



LE RÔLE DE LA RÉFORME JURIDIQUE
EN SOUTIEN À LA SOCIÉTÉ CIVILE :
DOCUMENT D'ORIENTATION

Centre international de droit des associations à but
non lucratif
et
Programme des Nations Unies pour le Développement

Août 2009

Remerciements

Ce document de référence est un effort conjoint du Centre international de droit des associations à but non lucratif (ICNL) et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Il a été commandé par le PNUD et élaboré par David Moore, Vice-président des Affaires juridiques de l'ICNL, avec le soutien de Douglas Rutzen, Président et PDG de l'ICNL.

Le Groupe de lutte contre la Pauvreté du Bureau des Politiques de Développement du PNUD a bien voulu apporter son soutien à ce document. Sa production au sein du PNUD est le fruit d'une collaboration entre le Centre régional de Bratislava, le Centre d'Oslo pour la Gouvernance - Bureau des Politiques de Développement et la Division de la Société civile - Bureau des Partenariats.

Nous remercions les collègues suivants du PNUD pour leur contribution au document et leurs critiques :

Geoffrey D. Prewitt, Conseiller principal en Gouvernance du PAPP (ancien Conseiller pour la Réduction de la Pauvreté et la Société civile au Centre régional de Bratislava), qui a commandé le document à l'ICNL, a fourni une rétroaction importante et a coordonné les contributions aux premiers avant-projets ; Sarah Lister, Conseillère en Gouvernance et Société civile du Centre d'Oslo pour la Gouvernance, Bharati Sadasivam, Conseiller pour les Politiques et Beniam Gebrezghi, Spécialiste des Programmes, Division de la Société civile – Bureau des Partenariats pour leur travail dans la mise au point de l'avant-projet final.

Nous tenons aussi à remercier les collègues suivants du PNUD qui ont passé en revue les différents avant-projets et ont fourni une rétroaction importante et précieuse : Masood Amer (Afghanistan), Luca Bruccheri (Zambie), Nana Busia (Sierra Leone), Beatriz Fernandez (Division de la Société civile - Bureau des Partenariats), Nessie Golakai (Liberia), Max Ooft (Surinam), Olivera Puric (Serbie), Paavani Reddy (Centre d'Oslo pour la Gouvernance), Fekadu Terefe (Ethiopie) et Magda Verdickt (Maurice).

En outre, le PNUD et l'ICNL sont reconnaissants à leurs partenaires – gouvernementaux et de la société civile – qui ont réalisé le travail décrit dans ce document d'orientation et qui sont aussi impliqués dans la promotion du cadre juridique pour la société civile dans le monde.

Clause de non responsabilité

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur (des auteurs) et ne représentent pas nécessairement celles des Nations Unies ou du PNUD.

Sommaire

PREFACE	4
AVANT-PROPOS	5
I. INTRODUCTION	6
Définitions.....	7
Contenu et Structure.....	8
II. APERÇU DU CADRE JURIDIQUE POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE	9
A. Droit international et société civile	9
B. Cadre juridique et réglementaire national affectant les OSC.....	17
C. Identifier les éléments du Droit des associations de la Société civile	20
D. Importance du cadre juridique et réglementaire pour la société civile.....	26
III. VUE D'ENSEMBLE DE L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DANS CERTAINS PAYS	30
A. Afghanistan.....	30
B. Libéria	32
C. Maurice.....	35
D. Serbie.....	37
IV. RÔLE DES ACTEURS INTERNATIONAUX	40
A. Critères de seuil	40
B. Exécution de la réforme juridique.....	42
C. Poursuite de la réforme juridique	50
D. Au-delà de la réforme juridique	53
V. LISTE DE CONTRÔLE POUR LA CONCEPTION DE PROGRAMMES	57
ANNEXE A : FOIRE AUX QUESTIONS (FAQ)	59
ANNEXE B : RESSOURCES SUR LA SOCIÉTÉ CIVILE	62

Préface

Cette année marque l'anniversaire de deux réalisations scientifiques. Il y a quatre cents ans, Galilée a fait une adaptation subtile mais profonde du microscope optique inventé quelques années auparavant. Plutôt que de regarder en bas, Galilée a tourné sa longue-vue vers le ciel de nuit. Parmi d'autres observations, Galilée a découvert les « astres de Médicis » tournant autour de Jupiter. Aujourd'hui on les appelle les lunes de Jupiter et elles ont démontré que tous les corps célestes ne tournent pas autour de la terre. Ses observations ont suggéré que nous ne sommes pas le centre de l'univers en dépit des protestations contraires de la part de ses contemporains. Aussi bien au sens littéral que figuré, Galilée a révolutionné la science en élargissant sa perspective et en regardant vers l'extérieur.

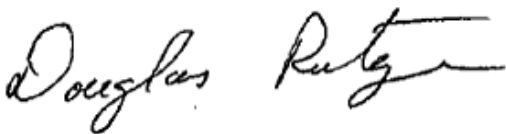
Il en va de même pour une autre lumière scientifique que nous célébrons cette année. En 1859, Charles Darwin a publié *l'Origine des Espèces*. Tout comme Galilée, les notions de Darwin n'auraient pas été possibles s'il avait étudié ce qui est proche plutôt que ce qui est loin. En effet, c'est en voyageant à bord du HMS Beagle que Darwin a rencontré tous types d'animaux, dont plusieurs étaient inconnus en Angleterre. Le fait d'étudier des environnements différents – plus spécifiquement l'identification de similitudes et de différences – a déclenché la créativité et l'innovation intellectuelle.

C'est dans un esprit similaire que nous présentons ce document d'orientation. Nous ne présentons pas de « solutions » car nous avons travaillé dans plus de 100 pays et nous reconnaissons que le cadre juridique pour la société civile doit être adapté à l'environnement local. En revanche, nous avons travaillé avec nos partenaires du PNUD pour partager des perspectives comparatives en vue de faciliter la pensée créatrice.

Le besoin d'innovation est évident lorsque nous examinons la confluence de défis contemporains, y compris la pauvreté, le VIH-SIDA, les changements climatiques et d'autres obstacles au développement humain. De plus, la crise financière mondiale a contribué à un rééquilibrage de la gouvernance. Cela apparaît le plus clairement dans les relations entre les gouvernements et le milieu des affaires, au fur et à mesure que les limites sectorielles s'estompent et que les gouvernements renforcent leur mainmise afin de guider les forces du marché.

Ce rééquilibrage s'étend aussi à la société civile. Au cours de l'année dernière seulement, plus de soixante pays ont mené des initiatives juridiques tendant à redéfinir les droits et responsabilités des organisations de la société civile. Certaines initiatives permettent des réponses de l'ensemble de la société aux défis contemporains. D'autres limitent l'espace civil et entravent la gouvernance participative. En tout état de cause, le cadre juridique pour la société civile est une manifestation primordiale de la théorie de gouvernance d'un pays et joue un rôle clé dans la capacité des nations à faire avancer le développement humain.

Nous espérons que ce document d'orientation sera une ressource utile pour les gouvernements, la société civile et les institutions multilatérales cherchant à promouvoir un environnement favorable à la société civile. Nous remercions le PNUD pour ses conseils et son précieux soutien et nous exprimons notre gratitude à nos partenaires à travers le monde qui nous ont tellement appris.



Doug Rutzen
Président
ICNL



David Moore
Vice-président, Affaires juridiques
ICNL

Avant-propos

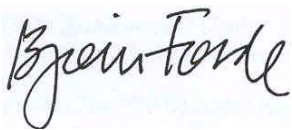
La réussite de la gouvernance démocratique dépend de l'existence tant d'un Etat solide que d'une société civile saine et active. Des taux élevés de participation citoyenne sont un élément essentiel de la gouvernance participative qui de nos jours porte de plus en plus sur la création d'institutions démocratiques intégratrices et à l'écoute et l'augmentation des possibilités pour la participation citoyenne .

Un facteur crucial au bon fonctionnement des organisations de la société civile au sein d'un pays c'est le cadre juridique et réglementaire permettant et régissant leur établissement, espace et portée pour fonctionner dans la vie publique. Une société civile saine profite de la primauté du droit et de la jouissance de droits civils et politiques, y compris la liberté d'expression, le droit d'association et la participation aux affaires publiques. Des cadres réglementaires adéquats sont étroitement liés au droit d'une société au développement et à la définition de modèles de développement à travers des processus démocratiques et intégrateurs.

Le PNUD peut jouer un rôle stratégique en servant d'intermédiaire dans les relations entre l'Etat et les citoyens, notamment dans les démocraties fragiles ou dans les pays consolidant des gains démocratiques, en plaidant en faveur d'un soutien et d'un environnement favorable où la société civile puisse fonctionner et contribuer au développement.

Plusieurs gouvernements recherchent de plus en plus les conseils et le soutien du PNUD en vue de la formulation d'un cadre juridique et réglementaire pour la participation civique dans les affaires publiques. Un inventaire mondial en 2008 de l'engagement des bureaux pays avec la société civile a démontré que 60 pour cent des bureaux pays en Afrique et en Europe - CEI ont signalé une forte implication dans le soutien des cadres juridiques. Toutefois, l'enquête a aussi démontré que des efforts supplémentaires s'avèrent nécessaires dans trois régions : presque la moitié des bureaux pays des régions d'Asie-Pacifique, des Etats arabes et d'Amérique latine et de la Caraïbe ont signalé peu d'engagement voire aucun dans ce domaine.

Ce document d'orientation a été élaboré par le Centre international de droit des associations à but non lucratif, qui se spécialise dans ce domaine et qui travaille avec les gouvernements et les sociétés civiles dans plusieurs pays en développement pour aider à élaborer des lois progressistes. Grâce à ses définitions et explications des différents types de cadres réglementaires existants, ses exemples d'études de cas et de leçons apprises des pays et ses conseils concernant la manière de soutenir les gouvernements et la société civile, ce document d'orientation est un guide complet et détaillé à l'intention des collègues dans les bureaux pays et centres régionaux traitant cette question importante et souvent délicate.



Bjoern Foerde
Directeur, Centre d'Oslo pour la Gouvernance



Thierno Kane
Directeur, Division de la société civile

Bureau des Politiques de Développement

Bureau des Partenariats

I. Introduction

L'attention portée à la société civile et au large éventail d'organisations qui remplissent l'espace entre l'Etat et le marché a considérablement augmenté ces 20 dernières années. Nous assistons à une « révolution associative mondiale » ou bien une « recrudescence massive des activités privées et bénévoles organisées dans pratiquement toutes les régions du monde. »¹ Les organisations de la société civile [OSC] jouent un rôle de plus en plus actif dans les domaines social, économique et politique. Les organisations multilatérales, y compris les Nations Unies et la Banque mondiale, ont reconnu le rôle important de la société civile et ont établi des mécanismes d'engagement et de dialogue avec les OSC.² Une société civile forte est une fin importante en soi, de même qu'un moyen crucial vers la réalisation d'objectifs spécifiques, tels que les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Le cadre juridique d'un Etat est un des nombreux facteurs influant sur la mesure dans laquelle l'environnement global est favorable à la société civile et à ses organisations. Un cadre juridique favorable ne garantit aucunement une société civile dynamique et un cadre juridique défavorable ou restrictif ne constitue pas nécessairement un obstacle insurmontable à la participation de la société civile dans les affaires publiques. Néanmoins, le cadre juridique joue un rôle clé et un cadre juridique global favorable peut être considéré une condition nécessaire, mais non suffisante, du développement d'une société civile forte et durable.

Les lois et politiques ayant une incidence sur la société civile sont très dynamiques et instables et souvent sujettes au changement. Plusieurs pays ont révisé et continuent de mettre au point le cadre juridique et réglementaire régissant les OSC. Une telle révision est tantôt favorable à la société civile tantôt contraignante. Des contextes divers nécessitent une gamme de réponses différentes et les acteurs internationaux doivent toujours envisager une large gamme d'initiatives pour soutenir la société civile.

Dans tous les contextes, les acteurs internationaux doivent identifier soigneusement les possibilités de réforme et le cas échéant :

1. Améliorer le cadre juridique régissant la société civile ;
2. Améliorer le processus d'application de la loi régissant la société civile ; ou
3. Dans les cas où l'espace consacré à la société civile est restrictif mais que la réforme juridique ne soit pas viable à l'heure actuelle, les stratégies les plus appropriées pour protéger la société civile, renforcer ses compétences pour survivre et répondre le cas échéant et établir la base d'une réforme future.

Ce document a pour objectif de donner (1) un aperçu préliminaire de l'environnement juridique pour la société civile et (2) une orientation générale à la réforme de la société civile pour les acteurs internationaux qui donnent des conseils sur ou qui sont impliqués dans la conception ou le développement de programmes destinés à promouvoir un environnement plus favorable à la société civile.

¹ Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski et Regina List, *Global Civil Society: An Overview*, Centre d'Etudes sur la Société civile, Université Johns Hopkins, © 2003, Lester M. Salamon.

² Les principaux documents orientant l'engagement du PNUD avec la société civile sont disponibles [ici](#) : Pour obtenir des informations sur l'engagement global de l'ONU avec la société civile, [voir par exemple, Service de liaison des Nations Unies avec les organisations non-gouvernementales : Points de contact pour les ONG ; Renforcer le Partenariat entre l'ONU et les ONG ; Section ONG du DAES.](#)

Pour la Banque mondiale, voir [Dialogue de la Banque mondiale avec la société civile.](#)

Définitions

Il est important de définir ce qu'on entend par « société civile » et OSC. Des livres entiers ont été écrits sur la signification de la « société civile »³ et la définition de ce concept s'est avérée une tâche complexe et parfois un processus controversé. Le secteur de la « société civile » a été libellé le « troisième » secteur, le secteur « bénévole », le secteur « non lucratif », le secteur « caritatif » ou « indépendant » et « l'économie sociale ». Les organisations constituant la société civile prennent plusieurs formes, y compris des associations, fondations, sociétés à but non lucratif, sociétés privées d'utilité publique, organisations de développement, organisations communautaires, assemblées religieuses et organisations confessionnelles, hôpitaux, universités, groupes de secours mutuel, clubs sportifs, groupes de plaidoyer, organisations artistiques et culturelles, associations caritatives, unions et associations professionnelles, organisations d'aide humanitaire, prestataires de services non lucratifs et fondations caritatives. Pris ensemble, ils sont généralement appelés organisations non-gouvernementales (ONG), organisations à but non lucratif (NPO), ou organisations de la société civile (OSC).

Aux fins de ce document d'orientation, le PNUD définit les organisations de la société civile dans le cadre de sa Politique d'engagement avec les OSC (2001)⁴: « Les OSC sont des **acteurs non étatiques qui ne visent ni à générer des profits ni à rechercher un pouvoir de direction.** » Cette définition tend à englober le large éventail de formes organisationnelles énumérées dans le paragraphe précédent. Dans la définition du PNUD, les partis politiques ne sont pas inclus comme appartenant à la société civile, bien qu'ils soient clairement des acteurs importants dans les contextes de développement et que le PNUD s'engage auprès d'eux dans une variété de contextes et de différentes manières.⁵ Par ailleurs, certaines questions concernant la liberté d'association influent aussi sur les partis politiques donc ils sont utilisés dans ce document comme des exemples le cas échéant.⁶ Ce document utilisera généralement les termes « société civile » ou « OSC » mais peut faire référence à d'autres termes (« ONG » ou « NPO »), lorsque ces derniers sont utilisés par d'autres sources.

Aux fins de ce document d'orientation le terme « acteurs internationaux » comprend l'ONU, notamment le PNUD et d'autres organisations multilatérales telles que la Banque mondiale, l'OSCE et la Communauté européenne, ainsi que les organisations gouvernementales bilatérales et les ONG internationales. Nous reconnaissons l'échantillon large et divers de missions, mandats, points d'entrée et outils de soutien et d'intervention disponibles. Ce document n'est pas destiné exclusivement au PNUD et ne prétend pas donner des conseils sur la stratégie appropriée pour un pays donné ni fournir des orientations sur la façon de mettre en œuvre une stratégie donnée. En revanche, le document cherche à soulever des questions d'intérêt commun ayant trait à la réforme juridique de la société civile. La stratégie la plus efficace et la mise en œuvre d'une stratégie donnée ne peuvent être identifiées que par ceux qui travaillent dans le contexte spécifique d'un pays.

³ De nombreuses études ont tenté de définir la société civile et de catégoriser les organisations de la société civile. Pour des exemples voir le *Projet de Manuel sur les Organisations sans but lucratif de l'ONU*, Centre Johns Hopkins pour les Etudes sur la Société civile ; Ecole d'Economie de Londres, *Centre pour la Société civile* ; *Indice CIVICUS de la Société civile*.

⁴ Voir PNUD (2001) *Le PNUD et les Organisations de la Société civile : Politique d'Engagement*

⁵ Voir PNUD (2005) *Guide du Travail avec les Partis politiques*.

⁶ Parfois les Organisations de populations autochtones (IPO) ne se qualifient pas d'ONG ou d'OSC car dans certains contextes elles ne veulent pas être prises en compte dans la législation et les structures gouvernementales, qui, à leur avis, mineraient leur droit à l'autodétermination. Toutefois, ce document ne traite pas les questions spécifiques liées aux IPO, même s'il conviendra de prendre en compte leurs besoins spécifiques dans les initiatives de réforme juridique.

Contenu et Structure

La Section II comprend une vue d'ensemble du cadre juridique pour la société civile, en décrivant les bases de la société civile dans le droit international, les caractéristiques communes des cadres juridiques nationaux régissant la société civile, ainsi que l'importance fondamentale du droit pour la société civile. La Section III présente quatre (4) rapports sur des pays qui passent en revue les défis de la réforme juridique dans chacun d'entre eux, ainsi que les stratégies de réforme juridique adoptées dans le cadre de la réforme ; ces études de cas exposent certains éléments clés d'une réforme juridique réussie.⁷ La Section IV vise à donner aux acteurs internationaux des orientations générales pour soutenir un environnement juridique favorable à la société civile. Enfin, le document se termine à la Section V par une liste de contrôle destinée aux acteurs de la réforme. Les réponses à la Foire aux Questions se trouvent en annexe.

⁷ Nous reconnaissons que ces études de cas ne sont que des exemples illustrant les défis liés à la réforme et les stratégies de réforme. Les leçons apprises dans la Section IV ne proviennent pas uniquement des études de cas, mais aussi de l'expérience de l'ICNL dans plus de 100 pays et de la recherche menée sur la législation de plus de 150 pays.

II. Aperçu du cadre juridique pour la société civile

A. Droit international et société civile

Le cadre juridique international pour la société civile – c'est-à-dire pour la vie associative telle qu'elle est exprimée à travers le large échantillon d'organisations de la société civile – est fondé sur le code de droit international qui protège les libertés fondamentales d'association, de rassemblement pacifique et d'expression, ainsi que la liberté de pensée, de conscience et de religion et le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques.⁸

Parmi les instruments des droits de l'homme de l'ONU qui défendent ces libertés fondamentales on peut citer les suivants :

- Déclaration universelle des Droits de l'homme (DUDH) (1948) : en vertu de l'Article 20 « toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques. »
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Premier Protocole facultatif (PIDCP) (1976) : en vertu de l'Article 22 « toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts. »
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1969) : l'Article 5 déclare que « conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la présente Convention, les Etats parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants : ... droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques. »
- Convention sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1989) : l'Article 7 affirme que « les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit ... (c) de participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays. »
- Convention sur les Droits de l'Enfant (1990) : l'Article 15 maintient que « les Etats parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique. »
- Déclaration de l'ONU sur le Droit et la Responsabilité des individus, groupes et organes de la société civile de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (Déclaration des Défenseurs de l'ONU) (1999).

⁸ Ses origines dans la pensée politique renvoient aux concepts de souveraineté nationale, à travers lesquels les individus accordent le pouvoir au souverain mais le pouvoir et l'autorité résident dans le peuple.

Déclaration des Défenseurs de l'ONU, Article 5 :

Afin de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, aux niveaux national et international :

- a. De se réunir et de se rassembler pacifiquement ;
- b. De former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, de s'y affilier et d'y participer ;
- c. De communiquer avec des organisations non gouvernementales ou intergouvernementales.

L'Etat a l'obligation de promouvoir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette obligation comprend aussi bien une responsabilité « négative » – à savoir, la non ingérence dans les droits et libertés – que positive – c.-à-d. assurer que le cadre juridique est assez favorable et que les mécanismes institutionnels nécessaires sont en place pour « garantir à tous les individus » les droits et libertés reconnus.⁹

Cela signifie que les Etats ont une certaine obligation de protéger ces droits au titre des tierces parties. L'Article 2 du PIDCP décrit explicitement cette obligation de l'Etat.¹⁰

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 22:

L'exercice de ce droit [de s'associer librement avec les autres] ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

L'ingérence de l'Etat dans les libertés fondamentales doit avoir une base juridique. D'abord, certains droits sont susceptibles de dérogation dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation.¹¹ Ensuite, le PIDCP établit les paramètres des restrictions du droit à la liberté d'association dans l'Article 22(2).¹²

⁹ Voir la Charte de l'ONU, Articles 55-56 ; la Déclaration universelle des Droits de l'homme, Sixième Préambule ; PIDCP, Article 2 ; ICESCR, Article 2 ; Déclaration de l'ONU sur le Droit au Développement, Article 6 ; Déclaration des Défenseurs de l'ONU, Article 2.

