemple les associations informelles aux Pays-Bas).

Paragraphe 19

49. Les conditions requises énoncées dans ce paragraphe concernent les questions qui sont les plus susceptibles d'être cruciales quant à la détermination des conditions dans lesquelles les ONG doivent exercer leurs activités. Les fondateurs ou les adhérents des ONG (ainsi que les personnes chargées de les diriger dans le cas d'organes qui n'ont pas d'adhérents) sont libres de préciser des questions supplémentaires dans leurs statuts, mais ils ne devraient pas être tenus de le faire. Il faut entendre par le terme «pouvoirs» l'autorité désignée (expressément ou implicitement) par les statuts pour prendre différentes mesures destinées à poursuivre les objectifs d'une ONG.

Paragraphe 20

50. L'exigence selon laquelle l'ensemble des membres devrait former la plus haute instance dirigeante d'une ONG ayant des adhérents est une manifestation de l'exercice de la liberté d'association par ses adhérents. Cela ne signifie pas que les adhérents ne peuvent pas déléguer à d'autres organes l'autorité d'agir, mais qu'ils devraient toujours pouvoir revenir sur cette délégation et résoudre eux-mêmes la question.

51. Cette remarque ne s'applique pas aux ONG qui n'ont pas d'adhérents et la plus haute instance dirigeante devrait donc être déterminée par les statuts, que ce soient ceux rédigés à l'origine par leurs fondateurs ou ceux amendés par la suite de manière réglementaire.

C. Adhésion

Paragraphe 21

52. La liberté d'association a une dimension négative très importante, à savoir que les personnes ne devraient pas être indûment contraintes de devenir ou de rester adhérents d'une ONG à laquelle elles ne souhaitent pas appartenir pour des raisons d'ordre moral, philosophique, politique ou religieux. En particulier, les personnes ne devraient pas être tenues de renoncer à leur objection à appartenir à une ONG donnée pour conserver un emploi ou pour continuer de mener leur train de vie; voir, dans le contexte des syndicats, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, nos 7601/76 et 7806/77, 13 août 1981.

53. En dehors du contexte du travail, il serait également inacceptable qu'une personne soit contrainte d'appartenir à une ONG si elle a une objection profonde à l'un ou plusieurs de ses objectifs; voir *Chassagnou c. France*, nos 25088/94, 28331/95 et 28443/95, 29 avril 1999, en ce qui concerne l'adhésion forcée à une association de chasse. Il importe peu que les contraintes imposées à quelqu'un d'appartenir à une ONG soient directement imposées par la législation ou simplement facilitées par celle-ci.

54. Toutefois, l'obligation pour une personne d'adhérer à une association professionnelle relevant du contrôle réglementaire de cette profession ne serait pas inacceptable pour autant qu'il n'y ait aucune restriction à ce que les adhérents créent leur propre organisation en plus de celle à laquelle ils seraient tenus d'adhérer; voir *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, nos 6878/75 et 7238/75, 23 juin 1981.

Paragraphe 22

55. La garantie de la liberté d'association figurant à l'article 11 de la Convention et dans d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme est applicable à «toute personne» dans le cadre de la compétence d'un Etat et la marge pour imposer des limites sera donc assez étroite. Les enfants ne devraient certainement pas être exclus – en particulier dès lors que cette liberté leur est également expressément reconnue par l'article 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant – mais cela n'empêche pas l'adoption de mesures de protection visant à s'assurer qu'ils ne sont ni exploités ni exposés à des dangers d'ordre moral et connexes. Toute limitation de leur aptitude à devenir adhérents à des ONG devra prendre en

compte l'évolution de leurs capacités et, en plus d'être proportionnée et de respecter la sécurité juridique, ne devra jamais totalement les empêcher de devenir adhérents.

56. De la même façon, la liberté devrait normalement pouvoir être exercée par des personnes qui sont des ressortissants étrangers et toute limitation à cela devrait être compatible avec l'autorisation limitée de restreindre l'activité politique des ressortissants étrangers prévue à l'article 16 de la Convention; voir *Piermont c. France*, n^{os} 15773/89 et 15774/89, 27 avril 1995. Il serait donc difficile de justifier une interdiction de l'activité politique hors du contexte des partis et impossible de le faire dans un contexte où la politique est totalement inexistante (par exemple dans le domaine du sport et de la culture).

57. Il est possible que l'interdiction de la participation à des ONG puisse être une conséquence légitime d'avoir commis certaines infractions, mais sa portée et sa durée doivent toujours respecter le principe de proportionnalité (voir *X. c. Pays-Bas*, n^o 6573/74, 1 DR 87 (1974)) et une interdiction d'adhésion comme conséquence automatique d'une peine d'emprisonnement ne devrait jamais être justifiée.

58. L'essence de la liberté d'association est que les personnes devraient être libres de choisir avec qui elles s'associent et, par conséquent, la loi ne devrait normalement pas permettre à une personne d'adhérer à une ONG contre la volonté de ses adhérents. Toutefois, il serait parfaitement justifié de contraindre la liberté des adhérents d'une association à déterminer qui admettre comme nouveaux adhérents si cela a pour but de remplir des obligations visant à prévenir la discrimination pour tout motif inadmissible et à préserver ainsi les droits d'autres personnes, comme l'autorise l'article 11, alinéa 2, de la Convention.

Paragraphe 23

59. Comme dans le cas de l'admission, l'exclusion d'une personne d'une ONG ayant des adhérents est généralement une question qui relève de l'organisation elle-même. Toutefois, les règles régissant l'adhésion dans ses statuts doivent toujours être respectées et la législation nationale devrait donc veiller à ce qu'une personne qui encourt l'exclusion ou qui a été exclue dispose d'un moyen effectif d'insister sur le respect de ces règles; voir *Cheall c. Royaume-Uni*, n^o 10550/83, 42 DR 178 (1985). En outre, les règles régissant l'exclusion ne devraient pas être totalement irrationnelles

ou arbitraires; une audition équitable devrait notamment avoir lieu avant qu'une décision soit prise.

