

Partie II

Les Organisations non-gouvernementales (ONG) dans la Société civile

par Horst GRÜTZKE, Potsdam / D

Dans d'autres parties de cette brochure, il fut déjà souligné que la « Société civile » n'est qu'une notion globale politique représentant toutes les organisations non-gouvernementales (ONG) agissante dans son cadre.

Pour mieux comprendre la « Société civile » aussi bien national qu'européenne, il s'avère donc nécessaire d'analyser ses « parties » constituantes.

Les caractéristiques des ONG

- Les ONG sont en premier lieu des associations d'un ordre juridique dans les quelles des citoyens se sont rassemblés volontairement et conformément à leurs propres intérêts.
- Etant donné que les membres de ces ONG délibèrent et réalisent en commun les objectifs et les tâches stipulés par les statuts de leurs association, ces non-gouvernementales disposent par conséquence d'une haute compétence spécialisée.
- Une ONG est une organisation indépendante de l'Etat et de ses institutions y compris des partis politiques faisant partie du pilier politique du pouvoir.
- Une ONG se distingue par sa définition des organisations non appartenant à la Société civile, telles que
 - o Les partis politiques et leurs fédérations
 - o Les groupements d'associations délibérant les Conventions collectives, tel que les syndicats et la associations du patronat
 - o Des rassemblements spirituels et religieux tels que les églises
 - o Les organisations fermées ne permettant pas l'adhésion ni la démission volontaire, telles que les sectes
 - o Des organisations illégales (groupes internationaux de terrorisme, la mafia, les cartels de drogues)
 - o Des associations agissantes purement de manière scientifique ou juridique, telle que la International Law Association ILA ou l'Institut of International Law IDI
- Les caractéristiques concrètes d'une ONG faisant partie de la Société civile
 - o Une constitution par l'initiative des citoyens sur la base d'une convention de constitution de droit privé et non de droit international
 - o Des objectifs et tâches non souveraines
 - o Une structure minimale institutionnelle et démocratique dont la manque chez les associations religieuses ou chez les églises ne le caractérisent pas comme ONG
 - o Un propre siège
 - o Une activité transfrontalière (chez les ONG internationales)
 - o Des objectifs ne visant pas à des buts lucratifs ¹⁾

Les échelons d'action des ONG

Les ONG développent les actions sur trois échelons :

- l'échelon national

¹ Cité de : Waldemar Hummer, Innsbruck, Internationale nichtstaatliche Organisationen im Zeitalter der Globalisierung – Abgrenzung, Handlungsbefugnisse, Rechtsnatur. (Les organisations non-gouvernementales internationales à l'époque de la mondialisation – délimitation, pouvoirs d'action, situation juridique) Imprimé à : Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System... (Le droit international et le droit privé international dans un système international se mondialisant). Edition C.F. Müller Verlag, Heidelberg 2002, S. 57

- l'échelon international / européen
- l'échelon transnational

En général, les ONG nationales réunissent leurs actions transnationales dans une société ou fédération – également ONG – qui se charge dans leurs nom des activités internationales. Elles peuvent également agir de manière transnationale au moment où elles coopèrent sous forme de réseau avec d'autres ONG établies dans d'autres ordres juridiques.²⁾

Les ONG en tant que sujets juridiques

Les ONG agissant dans le cadre national sont des sujets juridiques faisant partie d'un ordre juridique national. En général l'ordre juridique existant dans la majorité des Etats d'Europe exige de l'ONG demandant la reconnaissance comme sujet juridique des structures démocratiques, telles que des bureaux élus par la majorité des membres et des commissions attestées.

Les ONG transnationales et/ou internationales développant leurs activités d'une manière transfrontalière sont en tant que sujet juridique soumise à la juridiction de l'ordre juridique en vigueur à leur siège.

Dans la plupart des cas, les organisations internationales qui se sont rassemblées dans une fédération qui - elle aussi ONG – ne dispose pas d'une personnalité juridique ou morale si elle ne l'avait pas reçu par l'ordre juridique nationale existant au lieu de son siège.

Malgré des efforts internationaux développés pendant des années visant à la création d'une base de droit international garantissant la personnalité juridique des associations internationales, aucune convention de droit international n'existe jusqu'aujourd'hui pour réglementer et reconnaître la reconnaissance des associations internationales d'une manière générale et directe, c.-à-d. sans acte du droit national.³⁾

Les organisations non-gouvernementale en tant que champ d'action de la participation démocratique de citoyens

Il va de soi que les citoyens suivant leurs intérêts se ressemblent dans des associations aux quelles ils adhèrent pour y délibérer leurs besoins, pour les réaliser et pour maintenir une vie associative et démocratique.