¹⁰ Le Comité sur les Droits de l'Homme du PIDCP a aussi souligné l'obligation de l'Etat dans l'Observation générale 31(7) (2004): « En vertu de l'article 2, les Etats parties doivent prendre des mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif, éducatif et autres mesures appropriées pour s'acquitter de leurs obligations juridiques. »

¹¹ L'Article 4 autorise les Etats « dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation » de « prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. »

¹² S'il n'est contraignant que pour les signataires du PIDCP, il existe des arguments forts en faveur de son application plus large. En tant que membre des Nations Unies, chaque gouvernement a accepté ses obligations de protéger les droits garantis par le droit international, y compris la Déclaration universelle et le PIDCP, entre autres. Un Etat n'a jamais cherché à adhérer à l'ONU en émettant des réserves à l'égard des Articles 55 et 56 de la Charte, à travers lesquels les Membres s'engagent à agir conjointement et séparément, pour promouvoir « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. » Des huit Etats qui se sont abstenus de voter à l'Assemblée générale de 1948,

Autrement dit, sauf dans les situations de danger public, les restrictions à l'exercice de la liberté d'association ne se justifient que lorsqu'elles :

- (a) Sont prescrites par la loi ;
- (b) S'insèrent dans le cadre d'un des quatre intérêts légitimes de l'Etat :
 - Sécurité nationale ou sûreté publique ;
 - Ordre public ;
 - Protection de la santé ou de la moralité publiques ;
 - Protection des droits et libertés des autres ; et
- (c) Sont nécessaires dans une société démocratique.

seule l'Arabie saoudite n'a pas renoncé à son abstention. (Forsythe, David, Human Rights Fifty Years after the Universal Declaration, PS: Political Science and Politics, Tome 31, No 3 (sep. 1998).

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 2:

1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.
2. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur.

Pour soutenir la conformité aux instruments des droits de l'homme de l'ONU, cette dernière a mis en place un certain nombre de mécanismes de protection. Par exemple, le Comité sur les Droits de l'homme¹³ a été créé pour aider à assurer la conformité des Etats au Pacte international sur les Droits civils et politiques et est habilité à accepter des plaintes individuelles de violations présumées.¹⁴ La Procédure de 1503, fondée sur une résolution de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU de 1970, est conçue pour les plaintes qui semblent révéler « un ensemble de violations des droits de l'homme flagrantes et systématiques et dont on a des preuves dignes de foi qui lui sont envoyées par des individus ou des ONG. »¹⁵ « Procédures spéciales » se réfère aux mécanismes utilisés par le Conseil des Droits de l'homme pour traiter des situations spécifiques au sein des pays ou des questions thématiques ; les procédures spéciales peuvent se référer à un individu (ex., le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour les Défenseurs des droits de l'homme) ou à un groupe de travail.¹⁶ Aucun de ces mécanismes ne peut émettre des décisions juridiquement contraignantes obligeant les Etats à se conformer mais la force politique et morale des décisions peut avoir une incidence considérable sur le comportement des Etats.¹⁷ Par exemple, les déclarations des organes créés en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et des comités de contrôle de l'application sont utilisées de plus en plus par la société civile pour identifier et blâmer les gouvernements ; il s'agit d'une tendance importante du recours de la société civile aux mécanismes internationaux.

¹³ Il ne faut pas confondre le Comité des Droits de l'homme avec la Commission des Droits de l'homme, très en vue et enchâssée dans la Charte, ou son successeur le Conseil des Droits de l'homme. Tandis que la Commission des Droits de l'homme était un forum politique où les Etats discutaient toutes les questions liées aux droits de l'homme (remplacée dans cette fonction par le Conseil depuis juin 2006), le Comité des Droits de l'homme est un mécanisme de traité qui ne concerne que le PICDP.

¹⁴ Des informations supplémentaires sur la procédure de plainte individuelle sont disponibles [ici](#).

¹⁵ Voir les Défenseurs en première ligne à http://www.frontlinedefenders.org/manual/en/udhr_m.htm ; plus récemment, une nouvelle procédure de plainte a été instaurée relativement à la procédure 1503 : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/complaints.htm>.

¹⁶ Informations supplémentaires sur les procédures spéciales, y compris les Rapporteurs spéciaux de l'ONU et le Rapporteur spécial de l'ONU sur les Défenseurs des Droits de l'homme qui accepte des communications urgentes.

¹⁷ La force politique et morale du droit international est généralement incertaine. Voir Eric Neumayer, *Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?* Journal of Conflict Resolution, Tome 49, No 6, 925-953, © 2005 Editions SAGE (« Comme suite à la Déclaration universelle des Droits de l'homme non contraignante, plusieurs traités mondiaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme ont été conclus. Les critiques soutiennent qu'il est peu probable que ces derniers aient changé quelque chose en réalité. D'autres prétendent que les régimes internationaux peuvent améliorer le respect des droits de l'homme dans les Etats parties, notamment dans les pays les plus démocratiques ou ceux ayant une société civile forte consacrée aux droits de l'homme et ayant des liens transnationaux. Les conclusions suggèrent que la ratification des traités ne produit que rarement des effets inconditionnels sur les droits de l'homme. En revanche, l'amélioration des droits de l'homme est généralement plus probable dans les pays les plus démocratiques et ceux dont les citoyens participent à plusieurs organisations non-gouvernementales internationales. Inversement, dans les régimes très autocratiques ayant une société civile faible, la ratification ne produit généralement pas d'effet et est parfois associée à des violations supplémentaires des droits. »)

Le code de droit international relatif aux droits de l'homme a été renforcé et dans plusieurs cas complété par des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme où sont aussi sauvegardées les libertés d'association et d'expression. Selon le pays et l'instrument régional correspondant, les individus et OSC dont les droits ont été violés peuvent y recourir. Parmi les principaux instruments régionaux¹⁸ on peut citer :

- La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.¹⁹
- La Convention américaine relative aux droits de l'homme.²⁰
- La Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme.²¹
- La Charte arabe des droits de l'homme.²²
- La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.²³

Afin de sauvegarder les droits compris dans ces chartes et conventions, des mécanismes de protection ont été instaurés, y compris la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des Droits de l'homme ; la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour européenne des Droits de l'homme. Tandis que toute personne ou groupe de personnes et toute entité non-gouvernementale et légalement reconnue dans un ou plusieurs Etats membres de l'Organisation [des Etats américains], peuvent soumettre à la Commission interaméricaine des plaintes relatives à une violation de la Convention américaine par un Etat partie, seuls les Etats parties et la Commission ont qualité pour saisir la Cour interaméricaine.²⁴ En revanche, les individus et les organisations non-gouvernementales peuvent saisir la Cour africaine s'ils ont été reconnus comme ayant le statut d'observateur ; en revanche, si l'Etat n'a pas opté pour reconnaître la compétence de la Cour, dans le cas d'une affaire portée par une entité individuelle, la Cour ne peut pas recevoir de requêtes contre l'Etat.²⁵ La Cour européenne va le plus loin en autorisant explicitement les individus, groupes d'individus et organisations non-gouvernementales prétendant être des victimes de violations des droits de l'homme à saisir la Cour.

De la Déclaration universelle des Droits de l'homme (1948) à la Déclaration sur les Défenseurs des Droits de l'homme (1999) en passant par le Pacte international sur les Droits civils et politiques (1976), la reconnaissance de l'importance de l'activité de la société civile s'enracine de plus en plus dans le droit international. Toutefois,

¹⁸ Au moment de la rédaction, il n'existe pas de traité régional des droits de l'homme pour l'Asie. Toutefois, il est important de noter que le 20 novembre 2007, les leaders de l'Asie du sud-est ont adopté la Charte de l'ASEAN, qui expose une série de règles communes régissant les négociations commerciales, les investissements, l'environnement et d'autres domaines ; la Charte envisage notamment la création d'un organe régional des droits de l'homme. Plus récemment, le 20 juillet 2009, le mandat de la Commission intergouvernementale des Droits de l'homme de l'ASEAN (AICHR) a été approuvé à l'occasion de la 42^e réunion des Ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN en Thaïlande. L'AICHR devrait être opérationnelle à la fin de 2009. (De plus, il convient de noter l'existence d'une « charte du peuple » sur les droits de l'homme, déclarée officiellement le 17 mai 1998, mais il ne s'agit ni d'un traité ni d'une convention.)

¹⁹ Entrée en vigueur le 21 octobre 1986 ; adoptée par la dix-huitième Assemblée des Chefs d'Etat et de gouvernement en juin 1981, à Nairobi, Kenya. Actuellement, 53 Etats sont parties à la Charte.

²⁰ Entrée en vigueur le 18 juillet 1978 ; adoptée lors de la Conférence spécialisée interaméricaine des Droits de l'homme, San José, Costa Rica, le 22 novembre 1969. Actuellement 24 Etats sont parties à la Convention.

²¹ Approuvée par la Neuvième Conférence internationale des Etats américains, Bogotá, Colombie, 1948.

²² Adoptée par le Conseil de la Ligue des Etats arabes dans sa résolution 5437 (102^e session régulière) le 15 septembre 1994.

²³ Entrée en vigueur le 3 septembre 1953 ; adoptée le 4 novembre 1950 par les membres du Conseil de l'Europe à Rome.

²⁴ La question de saisir la Commission et la Cour interaméricaine est abordée dans les Articles 44 et 61 respectivement de la Convention américaine relative aux Droits de l'homme.

²⁵ Protocole portant création d'une Cour africaine, art 5(3), art. 34(6). Le Protocole prévoit une juridiction facultative pour recevoir les requêtes introduites par des individus ou organisations non-gouvernementales dotés du statut d'observateur. Afin que la Cour puisse recevoir les requêtes de ces entités individuelles, l'Etat faisant l'objet de la requête doit d'abord avoir reconnu cette compétence au moment de la ratification ou à un moment ultérieur. La Cour ne reçoit aucune requête contre les Etats qui n'ont pas opté pour accepter cette compétence de la Cour. Il convient de noter, toutefois, qu'au moment de la rédaction, la Cour africaine ne fait que commencer à recevoir des requêtes.

les contours précis des droits découlant du droit international et concernant les OSC sont sujets à des discussions et débats continus.

Observations finales du Comité des Droits de l'homme (PIDCP)

Le Comité des Droits de l'homme, en passant en revue les plaintes individuelles contre les Etats suivants, a exprimé sa préoccupation dans les « observations finales » à l'égard de la protection du droit à la liberté d'association. Une liste des pays et des questions de préoccupation se trouve ci-après à titre indicatif. [Des détails supplémentaires sont disponibles [ici](#)] :

- **Mongolie**, PIDCP, A/47/40 (1992) : absence de mécanismes adéquats pour faire appel de décisions administratives.
- **Estonie**, PIDCP, A/51/40 tome I (1996) : limitations à l'exercice de la liberté d'association pour les résidents permanents à long terme.
- **Liban**, PIDCP, A/52/40, tome I (1997) : restriction imposée au droit à la liberté d'association à travers un processus de licence et de contrôle préalables.
- **Slovaquie**, PIDCP, A/52/40 tome I (1997) : exigence que les associations et ONG soient enregistrées afin de fonctionner librement et conditions préalables restrictives à l'enregistrement.
- **Biélorussie**, PIDCP, A/53/40 tome I (1998) : difficultés liées aux procédures d'inscription auxquelles sont soumis les ONG et les syndicats.
- **Koweït**, PIDCP, A/55/40 tome I (2000) : incapacité de la Société koweïtienne des Droits de l'homme de s'enregistrer en tant qu'association depuis 1992.
- **Syrie**, PIDCP, A/56/40 tome I (2001) : restrictions à l'établissement d'associations privées, y compris les ONG et les organisations des droits de l'homme.
- **Vietnam**, PIDCP, A/57/40 tome I (2002) : obstacles à l'enregistrement et au libre fonctionnement des organisations non-gouvernementales des droits de l'homme.
- **Egypte**, PIDCP, A/58/40 tome I (2003) : restrictions imposées aux efforts des ONG pour obtenir un financement étranger.
- **Togo**, PIDCP, A/58/40 tome I (2003) : incapacité des organisations non-gouvernementales des droits de l'homme de s'enregistrer.
- **Fédération de Russie**, PIDCP, A/59/40 tome I (2003) : la définition du terme « activité extrémiste » dans la législation fédérale est trop vague pour protéger les individus et associations contre son application arbitraire.
- **Colombie**, PIDCP, A/59/40 tome I (2004) : mesures prises à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme, y compris l'intimidation et les attaques physiques, ainsi que l'interception de communications.

D'une part, les droits établis par les dispositions des traités s'appliquent, de par leur langage, aux individus et non pas aux personnes morales. Le droit international protège explicitement le droit des individus de créer des syndicats et d'autres formes associatives, mais il n'y a pas de langage spécifique abordant les droits de ces formes associatives une fois ces dernières établies. Les syndicats sont une exception notable car ils sont explicitement protégés dans une série de traités multilatéraux.²⁶

D'autre part, il existe des arguments forts pour soutenir le concept selon lequel les organisations de la société civile sont généralement sujettes aux protections accordées par le droit international :

²⁶ Voir [La liberté syndicale et la protection du droit syndical \(OIT No 87\)](#), 68 R.T.N.U 17, entrée en vigueur le 4 juillet 1950 ; [Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective \(OIT No 98\)](#), 96 R.T.N.U 257, entrée en vigueur le 18 juillet 1951 ; [Convention concernant les Représentants des Travailleurs \(OIT No 135\)](#), 883 R.T.N.U 111, entrée en vigueur le 30 juin 1973 ; [Convention sur les Relations de travail dans la Fonction publique \(OIT No 151\)](#), 1218 R.T.N.U 87, entrée en vigueur le 25 février 1981.

- (1) Plusieurs droits sauvegardés dans le PIDCP et les autres instruments des droits de l'homme de l'ONU peuvent être exercés individuellement ou en association avec autrui. Comme l'explique le Comité des Droits de l'homme du PIDCP dans l'Observation générale No 31 (2004) : « les bénéficiaires des droits reconnus par le Pacte sont les individus. Bien que ... le Pacte ne mentionne pas les droits des personnes morales ou entités ou collectivités similaires, plusieurs droits reconnus par le Pacte, tels que ... le droit à la liberté d'association ... peuvent être exercés collectivement avec autrui. Le fait que la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications soit restreinte aux seules communications soumises par un individu ou au nom d'un individu (article 1 du Protocole facultatif) n'empêche pas un tel individu de faire valoir que les actions ou omissions affectant des personnes morales et entités similaires constituent une violation de ses propres droits. » (notre souligné). En effet, le Représentant spécial de l'ONU sur les Défenseurs des Droits de l'homme, dans des rapports au Secrétaire général, se réfère aux droits des ONG (« les ONG ont le droit de s'enregistrer comme des personnes morales » ou « les gouvernements doivent permettre aux ONG d'accéder au financement étranger »).²⁷
- (2) La Convention européenne des Droits de l'homme (CEDH) a reconnu à « toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation »²⁸ le droit de présenter une requête à condition de remplir les critères d'admissibilité. Nous pouvons en déduire qu'au moins certains des droits fondamentaux de la Convention européenne concernent aussi les ONG. Cela n'aurait pas de sens d'établir le droit de porter plainte à moins qu'il n'existe de droits fondamentaux sous-jacents. On doit donc présumer que les références dans la CEDH à « tout le monde » peuvent correspondre en principe aux personnes naturelles et morales, y compris les ONG. Bien entendu, certains droits fondamentaux, de par leur nature, ne s'appliquent pas aux personnes morales, tels que le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté personnelles, à la vie familiale et au mariage. Reconnaisant que les ONG n'ont aucune compétence pour soumettre des requêtes représentatives (c.-à-d. invoquer des droits qui protègent leurs membres), les ONG ne peuvent qu'invoquer les droits qui s'appliquent à elles.²⁹
- (3) Il existe un droit similaire de porter plainte dans d'autres mécanismes régionaux des droits de l'homme, contribuant ainsi à un consensus croissant dans le cadre juridique international sur le fait que les ONG jouissent de droits qui peuvent être violés et défendus. En vertu de l'Article 44 de la Convention américaine relative aux Droits de l'homme, on reconnaît aussi aux ONG le droit de porter plainte : « toute personne ou tout groupe de personnes, toute entité non gouvernementale et légalement reconnue dans un ou plusieurs Etats membres de l'Organisation peuvent soumettre à la Commission des pétitions contenant des dénonciations ou plaintes relatives à une violation de la présente Convention par un Etat partie. »³⁰ Comme signalé ci-dessus, la Cour africaine nouvellement créée permet aux individus et aux organisations non-gouvernementales de soumettre une pétition s'ils ont été reconnus comme ayant le statut d'observateur.

²⁷ Rapport soumis par la Représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme, Hina Jilani, conformément à la Résolution 58/178 de l'Assemblée générale, pages 21-23.

²⁸ Protocole 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

²⁹ Erik Denters et Wino J.M. van Veen, *Voluntary Organizations in Europe : The European Convention on Human Rights*, International Journal for Not-for-Profit Law, Tome 1, Numéro 2 (décembre 1998).

³⁰ Convention américaine relative aux Droits de l'homme, Article 44. Toutefois, l'Article 61 limite le droit de saisir la Cour interaméricaine aux Etats parties et à la Commission interaméricaine elle-même.

(4) Plusieurs décisions de la Cour européenne des Droits de l'homme³¹ confirment les droits et le statut des ONG en vertu de la Convention européenne (voir encadré).³² Spécifiquement, la Cour européenne a fermement établi l'existence, dans le droit international, d'un droit de fonder des associations légalement enregistrées et qu'une fois fondées, ces organisations ont droit à des protections juridiques générales.³³ Cela a été mis à l'essai par les partis politiques et autres associations en Turquie et ailleurs. Dans le Parti communiste unifié de Turquie et autres contre la Turquie (« UCP »), la Cour a statué que « la protection accordée en vertu de l'Article 11 [liberté d'association] s'étend sur la vie entière d'une association et que la dissolution d'une association ... doit de ce fait satisfaire les conditions du paragraphe 2 de cette disposition ... »³⁴ Dans l'affaire du Parti de la Liberté et de la Démocratie (ÖZDEP) contre la Turquie, la Cour a affirmé le lien entre la liberté d'association et la liberté d'expression (Article 10 de la CEDH) : « l'Article 11 doit aussi être examiné en rapport avec l'Article 10. La protection des opinions et la liberté d'expression desdites opinions est un des objectifs des libertés de rassemblement et d'association sauvegardées dans l'Article 11. Cela s'applique d'autant plus aux partis politiques, eu égard au rôle essentiel joué par ces derniers en assurant le pluralisme et la démocratie. »³⁵ En concluant dans les affaires UCP et ÖZDEP que la protection accordée en vertu de l'Article 11 s'étend sur toute la vie d'une association, la Cour a essentiellement conféré aux personnes morales les protections du droit à la liberté d'association.³⁶

Cour européenne des Droits de l'homme

Parmi les décisions notables ayant trait à la liberté d'association on peut citer :

- Parti communiste unifié de Turquie et autres contre la Turquie (30 janvier 1998)
- Parti socialiste et autres contre la Turquie (25 mai 1998)
- Sidiropoulos et autres contre la Grèce (10 juillet 1998)
- Parti de la Liberté et de la Démocratie (ÖZDEP) contre la Turquie (8 décembre 1999)
- Stankov et l'Organisation macédonienne unie « Ilinden » contre la Bulgarie (2 octobre 2001)
- Refah Partisi et autres contre la Turquie (13 février 2003)
- Gorzelik et autres contre la Pologne (17 février 2004)
- Branche de Moscou de l'Armée du Salut contre la Russie (5 octobre 2006)

³¹ Parmi toutes les cours régionales, la Cour européenne a le code de jurisprudence le mieux développé dans l'interprétation des questions de liberté d'association. La Cour interaméricaine relativement jeune a statué sur très peu de cas liés à la liberté d'association et la Cour africaine, qui n'est devenue opérationnelle que récemment n'a pas encore statué sur des cas de liberté d'association.

³² Pour une analyse détaillée de la jurisprudence concernant la liberté d'association, voir Zvonimir Mataga, *The Right to Freedom of Association under the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, © Octobre 2006, Centre européen de droit des associations à but non lucratif.

³³ Voir par exemple *Sidiropoulos and others v. Greece*, jugement du 10 juillet 1998, Rapports des Jugements et Décisions 1998-IV ; *United Communist Party of Turkey and others v. Turkey*, jugement du 30 janvier 1998, Rapports 1998-I.

³⁴ UCP, Cour européenne des Droits de l'homme, (133/1996/752/951) (Décision de la Chambre haute, 30 janvier 1998) (« Le droit garanti par l'Article 11 serait largement théorique et illusoire s'il était limité à la création d'une association étant donné que les autorités nationales pourraient immédiatement dissoudre l'association sans devoir se conformer à la Convention. Il s'ensuit que la protection accordée par l'Article 11 dure toute la vie d'une association et que la dissolution d'une association par les autorités d'un pays doit satisfaire les conditions du paragraphe 2 de cette disposition. . . . »)

³⁵ ÖZDEP, Cour européenne des Droits de l'homme, (93 1998/22/95/784) (Décision de la Chambre haute, 8 décembre 1999).

³⁶ Leon Irish et Karla Simon, Recent Developments regarding the "Neglected Right", *International Journal for Not-for-Profit Law*, Tome 3, Numéro 2 (décembre 2000).

Somme toute, la position que les OSC en tant que personnes morales exerçant la liberté d'association jouissent de droits propres est de plus en plus viable. En raison de la jurisprudence de la Cour européenne, l'argument est le plus fort dans le contexte européen, mais peut aussi être défendue plus largement. Toutefois, l'utilité de ces arguments, dépendra probablement du cadre national dans lequel fonctionnent les OSC.

B. Cadre juridique et réglementaire national affectant les OSC

La pertinence et l'impact des lois internationales varient d'un pays à l'autre.³⁷ Les organisations de la société civile fonctionnent au sein d'un cadre créé par les réglementations et le droit national de chaque pays. Le cadre global au niveau national pour la plupart des pays est la constitution, bien que souvent il existe un décalage énorme entre la rhétorique constitutionnelle et les pratiques réelles. A partir du contexte constitutionnel, le cadre juridique au niveau national peut être composé de lois et de règlements, de décrets et de directives administratives, ainsi que de décisions judiciaires interprétant cet ensemble de lois. Le droit national est souvent barré, au moins par écrit, par les limites des instruments juridiques internationaux applicables, bien que ce ne soit pas systématiquement toujours le cas en pratique. Bien entendu, les contours précis du cadre juridique varient considérablement d'un pays à l'autre et dépendent d'une grande variété de facteurs. Les sections ci-dessous examinent certaines des caractéristiques les plus fréquentes des cadres juridiques et de réglementation touchant la société civile.