Paragraphe 24

60. Des sanctions inadaptées ne devraient pas être imposées à des personnes simplement en raison de leur adhésion à une ONG. Il devrait donc exister un recours pour toute personne qui a été exclue, du fait qu'elle est membre d'un syndicat (voir *Frederiksen c. Danemark*, n° 2719/87, 56 DR 237 (1988)) ou du fait des objectifs de toute autre organisation à laquelle elle adhère (voir *Vogt c. Allemagne* [GC], n°17851/91, 26 septembre 1995).

61. De la même façon, il devrait y avoir une protection pour toutes autres formes de sanctions ou pressions à ne pas être adhérent d'une ONG, comme la perte d'éligibilité pour certains avantages ou fonctions; voir *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, 2 août 2001, et *Wilson, Syndicat national des journalistes et autres c. Royaume-Uni*, nos 30668/96, 30671/96 et 30678/96, 2 juillet 2002.

62. Il est également nécessaire de prévoir une protection contre des formes encore plus agressives de mesures prises à l'encontre de personnes en raison de leur adhésion à une ONG, à savoir le harcèlement, l'intimidation et l'utilisation de la violence. Toutefois, certaines sanctions seront admissibles lorsque l'adhésion à une ONG est clairement incompatible avec l'exercice des fonctions d'une personne, qu'il s'agisse d'un employé ou du titulaire d'une fonction publique (voir *Van der Heijden c. Pays-Bas*, n° 11002/84, 41 DR 264 (1985)) ou avec d'autres obligations qui ont été contractées (par exemple lorsqu'il y a un conflit d'intérêts entre les deux organisations auxquelles une personne adhère).

63. Le risque d'incompatibilité lorsque l'adhérent est un fonctionnaire est expressément reconnu à l'article 11, alinéa 2, de la Convention, qui stipule que la garantie de liberté d'association «n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat». Toutefois, comme dans le cas de tout autre conflit d'intérêts, l'existence d'une telle incompatibilité doit être démontrée par des preuves directes et ne devrait donc pas être une question de supposition. En outre, les restrictions doivent toujours avoir un fondement juridique et respecter le principe de proportionnalité; voir *Vogt c. Allemagne* [GC], n° 17851/91, 26 septembre 1995, *Ahmed et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 22954/93,

2 septembre 1998, et *Rekvényi c. Hongrie* [GC], n° 25390/94, 20 mai 1999. Par ailleurs, les personnes considérées comme appartenant à l'administration de l'Etat ne devraient être que les hauts fonctionnaires et non tous les agents rémunérés sur les fonds publics; voir les affaires *Vogt* et *Grande Oriente*.

Paragraphe 25

64. Ce paragraphe confirme que l'adhésion à une ONG ne doit pas nécessairement être une condition préalable à la participation à toute activité qu'elle pourrait exercer. La question de savoir si la qualité d'adhérent est requise ou non à cet effet – que ce soit pour certaines ou toutes ses activités – doit être statuée par l'ONG elle-même. Cependant, l'adhésion est essentielle pour participer aux réunions de la plus haute instance dirigeante d'une ONG ayant des adhérents puisque l'adhésion doit être une condition préalable pour prendre part à ce type de réunion (voir paragraphe 20 de la recommandation).

IV. Personnalité juridique

A. Considérations générales

Paragraphe 26

65. La Cour a reconnu le caractère essentiel de l'existence de la personnalité juridique pour le fonctionnement de nombreuses ONG (voir *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95, 10 juillet 1998, et *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, 17 février 2004) et le fait que cette personnalité n'aurait aucun sens si elle n'était pas distincte de celle des personnes qui ont créé l'organisation ou qui y adhèrent. Toutefois, comme l'établit clairement le paragraphe 75 de la recommandation, le fait qu'une organisation possède une personnalité distincte de celle de ses fondateurs et de ses adhérents ne devrait pas constituer un obstacle pour ces derniers tenus responsables à l'égard des tiers, ni pour l'ONG elle-même pour toute faute ou tout manquement à ses devoirs résultant de leur participation aux activités de l'ONG.

Paragraphe 27

66. Il ressort du fait qu'une ONG possède une personnalité distincte de celle de ses fondateurs et de ses membres qu'en cas de fusion de

deux organisations existantes (ou plus) c'est la nouvelle organisation créée qui devrait assumer la succession de leurs droits et responsabilités.

B. Acquisition de la personnalité juridique

Paragraphe 28

67. Lorsque l'acquisition de la personnalité juridique n'est pas la conséquence automatique de la constitution d'une ONG, il devra inévitablement y avoir une procédure permettant d'évaluer si les conditions juridiques sont remplies. Afin de limiter le risque que le pouvoir discrétionnaire ainsi conféré soit utilisé à mauvais escient, les motifs justifiant la décision d'accorder ou de refuser la personnalité juridique devraient toujours être indiqués avec suffisamment de précision et être de nature à permettre une évaluation objective de ces conditions juridiques. A cet égard, la formulation du paragraphe 34 de la recommandation devrait servir de référence.

Paragraphe 29

68. La création d'une ONG sera facilitée si les personnes qui y sont intéressées peuvent accéder facilement aux règles applicables et si la procédure est facile à comprendre et à suivre. Un guide sur les conditions de création d'une ONG permettrait de répondre à cette dernière condition.

Paragraphe 30

69. Bien que la capacité de créer une ONG doive, en principe, être ouverte à toute personne, une personne pourrait en être pertinemment privée en raison de ses activités antérieures. Cela pourrait en particulier être le cas d'une personne reconnue coupable d'infraction résultant de la poursuite d'objectifs autres que ceux pour lesquels une ONG pourrait être créée. De la même façon, une déclaration de faillite pourrait signifier qu'une personne ne devrait pas être autorisée à créer une ONG ou, tout au moins, une organisation susceptible de percevoir des financements importants. Dans tous les cas, la portée de telles restrictions devrait être clairement en rapport avec les activités concernées et leur durée ne devrait pas être disproportionnée.

Paragraphe 31

70. Pour s'assurer que les personnes qui souhaitent créer une ONG ne sont pas indûment entravées et que tout processus décisionnel soit correctement

mis au point, les seuls renseignements qu'il conviendrait d'archiver lors d'une demande de personnalité juridique sont les statuts, l'adresse de l'ONG et les informations nécessaires à l'identification des personnes concernées.

