

# L'ESPACE JURIDIQUE DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES EN EUROPE

**Démocratie**  
**Droit des ONG** Association en ligne  
**Droits civiques**  
Organes informels  
Participation civique  
**Société civile**  
Bénévoles  
Financement Conseil d'experts  
Environnement favorable Personnalité juridique  
Plaidoyer Non lucratif  
Liberté d'association  
Non-discrimination  
Conseil de l'Europe Droits humains Peuple  
Liberté d'expression Voix Participation  
Défenseurs des droits humains Autonomie  
Etat de droit Adhésion  
Responsabilité publique Intérêt public

# L'ESPACE JURIDIQUE DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES EN EUROPE

Perception par la société civile de la mise en œuvre  
de la Recommandation CM/Rec(2007)14  
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe  
aux États membres sur le statut juridique des  
organisations non gouvernementales en Europe

Par Jeremy McBride  
au nom du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG

Edition anglaise :  
*The legal space for non-governmental  
organisations in Europe*

*Les points de vue exprimés dans cet ouvrage  
n'engagent que le ou les auteurs et ne  
reflètent pas nécessairement la ligne  
officielle du Conseil de l'Europe.*

La reproduction d'extraits  
(jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à  
des fins commerciales, tant que l'intégrité  
du texte est préservée, que l'extrait n'est  
pas utilisé hors contexte, ne donne pas  
d'informations incomplètes ou n'induit  
pas le lecteur en erreur quant à la nature,  
à la portée et au contenu de ce texte.

Le texte source doit toujours être cité  
comme suit : « © Conseil de l'Europe,  
année de publication ». Pour toute autre  
demande relative à la reproduction  
ou à la traduction de tout ou partie de  
ce document, veuillez vous adresser  
à la Direction de la communication,  
Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg  
Cedex), ou à [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Toute autre correspondance concernant  
ce document doit être adressée au  
Service de la démocratie et de la  
gouvernance du Conseil de l'Europe.

Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
France  
E-mail: [NGO-unit@coe.int](mailto:NGO-unit@coe.int)

Conception de la couverture et  
mise en page :  
Division de la production des  
documents et des publications  
(DPDP), Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, février 2022  
Imprimé aux ateliers du Conseil de l'Europe

Le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG  
(Conseil d'experts) a été institué en 2008 par la  
Conférence des organisations internationales non  
gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe.  
Il contribue à assurer un environnement favorable  
aux organisations non gouvernementales (ONG)  
partout en Europe. Il se compose de 15 membres  
possédant, entre autres, une expertise juridique,  
une grande expérience des ONG et une connaissance  
des normes et des bonnes pratiques en matière  
de droits de l'homme. Les membres sont nommés  
par la Conférence des OING pour un mandat  
de trois ans et ils siègent à titre personnel.

[www.coe.int/en/web/ingo/ngo-legislation](http://www.coe.int/en/web/ingo/ngo-legislation)

Les opinions exprimées dans la présente étude  
reflètent le point de vue de son auteur et du Conseil  
d'experts sur le droit en matière d'ONG et ne sont  
pas nécessairement celles du Conseil de l'Europe.

Cette publication est financée par une contribution du  
ministère des Affaires  
étrangères de Finlande.

# Table des matières

<b>L'ESPACE JURIDIQUE DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES EN EUROPE</b>	<b>5</b>
I. INTRODUCTION	5
II. RECOMMANDATION CM/REC(2007)14	6
A. Connaissance de la Recommandation CM/Rec(2007)14	6
B. Disponibilité du texte dans une langue officielle	6
C. Diffusion et utilisation de la Recommandation CM/Rec(2007)14	7
D. Objectifs des ONG	8
E. Création d'ONG sans personnalité juridique	12
F. Fondateurs, membres et dirigeants d'ONG dotés d'une personnalité juridique	13
G. Création d'une ONG dotée de la personnalité juridique	17
H. Durée de la procédure	20
I. Suspension et dissolution des ONG	22
J. ONG étrangères	26
K. Restrictions à la coopération étrangère	27
L. Collecte de fonds	28
M. Statut d'utilité publique	30
N. Exigences en matière de publication et de soumission de rapports	31
O. Obligations de consultation	33
III. LA PANDÉMIE	35
A. Impact sur le respect des exigences	35
B. Émergence de bonnes pratiques	35
C. Être tenue(s) informée(s)	36
D. Consultation	37
E. Impact sur la manière dont les ONG sont perçues	37
F. Fourniture d'une aide publique	38
G. Impact sur le financement	39
IV. CONCLUSION	40
<b>ANNEXE1 – RECOMMANDATION CM/REC(2007)14 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES SUR LE STATUT JURIDIQUE DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES EN EUROPE</b>	<b>43</b>
I. Principes de base	44
II. Objectifs	44
III. Création et adhésion	45
A. Création	45
B. Statuts	45
C. Adhésion	45
IV. Personnalité juridique	46
A. Considérations générales	46
B. Acquisition de la personnalité juridique	46
C. Antennes et modification des statuts	47
D. Fin de la personnalité juridique	47
E. ONG étrangères	47
V. Gestion	47
VI. Collecte de fonds, biens et aide publique	47
A. Collecte de fonds	47
B. Biens	48
C. Aide publique	48

VII. Obligation de rendre compte	48
A. Transparence	48
B. Contrôle	49
C. Responsabilité	49
VIII. Participation à la prise de décisions	49
<b>ANNEXE2 – EXPOSÉ DES MOTIFS DE LA RECOMMANDATION CM/REC(2007)14 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES SUR LE STATUT JURIDIQUE DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES EN EUROPE</b>	<b>50</b>
Introduction	50
Préambule	51
I. Principes de base	52
II. Objectifs	55
III. Création et adhésion	56
A. Création	56
B. Statuts	57
C. Adhésion	57
IV. Personnalité juridique	59
A. Considérations générales	59
B. Acquisition de la personnalité juridique	59
C. Antennes et modifications des statuts	62
D. Retrait de la personnalité juridique	62
E. ONG étrangères	62
V. Gestion	63
VI. Collecte de fonds, biens et aide publique	64
A. Collecte de fonds	64
B. Biens	64
C. Aide publique	65
VII. Obligation de rendre compte	66
A. Transparence	66
B. Contrôle	66
C. Responsabilité	68
VIII. Participation à la prise de décision	68

# L'ESPACE JURIDIQUE DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES EN EUROPE

La mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe

## I. INTRODUCTION

1. La présente étude porte sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe (« Recommandation CM/Rec(2007)14 »).
2. Elle examine en particulier la mise en œuvre de la Recommandation non seulement dans les États membres du Conseil de l'Europe, mais également en Bélarus et au Kosovo\*.
3. En adoptant la Recommandation CM/Rec(2007)14, le Comité des Ministres était conscient du large éventail de contributions apportées par les organisations non gouvernementales (« ONG ») en Europe et au-delà et, en particulier, de leur contribution essentielle au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme.
4. Cette étude a également reconnu 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 européenne des droits de l'homme (« la Convention européenne ») et de l'adhésion de leur pays hôte aux principes du pluralisme démocratique.
5. Le Comité des Ministres a donc recommandé que les gouvernements des États membres s'inspirent des normes minimales énoncées dans la Recommandation CM/Rec(2007)14<sup>1</sup> dans leurs législations, leurs politiques et leurs pratiques.
6. Les ONG peuvent revêtir de multiples formes. Elles peuvent notamment être des entités dotées ou non de personnalité juridique. Certaines sont fondées sur l'adhésion de membres et d'autres n'ont pas d'adhérents.
7. En outre, alors que l'existence de nombreuses ONG impliquera des manifestations physiques (dans leurs activités et leurs locaux), certaines d'entre elles peuvent opérer principalement, voire exclusivement, dans un environnement en ligne.
8. Lors de la création des ONG dans les pays d'Europe, les entités par le biais desquelles elles sont créées peuvent porter une grande variété de noms, notamment associations, œuvres de bienfaisance, sociétés à responsabilité limitée par garantie, fondations et organisations non commerciales ou à but non lucratif.
9. Malheureusement, la situation des ONG et l'exercice du droit à la liberté d'association ne sont pas toujours assurés. La Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe a notamment observé :

de nouvelles façons d'éroder ces libertés fondamentales [...], qui consistent notamment à invoquer des préoccupations par ailleurs légitimes, telles que la lutte contre la corruption ou le terrorisme, comme prétexte pour cibler certaines associations, des défenseurs des droits de l'homme ou des dirigeants de la société civile. Des mesures discriminatoires, notamment sur la base des opinions politiques, de la religion, de l'origine ethnique ou de l'orientation sexuelle, sont imposées sous le prétexte de protéger les intérêts de l'ensemble la société ou de se conformer à des impératifs moraux découlant de valeurs religieuses ou de valeurs familiales

\* Toute référence au Kosovo, qu'il s'agisse du territoire, des institutions ou de la population, dans le présent texte s'entend dans le plein respect de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

1. Pour le texte de la Recommandation CM/Rec(2007)14 et son exposé des motifs, voir l'annexe.

traditionnelles. Les organisations qui œuvrent à la protection des droits des migrants et des demandeurs d'asile ont été l'objet de nouvelles sanctions pénales et de réglementations financières spéciales<sup>2</sup>.

10. Il est donc opportun d'examiner dans quelle mesure le cadre détaillé du statut juridique des ONG défini dans la Recommandation CM/Rec(2007)14 est respecté dans la pratique. Tel est l'objet de la présente étude.
11. L'étude est basée sur les réponses à un questionnaire envoyé aux ONG de tous les États membres du Conseil de l'Europe, du Bélarus et du Kosovo<sup>3</sup>, ainsi que sur quelques questions complémentaires visant à clarifier certains points particuliers. Nous avons reçu des réponses d'ONG de tous ces pays.
12. Les questions posées aux ONG étaient fondées sur les principaux problèmes identifiés par la Recommandation CM/Rec(2007)14 comme pertinents pour le statut juridique des ONG. Certaines questions sur l'impact de la pandémie de covid-19 sur les ONG ont également été posées.
13. Les réponses reçues des ONG sont rassemblées et analysées dans les sections suivantes. Les questions correspondantes figurent en note de bas de page au début de chaque section, traitant d'abord des réponses relatives à la Recommandation CM/Rec(2007)14 et ensuite de celles concernant l'impact de la pandémie, suivies d'une conclusion.
14. Les réponses propres à chaque thème sont regroupées en fonction de la similitude de la situation dans certains pays, agrémentées de quelques précisions dans les notes de bas de page. Certaines ONG n'ont pas pu répondre à un certain nombre de questions. Dans le cas d'un pays, les réponses concernaient principalement la situation dans l'une des juridictions de ce pays<sup>3</sup>.
15. La sélection des ONG qui ont été invitées à répondre au questionnaire a été réalisée en fonction de l'étendue de leur expertise et de leur connaissance de la situation générale dans leur pays. Néanmoins, les réponses – qui variaient dans le niveau de détail fourni, notamment en ce qui concerne les différentes formes d'ONG dans un pays – représentent le point de vue des ONG concernées et l'analyse qui en découle ne prétend pas être le compte rendu définitif de la situation pour chaque pays<sup>4</sup>.

## II. RECOMMANDATION CM/REC(2007)14

### A. Connaissance de la Recommandation CM/Rec(2007)14<sup>5</sup>

16. Les ONG de vingt-neuf pays<sup>6</sup> ont indiqué avoir déjà connaissance de la Recommandation CM/Rec(2007)14 avant d'être invitées à remplir le questionnaire.
17. En revanche, les ONG de vingt autres pays<sup>7</sup> ont déclaré qu'elles n'en avaient jamais entendu parler auparavant.

### B. Disponibilité du texte dans une langue officielle<sup>8</sup>

18. La Recommandation CM/Rec(2007)14 a été adoptée en anglais et en français.
19. Son texte serait disponible dans au moins une des langues officielles de vingt et un pays<sup>9</sup>, dont la majorité n'inclut ni l'anglais ni le français parmi ces langues<sup>10</sup>.

2. Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Un renouveau démocratique pour l'Europe, Rapport établi par la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, 2021, p. 49.

3. Le Royaume-Uni (à savoir, l'Angleterre et le Pays de Galles).

4. La réponse du Royaume-Uni concernait principalement la situation de l'une de ses trois juridictions, l'Angleterre et le Pays de Galles.

5. Aviez-vous entendu parler de la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe avant de recevoir ce questionnaire ?

6. Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, France, Géorgie, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Lituanie, Macédoine du Nord, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Saint-Marin, Turquie et Ukraine.

7. Andorre, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Finlande, Grèce, Kosovo\*, Lettonie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monaco, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie, Suède et Suisse.

8. La Recommandation CM/Rec(2007)14 est-elle disponible dans votre/vos langue(s) officielle(s) et, si c'est le cas, qui a été chargé de sa traduction ?

9. Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bélarus, Bulgarie, Espagne, Fédération de Russie, France, Irlande, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monaco, République tchèque, Royaume-Uni, Saint-Marin, Suède, Suisse et Ukraine.

10. Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Biélorussie, Bulgarie, Espagne, Fédération de Russie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, République tchèque, Saint-Marin, Suède, Suisse et Ukraine.

20. Toutefois, elle ne serait disponible dans aucune des langues officielles de vingt-six autres pays<sup>11</sup>.
21. En outre, les ONG de deux autres pays<sup>12</sup> ont déclaré qu'elles ne savaient pas que le texte de la recommandation était disponible dans la langue officielle, bien qu'une traduction soit disponible dans la langue officielle de l'un d'entre eux<sup>13</sup>.
22. Des traductions auraient été réalisées avec l'aide du Conseil de l'Europe dans quatre pays<sup>14</sup> ainsi que par des organismes opérant dans un cinquième pays<sup>15</sup>. Il n'a pas été précisé qui était responsable des autres traductions existantes.

### C. Diffusion et utilisation de la Recommandation CM/Rec(2007)14<sup>16</sup>

23. Pour dix-sept pays<sup>17</sup>, il a été signalé qu'aucun usage officiel n'avait été fait de la Recommandation CM/Rec(2007)14 en matière d'élaboration des lois, des politiques et des pratiques ou de formation des agents publics et que, à l'exception de l'un d'entre eux<sup>18</sup>, il n'y a pas non plus eu de diffusion officielle de celle-ci par ces pays.
24. S'agissant de vingt-trois autres pays<sup>19</sup>, il a été indiqué que l'on n'avait aucune connaissance d'une quelconque diffusion ou utilisation de la Recommandation ou qu'il n'était pas possible d'établir de tels cas.
25. Toutefois, il a été signalé que la Recommandation CM/Rec(2007)14 avait été prise en compte dans une certaine mesure lors de la préparation de la nouvelle législation sur les ONG dans sept pays<sup>20</sup> et, pour un huitième pays<sup>21</sup>, il a été indiqué qu'il en avait été tenu compte dans la rédaction des politiques et des pratiques ainsi que de la législation.
26. En outre, il a été signalé que la Recommandation CM/Rec(2007)14 avait fait l'objet d'une diffusion officielle auprès des ONG dans deux pays<sup>22</sup> et que, dans l'un d'entre eux, elle avait fait l'objet de publications<sup>23</sup> universitaires et spécialisées.
27. En outre, les ONG de quatre autres pays<sup>24</sup> ont déclaré que la Recommandation CM/Rec(2007)14 avait été publiée sur un site web officiel mais qu'elle n'avait pas été diffusée par ailleurs, et l'ONG d'un cinquième pays<sup>25</sup> a signalé qu'il venait d'en être fait mention sur l'un des sites web officiels du pays en question.
28. Concernant deux autres pays<sup>26</sup>, il a été signalé que la Recommandation CM/Rec(2007)14 n'avait été diffusée que par des ONG.

11. Albanie, Andorre, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Estonie, Finlande, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Kosovo\*, Lettonie, Macédoine du Nord, République de Moldova, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Roumanie, Serbie, Slovénie et Turquie.

12. Danemark et Italie.

13. Elle est disponible en italien à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ec26e>

14. Azerbaïdjan (une initiative conjointe de l'ONG consultée et du bureau du Conseil de l'Europe à Bakou); Fédération de Russie (elle a également été traduite par la branche moscovite de l'International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) et publiée sous format papier); Suisse (traductions du Conseil de l'Europe); et Ukraine (par le bureau du Conseil de l'Europe).

15. Suède (résultat d'une collaboration entre NOD, une plateforme visant à faciliter la coopération et le dialogue entre le gouvernement et la société civile, et l'Agence suédoise pour la jeunesse et la société civile (Swedish Agency for Youth and Civil Society) (MUCF)).

16. Comment la Recommandation a-t-elle été: (a) prise en compte lors de l'élaboration de la législation, dans les politiques et les pratiques, (b) diffusée par le gouvernement aux ONG et au public en général, ainsi qu'aux parlementaires, aux autorités publiques concernées et aux institutions de formation, et (c) utilisée pour la formation des agents publics?

17. Albanie; Arménie; Bélarus; Bulgarie; Fédération de Russie; Hongrie; Islande; Kosovo\*; Lettonie; Norvège (mais son contenu se reflète dans la législation et la pratique); Pays-Bas; Roumanie; Serbie; République slovaque; Slovénie (toutefois, il a été fait référence aux principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales lors de l'adoption de la législation sur les ONG); Suède (mais il a été observé que «la plupart des organisations suédoises ne sont pas favorables à une gouvernance de la société civile et qu'elles préfèrent un secteur autorégulé. L'absence de législation, de politiques et de pratiques offre de la flexibilité et donc de la sécurité aux organisations non gouvernementales»); et Turquie.

18. Bulgarie.

19. Allemagne, Andorre, Azerbaïdjan (évoquant l'absence de nombreux développements positifs), Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Danemark, Estonie, France, Géorgie, Grèce, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Monaco, Portugal, République de Moldova, République tchèque, Royaume-Uni, Saint-Marin et Suisse.

20. Autriche, Chypre, Lituanie, Macédoine du Nord, Monténégro, Pologne et Ukraine.

21. Espagne.

22. Autriche et Pologne.

23. Pologne (il n'y avait cependant aucune connaissance d'une quelconque utilisation de ce document dans la formation des agents publics).

24. Bulgarie (ministère de la Justice); Lituanie (ministère de la Sécurité sociale et du Travail); République tchèque (Conseil gouvernemental pour les organisations non gouvernementales à but non lucratif); et Ukraine (ministère de la Justice).

25. Allemagne (site web officiel du ministère de la Justice et de la Protection des consommateurs).

26. Azerbaïdjan et Fédération de Russie.

29. Seules trois ONG ont indiqué que la Recommandation CM/Rec(2007)14 avait été utilisée pour la formation des agents publics dans leur pays<sup>27</sup>.
30. Pour quatre pays<sup>28</sup>, il a été signalé que les ONG s'étaient référées à la Recommandation CM/Rec(2007)14 lorsqu'elles ont plaidé en faveur du développement de la société civile et de la réforme législative.
31. Il a également été indiqué qu'une ONG d'un pays<sup>29</sup> s'était référée à la Recommandation CM/Rec(2007)14 lors d'une formation qu'elle avait organisée pour des agents publics et des représentants d'ONG à la suite de la réforme de la législation sur les ONG.

## D. Objectifs des ONG<sup>30</sup>

### Généralités

32. Aucune limite spécifique sur les objectifs n'a été rapportée en ce qui concerne trois pays<sup>31</sup>.
33. Par ailleurs, pour quatre autres pays<sup>32</sup>, il a été signalé que la seule limite aux objectifs des ONG était qu'elles ne devaient exercer aucune activité interdite par la loi et, pour deux autres<sup>33</sup>, qu'elles devaient, en outre, être à but non lucratif.
34. Pour un pays<sup>34</sup>, les seules restrictions spécifiques relatives aux objectifs étaient qu'ils soient à but non lucratif et que les ONG poursuivent les buts exprimés dans leurs statuts ou leur charte. Cependant, il a également été rapporté qu'il y avait dans ce pays des restrictions sur les activités pouvant conduire à la dissolution des ONG qui les poursuivent<sup>35</sup>.
35. Concernant un autre pays<sup>36</sup>, il a été déclaré que les ONG devaient poursuivre un ou plusieurs objectifs « légitimes » tels qu'exprimés dans leurs statuts ou leur charte.
36. Pour deux autres pays<sup>37</sup>, il a été signalé que la législation pertinente précise, outre l'exigence d'être à but non lucratif, la nature particulière des objectifs qui *peuvent* être poursuivis par les associations et les fondations.

27. Autriche, Bulgarie et Chypre (un événement unique).

28. Albanie, Azerbaïdjan, Bélarus et Chypre.

29. Ukraine.

30. Existe-t-il des restrictions légales aux objectifs pouvant être poursuivis par les ONG et, en particulier, leur est-il interdit de s'engager dans toute forme d'activité définie par le pouvoir exécutif ou législatif comme étant « politique » ? Si c'est le cas, quelle signification revêt le terme « politique » et comment le recours à ce terme est-il justifié ?

31. Italie, Luxembourg et Saint-Marin.

32. Islande, Liechtenstein, République de Moldova (mais voir aussi les activités pouvant donner lieu à la dissolution des organisations dans la note de bas de page 244) et Portugal.

33. Portugal et Suisse.

34. Royaume-Uni. En outre, au Royaume-Uni, le nom d'une société à responsabilité limitée par garantie ne doit pas être offensant.

35. Pour en savoir plus, voir le point 244 ci-dessous.

36. Albanie (le terme « légitime » est généralement compris comme couvrant les activités menées pour le bien et dans l'intérêt du public. La loi sur les organisations à but non lucratif définit « les activités menées pour le bien et dans l'intérêt du public » comme toute activité qui soutient et développe les valeurs spirituelles et autres valeurs humanitaires pour l'individu et la société, protège la vie ou la santé humaine, assure et réalise des services publics et sociaux, aide et soutient les populations en cas de catastrophes, protège l'environnement et développe la culture et l'éducation à ce sujet, soutient et développe les valeurs et traditions culturelles et historiques, la science, l'éducation, l'éducation physique et spirituelle, aide au développement des bonnes habitudes et des valeurs démocratiques ainsi que tout autre aspect pour le bien et l'intérêt du public).

37. Croatie (pour les associations, il peut s'agir de protéger leurs intérêts ou de promouvoir la protection des droits de l'homme et des libertés, la protection de l'environnement et le développement durable, les convictions et objectifs humanitaires, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, sportifs, sanitaires, techniques, d'information, professionnels ou autres qui ne sont pas contraires à la Constitution et à la loi, et pour les fondations, il s'agit de buts dont la réalisation favorise les droits et libertés civils et humains, les institutions démocratiques, le développement de la société et des communautés locales, la protection de l'environnement et de la nature et le développement durable, l'aide au développement international et la coopération, ainsi que les activités culturelles, éducatives, scientifiques, spirituelles, sportives, sanitaires, humanitaires, sociales ou toute autre activité sociale promouvant l'intérêt commun et l'action pour le bien-être commun et contribuant à la réalisation des valeurs les plus élevées de l'ordre constitutionnel) et Monténégro (les ONG sont définies comme étant établies dans l'intérêt commun ou l'intérêt public, c'est-à-dire la protection sociale et sanitaire, la réduction de la pauvreté, la protection des personnes handicapées, la prise en charge sociale des enfants et des jeunes, l'assistance aux personnes âgées, la protection et la promotion des droits de l'homme et des minorités, l'État de droit, le développement de la société civile et du volontariat, l'intégration euro-atlantique et européenne du Monténégro, l'éducation institutionnelle et non institutionnelle, la science, l'art, la culture, la culture technique, la protection de l'environnement, l'agriculture et le développement rural, le développement durable, la protection des consommateurs, l'égalité des sexes, la lutte contre la corruption et contre le crime organisé, la lutte contre la toxicomanie, ainsi que d'autres domaines d'intérêt public déterminés par une loi spéciale). Toutefois, en ce qui concerne la Croatie, voir également les activités pouvant donner lieu à la dissolution des organisations (note de bas de page 244).

37. Cependant, pour l'un de ces deux pays<sup>38</sup> et trente-trois autres<sup>39</sup>, il a été précisé que la loi spécifie les objectifs et les activités qui – en plus des restrictions dans certains d'entre eux concernant les activités politiques qui sont mentionnées ci-dessous – ne peuvent pas être poursuivis.

38. Monténégro.

39. Arménie (activités inhérentes aux organisations religieuses, aux partis, aux syndicats, aux fondations et à d'autres formes d'organisations à but non lucratif, étant donné que ces entités ne sont pas régies par la loi sur les ONG, et voir les motifs de dissolution dans la note de bas de page 244); Autriche (toute activité régie par une autre loi, comme la loi sur les partis politiques); Bélarus (propagande relative à la guerre ou activités extrémistes, ainsi que toute activité visant à faciliter l'octroi par des États étrangers de bénéfices et d'avantages en ce qui concerne les opinions politiques, religieuses ou la nationalité, en violation de la loi. De même les fondations ne peuvent poursuivre des objectifs liés à l'identification et à l'expression de la volonté politique des citoyens. Dans la pratique, celles qui poursuivent des objectifs démocratiques ou des objectifs liés aux droits de l'homme ou aux intérêts des minorités et de la communauté LGBTQ+ ne seront pas enregistrées); Azerbaïdjan (voir les restrictions concernant les activités politiques évoquées ci-dessous et les motifs de dissolution dans la note de bas de page 244); Belgique (celles qui contreviennent à l'ordre public); Bosnie-Herzégovine (celles qui sont contraires à l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine ou de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, qui visent sa destruction violente ou la propagation de la haine ou de la discrimination ethnique, raciale, religieuse ou autre interdite par la constitution et la loi); Bulgarie (activités contraires aux interdictions sans autorisation officielle, ainsi que celles concernant les actions dirigées contre la souveraineté ou l'intégrité territoriale du pays et l'unité de la nation, ainsi que celles visant à inciter à l'inimitié raciale, nationale, ethnique ou religieuse ou cherchant à atteindre des objectifs par la violence); Chypre (activités visant ou tendant à porter atteinte à la République, aux institutions démocratiques, à la sécurité de la République, à l'ordre public, à la sécurité publique, à la santé publique, à la moralité publique, aux droits et libertés fondamentaux de l'individu ou aux droits des personnes handicapées. Ces limites s'appliquent aux associations, aux fédérations et aux autres formes de personnes morales enregistrées en vertu de la loi sur les associations, sur les fondations et toutes autres lois pertinentes, mais ne s'appliquent pas aux ONG constituées en tant que sociétés à but non lucratif); République tchèque (celles qui limiteraient les droits de l'homme, propageraient la haine, feraient l'apologie de la violence ou établiraient des organes quasi étatiques sans autorisation officielle, ainsi que celles qui troubleraient l'ordre public); Danemark (activités incitant à la violence); Estonie (activités contraires à la loi, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Toutefois, au moment de l'enregistrement, un refus ne peut être fondé que sur le fait que le nom proposé est contraire aux bonnes mœurs. L'enregistrement des organisations religieuses peut être refusé lorsque leurs activités portent atteinte à l'ordre public, à la santé, à la moralité ou aux droits et libertés d'autrui); Finlande (celles qui sont contraires à la loi ou aux bonnes pratiques ou qui sont organisées de manière militaire. En outre, un permis spécial est requis pour la formation à l'utilisation d'armes à feu autres que celles uniquement destinées à la chasse); France (un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes intentions, ou qui avait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement); Géorgie (activités visant à renverser ou à modifier par la force l'ordre constitutionnel, à porter atteinte à l'indépendance et à l'intégrité territoriale du pays, ou à faire la propagande de la guerre ou de la violence, à attiser les dissensions nationales, ethniques, religieuses ou sociales, ou à former un groupe armé, activités contraires aux lois applicables, à la moralité reconnue et aux principes constitutionnels et juridiques de la Géorgie); Allemagne (objectifs inconstitutionnels ou illégaux, notamment la négation de l'holocauste, la glorification de l'ère nazie, le racisme et autres objectifs similaires); Grèce (le champ d'action de toutes les ONG doit être conforme aux institutions démocratiques et les organisations de secours et de sauvetage ne sont pas autorisées); Hongrie (celles qui visent l'obtention ou l'exercice du pouvoir par la force ou l'exercice du pouvoir sous une forme autoritaire, qui impliquent, constituent ou encouragent la formation d'un crime, qui violent les droits et libertés d'autrui, qui ne sont pas contraires à la loi, qui créent des corps armés, qui fournissent une assistance aux demandeurs d'asile ou qui visent l'obtention d'un titre de séjour pour ceux entrant ou résidant illégalement sur le territoire et toutes activités visant l'exercice de fonctions publiques conférées sous la juridiction exclusive d'organismes publics); Kosovo\* (celles qui violent l'ordre constitutionnel ou les droits de l'homme et les libertés et celles qui encouragent la haine raciale, ethnique ou religieuse); Lettonie (celles qui constituent une menace pour l'État ou la sécurité publique); Lituanie (il est interdit de créer et de faire vivre des associations dont le but ou les méthodes de fonctionnement consistent à renverser ou modifier par la force l'ordre constitutionnel ou à violer l'intégrité du territoire de l'État, à encourager la guerre, la violence ou l'institution d'un régime autoritaire ou totalitaire, à inciter à la discorde raciale, religieuse ou sociale, à violer les droits de l'homme et les libertés, à troubler l'ordre public, à accomplir des actions contraires aux lois et aux règles universellement reconnues du droit international et à agir dans l'intérêt d'autres États si de tels agissements sont contraires aux intérêts de l'État lituanien); Malte (les activités susceptibles d'entraîner la suspension de l'organisation qui les a menées sont indiquées dans la note de bas de page 224); Monaco (elles ne doivent pas violer la loi, porter atteinte à l'indépendance ou aux institutions de la Principauté, aux droits et libertés fondamentaux qui y sont reconnus, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, à la sécurité nationale ou avoir un caractère sectaire); Monténégro (il ne peut s'agir d'organisations politiques, de communautés religieuses, d'organisations sportives ni de syndicats car ils sont tous régis par une législation distincte. Voir également les activités pouvant donner lieu à la dissolution des organisations dans la note de bas de page 244); Pays-Bas (actes contraires à l'ordre public, c'est-à-dire les actes qui violent les principes généralement acceptés du système juridique et qui couvrent les actes susceptibles d'entraîner une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre juridique international ou la perturbation de l'État de droit démocratique ou de l'autorité publique, ainsi que tout acte conduisant à une atteinte à la dignité humaine, à la violence ou à l'incitation à la haine ou à la discrimination); Macédoine du Nord (il ne peut s'agir de chambres, d'églises, de partis politiques, de communautés et de groupes religieux ou de syndicats, qui sont régis par d'autres lois. Voir également les activités pouvant entraîner la dissolution des organisations dans la note de bas de page 244); Norvège (objectifs interdits par le droit pénal); Pologne (il existe une interdiction constitutionnelle relative aux programmes fondés sur des méthodes totalitaires et les modes d'activité du nazisme, du fascisme et du communisme, ainsi qu'aux programmes ou activités qui encouragent la haine raciale ou nationale, l'usage de la violence dans le but d'obtenir un pouvoir ou d'influencer la politique de l'État, ou qui prévoient le secret de leur propre structure ou de leurs membres. En outre, la loi sur les associations ne permet pas la création d'une association fondée sur le principe de l'obéissance inconditionnelle des membres à ses autorités); Fédération de Russie (l'article 13.5 de la Constitution dispose que « la création et les activités des associations publiques dont les objectifs et les actions visent la modification, par la force, des principes fondamentaux du système constitutionnel et la violation de l'intégrité de la Fédération de Russie, l'atteinte à sa sécurité, la création d'unités armées et l'instigation de conflits sociaux, raciaux, nationaux et religieux sont interdites ». Et la loi sur les associations publiques dans son article 16 prévoit que « la création et les activités des associations publiques dont les objectifs ou les actions consistent à mener des activités extrémistes sont interdites » mais il est également précisé que « l'inclusion dans les documents constitutifs et les programmes des associations publiques de stipulations défendant les idées de justice sociale ne peut être considérée comme une incitation à la discorde sociale »); Serbie (elles ne peuvent pas chercher à renverser le système constitutionnel par la violence ni à porter atteinte à l'intégrité territoriale de la République de Serbie, à violer les droits garantis de l'homme ou des minorités ni à provoquer et encourager l'inégalité, la haine et l'intolérance fondées sur l'appartenance ou l'orientation raciale, nationale, religieuse ou autre, ni sur le sexe, le genre ou les caractéristiques et les capacités physiques,