1) Constitution

Les libertés fondamentales liées à l'opinion, l'expression, le droit de réunion et d'association sont souvent codifiées dans les constitutions nationales. Les droits de la personne codifiés au niveau national en tant que droits constitutionnels ou fondamentaux garantissent une protection contre les interventions arbitraires de la part de l'Etat mais donnent également certaines obligations à l'Etat quant au devoir de respecter et de protéger ces droits en ce qui concerne des tierces parties. Le libellé exact de ces protections constitutionnelles peut varier d'un pays à l'autre. Dans certains pays, les libertés fondamentales concernent seulement les citoyens, mais s'étendent également de manière plus large dans d'autres pays aux non ressortissants.³⁸ Dans la plupart des pays, les libertés fondamentales d'association et d'expression ne sont pas absolues ; les constitutions définissent parfois des limites spécifiques dans le vocabulaire de la constitution elle-même. Des exemples spécifiques de vocabulaire constitutionnel applicable à la liberté d'association en particulier apparaissent dans l'encadré qui suit.

Même si les constitutions contiennent un libellé habilitant, elles sont souvent affaiblies par le biais de lois et de règlements sous-constitutionnels inhabilitants ou inadéquats, ou par une mise en œuvre de mauvaise qualité ou inadéquate. Un exemple parmi d'autres: la Corée du Nord qui protège le droit d'association libre dans sa constitution (« Les citoyens ont le droit à la liberté d'expression, de la presse, de réunion, de manifestation et d'association »³⁹), mais pas en pratique.⁴⁰ C'est le cadre des lois sous-constitutionnelles – y compris, bien

³⁷ Le système juridique international suppose que l'état de droit international s'applique au droit national. Cependant, comme beaucoup de règles internationales ne peuvent être effectivement appliquées que par le biais de mécanismes juridiques nationaux, le point de vue du droit national quant à la mise en œuvre de ce même droit international est important. Il existe deux courants de pensée traditionnels sur cette question. Le monisme avance que toute loi s'inscrit dans un ordre légal universel, et que par conséquent le droit international s'applique automatiquement au sein de l'ordre légal national. Le dualisme est la théorie selon laquelle le droit international et le droit national sont des ensembles juridiques distincts. Les règles du droit international doivent par conséquent être intégrées au droit national avant de devenir effectives dans une quelconque juridiction.

³⁸ Par exemple, la Bulgarie et la Roumanie étendent la protection constitutionnelle de ces libertés à leurs citoyens uniquement, mais la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie les étendent de manière plus large à tout le monde.

³⁹ Article 67, Constitution de la République démocratique populaire de Corée, amendée et adoptée le 5 septembre 1998.

entendu, l'accès des citoyens et la compréhension de ces lois ainsi que leur mise en œuvre pratique – qui, dans la plupart des cas, détermine la portée réelle et le sens véritable de la libre association.

2) Lois et règlements sous-constitutionnels

Au sein du cadre constitutionnel, le système législatif et réglementaire est composé de lois et de règlements qui gouvernent les différentes formes d'OSC, et peut aussi inclure les décrets et les directives administratives, ainsi que les décisions judiciaires. En effet, c'est le cadre juridique sous-constitutionnel qui définit les formes organisationnelles que la société civile peut adopter.

Quel que soit le nombre de variantes d'OSC sous-jacentes, le cadre juridique traitera en général⁴¹ une variété étendue de questions liées au cycle de vie d'une OSC, au traitement fiscal des OSC, aux relations entre l'Etat et le secteur civil, et à la participation publique. Il n'est pas étonnant qu'il n'existe pas une loi unique couvrant l'ensemble de ces questions variées.

⁴⁰ Le Rapport du ministère des Affaires étrangères des Etats-Unis sur les Pratiques en matière de Droits humains en Corée du Nord (2006) déclare comme suit : « La constitution garantit la liberté d'association ; néanmoins, le gouvernement n'a pas réussi à mettre cette clause en pratique. Il n'existe aucune autre organisation que celles créées par le gouvernement. Les associations professionnelles existent principalement afin de faciliter le contrôle et la surveillance par le gouvernement des membres de l'organisation. »

⁴¹ Les rapports sur les lois et le pays ont été compilés dans plus de 150 pays et analysés afin d'évaluer les pratiques internationales en vigueur. Vous pouvez trouver des informations sur divers pays sur [ICNL](#).

Protections constitutionnelles

- **Argentine** Art. 14 : On garantit à tous les habitants du pays la jouissance des droits suivants, conformément aux lois qui règlementent cet exercice, c'est-à-dire : le droit d'association pour une raison valable.
- **Brésil** : Art. 5 (XVII) : la liberté d'of association pour des raisons légales est pleinement garantie mais toute association paramilitaire est proscrite.
- **République populaire de Chine** : Article 35. Liberté d'expression, de la presse, de réunion : les citoyens de la République populaire de Chine jouissent de la liberté d'expression, de la presse, de réunion, d'association, de défilé et de manifestation.
- **Inde** : Article 19(1) (c) : tous les citoyens ont le droit de former des associations ou syndicats.
- **Indonésie** : Le deuxième amendement à la Constitution de 1945 garantit la liberté d'association (Article 28) et la liberté d'expression (Article 28E section (3)). La Constitution déclare cependant également que ces droits peuvent être limités afin de « satisfaire des demandes valables basées sur des considérations de moralité, de valeurs religieuse, de sécurité et d'ordre public dans une société démocratique » (Article 28J section (2)).
- **Mexique** : Article 9 : Le droit de réunion ou d'association pacifique pour toute raison légale ne peut être limité ; mais seuls les citoyens de la République peuvent faire cela en ce qui concerne les affaires politiques du pays. Aucune réunion de délibération armée ne sera autorisée.
- **Nigeria** : Art. 40 : Toute personne aura le droit de libre assemblée et d'association avec d'autres personnes, et pourra en particulier former ou appartenir à un parti politique, syndicat ou toute autre association pour la protection de ses intérêts, à partir du moment où les clauses de cette section n'iront pas à l'encontre des pouvoirs conférés par cette Constitution à la Commission électorale nationale indépendante en ce qui concerne les partis politiques non reconnus par cette même Commission. Art 45 : (1) Rien dans les sections 37, 38, 39, 40 et 41 de cette Constitution ne pourra invalider une loi qui soit raisonnablement justifiable dans une société démocratique (a) dans l'intérêt de la défense, de la sécurité publique, de l'ordre public, de la moralité publique ou de la santé publique ; ou (b) pour protéger les droits et la liberté d'autres personnes.
- **Philippines** : SEC. 8 : Le droit des individus, y compris ceux employés dans les secteurs public et privé, à former des syndicats, associations ou sociétés pour des raisons non contraires à la loi ne pourra être limité.
- **Afrique du Sud** : Art 18 : Chacun a le droit à la liberté d'association.
- **Ouganda** : Art V (ii) : l'Etat garantira et respectera l'indépendance des organisations non gouvernementales qui protègent et promeuvent les droits humains.
- **Vietnam** : Art 69 : Le citoyen devra jouir de la liberté d'opinion et d'expression, de la liberté de la presse, du droit à l'information et du droit de réunion, de former des associations et d'organiser des manifestations conformément aux conditions de la loi.
- On peut noter que la Constitution de 1992 du Monténégro garantit aux « groupes nationaux et ethniques le droit de créer des associations pédagogiques, culturelles et religieuses, avec le soutien financier de l'Etat » (accent ajouté) (Article 70, Constitution du Monténégro, 1992).

Au lieu de cela, et selon le pays et les traditions juridiques, il est probable qu'il existe un réseau complexe de sources juridiques pouvant inclure des clauses du code civil, des lois liées aux différentes formes organisationnelles, des lois fiscales, le droit du travail, le droit pénal, ainsi que des règlements, décrets et même des décisions des tribunaux qui auront une influence directe ou indirecte sur l'existence, le fonctionnement et les activités des OSC.

Le graphique suivant (page 20) illustre certaines des questions couramment réglementées, divisées en quatre (4) groupes (colonne 1), et les divers règlements et lois dans le cadre juridique qui gouvernent chaque groupe de questions (colonne 2).

C. Identifier les éléments du Droit des associations de la Société civile

Le cadre juridique et de réglementation traite toute une gamme de questions fondamentales, telles que celles suggérées ci-dessus : le cycle de vie d'une OSC, le traitement fiscal réservé aux OSC, les relations entre l'Etat et le secteur civil et la participation publique. Dans cette section, nous allons examiner certaines des questions-clés du cycle de vie d'une OSC.

Caractéristiques d'une OSC

Comme on l'a dit précédemment, il existe une gamme étendue de **formes organisationnelles** juridiques. Les ONG affiliées aux religions ne sont pas placées dans une catégorie particulière à partir du moment où elles sont créées comme organisations séculaires à but non lucratif. En effet, la bonne pratique internationale veut qu'on ne leur impose pas de régime réglementaire particulier. De cette manière, les ONG à vocation religieuse sont simplement soumises aux mêmes règles applicables aux autres organisations à but non lucratif.⁴²

Formes organisationnelles (liste à titre d'information seulement)

- Association : basée sur des membres
- Fondation : pas de membres, souvent basées sur un capital
- Société à but non lucratif : sociétés limitées par le principe de non-redistribution
- Société de gestion fiduciaire : instrument juridique utilisé pour mettre de côté l'argent ou les biens d'une personne au bénéfice d'une ou plusieurs personnes ou d'organisations
- Oeuvre caritative : forme juridique pour les organisations de bénévoles courantes en Grande-Bretagne et dans certains pays du Commonwealth.
- Formes spécialisées : sociétés d'intérêt public, fonds, centres/instituts, sociétés, organisations humanitaires etc.

Quelle que soit leur forme organisationnelle, cependant, toutes les OSC (comme elles sont définies dans le cadre du Guide) partagent une caractéristique fondamentale : le **principe de non-redistribution**. Le principe de non-redistribution est la caractéristique la plus importante qui distingue les OSC des organisations à but non lucratif. Ce principe interdit la distribution des recettes nettes, des biens ou des profits à un fondateur, directeur, responsable, membre, employé ou donateur d'une OSC. Ainsi, cette contrainte cherche à garantir que tous les biens, recettes et profits seront utilisés pour soutenir les objectifs à but non lucratif de l'OSC. Bien évidemment, ce principe n'empêche en aucune manière le paiement d'une compensation raisonnable pour

⁴² Pour de plus amples informations sur les normes internationales et les rapports de pays liés à la liberté de religion, voir le [Bureau du Haut-commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme](#) et le [Conseil consultatif du BIDDH/OSCE sur la liberté de religion et de conviction](#). Veuillez également consulter cette [base de données](#) sur les textes législatifs et autres documents sur cette question.

services rendus.⁴³

Questions générales au sujet du cycle de vie :

- Définition du mode organisationnel de l'OSC ;
- Création ;
- Enregistrement ;
- Structure et gouvernance internes ;
- Activités ;
- Contrôle externe, y compris la soumission de rapports et des comptes ;
- Fin de contrat, dissolution et liquidation ;
- Organisations civiles étrangères.

Réglementées potentiellement par :

- Le Code civil ;
- Une législation spécifique gouvernant les divers types d'organisation (lois sur les associations et fondations, par exemple)
- Législation gouvernant les différents types de sociétés ;
- Lois sur les relations professionnelles (liées aux syndicats).
- Lois sur l'autorisation d'exploitation (pour certains types d'activités)

Réglementation fiscale des OSC :

- Statut d'intérêt public (ou caritatif) ;
- Exemptions d'impôts sur les revenus ou les profits pour les OSC ;
- Statut préférentiel en matière d'impôt sur les revenus et les profits quant aux dons ;
- Activités économiques et taxation des revenus de ces activités économiques ;
- TVA et droits de douane ;
- Financement étatique ;
- Revenus des investissements ;
- Collecte de fonds (collectes publiques).

Réglementée potentiellement par :

- Lois sur l'intérêt public ;
- Lois sur l'impôt sur le revenu ;
- Loi sur la TVA ;
- Loi sur les droits de douane ;
- Loi sur la collecte de fonds (collectes publiques) ;
- Lois sur les appropriations budgétaires ;
- Lois sur le financement et la vérification des comptes ;
- Loi sur le foncier (droits et taxes).

Relations Etat-Secteur civil :

- Enregistrement ;
- Contrôle externe, y compris soumission de rapports et reddition de comptes ;
- Politique publique et activités politiques
- Subventions étatiques, bourses et contrat ;
- QUANGO (ONG quasi-autonome) et GONGO (ONG gérée par un gouvernement) ;
- Documents de politique en matière de coopération ;
- Bureaux de liaison.

Réglementées potentiellement par :

- Toutes les lois et réglementations mentionnées ci-dessus ;
- Lois u le gouvernement local ;
- Loi sur les achats publics ;
- Lois sur l'aide sociale, la santé, l'éducation ;
- Lois créant divers types d'organisations à but non lucratif, souvent considérées comme QUANGO ou GONGO ;
- Documents de politique en matière de coopération.

Participation publique :

- Politiques publiques et activités politiques ;
- Réception d'informations ;
- Consultations ;
- Participation active.

Réglementée potentiellement par :

- Lois sur la liberté d'information ;
- Lois sur la transparence décisionnelle
- Règles de procédures juridiques ;
- Politique gouvernementale.

⁴³ Pour en savoir plus sur le principe de non-redistribution, voir le *UN Nonprofit Handbook Project* (Guide de l'ONU pour les associations à but non lucratif), Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, © 2003 United Nations, pages 16-18 ; *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, by Leon Irish, Robert Kushen, Karla Simon, © 2004 Open Society Institute, page 48.

Pour renforcer le principe de non distribution, le droit national peut également inclure d'autres interdictions :

- Avantages personnels. Les avantages personnels ont lieu quand une personne initiée - un individu ayant une grande influence dans l'organisation - passe un accord avec l'OSC et reçoit des bénéfices plus élevés que ce qu'il fournit en retour. L'exemple le plus courant est la compensation excessive mais ceci peut aller jusqu'aux avantages personnels spécifiques, comme des bourses accordées à un parent.
- Interdiction des transactions intéressées. Les transactions intéressées peuvent provenir du fait qu'une personne initiée s'engage dans une transaction constituant un avantage déraisonnable pour un individu, souvent au détriment de l'OSC. Par exemple, le fondateur d'une OSC pourrait s'arranger pour que l'OSC achète un bien qui lui appartient à un prix gonflé ou pour acheter un bien à l'OSC pour un montant inférieur à sa valeur réelle.⁴⁴

Principe de non-redistribution

- Aucune redistribution de revenus nets, de biens ou de profits n'est permise à tout fondateur, directeur, responsable, membre, employé ou donateur de l'OSC.
- Au contraire, les biens, revenus et profits seront utilisés pour soutenir les objectifs à but non lucratif de l'OSC.
- Ce principe n'empêche en aucune manière le paiement d'une compensation raisonnable pour services rendus par les employés ou d'autres au nom de l'OSC, bien que la définition du terme « raisonnable » soit à débattre dans certains cas.

Existence légale

Traditionnellement, le droit définit les **critères de formation** des divers types d'OSC. Ces critères varient très largement selon le type d'organisation, mais souvent ils traitent les mêmes questions, entre autres :

- Pour la constitution d'une OSC, quel est le nombre minimum de membres ?
- Pour certaines OSC sans système d'adhésion, quel est le montant minimum de l'apport initial ?
- Qui peut être fondateur d'une OSC ?
- Quels objectifs sont permisibles pour l'OSC ?
- Quels documents – loi de création, statut, etc. – sont nécessaires pour fonder une OSC ?

Une fois formées, de nombreuses OSC voudront être reconnues en tant que **personne morale**. La reconnaissance du statut de personne morale peut découler automatiquement de la création (c'est-à-dire, simplement comme conséquence du fait d'avoir une constitution écrite), ou après avoir souscrit à une procédure de notification simple et totalement volontaire (c'est-à-dire par l'intermédiaire d'une déclaration auprès d'une agence gouvernementale qui publie ou inscrit dans un registre public les informations concernant l'organisation). C'est le cas pour les associations dans beaucoup de pays européens. Dans de nombreux autres pays, cependant, le statut de personne morale dépend d'un processus d'enregistrement. L'enregistrement est parfois obligatoire pour toutes les OSC, mais il est plus traditionnellement volontaire.⁴⁵

⁴⁴ Pour plus d'informations sur ces interdictions, voir *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, © 2004 Open Society Institute, pages 47-51.

⁴⁵ Pour être cohérent avec les normes légales internationales, l'enregistrement doit être volontaire. Un enregistrement obligatoire, en particulier accompagné d'amendes pour activités non enregistrées, est presque à coup sûr une violation des principes de liberté d'association.

La loi peut donner le pouvoir d'enregistrement à toute une variété d'agences gouvernementales, y compris à un ministère, aux tribunaux ou à une commission indépendante. L'enregistrement en général demande la présentation de documents comprenant le document de création et le règlement intérieur de l'organisation, ainsi que la demande. Des lois bien édictées comprennent également un nombre de sauvegardes procéduriers, comprenant :

- Un délai fixe et raisonnable pendant lequel le gouvernement peut procéder à une étude des demandes d'enregistrement ;
- Dans certains cas, une règle d'enregistrement par présomption si le gouvernement ne parvient pas à agir dans le délai fixé ;
- Des arguments clairs et objectifs pour les refus d'enregistrement ;
- Une notification écrite au demandeur si la décision est négative ;
- Le droit de faire appel du refus d'enregistrement devant un tribunal indépendant.

La **résiliation** et la dissolution des OSC sont souvent traitées dans le cadre juridique. La résiliation peut faire suite à une décision volontaire de la part de l'OSC ou peut être le résultat d'une action du gouvernement ou des tribunaux (résiliation non volontaire). Les raisons de la résiliation dans le cadre de lois bien édictées sont claires, objectives et exhaustives. Elles peuvent comprendre entre autres :

- L'incapacité à remédier à une violation importante et prolongée de la loi, suite à une notification et à la possibilité de corriger le problème ;
- Déclaration de faillite ;
- Inactivité, souvent mesurée par l'incapacité de soumettre des rapports.

Quels sont les avantages du statut de personne morale ?

Le statut de personne morale confère les avantages suivants à une OSC :

- La capacité d'ouvrir un compte en banque, d'employer du personnel et de posséder des biens en son nom propre.
- Une responsabilité personnelle limitée pour les membres du conseil d'administration et le personnel de l'OSC.
- Une position plus forte pour obtenir et garantir des fonds, car les bailleurs de fonds ont généralement plus confiance en une OSC ayant le statut de personne morale et beaucoup d'entre eux peuvent uniquement financer des organisations de cette nature.

Quels sont les inconvénients ?

En même temps, il semble qu'il y ait de bonnes raisons pour qu'une OSC ne désire pas son enregistrement (même si cette option n'est pas toujours disponible) :

- Les dépenses (préparation des documents, frais d'enregistrement) et le temps passé à remplir la demande d'enregistrement.
- La soumission potentielle de rapports et implications fiscales liées au fait d'être d'être une personne morale enregistrée.
- Si un groupe est de petite taille, ne gère pas d'argent, ne prévoit pas d'activité économique ou d'attirer des dons ou des subventions, il n'est pas vraiment utile d'être enregistré.
- Dans les environnements restrictifs, l'enregistrement peut être vu comme un moyen pour un gouvernement de surveiller et de contrôler les activités des ONG.

Suite à la dissolution de l'organisation, les biens sont **mis en liquidation** et transférés. Après le paiement des créanciers, les actifs de l'OSC sont souvent dirigés vers une OSC ayant des objectifs identiques ou similaires. Dans des cas vraiment exceptionnels, les biens sont absorbés par l'Etat. L'interdiction de réversion des biens empêche qu'ils soient réclamés par des personnes membres de l'OSC.

Structure et gouvernance

La structure et la gouvernance internes d'une OSC sont définies par des règles provenant d'au moins quatre (4) sources différentes⁴⁶ :

- Conditions légales ;
- Normes volontaires fixées par les organismes principaux⁴⁷ ;
- Bailleurs de fonds et sympathisants d'une OSC ;
- Les choix purement discrétionnaires de l'OSC elle-même, exprimés par ses membres, son conseil d'administration ou tout autre organe délibérant.

Des lois et règlements bien édictés fixent traditionnellement les normes minimales pour la structure et la gouvernance de l'organisation, tout en laissant de la place à l'OSC pour qu'elle adapte sa structure selon sa mission et ses moyens. Il est certain que différentes formes d'OSC auront des structures internes différentes. Par exemple, les associations sont en général gouvernées par l'assemblée des membres, alors que les

fon
dati
ons
son
t
gou
ver
née
s
par
un
con
seil
d'a
dmi
nist
rati
on.
Cec
i
dit,
cer
tain
es

Principes de bonne gouvernance

Les conditions suivantes à définir concernant la « bonne gouvernance » sont parmi les meilleures pratiques de réglementation comprises dans la législation sur les OSC :

- L'instance décisionnelle la plus haute de l'OSC, ses pouvoirs et devoirs, et le nombre minimum de fois qu'elle doit se réunir chaque année ;
- Les autres organes décisionnels, leurs pouvoirs et responsabilités de base, ainsi que leur relation avec l'instance décisionnelle la plus élevée et les uns avec les autres ;
- Devoirs de loyauté, de diligence et de confidentialité applicables aux responsables et membres du conseil d'administration d'une OSC ;
- Conditions définissant le niveau de responsabilité des directeurs, responsables, employés de l'OSC, qui souvent protège ces individus d'une responsabilité personnelle, sauf dans les cas de négligence intentionnelle ou grave ;
- Interdiction de conflits d'intérêt, demandant aux responsables, membres du conseil d'administration et employés d'éviter tout conflit réel ou potentiel entre leurs intérêts personnels et professionnels et les intérêts de l'OSC.
- Obligation de tenir des registres afin de garantir que les OSC conservent des archives liées aux finances et aux activités ;
- Obligation de soumettre des rapports en interne, avec la soumission des rapports financiers et d'activités à l'instance décisionnelle la plus haute pour étude et approbation ;
- Interdiction des avantages personnels et des transactions intéressées.

⁴⁶ Voir *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, © 2004 Open Society Institute, page 39.

