

**NICOLAS LEROUX, *LA CONDITION JURIDIQUE DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES INTERNATIONALES*, BRUXELLES/COWANVILLE, BRUYLANT/YVON BLAIS, 2010**

*Marlie Bélanger\**

Le phénomène des organisations non gouvernementales internationales (ONGI) n'est pas nouveau. Pourtant, la place qu'occupent les ONGI, l'importance qu'on leur accorde ainsi que leur nombre ont particulièrement augmenté dans les dernières décennies<sup>1</sup>. Dans le système international en constant mouvement où les interactions entre les différents acteurs sont mondialisées et diversifiées<sup>2</sup>, le rôle des ONGI est donc appelé à changer, à évoluer et à se transformer. Afin d'en comprendre les subtilités, Nicolas Leroux, dans son livre *La condition juridique des organisations non gouvernementales internationale*, pose les bases d'une réflexion sur le caractère juridique du statut des ONGI, qu'il définit comme étant « formellement, tout groupement privé à but non lucratif »<sup>3</sup>.

Plus spécifiquement, Nicolas Leroux se penche sur l'étude du « régime juridique de l'existence et de l'action internationale de l'ONG »<sup>4</sup>. Docteur en droit et avocat au cabinet LALIVE à Genève, l'auteur tente de circonscrire la capacité juridique des ONGI, les structures légales qui régissent leurs actions au niveau international ainsi que la mise en œuvre de cette réglementation. Méthodologiquement, l'auteur opte pour une « approche globale, empirique et idéologiquement neutre »<sup>5</sup>. Divisé en deux parties, le livre traite dans un premier temps de la liberté d'exister des ONG pour ensuite, dans un deuxième temps, analyser la liberté qu'ont les ONG de participer aux débats et d'ainsi contribuer au développement normatif du système international. En somme, l'auteur essaie de saisir comment les ordres juridiques nationaux et internationaux reconnaissent et prennent en compte l'existence et la pratique des ONGI.

Pour l'auteur, les ONGI jouent un rôle important dans la sphère internationale : elles permettent à la société civile de s'exprimer, d'être représentée et d'entreprendre un dialogue dans le débat public<sup>6</sup>. Les ONGI sont des entités relevant

---

\* Étudiante à la maîtrise à l'ENAP.

<sup>1</sup> Nicolas Leroux, *La condition juridique des organisations non gouvernementales internationales*, Bruxelles, Bruylant; Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2010 à la p 8.

<sup>2</sup> *Ibid* à la p 344.

<sup>3</sup> *Ibid* à la p 6. L'auteur explique que cette définition n'est d'aucune façon une définition générale de l'ONG à l'international, mais représente un choix arbitraire ayant pour but de circonscrire le champ de l'étude réalisé.

<sup>4</sup> *Ibid* à la p 17.

<sup>5</sup> *Ibid* à la p 18.

<sup>6</sup> *Ibid* à la p 502. L'auteur expose le fait que les ONGI servent l'intérêt général commun dans le débat public et permettent la défense d'intérêts sur des questions particulières. Les ONGI ont donc le rôle de partenaire des entités publiques.

en premier lieu du droit interne. Cependant, « la pratique quotidienne des ordres juridiques d'ONG révèle une autonomie réelle beaucoup plus importante que ne le laisse supposer leur soumission à l'ordre public de chacun des États sur le territoire desquels elles déploient leurs activités »<sup>7</sup>. Les États ne peuvent appliquer leurs lois que dans les limites de leur compétence, et donc seulement en réponse à des effets ressentis sur leur territoire<sup>8</sup>. Pour l'auteur, c'est à ce moment que le droit international devrait intervenir en venant coordonner les régimes juridiques nationaux afin de créer des mécanismes de contrôle et une réglementation commune. Le droit international aurait alors pour tâche d'harmoniser les aspects touchant à la condition juridique des ONGI. De plus, l'auteur soutient que « c'est un rôle de collaboration que le droit assigne aux ONG, qui doit être compris en rapport avec une trame cohérente d'institutions publiques centrée autour des États »<sup>9</sup>.