71. S'agissant des ONG n'ayant pas d'adhérents, qui nécessiteront donc des fonds ou des biens avant de pouvoir poursuivre leurs objectifs, il peut en outre être exigé qu'elles apportent la preuve de la disponibilité de ces fonds ou de ces biens, de manière à éviter la création d'entités qui ne fonctionneront jamais. Toutefois, cette condition n'est pas essentielle, notamment lorsque, dans un pays particulier, l'obtention du financement ou des biens nécessaires dépend de l'octroi préalable de la personnalité juridique.

Paragraphe 32

72. La condition selon laquelle les adhérents d'une ONG ayant des adhérents devraient d'abord adopter une résolution en faveur de l'acquisition de la personnalité juridique reflète le fait qu'ils constituent sa plus haute instance dirigeante. Pour que les adhérents puissent prendre part à cette décision importante, la convocation à la réunion lors de laquelle la résolution doit être adoptée doit leur laisser une possibilité raisonnable d'être présents – un préavis de deux semaines pourrait être indiqué à cet effet – mais tous les adhérents ne pourront probablement pas y participer et le recours aux procurations devrait être autorisé.

73. La preuve que la réunion nécessaire a bien eu lieu pourrait être fournie en présentant une copie de la convocation, indiquant la façon dont l'invitation à participer a été communiquée, un compte rendu de la réunion, et les signatures des personnes présentes ainsi que toute autorisation de procuration.

Paragraphe 33

74. Bien que le processus des demandes d'acquisition de la personnalité juridique induise nécessairement un coût, la fixation du montant des frais d'acquisition de la personnalité juridique devrait refléter à la fois la volonté d'encourager la création d'ONG et leur nature essentiellement à but non lucratif.

Paragraphe 34

75. Les motifs spécifiés pour refuser l'octroi de la personnalité juridique reflètent les seules considérations pertinentes de cette décision. En ce qui concerne les dénominations appartenant à d'autres ou les noms prêtant à confusion, voir *APEH Uldozotteinek Szövetsége et autres c. Hongrie* (arrêt) n° 32367/96, 31 août 1999, et, pour ce qui est des objectifs inadmissibles, voir *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n° 45701/99, 13 décembre 2001. Cela souligne la nature structurée du pouvoir discrétionnaire devant être prévue par la législation nationale.

Paragraphe 35

76. La jurisprudence de la Cour démontre le risque réel que les autorités soient trop enclines à présumer du pire concernant les objectifs d'une ONG; voir, par exemple, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 19392/92, 30 janvier 1998, et *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95, 10 juillet 1998. Comme la Cour l'a clairement établi, il est particulièrement difficile de tirer des conclusions défavorables à propos d'objectifs formulés dans leurs grandes lignes si une ONG a encore à exercer des activités qui démontrent son engagement à poursuivre des objectifs inadmissibles.

77. Il n'est pas raisonnable de se fonder sur des soupçons ou de tirer des conclusions simplement à partir de l'emploi de certains termes dans une déclaration d'objectifs. Alors que les objectifs déclarés d'une ONG pourraient cacher certains objectifs et intentions inadmissibles, cela risque de n'être démontré que par des actions concrètes et non lors d'une demande de personnalité juridique. Même si les comportements passés peuvent donner quelque indication quant à la manière dont une personne va se comporter à l'avenir, il sera nécessaire de prouver de façon significative qu'un risque existe avant que cette personnalité puisse légitimement être refusée.

78. De plus, l'importance du pluralisme politique en démocratie signifie que la création d'ONG ayant des objectifs qui défient l'ordre établi doit être autorisée, à moins qu'existent des preuves convaincantes que ces objectifs seront poursuivis d'une manière antidémocratique, et le simple fait de proposer un changement ne saurait être une preuve suffisante; voir *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.

Paragraphe 36

79. Alors que, dans certains pays, la responsabilité de se prononcer sur l'octroi de la personnalité juridique aux ONG incombe aux tribunaux, cela n'est pas un moyen indispensable de garantir que le processus n'est pas entaché de considérations politiques. Il suffit que l'organisme qui assume cette responsabilité soit véritablement indépendant, non seulement d'un corps exécutif élu ou choisi dans le cadre du processus politique, mais aussi de toute autre entité dont les intérêts pourraient être concernés par la création d'une nouvelle ONG; voir *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n° 45701/99, 13 décembre 2001.

80. L'organisme en question peut ainsi être administratif mais, quel que soit son statut officiel, il est essentiel qu'il dispose d'un personnel numériquement suffisant pour satisfaire à l'exigence d'une prise de décision dans les meilleurs délais, et dûment qualifié et formé aux tâches qui lui sont attribuées.

Paragraphe 37

81. Le droit de créer des ONG dotées de la personnalité juridique n'aura réellement de sens que si la procédure d'accord qui s'y rattache est menée à bien dans des délais raisonnablement courts; il ne devrait pas être permis que des retards dans la prise de décision empêchent la poursuite des objectifs de l'organisation proposée. Un point de comparaison utile pour juger de l'ordre du raisonnable pourrait être le délai nécessaire à l'enregistrement des entreprises ou des sociétés, dans la mesure où les objectifs de celles-ci doivent être examinés et le respect des engagements vérifié. Cependant, dans la plupart des pays, c'est une question de jours, plutôt que de semaines ou de mois. En l'absence de décision dans les délais prévus, la personnalité juridique devrait alors automatiquement être considérée comme étant soit refusée, soit accordée.

Paragraphe 38

82. La remise d'une décision motivée à la personne concernée par cette décision est un principe fondamental de bonne administration qui, non seulement contribue à faire accepter les décisions défavorables fondées sur des motifs sérieux, mais aussi garantit qu'une telle décision peut être soumise à un examen approprié. Si le contrôle d'une décision de refus de la personnalité juridique peut, en première instance, être conduit sur le

plan interne au sein de l'organe décideur, seul un recours formé devant un tribunal indépendant et impartial peut définitivement garantir que les droits de ceux qui demandent la personnalité juridique pour une ONG ont été respectés.