⁴⁷ Voir la liste des divers codes de déontologie et codes de conduite adoptés par les organisations internationales ou les groupes nationaux principaux à CIVICUS [sur ce lien](#).

règles de gouvernance interne peuvent être largement applicables à toutes les formes d'OSC.

Activités des OSC

Une OSC ayant le statut de personne morale a en général les mêmes droits et responsabilités que les autres entités légales. Par exemple, une OSC (avec le statut de personne morale) est en général capable de signer des contrats, de posséder des biens immobiliers, d'embaucher, d'avoir un compte en banque, de louer des bureaux, de poursuivre en justice et d'être poursuivi, etc., en son nom propre. Les OSC impliquées dans des activités soumises à l'obtention d'une licence ou à des règlements d'une agence gouvernementales (tels que dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux) sont généralement soumises aux mêmes conditions d'obtention de licence et de permis applicables aux individus, aux personnes morales et aux sociétés commerciales. Des règles spéciales peuvent s'appliquer, cependant, à certains domaines spécifiques **d'activité de l'OSC**, en particulier les activités d'utilité publique, les activités politiques et économiques.⁴⁸

La plupart des systèmes de réglementation permettent à certaines organisations, sur la base de leurs objectifs et de leurs activités, d'être reconnues comme étant « **d'utilité publique** » afin de pouvoir recevoir des avantages particuliers de la part de l'Etat, tels que des avantages fiscaux spécifiques ou le droit de faire des offres pour certains contrats publics. Selon l'approche réglementaire, les OSC poursuivant de tels objectifs et activités peuvent soit bénéficier « d'exemption d'impôts » ou être déclarées comme « organisation caritatives ». Cette reconnaissance peut être accordée par les autorités fiscales, par un ministère désigné ou un service ministériel, par les tribunaux ou par une commission spéciale se prononçant sur ces questions. Les activités et critères de qualification varient beaucoup d'un pays à l'autre, tout comme les procédures de reconnaissance, les avantages connexes et les normes comptables qui les accompagnent.⁴⁹

Dans le monde des **activités politiques et de politique publique**, les pays adoptent toute une gamme d'approches réglementaires différentes. D'habitude, les OSC ont le droit d'entreprendre des activités de politique publique, pouvant inclure, entre autres choses, recherche, éducation, plaidoyer et la publication de rapports sur les politiques. En effet, pour être cohérent par rapport aux normes internationales concernant la liberté d'expression, les OSC peuvent, comme tout individu, parler au sujet de questions d'intérêt public, y compris de lois en vigueur ou de projets de lois, d'actions et de politiques étatiques, et de responsables étatiques ou de candidates à un emploi public. Les restrictions sont souvent, mais pas toujours, imposées afin d'empêcher les OSC de faire de la propagande électorale, comme des campagnes et des collectes de fonds pour des partis politiques ou des candidats.

Les activités économiques peuvent être définies comme des transactions commerciales régulières comprenant la vente de biens et de services. Ici encore, nous trouvons une grande variété d'approches réglementaires concernant le degré permmissible d'activité économique. En général, les OSC ont le droit de pratiquer la vente de biens et de services (en particulier ceux liés à la mission de l'organisation). L'impôt sur le revenu des activités économiques est une question connexe mais distincte, et va au-delà la portée de ce guide.

Transparence et reddition de compte

La transparence et la reddition de compte des OSC devraient, idéalement, être un objectif partagé par le gouvernement et les OSC, les bailleurs de fonds et bénéficiaires des OSC. Comme avec la gouvernance interne – qui est un point de départ fondamental pour avoir des OSC transparentes et responsables – la loi doit jouer un rôle crucial afin de définir les normes de transparence et de reddition de compte. Il est important de souligner à nouveau, néanmoins, que le droit international établit une présomption contre tout règlement

⁴⁸ See *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, © 2004 Open Society Institute, pages 53-59.

⁴⁹ Pour plus d'informations sur le cadre juridique des organisations d'intérêt public, voir ICNL [sur ce lien](#).

étatique qui constituerait une restriction des droits reconnus, y compris le droit à la liberté d'association. Les acteurs internationaux soutenant les processus de réforme doivent contribuer à empêcher les efforts des gouvernements visant à étouffer ce secteur par le biais de réglementations juridiques justifiées par des appels à la transparence et à la reddition de comptes.

Un outil de réglementation courant utilisé par les gouvernements pour garantir la responsabilité est de demander la présentation de rapports. La question de la demande de présentation de rapports est complexe, en particulier étant donné la gamme variée d'organisations au sein de la société civile. Beaucoup, sinon la plupart des OSC, sont des organisations petites, basées sur les communautés, qui ne sont pas toujours enregistrées, qui souvent dépendent des services de bénévoles plutôt que d'employés rémunérés, et reçoivent peu ou pas de financement public, que ce soit sous la forme d'exemptions d'impôts ou de subventions directes ou de dons ; en général ces OSC n'ont pas à soumettre de rapport au gouvernement. Les autres OSC sont des organisations professionnelles avec des bureaux, des employés rémunérés et de gros budgets. Elles doivent être enregistrées et peuvent bénéficier d'avantages fiscaux, sous la forme d'exemptions d'impôts ou de subventions gouvernementales ; ces OSC doivent en général soumettre des rapports financiers et d'activités de manière régulière. Le problème réglementaire avec ces obligations de rapports est de développer et de mettre en œuvre un système qui reconnaisse la diversité de la société civile et impose des obligations de contrôle où ceci est nécessaire dans une société démocratique pour répondre à un intérêt gouvernemental légitime. Les *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations (Directives pour les lois concernant les organisations civiles)* de l'Open Society Institute fournissent des informations supplémentaires sur la façon dont le cadre juridique peut aider à soutenir la transparence et la reddition de comptes.⁵⁰ Il faut également prendre note du débat actuel sur les questions plus larges de la responsabilisation des ONG.⁵¹

Enfin, on peut noter qu'un cadre juridique habilitant peut et doit également permettre, et peut-être même encourager, l'auto-réglementation volontaire. Par le biais d'une auto-réglementation volontaire, les OSC peuvent fixer et respecter des normes élevées de conduite et de résultats. Les organisations représentant le secteur dans son ensemble ou un sous-secteur (par ex., les OSC s'occupant des droits de l'Enfant) joueront parfois un rôle de leader à cet égard. Une organisation individuelle peut choisir d'adopter son propre code de conduite interne. Toute initiative d'auto-réglementation fructueuse devra considérer les incitations afin d'adhérer à des normes de gouvernance plus rigoureuses que ce que la loi demande, et également réfléchir à la question du contrôle et de l'application.⁵²

D. Importance du cadre juridique et réglementaire pour la société civile

1) Cadres juridiques et de réglementation habilitants ou restrictifs

⁵⁰ Voir *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, © 2004 Open Society Institute, pages 65-75.

⁵¹ Voir Jem Bendell, *Debating NGO Accountability*, © 2006 UN ; Kumi Naidoo, *Civil Society Accountability: Who Guards the Guardians?* © 2003 CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation; Gary Johns, *NGO Way to Go: Political Accountability of Non-Governmental Organizations in a Democratic Society*, © 2000 Institute for Public Affairs (); Hugo Slim, *By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-Governmental Organizations*, © 2002, International Council on Human Rights Policy.

⁵² Pour une base de données et une carte interactive mondiale des initiatives d'auto-réglementation de la société civile, voir [One World Trust](#).

L'impact précis du cadre juridique sur le développement de la société civile – et sur la santé, le dynamisme et la durabilité du secteur civil – est peut-être difficile à mesurer.⁵³ Il est clair que le cadre juridique est seulement un facteur parmi d'autres qui influence la portée et la force de la société civile dans n'importe quel pays. Les facteurs politiques, culturels, historiques et économiques jouent également un rôle important.

Il est indiscutable cependant que l'application de la loi a un impact direct sur la société civile. Le cadre juridique et la façon dont il est appliqué affectent directement la capacité des OSC à se former, à fonctionner et à être autonome. Le secteur dans son ensemble a la capacité d'impliquer les citoyens, de fournir des services, d'échanger avec l'Etat, et de participer par ailleurs à la vie sociale, politique et économique. Ensemble, ces activités contribuent à faire progresser le développement démocratique, la prestation de services et autres objectifs au niveau macro.

On peut imaginer que la loi offre un espace légal - de la même manière que qu'un bâtiment public fournit un espace architectural – au sein duquel les individus peuvent par le biais des OSC agir pour traiter une gamme étendue d'objectifs à bénéfices mutuels et d'intérêt public. Cet espace légal peut être ouvert, largement accessible, favorable et habilitant, ou alors fermé, difficile d'accès, limitatif et inhibiteur. Le premier s'inscrit dans le cadre juridique *habilitant*, et le dernier dans un cadre juridique *restrictif*.

Plus récemment, le droit a été utilisé comme l'outil choisi par les gouvernements pour limiter l'espace disponible pour la société civile, afin de créer des obstacles à leurs activités et sources de financement et de menacer leur existence même. Par l'intermédiaire de ces fardeaux réglementaires, les gouvernements ont essayé d'affaiblir et de miner les sociétés civiles naissantes dans leurs pays respectifs. Les fardeaux réglementaires peuvent adopter de nombreuses formes – obstacles à la création, à l'enregistrement, ingérence gouvernementale dans les affaires internes des OSC, taxation excessive, obstacles aux financements étrangers, sanctions punitives et autres contraintes légales. Mais l'impact négatif est évident et on le voit avec la capacité réduite des OSC à participer de manière efficace aux questions d'importance publique et leur lutte pour leur survie.

⁵³ Des indices notables ont cherché à évaluer l'impact de la réforme légale et réglementaire. Ils comprennent par ex. la Johns Hopkins University (Centre d'Etudes sur la société civile) Comparative Nonprofit Sector Project, l' Indice de la société civile CIVICUS et l'Indice de durabilité des ONG d'USAID.

Mesure de l'environnement juridique pour les OSC

Des indices notables ont cherché à évaluer l'impact de la réforme juridique et réglementaire sur la société civile. On trouve parmi d'autres :

- *The Comparative Nonprofit Sector Project*, Johns Hopkins University
- *Civil Society Index* (Indice de la société civile), CIVICUS
- *NGO Sustainability Index* (Indice de durabilité des ONG), U.S. Agency for International Development

Organisations individuelles de la société civile

- Faciliter leur création en tant qu'entité organisationnelle
- Normes de gouvernance interne
- Capacité à s'impliquer dans une gamme étendue d'activités, y compris le plaidoyer et la prestation de services, afin de remplir sa mission
- Capacité à chercher et à obtenir des ressources par le biais d'une activité économique, de dons privés et de financement étatique
- Capacité à participer à la prise de décision

Secteur de la société civile

- Meilleure participation du public
- Répondre aux besoins sociaux, y compris par la prestation de services
- Donner une voix aux groupes vulnérables
- Surveiller les résultats du gouvernement
- Durabilité financière du secteur (pas nécessairement autonome)
- Partenariat avec l'Etat et le monde des Affaires

Soutenir le développement démocratique

Soutenir le développement social et économique

2) Le processus d'application

La force et la viabilité de la société civile ne sont pas simplement des questions de cadre juridique, et le degré selon lequel il est habilitant ou restrictif. C'est bien entendu également une question d'application. Une bonne loi, bien rédigée risqué parfois d'être mal appliquée ou pas appliquée du tout. Bien sûr, les juges et les avocats jouent un rôle clé dans l'application des lois.

Problème d'application

- **Bosnie-Herzégovine** : La loi de 2001 sur les Associations et les Fondations en Bosnie-Herzégovine est considérée comme un exemple de législation bien rédigée, habilitante, qui présente un processus d'enregistrement clair, simple et direct au niveau de l'Etat. [Voir note] L'application au niveau de l'Etat, cependant, a régulièrement été un problème, dans le sens où les responsables de l'enregistrement ont souvent refusé une inscription aux demandeurs (comme à des syndicats ou des associations en tant que personnes morales), alors même qu'ils étaient dans leurs droits selon la loi.
- **Territoires palestiniens** : La loi N°1 de 2000, la loi sur les Associations caritatives et Organisations communautaires, est en général considérée comme l'une des meilleures lois sur les OSC dans le monde arabe. Elle définit une procédure d'enregistrement et un mécanisme de contrôle relativement libéraux. Malheureusement, néanmoins, les circonstances politiques ont empêché son application efficace, et à l'heure actuelle, le gouvernement dirigé par le Hamas est opposé à la cette loi et a choisi soit de l'ignorer soit de la circonvenir de manière active.
- **Afrique du Sud** : Conçue pour créer un environnement habilitant et encourager la bonne gouvernance pour le secteur civil, la Loi de 1997 sur les organisations à but non lucratif (NPO) fournit à certaines catégories de NPO des avantages en matière d'impôts et de fiscalité. Etant donné l'immense retard dans les demandes d'enregistrement et les problèmes de gestion, de nombreuses NPO n'ont pas demandé d'enregistrement dans le cadre de la loi et par conséquent ne peuvent pas bénéficier des avantages fiscaux.

Note : Etant donné la structure constitutionnelle de l'Etat bosniaque, il existe trois (3) lois sur les associations et fondations, une applicable à la République de Srpska, une à la Fédération de Bosnie- Herzégovine et la dernière applicable à l'Etat de Bosnie. Nous faisons ici référence çà cette dernière.

En même temps, néanmoins, une législation de mauvaise qualité, mal adaptée et même contraignante risque d'être progressivement appliquée.

Pour résumer, la question de l'application – et le degré selon lequel une loi est appliquée de manière juste, objective et apolitique – est aussi importante que le cadre juridique lui-même et la qualité de sa présentation sur le papier.

Application progressive

- **Hongrie** : Le cadre juridique en Hongrie ne prévoit pas l'enregistrement d'un bureau régional d'une OSC étrangère ; il s'agit simplement d'une lacune dans la loi. Pour répondre à cette situation, le gouvernement hongrois a facilité le travail des OSC étrangères en Hongrie en leur permettant de s'enregistrer comme agence à but non lucratif d'une société commerciale. L'obstacle juridique a donc disparu par le biais d'une approche pratique du problème.
- **Liban** : Le cadre juridique affectant les OSC au Liban est basé sur une loi sur les associations de 1909 à l'époque ottomane. Il n'est pas étonnant de voir que la loi définit des procédures d'enregistrement obsolètes, demandant aux associations d'écrire à l'Autorité impériale ottomane, de régler les frais d'enregistrement dans la monnaie de l'époque ottomane, etc. Le ministère de l'Intérieur libanais a diffusé des directives afin « d'interpréter » la loi ; à travers la majorité de l'histoire moderne du Liban, les directives interprétaient la loi de manière régressive, compliquant les choses pour les OSC. Plus récemment, le nouveau ministre de l'Intérieur Dr Ahmad Fatfat a diffusé des directives plus progressistes, demandant seulement une notification plutôt qu'une demande d'approbation lors de la phase d'enregistrement.
- **Ukraine** : La loi sur les Associations publiques interdit aux associations de se lancer dans des activités économiques et limite les activités selon le statut territorial des associations. Aucune des clauses n'est à l'heure actuelle appliquée par le gouvernement.

III. Vue d'ensemble de l'environnement juridique dans certains pays

Cette partie présente quatre (4) études de cas, ou plus précisément, quatre études de pays, qui analysent brièvement les cadres juridiques gouvernant les OSC dans chacun de ces pays, qui soulignent les obstacles majeurs à la réforme juridique et qui décrivent les stratégies adoptées pour surmonter ces obstacles.

Les pays sélectionnés – Afghanistan, Libéria, Maurice et Serbie – représentent un champ géographique étendu et une gamme diversifiée de difficultés en matière de réforme juridique. Pays en situation de post-conflit, l'**Afghanistan** offre un aperçu des énormes pressions qui peuvent peser sur le processus de réforme juridique, où les OSC sont considérées comme des gros consommateurs d'aide étrangère. Le **Libéria** fait face à des problèmes similaires. En tant que pays à revenu moyen et avec une population de 1,2 millions d'habitants, **Maurice** possède une société civile relativement bien développée, qui est soutenue par un cadre juridique assez progressiste. Or, des changements économiques sont en train de créer de nouvelles tensions au sein de la société et le besoin d'améliorer la capacité des OSC est de plus en plus marqué. Dans sa transition d'un régime autoritaire à une jeune démocratie, les tentatives de réforme juridique en **Serbie** ont été, jusqu'à une époque très récente, frustrée par les disputes politiques de l'élite. En examinant de près chaque pays, nous espérons tirer des leçons globales.

A. Afghanistan

1) Obstacles à la réforme juridique

Dans les années qui ont suivi la chute des Talibans (de 2001 à 2005), il y avait deux possibilités statutaires pour les groupes civiques cherchant à se faire reconnaître de façon légale : une organisation sociale et une organisation non-gouvernementale (« ONG »). La plupart des organisations, y compris les organisations étrangères, était déclarée en tant qu'ONG et gouvernée par des mesures datant de l'époque des Talibans – le *Règlement sur les activités des organisations non-gouvernementales locales et étrangères en Afghanistan*.⁵⁴ En effet, jusqu'au mois de juin 2005, il y avait plus de 2300 « ONG » et autour de 400 organismes sociaux déclarés. Par conséquent, les premières initiatives de réforme se consacrèrent au Règlement taliban sur les ONG et cherchèrent à améliorer le cadre juridique des ONG en particulier.

Malheureusement, les ONG se sont retrouvées dans un environnement opérationnel de plus en plus marqué par la suspicion, la méfiance et même l'hostilité envers elles et le secteur associatif en général. Au sein du gouvernement, et de la population plus globalement, beaucoup de personnes croyaient que les ONG participaient à des activités lucratives, en détournant l'aide monétaire étrangère. Les ONG étaient devenues les boucs émissaires pour tout ce qu'on percevait comme étant des abus.

Des véritables cas de comportement abusif avaient sans doute ajouté foi aux perceptions négatives. Toutefois, il est pratiquement certain que ces perceptions négatives étaient basées, au moins en partie, sur un manque de compréhension relatif à la définition des ONG, ce qu'elles font et comment elles travaillent.

Vraisemblablement, la perception négative provenait du fait que les donateurs préféraient répondre aux besoins de reconstruction en passant par les ONG, plutôt qu'en traitant directement avec le jeune gouvernement afghan. Cependant, ce qui paraît tout aussi plausible, c'est que le cadre juridique insuffisant des ONG, vestiges de l'époque des Talibans, a laissé travailler les ONG dans un espace juridique ambigu et incertain, pendant trop longtemps, nourrissant ainsi une atmosphère pleine de doute et de méfiance.

⁵⁴ Le Règlement des Talibans fut proclamé en 2000, dans la Gazette officielle, No. 792.

Parmi les problèmes spécifiques :

- Les ONG étaient mal définies, créant ainsi une confusion sur l'objet de la réglementation.
- Les critères d'éligibilité étaient assez vagues et sujets à la discrétion administrative arbitraire ; il n'y avait pas de délai établi pour les décisions définitives ni la possibilité de faire réexaminer les décisions par l'administration ou par la justice.
- Les règles de gestion interne n'étaient pas prescrites, même pas en titre, et il n'y avait aucune obligation de responsabilité financière, ce qui sapait la confiance du public dans la transparence et la crédibilité des ONG.
- Les règles de signalement et de responsabilité publique étaient draconiennes dans la forme, mais très peu appliquées, créant ainsi de l'incertitude, ainsi qu'un potentiel d'actions arbitraires de la part des autorités, et des fraudes dans le secteur.

Leçons apprises : Afghanistan

✓ **L'importance de la volonté politique.**

Le processus de rédaction des lois en Afghanistan a été initié avec le soutien du Ministère de la Planification (qui était à l'époque responsable de la déclaration et la surveillance des ONG). Sous sa direction, un groupe de travail trans-sectoriel a été créé. Ce processus – qui a donné lieu à un projet de loi d'habilitation – a été bloqué après un changement de direction au Ministère et la désignation d'un nouveau ministre qui était non seulement contre la promulgation de la loi d'habilitation, mais qui a d'ailleurs proposé une loi régressive (contre laquelle les OSC présentes en Afghanistan ont vivement protesté). Ce n'est qu'après la démission du ministre (décembre 2004) que le processus de réforme législative a pu être relancé.

✓ **L'importance des groupes de travail trans-sectoriels.**

En 2002/2003, le processus de rédaction législative s'est basé, dès le début, sur un groupe de travail comprenant des représentants de la société civile et du gouvernement. Cela a abouti à un projet de loi offrant plus de possibilités que celui qui a suivi en 2005, quand le gouvernement s'est occupé de la rédaction, en sollicitant des commentaires externes seulement vers la fin du processus. L'implication des OSC dès le départ augmente les chances de faire correspondre la législation aux besoins des deux secteurs.

✓ **L'importance d'une plus grande participation du public.**

En 2003 et en 2005, il y a eu des tentatives de solliciter des réactions et la participation de toute la communauté des OSC. En 2003, cela a rendu les projets de loi plus légitimes. En 2005, si cela a permis aux OSC d'exprimer leurs préoccupations, ce n'était pas suffisant pour compenser leur absence pendant le processus de rédaction lui-même, ou pour rendre le projet de loi légitime.

✓ **L'importance du soutien des donateurs.**

Les donateurs risquent d'avoir plus d'influence sur le gouvernement que les OSC eux-mêmes. Cette influence, si elle est bien utilisée, peut servir à créer un impact positif. En 2005, la mesure excluant les ONG des appels d'offre gouvernementaux a attiré l'attention des donateurs sur le projet de loi. C'est la contestation vive de ces derniers, y compris celle de l'UNAMA, qui a entraîné la mise en place d'une « force d'intervention conjointe » chargée de faire des recommandations relatives à cette mesure et au projet de loi en général. Suite aux recommandations des donateurs, l'exclusion des appels d'offre a été révoquée.

2) Stratégie de la réforme juridique

Le gouvernement a reconnu l'importance de développer un cadre juridique détaillé pour les ONG présentes en Afghanistan pendant la période initiale de reconstruction. Avec l'appui du ministère du Plan, un groupe de rédaction juridique a été créé, comprenant des représentants de certains ministères clés et ceux du secteur des ONG. Ce groupe a préparé un projet de loi progressiste sur les ONG, qui a été distribué à un maximum d'ONG partout dans le pays. Sur la base de leurs réactions, le projet de loi a été révisé et affiné, avant d'être soumis au ministère du Plan en juillet 2003. Le projet de loi du juillet 2003 était ainsi le résultat d'un processus largement inclusif et profondément participatif, qui impliquait les ONG et les autorités gouvernementales. Malheureusement, après des changements de personnel au ministère ainsi que d'autres contretemps, la réforme n'a pas avancé et le projet de loi n'a pas été promulgué.