Afin de poser les bases d'une compréhension commune, l'auteur développe dans la première partie du livre les fondements juridiques des ONGI. En ce sens, c'est à travers la norme coutumière qu'est la liberté d'association que se sont développées les organisations non gouvernementales. Cette liberté tant positive que négative<sup>10</sup> est règlementée dans un premier temps par le droit interne. Elle est ensuite régie par le droit international qui définit les limites de l'ingérence possible des États dans ce droit d'association. Plus spécifiquement, le régime juridique commun des ONGI inclut le droit d'être propriétaire de biens réels, de contracter, d'ester en justice et le rend imputable de ses actes. Malgré cette uniformité sur les capacités premières des ONGI, la capacité juridique de celles-ci demeure restreinte puisqu'encadrée par le droit interne auquel les ONGI sont souscrites.

Les ordres juridiques nationaux et le modèle libéral<sup>11</sup> – largement accepté et reproduit par tous<sup>12</sup> – ont notamment permis à des ONGI telles que le Comité international olympique (CIO) et l'Église catholique<sup>13</sup> de développer des cadres normatifs qui leur sont propres. En ce sens, ces deux ONGI se sont autonomisées et ont mis en place des mécanismes qui permettront de conserver leur ordre juridique<sup>14</sup>. L'auteur souligne donc que l'autonomie des rapports juridiques des ONGI ne peut être reconnue que par les rapports qu'elles entretiennent avec le pouvoir juridique étatique. En somme, les ONGI, telles que les ordres olympique et catholique dépendent de la reconnaissance de leur autonomie par les États auxquels elles sont rattachées.

---

<sup>7</sup> *Ibid* à la p 179.

<sup>8</sup> *Ibid*.

<sup>9</sup> *Ibid* à la p 494.

<sup>10</sup> *Ibid* à la p 47. Pour l'auteur, la liberté négative est de ne pas adhérer à une ONGI alors que la liberté positive est le fait de pouvoir créer, adhérer et de mettre en œuvre la capacité de faire fonctionner à une ONGI.

<sup>11</sup> *Ibid* à la p 512. Selon l'auteur, le modèle libéral introduit la notion de marché à travers laquelle s'articule la réglementation des ONGI et de leurs activités opérationnelles et militantes.

<sup>12</sup> *Ibid* à la p 25. Selon l'auteur, le contenu et la portée de la liberté d'association correspondent au choix positif en faveur d'un modèle libéral d'organisation et ce tant au niveau des structures juridiques nationales qu'internationales.

<sup>13</sup> *Ibid* à la p 121. L'auteur explique que l'Église catholique représente un groupement rassemblant des individus autour de la poursuite d'un but précis. En ce sens, elle constitue donc une organisation privée et ne peut être associée à l'État du Vatican.

<sup>14</sup> *Ibid* à la p 159.

L'auteur démontre également que le rôle des ONGI s'est accru dans les relations internationales, et ce, notamment grâce à une grande coopération avec les organisations intergouvernementales (OI). Sur le plan opérationnel, les OI auront tendance à déléguer et à sous-traiter avec des ONGI sur le terrain. Ce partenariat avec les institutions publiques permet alors à l'ONGI d'être « pleinement associée à l'action internationale et constitue *de facto* un rouage essentiel de la gouvernance internationale »<sup>15</sup>. Quelques fois, les ONGI souscrivent à des régimes spéciaux dans le droit interne. En ce sens, elles bénéficient d'un statut juridique particulier, souvent semblable à celui des OI. L'auteur expose notamment le fait qu'aucun statut juridique n'est préexistant et universel, laissant ainsi place à toutes les possibilités<sup>16</sup>.

Encore récent, le phénomène des ONG à l'international résulte de « l'internationalisation des modes de régulation étatique »<sup>17</sup> et se transpose également dans un partenariat et un dialogue entre les ordres nationaux et les ONGI. Oscillant entre un rôle opérationnel et militant, les ONGI servent de canaux d'information, contribuent grâce à leur expertise, permettent à la société civile de s'exprimer et d'accéder à des moyens de pression au niveau supranational. Les ONGI ont donc pour mission de participer et de diversifier le débat public, notamment par le biais des statuts consultatifs des OI. Basée sur le modèle développé par le Conseil économique et social des Nations Unies (ÉCOSOC), cette participation est encadrée, garantie et limitée par les OI. En effet, les ONGI doivent apporter une certaine expertise et contribuer au développement des travaux de l'OI. En somme, le droit interne intervient seulement dans la qualification juridique de l'ONGI. Par la suite, le droit international prend le relais pour reconnaître la personnalité juridique de l'entité. C'est donc au niveau supra-étatique que seront définis les droits et les obligations internationales, et ce, en fonction des entités concernées par la qualification de l'ONGI<sup>18</sup>.

