



## **Rapport explicatif de la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales**

Strasbourg, 24.IV.1986

---

I. La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, élaborée au sein du Conseil de l'Europe par un comité restreint d'experts sous l'autorité du Comité européen de coopération juridique (CDCJ), a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 24 avril 1986.

II. Le texte du rapport explicatif, préparé par le comité restreint d'experts et adressé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe tel qu'amendé et complété par le CDCJ, ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte de la Convention bien qu'il puisse être susceptible de faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

### **1. Introduction**

1. Depuis 1945, le nombre des organisations internationales non gouvernementales a considérablement augmenté et la diversité de leurs objectifs s'est accrue. Or les ONG, à la différence des associations, fondations ou autres institutions privées dont les buts et activités sont circonscrits à un seul Etat, exercent leur action dans plusieurs pays, tiennent des réunions en des lieux divers, emploient du personnel de différentes nationalités, etc., du fait que leurs objectifs ont un caractère international. Toutes ces activités «transnationales» étant naturellement génératrices de problèmes, les ONG connaissent des difficultés plus grandes et plus complexes que les associations ou fondations nationales. Bien que plusieurs tentatives aient été faites pour leur faciliter la tâche au plan national, il n'existe pas encore d'instrument international en vigueur.

2. Le Conseil de l'Europe a, dès 1951, reconnu l'importance des ONG et leur contribution aux activités de l'Organisation, chacune dans son domaine particulier. Il a donc adopté une résolution prévoyant la consultation des ONG sur des questions relevant de sa compétence, puis, en 1954, des principes directeurs pour l'octroi du statut consultatif à un groupe d'ONG; enfin, en 1972, son Comité des Ministres a adopté la Résolution (72) 35 sur les relations du Conseil de l'Europe avec les ONG, dotées ou non du statut consultatif.

3. Le Comité des Ministres, également conscient de l'absence de tout instrument international visant à faciliter les activités des ONG au niveau international, a chargé en 1981, sur proposition du Comité européen de coopération juridique (CDCJ), un comité d'experts d'un mandat exploratoire consistant à étudier dans ce domaine la possibilité d'une action intergouvernementale au niveau européen. Sur la base d'un rapport du CDCJ inspiré des travaux dudit comité, le Comité des Ministres a chargé le Comité restreint d'experts sur les organisations non gouvernementales (CJ-R-OR) d'élaborer un instrument approprié sur les ONG.

4. Le CJ-R-OR a tenu trois réunions en 1982 et 1983 et soumis pour approbation au CDCJ un projet de convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales. Ce projet de convention, avec quelques amendements par le CDCJ, a été adopté par le Comité des Ministres le 24 octobre 1985 et la Convention a été ouverte à la signature des Etats membres à Strasbourg le 24 avril 1986.

## II. Commentaires relatifs aux articles

### Article 1

5. Cet article a pour but de définir les conditions auxquelles une organisation internationale non gouvernementale doit satisfaire pour bénéficier des avantages prévus par la Convention.

Ces conditions, dont le respect constant est une exigence fondamentale pour continuer à bénéficier de la reconnaissance prévue par la Convention, sont les suivantes:

#### *a. Nature de l'ONG*

6. L'ONG doit être une association, une fondation ou une autre institution privée. Dans le droit et la pratique des Etats membres, «association» désigne l'union d'un certain nombre de personnes dans un but spécifique, qui, lorsqu'elle jouit de la personnalité juridique, a une identité distincte de celle de ses membres pour ester en justice, acquérir des biens, contracter, etc. Une fondation est un patrimoine déterminé consacré à un but donné. Le terme «autre institution» est ajouté de façon à englober certaines institutions qui dans certains Etats ont la personnalité juridique (congrégation religieuse, syndicat, mutuelle, etc.) et ont des buts et des structures semblables à ceux des associations sans être juridiquement considérées comme telles.

7. La phrase introductive de l'article 1 impose l'exigence du caractère «privé» des associations, fondations et autres institutions. Il s'ensuit que la Convention couvre toute entité qui, quelle que soit la nature juridique de l'acte interne qui crée une ONG (droit public ou privé pour les Etats qui connaissent cette distinction), n'exerce pas des prérogatives de puissance publique.

#### *b. Buts non lucratifs ayant une utilité internationale*

8. Une ONG ne saurait avoir un but lucratif. Ce critère distingue les ONG des sociétés commerciales ou d'autres entités qui ont pour but de distribuer des bénéfices économiques entre les membres. Une ONG peut cependant, sans changer de nature, faire des bénéfices à l'occasion d'une opération déterminée (location d'un immeuble, vente d'une publication, etc.) si cette opération sert à réaliser son but non lucratif. De plus, le but d'une ONG doit avoir une utilité internationale et non pas simplement nationale ou locale, c'est-à-dire qu'il doit être utile à la communauté internationale. Sont donc exclus les partis politiques et les autres organisations politiques dont les buts et activités sont centrés sur les problèmes internes d'un pays donné.