Par la suite, en janvier 2005, le nouveau gouvernement afghan, fraîchement élu, a fait de la promulgation d'une nouvelle loi sur les ONG l'une de ses priorités. Le ministère de l'Économie a sorti un nouveau projet de loi en février 2005. Ce projet de loi se basait, en partie, sur celui de 2003, mais il comportait également des différences considérables, visant à contrôler voire réprimer l'activité des ONG. Après des protestations venant du secteur des ONG et de la communauté internationale, le gouvernement a décidé d'affiner le projet de loi, en sollicitant des contributions des ONG et des donateurs étrangers. C'est ainsi que le projet de loi a subi une série de modifications entre février et juin 2005.

Le Président Karzai a signé la nouvelle loi sur les ONG en juin 2005. À la différence du Règlement des Talibans, la nouvelle loi respectait les normes internationales et les bonnes pratiques réglementaires, dans de nombreux domaines fondamentaux. Cela dit, certaines mesures de la loi, et son application posent encore problème.

B. Libéria

1) Les obstacles à la réforme juridique

Pendant deux décennies d'agitation et de guerre civile (1989-2003) au Libéria, les organisations de la société civile sont intervenues pour fournir des services de base et de l'aide à la population, après l'échec des structures et des systèmes gouvernementaux. Les OSC étaient aussi au centre du mouvement en faveur de la démocratie et ont œuvré pour la garantie des droits fondamentaux de l'homme. Leur rôle accru dans la prestation de services et dans l'aide humanitaire a entraîné la prolifération des organismes – à un moment donné il y avait plus de 1000 ONG travaillant au Libéria, pour une population qui dépasse légèrement les 3 millions. Le manque de directives précises et de coordination entre les différents ministères responsables et la négligence du secteur ont créé de la confusion et des abus. Par ailleurs, l'absence d'obligations pour les ONG, envers leurs bénéficiaires, a fini par susciter des doutes sur la nature et la durabilité de leur travail.

Les défis comprenaient :

- Le manque de directives précises pour les ONG sur la manière de se déclarer et de se faire accréditées, donnant lieu à une prolifération d'ONG, y compris les soi-disant « ONG fictives ou bidon », qui n'existent que sur papier.
- L'absence de mécanismes centralisés pour rendre des comptes, donnant lieu à une multiplication des demandes, émanant des différentes institutions gouvernementales, pour les divers rapports des ONG.
- La demande croissante, venant du secteur des ONG, d'une clarification des procédures relatives à leur fonctionnement quotidien : par exemple pour le personnel, l'immigration, la taxation, les exemptions des droits de douane et des questions de logistique, comme le stockage ou le transport.
- Le besoin d'améliorer la transparence et la responsabilité au sein des ONG.

- La nécessité de développer un mécanisme efficace de coopération entre les ONG et le gouvernement du Libéria (GoL) pour favoriser l'engagement civique dans la définition d'un agenda de développement national et dans le processus de réforme.

Leçons apprises : Libéria

- ✓ **L'importance d'identifier et de travailler avec les meilleurs éléments du gouvernement :**
Le développement de cette politique a pu bénéficier de la bonne volonté du GoL, qui l'a classé en tant que priorité dans la SPRD. Au-delà de cette volonté politique, le processus a aussi eu l'appui de certaines personnes clés du Ministère de la Planification et de l'Économie (MPEA). Le Ministre et son adjoint ont bien compris l'importance de collaborer avec la société civile pour élaborer une politique juste, qui pourrait encadrer le travail des ONG, renforcer le rôle de surveillance joué par le gouvernement, tout en laissant un espace d'autorégulation aux ONG. Ces points d'appui ont pu prendre en compte les préoccupations et les points de vue divergents au sein du ministère, et dans d'autres ministères clés, pour trouver un consensus gouvernemental sur les dispositions de la politique.
- ✓ **L'importance de trouver un terrain d'entente à partir d'un échantillon des organisations de la société civile :**
Les ONG internationales voulaient à tout prix que la politique aborde les procédures opérationnelles standards – la déclaration, la taxation et l'exemption des droits de douane – tandis que les organisations de la société civile se focalisaient sur la démocratie naissante du pays, ne considérant ce processus politique que comme un pas vers cette démocratie. Ils voulaient être sûrs qu'au lieu de régler les activités des petites ONG de façon rigide, la politique allait plutôt garantir leur participation et leur engagement dans la définition d'un agenda national. Il fallait absolument trouver un terrain d'entente au sein du secteur pour renforcer le dialogue avec le gouvernement. L'autoréglementation a donc été proposée comme alternative à la réglementation gouvernementale. On a suggéré que la participation au Conseil national des ONG (l'organisme qui serait chargé de l'autoréglementation et de la coordination) soit volontaire, puisque beaucoup d'ONG internationales n'étaient pas sûres de participer aux mécanismes nationaux d'autoréglementation. La politique a encouragé tous les ONG accréditées à devenir membres du Conseil des ONG.
- ✓ **L'importance d'aborder les préoccupations principales des partenaires :**
Une leçon clé, c'est l'importance d'aborder les préoccupations sous-jacentes des différents partenaires, afin de garantir leur engagement pérenne au processus d'élaboration politique, et pour réussir la mise en œuvre de la politique elle-même. Il était devenu nécessaire d'examiner les questions de transparence et de responsabilité dans les ONG. Ces derniers, avec l'ONU ont réussi à renforcer la capacité d'autorégulation des ONG, et ainsi éviter l'amplification du rôle de surveillance joué par le gouvernement, qui nécessiterait l'allocation de ressources et de capacités précieuses, pour le contrôle des projets et des activités financières des ONG.
- ✓ **L'importance d'un soutien constant pour la mise en œuvre de la politique sur les ONG :**
Le soutien à la législation sur les ONG devrait s'élargir à sa mise en œuvre, pour assurer qu'elle soit la plus efficace possible.

2) Stratégie de réforme juridique

Dans les années 1980, il y a eu des tentatives d'application des directives pour encadrer les Organisations volontaires privées (OVP). Si ces directives ont été votées en 1988, elles étaient en grande partie non applicables à cause de la guerre civile. D'autres tentatives ont eu lieu en 2000, 2001 et 2005 pour élaborer une

politique sur les ONG. Une version préliminaire a été avancée en 2005 lors du mandat du gouvernement de transition, mais elle n'a jamais été adoptée.

En 2005, le PNUD a soutenu un projet pour cartographier les organisations de la société civile. Le rapport définitif de ce projet a souligné la nécessité d'impliquer le PNUD dans le développement d'un cadre politique, pour assurer un espace juridique et garantir les conditions de travail des OSC et des ONG en particulier.

Le premier gouvernement d'après-guerre, démocratiquement élu en 2006, a reconnu le rôle indispensable joué par les OSC et, en particulier par les ONG, en fournissant des services basiques et de l'aide humanitaire. Il a également reconnu l'importance permanente de ces dernières dans l'avancement de l'agenda national de développement. En réponse à la demande exprimée par les ONG et par le public en général, le gouvernement a donc rendu prioritaire l'élaboration d'une politique sur les ONG et de directives pour encadrer le travail des ONG au Libéria. Cela a été reflété dans la Stratégie provisoire de réduction de la pauvreté (SPRP) de 2006.

La Constitution du Libéria, adoptée en 1986, garantit le droit d'association, aussi, le cadre politique avait comme objectif de donner des directives claires en matière de déclaration (enregistrement) et de surveillances des activités des ONG. Le Ministère de la Planification et de l'Économie (MPE) a reçu le mandat de surveiller et d'évaluer les activités des ONG, et d'améliorer la coopération entre le GdL et les ONG. Il a demandé l'aide du PNUD pour élaborer cette politique.

Ce dernier a répondu à la demande du MPEA et, en 2007, un consultant a été embauché pour préparer un projet de cadre politique, après de nombreuses réunions avec des ONG locales, nationales et internationales, des agences gouvernementales, des donateurs et le système de l'ONU. Le MPEA a en même temps élaboré une autre version préliminaire de la politique, dont les mesures limitaient considérablement l'indépendance des ONG. Ces prévisions comprenaient, entre autres, la remise de toutes les propositions de projet au MPEA pour son accord, avant même de chercher des financements et la surveillance ponctuelle des activités des ONG par les autorités locales.

Cette version préliminaire du ministère a déclenché un tumulte de protestations et a été sévèrement critiquée par les ONG nationales et internationales. Les Nations Unies ont aussi envoyé leurs commentaires au ministère, en le conseillant vivement de développer des directives qui limiteraient le travail des ONG et la capacité et les ressources du ministère. Le PNUD et la MINUL ont joué un rôle essentiel en facilitant le dialogue entre, d'un côté, les ONG nationales et internationales et, de l'autre, les ministères concernés. Un comité de travail, présidé par les MPE, a été mis en place, avec des représentants du Comité de Conseil de la Société civile (un regroupement de 15 organisations principales nationales), du Groupe de Direction et de Pilotage (un regroupement des ONG internationales présentes au Libéria) et des différents ministères impliqués. Le PNUD et la MINUL ont également participé à ce comité de travail, et le PNUD a fourni un soutien logistique pour ces réunions. Les membres du comité ont négocié chaque aspect, afin de proposer une nouvelle politique sur les ONG en juillet 2007. Avec l'appui du PNUD, le Comité de Conseil a organisé toute une série d'ateliers de proximité, pour présenter cette politique aux OSC dans d'autres régions du Libéria et, ainsi, impliquer dans ce processus celles qui étaient en dehors de la capitale. En janvier 2008, la version définitive a été validée lors d'une réunion des partenaires nationaux. En juin 2008, avec l'accord du conseil des ministres, la **Politique nationale sur les Organisations Non Gouvernementales** a été mise en vigueur.

Le PNUD continue à offrir une assistance technique et logistique aux ONG nationales et au MPEA, afin de rendre plus efficace la mise en œuvre de la politique. Il a soutenu la signature d'une lettre d'intention entre 22 ONG locales clés et les réseaux d'ONG, pour lancer le processus de concertation, relatif à la création d'un Conseil d'ONG, un organisme d'autorégulation et de coordination des ONG. Une fois établi, ce Conseil représentera les intérêts des ONG dans tout type de collaboration avec le gouvernement et dans les processus de dialogue national. Le PNUD soutient également la Commission de Gouvernance, pour consolider la politique nationale, afin de développer une stratégie claire pour l'institutionnalisation de l'engagement civique dans les processus de gouvernance et de développement, aux niveaux locaux et nationaux.

C. Maurice

1) *Obstacles à la réforme juridique*

Depuis son indépendance en 1968, Maurice est passé d'une économie agricole à faibles revenus, à une économie diversifiée à revenus moyens, avec des secteurs industriels, financiers et touristiques croissants. La transition économique a sans doute rajouté de nouvelles tensions sociales, poussant le gouvernement à dépendre plus de la société civile pour satisfaire aux besoins de la population.

Le cadre juridique concernant la société civile à Maurice prend racine dans le droit coutumier, le droit civil et dans les traditions juridiques musulmanes. Cette nature hybride se manifeste par la gamme de formes organisationnelles disponible pour les OSC – les associations, les organisations et clubs de jeunesse, les clubs et fédérations sportifs, les organisations multisports, les caisses de retraite, les sociétés à but non lucratif, les fondations (y compris les fondations caritatives et les « waqfs »- donations à perpétuité dans le monde musulman - parmi d'autres).

La grande majorité des OSC à Maurice sont créées et déclarées en tant qu'associations – près de 8000 organisations figurent sur les registres officiels, même si les estimations du nombre d'associations actives à tendance à varier.

Si la loi régissant les associations établit un cadre juridique viable, il reste du travail à faire dans plusieurs domaines stratégiques. Quelques exemples :

- La loi ne prévoit pas suffisamment de sauvegardes procédurales pour assurer un processus rapide de déclaration.
- La loi n'aborde pas convenablement les questions de transparence, de bonne gouvernance et de responsabilité.
- De façon louable, le cadre fiscal prévoit un statut caritatif, qui donne lieu à des exonérations fiscales, mais les procédures de mise en œuvre sont assez vagues et il n'existe pas de normes pour rendre des comptes.
- Les incitations fiscales pour les donateurs individuels ont été supprimées en 2006, et ceux applicables aux sociétés en 2007, ont réduit la capacité des OSC d'attirer des financements.

Leçons apprises : Maurice

✓ **L'importance d'une stratégie exhaustive.**

Le processus de réforme juridique n'est pas isolé, mais fait partie d'un projet général de renforcement de la société civile, comprenant plusieurs cycles, qui examinent la politique gouvernementale relative la société civile, la responsabilité sociale des entreprises et l'état de la société civile de manière globale, à travers des études empiriques. Les résultats de ces études, avec d'autres, ont créé une base de recherche pour la révision des lois. Après des longues phases de recherche, de consultation et de recommandations écrites, la nouvelle phase pratique de mise en œuvre démontre à quel point le processus de révision a été bien planifié et réalisé.

✓ **L'importance du temps.**

Le processus de réforme juridique à Maurice se distingue non seulement parce qu'il fait partie d'une stratégie exhaustive, mais aussi parce que les décideurs ont reconnu que ce processus nécessite du temps. L'évaluation du cadre actuel et des besoins de réforme législative a été faite après une phase initiale de 9 mois, comprenant des multiples entretiens et réunions de réflexion, et après un examen complet des lois et des règlements. Compte tenu des besoins en matière de temps, la rédaction et la révision du projet de loi ont été échelonnées, de manière à garantir la plus grande légitimité.

✓ **L'importance de la participation du plus grand nombre.**

Les conclusions de cette révision juridique se basent sur un processus approfondi de collecte de données, grâce à une série d'entretiens et de réunions de réflexion avec les autorités gouvernementales et les représentants des OSC. Par ailleurs, la présentation des conclusions et des recommandations préliminaires lors d'un atelier national, a facilité encore plus l'engagement public dans le processus et a contribué à l'affinement de la révision juridique. En plus, le soutien et la participation dans le processus ont été pérennisés par des activités pratiques de sensibilisation.

✓ **L'importance de l'assistance technique.**

Maurice possède un système juridique bien développé, enraciné à la fois dans le code civil français et dans le droit coutumier britannique. Le consultant juridique national chargé de préparer la révision des lois est un avocat expérimenté en exercice, professeur de droit et Président de la Commission pour la Réforme juridique. Toutefois, l'introduction de l'expérience comparative internationale s'est avérée indispensable, pour donner une plus grande perspective aux forces et faiblesses du cadre juridique mauricien, concernant la société civile.

2) Stratégie de la réforme juridique

Étant donné l'importance du cadre juridique, par rapport à la capacité, la force et la viabilité de la société civile, et compte tenu de l'importance d'avoir un secteur civique fort et capable par rapport au développement économique et social de Maurice, les bureaux locaux du PNUD ont conçu et préparé un projet exhaustif de soutien à la société civile, intitulé Renforcer le Secteur des ONG à Maurice. Ce projet de trois ans (2005-2007) a été financé et administré par le PNUD. Sa mise en œuvre a été réalisée en partenariat avec le Conseil mauricien des Services Sociaux (MACOSS), le ministère de la Couverture sociale, la Solidarité nationale, l'Assistance sociale des seniors et les institutions de réhabilitation (ministère de la Sécurité Sociale). En renforçant le secteur des ONG, le projet vise à améliorer son rôle en tant que partenaire compétent et sérieux du gouvernement et du secteur privé, dans le développement socioéconomique du pays.

La révision du cadre juridique et réglementaire concernant la société civile n'était qu'un composant du projet global, les autres étant une évaluation participative de la société civile au moyen de l'Indice de la Société Civile, un bilan complet du Conseil mauricien des Services Sociaux (MACOSS), un examen des politiques gouvernant la responsabilité sociale des entreprises mauriciennes et une révision de la politique gouvernementale relative à la société civile. Les résultats de chacun de ses composants ont contribué à la révision des lois.

L'évaluation juridique a étudié le cadre juridique et réglementaire ayant un impact sur tous les aspects du cycle de vie des ONG, c'est-à-dire, leur définition, leur existence, leur gouvernance interne, la surveillance externe, leur dissolution, leur financement et leur traitement fiscal. Cette évaluation a été entreprise par un Consultant juridique national et par un Consultant juridique international. Les deux avocats ont travaillé ensemble pour rassembler et analyser des données d'au moins trois sources :

- 1) Des études sur documents des lois, des règlements, des directives administratives et des décisions de justice ayant un impact sur les ONG.
- 2) Des recherches sur le terrain, réalisées en consultation avec les partenaires pertinents, pour améliorer l'évaluation des pratiques de mise en œuvre elles-mêmes.
- 3) Un atelier national organisé par les partenaires du projet (PNUD, MACOSS et le Ministère de la Sécurité Sociale), pendant lequel les conclusions et recommandations préliminaires ont été présentées pour discussion.

Par la suite, un rapport préliminaire d'évaluation juridique a été préparé et distribué aux partenaires et à la société civile en général. Ce rapport a abordé des questions assez diverses, allant de la liberté d'association, telle qu'elle est garantie par le droit international et par la Constitution de Maurice, à une vue d'ensemble du cadre juridique régissant les différentes formes juridiques d'OSC, de la capacité des OSC de s'engager dans des activités politiques publiques aux activités économiques, de la réglementation du statut caritatif et le traitement fiscal au cadre des différents types de financement direct. En conclusion, ce rapport a fait des recommandations spécifiques visant à améliorer le cadre juridique et réglementaire. Les rédacteurs ont explicitement demandé des réactions concernant les conclusions et les recommandations contenues dans la version préliminaire du rapport, qui a été finalisé en mai 2008.

Les résultats de l'évaluation juridique du projet Renforcer le Secteur des ONG à Maurice ont été développés davantage et intégrés dans le prochain cycle d'activité du PNUD à Maurice – le Soutien au Développement Inclusif (SID). Les recommandations de l'évaluation juridique ont été prises en compte dans un projet de loi, qui, jusqu'en mai 2009, était encore à l'étude au niveau ministériel. En attendant l'arrivée du projet de loi au niveau du conseil des ministres, le SID a l'intention d'organiser de nombreux ateliers et des activités de sensibilisation, afin d'améliorer l'impact de cette évaluation juridique.

D. Serbie

1) *Obstacles à la réforme juridique*

Jusqu'au mois de juillet 2009, les OSC présentes en Serbie travaillaient sous des lois archaïques, datant de l'époque de la République fédérale socialiste de Yougoslavie (RFSY). Parmi ces lois figuraient les suivantes :

- 1) La Loi sur l'association et sur les citoyens membres d'associations et sur les organisations sociales et politiques établies sur le territoire de la RFSY (1990) ;
- 2) La Loi sur les organisations sociales et sur l'association des citoyens de la République socialiste de Serbie (1982) ; et

3) La Loi sur les legs, les fondations et les fonds de la République de Serbie (1989).

Ces lois n'étaient pas en mesure d'offrir un cadre clair, exhaustif et habilitant aux OSC présentes en Serbie. Parmi les faiblesses du cadre juridique figuraient :

- Des critères obligatoires de déclaration pour les associations et les fondations ;
- L'interdiction pour les personnes physiques ou morales étrangères de créer une association;
- L'interdiction pour les OSC étrangères d'ouvrir des bureaux en Serbie ;
- Le pouvoir discrétionnaire large des autorités chargées de la déclaration (y compris un critère selon lequel les autorités déterminaient la nécessité de créer une fondation) ;
- Le besoin de déclarer les membres des organisations internationales ;
- La notion de bénéfice publique est rigoureusement définie selon la loi, excluant de nombreuses activités traditionnellement considérées comme étant bénéfiques pour le public.

2) Stratégie de la réforme juridique

Depuis l'évincement de Slobodan Milosevic de la Serbie en 2000, il y a eu plusieurs initiatives pour moderniser le cadre juridique du pays. Ce n'est que le 8 juillet 2009, qu'une nouvelle loi sur les associations a été promulguée. Avant cette date, la Serbie était l'un des rares pays européens dont le cadre juridique des ONG n'avait pas encore subi une réforme, pour le mettre en conformité avec les normes internationales et les bonnes pratiques régionales.

Toutefois, des progrès considérables ont été réalisés par la société civile serbe, avec l'appui des acteurs internationaux, et l'expérience accumulée pendant ce processus servira à surmonter les obstacles à venir. À ce jour, la plupart des initiatives de réforme juridique mettaient l'accent sur la révision du cadre juridique des associations.⁵⁵ En 2001, un projet de loi sur les associations a été préparé, pour être affiné en 2002, grâce en partie à l'apport indispensable du Conseil de l'Europe et des ONG internationales et serbes. Ce projet de loi est resté en l'état, entre les mains du parlement serbe, avant d'être retiré à la suite des élections précipitées.

⁵⁵ En plus, les initiatives de réforme législative, dans le passé ou le présent, comprennent l'élaboration d'un projet de loi sur les ONG étrangères, un autre sur les dotations et les fondations, et un troisième sur le volontariat. Les deux derniers sont toujours en cours d'étude.

Leçons apprises : Serbie

- ✓ **L'importance de la volonté politique.**
En Serbie, le manque de volonté politique a limité la capacité des réformateurs locaux déterminés, de réaliser la réforme souhaitée. Il faut noter que les chefs gouvernementaux, tout comme les représentants des OSC, ont reconnu le besoin de réformer, et ils ont travaillé en collaboration pour préparer le terrain. Ainsi, dès que l'occasion s'est présentée, le projet de loi a été promulgué.
- ✓ **L'importance des groupes de travail trans-sectoriels.**
Comme c'était le cas en Afghanistan, nous avons trouvé qu'en Serbie, la mise en place de groupes de travail trans-sectoriels, dès le début du processus, a été un élément clé pour la préparation d'un projet de loi d'habilitation sur les associations.
- ✓ **L'importance des contributions venant du grand public.**
Encore une fois, on a fait des efforts pour solliciter des réactions et des contributions relatives au projet de loi, en faisant circuler la version préliminaire à un maximum d'associations sur tout le territoire serbe.
- ✓ **L'importance d'impliquer les institutions multilatérales.**
Le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont joué des rôles majeurs dans le processus de rédaction législative, en convoquant les partenaires et en commentant directement le projet de loi. En tant que membre du Conseil de l'Europe et candidat à l'Union européenne, la Serbie reste en général attentive à la position du Conseil.