38. Dans un pays<sup>40</sup>, une forme particulière d'ONG ne peut pas promouvoir les droits de l'homme.

### *Politique*

39. Pour un pays<sup>41</sup>, il a été déclaré que les ONG peuvent exprimer leurs opinions sur les programmes des partis politiques et des organisations sociopolitiques, ainsi que sur les candidats et leurs programmes. En outre, les ONG de ce pays sont libres de prendre position et de participer au processus décisionnel, ainsi que de rechercher et de recevoir des informations publiques.
40. Dans le cas d'un autre pays<sup>42</sup>, il a été déclaré qu'il n'est pas interdit aux ONG d'avoir des liens avec les partis politiques.
41. Pour deux autres pays encore<sup>43</sup>, il a été déclaré qu'il n'y avait pas de loi distincte sur les partis politiques, qui prennent ainsi la forme d'associations.
42. Cependant, dans sept autres pays<sup>44</sup>, il a été déclaré que les partis politiques sont des entités juridiques distinctes des organisations de la société civile.
43. Pour six pays<sup>45</sup>, il a été indiqué que les ONG n'ont aucune restriction formelle concernant l'exercice d'activités « politiques » et, pour deux autres<sup>46</sup>, que la seule restriction à l'exercice d'activités politiques serait l'exclusion du statut d'organisme de bienfaisance.
44. Pour un pays<sup>47</sup>, il a été déclaré que les ONG peuvent recevoir un soutien financier de partis politiques, mais qu'elles ne peuvent pas leur apporter un tel soutien et qu'il n'existe aucune réglementation des activités de prise de position ou de lobbying.
45. Concernant un autre pays<sup>48</sup>, il a été déclaré qu'il est interdit aux ONG de s'engager dans des œuvres « politiques » lorsqu'elles acceptent des dons provenant de certaines sources ou dépassant un certain montant.

---

39. (*suite*) mentales ou autres des individus); République slovaque (voir également les activités pouvant entraîner la dissolution des organisations dans la note de bas de page 244); Slovénie (celles visant à provoquer un changement forcé de l'ordre constitutionnel, la commission d'un délit ou l'incitation à l'inégalité nationaliste, raciale, religieuse ou autre, l'encouragement de la haine et de l'intolérance nationaliste, raciale, religieuse ou autre et l'incitation à la guerre); Espagne (toute glorification du totalitarisme. En outre, les ONG ne peuvent pas être organisées sous la forme d'une église ou de toute autre communauté religieuse, d'un parti politique, d'un syndicat ou d'une chambre); Suède (activités de nature militaire ou quasi militaire, ou visant la persécution d'un groupe de la population en raison de son origine ethnique, de sa couleur ou d'autres caractéristiques similaires); Turquie (voir les activités pouvant donner lieu à la dissolution des organisations dans les notes de bas de page 221 et 244. En outre, les associations ne peuvent pas constituer des plateformes entre elles ou avec d'autres fondations, syndicats et autres organisations similaires de la société civile pour réaliser un objet et agir dans un domaine restreint par la loi); et Ukraine (objectifs ou actions visant la suppression de l'indépendance ukrainienne, la modification de l'ordre constitutionnel par des actions violentes, l'atteinte à la souveraineté territoriale et à l'intégrité de l'État, la mise en danger de la sécurité nationale, la prise illégale du pouvoir, l'apologie de la guerre et de la violence, l'incitation à la haine raciale, interethnique et religieuse, une atteinte aux droits et libertés des personnes ainsi que la propagande des régimes totalitaires communistes et/ou nazis et de leurs symboles).

40. Irlande (celles qui ont le statut d'organismes de bienfaisance).

41. République de Moldova (cependant, il y aurait un discours politique hostile suggérant que les ONG sont les instruments d'intérêts étrangers cherchant à influencer la politique nationale et à porter atteinte à la souveraineté nationale).

42. Ukraine (les objectifs des associations peuvent inclure non seulement la protection des droits et des libertés mais aussi la satisfaction des intérêts publics, notamment économiques, sociaux, culturels et environnementaux).

43. Andorre et Monaco.

44. Albanie, Autriche, Espagne, Lettonie, Macédoine du Nord, Monténégro et Royaume-Uni. Mais voir aussi la note de bas de page suivante.

45. Albanie, Andorre, Chypre, Croatie, Hongrie et République tchèque (ceci ne s'applique pas aux ONG ayant un statut d'utilité publique. Les « activités politiques directes » sont définies comme des activités menées au nom d'un parti, d'une délégation ou de candidats à des élections. Les partis politiques sont une forme spéciale d'association nécessitant un enregistrement distinct et obéissant à des règles spécifiques qui leur sont applicables).

46. Estonie (à cette fin, la loi relative à l'impôt sur le revenu définit une association politique comme étant un parti politique ou une coalition électorale ou, si son objectif principal ou son activité principale consiste à organiser des campagnes ou à collecter des dons pour ou contre un parti politique ou une coalition électorale ou une personne candidate à une fonction à laquelle elle doit être élue ou nommée pour l'exercice de fonctions publiques. De telles activités seraient également considérées comme un « financement occulte » de partis politiques ou de campagnes, ce qui est interdit par la loi sur les partis politiques) et Royaume-Uni (les organismes de bienfaisance ne peuvent pas avoir un « objectif politique », qui ne concerne pas uniquement la politique des partis, mais couvre tout objectif visant à : promouvoir les intérêts d'un parti politique particulier ; obtenir ou s'opposer à toute modification de la loi, que ce soit au Royaume-Uni ou à l'étranger ; et obtenir ou s'opposer à un changement de politique ou de décisions du gouvernement central, des autorités locales ou d'autres organismes publics, que ce soit au Royaume-Uni ou à l'étranger. Toutefois, un organisme de bienfaisance qui vient en aide aux personnes en situation de pauvreté peut fournir aux politiciens des informations découlant de ce travail ainsi que des informations sur les conséquences des politiques gouvernementales sur ses usagers).

47. Turquie.

48. Irlande (cette restriction couvre les activités de promotion, d'opposition ou de commentaire de la politique publique, ce qui peut concerner toutes les activités de prise de position, à tout moment de la vie politique, et non pas uniquement celles menées dans le cadre d'une élection ou d'un référendum. Pour plus de précisions, voir la note de bas de page 303).

46. Pour un autre pays encore<sup>49</sup>, il a été signalé que certaines ONG peuvent poursuivre leurs objectifs par des moyens politiques lorsqu'elles ne le font qu'occasionnellement et dans une mesure limitée par rapport à leurs autres activités.
47. Dans certains pays, des restrictions s'appliquent aux ONG qui entreprennent les diverses formes d'activités politiques suivantes :
- participer à des élections ou au financement de partis politiques<sup>50</sup> ;
  - promouvoir les intérêts d'un parti politique ou d'un candidat politique au niveau local, national ou international<sup>51</sup> ;
  - faire campagne<sup>52</sup> ;
  - apporter une contribution financière, matérielle ou autre à un parti politique<sup>53</sup> ;
  - participer aux campagnes préélectorales de partis politiques et de candidats, collecter des fonds pour des partis politiques et leurs candidats et financer des candidats et des partis politiques<sup>54</sup> ;
  - exercer les activités d'un parti politique<sup>55</sup> ;
  - se livrer à toute activité politique, directement ou par l'intermédiaire de tiers, et diffuser de la publicité politique<sup>56</sup> ; ou
  - poursuivre des objectifs politiques et mener des activités politiques qui ne sont propres qu'aux seuls partis politiques<sup>57</sup>.
48. Dans le cas d'un pays<sup>58</sup>, il a été déclaré qu'il existe une définition très élaborée des « activités politiques » qui ne doivent pas être entreprises par des ONG désignées comme des « agents étrangers ».

49. Allemagne (les organismes enregistrés en tant qu'organismes de bienfaisance ne sont pas autorisés – à l'exception de certains objectifs expressément énoncés – à influencer la formation de la volonté politique et la formation de l'opinion publique. L'éducation politique, qui est un objectif à but non lucratif dans le code fiscal, exige donc désormais la neutralité et ne permet pas aux ONG de développer ou de défendre leur propre opinion politique en général. Cela a conduit certaines d'entre elles à perdre leur statut d'organisme de bienfaisance et d'autres à ne pas participer à des manifestations ou à ne pas publier de déclarations politiques par crainte de perdre ce statut).

50. Azerbaïdjan.

51. Malte (les ONG ne peuvent pas non plus être contrôlées par un parti politique ou être liées ou affiliées à un parti politique).

52. Kosovo\*.

53. Géorgie (mais il est possible de servir l'objectif du développement institutionnel des partis politiques en général, par le biais de programmes éducatifs, de séminaires et de conférences publiques par exemple) ; Kosovo\* et République de Moldova.

54. Bosnie-Herzégovine et République slovaque.

55. Macédoine du Nord (en d'autres termes, elles ne peuvent pas fournir un financement direct ou indirect à un parti politique particulier ou influencer les élections, ce dernier point couvrant la participation à l'organisation des élections et à la campagne électorale d'un parti politique particulier ou le financement direct ou indirect de sa campagne électorale).

56. Lituanie (ceci s'applique aux fondations de bienfaisance et de soutien. Par publicité politique, on entend les informations diffusées par un homme politique d'État, un parti politique, un membre d'un parti politique, un participant à une campagne politique, en leur nom et/ou sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit, à titre onéreux ou gratuit, pendant ou entre les campagnes politiques, afin d'influencer les électeurs lors d'élections ou de référendums, ou la diffusion promouvant un homme politique d'État, un parti politique, un membre d'un parti politique ou un participant à une campagne politique, ainsi que leurs idées, leurs objectifs ou leur programme).

57. Bulgarie.

58. Fédération de Russie. Une organisation reconnue comme engagée dans une « activité politique » est une organisation qui mène des activités dans le domaine de « l'édification de l'État ; la protection des fondements du système constitutionnel ; la structure fédérale ; la protection de la souveraineté et de l'intégrité territoriale ; l'État de droit ; la sécurité de l'État et du public ; la défense nationale ; la politique étrangère ; le développement socio-économique et national ; le développement du système politique ; les activités des organes de l'État ; les organes d'autonomie locale ou l'application de la loi ». Les types d'activités considérés comme des activités « politiques » sont : la participation à l'organisation et à la tenue d'événements publics sous la forme de réunions, de rassemblements, de manifestations, de défilés ou de piquets de grève ou diverses combinaisons de ces formes ; l'organisation et la tenue de débats publics, de discussions et de discours ; la participation à des activités visant à obtenir un résultat particulier lors d'élections ou de référendums, à la surveillance d'élections ou de référendums, à la formation de commissions électorales ou référendaires, et aux activités de partis politiques ; les appels publics aux organismes d'État, aux autorités locales et aux agents publics, ainsi que d'autres actions influençant les activités de ces organismes, y compris celles visant à adopter, modifier ou abroger des lois ou d'autres actes juridiques réglementaires ; la diffusion, y compris par l'utilisation de technologies modernes de l'information, d'opinions sur les décisions prises et les politiques mises en œuvre par les organismes gouvernementaux ; la formation d'opinions et de croyances sociales et politiques, y compris par des sondages d'opinion et la publication de résultats ou d'autres recherches sociologiques ; le fait d'encourager des citoyens, y compris des mineurs, à participer à ces activités ; et le financement de ces activités. Les activités qui ne sont pas considérées comme politiques sont celles qui concernent « la science, la culture, l'art, les soins de santé, la protection de la santé publique, les services sociaux, le soutien et la protection sociale des personnes, la protection de la mère et de l'enfant, le soutien social aux personnes handicapées, la promotion de modes de vie sains, la culture physique et les sports, la protection de la faune et de la flore et les activités de bienfaisance ». Dans la pratique, ces exemptions ne sont pas toujours prises en considération par les autorités lorsqu'elles classent les ONG en tant qu'« agents étrangers ». Par exemple, plusieurs ONG travaillant sur des questions de protection de l'environnement ou de santé publique ont été désignées comme « agents étrangers » par le ministère russe de la Justice. Concernant la désignation en tant qu'« agent étranger », voir les paragraphes 151 et 161.

49. Pour deux pays<sup>59</sup>, il a été déclaré que le fait pour des ONG de ne pas être affiliées politiquement ou de ne pas servir des objectifs politiques est considéré comme une bonne pratique.
50. En outre, concernant deux autres pays<sup>60</sup>, il a été déclaré que les ONG ne peuvent pas chercher à exercer les pouvoirs relevant de l'État et des autorités locales.

## E. Création d'ONG sans personnalité juridique<sup>61</sup>

51. Pour trente-huit pays<sup>62</sup>, il a été déclaré que les ONG ne sont nullement tenues de se constituer en personnes morales, et qu'il n'y a pas non plus de conditions applicables à la création d'ONG n'ayant pas ce statut juridique.
52. Concernant un autre pays<sup>63</sup>, il a été déclaré que les ONG d'un domaine particulier doivent avoir une personnalité juridique, mais qu'en dehors de ce domaine, ce n'est pas nécessaire.
53. Pour trois autres pays<sup>64</sup>, il a été déclaré qu'une ONG qui ne cherchera pas ensuite à devenir une personne morale est tenue d'envoyer une notification au ministère de la Justice ou à un organe du gouvernement local pour sa création.
54. Bien que pour un pays, il ait été indiqué que les ONG non constituées en tant que personnes morales ne sont nullement tenues de présenter leurs documents constitutifs aux autorités ni d'être enregistrées, elles peuvent néanmoins être incluses dans le registre des « agents étrangers » des associations non enregistrées<sup>65</sup>.
55. En outre, bien qu'il ait été déclaré qu'il n'y a pas de dispositions légales régissant les ONG sans personnalité juridique dans deux pays<sup>66</sup>, il n'était pas clairement précisé si leur création était ainsi empêchée.
56. Toutefois, dans le cas de trois autres pays<sup>67</sup>, il a été indiqué que la création d'ONG sans personnalité juridique n'était absolument pas possible et, que dans un autre pays encore<sup>68</sup>, l'organisation ou la participation à l'activité d'une telle organisation constitue une infraction administrative.

59. Albanie et Roumanie.

60. Azerbaïdjan et République slovaque (sauf autorisation par une loi spécifique).

61. Est-il possible de créer une ONG sans qu'elle soit dotée de la personnalité juridique et, si c'est le cas, existe-t-il des conditions – en droit ou dans la pratique – à respecter pour cette création ?

62. Albanie (la tendance générale consiste toutefois à créer les ONG en tant que personnes morales) ; Allemagne (un groupe agissant sur la base d'une volonté collective, une association de membres non enregistrée ou une fiducie sans personnalité juridique) ; Arménie (il est possible d'organiser des initiatives publiques sans créer une personne morale) ; Autriche (mais la personnalité juridique est nécessaire pour agir officiellement et avec l'aide des cotisations des membres et/ou des programmes d'aide de l'État) ; Belgique ; Bulgarie (il n'est pas obligatoire d'être une personne morale mais les ONG en cours de constitution doivent le préciser dans les documents relatifs à leurs activités) ; Chypre (mais elles peuvent ne pas être reconnues ou consultées par le gouvernement ni recevoir d'informations officielles) ; Croatie (les associations informelles sont soumises aux réglementations applicables aux partenariats mais les initiatives civiques ne peuvent pas participer à des transactions juridiques ni recevoir des fonds du secteur public) ; Danemark ; Espagne ; Estonie ; Fédération de Russie (elles doivent compter au moins trois participants qui approuvent les statuts) ; Finlande ; France (tous ses actes sont ceux de ses membres. En outre, son nom ne peut pas être protégé, elle ne peut pas ouvrir un compte bancaire, signer un bail, recevoir des subventions publiques ou des dons, ni collecter des dons ou des legs) ; Géorgie ; Hongrie ; Irlande (mais elles ne peuvent pas conclure de contrats ni détenir de biens) ; Kosovo\*(réseaux et initiatives informels) ; Islande (sans personnalité juridique, il n'est pas possible d'obtenir un numéro d'identification et donc d'ouvrir un compte bancaire) ; Lettonie (les acteurs civils peuvent agir sous la forme d'un mouvement informel mais ces mouvements ne sont pas considérés comme des ONG) ; Liechtenstein (pas couramment utilisées) ; Lituanie (mais ce n'est pas courant) ; Luxembourg ; Malte ; Monténégro (groupe informel de ressortissants) ; Norvège (groupes, mouvements, campagnes, etc.) ; Pays-Bas ; Pologne (la forme la plus courante est l'« association ordinaire », qui requiert trois fondateurs, lesquels doivent exprimer la volonté de créer une organisation, adopter des règles et décider de la nomination d'un représentant ou d'un conseil d'administration. Une association ordinaire peut recevoir des fonds pour son fonctionnement qui peuvent prendre la forme de cotisations de ses membres, de dons, de legs, de biens de l'association, de collectes publiques, ainsi que de subventions. Il existe également des conseils paroissiaux et des conseils de parents d'élèves dans les écoles) ; Portugal ; République de Moldova (pas couramment utilisées et elles ne sont pas en mesure d'accéder à des ressources financières sous la forme de subventions ou de services contractuels) ; République slovaque (associations informelles) ; Royaume-Uni (associations non constituées en sociétés) ; Roumanie ; Serbie ; Slovénie (initiative citoyenne) ; Suède ; Suisse (elles peuvent être constituées en sociétés simples régies par le Code des obligations) ; et Turquie (plateformes, initiatives et groupes).

63. Grèce (celles qui travaillent dans le domaine de la migration).

64. Azerbaïdjan, Pologne (une évaluation formelle est faite quant au caractère exhaustif et à l'exactitude de la demande et l'association doit obtenir un numéro REGON (numéro d'enregistrement des statistiques publiques) et NIP (numéro d'identification fiscale)) et Ukraine.

65. Fédération de Russie.

66. Italie et Monaco.

67. Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord et Saint-Marin.

68. Bélarus.

## F. Fondateurs, membres et dirigeants d'ONG dotés d'une personnalité juridique<sup>69</sup>

### Fondateurs

57. Pour dix-huit pays<sup>70</sup>, aucune restriction concernant les personnes pouvant créer une ONG n'a été déclarée.
58. Pour deux autres pays<sup>71</sup>, les fonctions de fondateurs ont été déclarées ouvertes aux ressortissants nationaux, aux personnes morales et aux ressortissants étrangers qui y résident. Cependant, dans l'un de ces pays<sup>72</sup>, les membres des forces armées, les agents de la force publique et certains fonctionnaires ne peuvent pas occuper ces fonctions.
59. Pour deux pays<sup>73</sup>, il a été déclaré que les fondateurs d'un certain type d'ONG peuvent n'être âgés que de 16 ans, sauf dans le cas de l'un de ces pays<sup>74</sup> où cela signifierait qu'ils deviendraient également fondés de pouvoir d'une ONG ayant le statut d'organisme de bienfaisance.
60. Concernant sept autres pays<sup>75</sup>, il a été déclaré que toute personne morale ou physique (qu'elle soit ressortissante nationale ou étrangère, dès lors qu'elle a atteint l'âge de 18 ans) ou tout groupe composé de ces personnes peut créer une ONG. Dans un autre pays<sup>76</sup>, il a été indiqué que les mêmes conditions s'appliquent également, mais que les ressortissants étrangers doivent être résidents du pays en question et que les personnes physiques doivent avoir la pleine capacité juridique.
61. Pour un pays<sup>77</sup>, il a été indiqué que les fondateurs doivent être âgés d'au moins 18 ans et que les ressortissants étrangers et les apatrides doivent être en situation régulière.
62. Dans le cas d'un autre pays<sup>78</sup>, il a été déclaré que toute personne résidant dans le pays peut fonder une ONG, à la condition que les fondateurs étrangers y résident de manière permanente.
63. Il a été indiqué dans un pays<sup>79</sup> que les fondateurs doivent répondre à une série d'exigences en fonction de la nature de l'ONG concernée. Ainsi, les ressortissants étrangers peuvent créer des associations publiques internationales mais pas des associations nationales ou locales. En outre, les ressortissants étrangers ne peuvent pas créer une fondation sans enregistrer au préalable leur contribution en tant qu'aide étrangère. De plus, les ressortissants doivent être âgés d'au minimum 18 ans pour pouvoir créer une association publique et d'au minimum 16 ans pour pouvoir créer une association publique pour la jeunesse et l'enfance. Toutefois, les ressortissants qui figurent sur la « liste de surveillance préventive » ne peuvent en aucun cas être fondateurs. Par ailleurs, les personnes morales ne peuvent pas être fondatrices d'associations publiques.
64. Les restrictions concernant l'accès au statut de fondateur diffèrent également dans un autre pays<sup>80</sup> en fonction du type d'ONG concerné.
65. Dans le cas d'un autre pays<sup>81</sup>, il a été signalé qu'au moins un des fondateurs doit être un ressortissant âgé de plus de 18 ans.

---

69. Existe-t-il des restrictions (par exemple, d'âge, de nationalité ou d'autres statuts) concernant les personnes qui peuvent (a) créer une ONG, (b) en devenir membre ou (c) être membre de son organe de direction ?

70. Albanie, Autriche, Danemark, Espagne, Hongrie, Irlande (à l'exception d'une société à responsabilité limitée par garantie, car les ressortissants non européens/EEE et non suisses sont exclus), Islande (mais les personnes responsables de l'enregistrement et des finances de l'organisation doivent être âgées de plus de 18 ans), Italie, Kosovo\*, Lettonie, Liechtenstein, Malte, Monaco, Norvège, Portugal, République tchèque, Suède et Suisse.

71. Bosnie-Herzégovine (depuis au moins un an) et Turquie.

72. Turquie (ceux qui travaillent dans des institutions dont les lois organiques comportent des dispositions restrictives à cet effet).

73. France (associations) et Royaume-Uni (les fondés de pouvoir d'un organisme de bienfaisance doivent être âgés d'au moins 18 ans, mais les fondateurs d'une société à responsabilité limitée par garantie ou d'un organisme de bienfaisance constitué en société peuvent être âgés de 16 ans).

74. Royaume-Uni.

75. Allemagne (en fonction de la forme juridique de l'ONG et de la nécessité d'actions légales et pas simplement profitables, les financeurs doivent avoir l'âge légal et la capacité juridique ou obtenir le consentement de leur tuteur légal); Bulgarie; Estonie (les personnes âgées de 15 à 17 ans peuvent créer des organisations de la jeunesse et des églises sans le consentement de leurs parents); Géorgie; Grèce; Lituanie (les ressortissants étrangers doivent passer par un notaire car la création électronique d'une ONG nécessite une signature électronique qualifiée, qui n'est disponible que pour les ressortissants nationaux); et Slovaquie.

76. Pologne.

77. Fédération de Russie (il existe toutefois certaines exceptions concernant les ressortissants étrangers et les apatrides, à savoir ceux dont le séjour ou la résidence a été déclaré indésirable, ceux qui sont détenus dans un lieu de privation de liberté en vertu d'une décision de justice et ceux qui sont poursuivis en vertu des dispositions de la législation anti-extrémiste et anti-terroriste).

78. Azerbaïdjan.

79. Bélarus.

80. Ukraine (seuls les individus qui sont des ressortissants nationaux ou des étrangers et apatrides résidant dans le pays et qui sont âgés d'au moins 18 ans peuvent fonder des associations publiques; les enfants âgés de 14 ans peuvent fonder des OSC pour la jeunesse et l'enfance et les personnes morales de droit privé (y compris les associations dotées de la personnalité juridique) peuvent fonder des unions civiles).

81. République slovaque (association civique mais la restriction de la citoyenneté n'est pas nécessairement appliquée dans la pratique).

66. De même, dans un autre pays<sup>82</sup> encore, il est indiqué que trois des cinq fondateurs – personnes physiques ou morales – doivent être des résidents du pays.
67. Pour quatre autres pays<sup>83</sup>, il a été indiqué qu'il existe certaines restrictions quant à la mesure dans laquelle les enfants et les personnes privées de capacité juridique peuvent être fondateurs et, pour l'un d'entre eux<sup>84</sup>, qu'au moins l'un des trois fondateurs requis doit également être majeur.
68. Cependant, dans deux autres pays<sup>85</sup>, il a été déclaré que des enfants âgés de 14 ans pouvaient être fondateurs d'une ONG dans certaines circonstances.
69. Concernant un pays<sup>86</sup>, il a été indiqué que les fondateurs ne peuvent pas être des personnes privées de leur capacité juridique et qu'elles doivent également résider dans le pays.
70. Pour un pays<sup>87</sup>, il a été déclaré que les autorités et institutions publiques ou les entreprises publiques et municipales ne peuvent pas être fondatrices d'ONG. En outre, pour deux autres pays<sup>88</sup>, les partis politiques, les organisations religieuses, les syndicats et les personnes morales non autorisées par la loi à créer des ONG ne peuvent pas en être les fondateurs.
71. Dans le cas d'un pays<sup>89</sup>, il a été indiqué qu'un fondateur ne peut pas être une personne condamnée, dans le pays ou ailleurs, à une peine d'emprisonnement pour certaines infractions.
72. Pour un autre pays<sup>90</sup> encore, il a été indiqué que l'enregistrement peut être refusé lorsque le fondateur envisagé a été reconnu coupable d'un délit en raison d'un manque d'honnêteté ou d'une disgrâce morale, bien que dans la pratique, cela semble être interprété comme couvrant la condamnation à un quelconque délit. Dans ce pays, il semble également exister une pratique consistant à exiger que la personne concernée ait une adresse dans sa zone non occupée<sup>91</sup>.