Paragraphe 39

83. Séparer la prise de décision sur l'octroi de la personnalité juridique de celle concernant l'octroi d'avantages financiers ou autres est nécessaire pour éviter la confusion entre ces deux questions qui autorisent une certaine marge de discrétion, pouvant aboutir à des conclusions inappropriées pour ce qui concerne le premier point. Un tel risque serait très facilement évité en disposant de deux organes décideurs distincts, mais cet objectif pourrait également être atteint en confiant ces deux fonctions à deux unités opérant séparément au sein d'un même organe.

Paragraphe 40

84. Afin de protéger les intérêts de toutes les personnes en relation avec des ONG dotées de la personnalité juridique, le fait que cette dernière ait été accordée et les renseignements soumis à ces fins devraient être enregistrés de manière à permettre au public de vérifier tous les détails qui pourraient l'intéresser, cela devrait prendre la forme d'une base de données électronique accessible sur internet sans formalités ni frais.

Paragraphe 41

85. La personnalité juridique d'une ONG devrait normalement être accordée pour une durée indéterminée, qui ne doit être fixée que par les dispositions de ses statuts ou conformément à une dissolution remplissant les conditions de la présente recommandation (voir les paragraphes 44 et 74 de la recommandation). Par conséquent, la personnalité juridique ne devrait pas être octroyée pour une durée limitée ou être soumise à une obligation de renouvellement, sauf si tel est le vœu de ceux qui créent l'ONG concernée.

C. Antennes et modifications des statuts

Paragraphe 42

86. La création ou l'autorisation d'antennes par une ONG devrait relever de sa propre organisation interne et ne devrait donc être soumise qu'aux

conditions définies dans ses statuts. Une autorisation officielle de création d'une antenne pourrait être nécessaire uniquement dans le cas où l'ONG désirerait que l'antenne ait une personnalité juridique discrètement distincte de celle de l'ONG qui l'a créée. Dans ce cas, l'obtention de l'accord pourrait dépendre du respect des règles généralement applicables à l'octroi de la personnalité juridique aux ONG.

Paragraphe 43

87. L'approbation de modifications à apporter aux statuts d'une ONG ne devrait être exigée que lorsqu'elles concernent une question susceptible de motiver le refus d'octroyer la personnalité juridique (voir paragraphe 34 de la recommandation). Néanmoins, l'intérêt légitime du public d'être en mesure de vérifier le contenu des statuts d'une ONG avec qui ils sont en relation justifierait que soit exigée la notification d'autres modifications avant leur entrée en vigueur. Ainsi, un Etat membre peut exiger qu'un changement des statuts soit consigné dans le registre avant que cet amendement trouve à s'appliquer. Cette exigence pourrait être nécessaire pour les adhérents, ceux ayant l'intention de le devenir et pour les créanciers, les organes octroyant des subventions, les autorités ou autres groupes de contact.

88. Bien que la demande d'approbation de modifications doive être régie par la procédure déjà établie pour l'octroi initial de la personnalité juridique, l'obtention de l'accord ne devrait pas intéresser l'ONG concernée qui doit d'abord être créée en tant qu'entité complètement nouvelle. Le terme «accord» aux fins de ce paragraphe ne couvre pas l'intervention d'un avocat ou d'un notaire dans la préparation de modification des statuts.

D. Retrait de la personnalité juridique

Paragraphe 44

89. Le retrait de la personnalité juridique à une ONG contre le gré de ses adhérents ou, dans le cas d'une organisation n'ayant pas d'adhérents, de ses fondateurs ne devrait pas être chose aisée car ce serait miner le principe selon lequel ces entités ne devraient pas être placées sous la direction des autorités publiques (voir paragraphe 6 de la recommandation). Le retrait involontaire ne devrait donc être possible que lorsque l'intérêt public l'impose. C'est le cas lorsque l'ONG concernée est en faillite, est demeurée inactive pendant longtemps – ce que l'on ne peut probablement pas alléguer, à moins

qu'une période de plusieurs années se soit écoulée entre les réunions de la plus haute instance dirigeante et que, par deux fois au moins, les rapports annuels de ses comptes n'ont pas été présentés – ou lorsqu'elle a commis des fautes graves, dans le sens où elle s'est délibérément livrée à des activités incompatibles avec les objectifs pour lesquels une ONG peut être créée (y compris le fait d'être devenue un organisme à but essentiellement lucratif).

E. ONG étrangères

Paragraphe 45

90. Les Etats n'ayant pas ratifié la Convention n° 124 peuvent conserver une certaine marge d'appréciation pour reconnaître la personnalité juridique aux ONG étrangères et pour leur permettre de fonctionner sur leur territoire, mais nul ne peut être privé de cette personnalité juridique, eu égard tant à la liberté d'association garantie à toute personne qui réside sur ce territoire qu'à la reconnaissance de la légitimité des ONG internationales des droits de l'homme opérant dans un pays, reconnue par des instruments tels que la Déclaration des Nations Unies sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (articles 5, 16 et 18). Toute procédure d'accord préalable pour exercer des activités devrait être restreinte et ne devrait aucunement exiger que l'ONG doive d'abord établir une entité nouvelle et distincte conformément à la législation de l'Etat dans lequel elle souhaite exercer ses activités. De plus, la procédure d'accord et son retrait devraient, dans la mesure où cela est approprié, suivre les règles de l'octroi et du retrait de la personnalité juridique aux ONG formulées dans la présente recommandation.

V. Gestion

Paragraphe 46

91. Dans une ONG ayant des adhérents, ce sont eux qui devraient déterminer en dernier ressort qui exerce les fonctions à la direction, mais, si dans certains cas ils peuvent en décider directement, ils devraient également avoir toute latitude pour déléguer cette fonction à un organisme intermédiaire, ce qui peut être spécialement souhaitable lorsque le nombre d'adhérents est particulièrement élevé. Quoi qu'il en soit, le statut des adhérents en tant que plus haute instance dirigeante doit signifier qu'une telle délégation ne saurait être irrévocable.

92. Dans le cas des ONG n'ayant pas d'adhérents, les statuts n'ont pas à protéger les droits des adhérents et ne doivent donc pas faire l'objet de restriction particulière quant au choix de la direction.