9. La Convention ne définit pas l'expression «utilité internationale». Cependant, le préambule de la Convention donne des éléments utiles pour son interprétation puisqu'il mentionne le caractère «utile pour la communauté internationale », qu'il exige une contribution à la réalisation des buts et principes de la Charte des Nations Unies et du Statut du Conseil de l'Europe, et qu'il fait état du caractère scientifique, culturel, etc., de l'activité. Ce dernier élément permet aussi de mieux cerner la notion de «but non lucratif».

*c. Constitution par un acte relevant du droit interne*

10. Pour bénéficier de la Convention, l'acte créant une ONG doit relever du droit interne d'un Etat. Il s'ensuit que les organisations et institutions créées par des traités et d'autres instruments régis par le droit international public sont exclues. Cette disposition se justifie du fait que ces entités relèvent du droit international public et non pas du droit interne d'un Etat contractant, seul cas où le problème de la reconnaissance par les autres Etats se pose.

*d. Activités exercées dans au moins deux Etats*

11. C'est la conséquence logique du caractère international du but non lucratif d'une ONG. A noter à ce propos qu'il est exigé que l'activité soit exercée non dans au moins deux Etats membres du Conseil de l'Europe, mais simplement dans deux Etats distincts. Par conséquent, les ONG établies dans un Etat membre et exerçant leurs activités dans un autre Etat non membre du Conseil de l'Europe (par exemple pour lutter contre la famine dans un pays du tiers monde) ne sont pas exclues.

*e. Siège statutaire dans un Etat contractant*

12. L'alinéa *d* prévoit deux conditions afin que l'ONG puisse bénéficier de la Convention: elle doit avoir son siège statutaire dans un Etat contractant et son siège réel dans cet Etat ou un autre Etat contractant. La première exigence est développée par l'article 2, qui est l'article fondamental de la Convention (voir paragraphes 13 à 15 ci-après). La seconde a été imposée pour offrir une certaine protection aux personnes qui concluent des contrats avec l'ONG en faisant en sorte que des biens de celle-ci soient présents dans un des Etats contractants.

**Article 2**

13. Le paragraphe 1 de cet article établit la règle de la reconnaissance de plein droit dans tous les Etats contractants de la personnalité et de la capacité juridiques obtenues dans un Etat contractant. Il s'ensuit qu'aucune procédure spéciale ne doit être suivie pour avoir la reconnaissance de la personnalité.

Le principe est que le droit qui régit la personnalité et la capacité juridiques de l'ONG quant au fond est le droit de l'Etat où se trouve le siège indiqué par l'acte constitutif de l'ONG.

14. Le critère fondamental du siège statutaire a été retenu notamment pour deux raisons. La première réside dans le fait qu'en fixant son siège statutaire, l'ONG a exprimé la volonté de se soumettre à un droit déterminé, volonté qui devrait être respectée. La deuxième est d'ordre essentiellement pratique, puisque ce principe permet d'éviter toute solution de continuité dans la personnalité juridique d'une ONG lorsque son siège réel change en raison de la résidence dans un autre Etat du nouveau président ou secrétaire général élu.

15. Certes, le principe du siège statutaire constitue un changement important pour le droit des Etats dont les règles de droit international privé reposent sur le concept de siège réel.

Un tel changement est motivé non seulement par des raisons pratiques (éviter que la loi applicable change trop souvent selon les modifications du siège administratif) mais également par la raison que le Conseil de l'Europe constitue une communauté liée par le respect des droits de l'homme et des principes de la démocratie, donc un espace juridique homogène caractérisé par une certaine reconnaissance mutuelle entre systèmes juridiques. En outre, les raisons d'ordre économique qui sont à la base du principe du siège réel pour les sociétés commerciales importent moins dans le cas des ONG, qui poursuivent un but non lucratif.

16. Le principe du siège statutaire implique que l'ONG aura dans tous les Etats contractants les mêmes capacité et personnalité juridiques que celles obtenues dans l'Etat où le siège se trouve.

17. Il a été reconnu toutefois qu'une telle règle ne pouvait être absolue. Dans certains Etats, des intérêts publics importants sont à l'origine des restrictions ou des procédures spéciales appliquées à l'exercice des droits qui, dans leur ensemble, constituent la capacité juridique. Par exemple, certains Etats subordonnent à l'octroi d'une autorisation l'acquisition des biens immeubles. Or, ces restrictions, limitations ou procédures spéciales prévues par le droit interne pour les entités nationales analogues aux ONG étrangères peuvent être appliquées à celles-ci en vertu du paragraphe 2 lorsqu'elles sont dictées par un intérêt public essentiel.

Il y a lieu de noter qu'il doit s'agir de restrictions ou limitations de « l'exercice » des droits dans lesquelles la capacité juridique se manifeste et non pas de la capacité juridique elle-même.

18. Par ailleurs, si un Etat fixe des limites générales applicables à tous les étrangers, l'ONG qui aura obtenu sa personnalité juridique dans un autre Etat sera soumise à ces limites.