### **Membres**

73. Concernant vingt-deux pays<sup>92</sup>, il a été déclaré qu'il n'y a aucune restriction quant aux personnes pouvant devenir membres.
74. Pour un pays<sup>93</sup>, il a été déclaré que l'adhésion est limitée aux personnes physiques dans le cas de certaines formes d'ONG.
75. Concernant un autre pays<sup>94</sup>, il a été indiqué qu'il n'y a généralement pas de limite à l'adhésion aux ONG, mais qu'il existe des restrictions d'âge pour tout membre devant occuper une fonction particulière au sein de celles-ci.
76. Dans un pays, il a été signalé que l'adhésion est ouverte à toute personne âgée de plus de 16 ans<sup>95</sup>.

82. Macédoine du Nord.

83. Croatie (les deux requièrent le consentement écrit certifié de leur représentant légal ou de leur tuteur) ; Finlande (les fondateurs doivent être âgés de plus de 15 ans) ; Macédoine du Nord (les fondateurs peuvent être âgés de plus de 15 ans mais le consentement de leur représentant légal est requis) ; et Pays-Bas (uniquement avec le consentement de leur représentant légal, bien qu'un enfant âgé de 16 ans puisse demander au juge cantonal de lui accorder certains pouvoirs conférés aux adultes, ce qui lui permettrait de surmonter cette restriction).

84. Croatie.

85. Autriche (en accord avec les autorités) et Monténégro (avec le consentement de leurs parents).

86. Serbie.

87. République de Moldova (cette restriction ne s'applique pas aux établissements d'enseignement). Les exigences précédentes concernant l'âge et le lieu de résidence des fondateurs personnes physiques ont été supprimées.

88. Arménie et Slovaquie.

89. Saint-Marin (à savoir, deux ans d'emprisonnement pour des délits contre la propriété, la foi publique, l'économie publique ou pour trafic de stupéfiants, commis au cours des 15 dernières années, ainsi que toute condamnation pour corruption, utilisation de factures pour des opérations fictives, évasion fiscale, usure, faillite frauduleuse ou recyclage, pour des délits commis au cours des 15 dernières années. En outre, cette déchéance s'applique également à ceux qui ont fait l'objet de condamnations non définitives, ou qui sont impliqués dans un procès pénal en cours pour association mafieuse ou financement du terrorisme).

90. Chypre.

91. Dans la pratique, il s'agit d'un élément qui peut être établi par une facture de services publics.

92. Albanie ; Autriche ; Bosnie-Herzégovine ; Chypre ; Espagne ; Finlande ; Géorgie ; Islande (aucune cotisation ou aucun engagement financier ne peut être perçu ou pris par des personnes de moins de 18 ans) ; Italie ; Kosovo\* ; Lettonie ; Liechtenstein ; Luxembourg (toutefois, une association ne pourra pas se prévaloir de la personnalité juridique à l'égard des tiers – qui auront néanmoins le droit de se prononcer contre elle – si les trois cinquièmes de ses membres ne sont pas des ressortissants nationaux) ; Malte ; Monaco ; Monténégro ; Norvège ; Portugal (mais une association de jeunes doit comporter 80 % de membres âgés de 30 ans ou moins) ; République tchèque ; Slovaquie ; Suède ; et Suisse.

93. Ukraine (les personnes morales peuvent être membres d'unions civiles mais pas d'associations publiques).

94. Royaume-Uni (les administrateurs de sociétés à responsabilité limitée par garantie doivent être âgés de plus de 16 ans et les personnes participant à la gestion de toute forme d'ONG à caractère caritatif doivent être âgées de 18 ans révolus).

95. France.

77. Concernant deux autres pays<sup>96</sup>, il a été signalé que les membres doivent dans presque tous les cas être âgés de plus de 18 ans. Il a également été indiqué qu'il en va de même dans un autre pays<sup>97</sup>, qui exige en outre que les ressortissants étrangers et les apatrides soient légalement présents sur son territoire et qui prévoit certaines stipulations pour l'adhésion aux associations publiques de la jeunesse et de l'enfance<sup>98</sup>.
78. Pour dix autres pays<sup>99</sup>, il a été indiqué que seules certaines conditions doivent être respectées concernant l'adhésion des enfants et, que dans l'un d'entre eux<sup>100</sup>, il doit être mis fin à l'adhésion des personnes sous tutelle complète.
79. Dans un pays<sup>101</sup>, il a été signalé que l'adhésion aux ONG de la jeunesse prend fin à l'âge de 35 ans.
80. Pour deux pays<sup>102</sup>, il a été indiqué que les autorités et institutions publiques ou les entreprises publiques et municipales ne peuvent pas être membres et, pour un autre pays<sup>103</sup>, que les membres des forces armées, les agents de la force publique et certains fonctionnaires ne peuvent devenir membres, mais que les personnes morales et les ressortissants étrangers résidant sur le territoire le peuvent.
81. Concernant un pays<sup>104</sup>, il a été signalé qu'une personne condamnée, dans ce pays ou ailleurs, à une peine d'emprisonnement pour certaines infractions ne peut devenir membre d'une ONG.
82. Concernant un autre pays<sup>105</sup>, il a été déclaré que les partis politiques, les organisations religieuses, les syndicats et les personnes morales non autorisées par la loi à créer des ONG ne peuvent pas en être membres.

### **Dirigeants**

83. Concernant quinze pays<sup>106</sup>, il a été déclaré qu'il n'existe aucune restriction quant aux personnes pouvant siéger au sein des organes de direction d'une ONG.
84. Dans un pays<sup>107</sup>, il a été indiqué que les dirigeants doivent jouir de tous leurs droits civils et, dans le cas d'une forme d'ONG, qu'ils doivent également présenter un casier judiciaire vierge.
85. Concernant un autre pays<sup>108</sup>, il a été indiqué que les non-ressortissants qui ne sont pas résidents ne devraient pas constituer une majorité des membres de l'organe de direction d'une ONG.

96. Estonie (mais les personnes âgées de 15 à 17 ans peuvent adhérer à des organisations de jeunesse et rejoindre une église sans le consentement de leurs parents) et Allemagne (pour des actions légales et non simplement profitables, les membres doivent être majeurs et disposer de la capacité juridique ou obtenir le consentement de leur tuteur légal).

97. Fédération de Russie (il existe toutefois certaines exceptions, à savoir les personnes dont le séjour ou la résidence a été déclaré indésirable, les personnes détenues dans un lieu de privation de liberté en vertu d'une décision de justice et les personnes poursuivies en vertu des dispositions de la législation anti-extrémiste et anti-terroriste).

98. L'âge requis pour y adhérer est respectivement de 14 et 8 ans.

99. Arménie (sur demande d'un représentant légal pour les personnes âgées de moins de 14 ans et celles âgées de 14 à 18 ans si ces dernières ne sont pas reconnues pleinement capables, avec consentement écrit de leur part dans le cas des enfants âgés de 14 ans et plus); Autriche (ils doivent être âgés de 14 ans); Bélarus (les personnes âgées de moins de 16 ans doivent disposer du consentement de leurs représentants légaux); Bulgarie (les personnes âgées de 15 à 18 ans peuvent être membres, mais les personnes âgées de moins de 14 ans ne peuvent y adhérer que par l'intermédiaire de leurs tuteurs); Croatie (le représentant légal ou le tuteur des personnes âgées de moins de 14 ans doit faire une déclaration écrite et le consentement écrit du représentant légal ou du tuteur est nécessaire dans le cas des enfants âgés de 14 ans et plus); Lituanie (les personnes âgées de moins de 18 ans ne peuvent être membres que d'associations dont les objectifs sont liés aux besoins de l'enfance et de la jeunesse); Pays-Bas (consentement de leurs parents); Macédoine du Nord (les personnes âgées de moins de 14 ans doivent obtenir le consentement de leur représentant légal); Pologne (les personnes âgées de moins de 16 ans peuvent être membres d'une association avec le consentement de leurs tuteurs et sans droit de vote); Roumanie (les personnes âgées de plus de 14 ans peuvent être membres avec le consentement de leurs parents ou de leurs tuteurs); et Serbie (le consentement du représentant légal des enfants de moins de 14 ans est nécessaire).

100. Bulgarie.

101. Azerbaïdjan.

102. Azerbaïdjan et République de Moldova (cette restriction ne s'applique pas aux établissements d'enseignement).

103. Turquie (les fonctionnaires concernés par cette limitation sont ceux qui travaillent dans des institutions dont les lois organiques comportent des dispositions restrictives à cet effet).

104. Saint-Marin (à savoir, deux ans d'emprisonnement pour des délits contre la propriété, la foi publique, l'économie publique ou pour trafic de stupéfiants, commis au cours des 15 dernières années, ainsi que toute condamnation pour corruption, utilisation de factures pour des opérations fictives, évasion fiscale, usure, faillite frauduleuse ou recyclage, pour des délits commis au cours des 15 dernières années. En outre, cette déchéance s'applique également à ceux qui ont fait l'objet de condamnations non définitives, ou qui sont impliqués dans un procès pénal en cours pour association mafieuse ou financement du terrorisme).

105. Arménie.

106. Albanie, Autriche, Espagne, Italie, Kosovo\*, Lettonie, Liechtenstein, Malte, Monténégro, Norvège, Portugal (mais pour les associations de la jeunesse, 80 % des membres de l'organe exécutif doivent être âgés de moins de 30 ans), République tchèque, Suède, Suisse et Ukraine (mais une personne peut être tenue de démissionner pour être candidate à un poste d'agent public afin d'éviter tout conflit d'intérêts).

107. Pologne (l'exigence d'un casier judiciaire vierge s'applique aux organismes d'intérêt public).

108. Turquie.

86. Concernant deux autres pays<sup>109</sup>, il a été signalé qu'il n'y a aucune restriction sur la nationalité des membres de l'organe de direction, mais qu'ils doivent être âgés de plus de 16 ans.
87. Concernant deux pays<sup>110</sup>, il a été indiqué que la majorité des administrateurs de certaines ONG sont tenus d'y résider, tandis que pour un autre pays<sup>111</sup>, l'obligation de résidence s'applique au président, qui doit également être âgé de plus de 18 ans.
88. Pour un pays<sup>112</sup>, il a été indiqué qu'il semble y avoir une réticence à accepter au sein du conseil d'administration des membres qui ne sont pas des ressortissants nationaux, mais qu'il n'existe aucune exigence légale spécifique à cet effet.
89. Dans cinq autres pays, il a été déclaré que les seules exigences relatives à la direction concernent la participation des mineurs aux assemblées des ONG: dans l'un d'entre eux<sup>113</sup>, cela doit être prévu dans les statuts et les mineurs doivent disposer du consentement de leur représentant légal ou de leur tuteur; dans deux autres<sup>114</sup>, seul le consentement des parents ou du tuteur est requis; et dans deux autres encore<sup>115</sup>, cette participation n'est pas autorisée.
90. Pour un pays<sup>116</sup>, la majorité des membres du conseil d'administration doit résider dans ce pays et les membres en question ne peuvent pas avoir moins de 18 ans.
91. Concernant quatre pays<sup>117</sup>, il a été indiqué que les membres du conseil d'administration doivent être âgés de plus de 18 ans.
92. Concernant trois autres pays<sup>118</sup>, il a été déclaré que les membres doivent être âgés d'au moins 18 ans pour siéger au sein des organes élus d'une association publique.
93. Pour un autre pays<sup>119</sup>, il a été indiqué que le représentant d'une ONG doit résider dans le pays et être également âgé de plus de 18 ans.
94. Outre les exigences générales régissant l'adhésion à une ONG, il a été indiqué que les avocats ne peuvent pas être membres des organes de direction des ONG dans un pays<sup>120</sup>, que les représentants du gouvernement ne peuvent pas siéger au conseil d'administration de certaines ONG dans un autre pays<sup>121</sup> et que les fonctionnaires d'un troisième pays<sup>122</sup> sont soumis à certaines restrictions pour ce faire.

109. France (sous réserve de l'accord écrit préalable de leur représentant légal, ils peuvent accomplir tous les actes utiles à son administration, à l'exception des actes de disposition) et Royaume-Uni (dans le cas de sociétés à responsabilité limitée par garantie. Leurs bureaux doivent toutefois se trouver dans le pays. Pour les organismes de bienfaisance, les membres de l'organe de direction doivent être âgés de plus de 18 ans).

110. Irlande (cette restriction s'applique lorsqu'une exonération fiscale pour les organismes de bienfaisance est demandée) et Hongrie (dans le cas des fondations).

111. Finlande (des exceptions peuvent être accordées par l'Office des brevets et de l'enregistrement).

112. Chypre.

113. Croatie (exceptionnellement, si les statuts d'une association définissent plusieurs catégories de membres, les statuts peuvent également préciser que seules certaines catégories de membres pourront siéger lors des assemblées de l'association, c'est-à-dire que seules ces catégories de membres auront le droit de prendre des décisions au sein de l'assemblée. Les adultes n'ayant pas la capacité juridique d'agir participent aux travaux de l'assemblée et peuvent y prendre des décisions de la manière prévue par les statuts. Les membres mineurs d'une association participent aux travaux de l'assemblée de l'association de la manière prévue par les statuts. Ainsi, si les statuts le prévoient, les mineurs de 14 ans peuvent prendre des décisions lors des assemblées à condition que leur représentant légal ou leur tuteur ait donné son consentement).

114. Allemagne (pour des actions légales et non simplement profitables) et Pays-Bas (bien qu'un enfant âgé de 16 ans puisse demander au juge cantonal de lui accorder certains pouvoirs conférés aux adultes, ce qui lui permettrait d'outrepasser cette restriction).

115. Islande et Lettonie.

116. Monaco.

117. Autriche (les autorités peuvent autoriser les personnes âgées de plus de 14 ans à siéger); Bulgarie; Estonie (mais un tribunal peut autoriser les personnes âgées de 15 à 17 ans à siéger également. Aucun membre n'est tenu d'avoir une adresse en Estonie, mais dans ce cas, un « interlocuteur » doit être désigné (ce service est fourni par des sociétés agréées de droit privé)); et Hongrie (dans le cas des fondations, deux des trois membres de leur conseil d'administration doivent également être résidents).

118. Bélarus, Lituanie et Slovaquie.

119. Macédoine du Nord.

120. Serbie.

121. Belgique (celles agréées et financées pour mener des activités de coopération au développement).

122. Géorgie (un fonctionnaire n'a le droit d'occuper aucun poste au sein d'une personne morale de droit privé (ce qui inclut les ONG) si ce poste implique la perception d'un salaire ou l'appartenance à un organe représentatif de quelque niveau que ce soit. Un fonctionnaire ne peut pas non plus être un représentant légal ni un mandataire d'une personne physique ou morale (loi de Géorgie sur les conflits d'intérêts et la corruption dans la fonction publique, articles 13.2 et 13.9)).

95. Là encore, outre les exigences générales régissant l'adhésion à une ONG, certaines personnes n'ont pas le droit de siéger au sein des organes de direction des ONG dans deux autres pays<sup>123</sup>.
96. De même, pour un autre pays<sup>124</sup> encore, il a été déclaré que les membres du conseil d'administration d'une certaine forme d'ONG ne doivent pas avoir été condamnés pour une infraction pénale délibérée.
97. De même, pour un pays<sup>125</sup>, il a été indiqué qu'une personne condamnée, dans ce pays ou ailleurs, à une peine d'emprisonnement pour certaines infractions ne peut pas siéger au sein de l'organe de direction d'une ONG.
98. En outre, concernant un autre pays<sup>126</sup>, il a été indiqué que les motifs d'interdiction de siéger au sein d'un organe de direction diffèrent selon le type d'ONG.
99. Dans un autre pays<sup>127</sup> encore, il a été déclaré que l'interdiction de siéger au sein de l'organe de direction d'une ONG concerne les personnes faisant l'objet de certaines ordonnances rendues par un tribunal, ainsi que celles ayant un casier judiciaire particulier.

## G. Création d'une ONG dotée de la personnalité juridique<sup>128</sup>

100. Il a été déclaré que cinq pays<sup>129</sup> exigent explicitement qu'une réunion soit tenue avant la création d'une association dotée de la personnalité juridique et, dans un autre pays<sup>130</sup>, qu'une telle réunion est nécessaire dans certains cas. Bien qu'il ait été indiqué ailleurs que ces réunions ne sont pas spécifiquement requises, cette pratique peut être observée dans la plupart des autres pays, même si elle n'est pas impérative.
101. Toutefois, pour trois pays<sup>131</sup>, il a été indiqué qu'une ou plusieurs personnes doivent être autorisées à accomplir les actes d'enregistrement et à suivre le processus d'enregistrement.

123. Hongrie (les personnes condamnées pour avoir commis un crime, jusqu'à ce qu'elles soient exonérées des conséquences préjudiciables d'avoir un casier judiciaire, les personnes soumises à une interdiction d'exercer la profession de dirigeant et les anciens dirigeants d'organismes d'intérêt public dissous en raison de dettes fiscales et douanières ne peuvent pas devenir présidents d'un autre organisme de ce type avant que trois ans ne se soient écoulés) et Turquie (en vertu de la loi sur la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive – qui est entrée en vigueur le 31 décembre 2020 – les personnes condamnées pour des crimes au sens de la loi sur la prévention du financement du terrorisme no 6415, ou pour des crimes de trafic de stupéfiants et de blanchiment d'argent, ne peuvent pas faire partie des organes d'une association autres que les assemblées générales, même si ces personnes ont été graciées. Si des poursuites sont engagées à l'encontre des membres du conseil d'administration ou du personnel d'une association et qu'un acte d'accusation est émis par le procureur de la République concernant ces crimes, le ministre de l'Intérieur peut – après l'approbation de l'acte d'accusation par un tribunal pénal ou en phase de jugement – suspendre, à titre temporaire, les personnes concernées ou les organes dans lesquels ces dernières occupent une fonction. En outre, conformément à la loi sur les associations, lorsque le président et les membres du conseil d'administration, les commissaires aux comptes ou le personnel d'une association sont jugés pour avoir, de quelque manière que ce soit, pour leur propre bénéfice ou celui d'autrui, dépensé, exproprié, gagé ou vendu, dissimulé, détruit, nié, falsifié ou déprécié de l'argent ou des documents assimilables à de l'argent, des billets à ordre ou d'autres biens appartenant à l'association qui leur ont été confiés, le tribunal peut suspendre temporairement les prévenus de leurs fonctions au sein des organes pendant le procès).

124. République slovaque (organismes à but non lucratif, fondations et fonds philanthropiques. En ce qui concerne les fonds philanthropiques, les bénéficiaires d'un fonds ne peuvent pas siéger au sein de son conseil d'administration).

125. Saint-Marin (à savoir, deux ans d'emprisonnement pour des délits contre la propriété, la foi publique, l'économie publique ou pour trafic de stupéfiants, commis au cours des 15 dernières années, ainsi que toute condamnation pour corruption, utilisation de factures pour des opérations fictives, évasion fiscale, usure, faillite frauduleuse ou recyclage, pour des délits commis au cours des 15 dernières années. En outre, cette déchéance s'applique également à ceux qui ont fait l'objet de condamnations non définitives, ou qui sont parties à un procès pénal en cours pour association mafieuse ou financement du terrorisme).

126. Royaume-Uni (il est possible d'interdire à une personne d'exercer la fonction d'administrateur d'une société à responsabilité limitée par garantie si cette personne a exercé des activités commerciales alors qu'elle savait que la société concernée était insolvable; si elle n'a pas tenu de registres comptables appropriés; si elle n'a pas effectué les paiements nécessaires; si elle n'a pas déposé ses comptes; et si elle a commis divers délits de fraude. Ne peut être administrateur ou cadre supérieur d'un organisme de bienfaisance toute personne ayant un casier judiciaire pour des infractions de malhonnêteté ou de tromperie, terrorisme, blanchiment d'argent, corruption, violation d'une ordonnance ou d'une directive de la Charity Commission, mauvaise conduite dans l'exercice d'une fonction publique, parjure ou entrave à l'exercice de la justice ou pour aide ou complicité dans l'un quelconque de ces délits ou pour toute tentative de commettre l'un des délits en question).

127. République de Moldova (sont ainsi exclues de l'organe de direction d'une ONG : (a) les personnes ne pouvant pas exercer, en vertu de la loi ou d'une décision de justice, la fonction d'administrateur ou toute autre fonction leur conférant le droit de disposer de biens corporels; (b) les personnes physiques majeures sous tutelle, dans la mesure où, par décision judiciaire, leur droit de disposition a été limité ou dans la mesure où elles n'ont pas été autorisées à conclure, de manière autonome ou avec l'aide du tuteur, les actes juridiques d'administration du patrimoine, à l'exception des actes juridiques prévus par le Code civil; et (c) les personnes ayant un casier judiciaire ineffaçable pour des délits contre la propriété, des délits économiques, des délits commis par des personnes ayant un poste à responsabilité ou par des personnes chargées de gérer les organisations, commis dans un but délictueux).

128. Quelles sont les exigences à respecter pour (a) créer une ONG dotée de la personnalité juridique ou (b) modifier l'instrument par lequel une ONG a été créée ?

129. Allemagne, Azerbaïdjan, Bélarus, République de Moldova et République tchèque.

130. Hongrie (où une association est fondée sur la base d'un acte constitutif type. Dans les autres cas, l'accord écrit des fondateurs suffit).

131. Albanie, Azerbaïdjan et République de Moldova (une seule personne suffit).

102. Pour deux pays<sup>132</sup>, il a été indiqué que la demande doit être signée par-devant notaire et que, dans un autre<sup>133</sup>, elle doit être approuvée par un notaire.
103. Pour un seul pays, il a été signalé qu'une association acquiert la personnalité juridique dès lors que l'intention d'exister en tant que personne morale ressort de ses statuts<sup>134</sup>, tandis que pour huit autres, il a été indiqué que la personnalité juridique s'acquiert soit par une déclaration publique<sup>135</sup>, soit par un acte notarié<sup>136</sup>, soit par une assemblée constitutive ou la signature d'un acte constitutif<sup>137</sup>, soit par le dépôt de la déclaration constitutive et de ses annexes auprès d'un organisme public<sup>138</sup>.
104. Pour un pays, il a été déclaré qu'une fondation peut être créée par un document constitutif, un testament ou un accord de succession<sup>139</sup>. Pour ce même pays, il a également été déclaré que la forme d'ONG créée par une déclaration publique doit tout de même être enregistrée auprès des tribunaux compétents et que ceux-ci ont le pouvoir de la rejeter et d'exiger que toute insuffisance soit corrigée<sup>140</sup>.
105. Par ailleurs, pour deux autres pays<sup>141</sup>, il a été indiqué que les ONG peuvent demander une inscription dans un registre mais que cela n'est pas obligatoire.
106. Toutefois, pour trente-trois pays, il a été déclaré que la personnalité juridique n'est acquise qu'après l'approbation des statuts, de la charte ou du règlement de l'association par l'une des autorités suivantes : un tribunal ou un fonctionnaire de justice<sup>142</sup>, un ministère<sup>143</sup>, un greffe<sup>144</sup> ou un autre organisme public<sup>145</sup>. En outre, pour trois des pays concernés<sup>146</sup>, il a été indiqué que l'instrument correspondant doit avoir été certifié par un notaire.

132. Albanie, Allemagne (dans le cas des organisations associatives et des organisations constituées) et Andorre.

133. Azerbaïdjan.

134. Suisse.

135. France (associations. Cette déclaration se fait auprès de la préfecture, peut se faire en ligne et est gratuite. Toutefois, en Alsace-Moselle, il est nécessaire d'obtenir un enregistrement auprès du greffe du tribunal. Toute déclaration incluant des objets interdits sera nulle. La déclaration doit contenir : un exemplaire du procès-verbal de l'assemblée constitutive, signé par au moins un fondateur ; un exemplaire des statuts, datés et signés, par au moins deux administrateurs, indiquant leurs noms et fonctions ; la liste des administrateurs mentionnant leur nom, profession, domicile et nationalité ; et la liste des associations membres (en cas d'union ou de fédération d'associations)) ; Hongrie (associations) ; et Monaco (ceci ne s'applique pas lorsqu'on souhaite déroger aux exigences générales concernant la nomination ou le domicile des administrateurs ou concernant la nomination d'administrateurs lorsque l'ONG est principalement ouverte aux mineurs. Dans ces cas, la consultation du Conseil d'État est requise au préalable).

136. Pays-Bas.

137. Liechtenstein (le règlement doit suivre les prescriptions de la législation) et Norvège.

138. Autriche (le fait de ne pas effectuer cette notification constitue une infraction administrative) ; Portugal (l'une des agences administratives du pays) ; et Turquie (l'autorité administrative locale compétente. Cela ne s'applique qu'aux associations ; les fondations doivent être enregistrées avec l'approbation d'un tribunal).

139. Hongrie.

140. Hongrie (associations).

141. Liechtenstein (registre du commerce et des sociétés) et Norvège (registre des organisations à but non lucratif ou registre des entreprises commerciales).

142. Albanie (tribunal d'instance de Tirana) ; Allemagne (la décision est prise par un fonctionnaire du tribunal plutôt que par un juge dans le cas d'une organisation associative – mais il n'y a aucune obligation de demander la personnalité juridique – et d'une organisation constituée en société. Toutefois, l'approbation de l'acte de création d'une fondation sera donnée par un organisme gouvernemental tel que déterminé par le gouvernement du Land concerné) ; Estonie ; et Pologne.

143. Azerbaïdjan (ministère de la Justice) ; Bélarus (associations et fondations publiques internationales et républicaines (nationales)) ; Bosnie-Herzégovine (ministère fédéral ou organisme cantonal si elle n'opère que dans un seul canton) ; République slovaque (ministère de l'Intérieur) ; et Ukraine (ministère de la Justice par le biais des départements de justice territoriale ou des centres de services administratifs).

144. Allemagne (Registre des associations) ; Arménie (Registre d'État des personnes morales) ; Bulgarie (Registre du commerce ou Registre des personnes non morales) ; Chypre (directeur du Registre du commerce du district ; il existe des régimes distincts pour les bénévoles, les organisations sportives et les fondations de bienfaisance, ainsi que pour les ONG constituées en vertu de la législation sur les sociétés) ; Croatie (Registre des entités commerciales) ; Fédération de Russie ; Finlande (Office finlandais des brevets et de l'enregistrement) ; Géorgie (Agence nationale du registre public du ministère de la Justice) ; Islande (Registre des sociétés ou Registre des organismes d'intérêt public) ; Irlande (Bureau d'enregistrement des sociétés ; ceci s'applique aux sociétés à responsabilité limitée par garantie – la forme la plus courante d'ONG – mais pas aux fiducies) ; Kosovo\* (Département des ONG) ; Lettonie (Registre des associations et des fondations) ; Lituanie ; Luxembourg (Registre du commerce et des sociétés) ; Malte (Registre des personnes morales) ; Monténégro (ministère de l'Administration publique, de la Société numérique et des Médias) ; Macédoine du Nord (Registre central) ; République tchèque (Registre d'État) ; et Saint-Marin (Registre des associations).

145. Bélarus (le Comité exécutif de Minsk ou le Comité exécutif régional pour les associations publiques locales) ; Italie (l'administration fiscale compétente territorialement) ; République de Moldova (l'Agence du service public au nom de l'Autorité d'enregistrement de l'État) ; Slovénie (l'unité administrative pour une société, mais un tribunal d'instance pour un institut et le ministère compétent en fonction de la nature de la fondation) ; et Royaume-Uni (la Companies House pour une société à responsabilité limitée par garantie, la Charity Commission dans le cas d'un organisme de bienfaisance constitué en société et la Financial Conduct Authority pour une société de bienfaisance communautaire. Une fiducie n'a pas besoin d'être enregistrée, sauf si elle cherche à obtenir le statut d'organisme de bienfaisance, qui est géré par la Charity Commission ; si ses revenus sont inférieurs à 5 000 GBP (environ 5 921 €), aucun enregistrement n'est requis).