En novembre 2004, le ministère serbe de l'Administration et des Collectivités locales a redémarré le processus de réforme en diffusant un nouveau projet de loi sur les associations. Dès le début, le ministère a revendiqué l'inclusion et la participation des ONG. Il a d'abord organisé une table ronde sur le nouveau projet de loi et soutenu la mise en place d'un groupe de travail constitué d'ONG locaux et d'un expert international. En avril 2005, le ministère a diffusé un projet de loi révisé, en demandant les commentaires du groupe de travail des ONG. Un mois plus tard, il a émis une troisième version de ce projet de loi, qui tenait largement compte des commentaires du groupe de travail. En novembre de cette même année, en partenariat avec le Conseil de l'Europe et l'OSCE, le ministère a organisé une table ronde sur ce projet de loi, pour en discuter et pour parler des commentaires envoyés par le Conseil. En plus des représentants des instances organisatrices, des délégués des principales ONG présentes en Serbie, des universitaires et des avocats des droits de l'homme ont participé à cette table ronde.

En mars 2006, le ministère a convoqué une réunion du groupe de travail, pour présenter la version révisée du projet de loi, qui, par la suite, a été approuvé par le gouvernement et soumis au parlement. Entre temps, le gouvernement a perdu sa majorité parlementaire, ce qui a donné lieu à des élections législatives en janvier 2007. Après la formation d'un nouveau gouvernement au printemps 2007, le projet de loi sur les associations a été relancé en tant qu'initiative prioritaire, avec des petites modifications par le ministère, et il a reçu l'approbation du gouvernement. Il a failli être approuvé par l'assemblée nationale en décembre 2008, mais il a été mis en attente pour des raisons procédurales. Compte tenu des amendements des règles et procédures de l'assemblée nationale serbe, la Loi sur les associations a finalement été promulguée le 8 juillet 2009.

IV. Rôle des acteurs internationaux dans le développement d'un environnement civil favorable

Cette partie cherche à décrire les conditions préalables au succès des actions de réforme juridique, ainsi que le rôle que les acteurs internationaux – ceux impliqués dans la conception et le développement de toute initiative concernant la société civile – peuvent jouer, en œuvrant de manière efficace pour la promotion d'environnements juridiques favorables à la société civile. Comme nous l'avons dit auparavant, très souvent, la réforme juridique n'est qu'une étape d'un processus conçu pour favoriser l'engagement effectif de la société civile dans le développement et la démocratie. Les organisations internationales devraient donc examiner la manière dont leurs intentions de soutenir la réforme juridique s'inscrivent dans leurs stratégies de soutien à la société civile.

Après l'examen de certains critères de seuil, cette partie étudiera les stratégies de réforme dans trois domaines distincts mais corrélés : (1) les améliorations du cadre juridique, (2) les améliorations de la mise en œuvre du processus, et (3) dans des circonstances particulièrement difficiles, les stratégies potentiellement adaptées à la défense de la société civile ou à l'établissement des bases d'une réforme future.

A. Critères de seuil

1) Volonté politique

Pour réformer le cadre juridique et réglementaire ou améliorer sa mise en œuvre, le gouvernement devrait d'abord reconnaître ce besoin et rendre prioritaire l'initiative de réforme face aux autres objectifs gouvernementaux. Cela peut paraître évident, mais cette perspective est parfois négligée.

Importance de la volonté politique

Afghanistan : très tôt (en 2002), le gouvernement de transition a reconnu que le cadre juridique datant du régime des Talibans était insuffisant. Il a soutenu le processus de réforme durant l'année qui suivait, mais des changements de direction au sein du ministère chargé de la réforme ont fini par étouffer la volonté politique. Ce n'est qu'en 2005 que le gouvernement afghan a renouvelé son engagement pour la réforme législative relative à la société civile.

Maurice : si la réforme est toujours en suspens, le gouvernement, en tant que partenaire exécutif du projet de renforcement de la société civile mené par le PNUD, s'est engagé dans le processus de réforme, ayant reconnu la nécessité de développer ce secteur.

Serbie : le manque de volonté politique constitue, peut-être, le plus grand frein à la réforme depuis 2000. Des petites fenêtres d'opportunité se sont subitement fermées suite à des changements de gouvernement ou à l'adoption de nouvelles dispositions constitutionnelles.

Dans certains cas, des représentants des OSC ont lancé des initiatives de réforme sans le soutien ou la participation du gouvernement. De telles initiatives indépendantes de réforme peuvent, par la suite, faire l'objet d'un appui gouvernemental. Dans d'autres, même si le gouvernement soutient initialement l'effort de réforme et en profite pour se débarrasser du fardeau de l'engagement sur certaines questions, ce dernier peut s'intéresser ultérieurement à l'orientation du processus de réforme, et intervenir, afin de le retarder, ou de le bloquer. Ainsi, très souvent, le manque de participation gouvernementale s'est en effet traduit par l'échec de la réforme. Par ailleurs, chaque élection donne lieu à un remplacement des autorités

gouvernementales qui, soucieuses de se distinguer des efforts de leurs prédécesseurs, risquent de rejeter des initiatives de réforme existantes.

Les acteurs internationaux⁵⁶ pourraient jouer un rôle clé dans le renforcement de la volonté politique. En convoquant les OSC et les autorités gouvernementales pour des discussions, en fournissant des informations comparatives et de l'expertise, en servant de courtier entre les partenaires pour encourager la compréhension et le consensus, en donnant simplement par leur participation une plus grande prestige aux discussions, en organisant des manifestations pour sensibiliser les autorités gouvernementales aux besoins de réforme, les organisations internationales peuvent aider à construire des passerelles de dialogue, d'éducation et de compréhension. En effet, toutes les stratégies et approches de réforme données ci-dessous favorisent le consensus et le renforcement de la volonté politique pour soutenir la réforme juridique.

2) Leadership des institutions et individus autochtones

Les programmes visant à promouvoir un environnement civique plus favorable auraient plus de chances de réussir si les institutions et les individus du pays assumaient la responsabilité des activités. Le rôle des organisations internationales, en revanche, est d'agir en tant que catalyseurs dans ce processus, au niveau politique ou sur le terrain. L'appui international peut prendre plusieurs formes d'interventions, y compris l'assistance technique, le développement des capacités, le soutien diplomatique, ... – mais il ne serait pas dans l'intérêt de la société civile qu'il dirige exclusivement la rédaction des lois ou les efforts de lobbying. En épaulant les initiatives locales les organisations internationales renforcent les notions de responsabilité et d'autonomie, valorisent les valeurs démocratiques et aident à assurer que les lois reflètent les conditions locales de façon appropriée.

La gestion locale présuppose la capacité locale. Beaucoup d'organisations internationales consacrent des ressources considérables au développement des capacités, en ciblant les représentants des OSC, les autorités gouvernementales, les juges, les avocats privés et les praticiens. Les capacités peuvent aussi être renforcées par d'autres interventions : une offre d'information comparative et d'assistance technique dans des domaines pertinents ; des formations visant à transmettre des connaissances clés ou des compétences pratiques ; des programmes pour former les formateurs, afin d'amplifier l'impacte ; des cours universitaires, des stages et des bourses ciblant des étudiants et des praticiens ; la préparation de publications ; des conférences, séminaires et manifestations internationales. Une meilleure mise en réseau, un accès amélioré à l'information et aux ressources et une plus grande efficacité de la communication et de la coordination des OSC, et aussi entre les OSC et les acteurs gouvernementaux et autres, sont des éléments critiques pour le développement des capacités locales.

Compte tenu des critères de seuil, nous allons considérer maintenant divers types d'intervention adaptés aux différents contextes. Dans de nombreux pays, il existe une véritable possibilité de réforme juridique. Dans beaucoup d'autres, la réforme juridique ne serait pas réalisable dans l'immédiat.⁵⁷ Les organisations internationales doivent reconnaître les possibilités de réforme et créer des stratégies de réponse adéquates.

⁵⁶ Comme on l'a déjà mentionné, les « acteurs internationaux » comprennent l'ONU et particulièrement le PNUD et d'autres organisations multilatérales telles que la Banque Mondiale, l'OSCE, la Communauté européenne, ainsi que d'autres organisations gouvernementales et ONG internationales. Nous reconnaissons la gamme diverse et importante de missions, mandats, points d'entrée et outils disponibles en matière de soutien et d'intervention. Ce document ne vise pas une seule organisation et ne prétend pas avancer des stratégies appropriées à tout pays. En revanche, il cherche à examiner des questions d'intérêt commun, relatives à la réforme juridique de la société civile. La stratégie la plus efficace ne peut être déterminée qu'en fonction de la spécificité de chaque pays.

⁵⁷ Voir la partie IV-D pour une discussion des approches potentielles dans les cas où la réforme judiciaire n'est pas réalisable dans l'immédiat.

B. Exécution de la réforme juridique

Dans les pays où il existe une véritable possibilité de réforme juridique, les organisations internationales peuvent jouer un rôle de soutien et de facilitateur, pour ainsi galvaniser le processus.⁵⁸ La réforme juridique n'est évidemment pas un événement ponctuel, mais plutôt un processus continu et itératif. Ce processus s'appréhende comme des étapes qui se chevauchent, comprenant une phase d'évaluation, une phase de rédaction de lois et une phase de suivi et d'appréciation des lois mises en vigueur ultérieurement. Des interventions de soutien peuvent s'avérer pertinentes à n'importe quelle (ou chaque) étape. L'implication du PNUD dans le processus de réforme juridique à Chypre, telle qu'elle est décrite ci-dessous, est un bon exemple d'appui et de facilitation se déclinant sur plusieurs étapes.

1) Évaluation

Le succès de toute réforme juridique dépend de la qualité de l'évaluation du cadre juridique existant – l'évaluation est la base sur laquelle se construit la réforme.

En premier lieu, il faut réaliser une analyse contextuelle, c'est-à-dire aller au-delà du droit et son environnement plus large pour étudier les opportunités et les obstacles à la réforme. Quelques questions à se poser au début de toute initiative de réforme : Quelle est l'attitude du gouvernement face à la réforme ? Existe-t-il des opportunités politiques pour la réforme ? Quels sont les obstacles politiques ? Quelle sont les résultats du secteur des OSC ? S'agit-il du bon moment ? Existe-t-il d'autres préoccupations macro-politiques (comme par exemple une réforme constitutionnelle ou des élections), qui rendent peu probable une réforme juridique de la société civile ?

Deuxièmement, la phase d'évaluation devrait inclure une carte des partenaires. La carte des partenaires développe l'analyse contextuelle pour identifier ceux ayant un intérêt direct dans la promotion ou l'obstruction de la réforme des lois. Il est indispensable d'inclure les partenaires dans tous les secteurs, en particulier dans le gouvernement et la société civile. Y aurait-il des OSC avec l'expertise et la capacité nécessaires pour mener la réforme ? Si l'attitude du gouvernement est généralement négative, existe-t-il des alliés potentiels au sein d'un ministère ? Y a-t-il des contacts disponibles au sein du parlement ? Compte tenu de l'importance primordiale accordée à la responsabilité locale, quels partenaires devraient être impliqués dans l'évaluation ou dans l'initiative de réforme au sens plus large ? Qui a la capacité d'en assumer leur défense ?

Troisièmement, il est nécessaire de faire une révision complète et systématique du cadre juridique et réglementaire existant ayant un impact sur la société civile. Évidemment, la portée de cette révision variera. Elle peut être globale, en examinant le cadre général de la société civile, ou plus spécifique, en visant par exemple le cadre juridique régissant l'implication des OSC dans les activités économiques ou dans les activités de plaidoyer.

En tout cas, il faudrait prendre en considération et la loi et la pratique courante. D'ailleurs, comme il est indiqué ci-dessus, la révision des lois devrait se faire sous la direction ou, au moins, avec la participation des avocats locaux (selon la capacité locale). Dans l'idéal, la révision des lois devrait comparer le cadre juridique en question aux bonnes pratiques réglementaires internationales.

⁵⁸ Cette partie porte sur les contextes nationaux où il existe des opportunités identifiables pour la réforme législative et l'engagement international. Nous reconnaissons bien sûr que très souvent, cela n'est pas le cas. Les gouvernements peuvent hésiter à considérer la réforme législative pour la société civile, ou, juger importune l'implication internationale. Dans des tels cas, les acteurs internationaux doivent réfléchir à des stratégies de substitution, qui sont résumées dans la partie IV-D.

Les partenaires

Définition : toute organisation, entité gouvernementale ou individu ayant un intérêt dans ou étant affecté par la réforme des lois sur les OSC. Cela comprend:

- OSC
- Gouvernement : gouvernement central, ministères, collectivités locales, bureaux de liaison gouvernement - ONG, etc.
- Parlement - congrès
- Magistrature
- Entreprises
- Médias
- Universitaires

Soutien du processus de réforme juridique à Chypre

La stratégie à moyen terme (2006-2010) pour l'aide officielle au développement du Chypre met l'accent sur le rôle des ONG dans l'offre d'aide et la mise en œuvre de projets de développement. Une étude préliminaire du cadre juridique actuel ayant un impact sur les ONG à Chypre, menée par le Bureau de Planification National, a souligné certaines lacunes dans la législation et des difficultés procédurales impactant l'évolution de la coopération ONG-gouvernement. Parmi les contraintes identifiées figurent l'éligibilité des ONG et leur sélection pour des financements, les critères de comptabilité et d'autres conditions, et les contrôles pour sauvegarder les fonds publics. En 2007, le Bureau de Planification a demandé de l'aide au projet d'action du PNUD, pour la coopération et la confiance à Chypre (UNDP-ACT).

Par la suite, l'UNDP-ACT a soutenu le centre européen sans but lucratif (ECNL) pour organiser un certain nombre de consultations avec les OSC et le bureau de planification, afin de réaliser une évaluation détaillée du cadre juridique et institutionnel existant à Chypre et émettre des avis pour des consultations et actions supplémentaires. Le rapport a conclu que le changement vers un environnement plus propice aux OSC serait un effort de longue haleine.

En 2008, l'UNDP-ACT a consacré des moyens additionnels pour faire avancer le programme de réforme, avec l'expertise et le conseil constants de l'ECNL. Cela a donné lieu à :

- La mise en place d'un comité consultatif/groupe de travail conjoint et transversal, sous l'égide du Bureau de Planification National, avec des représentants du gouvernement, des OSC et ONG ainsi que des avocats ;
- Le renforcement de la capacité des partenaires à soutenir la réforme du cadre institutionnel dans lequel fonctionne la société civile chypriote, grâce, entre d'autres activités, à une visite pédagogique en Hongrie, facilitée par l'ECNL.

Défis

- La difficulté pour surpasser le manque de confiance et l'antagonisme qui marquent les rapports ONG-gouvernement ;
- La gestion d'attentes différentes – les ONG s'attendent à des grands bouleversements du statu quo, tandis que le gouvernement considère que son simple engagement dans un processus de réforme constitue un pas de géant ;
- Le manque de coordination entre les différents services gouvernementaux.

Réussites

- Le groupe de travail des ONG, récemment mis en place, est devenu une plateforme d'activité en termes de réforme institutionnelle, au sein du secteur des ONG ;
- Le gouvernement s'est engagé à contracter de nouvelles expertises juridiques, afin de rédiger de nouvelles lois concernant la déclaration et le fonctionnement des associations, des fondations et des clubs, ainsi que la création d'un statut d'intérêt public.

Leçons apprises

- L'implication de tous les partenaires pertinents contribue de manière significative à l'avancement du processus de réforme, puisqu'ils deviennent tous responsables de ce processus et cela les incite à le suivre de très près.

Une fois terminée, on devrait considérer la publication des résultats de l'évaluation du cadre juridique. La distribution aux principaux partenaires des versions préliminaires de la révision juridique, pour leurs commentaires et appréciations, est une façon garantie d'inclure un éventail plus large d'acteurs dans la phase d'évaluation. De même, les débats publics sont un instrument très utile pour favoriser une plus grande participation au processus. L'évaluation définitive devrait être distribuée au-delà du cercle des partenaires primaires, à tous les membres concernés de la communauté d'OSC et de la sphère gouvernementale. Une évaluation complète constituera, pour les partenaires locaux, une base solide pour le choix d'une stratégie de réforme. Elle devrait non seulement identifier des domaines nécessitant une réforme et des solutions alternatives, mais aussi, de façon idéale, aider les partenaires à reconnaître l'intérêt de la poursuite de cette réforme.

2) Intérêt dans la réforme

Les organisations internationales peuvent aider les partenaires locaux à mettre l'accent sur des questions juridiques relatives aux OSC. Il est certain que l'engagement des partenaires locaux dans la phase initiale d'évaluation, dans la réalisation de recherches de base et dans la pondération de solutions éventuelles, accroît indiscutablement l'engagement local au processus. Néanmoins, tous les processus de réforme ne sont pas sans heurt. Au contraire, pour diverses raisons (des élections par ex.), il peut y avoir un intervalle considérable entre la phase d'évaluation et la rédaction des lois, cela annulant ainsi le dynamisme de réforme qui aurait pu exister.

Réflexions sur les conséquences de la réforme

En **Slovaquie**, l'adoption d'un mécanisme d'allocations fiscales (permettant aux contribuables et aux sociétés d'attribuer jusqu'à 2% de leurs impôts à une OSC qualifiée) a fini par éliminer les incitations aux donateurs, qu'ils soient des particuliers ou des sociétés, (c'est-à-dire les exonérations fiscales offertes aux donateurs des OSC). Les défenseurs des systèmes d'attribution fiscale devraient bien considérer les risques et avantages potentiels pour le secteur avant de lancer de telles initiatives de réforme fiscale. En effet, les partenaires peuvent vouloir identifier les facteurs influant sur la décision « réformer ou ne pas réformer ».

Comme souligné ci-dessus, la réforme juridique en Serbie a perdu de la vitesse à plusieurs reprises, à cause, en grande partie, de facteurs macro-politiques. Si les partenaires majeurs venant de la communauté d'OSC reconnaissent la nécessité de réformer, leur capacité à faire du lobbying ne cesse de croître et décroître, tandis que le sentiment de frustration s'est constamment intensifié au cours des cinq dernières années. Dans de telles circonstances, les organisations internationales peuvent être un appui fondamental, en tirant l'attention sur le besoin permanent de réforme. Cela peut se faire de plusieurs façons, notamment en soutenant les acteurs nationaux dans l'organisation de campagnes ou de manifestations de sensibilisation, de réunions trans-sectorielles avec tous les partenaires et d'ateliers sur place, ainsi qu'en facilitant la participation des acteurs nationaux aux événements internationaux et en partageant des pratiques internationales. Au Sierra Léone, par exemple, le PNUD a joué un rôle clé en informant les ONG des propositions de loi et en réunissant les OSC et le gouvernement pour discuter des préoccupations de chaque partie. Le forum consultatif ONG-PNUD a créé un comité chargé d'étudier de près les propositions de loi sur les ONG et de faire des recommandations sur des questions concernant la réforme.

Pour susciter du dynamisme, les organisations internationales peuvent être tentées de compenser les législateurs locaux. Certes, d'un côté cela semblerait être un moyen direct de faire avancer l'initiative de réforme juridique, tout en favorisant la responsabilité locale. Toutefois, la compensation peut s'avérer être une incitation perverse, qui fait avancer l'initiative de réforme incontestablement, mais pour les mauvaises raisons. Autrement dit, l'incitation financière peut déséquilibrer le jugement des partenaires principaux. Si la

réforme ne peut pas avoir lieu sans compensation, la responsabilisation locale paraît douteuse. La compensation pour la rédaction de lois est une épée à double tranchant, et elle mérite d'être considérée avec la plus grande précaution.

Créer de l'intérêt pour la réforme

Honduras : En 2003, l'ICNL a lancé un projet de partenariat pour faciliter la réforme environnementale (« PEER ») au Honduras. Grâce à PEER, l'ICNL a pu travailler avec la fédération des ONG honduriennes, un regroupement de 70 organisations de développement social, pour redynamiser les efforts de rédaction d'une loi gouvernant les ONG. Des tentatives au cours de la dernière décennie ont échoué parce que les ONG étaient incapables de se mettre d'accord sur certains éléments clés de la réforme, y compris les normes juridiques adéquates pour la comptabilité au sein des OSC. Le projet PEER a facilité le consensus parmi les OSC – une évaluation externe du projet en 2006 a conclu que « la communauté des ONG, avec le soutien du projet PEER, a pu trouver un terrain d'entente : un accord de base pour la rédaction du projet de loi sur les ONG ».

Vietnam : Le gouvernement vietnamien hésitait à entreprendre une réforme législative du secteur des OSC. L'ICNL a travaillé de manière assidue avec le PNUD et des partenaires locaux pour maintenir un niveau « diplomatique » de dynamisme, ce qui a provoqué une approche gouvernementale plus constructive de la réforme.

3) Groupes de rédaction représentatifs de tous les partenaires

Basée sur une évaluation solide et alimentée par l'engagement des partenaires locaux principaux, la rédaction juridique peut, au début avancer d'un pas décidé. A cette étape, les organisations internationales peuvent jouer un rôle critique en soutenant un processus participatif. D'ailleurs, le succès d'un projet dépend très souvent du degré auquel le processus de réforme encourage la participation de toutes les parties potentiellement intéressées. Un processus qui prend en compte les points de vue des OSC, des autorités gouvernementales, des parlementaires et des autres camps, donnera lieu à une meilleure législation, qui aurait plus de chances d'être mis en vigueur, engendrerait plus d'intérêt quant à son application et serait mieux respectée une fois entrée en vigueur. Cela suscitera en plus d'avantage d'intérêt dans la suite du processus de réforme.