En général, les citoyens réalisent leurs intérêts au sein de « leur » association d'une manière bénévole. Ces organisations non-gouvernementales réunissent en soi donc une très haute compétence qui se montre par cette vie associative caractérisée par les intérêts et besoins de ses membres. Ces organisations offrent aux citoyens – surtout après leurs adhésion à l'association – toute formes et méthodes d'une participation individuelle à la réalisation des objectifs et tâches fixés par les statuts.

La participation des ONG à la juridiction internationale

Après la Seconde guerre mondiale et la constitution des Nations Unies y suivante, des organisations non-gouvernementales nationales et internationales participant aux activités des organisations internationales telles que l'ONU même, l'UNCTAD, l'UNESCO avaient prise l'initiative ou contribué à la mise au point de traités internationaux, aux normes générales ou au contrôle et l'implémentation des accords de droit international.

Elles y ont contribué avec une haute compétence sur le domaine en question et ont influencé remarquablement les contenus des accord de droit international de ces organisations gouvernementales internationales.

² zitiert: ebenda, S. 60

³ zitiert; ebenda, S. 69

La reconnaissance des ONG par le Conseil de l'Europe et les institutions de l'Union européenne

- **Le Conseil de l'Europe**

Dès sa constitution en 1949 le Conseil de l'Europe soutient des relations aux organisations non-gouvernementales. En 1954 il a arrêté des définitions relatives à l'attribution du statut consultatif aux ONG. Après des amendements y accordés pendant plusieurs années à ces définitions, le Comité de ministres du Conseil de l'Europe a voté la résolution (93)38 « sur les relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations non-gouvernementales internationales ». Conformément à cette résolution, le Conseil de l'Europe peut établir des relations de travail avec des ONG et leur attribuer le statut consultatif et ceci au moment où il s'agit d'une part d'une ONG internationale et d'autre part d'une ONG dont les activités sur l'échelon européen sont particulièrement représentatives. Plus concrètement cette définition exige que la ONG en question soutient par ses activités les objectifs du Conseil de l'Europe visant à une « alliance plus étroite entre ses membres pour protéger et encourager les idéales et les principes formant leur héritage commun » et si elle rendra publique en Europe les prestations du Conseil de l'Europe⁴).

A part de ce statut consultatif le Conseil de l'Europe soutient également des relations ponctuelles aux ONG sans statut consultatif. Il leur accorde parfois aussi le statut d'observateur et ceci auprès des commissions d'experts, de l'Assemblée parlementaire ou auprès la Conférence permanente des communes et des régions de l'Europe.

Pour mieux coordonner et coopérer avec des ONG, le Conseil de l'Europe avait investi en 1977 un Comité de liaison aux ONG qui lui aussi sous forme d'une ONG avec un statut consultatif. Ce Comité de liaison aux ONG se compose de 25 membres et se réunit trois fois par an. Ce comité est élu par une conférence plénière ayant lieu régulièrement qui ressemble les représentants des ONG ayant le statut consultatif.

Avec ces relations permanentes les relations du Conseil de l'Europe avec les ONG avaient obtenu une nouvelle qualité. A la suite des raisons praticables, des groupements spécifiques d'ONG ont été créés afin que celles-ci avaient pu introduire plus efficacement leurs intérêts aux activités inter-gouvernementales et parlementaires du Conseil de l'Europe.

- **L'Union européenne**

Le Parlement européen a voté le 13 mars 1987 une résolution relative aux associations sans buts lucratifs agissantes au sein des Communautés européennes⁵) pour faciliter la mise au point d'un statut juridique communautaire adoptable à toutes les associations européennes. La Commission de sa part a adressé le 6 mars 1992 au Conseil européen toute une série de propositions dont en outre la « Résolution (CEE) du Conseil sur le statut de l'Association européenne (AE) ».

- L'article 1 de la proposition décrit l'AU en tant qu'une « structure permanente dont les membres réunissent leurs connaissances ou leurs activités pour éteindre des buts non lucratifs conformément à la définition de l'utilité publique prévue par l'ordre juridique nationale valable à l'Etat du siège de l'AE, ou à l'encouragement directe ou indirecte des intérêts sectoriels et/ou professionnels de leurs membres (...). Sous réserve de l'application des règlements juridiques et administratifs à l'égard d'une activité commerciale ou professionnelle à l'échelon national, une AE est libre à déterminer elle-même ses activités nécessaires pour arriver à ses objectifs, pourvu que ces activités correspondent aux objectifs de la Communauté et à l'ordre public de la Communauté et de ses Etats-membres. Elle poursuit ces activités en sauvegardant les principes résultant d'une qualité d'association de personnes et du fait qu'elle ne pratique pas une activité commerciale ».
- Conformément à l'article 2, l'AU dispose d'une personnalité juridique comportant particulièrement des droits suivants :
 - o Le droit de conclure des contrats et d'appliquer d'autres actes juridiques
 - o Le droit d'acquérir des biens mobiliers et immobiliers