146. Albanie (ainsi que l'acte de création), Italie et Pologne.

107. Outre les exigences généralement applicables concernant la forme des documents (écrite), la nécessité d'indiquer l'identité des fondateurs, l'objet, la direction ou l'organisation de l'ONG et ses procédures de modification, ainsi que la présentation des statuts, de la charte ou du règlement et/ou de la demande de création officielle de l'ONG, il a été indiqué qu'un pays<sup>147</sup> exige également que les ressources des ONG soient précisées. Cependant, pour cinq autres pays<sup>148</sup>, il a été indiqué que cela ne s'appliquait qu'à une certaine forme d'ONG.
108. En outre, il a été déclaré que le dépôt d'autres pièces pouvait être imposé dans certains pays<sup>149</sup>.
109. L'utilisation d'un modèle particulier de statuts, de charte ou de règlement est parfois exigée dans un pays<sup>150</sup>.
110. Dans douze pays<sup>151</sup>, il a été déclaré que l'enregistrement est payant alors qu'il était indiqué qu'il est gratuit dans cinq autres<sup>152</sup>.

147. Suisse.

148. Azerbaïdjan (les fondations nécessitent un capital social de 10 000 AZN (5 000 €)); Hongrie (les fonds de la fondation); Pologne (une fondation nécessite un fonds de dotation minimum de 1 000 PLN (250 €) pour les entités qui exercent une activité économique et d'un montant non défini «suffisant pour lancer l'activité» pour les entités qui exercent exclusivement une activité non rémunérée); République de Moldova (les fondations sont tenues de présenter un document confirmant le capital souscrit, qui doit être équivalent au minimum à deux salaires moyens); République slovaque (fondations – la valeur du capital de dotation et la valeur et l'objet de l'apport de biens que chaque fondateur a investis dans le capital de la fondation lors de sa création; fonds philanthropiques – le montant de l'apport en numéraire de chaque fondateur (au moins 66 €)); et Turquie (les fondations doivent avoir une dotation initiale de 80 000 TL).

149. Albanie (l'acte de création); Azerbaïdjan (un document relatif à l'adresse légale de l'ONG); Bélarus (l'adresse légale); Fédération de Russie (les données personnelles des fondateurs, l'adresse de l'organe permanent de l'ONG, la confirmation de l'autorisation d'utiliser un nom ou un symbole protégé par la loi et du statut juridique d'un fondateur étranger et, le cas échéant, la demande d'inscription au registre des organisations non commerciales exerçant les fonctions «d'agent étranger»); Géorgie (le consentement de l'administrateur/chef devant être nommé, le document confirmant l'adresse permanente de l'ONG, les documents personnels du demandeur et la confirmation du paiement de l'enregistrement); Hongrie (l'acte constitutif, le nom et l'adresse du demandeur, le nom et le siège social de l'organisme, le nom et l'adresse du représentant de l'organisme et l'étendue et la nature de la représentation); Kosovo\* (les données personnelles des fondateurs); Lettonie (la décision de création et la confirmation du statut de toute personne morale étrangère ayant la qualité de fondateur); Macédoine du Nord (l'acte constitutif, un programme d'action, la décision relative à l'élection des organes et les données de leurs membres, la décision relative à l'élection d'un représentant et ses données, le procès-verbal de l'assemblée constitutive et une déclaration certifiée par un notaire et signée par le représentant confirmant que l'exercice de l'activité est conforme à la loi et que les conditions d'enregistrement sont remplies); Monténégro (l'acte constitutif); Pays-Bas (les stipulations relatives à la distribution des fonds restants lors de la dissolution); Portugal (données personnelles des fondateurs); République de Moldova (la déclaration de consentement à l'utilisation du nom d'une personne physique (obtenue auprès de l'autorité d'enregistrement de l'État), le document certifiant l'établissement du siège social, le document confirmant le capital souscrit dans le cas d'une fondation et l'approbation de l'organe spécialisé de l'administration publique dans le cas d'associations nationales et de fédérations nationales sportives); République slovaque (pour les associations citoyennes – leurs membres (nom, prénom, adresse de résidence permanente, date de naissance et numéro de naissance), le siège social, la désignation des organes et des agents autorisés à agir au nom de l'association, les stipulations relatives aux unités organisationnelles, les personnes pouvant agir en son nom jusqu'à leur création et les principes de gestion; pour les organismes à but non lucratif – le siège social, la durée (s'il n'est pas à durée indéterminée), les données relatives à l'identité des premiers membres du conseil d'administration, du conseil de surveillance (commissaire aux comptes), de l'administrateur et des membres d'un autre organe (le cas échéant), et les apports monétaires et non monétaires (déterminés par expertise); pour les fondations – le siège social, l'identité de tous les fondateurs, la durée de la fondation, l'identité du premier administrateur de la fondation et des premiers membres des autres organes de la fondation, s'ils sont nommés, les conditions régissant la disposition des biens de la fondation, la détermination du cercle des personnes auxquelles les fonds de la fondation sont destinés et des conditions dans lesquelles les fonds de la fondation sont alloués à des tiers; pour les fonds philanthropiques – le siège social, la durée du fonds et la désignation de la personne chargée d'accomplir les actes liés à la constitution du fonds) et Royaume-Uni (les données personnelles des personnes qui géreront un organisme de bienfaisance).

150. République de Moldova.

151. Azerbaïdjan (11 AZN (5,50 €) pour les syndicats publics et les fondations); Bélarus (10 unités de base (94 €) pour les associations publiques nationales et internationales et 0,5 unité de base (4,70 €) pour les associations publiques locales); Chypre (50, 100 et 150 € pour les associations, les fondations/institutions et les fédérations respectivement); Croatie (une taxe administrative de 35 HRK (4,60 €) plus un droit de 55 HRK (7,27 €) pour l'inscription au registre des entités commerciales); Fédération de Russie (environ 46 €); Géorgie (100 GEL ou 200 GEL pour une décision accélérée); Italie (200 € plus 16 € en timbres fiscaux); Lettonie (11,38 € avec des exemptions pour les associations de personnes handicapées, d'orphelins ou de familles nombreuses et celles se consacrant également à l'organisation d'événements pour les enfants et les étudiants. Les demandes faites par voie électronique donnent droit à une réduction de 10 %); Luxembourg (14,61 €); Liechtenstein (100 SFR mais l'enregistrement n'est pas obligatoire); Malte (40 €); Pologne (pas pour les associations exerçant exclusivement des activités non rémunérées mais 600 PLN (environ 130 €) pour les associations et les fondations qui prévoient d'exercer une activité commerciale et 250 PLN (environ 54 €) pour les fondations qui exercent exclusivement des activités non rémunérées); et Royaume-Uni (40 GBP (environ 47 €) ou 12 GBP (environ 14 €) si l'enregistrement est effectué en ligne pour une société à responsabilité limitée par garantie, mais il n'y a pas de frais pour l'enregistrement des organismes de bienfaisance, quelle qu'en soit la forme).

152. Kosovo\*, République de Moldova, Suisse, Ukraine et Turquie.

111. Le nombre de fondateurs nécessaire varie considérablement. Ainsi, pour les ONG basées sur l'adhésion, il n'est que de 2 dans douze pays<sup>153</sup>, de 3 dans quatorze pays<sup>154</sup>, de 5 dans deux pays<sup>155</sup>, de 7 dans trois pays<sup>156</sup>, de 9 dans un pays<sup>157</sup>, de 10 dans un pays<sup>158</sup>, de 10 pour une association locale mais de 50 pour une association nationale dans un pays<sup>159</sup> et ils doivent être au moins 20 dans un pays<sup>160</sup>.
112. Pour treize pays<sup>161</sup>, il a été déclaré que la démarche peut être effectuée en ligne et, pour un autre<sup>162</sup>, que cela n'est pas possible bien que prévu par la loi.
113. Il a été indiqué qu'il n'y a aucune obligation de notifier ou d'enregistrer des modifications dans un pays<sup>163</sup>.
114. En outre, pour un autre pays<sup>164</sup>, il a été indiqué qu'il suffit que la procédure de modification soit précisée dans la charte ou le règlement, qui doit alors être notifié.
115. Toutefois, pour un pays<sup>165</sup>, il a été déclaré que les modifications doivent être soumises avec une demande d'inscription au registre des associations et, pour un autre<sup>166</sup>, qu'une demande d'enregistrement des modifications doit être introduite auprès du tribunal compétent.
116. Concernant quinze autres pays<sup>167</sup>, il a été déclaré que les modifications, une fois adoptées, doivent être soumises à l'approbation du même organisme que celui auquel il fallait s'adresser lors de la création.
117. Dans le cas d'un pays où la création d'une ONG se fait par simple déclaration<sup>168</sup>, les modifications de la charte ou du règlement doivent également faire l'objet d'une déclaration.
118. Il a été indiqué qu'il existe une taxe d'enregistrement des modifications dans dix pays<sup>169</sup> et, que dans un autre<sup>170</sup>, les modifications doivent être certifiées par un notaire.

## H. Durée de la procédure<sup>171</sup>

119. Les délais nécessaires pour la création peuvent varier dans une large proportion.
120. Ainsi, concernant deux pays<sup>172</sup>, il a été indiqué que cela ne prendra que le temps nécessaire à l'adoption des statuts étant donné qu'il s'agit là de la seule démarche exigée pour la création d'une ONG.

153. Arménie; Autriche; Azerbaïdjan (pour les syndicats publics, mais dans la pratique, ils sont généralement au nombre de trois); Belgique; Estonie; France; Lettonie; République de Moldova; République slovaque (pour les associations citoyennes); Royaume-Uni (pour une société à responsabilité limitée par garantie ou un organisme de bienfaisance constitué en société – bien que la Charity Commission préfère trois pour ce dernier – mais trois pour une société d'utilité publique); Suisse; et Ukraine.

154. Andorre, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Fédération de Russie, Finlande, Islande, Italie, Kosovo\*, Lituanie (pour une association), Luxembourg, Malte, Monténégro, République tchèque et Roumanie.

155. Macédoine du Nord (mais seulement deux ONG déjà établies pour une union d'ONG) et Pologne.

156. Bulgarie (pour une association), Allemagne et Irlande (pour une société à responsabilité limitée par garantie mais deux pour une association non constituée en société).

157. Portugal (pour constituer les trois organes juridiques: le conseil d'administration, le conseil de surveillance et l'assemblée générale).

158. Hongrie (pour une association mais seulement un pour une fondation).

159. Bélarus; en outre, 10 ressortissants nationaux et 3 ressortissants étrangers sont nécessaires pour créer une association publique internationale.

160. Chypre.

161. Azerbaïdjan, Bélarus, Bulgarie, Estonie, Fédération de Russie, Géorgie, Hongrie, Islande, Kosovo\*, Lituanie, Malte, Pologne et Royaume-Uni.

162. Macédoine du Nord (dans la pratique, cela n'est pas autorisé pour la création d'une nouvelle ONG).

163. Suisse.

164. Albanie (au tribunal d'instance de Tirana).

165. Croatie (ceci est requis pour les changements relatifs au règlement, à la dénomination, aux objectifs et aux activités, au siège et à l'adresse du siège, au choix des représentants légaux, qu'il s'agisse ou non de personnes du mandat précédent, au choix et à la révocation du liquidateur et à la dissolution de l'association).

166. Hongrie.

167. Azerbaïdjan, Bulgarie, Chypre, Croatie, Estonie, Fédération de Russie, Géorgie, Irlande, Italie, Lettonie, Macédoine du Nord, République de Moldova, Pologne, République slovaque et Ukraine.

168. France (c'est-à-dire à la préfecture. Cette exigence s'applique également aux changements concernant les administrateurs de l'ONG).

169. Autriche (14,30 € plus 3,90 € par feuillet pour les annexes supplémentaires jusqu'à un maximum de 21,80 €); Bulgarie (13 € si l'enregistrement est effectué par voie électronique, sinon 25 €); Estonie (20 €); Finlande (de 50 à 180 €); Géorgie (100 GEL (28 €) ou 200 GEL (56 €) pour une procédure accélérée); Hongrie (10 500 HUF (30 €) pour les fondations, mais les associations en sont exemptées); Lettonie (8,54 € avec des exemptions similaires à celles prévues pour l'enregistrement initial des associations); Macédoine du Nord (une taxe administrative); Portugal (300 €); et Ukraine (la taxe est d'environ 6,50 € et est inférieure à celle prévue pour les autres personnes morales).

170. Italie.

171. Quelle est la durée normale du processus de création ou de modification ?

172. Norvège (mais l'inscription aux registres associés, si elle est choisie, prendra quelques jours) et Suisse.

121. Cependant, lorsqu'une quelconque forme d'enregistrement est nécessaire, le délai entre la réception de la documentation et la création – qui n'est pas nécessairement celui prévu par la loi – varie de 1 à 3 jours dans neuf pays<sup>173</sup>; de 1 à 14 jours dans un pays<sup>174</sup>; est de 5 jours dans deux pays<sup>175</sup>; quelques jours dans deux pays<sup>176</sup>; une semaine dans trois pays<sup>177</sup>; 1 à 8 semaines dans un pays<sup>178</sup>; 10 jours dans un pays<sup>179</sup>; 15 jours dans sept pays<sup>180</sup>; plusieurs semaines dans un pays<sup>181</sup>; 28 jours dans un pays<sup>182</sup>; 30 jours dans sept pays<sup>183</sup>; moins d'un mois dans un pays<sup>184</sup>; 2 à 6 semaines dans un pays<sup>185</sup>; 40 jours dans un pays<sup>186</sup>; moins de 2 mois dans un pays<sup>187</sup>; quelques jours à quelques mois dans un pays<sup>188</sup>; 3 mois dans un pays<sup>189</sup>; plusieurs mois dans un pays<sup>190</sup>; jusqu'à 6 mois dans un pays<sup>191</sup> et 6 mois au minimum dans un pays<sup>192</sup>.
122. Concernant un pays<sup>193</sup>, il a été déclaré qu'une demande est considérée comme enregistrée si aucune décision n'est intervenue dans le délai prescrit.
123. Concernant six pays<sup>194</sup>, il a été signalé que ces délais étaient habituellement respectés. Cependant, dans sept autres, il a été indiqué qu'ils ne sont pas respectés dans la pratique et que la demande prend un mois ou beaucoup plus<sup>195</sup>, des mois<sup>196</sup>, environ 90 jours<sup>197</sup>, jusqu'à 5 à 6 mois<sup>198</sup> et plus d'un an<sup>199</sup>.
124. Dans un pays, il a été déclaré qu'il n'y a pas de délai spécifique mais un délai moyen<sup>200</sup>.
125. Concernant les modifications des statuts, des chartes et des règlements, les délais varient également: 1 jour<sup>201</sup>, jusqu'à 3 jours<sup>202</sup>, quelques jours<sup>203</sup>, 5 jours<sup>204</sup>, une semaine<sup>205</sup>, 15 jours<sup>206</sup>, 30 jours<sup>207</sup>, de 2 à

173. Autriche (1 jour); Géorgie (1 jour ou le jour même si la taxe pour la procédure accélérée est payée); Islande (1 à 2 jours); Liechtenstein (le jour même); Monaco (1 jour, sauf si une consultation du Conseil d'État est nécessaire (voir note de bas de page 135), auquel cas le délai peut atteindre 2 mois); Pays-Bas (le jour même); Portugal (le jour même); Turquie (le jour même pour les associations mais 1 à 2 semaines pour les fondations); et Ukraine (1 jour pour les organismes de bienfaisance et 3 jours pour les associations publiques).

174. Finlande (les demandes déposées par voie électronique prennent 1 jour, mais celles envoyées par courrier prennent jusqu'à 14 jours).

175. Estonie et Macédoine du Nord.

176. Italie et Royaume-Uni (pour une société à responsabilité limitée par garantie, mais quelques mois dans le cas de l'obtention du statut d'organisme de bienfaisance).

177. Bulgarie, Lettonie et Serbie (de 3 à 7 jours).

178. Lituanie (1 semaine si l'opération est effectuée par voie électronique, mais de 2 à 8 semaines si elle est effectuée par un notaire).

179. Arménie (mais seulement deux si des formulaires type sont utilisés).

180. Albanie; France; Hongrie (si la demande est faite en ligne dans le cadre d'une procédure simplifiée, mais sinon jusqu'à 60 jours avec éventuellement 45 jours pour toute rectification); Irlande; République de Moldova; République slovaque; et Espagne (de 10 à 15 jours).

181. Belgique (mais cela peut aussi prendre quelques jours).

182. Fédération de Russie (pour les associations et mouvements publics. Pour les autres types d'organisations non commerciales, le délai est de 14 jours, mais pour les deux types, il faut ajouter plusieurs jours pour l'examen de l'enregistrement par les autorités fiscales).

183. Andorre, Bélarus (mais en pratique beaucoup plus longtemps en raison de prétendus problèmes techniques), Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Kosovo\* et Monténégro.

184. Saint-Marin.

185. Allemagne (pour les organisations associatives, mais de 4 à 12 semaines pour une fondation et de 1 à 3 semaines pour une organisation associative).

186. Azerbaïdjan.

187. Luxembourg.

188. Malte (la période plus longue est due au fait que le pays figure sur la liste grise du Groupe d'action financière).

189. Chypre.

190. Pologne.

191. Roumanie.

192. Grèce (pour les associations, mais seulement 10 jours pour une organisation de la société civile à but non lucratif).

193. Croatie (mais un délai de 15 jours peut être fixé pour adapter un règlement qui n'est pas conforme à la loi ou lorsque des informations manquantes doivent être fournies).

194. Arménie, Estonie, Italie, Kosovo\*, Lettonie et République de Moldova.

195. Bulgarie (généralement un mois, mais il existe des cas d'ONG de minorités qui n'ont été enregistrées qu'au bout de près de 30 ans).

196. Azerbaïdjan (en raison de retours pour manque de pièces pour lesquels un délai de rectification de 20 jours est accordé) et Espagne (3 mois).

197. Fédération de Russie.

198. Albanie (en raison d'un manque de clarté quant aux documents nécessaires) et Hongrie.

199. Chypre (dans certains cas, à la suite de demandes de modifications du règlement qui ne sont pas requises par la législation et des approches incohérentes de la prise de décision par différents organes décisionnels).

200. Pologne (c'est-à-dire plusieurs mois).

201. Géorgie (ou le jour même en cas de paiement au titre de la procédure accélérée).

202. Ukraine (1 jour pour les organismes de bienfaisance et 3 jours pour les associations publiques).

203. Italie et Royaume-Uni (pour une société à responsabilité limitée par garantie).

204. Azerbaïdjan (si la modification est faite correctement et n'est pas en contradiction avec la loi) et Estonie.

205. Bulgarie, Lettonie et Serbie.

206. Albanie, République de Moldova (délai habituellement respecté), Espagne (10-15 jours) et Ukraine (l'enregistrement peut être prolongé jusqu'à 15 jours dans le cas d'associations publiques, mais ce n'est pas courant).

207. Kosovo\*.

64 jours<sup>208</sup>, plusieurs semaines, plusieurs mois<sup>209</sup>, trois mois<sup>210</sup> ou même plus<sup>211</sup>. Ces délais sont à mettre en parallèle avec ceux enregistrés dans le même pays lors de la création d'une ONG, ainsi que dans un autre pays<sup>212</sup>.

126. Cependant, pour un pays, il a été déclaré qu'aucune indication de délai de traitement d'une demande d'approbation de modifications par l'autorité compétente<sup>213</sup> n'est donnée dans la législation.

## I. Suspension et dissolution des ONG<sup>214</sup>

127. Dans cinq pays<sup>215</sup>, il a été signalé qu'il n'y a aucune circonstance dans laquelle une ONG – avec ou sans personnalité juridique – pourrait se voir interdire temporairement de poursuivre ses objectifs ou être définitivement fermée.
128. Toutefois, pour cinq autres pays<sup>216</sup>, il a été déclaré que ce n'était le cas qu'en ce qui concerne la suspension temporaire des activités des ONG et, pour un autre pays<sup>217</sup>, il a été indiqué que c'était le cas en ce qui concerne la fermeture définitive.

### *Suspension*

129. Concernant un pays<sup>218</sup>, il a été déclaré qu'un tribunal pouvait suspendre une ONG avec effet immédiat lorsque son activité était considérée comme une menace sérieuse pour le public.
130. En outre, pour deux pays<sup>219</sup>, il a été indiqué que les activités d'une ONG pouvaient faire l'objet d'une interdiction temporaire, lorsqu'elle viole la loi ou, dans l'un d'entre eux<sup>220</sup>, sur la base des dispositions de sa propre constitution.
131. Dans un pays<sup>221</sup>, les activités d'une ONG peuvent être suspendues lorsque les personnes siégeant au sein de ses organes autres que l'assemblée générale et « d'autres personnels connexes » font l'objet de poursuites pour diverses infractions liées au terrorisme, à la production et au trafic de stupéfiants et au blanchiment d'argent.
132. Concernant un autre pays<sup>222</sup>, il a été indiqué que la suspension de l'activité d'une ONG est envisagée dans la législation, mais aucun mécanisme de mise en œuvre n'a encore été adopté.

208. Finlande.

209. Pologne.

210. Chypre.

211. Hongrie (jusqu'à un an et demi dans certains cas).

212. République de Moldova (en raison de la méconnaissance de la législation par les fonctionnaires).

213. Croatie (le seul délai prévu par la loi sur les associations concernant les modifications est qu'une demande d'enregistrement d'une modification au registre des associations doit être déposée dans les 60 jours après son approbation).

214. Existe-t-il des circonstances dans lesquelles une ONG – dotée ou non de la personnalité juridique – peut être (a) frappée d'une interdiction temporaire de poursuivre ses objectifs ou (b) fermée définitivement ?

215. Bulgarie, Norvège (mais des sanctions peuvent être imposées aux personnes qui forment une organisation terroriste, y participent, recrutent des membres pour elle ou lui fournissent une aide financière ou matérielle, lorsque cette organisation a pris des mesures pour atteindre son objectif par des moyens illégaux), Roumanie, Suède et Suisse.

216. Allemagne, Hongrie, Lituanie, Monténégro et Slovaquie.

217. Portugal.

218. Albanie (lorsqu'il n'y a pas de menace sérieuse, le tribunal peut informer l'ONG d'une activité qui enfreint la loi et lui donner 30 jours pour y remédier).

219. Danemark (mais seulement si elles s'emploient ou cherchent à atteindre leur objectif par la violence, l'incitation à la violence ou exercent une influence criminelle similaire sur des personnes qui pensent différemment; une confirmation par une décision de justice est nécessaire) et Pologne.

220. Pologne.

221. Turquie (lorsque la suspension des personnes concernées de leurs fonctions n'est pas suffisante, la loi sur la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive – entrée en vigueur le 31 décembre 2020 – autorise le ministre de l'Intérieur à saisir immédiatement les tribunaux civils de première instance pour demander une suspension temporaire des activités de l'association et une confirmation de cette décision et la dissolution de l'association lorsque cette « mesure temporaire » est jugée inefficace, mais uniquement lorsque l'ONG fait l'objet de poursuites).

222. Fédération de Russie (en vertu de la loi sur les « mesures visant à exercer une influence sur les personnes impliquées dans des violations des droits et libertés fondamentaux de l'homme et des droits et libertés des citoyens de la Fédération de Russie »).

133. Pour cinq autres pays<sup>223</sup>, il a été déclaré qu'il existe une disposition permettant d'imposer des interdictions s'agissant d'activités spécifiques des ONG.
134. Concernant cinq autres pays<sup>224</sup>, il a été indiqué que les activités d'une ONG peuvent être temporairement suspendues si ce sont des activités ou des objectifs interdits.
135. En outre, dans un pays<sup>225</sup>, il a été indiqué que les membres d'une ONG avaient la possibilité d'obtenir une décision de justice pour suspendre temporairement son activité lorsqu'ils font valoir que leurs droits ont été violés par cette ONG.
136. Pour deux autres pays<sup>226</sup>, il a été déclaré qu'il existait une possibilité de suspendre l'activité d'une ONG dans l'attente d'une procédure de dissolution.
137. Dans un pays<sup>227</sup>, il a également été indiqué qu'il existe la possibilité de fermer temporairement une ONG si (a) elle s'oppose à l'élimination d'une situation d'urgence ou (b) elle ne parvient pas à remédier aux manquements découlant de violations de la législation ou de sa charte après que sa responsabilité administrative pour ne pas avoir remédié aux manquements relevés dans une notification du ministère de la Justice a été mise en cause.
138. Dans un autre pays<sup>228</sup>, il a été indiqué que tribunal pouvait suspendre les activités d'une ONG pour une durée d'un à six mois si celle-ci ne parvenait pas à corriger les irrégularités notifiées dans un avertissement écrit de l'autorité d'enregistrement.
139. Dans un autre pays encore<sup>229</sup>, il a été indiqué qu'un tribunal dispose d'un pouvoir de suspension similaire lorsqu'une ONG a commis une violation grave de la loi ou qu'il y a eu une violation ou une falsification importante lors de sa création. Dans ce cas, un délai raisonnable est fixé pour permettre l'élimination de la violation et le tribunal doit obtenir l'assurance qu'elle a effectivement été éliminée.

### *Dissolution*

140. En dehors des décisions des membres, de l'expiration d'une durée stipulée dans le règlement ou en cas de faillite, il a été signalé qu'il existait la possibilité de fermer définitivement une ONG pour les raisons suivantes :

- 
223. Croatie (exercice de certaines activités ou réalisation de certaines opérations, interdiction d'obtenir des licences, des autorisations, des concessions ou des subventions, interdiction d'effectuer des opérations avec des bénéficiaires du budget national ou local, et confiscation. Selon l'article 16, une interdiction d'exercer certaines activités ou de réaliser certaines opérations peut être imposée pour une ou plusieurs activités ou opérations dont l'exercice a constitué une infraction pénale. Une interdiction d'exercer certaines activités ou de réaliser certaines opérations peut être imposée à la personne morale sur la base d'un jugement du tribunal pour une période d'un à trois ans à compter du moment où le jugement devient définitif, si la poursuite de certaines activités ou opérations représente un danger pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes, ou un danger pour les biens ou l'économie, ou si la personne morale a déjà été condamnée pour la même infraction pénale ou une infraction pénale similaire); Grèce (activités dans le domaine de la migration si l'ONG n'est pas enregistrée dans le registre des ONG); Islande (lorsque les objectifs sont contraires à la loi. En outre, les activités d'une ONG ayant le statut d'organisme d'utilité publique peuvent être suspendues si elles sont contraires à la loi ou à ses objectifs); Lettonie (celles qui constituent une menace pour l'État ou la sécurité publique sur décision judiciaire); Portugal (celles qui font l'objet d'une procédure civile ou pénale); et Royaume-Uni (uniquement pour les activités contraires au droit commun).
  224. Finlande (uniquement lorsqu'une procédure a été engagée pour faire cesser l'activité de l'ONG); Géorgie (si les ONG exercent des activités commerciales essentielles et divisent les revenus entre leurs membres/la direction, etc. sous forme de dividendes – ce qu'elles n'ont pas le droit de faire – un tribunal peut suspendre leur fonctionnement jusqu'à ce qu'elles cessent ces activités); Kosovo\* (pour les activités qui violent l'ordre constitutionnel, les droits de l'homme et les libertés ou qui incitent à la haine raciale, nationale, ethnique ou religieuse); Macédoine du Nord (action visant la destruction violente de l'ordre constitutionnel, encourageant et favorisant une agression militaire, liée au terrorisme, contraire à la constitution et à la loi, violant les droits et libertés d'autrui et incitant à l'intolérance ou à la haine nationale, raciale ou religieuse); Malte (celles qui : (a) ne poursuivent pas d'objectifs statutaires, (b) effectuent des collectes en dehors de leur objet, (c) sont illégales, (d) ne respectent pas les normes de gouvernance, (e) font un usage abusif des fonds, (f) continuent leurs activités après avoir été officiellement dissoutes, (g) s'enregistrent indûment en tant qu'organismes d'utilité publique ou (i) n'ont pas d'objet public, ainsi que lorsque l'association est restée inactive pendant plus de 24 mois consécutifs. Cela ne s'applique qu'aux associations enregistrées et une suspension peut devenir permanente dans le cas des associations visées aux points (a) à (e) si une ordonnance d'annulation est prise, mais cela n'affecte pas la possibilité de poursuivre les activités sans les avantages de l'enregistrement. En outre, il est possible de suspendre les activités d'une association qui n'est pas enregistrée lorsqu'elle effectue des collectes publiques sans autorisation, lorsque ses activités sont illégales, lorsqu'elle ne respecte pas les exigences en matière de gouvernance ou lorsqu'elle fait un usage abusif des fonds. Les activités désignées peuvent faire l'objet d'une ordonnance de suspension permanente); et Serbie (quant à ces objectifs, voir note de bas de page 39).
  225. Azerbaïdjan (la suspension peut durer jusqu'à un an mais peut également être levée s'il est remédié à la violation).
  226. Lettonie (à la demande de l'administration fiscale ou d'un procureur) et République de Moldova (à la demande du ministère de la justice).
  227. Azerbaïdjan.
  228. Bélarus. Les irrégularités peuvent être très mineures.
  229. Arménie (une incapacité à mettre fin aux violations dans le délai prescrit constitue une violation grave de la loi et une violation ou falsification qui aurait empêché la création ou l'enregistrement de l'ONG si elle avait été connue au moment de sa création ou de son enregistrement constitue une violation ou une falsification importante en matière de création).