Naturellement, ce type de coopération fait souvent face à des obstacles, tels que le manque de coordination entre les ministères et, des fois, l'animosité ouverte entre le gouvernement et les OSC. En effet, ces obstacles représentent l'un des plus grands défis pour la rédaction réussie des lois. Pour les surmonter, les organisations internationales peuvent servir de rassembleurs, en réunissant les partenaires et en créant un espace d'échange d'information. L'échange d'opinions et de données peut faciliter le rassemblement de personnes ayant des points de vue divers. La création d'un groupe de rédaction trans-sectoriel, composé de plusieurs partenaires, peut être particulièrement utile pour l'examen des questions non résolues. Il faudrait, bien sûr, faire très attention au choix des représentants des OSC, puisque les organisations internationales ne connaissent qu'une partie limitée de la société civile d'un pays. En outre, le gouvernement peut favoriser la participation exclusive de certaines OSC sympathisantes, créant ainsi l'illusion d'un consensus extensif, mais excluant en réalité d'autres acteurs critiques.

Ne demander l'apport des OSC qu'après la diffusion par le gouvernement d'une version initiale, limite considérablement les possibilités d'obtenir des contributions pertinentes. Avec des groupes de travail trans-sectoriels, les parties ayant des divergences d'opinion ont plus de chances de trouver des terrains d'entente. L'appui des acteurs internationaux peut être indispensable pour la création de groupes de rédaction trans-sectoriels, dès le début du processus de rédaction.

4) Participation du plus grand nombre

Si, dans tout groupe de rédaction, le nombre de participants doit forcément rester limité pour des raisons d'efficacité, il est nécessaire que tous les partenaires intéressés aient l'occasion de contribuer à la réforme juridique. Garantir la participation du plus grand public est capital, pour donner une légitimité plus grande à l'initiative de réforme.

Groupes de rédaction trans-sectoriels

L'Afghanistan : Le contraste entre les deux processus de rédaction en Afghanistan illustre l'importance d'un engagement trans-sectoriel dans la rédaction des lois. Le groupe de rédaction législative, créé en 2002/2003, a travaillé dès le début avec la participation de la société civile. Par conséquent, le projet de loi était relativement progressif et il avait le soutien des partenaires des deux secteurs. En 2005, le processus de rédaction définitive a été dirigé par le gouvernement, qui n'a permis la participation de la société civile qu'à contrecœur. Par ailleurs, le processus était moins réfléchi et plus précipité. Ainsi, la loi promulguée ultérieurement offrait moins de possibilités que celle de 2003, même si elle représentait une avancée progressiste de considérable.

Le Mexique : Pour promouvoir et assurer l'adoption d'une législation visant à faciliter le développement de la philanthropie et de la société civile au Mexique, quatre organisations ont créé un groupe de travail, chacun apportant des compétences et expertises spécifiques, pour contribuer à un effort de réforme bien coordonné. L'Instituto Tecnológico Autónomo de México est une université et un centre de recherche, capable de réaliser des études et de fournir des preuves empiriques pour soutenir les arguments en faveur de la réforme. L'Indice Social est une organisation d'intérêt public qui est connue et respectée par des OSC dans tout le Mexique. Consultante en communication, Cristina Galindez est experte en lobbying et connaît le processus législatif en profondeur. Finalement, l'ICNL apporte des données internationales et comparatives, pour renforcer l'argumentation en faveur de la réforme.

La Tanzanie : Un groupe de travail constitué d'OSC et de fonctionnaires rattachés au bureau du Premier Ministre Adjoint a dirigé les modifications de la loi sur les ONG via le Conseil des Ministres et le Parlement, améliorant ainsi, de façon notable, l'environnement législatif du secteur.

Plusieurs pratiques innovantes ont été développées pour renforcer la participation du grand public:

- La diffusion du projet de loi à la grande communauté d'OSC par courrier électronique, avec une demande de retour ;
- La publication du projet de loi dans un grand journal national, pour encourager la participation des représentants des OSC et du public en général ;
- La mise en place d'un site web consacré à l'initiative de réforme juridique, avec des mises à jour régulières et une adresse e-mail pouvant servir aux partenaires intéressés pour envoyer leurs contributions;
- Des réunions d'experts avec plusieurs groupes ciblés, par exemple les universitaires, les donateurs, les avocats et certains bénéficiaires ;
- Des réunions dans les mairies pour promouvoir la participation du public, avec l'enregistrement des commentaires, qui influencent parfois les versions finales des lois ;
- Des ateliers et débats publics, au niveau national, pour présenter les projets de loi, demander des contributions et valider des propositions;
- Des conférences internationales pour avoir l'apport d'experts mondiaux et de partenaires nationaux.

S'il n'y a pas suffisamment de participants, on pourrait courir le risque de passer à côté de certains éclaircissements précieux et quelques OSC peuvent percevoir l'initiative de rédaction comme étant le travail d'un groupe d'élites, ainsi érodant la légitimité de la réforme. Le manque d'un sentiment généralisé de responsabilité locale entraverait très certainement l'efficacité de la mise en œuvre. En se servant de cette gamme de

Encourager la participation du public

Mexique : Un groupe de travail cherchant à promouvoir a organisé 6 réunions d'experts (avec 150 représentants) pour (1) recueillir des informations, demander des contributions aux OSC et discuter ensemble sur des recommandations ; (2) publié un rapport sur le Développement des Organisations de la Société Civile et des participatives ainsi que des propositions concrètes sur un site web consacré à l'initiative de réforme.

Pacifique Sud: Dans les îles du Pacifique Sud, de nombreux secteurs de la société sont très souvent exclus de la formulation de politiques publiques. Dans son programme sur les lois de la société civile, l'ICNL a essayé d'assurer la plus grande participation en visitant les îles éloignées de chaque nation insulaire ; en visitant non seulement les grandes villes mais aussi les villages et les communautés locales ; et en rencontrant les regroupements de chefs et les groupes ethniques majoritaires et minoritaires. L'ICNL a ainsi servi de chaîne de communication entre le gouvernement et le public. Dans certaines de ces nations, le consensus est de plus en plus important, concernant les réformes défendant ces regroupements, ou permettant à d'autres organisations de les représenter et les servir. Ces petits pas vers l'établissement d'un consensus font considérablement avancer la démocratie participative.

“L'un des meilleurs aspects de ces deux conférences, c'est qu'elles ont facilité la création d'un grand réseau de « réformateurs » arabes, qui ont gardé le contact, pour s'informer sur ce qui se passe dans leurs pays respectifs et pour discuter de stratégies et d'idées permettant de poursuivre la réforme partout dans la région. »

Kareem Elbayar, Consultant juridique pour le Moyen Orient et l'Afrique du Nord, ICNL

mécanismes participatifs disponibles, les acteurs internationaux peuvent jouer un rôle clé pour faciliter un processus qui offre le temps et l'espace nécessaires pour une participation du plus grand nombre.

5) Les liens transfrontaliers

Les liens régionaux et internationaux confirment et renforcent l'engagement des partenaires locaux, tout en affinant leurs compétences, en leur offrant des informations comparatives et des expertises. Les organisations internationales doivent être conscientes des bénéfices potentiels des liens transfrontaliers et des moyens les plus efficaces de les faciliter. Des liens réussis ont été établis via des consultations transfrontalières et par des conférences, des séminaires, des voyages d'étude, des bourses, des réseaux universitaires et d'autres activités régionales.

L'information peut se transmettre entre les pays d'une région donnée. Depuis 15 ans, les pays d'Europe centrale et orientale échangent des idées et jouissent des bénéfices mutuels de tels échanges. En 2006, plus de 175 représentants de la société civile, des gouvernements, du secteur privé et des universités ont participé au Forum Hondurien pour le Droit à But Non Lucratif, y compris des experts venant du Costa Rica, du Salvador, du Chili et du Venezuela. L'avocat nigérien, Emeka Iheme, a servi de ressource pour les initiatives de réforme juridique en Tanzanie et, de façon plus générale, en Afrique subsaharienne. David Lidimani, un avocat des Îles

Salomon, soutient la réforme des structures juridiques de la société civile à Samoa, au Vanuatu et ailleurs dans la Pacifique. En 2006, une réunion préparatoire de la société civile a précédé le Forum pour l'Avenir, en réunissant des individus venant de 13 pays arabes, afin de discuter des priorités, des objectifs et des stratégies nécessaires à la création d'un environnement juridique plus propice à la société civile, et ce, pour le monde arabe. Cette réunion a donné lieu à une Déclaration par les représentants des OSC sur les priorités de la réforme de la société civile. Elle a eu lieu après une conférence à Beyrouth, qui a servi de tribune aux réformateurs arabes, pour discuter de stratégies de réforme pour la société civile.

L'information peut également circuler entre les régions. Les pays de l'ancienne Union Soviétique tirent régulièrement des leçons des pratiques de l'ECO pour améliorer leurs propres processus de réforme. Par ailleurs, les pays du Moyen Orient ont étudié l'expérience de transition des pays de l'ECO (PECO). La nation insulaire africaine de Mauritanie s'est inspirée des pratiques réglementaires européennes lors de la révision de son propre cadre juridique. Les rédacteurs législatifs en Afghanistan ont cherché à obtenir des données comparatives des états avoisinants de l'Asie centrale, de l'Europe et des États-Unis. En novembre 2005, lors d'un Forum Global sur la Législation de la Société Civile organisé par l'ICNL, des représentants de l'Amérique du Nord, de l'Amérique Latine, de l'Afrique, de l'Europe, du Moyen Orient et de l'Asie ont participé et partagé leurs expériences. Évidemment, les organisations internationales ont un rôle décisif à jouer en facilitant des tels liens.

Les organisations régionales, telles que l'Union africaine, le Conseil de l'Europe ou l'Organisation des États américains (OEA), peuvent aussi faciliter le soutien transfrontalier. Récemment, un projet de loi sur la coopération internationale avait suscité des peurs au Venezuela, que le gouvernement aurait le pouvoir inédit de contrôler le financement des OSC actives dans le domaine de la coopération internationale. Pour empêcher cela, plusieurs OSC vénézuéliennes ont tenté de bloquer le projet de loi en se servant de liens transfrontaliers pour :

- Participer à des auditions de l'OEA sur le projet de loi ;
- Participer à des réunions du MercoSur, l'union douanière de quatre pays (l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay), en mettant l'accent sur le lien entre les droits de l'homme et le projet de loi ;
- Participer à toutes les conférences régionales et internationales offrant des occasions de parler de la loi et de son impact potentiel sur le secteur des OSC au Venezuela.

« Tu avais presque le monde entier dans une même salle à discuter et à s'entraider au sujet de la législation de la société civile, dans différentes nations, partout dans le monde. »

Kefale Belachew, LLB, Directeur Général de l'AEPA,
Éthiopie

D'une manière globale, on peut estimer que ces efforts ont influencé la décision du Congrès vénézuélien de retarder son examen du projet de loi.

6) Assistance Technique

Comme souligné ci-dessus, l'expertise internationale comparative est d'une importance fondamentale pour la réforme, particulièrement dans des contextes où l'on manque de compétences locales. Même dans des situations où la capacité juridique locale est de haute qualité, il y a inévitablement des aspects qui peuvent bénéficier d'une perspective juridique plus large. Les acteurs internationaux peuvent fournir une assistance technique en ouvrant le processus aux organisations internationales de consultation et en coordonnant l'apport des donateurs. De plus, il faut reconnaître que l'assistance technique est généralement plus efficace quand elle est fournie par des experts indépendants, que quand elle vient de ceux qui sont perçus comme étant partisans ou en faveur de certaines positions. Les organisations capables de se positionner en « modérateur » auront plus de crédibilité aux yeux du gouvernement. Ici, encore une fois, les organisations ont certainement un rôle clé à jouer.

Assistance Technique

Le rôle d'un consultant international est de :

- Donner une perspective indépendante et technique aux questions nationales;
- Offrir une expertise internationale comparative sur les aspects réglementaires en question ;
- Aider les partenaires locaux à appréhender les approches réglementaires alternatives qui sont disponibles, leurs avantages et désavantages, et les conséquences des diverses options législatives ;
- Préconiser un processus de réforme législative qui est convenablement inclusif et participatif ;
- Promouvoir un processus de réforme législative qui favorisera un cadre légal plus respectueux des lois et des bonnes pratiques internationales ;
- Soutenir, et non pas supplanter, les partenaires locaux ;
- Responsabiliser les partenaires locaux, et non pas rédiger directement les lois et les mesures législatives.

C. Poursuite de la réforme juridique

1) Assistance pour la mise en vigueur

Une fois la réforme juridique achevée, le défi, c'est de la mettre en vigueur. En effet, la mise en œuvre progressive, consistante et apolitique pose, en général, encore plus de problèmes que l'évolution juridique. Pour soutenir la bonne mise en vigueur des lois, les organisations internationales doivent jouer un rôle important en renforçant (1) la formation des régulateurs gouvernementaux ; (2) la formation des praticiens du secteur des OSC ; (3) la préparation de documents éducatifs au bénéfice des deux secteurs ; et (4) les campagnes de sensibilisation du public pour que ce dernier puisse comprendre le besoin de réformer.

La formation peut prendre la forme de séminaires et d'ateliers sur le nouveau cadre juridique, d'assistance technique directe et d'initiatives transfrontalières, pour citer quelques possibilités. Dans le contexte de la loi sur la société civile, l'assistance à la mise en vigueur peut impliquer des questions de déclaration, de fiscalité, de surveillance et de suivi. Les formations peuvent cibler les responsables de la déclaration, de la fiscalité ou de la surveillance, ainsi que les juges. Les besoins de mise en vigueur comprennent souvent la création de registres centraux, la préparation de règlements concernant la mise en œuvre et la rédaction de formulaires et de documents modèles pour la déclaration et le signalement (y compris des actes fondateurs, des règlements, des formulaires de signalement et d'autres formulaires standardisés).

Soutien aux gouvernements pour la mise en œuvre Afghanistan : Le service des ONG (responsable de la déclaration et de la surveillance des ONG) au sein du Ministère de l'Économie en Afghanistan a demandé et reçu de l'aide pour créer un registre central informatisé des ONG.

Pérou : L'Agence Péruvienne pour la Coopération Internationale (APCI), responsable de la rédaction de deux règlements de mise en vigueur, a sollicité des contributions internationales sur le contenu provisoire de ces règlements.

Russie : Malgré le caractère régressif des modifications au cadre légal des ONG en Russie, le gouvernement a tout de même demandé de l'assistance technique pour préparer les règlements de mise en œuvre pour ces modifications. Cela souligne, pour les acteurs internationaux, l'importance de maintenir la vigilance afin d'intervenir positivement dans de telles occasions.

Tanzanie : À travers des ateliers approfondis, dans les mois suivant l'adoption d'une loi modifiée, l'ICNL a fourni une formation de base aux autorités gouvernementales et à la commission gouvernement/ONG, sur la mise en vigueur de cette loi modifiée.

L'éducation des OSC peut aussi bénéficier de méthodes similaires. Une autre approche qui peut s'avérer efficace serait un programme pour former les formateurs, qui permettrait de démultiplier l'impact d'une seule formation. Des formations ciblant les avocats peuvent aussi être utiles pour créer un réservoir d'expertise juridique en matière des lois gouvernant la société civile au sein d'un pays. D'ailleurs, il est souvent intéressant de réaliser des formations trans-sectorielles, qui favorisent non seulement une meilleure communication entre les secteurs, mais aussi un renforcement des capacités dans chaque secteur respectif. Les publications éducatives peuvent inclure des brochures faciles à lire pour ceux qui ne sont pas avocats, des manuels avec des commentaires détaillés sur les lois pertinentes pour des régulateurs gouvernementaux et pour des praticiens, des analyses comparatives, des guides pratiques, etc. Le processus d'écriture lui-même est un outil indispensable pour le développement des capacités, dans l'optique de souligner la responsabilité locale, tant dans la mise en place que dans l'élaboration de la réforme juridique.

2) Suivi et évaluation

Étant donné que même les lois bien rédigées ne sont pas forcément bien appliquées, le suivi et l'évaluation du processus de mise en vigueur sont nécessaires pour l'améliorer et pour appuyer les réformes juridiques en cours. Il faudrait penser aux mécanismes de suivi et d'évaluation même avant d'achever la réforme juridique, pour assurer que tous les acteurs soient d'accord, non seulement sur les outils disponibles, mais aussi sur les conséquences de ce suivi. Des indications et des principes de suivi, définis au préalable, peuvent empêcher des conflits entre le gouvernement et les OSC. Tous les mécanismes gouvernementaux existants pour évaluer la

performance des ministères et des bureaux, en matière d'application juridique, devraient faire l'objet d'une attention particulière.

Une autre approche d'une valeur potentielle est la facilitation du travail des « chiens de garde », c'est-à-dire les organisations consacrées à la surveillance de la performance gouvernementale, là où le contexte le permet. De manière générale, ces organismes peuvent suivre les promesses électorales des élus ainsi que la mise en œuvre de diverses politiques et de lois. Cela favorise une certaine transparence dans le fonctionnement du gouvernement, offre des informations supplémentaires au public, et encourage l'amélioration de la performance gouvernementale.

En 2006, l'évaluation de l'impact des modifications à la législation sur les ONG en Russie a suscité un intérêt considérable au sein du secteur russe des OSC et dans la communauté internationale plus largement. Par conséquent, on a développé un outil spécifique à la Russie, pour suivre et surveiller la mise en vigueur de la législation récemment adoptée, mais cet outil pourrait s'adapter à d'autres contextes. Il peut servir pour apprécier des éléments ayant la capacité de devenir des sources de contraintes gouvernementales pour la société civile, tels que :

- *La déclaration* : l'organisme de déclaration est-il politisé? Les procédures sont-elles lourdes? Les autorités ont-elles le pouvoir de refuser la déclaration ?
- *La gouvernance interne* : le gouvernement a-t-il le droit d'assister aux manifestations de l'organisation, y compris aux réunions du conseil d'administration ? Peut-il remplacer les membres du conseil d'administration ?
- *Les activités* : les activités « politiques » ou « extrémistes » non définies sont-elles interdites par la loi ? Les ONG peuvent-elles fournir des services ?
- *La durabilité* : la loi permet-elle aux organisations de recevoir des financements étrangers ou d'être payé pour des services fournis?
- *La réglementation* : le gouvernement a-t-il le droit d'auditer les organisations ? Si oui, pour quelle raison et avec quelle fréquence ? A-t-il le droit d'émettre des avertissements ou de dissoudre les organisations ?

Le mécanisme de suivi doit s'adapter au contexte local. Pour déterminer si cela est le cas, il faut absolument répondre à certaines questions :

- Quel est le public ciblé et comment va-t-il utiliser les données de suivi ?
- Quelles lois seront évaluées pour leur impact (ex. une seule loi ou le cadre juridique entier) ?
- Quel niveau d'impact devrait être évalué (ex. l'impact sur des organisations individuelles, sur le niveau sectoriel, ou sur toute la société) ?
- Quels groupes devraient être ciblés lors de l'évaluation (ex. certains types d'organisation en particulier, des organisations impliquées dans une activité spécifique ou dans des zones géographiques identifiées) ?
- Quelle méthodologie devrait être utilisée pour recueillir des données (ex. des sondages auprès des organisations, des statistiques gouvernementaux, des groupes de discussion ou des entretiens structurés) ?

- Qui devrait participer au processus de suivi (ex. les représentants des ONG locaux et internationaux, des donateurs, de la communauté diplomatique, du gouvernement hôte, du parlement, du monde universitaire, ou même du monde de l'entreprise) ?

L'expérience éthiopienne : après la réforme législative

Même dans des situations où la réforme législative a été régressive, les organisations internationales peuvent jouer un rôle clé après la réforme, comme le démontre l'expérience de l'Éthiopie.

Si le gouvernement éthiopien a reconnu la contribution des OSC, il soutenait que pour améliorer le développement, maîtriser la corruption et compléter ses efforts il devait construire un cadre directeur qui servirait à réguler la composition et la nature des organisations opérant en Éthiopie. Vers la fin de 2007, il a publié une version initiale de la Proclamation sur les Organisations Caritatives et les Associations. Cette proclamation est assez controversée, puisque les OSC considèrent qu'au lieu d'améliorer leur développement, elle restreint leur fonctionnement. Plus spécifiquement, elle décrète que : les organisations éthiopiennes impliquées dans certaines activités désignées, telles que l'avancement des droits de l'homme et les droits démocratiques, ne peuvent recevoir que 10% de leurs financements de sources étrangères ; 70% de leur budget doit être réservé aux activités programmatiques et un maximum de 30% peut être utilisé pour des coûts administratifs ; les associations doivent obtenir un permis pour des collectes publiques ; l'Agence pour les Organisations Caritatives et les Associations a le pouvoir de lancer des enquêtes dès qu'elle le juge nécessaire.

L'ONU s'est inquiétée de ce projet de proclamation et a préconisé des révisions de certains articles pour créer un environnement plus propice aux opérations des ONG. De plus, le PNUD, en tant que secrétariat du Groupe d'Aide au Développement, une source de financement, a interpellé le gouvernement au sujet de la proclamation. Malgré cela, la Proclamation n° 621/2009 sur les Organisations Caritatives et les Associations (PCS) fut adopté en février 2009.

L'UNCT est actuellement en train d'analyser cette loi, par rapport à ses implications programmatiques pour la mise en œuvre de l'UNDAF et d'autres projets soutenus par le système ONU, et pour déterminer sa compatibilité avec des instruments régionaux et internationaux afin de sauvegarder les droits de l'homme. Les donateurs internationaux travaillent aussi sur des stratégies d'interpellation, maintenant que la loi a été adoptée. Ces stratégies comprennent :

- Le suivi de l'application et de l'impact de la législation sur les ONG éthiopiennes et internationales ;
- Le soutien et le renforcement des capacités des ONG éthiopiennes et internationales à s'adapter et répondre à un nouvel environnement de fonctionnement ;
- La garantie que les voies et programmes pour le développement des dons et pour le financement d'aide humanitaire s'adaptent aux critères de la Proclamation, de façon à ne compromettre ni la livraison efficace de ressources aux bénéficiaires ni l'impact réel des dons.