⁴ cité : la même source, p. 142

⁵ KOM(91) 273 fin. du 5-3-1992; Abl. 1987, No C 99, 205 ff, cité : la même source, p. 73

- Le droit d'accepter des dons et des héritages
 - Le droit d'employer du personnel
 - Le droit de porter plainte
 - La responsabilité d'une AE se restreint à son actif⁶⁾
- Avec sa « Communication sur l'encouragement du rôle des associations et des fondations poursuivant l'utilité publique en Europe », du 6 juin 1997⁷⁾, la Commission a publié les résultats d'un large sondage d'un questionnaire comparable sur l'« Economie sociale » réalisé du mois de juin jusqu'au mois d'octobre 1993 dans les différents pays européens. Pendant ce sondage on a exclu consciemment tous partis politiques, communautés religieuses et syndicaux respectivement associations du patronat. Les conclusions juridiques de cette étude mettaient d'une part en lumière que la majorité d'associations existant dans la Communauté ne possèdent pas une personnalité juridique, ce qu'elles n'empêche pas en tant qu'association à porter plainte devant un tribunal ». En même temps, la Commission dessine les caractéristiques particulières du secteur tiers, ses tâches et son importance en Europe⁸⁾.

Avec sa prise de position du 12/13 mars 1998 sur le sujet « Le rôle des organisations à l'utilité publique – une contribution à la société européenne », le Comité des régions a rendu hommage à l'importance des ONG.⁹⁾ La coopération de la CCE avec des organisations non gouvernementales – en tant que « partie essentielle de la société civile »¹⁰⁾ se réalise surtout dans les trois domaines essentiels :

- a) la protection de l'environnement
 - b) l'aide humanitaire
 - c) la coopération du développement¹¹⁾
- Au cours de son développement l'Union européenne est devenue en outre un partenaire disponible important pour la plupart des ONG actives en domaine de l'aide de développement. Pour y être plus efficace on a créé déjà il y a à peu près 23 ans une propre ONG – le Comité de liaison aux ONG – dans la quelle plus de 800 ONG sont représentée par des délégations nationales élues. Mais aussi d'autres comités de liaison spéciaux dont celui pour les soins aux retraités, contribuent positivement aux développement des relations réciproques.¹²⁾

Il faut cependant remarquer que – dans le cadre des institutions de l'UE – jusqu'aujourd'hui aucune reconnaissance de la personnalité juridique des ONG a été stipulée. Celle-ci n'ont pas été le cible de la reconnaissance d'un statut quelconque. Cette situation reflète aussi une négligence de tâches accordées aux institutions de la CCE respectivement de l'UE par toute une série de « Déclarations communes » annexées aux actes finales des Conférences gouvernementales de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997). Ces déclarations exigeaient d'une manière légale la prise de contact avec les ONG et leur encouragement.

Il ne reste que l'espoir que le « Principe de la démocratie participative » stipulée dans la Constitution européenne élaborée par la Convention aboutira à ce que le dialogue et les hearings y mentionnés seront organisés d'une manière que les ONG en tant que « associations représentatives »¹³⁾ soient reconnues par les institutions de l'UE et qu'elles pourraient se jouir de la même façon que les ONG auprès de l'ONU et le Conseil de l'Europe – d'un statut consultatif.

⁶ KOM(91) 273 fin. du 5.3.1992; Abl. 1992, Nr. C 99, 21 ff; cité : la même source, p. 74

⁷ KOM(97) 241 fin, 2 cité : la même source, p. 74

⁸ KOM(91) 241 fin., 39; cité : la même source, p. 74

⁹ CdR 306/97 fin; cité : la même source, p. 150

¹⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat und das EP über „Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der EU: Von Rom zu Maastricht und danach“, KOM(95) 567 eng. vom 22.11.1995, 31; cité : la même source, p. 74

¹¹ KOM(91) 273 endg. vom 5.3.1992; Abl. 1992, Nr. C 99, 21 ff, cité : la même source, p. 74

¹² Vgl. Schriftliche Anfrage Nr. 28/92 von *Frau Ferrer* an die Kommission, Abl. 1992, Nr. C 242, 22; cité : la même source, p. 148

¹³ KOM(97) 241 fin, 2 cité : la même source, p. 74