- violations irrémédiables de la loi par les fondateurs lors de l'enregistrement dans un pays<sup>230</sup>, le fait qu'une ONG ne soit pas légalement créée dans trois autres pays<sup>231</sup> ou que son enregistrement soit invalide dans un autre<sup>232</sup>;
- le non-paiement d'une taxe d'enregistrement dans un pays<sup>233</sup>;
- les critères fixés par la loi pour l'enregistrement ne sont plus remplis dans un autre pays<sup>234</sup>;
- non-conformité aux exigences fiscales dans un pays<sup>235</sup> et arriérés importants d'impôts dans un autre<sup>236</sup>;
- diverses formes d'inactivité dans le cas de onze pays<sup>237</sup>;
- l'utilisation de ses actifs ou de ses revenus à des fins autres que celles pour lesquelles elle a été constituée dans deux pays<sup>238</sup>;
- le nombre de ses membres tombe à un niveau particulier dans huit pays<sup>239</sup>;
- exercice d'une activité rémunérée dans un pays<sup>240</sup> ou d'activités lucratives dans un autre<sup>241</sup> ou une activité économique devenant l'activité principale dans un troisième<sup>242</sup> ou le fait de détourner de quelque autre façon l'objectif général pour lequel une association peut être créée dans un quatrième pays<sup>243</sup>;
- ses objectifs ou ses activités dans trente-deux pays<sup>244</sup>;

230. Bélarus.

231. Albanie, Bulgarie et Estonie (une violation grave de la loi ou la nullité de la résolution de création et il ne peut pas être mis fin à la violation qui en découle).

232. Fédération de Russie.

233. Pays-Bas.

234. République tchèque.

235. Grèce.

236. Hongrie (dans le cas des organismes d'intérêt public).

237. Croatie (le fait que deux fois le temps nécessaire à la tenue d'une réunion ordinaire de l'assemblée se soit écoulé sans que la réunion ait eu lieu, et à la demande d'un membre lorsque le nombre de membres de l'association est devenu inférieur au nombre de fondateurs requis pour la création d'une association, et que l'organe compétent de l'association n'a pas décidé d'accepter de nouveaux membres dans un délai d'un an après la survenance de ce fait); Estonie (l'organe de direction n'a plus de pouvoir depuis plus de deux ans et aucun nouvel organe de direction n'a été élu); Italie (par les membres); Lituanie (absence de dépôt des rapports annuels pendant deux ans bien qu'en pratique, cette période de deux ans soit portée à cinq ans); Macédoine du Nord (le double du délai prévu pour tenir la réunion de l'organe le plus élevé s'est écoulé); Monaco (inexistence des organes nécessaires au fonctionnement d'une ONG pendant plus de six mois ou absence d'activité depuis plus de cinq ans); Pays-Bas (aucun administrateur n'est inscrit au registre depuis au moins un an, ou bien il/elle est décédé(e) ou injoignable); République tchèque (absence de représentant légal pendant plus de deux ans); Royaume-Uni (si l'on estime qu'il n'y a plus « d'activité » dans le cas d'une société à responsabilité limitée par garantie); et Saint-Marin (celles qui ne respectent pas l'ordre public ni la loi).

238. Belgique et Luxembourg.

239. Bélarus (inférieur aux exigences légales); Belgique (inférieur aux exigences légales); Estonie (inférieur au nombre requis pour la création); Hongrie (inférieur à 10 pendant 6 mois consécutifs); Lettonie (un seul membre ou un autre nombre prévu dans le règlement); Lituanie (inférieur au nombre requis pour la création); Macédoine du Nord (inférieur au nombre requis pour la création); et République de Moldova (un seul membre et aucun ajout dans les trois mois).

240. République slovaque.

241. Géorgie (activités commerciales essentielles répétitives au cours desquelles les bénéfices sont répartis entre les membres).

242. Estonie.

243. France.

244. Dans le cas de la Belgique, de la République tchèque, de l'Estonie, de la France, de la Géorgie, de la Hongrie, du Kosovo\*, de la Lettonie, de la Lituanie, des Pays-Bas, de la Fédération de Russie, de la Serbie et de l'Ukraine, voir les activités et objectifs interdits énumérés pour chacun de ces pays dans la note de bas de page 39. Il existe des activités supplémentaires pouvant donner lieu à la dissolution en France (atteinte à l'intégrité territoriale ou à la forme républicaine du gouvernement) et dans la Fédération de Russie (activités contraires à la loi ou violant la constitution). Pour les pays autres que ceux qui viennent d'être cités, les objectifs et activités concernés sont : Albanie (activité illégale ou contraire à la Constitution); Allemagne (voir celles énumérées en note de bas de page 39, mais aussi la diffusion de discours de haine); Arménie (acte de renversement par la force de l'ordre constitutionnel ou d'incitation à la haine ou d'encouragement à la violence ou à la guerre); Azerbaïdjan (son objectif ou son mode de fonctionnement vise à renverser, changer violemment ou violer l'intégrité territoriale du pays, à propager la guerre, la violence et la cruauté, à inciter à la haine sociale, nationale et religieuse et à d'autres actes criminels); Bélarus (celles qui violent la loi, mais voir aussi les objectifs et activités interdits dans la note de bas de page 39); Bosnie-Herzégovine (poursuite d'activités interdites (voir note de bas de page 39) pour lesquelles elle a été condamnée à une amende); Bulgarie (contraire aux interdictions constitutionnelles (voir note de bas de page 39); aux lois et aux bonnes mœurs); Croatie (la sanction de dissolution peut être imposée à une personne morale si elle a été créée dans le but de s'adonner à des activités criminelles ou si elle a utilisé ses activités principalement pour commettre des infractions criminelles); Finlande (voir celles énumérées dans la note de bas de page 39 – mais un avertissement est prévu à la place si la dissolution n'est pas nécessaire dans l'intérêt public); Islande (lorsque les objectifs sont contraires à la loi, mais qu'il n'existe aucune information relative à la dissolution sur cette base); Luxembourg (violation grave de la loi ou troubles graves à l'ordre public); Macédoine du Nord (activités visant la destruction violente de l'ordre constitutionnel du pays; encouragement et promotion d'une agression militaire et incitation à la haine ou à l'intolérance nationale, raciale ou religieuse, activités liées au terrorisme et activités contraires à la constitution ou à la loi et violant les libertés et les droits d'autrui); Monaco (voir celles énumérées en note de bas de page 39; ainsi qu'un objet ou des activités susceptibles de causer de graves difficultés vis-à-vis d'un gouvernement étranger); Monténégro (contraire aux lois et à la constitution); République de Moldova (si contraire aux intérêts de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'application de la loi ou de la prévention du crime, de la protection de la santé, de la moralité et des droits et libertés d'autrui et si elle est nécessaire dans une société démocratique); République slovaque (celles réservées aux partis et mouvements politiques ou à la pratique de la religion ou la croyance dans les églises et

- non-respect par une ONG désignée comme « agent étranger » de l'interdiction qui lui est faite de mettre en œuvre certaines activités dans un pays<sup>245</sup> ;
- provocation à la discrimination, au harcèlement ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ou la propagation d'idées ou de théories tendant à justifier ou à encourager la discrimination, la haine ou la violence dans un pays<sup>246</sup> ;
- inscription sur la liste des terroristes ou des actes de soutien au terrorisme dans trois pays<sup>247</sup> ;
- ne pas remédier aux manquements résultant de violations de la législation ou de sa charte après avoir reçu un avertissement à ce sujet dans trois pays<sup>248</sup> ou avoir été suspendue dans un autre pays<sup>249</sup> ;
- ne pas mettre ses statuts en conformité avec la législation qui les régit dans un pays<sup>250</sup> ;
- diverses pénalités ayant été imposées par les autorités fiscales et douanières dans un pays<sup>251</sup> ;
- des activités contraires à ses objectifs dans huit pays<sup>252</sup> ;
- incapacité à atteindre ses objectifs dans deux pays<sup>253</sup> ou à remplir ses obligations dans un autre<sup>254</sup> ;
- absence de dépôt des informations annuelles obligatoires pendant trois années consécutives dans un pays<sup>255</sup>, absence de dépôt de comptes annuels dans un autre pays<sup>256</sup> et absence de dépôt des rapports annuels dans un troisième<sup>257</sup> ;
- violation du principe de participation volontaire et d'activité bénévole dans un pays<sup>258</sup> ;
- violations du droit pénal dans six pays<sup>259</sup> ;
- provocation à des manifestations armées dans la rue ou prise de la forme d'une milice dans un pays<sup>260</sup> ;
- violation de la loi lors d'événements de masse dans un pays<sup>261</sup> ;
- poursuite d'activités illégales qui troublent l'ordre public dans un pays<sup>262</sup> ;
- violation d'une exigence de licence pour mener à bien des activités spécifiques dans un pays donné<sup>263</sup>, et
- violation des exigences établies par la loi pour l'utilisation d'une aide étrangère non remboursable dans un pays<sup>264</sup>.

244. (suite) les sociétés religieuses et celles visant à nier ou à restreindre les droits personnels, politiques ou autres des citoyens pour des raisons de nationalité, de sexe, de race, d'origine, d'opinion politique ou autre, de religion ou de statut social, à inciter à la haine et à l'intolérance pour ces raisons, à promouvoir la violence ou à violer de toute autre manière la constitution et la loi) ; Slovaquie (voir note de bas de page 39, mais pas de disposition prévue pour les fondations ou les instituts) ; Royaume-Uni (une organisation peut être proscrite par le gouvernement s'il estime qu'elle a un lien avec le terrorisme, c'est-à-dire que l'organisation commet ou participe à des actes de terrorisme, se prépare au terrorisme, promeut, encourage le terrorisme (y compris l'apologie illégale du terrorisme) ou est autrement concernée par le terrorisme. Le fait d'être membre ou de soutenir une organisation interdite, etc. est une infraction pénale) ; et Turquie (éléments menaçant la sécurité nationale, la sécurité publique, l'ordre et la paix publics, la santé et la moralité publiques ou un élément constitutif d'un crime et en plus celles évoquées dans la note de bas de page 221).

245. Fédération de Russie (l'interdiction relève de la compétence du ministère de la justice).

246. France.

247. Bulgarie, France et Pays-Bas.

248. Azerbaïdjan (le ministère de la Justice saisit un tribunal après deux avertissements en un an) ; Bélarus (dans l'année qui suit un avertissement écrit) ; et République de Moldova (la non-présentation du rapport d'activité annuel après la demande réitérée du ministère de la justice déclenche la procédure de liquidation forcée si le rapport d'activité n'est pas présenté dans les six mois suivant la deuxième demande).

249. Arménie.

250. Chypre.

251. Hongrie (lorsqu'un organisme d'intérêt public a été sanctionné par la fermeture d'un magasin, ou s'est vu imposer une pénalité financière au lieu de cette fermeture et lorsque son numéro d'identification fiscale a été suspendu ou retiré).

252. Bélarus (cela doit être systématique) ; Belgique (en cas de contravention grave) ; Estonie ; Fédération de Russie ; Finlande (lorsque cela est important mais qu'un avertissement est prévu à la place si la dissolution n'est pas requise dans l'intérêt public) ; Luxembourg (en cas de contravention grave) ; Monaco ; et Pologne.

253. Hongrie et Luxembourg.

254. France (suite à un désaccord entre les membres).

255. Bélarus (les informations concernent la poursuite des activités de l'association, son siège social, les mesures prises et le nombre de membres ainsi que des informations sur ses organes élus).

256. Belgique (mais il est possible de les déposer avant la fin de la procédure concernée).

257. Estonie (techniquement, il ne s'agit pas d'une dissolution, mais cela entraînera une radiation du registre).

258. République slovaque.

259. Espagne (si elle est également interdite par le tribunal) ; France ; Géorgie (toute activité criminelle qui pourrait être perpétrée par l'organisation et qui est directement prévue par le Code pénal) ; Liechtenstein ; République tchèque et Pologne.

260. France.

261. Bélarus.

262. République tchèque.

263. Finlande (formation à l'utilisation d'armes à feu dont le seul but n'est pas la chasse, lorsque le permis requis n'a pas été obtenu, mais un avertissement est prévu à la place si la dissolution n'est pas requise dans l'intérêt public).

264. Bélarus.

141. Concernant un pays, il a été indiqué qu'une ONG peut être frappée d'une interdiction temporaire de poursuivre ses objectifs ou fermée définitivement lorsque cela est conforme aux exigences de l'article 11(2) de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>265</sup>.
142. Pour un autre pays, il a été indiqué qu'une disposition de la constitution autorise la dissolution dans certaines circonstances, mais que cela nécessite l'adoption d'une loi, ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent<sup>266</sup>.
143. Dans un autre pays encore, il a été rapporté que l'arrêt de certaines activités ou la fermeture définitive d'une ONG peut se faire sous la menace de poursuites judiciaires<sup>267</sup>.

## J. ONG étrangères<sup>268</sup>

144. Aucune règle spéciale n'a été déclarée pour les ONG étrangères dans trente pays<sup>269</sup>.
145. En outre, en ce qui concerne un pays<sup>270</sup>, il a été indiqué qu'aucun consentement n'est requis pour l'exploitation d'une ONG étrangère dans ce pays et que l'enregistrement d'une antenne est discrétionnaire plutôt qu'une obligation. Il a également été indiqué que c'était le cas pour les activités ponctuelles d'une ONG étrangère dans un autre pays<sup>271</sup>, mais qu'autrement, les conditions générales relatives à la création d'une ONG devraient être remplies si elle souhaitait y établir une filiale.
146. En outre, il a été signalé que les ONG étrangères ne peuvent pas exercer leur activité dans un pays<sup>272</sup> sans y établir au préalable leurs antennes ou sections en tant que personnes morales. En outre, il a été indiqué que les ONG étrangères, ou certaines de leurs formes, ne peuvent pas exercer leur activité dans huit autres pays<sup>273</sup> sans avoir d'abord été enregistrées ou avoir reçu un accord officiel.
147. Dans l'un des neuf pays susmentionnés<sup>274</sup>, il a été déclaré qu'il fallait en plus que les responsables des antennes ou des représentations d'ONG étrangères résident dans ce pays de manière permanente et que l'adjoint d'une antenne ou d'une représentation ait la nationalité de ce pays.

265. Autriche.

266. Danemark (pour les ONG qui œuvrent ou cherchent à atteindre leur objectif par la violence, l'incitation à la violence ou une influence criminelle similaire sur les personnes qui pensent différemment; cela nécessite une confirmation par une décision de justice. Il est plutôt fait appel aux associations et au droit pénal pour traiter ces ONG).

267. Irlande (uniquement pour les personnes concernées par l'interdiction du « travail politique »; voir note de bas de page 303).

268. Des règles spéciales sont-elles applicables au fonctionnement des ONG créées dans un autre État ?

269. Albanie; Allemagne (certainement si elles sont créées dans un autre État membre de l'Union européenne, mais en général, celles qui viennent d'ailleurs n'ont aucun problème); Arménie (sauf que des subdivisions séparées d'une organisation internationale ou étrangère exerçant leur activité dans le pays n'ont pas le statut de personne morale); Autriche; Bulgarie; Danemark; Estonie; Finlande; Hongrie; Irlande (tant que leur création légale est conforme au droit des sociétés applicable); Islande (les organisations transfrontalières ne peuvent pas acquérir le statut d'organisme d'intérêt public); Italie; Lettonie; Liechtenstein; Lituanie; Luxembourg; Macédoine du Nord (sauf stipulation contraire d'un accord international ratifié); Malte (elles doivent également avoir trois administrateurs et, si aucun d'entre eux n'est résident, un représentant local doit être désigné); Monténégro; Norvège; Pays-Bas; Portugal; République de Moldova; République tchèque; Roumanie; Royaume-Uni (elles devront généralement adopter une structure juridique britannique pour des raisons telles que l'emploi de personnel, la location de locaux, l'obtention d'avantages fiscaux ou la recherche de financements auprès d'organismes de bienfaisance dans ce pays); Serbie; Slovaquie; Suisse; et Ukraine.

270. Géorgie (si une ONG étrangère n'est pas disposée à se soumettre aux procédures administratives, il n'est pas interdit de trouver un moyen de rassembler un groupe aligné sous la forme d'un syndicat (association)/groupe d'initiative non enregistré et de l'autoriser par le biais d'un pouvoir de représentation ou d'une possibilité d'engagement dans une collaboration avec des ONG existantes, et de leur accorder des pouvoirs de représentation et de conclure un protocole d'accord).

271. France.

272. Saint-Marin.

273. Andorre (selon la même procédure que pour les ONG nationales); Azerbaïdjan (qui exige la conclusion d'un accord avec le ministère de la Justice, mais il n'y a pas de délai pour que ce dernier examine la demande d'une ONG étrangère de signer un accord avec lui, ce qui peut prendre des mois. Après la conclusion de l'accord, l'enregistrement reste également nécessaire); Bélarus (avec le Comité exécutif de Minsk ou de la région, avec le consentement des autorités gouvernementales compétentes et uniquement à des fins liées à l'aide et à la protection sociale des citoyens, à la prévention des accidents et des catastrophes, à la protection de l'environnement et des animaux, à la paix, à la famille, à la santé, à l'éducation, à la culture et à d'autres activités socialement utiles); Chypre (ouvert à celles établies dans les États qui ont ratifié la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, à condition que l'enregistrement n'entre pas en conflit avec la sécurité nationale et publique, la prévention du crime et la protection des droits et des libertés d'autrui, et à condition que cela ne soit pas susceptible de mettre en danger les relations transnationales ou le maintien de la paix et de la sécurité internationales); Croatie (il existe des réglementations spéciales sur la condition liée à des activités particulières); Fédération de Russie (ministère de la Justice); Kosovo\* (il est nécessaire de prouver qu'il s'agit d'une personne morale dans le pays d'origine); Pologne (les fondations étrangères peuvent y établir leur bureau de représentation avec le consentement du ministre compétent pour leurs activités particulières, mais les étrangers peuvent créer des fondations dans les mêmes conditions que les ressortissants polonais); et Turquie (avec le ministère de l'Intérieur).

274. Azerbaïdjan.

148. Dans un autre de ces neuf pays<sup>275</sup>, il a été indiqué que les ONG sont tenues de soumettre à l'avance les programmes et autres documents relatifs aux événements envisagés, dont la tenue doit être approuvée par le ministère de la Justice, et que tout manquement à cette exigence constitue une base pour leur liquidation. En outre, il a été indiqué que les ONG de ce pays sont tenues de rendre compte deux fois par an de leurs « activités politiques » et de leurs dépenses de fonds étrangers<sup>276</sup>. Il a également été signalé que, dans ce pays, les (sous-)divisions structurelles d'ONG étrangères ne peuvent pas, contrairement à d'autres ONG, avoir leur siège social dans des locaux résidentiels et qu'il n'est pas possible pour une organisation désignée comme « indésirable » d'y entreprendre une quelconque activité<sup>277</sup>.
149. Concernant deux autres pays<sup>278</sup>, aucune information n'était disponible.

## K. Restrictions à la coopération étrangère<sup>279</sup>

150. Dans quarante-cinq pays, il a été déclaré qu'il n'y a aucune restriction formelle<sup>280</sup> à la coopération des ONG avec des ONG établies dans un autre État.
151. Concernant un pays<sup>281</sup>, il a été indiqué que la coopération d'ONG avec des ONG établies dans un autre État et classées comme « indésirables » peut entraîner des sanctions administratives et pénales tant pour les personnes physiques ou morales qui y résident que pour les citoyens résidant ailleurs. En outre, il a été indiqué qu'une ONG de ce pays qui s'engage dans des « activités politiques » et reçoit des fonds ou d'autres ressources d'une entité basée à l'étranger (ou d'un individu basé à l'étranger) peut être désignée comme un « agent étranger »<sup>282</sup>.
152. Pour un pays<sup>283</sup>, aucune information n'a été déclarée disponible et pour deux autres pays, aucune information n'a été fournie<sup>284</sup>.

275. Fédération de Russie.

276. Concernant le sens des termes « activités politiques » dans ce contexte, voir note de bas de page 58.

277. Selon l'article 3.1 de la loi « sur les sanctions à l'encontre des personnes qui violent les droits de l'homme et les libertés fondamentales des citoyens de la Fédération de Russie », une organisation étrangère peut être déclarée « indésirable » si les activités qu'elle mène menacent les fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie, la capacité de défense du pays ou la sécurité de l'État. L'article précise ensuite que ces activités comprennent essentiellement tout ce qui a trait aux élections ou aux référendums (les activités qui favorisent ou entravent la nomination de candidats, l'élection de candidats inscrits, la promotion d'une initiative de référendum et d'un référendum, etc.). Les modifications apportées à cet article en 2021 ont élargi sa portée. Il prévoit désormais qu'une organisation peut être déclarée « indésirable » si elle fournit des services intermédiaires (notamment de nature financière, mais pas uniquement) aux organisations déjà déclarées « indésirables » dans le but de mener des activités qui menacent les fondements de l'ordre constitutionnel, la capacité de défense ou la sécurité de l'État.

278. Bosnie-Herzégovine et Monaco.

279. Existe-t-il des restrictions applicables aux ONG qui travaillent, ou coopèrent de quelque façon que ce soit, avec des ONG créées dans un autre État ?

280. Albanie ; Allemagne (les dons transnationaux peuvent être affectés par les règles fiscales) ; Andorre ; Arménie (les ONG, conformément à leur charte, peuvent également être membres d'organisations internationales ou étrangères non commerciales) ; Autriche (pour autant que cela soit compatible avec l'article 11(2) de la Convention européenne des droits de l'homme) ; Azerbaïdjan ; Bélarus (mais il y a des poursuites lorsque des fonds provenant de fondations étrangères sont utilisés pour payer des amendes de manifestants contre le gouvernement) ; Belgique ; Bosnie-Herzégovine ; Bulgarie ; Chypre (mais il existe des propositions visant à en imposer dans le cadre d'un projet de loi sur les organismes d'intérêt public) ; Croatie ; Danemark (mais il peut y avoir des difficultés à effectuer des virements bancaires vers des pays en crise) ; Espagne ; Estonie ; Finlande ; France ; Géorgie ; Hongrie ; Irlande ; Islande ; Italie ; Kosovo\* ; Lettonie ; Liechtenstein ; Lituanie ; Luxembourg ; Malte (mais il existe des contrôles sur les transferts de fonds à l'étranger) ; Monténégro ; Pays-Bas ; Macédoine du Nord ; Norvège ; Pologne ; Portugal ; République tchèque ; République de Moldova ; Roumanie ; Royaume-Uni ; Saint-Marin ; Serbie ; Slovaquie ; Suède ; Suisse ; Turquie (mais la création d'une entité juridique commune nécessite une autorisation et il est obligatoire d'informer les autorités locales avant de distribuer des fonds de bienfaisance dans d'autres pays) ; et Ukraine (les associations publiques peuvent coopérer avec des ONG étrangères conformément aux lois ukrainiennes et aux traités internationaux ratifiés par l'Ukraine).

281. Fédération de Russie (concernant la désignation d'une ONG comme « indésirable », voir la note de bas de page 277). Une telle désignation a été appliquée, par exemple, à la Fondation européenne pour la démocratie (Belgique) ; à l'Association des écoles d'études politiques du Conseil de l'Europe (France) et au German-Russian Exchange/DRA (Allemagne).

282. Pour ce qui est du sens des termes « activités politiques » et « agent étranger », voir les paragraphes 48, 151 et 161.

283. Monaco.

284. Grèce et République slovaque.

## L. Collecte de fonds<sup>285</sup>

153. Dans trente-trois pays<sup>286</sup>, il a été déclaré qu'il n'y a pas de restrictions quant aux sources de financement ni d'exigences concernant la communication ou la déclaration des fonds reçus.
154. Cependant, bien qu'il ait été indiqué qu'il n'y a pas de restriction sur les sources de financement dans sept autres pays, il a été indiqué qu'il y a des exigences dans ces pays concernant la divulgation des sources de financement effectivement obtenues, soit pour toutes les ONG<sup>287</sup>, soit uniquement pour celles œuvrant dans un domaine particulier<sup>288</sup>, soit lorsqu'il s'agit d'un certain type de financement<sup>289</sup> ou lorsqu'un certain montant a été reçu<sup>290</sup>. Dans l'un de ces pays<sup>291</sup>, il a été indiqué que les montants reçus au-delà d'un certain niveau doivent également être déclarés à l'administration fiscale.
155. Dans l'un des pays du dernier groupe, les ONG recevant un financement de l'extérieur du pays dépassant un certain seuil avaient été tenues de l'enregistrer séparément et de déclarer et publier qu'elles sont financées par l'étranger. Bien que la législation concernée ait été abrogée, la liste des ONG ainsi décrites est toujours accessible<sup>292</sup>. La législation adoptée par la suite oblige toutes les ONG à dresser la liste des noms de chacun de leurs donateurs finaux (c'est-à-dire les noms des donateurs personnes physiques et les noms des personnes ayant un certain niveau d'influence sur les donateurs personnes morales ou leurs dirigeants).
156. Pour un pays<sup>293</sup>, il a été indiqué qu'il existe une réglementation applicable aux collectes publiques au nom des ONG.
157. Pour un autre pays<sup>294</sup>, il a été signalé que la seule interdiction concerne la collecte de fonds auprès de sources impliquées dans des activités terroristes, tandis que pour un autre pays encore<sup>295</sup>, il a été indiqué qu'il est nécessaire d'obtenir une autorisation pour toute activité génératrice de revenus menée dans un lieu autre que le siège de l'ONG concernée.

---

285. Existe-t-il des restrictions applicables à la recherche de financements par les ONG, en particulier en ce qui concerne les sources mobilisables et les obligations de signaler ou de communiquer les montants reçus et l'identité de leurs sources ?

286. Albanie; Andorre; Arménie (bien que le rapport annuel doit donner des précisions sur les biens d'une ONG); Autriche; Belgique (mais le cofinancement des activités soutenues par l'État doit provenir d'États membres de l'OCDE); Bosnie-Herzégovine; Chypre (bien que les réglementations généralement applicables à l'organisation d'événements de bienfaisance pour réunir des financements doivent être respectées); Croatie; Danemark; Espagne; Estonie (mais un examen est en cours pour déterminer si la réglementation en matière de lobbying est suffisante); Géorgie; Grèce; Islande (bien qu'il existe des exigences comptables pour les ONG ayant le statut d'organisme d'utilité publique); Italie; Lettonie; Liechtenstein; Macédoine du Nord; Monaco; Monténégro; Norvège (les ONG sont soumises à des dispositions pénales sur le blanchiment d'argent et d'autres délits financiers et il existe un système d'autorégulation créé par les ONG – « The Fundraising Control » – dont les organisations communiquent des informations financières, sur leur structure et d'autres informations clés); Pays-Bas; Portugal; République de Moldova; République tchèque; Roumanie; Saint-Marin; Serbie; Slovaquie; Suède (mais il existe une certaine autorégulation par le biais de la Swedish Fundraising Association (Giva Sverige) – un organisme regroupant les organisations de collecte de fonds en Suède. Les organisations membres sont tenues de se conformer à un « code de qualité » et à des lignes directrices pour une collecte de fonds éthique. En outre, le Swedish Fundraising Control – une autre association à but non lucratif – contrôle la collecte de fonds auprès du public. Les membres reçoivent un compte bancaire spécial qui fait office de label de qualité pour les organisations de collecte de fonds légitimes. Les membres sont tenus de déclarer et de communiquer leurs comptes annuels, de mener un marketing éthique et de fournir des informations fiables); Royaume-Uni (la collecte de fonds en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord est réglementée par le Fundraising Regulator, un régulateur indépendant, qui applique et promeut le Code of Fundraising Practice. Ce Code décrit un ensemble de normes et de méthodes pour une collecte de fonds éthique. Il existe des obligations légales de communication à la Charity Commission, en particulier si le don n'est pas sollicité. Il s'agit principalement d'une protection contre le blanchiment d'argent. Les organismes de bienfaisance ne sont pas tenus de nommer publiquement leurs donateurs); Suisse; et Ukraine (mais des projets de loi sont à l'étude concernant la communication et d'autres exigences relatives au financement étranger).