Paragraphe 47

93. Bien que le processus décisionnel d'une ONG doive toujours se conformer aux dispositions de ses statuts, la limitation des dispositions concernant le contenu des statuts et du principe de l'autorégulation (voir paragraphes 1 et 67 de la recommandation) signifie qu'il ne devrait pas y avoir d'autres contraintes concernant la manière de poursuivre leurs objectifs et de diriger l'organisation.

94. Ainsi, l'ONG devrait être souveraine pour adopter des mesures d'organisation qu'elle juge appropriées et les modifier autant que nécessaire, et lorsqu'elle le juge nécessaire. Ces questions internes ne devraient requérir l'accord de quiconque hors de l'organisation concernée.

95. Cependant, la liberté dont les ONG devraient bénéficier en matière de prise de décision ne devrait pas conduire leur direction à ignorer le vaste éventail de personnes légitimement intéressées par la manière dont les organisations concernées se conduisent. La prise en considération de ces intérêts nécessitera l'usage d'un certain nombre de techniques différentes – notamment la concertation et la présentation de rapports – et leur forme et leur portée précise varieront selon la nature des intérêts en question.

Paragraphe 48

96. La liberté des ONG de fixer les mesures visant à poursuivre leurs objectifs s'étend également aux choix des cadres et à l'admission ou l'exclusion d'adhérents.

97. Comme pour la capacité de créer une ONG (voir paragraphe 30 de la recommandation), l'interdiction d'exercer comme cadre au sein d'une ONG pourrait être la conséquence légitime de la commission de certaines infractions. En tout état de cause, il faudrait que la portée de ces restrictions soit clairement liée aux activités qui constituent les infractions et leur durée ne devrait pas être disproportionnée.

98. La liberté des ONG de se prononcer sur l'admission ou l'exclusion d'adhérents est soumise à l'interdiction de toute discrimination et au droit d'être protégé contre les exclusions arbitraires.

Paragraphe 49

99. Les ressortissants étrangers employés par les ONG ou impliqués dans leur direction devraient être soumis aux lois généralement applicables en matière d'entrée, de séjour et de sortie du pays dans lequel celles-ci sont établies ou dans lequel elles exercent leurs activités, mais il ne devrait y avoir aucune restriction particulière à ce que ces ressortissants soient employés ou impliqués dans la direction de ces organisations.

VI. Collecte de fonds, biens et aide publique

A. Collecte de fonds

Paragraphe 50

100. La capacité pour les ONG de solliciter des dons en espèces ou en nature constituera toujours un moyen vital de collecter les fonds requis pour poursuivre leurs objectifs, même si elles peuvent, par ailleurs, se livrer à des activités économiques. Il importe que le vaste éventail de donateurs potentiels puisse être approché par les ONG.

101. La seule limite aux dons étrangers devrait être les lois généralement applicables en matière de douanes, de change et de blanchiment d'argent, ainsi que celles sur le financement d'élections et de partis politiques. Ces dons ne devraient être soumis à aucune autre forme d'imposition ni à aucune obligation particulière de rendre compte.

B. Biens

Paragraphe 51

102. L'accès aux facilités bancaires sera essentiel si les ONG dotées de la personnalité juridique veulent recevoir des dons et gérer et protéger leurs avoirs. Cela ne signifie pas que les banques devraient être obligées d'accorder de telles facilités à toutes les ONG qui les demandent. Cependant, leur liberté de choisir les clients devrait être soumise au principe de non-discrimination et la capacité de gérer des comptes bancaires devrait nécessairement être liée à l'octroi de la personnalité juridique aux ONG.

Paragraphe 52

103. La possibilité pour les ONG de protéger leurs droits de propriété ainsi que tout autre intérêt légitime, en ayant la possibilité d'ester en justice, est

essentielle dès lors que toute saisie, perte de contrôle ou tout dommage subi par leur patrimoine pourrait les empêcher de poursuivre leurs objectifs; voir l'existence d'une violation du droit au respect des biens prévu à l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention conclue dans l'affaire *Les Saints monastères c. Grèce*, nos 13092/87 et 13984/88, 9 décembre 1994, qui concernait une entité religieuse qui avait perdu le droit d'intenter un procès ayant trait à ses biens.

Paragraphe 53

104. Le fait que les biens de certaines ONG puissent provenir d'organismes publics et le fait que leur acquisition ait été facilitée par un régime fiscal favorable sont autant de raisons pour s'assurer que ces biens sont gérés avec soin et que les meilleurs prix sont obtenus lors de leur acquisition ou de leur vente. Il serait donc approprié, dans ces cas, d'exiger que les ONG reçoivent des conseils indépendants lorsqu'elles réalisent certaines ou toutes les transactions de cet ordre.

Paragraphe 54

105. L'adoption d'un régime fiscal spécial visant à faciliter l'acquisition de biens destinés à certaines fins a pour corollaire le fait que ces biens ne devraient pas servir à d'autres fins. Au cas où une ONG ne serait pas en mesure d'utiliser de tels biens à ces fins, il pourrait ainsi être imposé que les biens en question soient rendus au donateur ou transférés à une autre ONG à même de les utiliser à ces fins ou de les conserver afin de s'acquitter du paiement des impôts dus.

Paragraphe 55

106. La plupart des ONG ne pourront probablement pas poursuivre leurs objectifs sans employer un minimum de personnel et/ou sans que des bénévoles se chargent de certaines activités en leur nom. Il devrait donc être admis que les biens des ONG puissent légitimement servir à payer les personnes qu'elles emploient ou à rembourser les frais des personnes qui agissent en leur nom. Si les conditions du marché et/ou la législation influencent le niveau des salaires du personnel, la nécessité de s'assurer que les biens sont correctement utilisés pour poursuivre les objectifs d'une ONG justifierait que le remboursement des frais soit obligatoirement de nature raisonnable.

Paragraphe 56

107. En cas de dissolution, la législation nationale devrait permettre à une ONG de désigner, soit dans ses statuts, soit par une résolution de sa plus haute instance dirigeante, une autre ONG pour recevoir ses biens. Toutefois, cela ne devrait s'appliquer qu'aux biens disponibles après que l'ONG, en passe d'être dissoute, a réglé toutes ses dettes, et cela inclurait le respect de toute condition accompagnant un don qui imposerait que les fonds non dépensés aux fins des objectifs pour lesquels ils ont été donnés soient rendus au donateur ou transférés à une ONG spécifiée par le donateur.