D. Au-delà de la réforme juridique

La réforme juridique ne serait évidemment pas une option réaliste dans tous les contextes. Certains pays risquent d'être insensibles aux incitations à réviser leurs lois dans l'immédiat. Dans des telles situations, le soutien à la société civile devrait passer par d'autres approches. Cette partie cherche à éclairer les stratégies alternatives potentielles.

Un critère de seuil à ne pas négliger est le besoin de développer et mettre en place le soutien à la société civile, dans le long terme. Plusieurs stratégies seront naturellement liées au développement des capacités des acteurs potentiels de la réforme, qui ne pourront agir que si le paysage politique leur offre l'occasion de le

faire, ce qui pourrait prendre des années. Certes, toutes les stratégies devraient, de manière idéale, faire partie d'une vision à long terme, mais, dans certains cas, il ne serait pas réaliste d'insister sur des résultats à court terme. Même les approches qui semblent avoir un effet immédiat (telle que la sensibilisation du public sur l'affaiblissement de la société civile) ne représenteraient, en fin de compte, qu'un pas sur le long chemin vers un environnement réformé.⁵⁹

1) Soutenir les alliances et les réseaux

Dans des environnements politiquement difficiles, la création et l'entretien d'alliances et de réseaux peuvent s'avérer très précieux pour protéger et renforcer les OSC individuels et la société civile en général. Dans de tels contextes, le secteur des OSC peut être divisé, rendant difficile ou simplement symbolique toute tentative de former des réseaux. Cependant, la mise en réseau présente des bénéfices de partage de données, d'amélioration de l'accès à l'expertise, d'inspiration en s'appuyant sur le fait de ne pas se sentir seul dans la défense des droits de l'homme et la protection d'organisations et d'individus militant dans des environnements répressifs. Les organisations internationales peuvent servir de catalyseur pour convoquer et animer des tels réseaux, qu'ils soient nationaux ou internationaux.

Interventions de soutien

- Faciliter la création de l'alliance ou du réseau en convoquant les membres potentiels ;
- Fournir de l'information et de l'expertise technique aux réseaux existants ;
- Organiser des réunions nationales ou internationales pour renforcer les réseaux ;
- Apporter une reconnaissance ou un « manteau de protection » aux réseaux, ainsi qu'une certaine influence internationale. Dans des cas de répression, les organisations internationales peuvent même, jusqu'à un certain degré, protéger contre la violence et l'oppression ;
- Soutenir des groupes en exil qui travaillent au nom de la société civile dans des pays comme la Birmanie (Myanmar) et le Turkménistan.

2) Sensibiliser le public

Dans pratiquement tous les contextes, la sensibilisation du public est indispensable pour travailler efficacement avec la société civile. Qu'il s'agisse d'une réforme juridique, des rapports OSC/gouvernement ou de l'image publique du secteur civil, toute action pour informer et éduquer – pour sensibiliser – est fondamentale pour aborder la question. Les actions de sensibilisation peuvent cibler la communauté des ONG en général, ou des organisations internationales ainsi que d'autres nations et des entités multilatérales. Elles sont très probablement au cœur des stratégies d'interpellation de la société civile, et ce dans les pays développés comme dans les pays en voie de développement, même si les méthodes privilégiées varient selon le contexte.

En plus de renforcer les capacités relatives aux techniques de sensibilisation (voir ci-dessous), les organisations internationales peuvent offrir un appui significatif en tant qu'observateurs indépendants. Grâce à la recherche, aux enquêtes, à la documentation, à l'analyse et à la dénonciation de menaces, d'abus et de problèmes existants, les actions de sensibilisation peuvent être mieux programmées et réalisées. Il existe plusieurs indices de classement, qui proposent des outils comparatifs pour mesurer, pays par pays, le respect accordé à différentes mesures objectives. Par exemple, le nouveau Conseil des droits de l'homme de l'ONU a

⁵⁹ Ces stratégies pour protéger la société civile sont basées sur des recherches menées par l'ICNL et présentées dans l'article « Safeguarding Civil Society », paru dans *l'International Journal for Not-for-Profit Law*, Vol. 9, N° 3, juillet 2007.

créé l'Examen Périodique Universel (ou UPR en anglais), qui aura comme objectif de mesurer les performances des États membres de l'ONU, en matière des droits de l'homme, au moyen d'un mécanisme commun.⁶⁰

3) Développer les capacités

Le rôle le plus important que peut jouer une organisation internationale est peut-être celui de développer la capacité des OSC locaux d'organiser ou de participer aux processus de réforme juridique et de défendre la société civile, même dans des cas où la réforme n'est pas possible dans l'immédiat. Compte tenu de l'importance d'une direction locale solide, les capacités des individus et organisations locales en matière de législation, d'organisation et de lobbying sont capitales pour la bonne consolidation de l'environnement pour l'activité civique. Le développement des capacités peut inclure la formation et l'amélioration des compétences dans divers domaines, mais il peut aussi prendre la forme d'une facilitation de liens Sud-Sud.

Interventions pour développer les capacités

- *Le dialogue et la discussion.* Les OSC doivent pouvoir participer en personne à des réunions et discussions avec les autorités gouvernementales et les parlementaires.
- *La sensibilisation.* En abordant un problème, la première étape est de le porter à l'attention du public. Que ce soit fait avec des campagnes d'éducation grand public, ou via des campagnes « connaître ses droits » plus ciblées, les OSC ont un rôle clé à jouer dans ce domaine.
- *L'utilisation des médias.* L'usage efficace de tous les médias (journaux, radio, télévision), et l'internet pour dénoncer les violations, informer le public, surmonter l'isolement, toucher les victimes et les bénéficiaires et mobiliser les communautés est essentiel pour sensibiliser et plaider sa cause.
- *L'usage des technologies.* La technologie internet peut être un instrument puissant pour la collecte, l'organisation, la sauvegarde et la diffusion d'information.
- *Capacité de plaidoyer.* La compétence de plaider une cause peut renforcer la réforme législative dans n'importe quel contexte. Il existe de nombreuses publications sur les outils, les techniques et les stratégies disponibles pour ceux qui pratiquent le plaidoyer, et les acteurs internationaux, y compris l'ONU, peuvent aider à renforcer les capacités de plaidoyer, qui sont indispensables aux sociétés civiles dynamiques.
- *La capacité légale.* Très souvent, les OSC ont besoin d'être formées sur le cadre légal existant et sa mise en œuvre, pour les aider à naviguer entre les nombreuses complexités et contradictions des lois et règlements gouvernant leur activité. D'ailleurs, les avocats individuels devraient pouvoir utiliser des procédures domestiques de litige – ainsi que des mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme – pour défendre les OSC menacées.

4) Faciliter le dialogue

Les organisations internationales peuvent faciliter le dialogue en réunissant les OSC, les autorités gouvernementales et les parlementaires dans des conférences, séminaires ou voyages d'étude. Le rôle d'initiation peut s'avérer nécessaire à toutes les étapes de la réforme juridique. Cela n'implique pas pour autant que tous les acteurs internationaux ont la même capacité de l'exercer. Les organisations multilatérales comme l'ONU et les entités régionales sont particulièrement bien adaptées pour le faire. En effet, la participation et la présence des organisations internationales peuvent accroître l'impact des efforts de plaidoyer fournis par les acteurs locaux. En outre, il est plus probable que les autorités gouvernementales et les parlementaires acceptent de participer à des réunions ou des manifestations, sur l'invitation d'acteurs internationaux.

⁶⁰ See the [Universal Periodic Review Mechanism](#) (June 29, 2006).

5) La diplomatie internationale

Dans beaucoup de situations, la diplomatie internationale peut être fondamentale à la défense de la société civile. Cet outil stratégique est clairement une exception à la règle de la responsabilité locale. Les actions diplomatiques internationales sont menées, à juste titre, par des gouvernements et des organisations multilatérales. Cela dit, elles sont entreprises pour soutenir des acteurs locaux et, très souvent, elles complètent d'autres stratégies localement dirigées, telles que la sensibilisation et le lobbying. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'action diplomatique multilatérale a porté ses fruits en faisant avancer les réformes juridiques sur les ONG en Afghanistan (la Mission d'assistance de l'ONU en Afghanistan), en Albanie (la Banque Mondiale), au Kazakhstan (l'OSCE) et en Russie (le G8). L'action diplomatique bilatérale peut également être utile, en fonction de la relation entre les deux (ou plus) pays impliqués. Il est évident que les acteurs internationaux doivent jouer un rôle principal dans cette connexion et rester attentif aux occasions de faire des interventions diplomatiques fructueuses. En même temps, ils doivent être conscients de leur propre crédibilité en tant qu'acteurs externes et ne pas prendre le risque d'affaiblir l'action diplomatique quand cette crédibilité est insuffisante.

V. Liste de contrôle pour la conception de programmes

Application de la réforme juridique

1) Faire une évaluation

- a. Réaliser des analyses contextuelles : examiner l'environnement politique et social de façon globale, afin d'identifier le pour et le contre; regarder aussi les expressions culturelles de l'organisation communautaire et comment l'engagement civique est perçu par différents secteurs de la population ;
- b. Établir une carte des partenaires : identifier les partenaires ayant un intérêt direct dans la promotion ou l'obstruction de la réforme des lois ; identifier les partenaires ayant des obligations et qui doivent en répondre (porteurs de devoirs) ;
- c. Réaliser un bilan complet et professionnel du cadre juridique et réglementaire existant ayant un impact sur la société civile, y compris la ratification de traités et conventions internationaux qui reconnaissent la liberté d'expression et d'association (parmi d'autres) ;
- d. Faire de la publicité pour les résultats de l'évaluation juridique, en les distribuant aux partenaires pour des commentaires et appréciations.

2) Attirer l'attention sur les questions juridiques concernant les OSC

- a. Impliquer les partenaires dans la phase d'évaluation, en soulignant la reconnaissance juridique des droits ;
- b. Attirer l'attention sur le besoin constant de réforme au moyen, par exemple, de réunions trans-sectoriels et d'ateliers locaux, en participant à des événements internationaux et en partageant des pratiques internationales ;
- c. Rester conscient des risques associés à la compensation des législateurs locaux.

3) Soutenir des groupes de rédaction inclusifs et trans-sectoriels

- a. Soutenir un processus s'appuyant, dès le début, sur un groupe de rédaction inclusif et trans-sectoriel ;
- b. Agir en tant qu'initiateur, en réunissant les partenaires et en offrant un espace pour l'échange d'information ;
- c. Permettre et favoriser une direction locale du groupe de rédaction.

4) Promouvoir la participation du grand public

- a. Diffuser les projets de loi/règlement à toute la communauté d'OSC via des moyens convenables, y compris par courrier électronique, par Internet, dans les journaux, etc. ;
- b. Solliciter des réactions et des commentaires sur les projets de loi/règlement ;
- c. Mettre en place des mécanismes clairs par lesquels les réactions peuvent donner lieu à des modifications significatives des projets de loi/règlement ;
- d. Faire de la publicité pour les résultats de la phase de réactions/commentaires ;
- e. Considérer les bénéfices de manifestations permettant le débat public, telles que des réunions d'experts, des réunions dans les mairies, des conférences et des ateliers nationaux, etc.

5) Consolider la réforme grâce à des liens transfrontaliers

- a. Tenir compte des bénéfices de réunions, conférences et manifestations régionales ou internationales, pour renforcer l'expertise locale ;

- b. Tenir compte de l'appel ou de l'intervention des organismes régionaux des droits de l'homme et/ou des organisations intergouvernementales.

6) Soutenir la réforme avec une expertise technique

- a. Offrir ou faciliter l'obtention d'une expertise internationale indépendante, professionnelle et comparative, sur des questions locales ;
- b. Aider les partenaires locaux à comprendre les approches réglementaires alternatives qui sont disponibles, les avantages et désavantages de chacune d'elles et les conséquences de diverses options juridiques ;
- c. Travailler afin de soutenir et non pas supplanter les partenaires locaux.

Suite à la réforme juridique

1) Aider à l'application de la loi

- a. Former les régulateurs gouvernementaux sur les nouveaux cadres juridiques ;
- b. Aider dans la préparation des règlements de la mise en œuvre et dans le développement de formulaires et documents modèles destinés aux régulateurs gouvernementaux ;
- c. Éduquer les représentants des OSC sur leurs droits et devoirs dans le nouveau cadre juridique ;
- d. Préparer des documents éducatifs sur le nouveau cadre juridique au bénéfice des représentants du gouvernement et des OSC.
- e. Rester alerte et réactif aux problèmes de mise en vigueur s'ils surviennent.

2) Surveiller et évaluer les nouveaux cadres juridiques

- a. Prendre en considération le rôle des organismes « chiens de garde » et la manière de les rendre plus efficaces.
- b. Développer et mettre en œuvre des outils de suivi, spécifiques au contexte.

Au-delà de la réforme juridique : défendre les OSC dans des circonstances difficiles

1) Définir une stratégie protectrice réaliste

- a. Évaluer l'environnement général, les défis particuliers auxquels font face les OSC et des stratégies réalistes en réponse ;
- b. Penser aux perspectives à long terme en sélectionnant la stratégie appropriée.

2) Mettre en œuvre une stratégie protectrice

- a. Surveiller les aspects réussis ou problématique de la stratégie et rester prêt à l'adapter si nécessaire.
- b. Profiter des occasions pour consolider le travail, grâce à :
- La mise en place d'alliances et de réseaux de soutien ;
 - La sensibilisation, localement ou internationalement ;
 - Le renforcement des capacités des OSC locales ;
 - La facilitation du dialogue entre les OSC et le gouvernement, ou avec d'autres partenaires ;
 - L'utilisation de la diplomatie internationale.

Annexe A : Foire aux Questions (FAQ)

Qu'est-ce que la société civile ?

Il existe une multitude de définitions du terme « société civile », et sa signification, toute comme sa portée, font actuellement l'objet de débats et de discussions. Dans sa politique d'engagement avec les OSC (2001), Le PNUD définit les organisations de la société civile et situe sa propre collaboration de la façon suivante : « les OSC sont **des acteurs non étatiques, à but non lucratif et sans ambition politique. Le PNUD collabore avec des OSC dont les objectifs, les valeurs et la philosophie de développement correspondent aux siens.** » D'autres définitions se trouvent sur les sites web indiqués dans l'Annexe B.

Dans quelle mesure les OSC sont-elles concernées par le droit international ?

Le droit international concerne la société civile et les OSC dans la mesure où les libertés et droits fondamentaux sont ancrés dans certains instruments juridiques, y compris les libertés d'association, de rassemblement et d'expression – sources desquelles coule la société civile et bases fondamentales de protection des OSC. La liberté d'association donne aux individus le droit de créer des associations, des partis politiques, des syndicats et d'autres groupes composés de membres, pour défendre des intérêts collectifs. La signification et la portée de ce droit continuent de se développer et de s'affiner dans les accords et résolutions de l'ONU, comme dans l'interprétation des tribunaux et des commissions opérant sous l'égide des traités de l'ONU ou de dispositifs régionaux pour les droits de l'homme.

Les OSC ont-elles des droits au regard du droit international ?

Oui. Si les conventions et traités internationaux garantissant la liberté d'association et d'expression s'appliquent surtout aux individus, certaines garanties s'étendent également aux entités collectives.

Les OSC sont-elles, en règle générale, gouvernées par une seule loi ?

Non. Les OSC sont gouvernées par tout un éventail de lois et de règlements, touchant, parmi d'autres, aux questions de déclaration et de fiscalité, d'activité économique et de financement public, de volontariat et de philanthropie. Dans certains pays, il peut exister une seule loi, qui couvre des nombreux aspects du « cycle de vie » d'une OSC, mais il y aura toujours d'autres aspects, tels la TVA, les contrats sociaux ou la participation à l'élaboration de politiques, qui sont traités dans d'autres chapitres de la législation.

Existe-t-il une loi « modèle » ?

Non. La conception et la rédaction des lois ayant un impact sur la société civile sont des processus propres aux besoins et à la culture du pays en question. Il n'y a pas de taille unique – le PNUD doit travailler avec ses partenaires locaux pour concevoir les lois les plus adéquates et bénéfiques pour tous. Cependant, l'ICNL détient une myriade de matériels et de manuels, qui sont disponibles dans sa bibliothèque en ligne, et qui donnent les bases et les principes nécessaires au développement de lois et de règlements adaptés.

Que signifie « sans but lucratif » ?

« Sans but lucratif » est utilisée plutôt que « à but non lucratif » pour souligner qu'un critère définissant est en effet l'intention de l'organisation de ne pas faire de profits pour le bénéfice privé. Il est possible qu'une telle organisation fasse des bénéfices de temps en temps, mais cela ne constitue pas son objectif principal. D'ailleurs, son objectif n'est pas non plus de distribuer une partie de ses profits pour le bénéfice privé. La

caractéristique qui distingue les organisations sans but lucratif de celles ayant des buts lucratifs, c'est que les premières sont gouvernées par le principe de non-redistribution.

Les OSC peuvent-elles légalement participer à des activités politiques ?

La réponse dépend du cadre juridique et de la définition d'activité « politique ». Le plus souvent, les OSC peuvent participer à des activités de politique publique, qui peuvent comprendre la recherche et la formation, le lobbying, et la publication de politiques. En effet, selon les normes internationales en matière de liberté d'expression, les OSC devraient, comme tout individu, pouvoir s'exprimer librement sur toutes les questions d'importance publique, y compris la législation existante ou proposée, les actions et politiques de l'état, et les élus ou candidats pour des postes publiques. Dans beaucoup de cas cependant, des restrictions empêchent les OSC de participer à des activités électorales, telles que les campagnes ou la collecte de fonds pour des partis politiques ou des candidats.

Existe-t-il des « bonnes pratiques » en matière de réglementation des OSC ?

Oui. En plus des normes définies par le droit international, nous pouvons aussi parler de « bonnes pratiques » pour la réglementation de la société civile. Le droit international établit des limites assez générales, en explicitant, par exemple, que l'état doit garantir aux individus le droit de créer une association. Mais beaucoup, sinon la plupart des questions réglementaires ne sont pas couvertes par le droit international. Dans ces cas, il faut examiner les bonnes pratiques réglementaires. Prenons, par exemple, la question de savoir si les OSC devraient pouvoir participer directement à des activités économiques. Selon notre étude des approches réglementaires dans plus de 100 pays, nous pouvons conclure qu'une OSC devrait pouvoir participer directement à des activités économiques, sous certaines conditions.

Pour une liste de contrôle basique des mesures à inclure dans la législation gouvernant les OSC et qui sont compatibles avec les principes internationaux généralement acceptés, consultez la check-list des lois sur les OSC de l'ICNL.

Quelle est la première étape de la promotion de la réforme juridique relative aux OSC ?

La première étape est de réaliser une évaluation. Une évaluation professionnelle doit comprendre :

- 1) Une analyse contextuelle – c'est-à-dire, qui va au-delà de la loi, pour examiner l'environnement plus général ainsi que les opportunités et les obstacles à la réforme.
- 2) Une carte des partenaires – c'est-à-dire l'identification des partenaires ayant un intérêt direct dans la promotion ou l'obstruction de la réforme des lois.
- 3) Une étude complète et professionnelle du cadre législatif et réglementaire existant, ayant un impact sur la société civile.

Qui devrait diriger la réforme des lois gouvernant la société civile ?

La réforme des lois gouvernant la société civile devrait être dirigée par des institutions et des individus locaux. Le rôle des organisations internationales est de servir de catalyseur à tous les niveaux.

Qui d'autre devrait être impliqué dans le processus de réforme juridique ?

Cela dépend de la nature du processus de réforme. Néanmoins, le processus aurait plus de chances de réussir s'il est inclusif et participatif. Parmi les partenaires du processus, on devrait retrouver les représentants des

OSC et du gouvernement, et aussi, à titre d'exemple, des parlementaires, des représentants du monde de l'entreprise ou des universitaires.

Annexe B : Ressources sur la Société civile

- Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA): <http://www.arnova.org/>
- Center for Advancement of Philanthropy: <http://www.capindia.org/introduction.htm>
- Centre on Philanthropy and Civil Society: www.philanthropy.org
- Charity Commission for England and Wales
<http://www.charity-commission.gov.uk/tcc/intprog.asp>
- CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation: www.civicus.org
- Civil Society International: <http://www.civilsoc.org/>
- Société Civile : l'Organisation des États Américains: www.civil-society.oas.org
- CIVITAS: The Institute for the Study of Civil Society: www.civitas.org.uk
- Freedom House: www.freedomhouse.org
- Global Legal Information Network: www.glin.gov
- Global Policy Forum: <http://www.globalpolicy.org/ngos/index.htm>
- Banque Interaméricaine de Développement : la Société Civile:
<http://www.iadb.org/resources/civilsociety/index.cfm?lang=fr>
- Inter Press Service News Agency, Civil Society the New Superpower:
http://ipsnews.net/new_focus/c_society/index.asp
- International Center for Not-for-Profit Law: www.icnl.org
- Johns Hopkins University: www.jhu.edu/~ccss/
- The Comparative Nonprofit Sector Project: <http://www.jhu.edu/~cnp/>
- Legislation Online (OSCE region): www.legislationline.org
- London School of Economics, Centre for Civil Society: www.lse.ac.uk/collections/CCS
- Open Society Institute Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations:
http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/lawguide_20040215
- L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, Société Civile :
http://www.oecd.org/departement/0,3355,fr_2649_34495_1_1_1_1_1_1,00.html
- PRIA – An International Centre for Learning and Promotion of Participation and Democratic Governance:
<http://www.pria.org>
- Public Interest Law Initiative: www.pili-law.org
- Rights International: <http://www.rightsinternational.org/>
- La Commission européenne et la société civile : http://ec.europa.eu/civil_society/index_fr.htm
- Le Fonds monétaire international et la société civile : <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/civf.htm>
- L'Organisation des Nations unies et la société civile : <http://www.un.org/fr/globalissues/>

- La Banque mondiale et la société civile : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTTOPICSFRENCH/EXTCSOFRENCH/0,,menuPK:1154059~pagePK:220469~piPK:220475~theSitePK:1153825,00.html>
- Union of International Associations: Web Resources on Civil Society: <http://www.uia.org/civilsoc/links.php>