287. Hongrie (ils doivent être publiés); Kosovo\* (ils doivent être communiqués à la banque de l'ONG); et Lituanie (ils doivent être inclus dans le rapport annuel et sont adressés à l'administration fiscale de l'État dans le cas des fondations de bienfaisance et d'aide).

288. Luxembourg (les fonds de la coopération au développement doivent y être collectés).

289. République slovaque (fondations qui reçoivent des dons de plus de 338 € d'un même donateur).

290. Allemagne (dépôts en espèces sur un compte bancaire dépassant 10 000 €, mais il s'agit d'une exigence générale) et Pologne (les ONG doivent publier dans leur rapport annuel et sur leur site web leurs sources de revenus : dons, cadeaux, subventions, etc. provenant de personnes morales si elles dépassent 15 000 PLN (environ 4 000 €) par an).

291. Pologne (lorsque les ONG reçoivent des dons, des cadeaux, des subventions, etc., de la part de personnes morales, pour un montant supérieur à 15 000 PLN (environ 4 000 €) par an, elles doivent en informer l'administration fiscale en fournissant le nom de la personne morale, la ville, le pays et les montants concernés).

292. Hongrie (9 millions HUF (25 700 €) et, en outre, tous les donateurs apportant plus de 500 000 HUF (1 400 €) doivent être répertoriés individuellement dans les rapports avec leurs données personnelles). L'effacement de ces données était requis par la mesure d'abrogation, mais cette exigence figure toujours sur le portail d'information civile.

293. Malte (pour cela, il faut que les ONG concernées soient inscrites).

294. Bulgarie (comme indiqué par le Conseil des ministres, les organisations internationales ou les autorités compétentes d'un autre État).

295. Turquie (par exemple, activités dans l'espace public, campagnes et collecte de dons par SMS).

158. Pour un pays<sup>296</sup>, il a été signalé qu'il y existe une obligation d'établir un tableau des financements reçus chaque année, en distinguant s'ils proviennent de banques ou d'intermédiaires financiers, d'administrations ou de membres publics, de dons ou d'autres sources.
159. Concernant un autre pays<sup>297</sup>, il a été signalé qu'il existe une obligation d'enregistrer tous les dons dépassant un certain niveau, ainsi que toutes les subventions et tous les contrats de service signés avec une source étrangère et une interdiction concernant les dons à certaines ONG. En outre, pour un autre pays encore<sup>298</sup>, il a été indiqué qu'il fallait d'abord obtenir un permis spécial pour recevoir un don de l'étranger et que celui-ci ne pouvait servir qu'à un éventail limité d'objectifs.
160. Dans un pays<sup>299</sup>, il a été signalé qu'il était obligatoire de tenir des comptes spéciaux pour les financements publics dépassant un certain niveau<sup>300</sup>, de prendre un engagement particulier pour recevoir tout financement public<sup>301</sup> et de faire une déclaration séparée de certains financements reçus de l'extérieur du pays<sup>302</sup>.
161. Concernant un pays<sup>303</sup>, il a été indiqué que les dons ne peuvent pas provenir de la plupart des sources internationales et qu'il existe également des restrictions sur la nature ou le montant des dons issus de sources nationales.
162. Pour un autre pays encore<sup>304</sup>, il a été signalé que le financement ne peut provenir d'aucune entité désignée comme « indésirable » et que la réception de tout financement étranger<sup>305</sup>, ainsi que tout soutien méthodologique et organisationnel reçu de personnes physiques basées à l'étranger, par une ONG qui s'engage dans des « activités politiques » peut conduire à sa désignation comme « agent étranger »<sup>306</sup>.

296. Saint-Marin (à envoyer au Bureau Activités de Contrôle).

297. Azerbaïdjan (tous les dons supérieurs à 200 AZN doivent être enregistrés. En outre, pour pouvoir accorder une subvention à une ONG, les entités étrangères doivent signer un accord avec le ministère de la Justice et enregistrer une antenne ou une représentation dans le pays. Les ressortissants étrangers ne peuvent pas faire de dons à une ONG locale).

298. Bélarus (notamment les machines agricoles, le sport, l'histoire et la culture, les soins de santé, l'éducation, la protection sociale, les organisations religieuses enregistrées, les urgences, la protection de l'environnement, la gestion des déchets, les événements internationaux et nationaux organisés par des organismes publics et la recherche publique). En outre, une taxe de 0,5 % du montant reçu est perçue pour l'enregistrement.

299. France.

300. Les associations qui ont reçu des dons ou des subventions publiques d'un montant supérieur à 153 000 € sont tenues de tenir une comptabilité spéciale. Ces documents comptables doivent être publiés au Journal officiel. En outre, elles doivent désigner un commissaire aux comptes.

301. Le « contrat d'engagement républicain » impose aux associations recevant des subventions publiques de respecter les principes de « liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, [de] respecter les symboles de la République », de ne pas « remettre en cause le caractère laïque de la République » et de « s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public ». Il s'agit d'une condition pour obtenir des subventions. En cas de non-respect de ses engagements, l'association peut être amenée à restituer les subventions (celles perçues après la date du non-respect).

Des dispositions spécifiques concernent les associations et fédérations sportives. Le contrat d'engagement républicain à signer pour obtenir une licence devra comporter « un engagement à assurer la protection de l'intégrité physique et morale des personnes, notamment des mineurs, contre les violences sexistes et sexuelles ».

302. Les associations financées en partie par des personnes physiques résidant à l'étranger ou par des personnes morales publiques ou privées étrangères doivent tenir un état séparé de ces avantages et ressources (article 21). Cet état doit notamment comprendre « les apports en fonds propres, les prêts, les subventions, les dons manuels, le mécénat de compétences, le prêt de main-d'œuvre, les dépôts, les dons et les contributions volontaires ».

303. Irlande (l'interdiction des dons internationaux porte sur l'utilisation des revenus à des « fins politiques » mais, dans la pratique, cela concerne la plupart des ONG (voir note de bas de page 48). En outre, les dons anonymes de plus de 100 €, les dons en espèces de plus de 200 € et les dons de plus de 2 500 € provenant d'une même source sont interdits. Dans le cadre de ces limitations, les dons de plus de 200 € ne peuvent être reçus que de la part de « sociétés donatrices » (y compris des fiducies) si la société donatrice est inscrite au registre des sociétés donatrices de la Commission sur les normes de la fonction publique (SIPO) et fournit une déclaration statutaire mentionnant son don. En outre, si les ONG souhaitent utiliser de petits dons nationaux de plus de 100 € autorisés à des « fins politiques », elles doivent (1) connaître le nom et l'adresse de tous les donateurs, (2) s'inscrire auprès de la SIPO et indiquer la nature, l'objet et le montant estimé des dons, ainsi que l'usage qu'elles se proposent d'en faire chaque année, (3) ouvrir un compte bancaire séparé sur lequel sont déposés tous les dons destinés à des « fins politiques » et à partir duquel seuls les travaux effectués à des « fins politiques » peuvent être financés, et (4) notifier la SIPO tous les dons dépassant les limites légales et envoyer l'excédent interdit à la SIPOC dans les 14 jours, après quoi la SIPOC communiquera ces informations aux deux chambres du Parlement).

304. Fédération de Russie.

305. Le « financement étranger » est défini de manière à couvrir non seulement le financement provenant directement de sources étrangères, mais aussi celui reçu de la part des ressortissants russes et des organisations russes, qui le reçoivent eux-mêmes de l'étranger.

306. Concernant les deux concepts, voir notes de bas de page 48, 151 et 161.

## M. Statut d'utilité publique<sup>307</sup>

163. Il a été indiqué qu'il existe des dispositions permettant d'accorder une forme de statut d'organisme de bienfaisance ou d'utilité publique (avec divers avantages financiers) pour les ONG elles-mêmes dans trente pays<sup>308</sup>, ou pour leurs activités et programmes dans deux autres pays<sup>309</sup>.

307. Certaines ONG peuvent-elles être reconnues comme ayant un statut d'organisation d'« intérêt public » et, si c'est le cas, quelles conditions doivent-elles remplir et quels avantages découlent de ce statut ?

308. Andorre (celles qui sont déclarées par le gouvernement comme remplissant des objectifs d'intérêt général) ; Allemagne (c'est-à-dire celles qui sont reconnues comme des organismes de bienfaisance) ; Autriche ; Belgique ; Bosnie-Herzégovine (celles auxquelles la loi permet d'exercer des compétences publiques, ce qui entraîne des exonérations fiscales et douanières) ; Bulgarie ; Espagne ; Estonie (œuvrant pour l'intérêt public et ayant un caractère caritatif) ; Fédération de Russie (il est possible qu'une organisation non commerciale soit désignée soit comme (a) une « organisation à vocation sociale » si elle entreprend des activités visant à résoudre des problèmes sociaux et à développer la société civile, soit comme (b) une « organisation à vocation sociale » si elle rend des services socialement utiles) ; France (celles qui ont un objet à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, familial ou culturel) ; Géorgie (c'est-à-dire celles reconnues comme organisme de bienfaisance, qui œuvrent dans des domaines tels que la protection des droits de l'homme et de l'environnement ; le développement de la démocratie et de la société civile ; l'éducation et la science ; la culture et l'art ; l'éducation physique et le sport amateur) ; Hongrie (lorsque les services sont accessibles à des personnes autres que les membres d'une ONG, les salariés et les bénévoles d'une ONG et qu'elles contribuent à répondre aux besoins communs de la société et des individus) ; Irlande (c'est-à-dire celles qui sont reconnues comme des organismes de bienfaisance, à savoir celles ayant l'un quelconque des objectifs suivants : prévention ou soulagement de la pauvreté ou des difficultés économiques, promotion de l'éducation, promotion de la religion et tout autre objectif qui profite à la communauté. Les organismes de bienfaisance bénéficient de réductions d'impôts et d'allègements fiscaux sur les dons) ; Islande (depuis novembre 2021, les ONG qui fournissent des services à des groupes spécifiques tels que les invalides et les pauvres bénéficient de déductions de la TVA sur les activités de collecte de fonds, de déductions d'impôt sur le revenu sur les dons et d'exonération d'impôt sur le revenu et de l'impôt foncier) ; Kosovo\* (activités d'aide humanitaire, d'aide aux personnes ayant des besoins particuliers, d'aide sociale, de protection ou de soins aux animaux vulnérables, de protection de l'environnement et toute autre activité servant l'intérêt public) ; Lettonie (toute activité procurant un bénéfice significatif à la société ou à une partie de celle-ci, à travers, en particulier, des activités de bienfaisance, la protection des droits civils et des droits de l'homme, le développement de la société civile, l'éducation, la science, la culture et la promotion de la santé et la prophylaxie des maladies, le soutien aux sports, la protection de l'environnement, la fourniture d'une assistance en cas de catastrophes et de situations extraordinaires, et l'amélioration du bien-être social de la société) ; notamment pour les groupes de personnes à faibles revenus et socialement défavorisés est considérée comme activité d'intérêt public. Les associations bénéficiant du statut d'utilité publique bénéficient d'abattements fiscaux) ; Luxembourg ; Malte (promouvoir ou servir l'intérêt public général ou l'intérêt d'un secteur du public général, que ce soit directement ou indirectement, est une question de discrétion exercée par le Commissaire aux organisations bénévoles et tend à exclure les groupes de pression) ; Macédoine du Nord ; Monaco (les ONG ayant un objectif d'intérêt général ou dont l'activité concourt à une mission de service public ou contribue à la réputation de la Principauté) ; Norvège (l'administration fiscale a établi une liste d'organisations à but non lucratif (y compris étrangères) qui remplissent les conditions pour que les sympathisants bénéficient d'une réduction d'impôt au titre des dons qu'ils leur font) ; Pays-Bas ; Pologne (les conditions applicables sont : les membres des organes de direction ne peuvent pas avoir été condamnés pénalement ; tous les revenus doivent être utilisés pour des activités d'intérêt public ; l'activité économique (si elle est exercée) ne doit pas être l'activité principale ; l'ONG doit être en activité depuis au moins deux ans et avoir le statut d'autorité de contrôle ; sa charte doit interdire l'octroi de prêts ou de garanties, et le transfert de biens aux membres ou aux membres des organes de direction ; et il existe des exigences comptables plus complexes. Environ 10 000 sur plus de 120 000 fondations et associations enregistrées ont ce statut) ; Portugal ; République de Moldova (pour une durée de cinq ans, une décision de la Commission de certification attribue ce statut aux organisations non commerciales qui mènent des activités contribuant au développement et au soutien a) de l'éducation et de la formation ; b) de la science, de la culture et de l'art ; c) du sport, de l'éducation physique et du tourisme social ; d) du secteur non commercial et des organisations non commerciales ; e) de la démocratie et des droits de l'homme ; f) des soins de santé ; g) la protection sociale des personnes handicapées, ainsi que d'autres personnes et groupes défavorisés ; h) la création de nouveaux emplois ; i) l'éradication de la pauvreté ; j) la promotion de la paix, la prévention et la résolution des conflits civils, sociaux, ethniques et religieux ; k) la prévention de la criminalité et la contribution à sa lutte ; l) la protection de l'environnement ; m) la protection du patrimoine culturel et des monuments historiques ; n) l'esprit civique et l'activisme, y compris la participation au processus décisionnel et la garantie de la transparence du secteur public ; o) la communauté locale est active depuis au moins un an jusqu'au dépôt de la demande ; elle fournit des objectifs pour les activités d'utilité publique ; elle dispose d'un conseil composé d'au moins trois personnes, qui ne sont pas des salariés de l'organisation à but non lucratif et qui supervisent son activité ; elle dispose d'un organe de contrôle conformément à l'article 20 ; les membres des organes de direction et de contrôle de l'organisation non commerciale respectent les règles relatives au conflit d'intérêts ; elle n'a pas de dettes envers le budget public national pour les exercices fiscaux précédents ; elle n'a pas comme fondateur ou membre des partis politiques ou des organisations sociopolitiques ; elle ne soutient pas l'activité d'un parti politique ni d'un concurrent électoral ; elle publie le rapport d'activité annuel. Les avantages du statut sont : des facilités fiscales prévues par la loi ; le droit d'utiliser les biens publics à titre gratuit ou à des conditions préférentielles ; des financements non remboursables ; la passation de marchés de travaux et de services ; des financements à des fins spécifiques, y compris l'ordre social) ; Slovaquie (si ses activités dépassent les intérêts de ses fondateurs ou de ses membres et qu'elle présente un intérêt général) ; Suède (les conditions sont les suivantes : (1) l'objectif de l'organisation doit représenter un bénéfice pour le public, (2) au moins 90 % des activités doivent contribuer à satisfaire cet intérêt public, (3) au moins 80 % des revenus doivent être utilisés pour satisfaire cet intérêt public, et (4) l'organisation doit être ouverte à toute personne souhaitant en devenir membre) ; Turquie (les ONG doivent fonctionner depuis au moins un an. Dans le cas des associations, (a) leurs opérations d'achat et de vente doivent dépasser 200 000 TL (environ 18 136 €) au cours de l'année écoulée, conformément aux conditions de concurrence, et au moins la moitié des revenus annuels à cette fin, (b) elles disposent d'actifs et de revenus annuels à un niveau permettant de réaliser l'objectif énoncé dans leur charte ; et (c) les objectifs et les activités à réaliser doivent être de qualité, contribuer au développement social, apporter une solution aux problèmes et répondre aux besoins aux niveaux local et national, au-delà des besoins de leurs membres. Dans le cas des fondations, (a) elles doivent disposer de 1 873 000 TL (environ 169 819 €) d'actifs générateurs de revenus et d'au moins 169 000 TL (environ 15 322 €) de revenus annuels et (b) elles doivent exercer au moins une ou plusieurs des activités suivantes : santé, assistance sociale, éducation, recherche et développement scientifiques, culture et protection de l'environnement et reboisement, comme domaine d'activité. Un niveau d'actifs plus élevé est requis pour les fondations exerçant leur activité depuis les six derniers mois. Les fondations visant à servir une région spécifique ou un certain groupe de personnes ne bénéficient pas d'une exonération fiscale) ; Royaume-Uni (les ONG qui ont obtenu le statut d'organisme de bienfaisance) ; et Ukraine (les OSC ayant le statut d'organisme à but non lucratif sont exonérées de l'impôt sur le revenu à hauteur de 18 %).

309. Albanie (exonération de la TVA pour des périodes de trois ans renouvelables pour les ONG dont l'activité est de nature sociale, éducative, culturelle ou sportive ou qui exercent une activité économique liée aux services de santé et d'éducation. Cette exonération s'applique également aux biens importés pour ces activités. Le revenu total de l'activité économique ne doit pas être supérieur à 20 % du revenu total annuel) et Croatie (avec un financement de sources publiques et communautaires, ainsi que des allègements fiscaux pour celles qui mettent en œuvre ces programmes et activités ainsi que pour celles qui les soutiennent

164. Dans le cas d'un pays<sup>310</sup>, il a été déclaré que les ONG ne peuvent acquérir ce statut qu'en devenant une institution d'un type bien particulier.
165. Concernant neuf pays<sup>311</sup>, il a été signalé qu'il n'existe aucune disposition relative au statut d'organisme de bienfaisance ou d'utilité publique.
166. Toutefois, pour un autre pays<sup>312</sup>, il a été signalé que les associations bénéficient toutes d'obligations limitées en matière de fiscalité et de certains tarifs préférentiels pour utiliser des installations de l'État.
167. Concernant deux autres pays<sup>313</sup>, il a été indiqué qu'il existe une certaine reconnaissance juridique du concept de statut d'intérêt public, mais qu'aucun mécanisme de mise en œuvre n'a encore été adopté.
168. En outre, il a été signalé que l'introduction d'un tel statut est envisagée dans deux pays qui n'en disposent pas actuellement<sup>314</sup>. Toutefois, dans l'un d'entre eux, il existe déjà des dispositions visant à accorder des exonérations fiscales à certaines ONG<sup>315</sup>.

## N. Exigences en matière de publication et de soumission de rapports<sup>316</sup>

### Publication

169. Concernant sept pays<sup>317</sup>, il a été signalé que l'obligation de publier des comptes et un rapport d'activité s'applique à toutes les ONG dotées d'une personnalité juridique.
170. En outre, il a été indiqué qu'une telle exigence s'appliquait, dans trois pays<sup>318</sup>, uniquement aux ONG dont les actifs et/ou les revenus sont supérieurs à un certain seuil ; dans huit pays<sup>319</sup>, uniquement aux ONG qui

309. (*suite*) financièrement. Sont concernées les activités qui contribuent à la protection et à la promotion des droits de l'homme, à la protection et à la promotion des droits des minorités nationales, à la protection et à la promotion des droits des personnes et des enfants handicapés, des personnes âgées et des handicapés, à l'égalité, au rétablissement de la paix et à la lutte contre la violence et la discrimination, à la promotion des valeurs de la guerre patriotique, à la protection, aux soins et à l'éducation des enfants et des jeunes et à leur participation active à la société, à la prévention et à la lutte contre toutes les formes de dépendance, au développement d'une culture politique démocratique, à la protection et à la promotion des droits des groupes minoritaires dans la société, à la promotion et au développement du bénévolat, des services sociaux et de l'action humanitaire, l'encouragement et le développement de l'entrepreneuriat social, la protection des droits des consommateurs, la protection de l'environnement et de la nature, la protection et la préservation des biens culturels, le développement durable, le développement de la communauté locale, la coopération internationale au développement, la protection de la santé, le développement et la promotion de la science, de l'éducation, de l'apprentissage tout au long de la vie, de la culture et de l'art, de la culture technique et de l'information, du sport, du bénévolat de lutte contre les incendies, de la recherche et du sauvetage et d'autres activités qui, de par leur nature ou de par les réglementations spéciales liées au financement des besoins publics dans certains domaines, peuvent être considérées comme des activités d'intérêt public).

310. Grèce (c'est-à-dire les institutions d'intérêt public ayant un statut juridique et fiscal différent).

311. Arménie (mais certaines ONG – en particulier celles liées aux arts et à la culture et les associations dites créatives – ont une position influente dans leur région, avec des atouts importants en tant qu'éléments du patrimoine soviétique); Bélarus; Italie; Liechtenstein (mais les associations telles que celles qui se consacrent à des activités culturelles, sociales et sportives reçoivent des fonds publics); Monténégro (mais les ONG dotées d'une personnalité juridique sont définies par la loi comme des personnes morales destinées à œuvrer dans l'intérêt commun ou des entités d'intérêt public); République slovaque (mais les associations citoyennes, les fondations et les organisations à but non lucratif fournissant des services généralement profitables et des fonds philanthropiques sont d'intérêt public par défaut); Roumanie; Serbie; et Suisse.

312. Saint-Marin.

313. Azerbaïdjan (qui dispose d'une définition de l'organisme de bienfaisance dans le Code des impôts mais pas de dispositions pour obtenir ce statut) et Lituanie (les critères sont en cours d'élaboration).

314. Chypre (il existe un projet de loi en instance depuis 2010) et République tchèque (pas encore de projet de loi).

315. Chypre (il existe des lignes directrices et une référence dans la loi fiscale permettant aux ONG d'obtenir un statut philanthropique auprès du ministère des Finances. Environ 400 ONG sont actuellement enregistrées auprès de ce ministère et obtiennent ainsi certaines exonérations fiscales).

316. Est-il imposé à certaines ou à toutes les ONG de publier annuellement leurs comptes et leurs rapports d'activité, et y a-t-il d'autres exigences à respecter en matière de communication ?

317. Arménie; Danemark; Fédération de Russie (ils sont tous mis à la disposition du public sur un portail géré par le ministère de la Justice; Grèce; Hongrie (un rapport sur le statut d'utilité publique (pour lequel voir note de bas de page 323) est également requis même si l'ONG n'a pas ce statut); Macédoine du Nord et République de Moldova (un rapport d'activité annuel contenant des informations sur les activités réalisées, le montant des moyens financiers et autres matériels obtenus et utilisés. À préparer au cours des six mois suivant l'année couverte. L'autorité publique compétente peut également demander que le rapport lui soit soumis).

318. Albanie (celles dont les actifs et/ou les revenus sont égaux ou supérieurs à 30 millions d'ALL (environ 235 000 €) doivent publier des états financiers annuels et un rapport sur leurs activités sur leur site web); Autriche (revenus supérieurs à 1 million d'euros); et Norvège (celles dont les activités économiques sont supérieures à 2 millions de NOK ou dont les actifs sont supérieurs à 20 millions de NOK ou qui emploient plus de 20 personnes en moyenne).

319. Bulgarie; Croatie (une association qui met en œuvre des programmes et des projets d'intérêt public financés par des sources publiques doit informer le grand public et les donateurs à l'origine du financement au moins une fois par an sur ses activités, son envergure, la manière dont elle obtient et utilise les fonds des donateurs, via son site web ou de toute autre façon appropriée. Une association doit utiliser les fonds en question exclusivement pour la mise en œuvre des programmes ou des projets approuvés); Géorgie (celles qui ont le statut d'organisme de bienfaisance); Italie (le montant des fonds et leur origine); Luxembourg; Pays-Bas; Pologne (les organisations ayant le statut d'organisation d'utilité publique et toutes les fondations, qu'elles aient ou non ce statut); Portugal; et Ukraine (sur l'utilisation des fonds publics reçus).

reçoivent un financement public ou qui ont un statut d'intérêt public; et dans un pays<sup>320</sup> uniquement lorsque les ONG exercent des activités commerciales.

171. Pour deux autres pays<sup>321</sup>, il a été indiqué que cette obligation de publication ne s'applique qu'aux ONG d'une nature particulière, tandis que pour un autre<sup>322</sup>, il a été indiqué qu'elle s'applique à toutes les organisations, à l'exception des associations religieuses.
172. Dans trois pays<sup>323</sup>, il a été signalé que la publication de leurs comptes est la seule obligation imposée aux ONG.
173. Pour un pays<sup>324</sup>, il a été indiqué qu'il existait également une exigence spécifique de tenir le public informé de leurs activités et de l'utilisation des dons par le biais de leurs canaux de communication habituels (c'est-à-dire un site web ou un bulletin d'information).
174. Pour un autre pays<sup>325</sup>, il a été indiqué qu'il n'y a aucune obligation de publier des comptes ni des rapports d'activité mais que beaucoup le font délibérément par souci de transparence et pour des raisons de relations publiques.
175. Dans un autre pays encore<sup>326</sup>, il a été signalé que les ONG ne sont tenues que de fournir un rapport annuel, un bilan et un compte de résultat à leurs membres.
176. Pour certains pays, il a été signalé que la publication des comptes et/ou des rapports d'activité est assurée par l'organisme public auquel les ONG ont l'obligation de les soumettre, comme indiqué dans les paragraphes suivants.

### ***Soumission de rapports***

177. Pour neuf pays<sup>327</sup>, il a été indiqué que toutes les ONG sont tenues de soumettre un rapport sur leurs activités (substantielles et financières) à une autorité publique et, pour neuf autres pays<sup>328</sup>, cette obligation s'impose uniquement à certaines ONG.
178. Concernant un pays<sup>329</sup>, il a été signalé que les ONG doivent se conformer à une demande de l'autorité publique compétente de soumettre un tel rapport.
179. Pour un autre pays<sup>330</sup>, il a été indiqué que les comptes et les rapports d'activité sont soumis annuellement au ministère de la Justice qui les publie sur un portail qu'il gère. En outre, il a été indiqué que les ONG

320. Suède.

321. Azerbaïdjan (les fondations sont tenues de publier leur rapport financier annuel) et République slovaque (fondations, organisations à but non lucratif et fonds philanthropiques).

322. Bélarus.

323. Belgique (bien que certaines grandes ONG doivent également publier un rapport d'activité); Macédoine du Nord (sur le site web de l'ONG) et Roumanie.

324. Hongrie.

325. République tchèque.

326. Liechtenstein.

327. Albanie (états financiers annuels, un rapport d'activité consolidé et le rapport du commissaire aux comptes lorsque celui-ci est obligatoire); Allemagne (fondations, à leurs agences de contrôle gouvernementales. Les ONG ayant des objectifs spécifiques ont des obligations de déclaration supplémentaires et les organisations de bienfaisance ne doivent déposer des rapports auprès de leur centre des impôts que tous les trois ans); Espagne (au registre public dans lequel elles sont enregistrées); Estonie (l'organisme d'enregistrement qui permet d'y accéder moyennant une taxe de 2 €; ceci s'applique à toutes les personnes morales); Fédération de Russie; Hongrie (à l'Office national de la magistrature, accompagné d'un rapport sur le statut d'utilité publique qui précise les activités d'utilité publique de l'organisation, les principaux groupes cibles et les résultats de ces activités, ainsi que les données et indices nécessaires pour déterminer le statut d'utilité publique); Lituanie (au Centre des registres, qui les met à la disposition du public en ligne); Slovaquie; et Royaume-Uni (à la Companies House dans le cas des sociétés à responsabilité limitée par garantie et à la Charity Commission dans le cas des organismes de bienfaisance).

328. Bosnie-Herzégovine (celles ayant des compétences publiques; généralement le ministère de la Justice); Chypre (elles doivent toutes soumettre différentes données et un rapport d'activité (par exemple, déclarer que les réunions du conseil d'administration et les AGA ont eu lieu, quand elles ont eu lieu, et le nombre de membres présents). Les associations, les fondations et les entreprises à but non lucratif doivent soumettre un rapport financier. En outre, les sociétés à but non lucratif et les fondations doivent soumettre des comptes révisés par un commissaire aux comptes, tout comme les fédérations et les associations lorsque leurs revenus sont supérieurs à 40 000 €); Géorgie (organisations de bienfaisance); Irlande (les ONG constituées en sociétés doivent les soumettre au Registre du commerce et des sociétés); Kosovo\* (les organisations d'utilité publique doivent les soumettre au Département des ONG); Luxembourg (les organisations d'utilité publique doivent les soumettre au Registre du Commerce et des Sociétés); Monaco (les organisations d'utilité publique au ministère d'État); Pologne (les associations doivent soumettre le rapport à l'administration fiscale et à l'autorité de contrôle); Portugal (les ONG ayant le statut d'utilité publique doivent les envoyer au ministère de la Présidence); et Saint-Marin (celles qui reçoivent un financement public ou une répartition de l'imposition doivent les soumettre à la Direction de la Finance Publique).