108. La liberté dont jouit par ailleurs l'ONG pour déterminer qui devrait recevoir la succession de ses biens sera toutefois soumise à l'interdiction de distribuer à ses adhérents les bénéfices qu'elle peut avoir réalisés (voir le paragraphe 9 de la recommandation) et elle peut également être soumise à l'obligation de transférer les biens obtenus grâce à des exonérations fiscales ou d'autres subventions publiques à d'autres ONG qui poursuivent des objectifs pour lesquels de telles exonérations ou subventions sont accordées. De plus, une ONG dont les objectifs ou activités ont été qualifiés d'inadmissibles pour des raisons spécifiées dans le paragraphe 11 de la recommandation ne devrait pas avoir le droit de déterminer le successeur de ses biens qui devraient être affectés par l'Etat à des fins d'utilité publique.

C. Aide publique

Paragraphe 57

109. Il est bon d'accorder une aide publique aux ONG parce qu'elles sont souvent mieux à même que les organismes publics de répondre aux besoins de la société. Les formes que peut prendre cette aide seront très variables et devront être fixées en fonction des conditions prévalant dans un pays à un moment particulier. Toutefois, différentes formes d'exonération fiscale, soit directement en faveur des ONG elles-mêmes, soit indirectement en faveur de ceux qui pourraient ainsi être encouragés à leur faire des dons, sont probablement les plus utiles parce qu'elles permettent aux ONG de déterminer le meilleur usage des revenus ainsi générés.

Paragraphe 58

110. Il est essentiel que l'octroi ou le refus de toute forme d'aide publique aux ONG soit régi par des critères clairs et objectifs pour que la décision en

question puisse être examinée par tous ceux qui y sont intéressés – non seulement les ONG concernées mais aussi les autres ONG qui travaillent dans le même domaine et le public intéressé par l’usage fait des fonds publics – et qu’elle puisse être contestée devant les tribunaux lorsqu’il est estimé qu’elle n’a pas été correctement appliquée.

Paragraphe 59

111. Au moment de décider s’il convient d’accorder une aide publique ou une forme particulière d’aide publique à une ONG ou à une certaine catégorie d’ONG, il conviendra de tenir compte de la nature et des bénéficiaires des activités menées par une telle organisation ou catégorie d’organisations et d’établir ainsi si elles répondent aux besoins de la société considérés comme particulièrement prioritaires. Les domaines jugés prioritaires et, partant, les formes d’action considérées comme méritant de bénéficier d’une aide publique peuvent changer avec le temps.

Paragraphe 60

112. L’octroi d’une aide publique (sous forme d’avantages financiers ou autres) en faveur des activités des ONG peut dépendre de leur classement dans une catégorie ou régime spécial (par exemple œuvre de bienfaisance), ou même de leur forme juridique particulière (par exemple syndicat, église ou association religieuse). Le fait de ne pas parvenir à obtenir un tel statut ou une telle classification ou à être autorisé à avoir une telle forme juridique ne devrait toutefois pas conduire à la perte de la personnalité juridique déjà acquise.

Paragraphe 61

113. Comme l’octroi d’une aide publique peut dépendre de la poursuite de certains objectifs ou de l’exercice de certaines activités, une modification substantielle soit de ces objectifs, soit de ces activités serait censée conduire au réexamen de l’octroi de cette aide et éventuellement à sa modification ou sa suppression.

VII. Obligation de rendre compte

A. Transparence

Paragraphe 62

114. Les ONG qui reçoivent une forme quelconque d’aide publique devraient rendre compte de l’usage qui en est fait. Il n’est pas déraisonnable

d'exiger des ONG qu'elles rendent compte chaque année des activités qu'elles ont entreprises et qu'elles produisent un rapport financier de leurs revenus et de leurs frais. Cependant, cette obligation de rendre compte ne devrait ni être trop astreignante ni demander d'exposer des détails excessifs tant sur les activités que sur les comptes. Cette obligation de rendre compte est sans préjudice de toute exigence particulière de faire rapport au titre d'une subvention ou d'un don. Cette exigence est distincte de toute autre exigence généralement applicable en ce qui concerne la tenue et la vérification des registres financiers et des comptes.

Paragraphe 63

115. Afin de dissiper toute préoccupation concernant le fait que des ONG pourraient ne pas consacrer une part de leurs ressources aussi importante qu'il est possible à la poursuite de leurs objectifs, il peut leur être imposé de divulguer la proportion de leurs dépenses engagées pour la collecte des fonds et les frais généraux administratifs. Cette disposition ne vise pas à fixer une limite particulière à ces dépenses engagées pour la collecte des fonds et les frais généraux administratifs, mais à garantir la transparence.

Paragraphe 64

116. L'obligation de rendre compte devrait être modérée par d'autres obligations relatives au droit à la vie et à la sécurité des bénéficiaires et au respect de la vie privée et de la confidentialité. En particulier, le vœu d'un donateur de conserver l'anonymat devrait être respecté. Toutefois, le respect de la vie privée et le respect de la confidentialité ne sont pas des considérations absolues et ne devraient pas faire obstacle aux enquêtes concernant des infractions pénales (en liaison avec le blanchiment d'argent, par exemple). Toutefois, toute ingérence dans la vie privée et la confidentialité devrait respecter les principes de nécessité et de proportionnalité.

Paragraphe 65

117. Afin de garantir l'objectivité, les ONG peuvent être tenues de faire vérifier leurs comptes par une personne ou une institution indépendante de sa direction. La portée de cette obligation devrait tenir compte de la dimension de l'ONG concernée. Dans les petites ONG, la condition d'indépendance pourrait être satisfaite en confiant l'audit des comptes à un adhérent qui n'est pas lié à la direction. Dans celles ayant des revenus et des dépenses importants, il est probable que le recours aux services d'un auditeur professionnel sera considéré comme plus approprié. Il est reconnu

qu'il peut y avoir une obligation juridique d'ordre général pour toutes les entités dotées de la personnalité juridique (y compris les ONG) de respecter certains critères objectifs tels que la valeur nette de l'actif ou le nombre moyen d'employés, et de soumettre leurs comptes à un audit, critère qui serait même applicable aux ONG ne recevant pas de fonds publics.