### **Article 3**

19. Cet article concerne la preuve de l'existence de l'ONG qui doit être présentée aux autorités de l'Etat où l'ONG veut être reconnue. Lorsqu'elle demande à être reconnue dans un autre Etat, une ONG doit fournir la preuve qu'elle a déjà été constituée dans l'Etat de siège statutaire et qu'elle jouit de la personnalité et de la capacité juridiques.

20. Il convient de noter que l'Etat où l'ONG veut être reconnue n'a pas à vérifier si la personnalité juridique a été régulièrement obtenue conformément au droit de l'Etat de siège statutaire. Le contrôle doit seulement porter sur la production des preuves mentionnées à l'article 3.

21. Puisque les conditions juridiques et les procédures de constitution d'une ONG varient d'un Etat à l'autre, la preuve fournie ne pourra pas être la même dans tous les cas. Pour qu'il y ait acquisition de la personnalité ou de la capacité juridiques, certains Etats exigent un enregistrement, une publicité ou une autorisation tandis que, pour d'autres, un simple accord écrit entre les membres fondateurs suffit. Dans le premier cas, la production d'un acte d'enregistrement ou de publicité ou d'une autorisation administrative sera suffisante, mais dans les Etats où un simple accord écrit entre les membres fondateurs permet d'acquérir la personnalité juridique, cet accord doit être complété par un acte additionnel prouvant que l'accord a effectivement été conclu à une date donnée. La Convention exige à cet effet une certification par une autorité que l'Etat intéressé précisera au moment de la signature ou de la ratification de ladite convention. Cette mesure a pour but d'éviter toute confusion et tout refus éventuel pour insuffisance de preuves et de faciliter et d'accélérer ainsi la reconnaissance.

22. Afin de faciliter le fonctionnement des ONG, le paragraphe 2 prévoit la possibilité pour un Etat de mettre sur pied une forme appropriée de publicité. Les avantages d'un tel système sont évidents pour une ONG puisqu'elle sera tenue d'apporter la preuve requise par le paragraphe 1 seulement au moment où l'exigence de publicité est satisfaite. Par la suite, elle pourra simplement utiliser l'acte accomplissant la publicité comme preuve de sa personnalité juridique.

Il y a lieu cependant de noter que cette publicité ne doit pas avoir un caractère constitutif, c'est-à-dire qu'il ne faut pas subordonner la reconnaissance de la personnalité juridique à l'accomplissement de l'acte de publicité.

#### Article 4

23. Cet article constitue une clause de garantie destinée à contrebalancer les effets de la reconnaissance automatique de la personnalité juridique.

Il y a lieu de noter que l'application de cet article est indépendante de l'application de l'article 1.

24. L'article 1 (voir paragraphe 5 et suivants ci-dessus) énonce les conditions qui doivent être satisfaites pour invoquer la Convention. Ces conditions doivent exister non seulement au moment où l'ONG veut être reconnue mais aussi pendant toute la période d'activité de cette ONG dans un Etat. La disparition d'une de ces conditions supprime automatiquement le droit d'invoquer la Convention.

L'article 4 en revanche peut s'appliquer même si les conditions de l'article 1 sont satisfaites.

25. Il a été décidé de ne pas faire globalement référence à l'ordre public de l'Etat, mais, suivant l'exemple du paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, de préciser les motifs pour lesquels la reconnaissance de la personnalité juridique dans un autre Etat peut être refusée.

26. On a voulu ainsi éviter d'utiliser le terme ordre public qui peut être à l'origine de certaines difficultés en matière d'ONG. En effet, dans certains Etats la notion d'ordre public est double: d'après une première signification, elle englobe toutes les règles nationales obligatoires; une deuxième notion en revanche se réfère aux seuls principes juridiques fondamentaux du système juridique (cette deuxième notion est définie «ordre public au sens du droit international privé»).

La première notion entraînerait la conséquence qu'une ONG qui ne correspond pas à une disposition quelconque du droit interne ne pourrait pas être reconnue. D'après la deuxième notion, seule la violation d'un principe fondamental de l'ordre juridique entraînerait le refus de reconnaissance.

27. Certes, on aurait pu utiliser dans l'article 4 la notion d'ordre public au sens du droit international privé mais elle n'est pas connue dans les droits de tous les Etats. Par conséquent, l'énumération fondée sur l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme a été retenue.

28. Afin de compléter les motifs qui figurent à l'alinéa *a* et qui sont d'ordre interne, l'alinéa *b* introduit un élément international.

Il serait, en effet, inacceptable que, eu égard aux idéaux de paix et démocratie consignés dans le Statut du Conseil de l'Europe, une ONG puisse être admise dans un Etat où ses activités seraient légales, alors même qu'il serait notoire que cette ONG aurait pour but d'exercer dans l'Etat en question ou dans un autre Etat des activités qui seraient nuisibles à ce dernier. Cela irait à l'encontre du désir de promouvoir la paix et de bonnes relations entre Etats.