329. République de Moldova.

330. Fédération de Russie.

désignées comme « agents étrangers » sont tenues de soumettre des rapports d'activité, la composition de leurs organes de direction et de leur personnel tous les six mois<sup>331</sup>. Il a également été indiqué qu'elles doivent faire un rapport trimestriel sur leurs dépenses et l'utilisation de leurs biens, ainsi que sur leurs revenus provenant de sources étrangères<sup>332</sup>.

180. Dans douze pays<sup>333</sup>, il a été signalé que les ONG sont tenues de soumettre leurs comptes annuels à un organisme public. Cette obligation s'appliquerait également dans un autre pays<sup>334</sup>, mais uniquement si les ONG concernées sont également soumises à une obligation d'audit.
181. Pour un pays<sup>335</sup>, il a été signalé que toutes les ONG qui reçoivent une aide étrangère sont tenues de déposer un rapport trimestriel.
182. Dans un autre pays<sup>336</sup>, il a été indiqué que les ONG qui recevaient directement ou indirectement une aide de l'étranger supérieure à 9 millions de HUF (environ 25 700 €) étaient tenues de s'enregistrer, de déclarer et de publier qu'elles étaient « financées par l'étranger ». Toutefois, la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que cette exigence était discriminatoire et injustifiée au regard des restrictions imposées aux organisations de la société civile en matière de dons étrangers<sup>337</sup>.
183. Pour trois pays<sup>338</sup>, il a été signalé qu'il existe une obligation de déclarer leurs bénéficiaires effectifs et, pour un autre pays<sup>339</sup>, il a été indiqué qu'il existe une obligation de signaler les changements dans leur direction et leurs statuts, ainsi que leur faillite ou leur dissolution.
184. Pour un pays<sup>340</sup>, il a été signalé qu'il existe de multiples obligations de transmettre des rapports aux organismes publics.

## O. Obligations de consultation<sup>341</sup>

185. Il a été indiqué qu'il existe une disposition générale prévoyant la consultation des ONG dans le cadre des projets de loi dans vingt-trois pays<sup>342</sup>. Cependant, il a également été indiqué que cette exigence ne semblait pas être prise au sérieux dans la pratique dans trois d'entre eux<sup>343</sup>. Le délai accordé n'était pas toujours suffisant pour permettre aux ONG d'étudier et de répondre à la proposition dans le cas de deux autres<sup>344</sup> et il en va de même pour un autre pays encore<sup>345</sup>.

331. Concernant la désignation comme « agent étranger », voir les paragraphes 151 et 161. Ces rapports d'activité doivent également être publiés en ligne ou dans les mass media.

332. L'état financier annuel de ces ONG doit également faire l'objet d'un audit externe obligatoire.

333. Chypre (les ONG enregistrées en vertu de la législation générale sur les ONG au bureau d'enregistrement compétent, en indiquant le nombre de membres, la date de l'AGA et les noms des membres du conseil d'administration. Un rapport du commissaire aux comptes est également requis si le chiffre d'affaires est supérieur à 40 000 € ou si l'entité est une institution (une forme de fondation). Les ONG enregistrées en tant que fondations de bienfaisance ne sont pas tenues de publier leurs comptes ni un rapport d'activité); Irlande (organismes de bienfaisance); Islande; Lettonie (auprès de l'administration fiscale); Macédoine du Nord (auprès de l'autorité compétente); Malte; Monténégro (auprès de l'administration fiscale); République de Moldova (auprès de l'administration fiscale et du Bureau National des Statistiques); Saint-Marin (auprès d'un tribunal); Serbie (ils sont publiés sur le site web du Registre du commerce et des sociétés serbe); Turquie (selon leur nature, auprès du Système d'information des associations (DERBIS) ou de la Direction générale des fondations); et Ukraine (auprès de l'administration fiscale).

334. Suisse (une vérification complète est requise lorsque les ONG ont un total d'actifs de 10 millions de francs suisses, un chiffre d'affaires de 20 millions de francs suisses et une moyenne de 50 salariés à temps plein, et une vérification limitée est nécessaire si un membre ayant une responsabilité personnelle ou une obligation de fournir des capitaux supplémentaires le demande).

335. Bélarus.

336. Hongrie.

337. Affaire C-78/18, Commission européenne c. Hongrie, 18 juin 2020, ECLI:EU:C:2020:476.

338. Albanie, Luxembourg (au registre des bénéficiaires effectifs) et Pays-Bas (fondations, au registre UBO).

339. Bulgarie (au registre des personnes morales à but non lucratif).

340. Azerbaïdjan (notamment au ministère de la Justice, au ministère des Impôts et au ministère des Finances).

341. Quelles sont les exigences légales en matière de consultation des ONG avant l'adoption de propositions de législation, de décisions administratives et de politiques officielles ?

342. Albanie; Allemagne (ceux au niveau fédéral); Arménie (il y a également des conseils publics relevant des ministères et des audiences de l'assemblée nationale auxquelles les membres des ONG peuvent participer); Autriche; Azerbaïdjan; Belgique; Bulgarie; Chypre; Croatie; Danemark; Estonie (presque tous les débats sur les projets de loi sont publics); Géorgie (uniquement les projets de loi à l'initiative du gouvernement); Grèce; Hongrie; Kosovo\* (par le biais d'une plateforme en ligne); Lettonie; Lituanie (seulement depuis 2021); Monténégro; Norvège; Pays-Bas; Serbie; Suisse; et Ukraine (en ce qui concerne ceux qui affectent les droits constitutionnels, les libertés et les devoirs des citoyens, les intérêts des citoyens à la vie, y compris les questions environnementales, le statut juridique des associations publiques, leurs obligations de déposer des rapports et leur fonctionnement).

343. Albanie, Chypre et Grèce.

344. Arménie (le délai minimum requis pour la mise en débat public est de 15 jours).

345. Hongrie.

186. Dans cinq autres pays<sup>346</sup>, il a été signalé que l'obligation de consultation des ONG ne s'applique qu'aux projets de loi dans certains domaines.
187. Dans un autre pays<sup>347</sup>, outre l'obligation générale de consultation dans le cadre des projets de loi ou d'autres documents ayant une importance en matière de programmes ou de stratégies, il a été indiqué qu'il existe une obligation de consultation s'agissant des projets de loi ou des projets de politiques publiques concernant les ONG en général. Ces deux obligations sont régulièrement contournées de même que l'obligation pour le gouvernement local de consulter les ONG avant d'adopter des programmes de coopération annuels et pluriannuels avec elles.
188. Pour seize pays<sup>348</sup>, il a été indiqué qu'il n'y a pas d'obligation de consultation sur les projets de loi, mais qu'une certaine pratique de cette consultation – soit avec le public en général, soit avec des organisations particulières – existe dans douze d'entre eux<sup>349</sup>. Pour deux autres pays<sup>350</sup>, il a été rapporté qu'il existe une pratique de consultation des ONG sur les propositions de loi, les décisions administratives et les politiques officielles en fonction de leurs domaines d'expertise ou de travail.
189. Pour un pays<sup>351</sup>, il a été indiqué qu'en matière de consultation, il existe un guide non contraignant destiné aux législateurs.
190. Concernant un autre pays<sup>352</sup>, il a été signalé qu'il existe des possibilités de consultation par le biais de l'adhésion à des organes consultatifs des ministères et de l'administration présidentielle, ainsi que par des discussions sur les projets d'actes juridiques municipaux et l'engagement dans un mécanisme d'« expertise écologique publique », qui vise à mettre en œuvre les droits des citoyens à un environnement favorable en prévenant les impacts négatifs des activités économiques et autres.
191. Cependant, pour huit autres pays<sup>353</sup>, il a été indiqué que l'exigence de consultation était également applicable aux politiques proposées et, pour trois autres pays<sup>354</sup>, il a été indiqué qu'une telle exigence ne s'applique que dans certains domaines. Pour un autre pays<sup>355</sup>, il a été indiqué qu'il n'y a pas d'obligation de consultation sur les politiques, mais que cela peut être le cas dans la pratique.
192. L'obligation de consultation a été signalée comme s'étendant également aux propositions de décisions administratives dans trois pays<sup>356</sup>.
193. Dans trois pays<sup>357</sup>, il a été indiqué qu'il n'existe aucune exigence ou pratique en matière de consultation.

346. Bulgarie (comme l'activité des organisations civiles, les questions environnementales et les questions relatives aux minorités et à l'intégration) ; Grèce (questions de migration) ; Malte (ceux spécifiés dans la législation sur les organisations bénévoles) ; République de Moldova (celles qui peuvent avoir un impact social, économique et environnemental sur le mode de vie et les droits de l'homme, sur la culture, la santé et la protection sociale, sur les autorités locales et les services publics) ; et Ukraine (ceux qui régissent les droits constitutionnels, les libertés et les devoirs des citoyens, y compris les questions environnementales et le statut juridique des associations publiques).

347. Pologne (les syndicats, les employeurs et les organisations religieuses disposent de différentes plateformes de coopération (organes de dialogue) avec les décideurs et de bien plus vastes possibilités légales de s'impliquer dans des procédures de consultation (parfois obligatoires pour les décideurs)).

348. Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Espagne, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Macédoine du Nord, Monaco, Portugal, République slovaque, Roumanie, Slovénie, Turquie et Royaume-Uni.

349. Bélarus (il existe une consultation publique sur les projets de loi portant sur les droits, les libertés et les obligations des citoyens et des personnes morales, certains domaines de la réglementation des relations sociales et ceux ayant un impact sur la conduite des affaires. Ceux concernant les secrets d'État et les impôts ne peuvent pas faire l'objet d'une consultation) ; Bosnie-Herzégovine ; Irlande (dans le cadre du processus budgétaire et par la participation à divers organes élaborant la politique gouvernementale) ; Islande ; Italie (les commissions parlementaires peuvent consulter certaines organisations) ; Liechtenstein ; Luxembourg ; Macédoine du Nord (généralement, les ONG les plus grandes et les plus reconnues sont consultées lors de l'élaboration de la législation liée à leur expertise ou à leur domaine d'activité) ; Roumanie (les ONG sont généralement invitées à des consultations avant l'adoption de propositions de lois, de politiques administratives et officielles) ; République slovaque (à la suite du recours à une procédure de pétition pour laquelle le soutien de 500 personnes physiques et/ou morales est requis) ; Slovénie (à la suite d'un engagement politique de l'Assemblée nationale, qui est rarement respecté) ; Royaume-Uni (il y a souvent un exercice de consultation publique et les ONG peuvent participer aux consultations et aux questions du gouvernement ou du parlement) ; et Turquie (laissée à la discrétion des ministres).

350. Andorre et Suède.

351. Finlande.

352. Fédération de Russie (mais les ONG désignées comme « agents étrangers » ont peu de chances de pouvoir participer aux organes consultatifs).

353. Albanie ; Azerbaïdjan ; Bulgarie ; Croatie (en ce qui concerne l'adoption d'actes généraux ou d'autres documents stratégiques ou de planification, des consultations publiques sont requises lorsque ceux-ci affectent les intérêts des citoyens et des personnes morales) ; Estonie (la plupart des ministères ont des « partenaires stratégiques » dans la société civile) ; Géorgie ; Lettonie ; et République de Moldova.

354. Bulgarie (lorsqu'il est fait référence à la société civile) ; Chypre (notamment en matière d'environnement) ; et Lituanie (le travail des institutions et organes municipaux).

355. Royaume-Uni (les ministères établissent souvent leurs propres structures et processus pour engager leurs parties prenantes spécifiques, y compris les ONG clés pour des politiques particulières).

356. Azerbaïdjan, Lettonie et République de Moldova (ceux qui peuvent avoir un impact social, économique, environnemental sur le mode de vie et les droits de l'homme, sur la culture, la santé et la protection sociale, sur les autorités locales et les services publics).

357. République tchèque, France et Saint-Marin.

### III. LA PANDÉMIE

#### A. Impact sur le respect des exigences<sup>358</sup>

194. Dans trois pays, la capacité à satisfaire les exigences de dépôt de rapports a été affectée : par les systèmes numériques limités de l'administration dans l'un d'entre eux<sup>359</sup>, par la mauvaise qualité du service large bande dans un autre<sup>360</sup>, ou par l'impossibilité, dans un troisième, de les approuver d'abord lors des réunions annuelles, celles-ci ne pouvant être organisées<sup>361</sup>.
195. En outre, il a été indiqué qu'il n'était pas possible de tenir des réunions annuelles dans deux pays<sup>362</sup> et, pour un autre<sup>363</sup>, il a été indiqué que cela n'était possible que lorsque spécifiquement énoncé dans les statuts d'une ONG.
196. Toutefois, aucun problème de conformité aux exigences relatives à la tenue de réunions annuelles ou à la présentation de rapports n'a été signalé dans quinze pays<sup>364</sup>.
197. En outre, il a été indiqué que les sanctions pour non-respect de certaines de ces exigences n'ont pas été appliquées dans trois pays<sup>365</sup>.
198. En outre, il a été signalé que les réunions annuelles ont été autorisées à passer à un format en ligne dans le cas de quinze pays<sup>366</sup> et que, dans deux autres pays<sup>367</sup>, la même approche a été adoptée pour toutes les réunions décisionnelles.
199. Il a également été signalé que, dans neuf pays<sup>368</sup>, les dates limites pour la tenue des réunions annuelles avaient été reportées et que, pour douze pays<sup>369</sup>, les dates limites pour la soumission des rapports avaient été reportées.
200. En outre, dans le cas d'un pays<sup>370</sup>, il a été indiqué que les mandats des organes de direction avaient été prolongés alors qu'ils arrivaient à échéance.
201. Cependant, pour un autre pays<sup>371</sup>, il a été indiqué qu'il y avait eu une augmentation du nombre d'inspections par les autorités financières.
202. Aucune information concernant l'existence de problèmes de respect des exigences administratives ne serait disponible pour trois pays<sup>372</sup>.

#### B. Émergence de bonnes pratiques<sup>373</sup>

203. Plusieurs bonnes pratiques ont été signalées comme ayant émergé au cours de la pandémie.

---

358. Y a-t-il eu des exigences administratives pour les ONG auxquelles elles n'ont pas pu se conformer en raison de la pandémie (par exemple, la tenue de réunions annuelles et établissement de rapports) ?

359. Croatie.

360. Irlande (surtout dans les zones rurales).

361. Chypre.

362. Chypre (aucune disposition n'a été prise pour l'utilisation du format en ligne. Il n'a donc pas été possible d'adopter des modifications des statuts conformes à la nouvelle législation et une procédure de dissolution a été entamée à l'encontre des 2 400 ONG concernées. L'avis de dissolution a suivi un changement de la loi en août 2020. Plus tard, en novembre 2020, le ministère a publié une circulaire autorisant les AGA en ligne, même si elles n'étaient pas prévues par les statuts d'une ONG, mais c'était après le début de la procédure de dissolution. Les premiers avis annonçant la dissolution ont été émis en décembre 2020, après l'expiration d'un délai de grâce de deux mois pour se conformer) et Ukraine.

363. Macédoine du Nord (le registre central ne reconnaîtrait pas autrement les réunions annuelles tenues en ligne).

364. Andorre; Arménie (notamment en raison des possibilités en ligne); Autriche (des systèmes en ligne étaient déjà en place); Bosnie-Herzégovine; Hongrie; Islande (les réunions annuelles pouvaient se tenir en ligne); Kosovo\*(grâce au travail en ligne); Monténégro; Norvège; Pays-Bas; République de Moldova; République tchèque; Roumanie; Slovaquie; et Suède.

365. Lituanie, Malte et Portugal.

366. Allemagne; Azerbaïdjan; Bélarus; Croatie; Danemark; Finlande; France; Géorgie; Irlande (l'approche en ligne s'est également appliquée à d'autres exigences); Lettonie; Liechtenstein; Pologne; Royaume-Uni (dans le cas des organismes de bienfaisance); Serbie; et Ukraine (dans le cas de certaines ONG, d'autres ont organisé des réunions en présentiel en tenant compte des mesures sanitaires et de sécurité).

367. Estonie et Hongrie.

368. Belgique, Bulgarie, France, Italie, Lettonie, Luxembourg, Portugal, Saint-Marin et Turquie.

369. Belgique, Espagne, Estonie, France, Italie, Lettonie, Fédération de Russie, Saint-Marin, République slovaque, Royaume-Uni, Suède et Ukraine.

370. Estonie.

371. Bélarus.

372. Grèce, Monaco et Suisse.

373. De bonnes pratiques ont-elles été établies pour aider les ONG à mener à bien leur travail et devant se poursuivre (par exemple permettre l'inscription en ligne et les consultations en ligne) ?

204. Notamment:

- le recours aux réunions et à la communication en ligne dans vingt et un pays<sup>374</sup>;
- l'enregistrement en ligne<sup>375</sup>;
- la reconnaissance de la valeur des services en ligne et de la nécessité d'une extension à des domaines qui ne sont pas actuellement couverts dans deux pays<sup>376</sup>;
- la création d'un registre électronique pour la notification et la consultation dans trois pays<sup>377</sup>;
- la consultation en ligne dans sept pays<sup>378</sup>;
- l'acceptation d'assemblées en ligne même lorsque celles-ci n'étaient pas prévues dans les statuts des ONG dans deux pays<sup>379</sup>;
- la création d'un groupe spécial d'ONG pour partager des informations et assurer la liaison avec le gouvernement dans un pays<sup>380</sup>;
- la poursuite de la numérisation pour permettre l'accès à l'information et l'utilisation des services dans deux pays<sup>381</sup>;
- la sensibilisation à la numérisation dans un pays<sup>382</sup> et la facilitation de la prise de conscience dans un autre<sup>383</sup>;
- le télétravail dans deux pays<sup>384</sup>;
- les conseils sur la manière de poursuivre les opérations en tenant compte des exigences sanitaires dans un pays<sup>385</sup>;
- les ONG se voient confier un rôle dans la résolution des problèmes liés à la crise dans un pays<sup>386</sup> ou le font de leur propre initiative dans un autre<sup>387</sup>;
- l'autorisation de reprogrammer certaines activités dans un pays<sup>388</sup> et
- l'exonération de loyer en cas d'occupation de locaux publics dans un pays<sup>389</sup>.

205. Toutefois, concernant dix pays<sup>390</sup>, il a été indiqué qu'aucune bonne pratique n'avait émergé.

### C. Être tenue(s) informée(s)<sup>391</sup>

206. Concernant vingt-neuf pays<sup>392</sup>, les ONG ont signalé qu'elles avaient continué à recevoir des informations sur les modifications apportées aux lois, aux politiques et aux pratiques susceptibles d'avoir un impact

374. Albanie; Allemagne; Azerbaïdjan (avec des fonctionnaires d'État pour échanger des idées, évoquer des problèmes et des solutions); Bélarus; Belgique; Estonie; Grèce (avec d'autres ONG); Hongrie; Islande; Italie (audiences parlementaires); Kosovo\*; Liechtenstein (réunions du conseil d'administration); Lituanie (réunions); Macédoine du Nord (la majorité des ONG ont choisi de communiquer de cette manière entre elles et avec les acteurs de l'État et d'autres organismes concernés); Malte; Norvège; Pays-Bas; Pologne; République de Moldova (audiences parlementaires); Saint-Marin (avec les autorités publiques); et Ukraine (avec les autorités publiques).

375. Géorgie et Islande.

376. Arménie, Espagne et Ukraine.

377. Albanie, Luxembourg et Fédération de Russie.

378. Géorgie, Pays-Bas, Macédoine du Nord, République de Moldova, Norvège, Serbie et République slovaque.

379. Azerbaïdjan et Croatie.

380. Irlande.

381. Azerbaïdjan (le ministère de la Justice a introduit un système de guichet électronique pour les ONG, qui leur permet de soumettre en ligne des demandes d'enregistrement de subventions, de contrats de service et de dons. Elles peuvent également utiliser ce système pour mettre à jour les données déjà enregistrées (changement de conseil d'administration, de président, etc.)) et Fédération de Russie.

382. Allemagne.

383. France.

384. Allemagne et République de Moldova.

385. France.

386. Croatie (des associations de la jeunesse ont entrepris de sensibiliser la jeunesse à un comportement responsable).

387. République tchèque.

388. Luxembourg (pour les ONG de développement).

389. Croatie.

390. Bulgarie; Chypre; Danemark (le système d'enregistrement était déjà en ligne et les consultations se faisaient aussi habituellement par téléphone); Monaco; Monténégro; Portugal; Roumanie; Slovaquie; Suède (le fonctionnement en ligne existait déjà); et Suisse.

391. Les ONG ont-elles continué à recevoir des informations sur les modifications apportées aux lois, aux politiques et aux pratiques susceptibles d'avoir un impact sur leur travail ?

392. Allemagne (mais surtout grâce aux efforts des ONG et des organisations de coordination des ONG); Andorre; Autriche; Azerbaïdjan; Bélarus; Belgique; Danemark; Estonie (mais rien de trop spécifique aux ONG); Fédération de Russie; Finlande; France (mais une mise à jour plus régulière était nécessaire); Géorgie (mais ces informations sont rendues publiques plutôt que d'être envoyées directement aux ONG); Grèce; Islande; Kosovo\*; Lettonie; Liechtenstein; Lituanie (mais il n'était pas facile de suivre tous les changements); Luxembourg; Malte (par le biais du Conseil pour le secteur bénévole); Norvège; République slovaque (principalement par le biais d'une association civique); Roumanie; Royaume-Uni (en partie par le biais d'organes d'ONG); Saint-Marin (par la presse); Suède; Suisse; Turquie; et Ukraine.

sur leur travail. Toutefois, cela ne se produirait pas toujours dans le cas de neuf autres pays<sup>393</sup> et il n'y aurait pas eu de changement dans les pratiques existantes dans un autre pays<sup>394</sup>.

207. En outre, dans le cas d'un pays<sup>395</sup>, il a été indiqué que des informations sur ces changements avaient été publiées sur les sites web officiels, mais que rien n'avait été adressé directement aux ONG.
208. Dans le cas d'un autre pays encore<sup>396</sup>, il a été indiqué que ces informations étaient fournies aux ONG par un bulletin hebdomadaire élaboré par une ONG en particulier.
209. Concernant six pays<sup>397</sup>, il a été signalé qu'elles n'avaient pas continué à recevoir des informations sur ces changements.
210. En outre, il a été indiqué qu'il n'existait pas de mécanisme public à cet effet dans un pays<sup>398</sup> et que la situation à ce sujet n'était pas connue dans le cas d'un autre<sup>399</sup>.

#### D. Consultation<sup>400</sup>

211. Pour dix-huit pays<sup>401</sup>, il a été signalé que les ONG avaient été consultées sur les modifications apportées aux lois, aux politiques et aux pratiques dans le cadre des mesures de lutte contre la pandémie et que, pour un autre<sup>402</sup>, il avait été possible de faire des commentaires sur les propositions concernant ces modifications.
212. Il a été indiqué que le processus de consultation n'avait pas toujours été satisfaisant pour quatre autres pays<sup>403</sup> et que, pour cinq autres pays, il n'avait pas été général ni cohérent<sup>404</sup>, ou n'avait pas été réel<sup>405</sup>.
213. Cependant, aucune consultation de ce type n'a été signalée pour vingt et un pays<sup>406</sup>.

#### E. Impact sur la manière dont les ONG sont perçues<sup>407</sup>

214. Selon les rapports, la pandémie n'a eu aucun impact sur la manière dont les ONG sont perçues dans dix-sept pays<sup>408</sup>, tandis qu'il n'a pas été possible de déterminer si elle avait eu un impact dans trois autres<sup>409</sup>.

393. Bulgarie (certaines politiques et pratiques n'étaient pas accessibles en ligne); Espagne; Hongrie; Irlande; Macédoine du Nord (généralement en ce qui concerne les ONG plus petites et rurales); Pays-Bas (mais c'était le plus souvent le cas); République de Moldova (la plateforme en ligne habituellement utilisée ne l'a pas été dans tous les cas); République tchèque (parfois délibérément mais aussi par manque de moyens ou d'opportunités); et Serbie.

394. Italie (les principes de la transparence administrative des actes publics n'ont pas changé, ni positivement ni négativement).

395. Pologne.

396. Ukraine.

397. Albanie; Arménie; Bosnie-Herzégovine; Chypre (cette absence d'information inclut notamment un amendement très important de la loi sur les associations et les fondations); Croatie; et Slovénie.

398. Portugal.

399. Monaco.

400. Les ONG ont-elles été consultées sur les modifications des lois, des politiques et des pratiques qui ont été modifiées dans le cadre des mesures de lutte contre la pandémie ?

401. Autriche; Azerbaïdjan (réunions en ligne entre les représentants des ONG et les responsables des pouvoirs exécutif et législatif au sujet des éventuelles futures mesures, y compris la législation); Belgique; Danemark; Estonie (autant que possible compte tenu des circonstances); Finlande (dans une mesure limitée); Irlande (dans une mesure limitée); Kosovo\*; Lettonie; Liechtenstein; Luxembourg (en ce qui concerne les pratiques); Macédoine du Nord (afin d'atténuer les effets de la crise et de répondre correctement aux besoins des catégories de personnes les plus vulnérables, le Conseil gouvernemental pour la coopération avec le secteur de la société civile et son développement a désigné deux membres d'ONG pour participer activement aux travaux du Centre de gestion de crise); Norvège (mais pas toujours suffisamment dans la première phase de la pandémie); Pays-Bas (le plus souvent); Roumanie; Royaume-Uni; Suède; Suisse (dans le cadre de la procédure normale).

402. Islande.

403. Allemagne (mieux au niveau local que fédéral); Macédoine du Nord (en particulier concernant les personnes handicapées); République tchèque (l'État s'est surtout concentré sur d'autres groupes et parties de la société (syndicats, entreprises ou fonctionnaires et experts médicaux) et, bien qu'il y ait eu un certain espace d'échange, la coopération entre l'État/le gouvernement et la société civile était relativement limitée, inefficace et pas toujours productive); et Serbie (les documents pertinents n'ont pas toujours été présentés et le volume des changements législatifs à un moment donné a fait qu'il a été impossible de répondre à tous).

404. Malte; Portugal (uniquement les membres du Conseil économique et social); République slovaque; et Saint-Marin (uniquement celles ayant pour objectif le volontariat social et solidaire).

405. Lituanie (un jour pour fournir des commentaires sur un projet de 50 pages).

406. Albanie; Andorre; Arménie; Bélarus; Bulgarie; Chypre (mais aucun changement en lien avec la pandémie); Croatie (la durée des consultations électroniques a également été raccourcie pour un certain nombre d'actes); Espagne; Fédération de Russie; France; Géorgie; Grèce; Hongrie; Italie; Monaco; Monténégro; Pologne (mais les ONG ont été consultées sur les plans d'utilisation des fonds de relance de l'Union européenne à la suite de pressions importantes exercées par le secteur civique); République de Moldova; Slovénie; Turquie; et Ukraine.

407. La manière dont les ONG sont perçues a-t-elle changé et, le cas échéant, cela a-t-il eu un effet positif ou négatif sur leur travail ?

408. Allemagne (bien qu'elles aient joué un rôle majeur dans la dotation en personnel des centres de vaccination), Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Danemark, Islande, Kosovo\*, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, Monténégro, Norvège, Portugal, République slovaque, Roumanie et Suisse.