Paragraphe 66

118. Bien qu'il n'y ait aucune raison d'établir des distinctions entre les ONG étrangères et les autres en ce qui concerne l'applicabilité des obligations de rendre compte et d'inspecter, il convient d'y soumettre les ONG étrangères uniquement au titre des activités qu'elles mènent effectivement dans le pays hôte.

B. Contrôle

Paragraphe 67

119. Le meilleur moyen de garantir une conduite éthique et responsable des ONG consiste à promouvoir l'autorégulation de ce secteur aux niveaux national et international. Les ONG responsables sont certainement conscientes du fait que leur succès dépend dans une large mesure de l'opinion publique quant à leur bon fonctionnement et leur moralité. Néanmoins, les Etats ont légitimement intérêt à réglementer les ONG afin de garantir le respect des droits des tiers (qu'il s'agisse des donateurs, des employés, des adhérents ou du public) et de s'assurer du bon usage des fonds publics et du respect de la loi.

120. Dans la plupart des cas, les intérêts des tiers peuvent être correctement protégés en leur permettant de saisir les tribunaux compétents de la question; généralement, il ne devrait pas être nécessaire qu'un organisme public engage d'autres poursuites en leur nom.

121. Quelle que soit la forme de contrôle réglementaire utilisée, il est essentiel qu'il soit régi par des critères objectifs et soumis au principe de proportionnalité pour que son exercice puisse être contrôlé par les tribunaux. Il est également crucial que les autorités publiques, dans le contrôle des activités des ONG, appliquent les mêmes présomptions que celles applicables aux personnes physiques, à savoir que leurs activités sont réputées légales jusqu'à preuve du contraire.

Paragraphe 68

122. Il devrait être possible d'examiner les registres financiers et les activités des ONG lorsqu'il existe des motifs suffisants pour enquêter. Dans la plupart des cas, cela sera justifié uniquement lorsqu'une ONG aura manqué à l'obligation de rendre compte, soit parce qu'elle n'aura pas publié de rapport, soit parce que ce qui est publié soulève de réelles inquiétudes, mais il se peut que certaines circonstances justifieront une enquête sans attendre la publication d'un rapport. De simples soupçons ne devraient pas être à l'origine d'une telle enquête; il doit toujours y avoir des motifs raisonnables de penser que des abus ont été commis ou sont sur le point de l'être.

Paragraphe 69

123. Cette disposition prévoit que les ONG devraient bénéficier des garanties applicables à la fouille des personnes et la perquisition des locaux, prévues à l'article 8 de la Convention; voir, par exemple, *Funke c. France*, n° 10828/84, 25 février 1993.

124. Une autorisation judiciaire devrait normalement être obtenue avant de procéder à une telle fouille ou perquisition, mais il est possible d'y déroger si le mandat l'autorisant est très strictement limité et qu'il est ensuite soumis à un contrôle judiciaire apportant les garanties suffisantes contre les ingérences arbitraires dans le droit au respect de la vie privée; voir *Camenzind c. Suisse*, n° 21353/93, 16 décembre 1997.

Paragraphe 70

125. L'intervention d'un organisme extérieur dans le fonctionnement d'une ONG devrait être extrêmement rare. Celle-ci devrait être fondée sur la nécessité de mettre fin à une violation grave des exigences juridiques, soit parce que l'ONG n'a pas tiré parti de l'opportunité qui lui était donnée de se mettre en conformité avec ces exigences, soit parce qu'une violation imminente de ces prescriptions devrait être évitée en raison des lourdes conséquences qui s'ensuivraient.

Paragraphe 71

126. La possibilité de demander la suspension de toute action administrative est envisageable dans tout système de droit administratif – voir la Recommandation CM/Rec(2003)16 du Comité des Ministres sur l'exécution

des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif – mais elle revêt une importance particulière au titre de l’instruction donnée à une ONG de s’abstenir de se livrer à des activités particulières, dans la mesure où ces dernières sont souvent limitées dans le temps à des moments particuliers et ne pourraient donc être utilement menées à une date ultérieure, après qu’un recours contre les instructions en question eut abouti.

127. S’il peut exister, dans des cas particuliers, de bonnes raisons de refuser la suspension d’une décision de renoncer à certaines activités ou toute autre mesure prise à l’égard d’une ONG, la portée de cette décision est telle qu’il devrait alors être possible de la contester promptement devant les tribunaux.

Paragraphe 72

128. Les ONG, comme toute autre personne, sont soumises à la loi et des sanctions peuvent par conséquent leur être imposées si elles ne respectent pas ses exigences. Toutefois, il est essentiel que le principe de proportionnalité soit respecté à la fois dans l’adoption et dans l’application des sanctions en cas de manquement à une exigence particulière. De plus, toute sanction imposée dans un cas précis devrait toujours reposer sur un fondement juridique clair.

Paragraphe 73

129. Bien qu’il n’y ait aucune raison d’établir des distinctions entre les ONG étrangères et les autres en ce qui concerne l’applicabilité des obligations d’inspecter, il convient d’y soumettre seulement les ONG étrangères au titre des activités qu’elles mènent effectivement dans le pays hôte.

Paragraphe 74

130. La nécessité de respecter le principe de proportionnalité devrait signifier que le recours à la sanction de dissolution forcée d’une ONG, pour des raisons énoncées dans le paragraphe 44 de la recommandation, devrait être très rare. Il est essentiel qu’un acte aussi radical que la dissolution forcée repose sur des fondements extrêmement solides; voir *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 19392/92, 30 janvier 1998, *Parti socialiste et autres c. Turquie* [GC], n° 21237/93, 25 mai 1998, et *Refah Partisi (Parti*

de la prospérité) et autres c. Turquie [GC], n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003.

131. De plus, au moment d'évaluer la nécessité de la dissolution forcée, il sera important de s'assurer que les activités répréhensibles des adhérents et même des responsables d'une ONG peuvent légitimement être considérées comme engageant la responsabilité de ces derniers; voir *Dicle pour le Parti de la démocratie (DEP) c. Turquie*, n^o 25141/94, 10 décembre 2002.

132. Lorsque la dissolution forcée semble justifiée, c'est une mesure qui doit être décidée par un tribunal et devrait être susceptible d'appel. C'est uniquement dans les cas les plus exceptionnels que les effets d'une décision de dissolution ne pourront être suspendus en attendant l'issue d'un appel (voir le poids de l'absence d'une telle possibilité dans la conclusion que la mesure était disproportionnée dans les affaires du *Parti communiste unifié* et du *Parti socialiste*).

C. Responsabilité

Paragraphe 75

133. Les principes énoncés dans cette disposition découlent nécessairement de la personnalité juridique d'une ONG. Cette personnalité lui confère une existence distincte de celle de ses adhérents et de ses fondateurs et elle devrait donc être normalement seule responsable de ses dettes, engagements et obligations. Toutefois, la personnalité juridique ne peut faire obstacle à la responsabilité des adhérents, des fondateurs et du personnel d'une ONG à l'égard de toute faute ou tout manquement à leurs devoirs commis dans l'exercice de leurs fonctions qui affecte les droits ou autres intérêts légitimes de tiers.

134. Dans certains pays, il est possible de choisir de créer une ONG dotée de la personnalité juridique si les cadres peuvent être tenus personnellement responsables des dettes, des engagements et des obligations de l'ONG (par exemple les associations informelles aux Pays-Bas).

VIII. Participation à la prise de décision

Paragraphe 76

135. En dépit des différences de perspective entre les ONG et les autorités publiques, il est de leur intérêt commun, et de celui de la société dans son

ensemble, qu'elles disposent de mécanismes effectifs de consultation et de dialogue, de manière à ce que leurs compétences soient pleinement exploitées. Certainement, la contribution compétente et responsable des ONG au processus de formulation de la politique publique peut grandement contribuer à trouver des solutions aux nombreux problèmes auxquels il faut faire face.

136. Même si une consultation et un dialogue directs avec toutes les ONG intéressées ne sont pas possibles dans tous les cas, l'adoption de techniques facilitant leur contribution par le biais d'organismes jouant un rôle de coordinateurs devrait être encouragée.

137. Aucune ONG ne devrait être exclue de cette participation pour des motifs discriminatoires et l'expression de la diversité d'opinions devrait être garantie.

138. La qualité de la contribution des ONG ne devrait pas être minimisée par des restrictions inopportunes de l'accès à l'information publique.

Paragraphe 77

139. Il est essentiel que les ONG soient consultées non seulement sur des questions en relation avec leurs objectifs, mais aussi sur des propositions de modifications de la législation susceptibles d'affecter leur capacité à poursuivre leurs objectifs. Cette consultation est nécessaire non seulement parce que ces modifications pourraient directement affecter leurs intérêts et l'efficacité de la contribution importante qu'elles sont en mesure d'apporter aux sociétés démocratiques, mais aussi parce qu'il est probable que leur expérience opérationnelle les aide à mieux comprendre la faisabilité de ce qui est proposé.

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
B-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: order@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202 Koningslaan
B-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
1-5369 Canotek Road
OTTAWA, Ontario K1J 9J3, Canada
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
<http://www.suweco.cz>

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskafte 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: gad@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FIN-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
(diffusion/distribution France entière)
124, rue Henri Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS CEDEX
Tél.: +33 (0)1 40 15 70 00
Fax: +33 (0)1 40 15 68 00
E-mail: commande@ladocumentationfrancaise.fr
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

Librairie Kléber
1 rue des Francs Bourgeois
F-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: francois.wolferrmann@librairie-kleber.fr
<http://www.librairie-kleber.com>

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag GmbH
August-Bebel-Allee 6
D-53175 BONN
Tel.: +49 (0)228 94 90 20
Fax: +49 (0)228 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINAI
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
<http://www.kauffmann.gr>

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
H - 1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
I-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

MEXICO/MEXIQUE

Mundi-Prensa México, S.A. De C.V.
Río Pánuco, 141 Delegación Cuauhtémoc
06500 MÉXICO, D.F.
Tel.: +52 (01)55 55 33 56 58
Fax: +52 (01)55 55 14 67 99
E-mail: mundiprensa@mundiprensa.com.mx
<http://www.mundiprensa.com.mx>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

Roodveldt Import BV
Nieuwe Hemweg 50
1013 CX Amsterdam
The Netherlands
Tel.: + 31 20 622 8035
Fax: + 31 20 625 5493
Website: www.publidis.org
Email: orders@publidis.org

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Oboroncow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
(Dias & Andrade, Lda.)
Rua do Carmo, 70
P-1200-094 LISBOA
Tel.: +351 21 347 42 82 / 85
Fax: +351 21 347 02 64
E-mail: info@livrariaportugal.pt
<http://www.livrariaportugal.pt>

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
9a, Kolpacnyi per.
RU-101000 MOSCOW
Tel.: +7 (8)495 623 6839
Fax: +7 (8)495 625 4269
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros, s.a.
Castelló, 37
E-28001 MADRID
Tel.: +34 914 36 37 00
Fax: +34 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16 chemin des pins
CH-1273 Arzier
Tel.: +41 22 366 51 77
Fax: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
468 Albany Post Road
CROTTON-ON-HUDSON, NY 10520, USA
Tel.: +1 914 271 5194
Fax: +1 914 271 5856
E-mail: Info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

La présente recommandation traite de la création, du fonctionnement et des activités des organisations non gouvernementales (ONG). Elle souligne leur rôle dans toute société démocratique et a pour but de renforcer le cadre juridique de la société civile en Europe.

Cette recommandation consacre les principes de base applicables aux ONG, reflétant et développant l'interprétation des garanties générales en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales donnée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ce texte, qui constitue une avancée considérable dans la valorisation des activités des ONG, se concentre sur leur cadre juridique et fiscal. Il traite notamment des objectifs et activités des ONG, de leur personnalité juridique, de leurs obligations et responsabilités, ou bien encore des cas d'aide publique.

Destinée au législateur, aux autorités nationales et aux ONG elles-mêmes, cette recommandation vise à terme l'adaptation des lois et pratiques aux normes qu'elle consacre.



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 47 Etats membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.

ISBN 978-92-871-6523-7



9 789287 165237

10€/20\$US

<http://book.coe.int>
Editions du Conseil de l'Europe