Dans un deuxième temps, l'auteur aborde le fait que les ONGI possèdent également d'autres moyens pour participer aux prises de décisions. L'auteur souligne notamment la possibilité pour les ONGI d'instruire des plaintes devant certaines juridictions internationales en respectant leurs conditions respectives. Pourtant, ce type de participation reste très limitée et relativement rare. En effet, « [l']action des ONG sur le déclenchement de l'instance internationale se concentre donc sur des moyens informels »<sup>19</sup>. En ce sens, les ONGI peuvent contribuer à la juridiction internationale à travers une participation en qualité de tiers, soit en tant qu'intervenant ou d'*amicus curiae*<sup>20</sup>. Le manque d'uniformité dans les termes et l'octroi sur une base discrétionnaire du titre de participant rend notamment complexe une définition commune. Grâce à leur expertise, les ONGI peuvent demander d'exposer leur opinion au juge. Pour ce faire, les ONGI doivent soit disposer « d'un intérêt juridique direct à

---

<sup>15</sup> *Ibid* à la p 193.

<sup>16</sup> *Ibid* à la p 231.

<sup>17</sup> *Ibid* à la p 498.

<sup>18</sup> *Ibid* à la p 257.

<sup>19</sup> *Ibid* à la p 477.

<sup>20</sup> *Ibid* à la p 382. Strictement traduit par « ami de la cour ».

la décision à venir »<sup>21</sup>, soit « d'un intérêt lié à leur appartenance à une communauté dont l'intérêt général sera affecté par la décision à venir »<sup>22</sup>. À titre d'exemple, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a établi, et ce, depuis la première affaire contentieuse, que les ONG pouvaient participer à titre d'*amicus curiae* au regard des articles 44 et 62 de son règlement<sup>23</sup>.

L'auteur affirme également que cette participation en qualité de tiers par les ONGI reste très emblématique du modèle libéral où la logique du marché prédomine et où « un véritable marché aux idées »<sup>24</sup> émerge. De plus, l'obtention du statut consultatif à l'ÉCOSOC constitue une source d'influence importante pour les ONGI, qui se traduit notamment par un accès privilégié aux bureaux et aux fonctionnaires des Nations Unies ainsi que par la possibilité d'y faire du lobbying. En somme, « l'influence des ONG est seulement diffuse : importante, mais impuissante à produire, à elle seule, des instruments de droit international par la voix des États »<sup>25</sup>.

L'organisation du texte, divisé en deux grandes parties et sous-divisé en plusieurs chapitres, permet une lecture rythmée et dynamique. Grâce aux conclusions de chaque section, il est possible de retenir facilement les informations pertinentes et essentielles aux sujets traités. Cependant, la structure des phrases et l'explication des concepts très théoriques en droit, expliqués de façon complexe, gênent la compréhension. De plus, la multitude d'exemples et les nombreux détails sur certains sujets auraient avantage à être moins abondants afin d'alléger et de faciliter la lecture. Par son style d'écriture, le livre s'adresse donc à un public averti. En ce sens, il aurait été judicieux de rendre l'ouvrage plus accessible considérant l'actualité du sujet et la variété de lecteurs possibles. Également, l'auteur a choisi de mettre en lumière les schémas proposés par le droit positif, et ce, en faisant abstraction des autres approches idéologiques possibles. Il aurait été pertinent que l'auteur définisse le cadre idéologique dans lequel il évolue et analyse la condition juridique des ONGI.

---

<sup>21</sup> *Ibid* à la p 463.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid* à la p 454.

<sup>24</sup> *Ibid* à la p 468.

<sup>25</sup> *Ibid* à la p 349.