409. Estonie, Hongrie et Malte (mais l'engagement des bénévoles souffre de l'augmentation des exigences de conformité).

215. Pour neuf autres pays<sup>410</sup>, il a été indiqué que, si celles qui œuvrent en réponse à la covid-19 ont amélioré leur image, il n’y a pas eu de changement général dans l’opinion publique sur les ONG. Cependant, pour un autre pays<sup>411</sup>, il a été signalé que la confiance du public dans les ONG avait augmenté.
216. Pour cinq autres pays<sup>412</sup>, il a été déclaré qu’il semblait y avoir une atmosphère d’hostilité à l’égard des ONG, mais que cela n’était pas considéré comme spécifiquement lié à la pandémie.
217. Toutefois, il a été indiqué que les restrictions imposées face à la pandémie ont limité certaines des activités des ONG et ont donc eu un impact négatif sur la manière dont elles sont perçues dans trois autres pays<sup>413</sup>.
218. Néanmoins, dans plusieurs pays, des effets positifs de la pandémie sur les ONG ont été signalés, notamment : la reconnaissance de l’importance de leur rôle dans la fourniture de services de soutien dans cinq pays<sup>414</sup>; la confiance accrue à leur égard en raison de l’aide de première ligne qu’elles ont apportée dans deux pays<sup>415</sup>; l’amélioration de la coopération à la fois entre les ONG elles-mêmes et entre les ONG et l’administration publique dans un pays<sup>416</sup>; l’impact des réunions en ligne avec les agents publics dans un pays<sup>417</sup>; une augmentation du bénévolat dans trois pays<sup>418</sup>; la création d’un fonds de soutien spécial pour les activités touchées dans deux pays<sup>419</sup> et la réception d’équipements de protection et la formation dans trois pays<sup>420</sup>.
219. Dans un autre pays<sup>421</sup>, on a constaté une amélioration significative de la manière dont les ONG sont perçues par le public, amélioration qui avait déjà commencé avant la pandémie.
220. Absence d’information dans le cas de deux pays<sup>422</sup>.

## F. Fourniture d’une aide publique<sup>423</sup>

221. Concernant un pays<sup>424</sup>, il a été déclaré que la pandémie n’avait pas affecté la poursuite du soutien public normalement accordé.
222. En outre, dans de nombreux pays, il a été indiqué qu’un certain soutien avait été apporté aux ONG afin de leur permettre de continuer à mener leurs activités.
223. Dans vingt-six pays, il a été déclaré que ce soutien a pris la forme de subventions ou d’autres formes d’aide financière pour les ONG – ou certaines catégories d’entre elles – qui ont été touchées par la pandémie<sup>425</sup>.

410. Andorre; Bélarus; Géorgie; Irlande; Fédération de Russie (avec une opinion positive pour celles à « vocation sociale » ou qui fournissent des « services socialement bénéfiques » et une opinion négative pour celles qui sont désignées comme « agents étrangers »); Pays-Bas; République tchèque (en général, l’image publique des ONG s’est détériorée); Saint-Marin (celles qui travaillent dans le domaine du bénévolat social et solidaire); et Ukraine.

411. Royaume-Uni (au plus haut depuis six ans).

412. Bulgarie, Chypre, République de Moldova, Serbie (bien que cela résulte probablement plus de certaines campagnes de dénigrement suite aux critiques formulées par les ONG sur la réponse à la pandémie) et Slovaquie.

413. Arménie, Grèce (une conséquence de la présence physique limitée des ONG, mais ce problème a été atténué) et Turquie.

414. Albanie, Azerbaïdjan, Espagne, Lituanie (mais cela a également révélé le manque de capacité institutionnelle, de moyens et d’autres ressources) et Macédoine du Nord.

415. Italie (le climat autour d’elles était très tendu auparavant) et Macédoine du Nord.

416. Lettonie.

417. Azerbaïdjan.

418. Albanie, Lettonie et Suède.

419. Lettonie et Ukraine (plateformes en ligne et formations dispensées par des donateurs internationaux).

420. République de Moldova (notamment des prestataires de services sociaux – des donateurs internationaux); Suisse; et Ukraine (des donateurs internationaux et privés).

421. Pologne (en particulier avec un niveau élevé de confiance du public et une baisse de l’opinion selon laquelle les fonds des ONG ont été utilisés à des fins personnelles).

422. Albanie et France.

423. Les ONG ont-elles reçu un soutien de l’État, d’organisations intergouvernementales ou d’autres organismes pour leur permettre de continuer à mener à bien leur travail (par exemple, fourniture d’équipements de protection individuelle, prêts d’urgence et formation) ?

424. Kosovo\*.

425. Albanie (celles qui fournissent des solutions de soins de santé en ligne et des services sociaux psychologiques); Allemagne (mais seulement 25 % des ONG étaient éligibles); Autriche; Azerbaïdjan; Belgique; Danemark (un paquet d’aide corona pour les ONG afin de couvrir les pertes); Estonie (mais les organisations à but non lucratif ne sont pas toujours traitées de la même manière que les entreprises); Fédération de Russie (exonérations fiscales et prêts pour les salaires du personnel dans le cas des ONG « à caractère social »); Géorgie; Irlande; Islande; Liechtenstein; Lituanie; Luxembourg; Macédoine du Nord (mais cela a eu un effet négatif sur le financement des programmes pour l’égalité des sexes et la discrimination, qui a été réaffecté à cette fin); Malte (mais il n’y a pas de transparence quant à l’allocation de fonds); Norvège; Pays-Bas; Pologne (subventions salariales et prêts préférentiels); Portugal (pour celles qui ont le statut d’utilité publique); République tchèque (celles à caractère social); Royaume-Uni (mais tous les fonds alloués n’ont pas été distribués); Slovaquie; Suède (couverture des coûts fixes lorsqu’elles ont un numéro d’identification); Suisse; et Ukraine (pour celles qui se concentrent sur les plus vulnérables).

224. Dans le cas de certains pays, il a été indiqué que les ONG ont bénéficié de mesures plus générales dans six d'entre eux<sup>426</sup>, d'une avance de fonds et d'une aide en matière d'équipement pour le travail en ligne dans trois d'entre eux<sup>427</sup>, et d'un loyer non facturé ou réduit lorsqu'elles occupaient des locaux publics dans trois autres<sup>428</sup>. Dans un cas<sup>429</sup>, il a été indiqué qu'une évaluation des besoins était également en cours.
225. Pour un pays<sup>430</sup>, il a également été déclaré qu'un concours de subventions supplémentaire a été organisé en 2020 pour les ONG qui s'occupent de l'impact de la pandémie.
226. Ce soutien a pris la forme d'une fourniture d'équipements nécessaires au travail que certaines ONG ont entrepris dans un pays<sup>431</sup>.
227. Dans douze pays, il a été déclaré qu'aucun soutien de quelque nature que ce soit n'a été fourni<sup>432</sup> et, pour un autre<sup>433</sup>, il a été indiqué que l'on ne savait pas si cela s'était produit.

## G. Impact sur le financement<sup>434</sup>

228. Pour neuf pays<sup>435</sup>, il a été déclaré que jusqu'à présent, la pandémie n'avait eu aucun effet sur le niveau de financement public et que, pour trois autres<sup>436</sup>, l'impact n'avait pas été significatif.
229. Pour cinq autres pays<sup>437</sup>, il a été indiqué qu'il n'y avait pas encore de données disponibles concernant l'effet sur le niveau de toutes les sources de financement ou qu'elles n'étaient pas concluantes.
230. Toutefois, il a été indiqué qu'il y avait eu ou semblait y avoir eu une diminution du niveau global de ce financement dans le cas de vingt-quatre autres pays<sup>438</sup>.
231. En outre, pour deux pays<sup>439</sup>, il a été déclaré que le financement avait été formellement ou effectivement suspendu, tandis qu'il aurait été augmenté pour certaines ONG seulement dans le cas de trois autres pays<sup>440</sup>.
232. Dans deux pays<sup>441</sup> parmi ces différents groupes, il a été déclaré qu'il y a également eu un certain réajustement des budgets pour tenir compte des coûts de la prévention de la transmission de la covid-19.

426. France (paiements d'impôts différés, prêts et aides sectorielles) ; Italie (prestations de sécurité sociale pour le personnel) ; Lettonie (paiements d'impôts différés) ; République slovaque (subventions pour le maintien des emplois) ; Royaume-Uni (subventions pour le maintien des emplois) ; et Serbie (contribution aux salaires du personnel).

427. Autriche, Italie et République slovaque.

428. Croatie, Fédération de Russie (pour les ONG « à caractère social ») et Lettonie.

429. Croatie.

430. Fédération de Russie (un financement de 2 milliards de RBL a été partagé entre 900 ONG).

431. Saint-Marin (équipement de protection pour celles qui livrent des médicaments ou de la nourriture aux familles en quarantaine).

432. Andorre, Arménie, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Espagne, Grèce, Hongrie, Monténégro, Roumanie et Turquie.

433. Monaco.

434. Quel a été l'impact de la pandémie sur le financement des ONG ?

435. Azerbaïdjan (les concours de subventions publiques ont continué à être organisés), Bélarus, Géorgie, Kosovo\*, Lituanie, Monaco, Norvège, Roumanie et Suisse.

436. Chypre, Estonie et Saint-Marin (mais il y a eu une certaine perte de revenus en raison de l'impossibilité d'organiser certaines activités).

437. Autriche, Grèce, Pays-Bas, République slovaque et Royaume-Uni (mais le nombre d'organismes de bienfaisance sans réserves a triplé).

438. Albanie (diminution d'environ 60 %) ; Arménie (suite à une redistribution des priorités) ; Belgique ; Bosnie-Herzégovine ; Bulgarie ; Espagne (pas de pourcentage spécifique) ; France (diminution des subventions publiques) ; Hongrie (suite à des coupes budgétaires et à des décisions reportées) ; Irlande ; Lettonie ; Liechtenstein (pas de pourcentage spécifique) ; Macédoine du Nord ; Malte (conséquence indirecte de l'extension des projets financés sans aucune disposition concernant les coûts supplémentaires à supporter) ; Monténégro (pas de pourcentage spécifique) ; Portugal (pas de pourcentage spécifique) ; Pologne (le financement par le gouvernement local en particulier) ; République de Moldova (certaines ONG affirment avoir eu des difficultés à accéder aux financements, avec une baisse de 17 % du mécanisme de désignation en pourcentage en 2020. Cependant, en 2021, le mécanisme a produit une augmentation de plus de 50 %, revenant à la tendance pré-pandémique) ; République tchèque ; Serbie (pas de pourcentage spécifique) ; Slovaquie (mais cela n'est pas uniquement dû à la pandémie) ; Suède (perte de subventions pour les activités régulières) ; Turquie (ce n'est pas le cas pour toutes les ONG, car la situation n'a pas changé pour certaines d'entre elles et quelques-unes ont enregistré une augmentation du financement) ; et Ukraine (une réduction de 30 %).

439. Croatie (soutien des villes et des municipalités) ; Italie (la mise à disposition des fonds a été retardée) ; et République de Moldova (certains financements ont été retardés).

440. Arménie (redistribution non spécifiée des priorités) ; Islande (en particulier celles qui travaillent sur les questions relatives aux enfants et à la violence domestique) ; et Luxembourg (ONG de développement).

441. République de Moldova et Ukraine (c'est-à-dire les équipements de protection et le passage aux activités en ligne).

233. Dans le cas de quatorze pays<sup>442</sup>, il a été indiqué que l'impact sur le financement s'était fait sentir tant en ce qui concerne les sources privées et internationales que les sources publiques.
234. En outre, même lorsque le financement public n'a pas été affecté, il a été indiqué qu'il y a eu une diminution du financement provenant du secteur privé dans neuf pays<sup>443</sup>, tandis qu'il aurait augmenté dans un seul pays<sup>444</sup>.
235. Concernant un pays<sup>445</sup>, il a été indiqué que le financement provenait essentiellement des membres des ONG et que, bien que cette situation soit restée saine jusqu'à présent, elle pourrait éventuellement être affectée par le changement de situation de leurs membres.
236. Dans le cas d'un pays<sup>446</sup>, il a été déclaré qu'il y avait eu une augmentation des dons des membres du public à un type d'ONG en particulier.
237. Dans le cas de trois pays<sup>447</sup>, il a été indiqué que le financement de l'Union européenne et des donateurs internationaux avait été maintenu et/ou étendu. Cependant, pour un autre pays<sup>448</sup>, il a été déclaré que des restrictions supplémentaires concernant l'accès des ONG à l'aide étrangère ont été introduites.
238. Dans deux pays, des craintes ont été exprimées<sup>449</sup> quant à l'impact que les réductions budgétaires auront lorsque la pandémie sera terminée, ainsi qu'en ce qui concerne les éventuels effets sur le financement privé par le biais du mécanisme de désignation fiscale dans un autre pays<sup>450</sup>.

#### IV. CONCLUSION

239. Le fait que dans la majorité des pays, les ONG interrogées semblent connaître l'existence de la Recommandation CM/Rec(2007)14 est indubitablement un point très positif. Néanmoins, il demeure préoccupant de voir que les ONG d'un peu plus des deux cinquièmes des pays interrogés ne semblent toujours pas en avoir connaissance.
240. Cette lacune peut s'expliquer en partie par le fait que la Recommandation CM/Rec(2007)14 a été peu traduite dans les langues officielles autres que celles du Conseil de l'Europe. Cependant, ceci n'explique pas tout car certaines ONG ignorent l'existence de la Recommandation CM/Rec(2007)14 alors même qu'elle est disponible dans une langue officielle de leur pays et d'autres ONG en ont connaissance bien qu'elle n'ait pas été traduite dans la langue officielle de leur pays.
241. La nécessité de s'inquiéter de cette connaissance limitée de la Recommandation CM/Rec(2007)14 est renforcée par le fait que de nombreux États membres du Conseil de l'Europe ne semblent pas avoir donné suite à la recommandation spécifique adressée aux gouvernements, à savoir :
- être guidés dans leur législation, leurs politiques et leurs pratiques par les normes minimales énoncées dans la Recommandation ;
  - tenir compte de ces normes dans le suivi des engagements qu'ils ont pris ; et
  - veiller à ce que cette Recommandation et l'exposé des motifs qui l'accompagne soient traduits et diffusés aussi largement que possible auprès des ONG et du public en général, ainsi qu'auprès des

442. Bélarus (tant de la part des donateurs nationaux qu'étrangers) ; Bosnie-Herzégovine (seulement une impression) ; Bulgarie (les décisions de financement ont été reportées) ; Espagne ; France (suite à la réduction des activités) ; Italie (l'impact exact n'est pas encore clair mais le chômage semble avoir un impact sur les dons et les financements liés aux déclarations de revenus) ; Lettonie (tant les dons que les revenus des activités économiques) ; Liechtenstein (revenus d'activités) ; Macédoine du Nord (en particulier en raison de la restructuration de la programmation, de la fin de projets plus tôt que prévu et de l'abandon de projets) ; Malte (en raison de l'impossibilité d'entreprendre des collectes publiques) ; Pays-Bas (revenus d'activités) ; République tchèque (mais il y a eu une certaine augmentation du soutien de la part des donateurs individuels) ; Pologne (baisse des dons des entreprises et des particuliers) ; Portugal (revenus d'activités) ; et Suède (baisse des cotisations des membres et des revenus des ventes).

443. Allemagne (les frais variables liés aux performances ont chuté, mais 47 % des ONG ont signalé une augmentation des dons de janvier à août 2020) ; Andorre (suite à une réduction des activités) ; Azerbaïdjan ; Belgique ; Fédération de Russie (mais cette situation a été atténuée par des campagnes de collecte de fonds, l'aide de grandes fondations accordant des subventions et des subventions accordées par le gouvernement) ; Islande (les ventes en porte-à-porte et les événements de collecte de fonds n'ont pas été possibles) ; Kosovo\* (bien que les donateurs aient essayé d'aider à surmonter la situation) ; Luxembourg (aucun événement de collecte de fonds n'a pu être organisé) ; et Norvège (les événements générateurs de revenus n'ont pas pu être organisés).

444. Estonie.

445. Suisse.

446. Royaume-Uni (organismes de bienfaisance).

447. Chypre, Roumanie et Ukraine.

448. Bélarus. Toutefois, il a été indiqué que la crise sociopolitique actuelle a eu un impact plus important sur le financement des ONG que la pandémie.

449. Irlande et Lituanie.

450. République slovaque.

parlementaires, des autorités publiques compétentes et des établissements d'enseignement, et qu'ils soient utilisés pour la formation des agents publics.

242. Cela est d'autant plus décevant que la Cour européenne prend en compte la Recommandation CM/Rec(2007)14 dans l'application du droit à la liberté d'association au titre de l'article 11 de la Convention européenne<sup>451</sup>.
243. Il est manifestement nécessaire de redoubler d'efforts pour mieux faire connaître la Recommandation CM/Rec(2007)14 non seulement auprès des ONG, mais également auprès des parlements et des autorités publiques, qui doivent transposer ses dispositions dans la législation et en tenir compte dans les décisions susceptibles d'affecter le fonctionnement et les activités des ONG.
244. À première vue, les limites aux objectifs que peuvent poursuivre les ONG, telles qu'elles ressortent des réponses de nombreux pays, ne semblent pas très étendues. Cependant, les réponses à cette question doivent être lues conjointement avec les réponses à la question relative à la suspension et à la dissolution, notamment en ce qui concerne les mesures visant les activités des ONG. Bon nombre des motifs de suspension et de dissolution mentionnés – qui constituent des limites aux activités et aux objectifs des ONG – sont formulés en termes généraux et pourraient être appliqués de manière abusive et disproportionnée.
245. Il est également préoccupant de constater que, dans certains pays, des limites importantes seraient imposées aux activités « politiques » des ONG, ceci d'autant plus que la définition de ces activités peut être très large.
246. Bien que ces problématiques soient inexistantes dans la majorité des pays, il demeure certain que quelques-uns d'entre eux semblent ne pas se conformer aux prescriptions de la Recommandation CM/Rec(2007)14 selon lesquelles les ONG devraient non seulement jouir du droit à la liberté d'expression, mais également être libres d'entreprendre des recherches ou des actions éducatives et de prendre position sur des questions faisant l'objet d'un débat public, que la position adoptée soit en accord avec la politique du gouvernement ou qu'elle appelle à un changement de la loi, ainsi qu'être libres de soutenir un candidat ou un parti politique particulier lors d'une élection ou d'un référendum, à condition qu'elles fassent preuve de transparence dans la déclaration de leurs motivations.
247. La possibilité de créer des ONG, avec ou sans personnalité juridique, semble généralement conforme aux normes énoncées dans la Recommandation CM/Rec(2007)14. Toutefois, certaines des exigences semblent excessivement bureaucratiques.
248. Plus important encore, il semble y avoir des différences considérables dans le délai de traitement des demandes pour lesquelles une certaine forme d'approbation est requise. Le processus ne serait donc pas toujours conforme à la disposition de la Recommandation CM/Rec(2007)14 selon laquelle un délai raisonnable devrait être prévu pour rendre la décision d'accorder ou de refuser la personnalité juridique, même lorsque le délai formel répond à cette exigence. En outre, un tel processus semble très défavorable en comparaison des procédures simples et rapides observées dans certains pays, où la création d'une ONG, dans un certain nombre d'entre eux, est même possible par le simple accord de ceux et celles qui veulent la créer. Certains pays pourraient donc avantageusement s'inspirer des pratiques observées dans d'autres.
249. Il est encourageant de constater que de nombreux pays sont ouverts à la présence d'ONG étrangères et qu'ils sont prêts à autoriser les ONG nationales à collaborer avec des ONG basées sur d'autres territoires. Cette attitude contraste fortement avec l'empressement d'un pays à qualifier les ONG étrangères d'indésirables et à désigner comme agents étrangers les ONG du pays qui travaillent avec elles. Une approche que certains autres pays ont tentée ou envisagent de mettre en œuvre.
250. Non seulement cette stigmatisation est injustifiée, mais elle est aussi clairement incompatible avec la reconnaissance, dans la Recommandation CM/Rec(2007)14, de la contribution essentielle des ONG au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme. En outre, l'impact négatif particulier de ces lois et politiques sur la collaboration et la coopération entre les ONG au sein des pays européens va à l'encontre de la notion d'un espace juridique européen commun qui repose sur la Convention européenne.

---

451. Voir *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03, 8 octobre 2009, paragraphe 39, *Fédération croate de golf c. Croatie*, n° 66994/14, 17 décembre 2020, paragraphe 61 et *Kavala c. Turquie*, n° 28749/18, 10 décembre 2019, paragraphe 76.

251. La reconnaissance, dans de nombreux pays, d'une forme d'utilité publique ou de statut d'organisme de bienfaisance pour les ONG ou leurs activités est plus que bienvenue, car elle reflète la contribution importante des ONG au bien-être social et à l'aide aux personnes dans le besoin.
252. Cependant, les pays gagneraient à généraliser l'adoption de mesures permettant aux ONG et à leurs activités d'acquiescer ce statut. Il est certain que la contribution apportée par les ONG, qui répondent aux besoins de nombreuses personnes dans leur pays, pèse lourd dans les réponses à la question concernant l'attitude du public à leur égard. Cette opinion est devenue plus favorable au cours de la pandémie de covid-19 car beaucoup reconnaissent l'importance des services rendus par les ONG.
253. Dans certains pays, l'obligation pour les ONG de soumettre des rapports sur leurs comptes et sur leurs activités à un organe de contrôle désigné semble aller au-delà de la disposition de la Recommandation CM/Rec(2007)14 selon laquelle cette exigence devrait s'appliquer avant tout à celles qui bénéficient d'une aide publique quelconque. Cette situation est potentiellement problématique, non pas parce que les ONG sont hostiles à la transparence et refusent leurs responsabilités, mais parce que les demandes qui leur sont imposées en ce sens peuvent être excessives et inutilement fréquentes et répétitives. En outre, cette question devient particulièrement préoccupante lorsque ces exigences s'accompagnent de mesures législatives qui cherchent à présenter les activités légitimes entreprises par les ONG sous un jour défavorable et lorsqu'elles impliquent une définition extensive du concept de « bénéficiaires effectifs ».
254. Malgré l'expérience pratique pertinente et étendue des ONG, il est décevant de constater que tous les pays ne semblent pas prêts à tirer parti de cette précieuse expérience et à consulter ces ONG lors de l'élaboration de leurs lois et politiques, que ce soit par habitude ou en raison d'exigences législatives spécifiques en matière de consultation. La nécessité d'une telle consultation sur les objectifs et les décisions de politique publique est fortement soulignée dans la Recommandation CM/Rec(2007)14.
255. La pandémie de covid-19 a été une période difficile pour les ONG et il est encourageant de constater que, dans de nombreux pays, des mesures ont été prises pour en atténuer les conséquences en leur apportant un soutien, financier ou non, ainsi qu'en faisant preuve de souplesse dans l'application de certaines exigences institutionnelles et en matière de dépôt de rapports. Néanmoins, cette approche n'a pas été universelle, ce qui a eu pour conséquence de rendre la vie de certaines ONG particulièrement difficile alors même qu'elles menaient à bien leur mission, à savoir aider les autres.
256. Il ne fait aucun doute que certains pays étaient mieux à même de faire face aux difficultés pratiques découlant des mesures de distanciation sociale, car ils disposaient déjà de systèmes en ligne. D'autres pays ont adopté de tels systèmes dans le cadre de leur réponse à la pandémie et ont également aidé les ONG qui en avaient besoin à transférer certaines de leurs opérations en ligne.
257. L'adoption plus généralisée des systèmes en ligne est une nécessité qui ne doit pas se circonscrire à la période de pandémie. Les systèmes en ligne peuvent être bénéfiques en toutes circonstances, tant pour les ONG que pour les autorités publiques, car ils favorisent des procédures et des moyens de communication plus rapides et moins coûteux. En outre, leur absence semble expliquer pourquoi, dans certains pays, les ONG ne sont pas consultées et tenues informées des développements pertinents pour leur travail.
258. La pandémie a eu un impact négatif sur le financement de nombreuses ONG. Cependant la considération et le soutien du public pour leur travail ont entraîné une augmentation des dons individuels adressés à certaines d'entre elles. En outre, les diverses formes d'aide publique qui leur ont été apportées pendant la pandémie ont au moins aidé de nombreuses ONG à survivre. Il existe néanmoins une grande incertitude quant au financement des ONG à plus long terme. Il est probable que beaucoup d'entre elles continueront de recevoir un financement pour les services qu'elles proposent, mais il est nécessaire de veiller à ce qu'elles puissent également continuer à apporter leur contribution essentielle à la société en promouvant la sensibilisation du public, en participant à la vie de leur communauté et en veillant au respect, par les autorités publiques, de leurs obligations de transparence et de responsabilité.
259. Les réponses au questionnaire montrent qu'il reste encore beaucoup à faire pour assurer le respect des normes importantes énoncées dans la Recommandation CM/Rec(2007)14. Il existe manifestement de bonnes bases pour cette tâche dans de nombreux pays. Cependant, il est nécessaire non seulement de les renforcer afin de créer un environnement véritablement favorable, mais aussi de remédier rapidement au non-respect de ces normes dans certains pays.

## Annexe 1

# Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État 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 États 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 États qui les assimilent à des ONG.
22. La capacité de toute personne, physique ou morale, ressortissant national ou étranger, d'adhérer à une ONG ayant des adhérents ne devrait pas être limitée de façon injustifiée par la loi. Elle devrait être déterminée en premier lieu par les statuts de l'ONG concernée, dans le respect de l'interdiction de toute discrimination injustifiée.
23. Les adhérents d'une ONG devraient être protégés contre toute exclusion contraire à ses statuts.

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

## **IV. Personnalité juridique**

### **A. Considérations générales**

26. La personnalité juridique d'une ONG devrait être clairement distincte de celle de ses adhérents ou fondateurs.
27. Une ONG créée par la fusion de deux ou plusieurs ONG devrait succéder à leurs droits et responsabilités.

### **B. Acquisition de la personnalité juridique**

28. Lorsque la personnalité juridique n'est pas la conséquence automatique de la création d'une ONG, les règles régissant son acquisition devraient être établies de façon objective et ne devraient pas relever d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente.
29. Les règles régissant l'acquisition de la personnalité juridique devraient être largement publiées et la procédure à observer devrait être facile à comprendre et à suivre.
30. Certaines personnes peuvent se voir interdire la création d'une ONG dotée de la personnalité juridique si elles ont fait l'objet d'une condamnation pour un délit ayant démontré leur inaptitude à en créer une. Cette interdiction devrait être proportionnée quant à sa portée et sa durée.
31. En ce qui concerne les ONG ayant des adhérents, les demandes d'acquisition de la personnalité juridique ne devraient nécessiter que le dépôt de leurs statuts et adresse, ainsi que la déclaration du nom de leurs fondateurs, directeurs, cadres et des représentants légaux. Les ONG sans adhérents peuvent en outre être tenues de prouver qu'elles disposent des moyens financiers nécessaires à la réalisation de leurs objectifs.
32. Les ONG ayant des adhérents ne devraient faire la demande de la personnalité juridique qu'après l'adoption, lors d'une réunion à laquelle tous les adhérents ont été conviés, d'une résolution approuvant cette démarche.
33. Des frais peuvent être exigés pour toute demande de personnalité juridique mais leur montant ne devrait pas être dissuasif.
34. La personnalité juridique ne devrait être refusée que si les documents requis, dûment spécifiés, n'ont pas tous été présentés, si l'ONG demanderesse a utilisé une dénomination qui prête manifestement à confusion ou qui ne se distingue pas suffisamment de celle d'une personne physique ou morale dans l'État 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 États 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 État, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre État 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'État à la réalisation de tels objectifs. En outre, l'État 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.

## Annexe 2

# Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe

---

### 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 États membres.
3. Le Conseil de l'Europe a lancé, également en 2003, une enquête auprès de ses États 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 (RoyaumeUni) a apporté une contribution précieuse à ses travaux.

6. Approuvé le 1<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> 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 État membre vis-à-vis des ONG, ni comme empêchant un État 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 États 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<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État 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<sup>e</sup> Sommet, les chefs d'État 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 État membre et qu'elles limitent leurs activités à ce territoire, beaucoup d'ONG ont des objectifs qui intéressent deux ou plus de deux États 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 États 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 États 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 États 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*, nos 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 États 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 États 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 État 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 *Sigurður 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 procédures<sup>452</sup>; la participation aux affaires publiques et la critique de l'action gouvernementale<sup>453</sup>; la promotion des idées dans le domaine des droits de l'homme<sup>454</sup>; les conseils<sup>455</sup>; la communication d'informations aux organisations internationales<sup>456</sup>; et la recherche d'informations<sup>457</sup>. 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 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).

---

452. 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).

453. 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.

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

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

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

457. Convention d'Aarhus, article 4.

### 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 État 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'État 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'État 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'État 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'État 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*, n<sup>os</sup> 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*, n<sup>os</sup> 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*, n<sup>os</sup> 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 État 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*, nos 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° 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 admette 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° 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'État». 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'État 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 Ulidozotteinek 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], nos 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 État 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 États 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'État 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*, n°s 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'État 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 États 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, *Funk 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°s 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° 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.

[www.coe.int/fr/web/ingo/expert-council](http://www.coe.int/fr/web/ingo/expert-council)

 @CoE\_NGO

 @CONFINGO

**www.coe.int**

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE