

# Transnational Associations

The review of the Union of International Associations

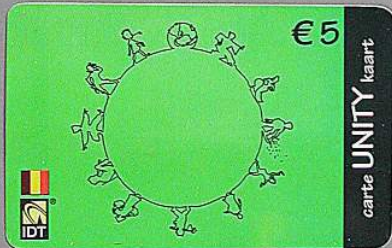


3/95

What is  
Civil Society ?

Qu'est-ce que  
la société civile ?

Revue bimestrielle  
mai, juin 95  
Bureau de dépôt Bruxelles X



# Associations transnationales

La revue de l'Union des associations internationales

## Transnational Associations

### *Associations transnationales*

*Transnational Associations* is a unique bilingual journal whose aim is to deal with major current problems within the perspective of international nongovernmental organizations. It is intended to provide a forum for authoritative information and independent reflection on the increasing role played by these organizations in the international system, and on its philosophical, political, economic or cultural implications.

The approach is intrinsically interdisciplinary, and calls for both specialist expertise and practitioner experience in transnational association matters. *Transnational Associations* provides background information about the actions and achievements of international associations, and insight into their interrelations with intergovernmental organizations. It covers a wide range of topics, among which social organization, humanitarian law, scientific cooperation, language and culture, economic development, to cite just a few.

The programme of the review, in accordance with the principles of the UIA, clarifies general awareness concerning the association phenomenon within the framework of international relations and, in particular, informs associations about aspects of the problems which they tend to share or which are of common interest to them. Contributors to the journal review include association officers, research workers and specialists of association questions who engage only themselves.

Founded in Brussels in 1907 as the Central Office of International Associations, the UIA became a federation under the present name in 1910 at the 1st World Congress of International Associations. Activities were closely associated with the Institut international de bibliographie, which later became the International Federation for Documentation. Its work contributed to the creation of the League of Nations and the International Institute of Intellectual Cooperation (the predecessor of UNESCO). During the 1920s, the UIA created an International University, the first of its kind.

The UIA has consultative relations with UNESCO, UN/ECOSOC, and ILO. It collaborates with FAO, the Council of Europe, UNITAR, and the Commonwealth Science Council.

*Associations transnationales est la seule revue traitant des grands problèmes contemporains dans la perspective des organisations internationales non gouvernementales. Elle se propose d'apporter des éléments d'information provenant des sources les plus autorisées, propres à susciter une réflexion indépendante sur l'affirmation du rôle joué par ces acteurs dans le système international et sur les aspects philosophiques, politiques, sociaux et culturels de cette évolution.*

*La visée adoptée est essentiellement interdisciplinaire et fait appel au savoir comme à la pratique des spécialistes du champ d'action des associations transnationales. Les documents, articles et études publiés par Associations transnationales traitent également des liens établis entre celles-ci et les organisations intergouvernementales. Les domaines couverts s'étendent aux problèmes de société, au droit humanitaire, à la coopération scientifique, aux questions linguistiques et culturelles, au développement économique ou à tout phénomène affectant la vie de ces associations.*

*Le programme de la revue, conformément aux buts de l'UIA, vise à éclairer l'opinion sur la signification de la dimension associative des relations internationales, notamment en informant les associations au sujet des questions qui relèvent de leurs domaines ou affectent leurs intérêts communs. Les textes des auteurs publiés par la revue (dirigeants d'associations, chercheurs et spécialistes des questions associatives) n'engagent que leur opinion.*

*L'UIA a été créée officiellement en 1910 à Bruxelles au cours du premier congrès mondial des associations internationales. Ses fondateurs, le Sénateur Henri La Fontaine, prix Nobel de la Paix 1913 et Paul Otlet, Secrétaire général de l'Institut international de bibliographie, avaient mis sur pied en 1907 «Office central des institutions internationales» auquel l'UIA succéda sous la forme de fédération. En 1914, elle regroupait 230 organisations, soit un peu plus de la moitié de celles qui existaient à l'époque. L'UIA devait incarner, dans l'esprit de ses fondateurs, les aspirations internationalistes et les idéaux de paix qui animaient les associations et qui allaient aboutir en 1920 à la création de la Société des Nations.*

*L'UIA a obtenu le statut consultatif auprès de l'ECOSOC, de l'UNESCO et de l'OIT. Elle collabore avec l'UNITAR, la MO et le Conseil de l'Europe. Elle entretient des relations générales et ponctuelles avec les organisations régionales.*

## Sommaire 3/1995

The notion of *civil society* in Greater Europe  
by Frits Hondius  
Page 130

Le concept et les notions de *société civile*  
par Paul Ghils  
Page 136

NGOs and civil society: some realities and distortions  
by Anthony J.N. Judge  
Page 156

La Convention européenne sur la reconnaissance de  
la personnalité juridique des organisations internationales  
non gouvernementales  
par Made-Odile Wiederkehr  
Page 181

**Text** of the European Convention on the recognition of the legal  
personality of international non-governmental organisations  
*Texte de la Convention européenne sur la reconnaissance de  
la personnalité juridique des organisations non gouvernementales*  
Page 190

# The notion of 'Civil Society' in Greater Europe

by Frits W. Hondius

## The Emergence of the Notion of 'Civil Society'

The catalogue of concepts which we consider essential to describe the world we want to live in has been enriched in recent years by a new notion: the 'civil society.' A headline in *Le Figaro* of 1st January 1995 concerning Chechnya reads 'La société civile fait de la résistance'. Readers are supposed to understand what that means. The importance given to 'civil society' today is all the more striking when one considers its almost total absence from the vocabulary only a few years ago.

In 1991, I received a telephone call from a conscientious English translator in the Council of Europe, who was working on a document I had written in which 'civil society' appeared. He informed me that there was no such a thing, at least not in his dictionaries. The latest Council of Europe handbooks confirm his statement. The English-French "Lexique" (June 1993) ignores the term altogether. The French-English version (1994) defines 'société civile' as 'non-commercial partnership'. For example, many French law firms are incorporated 'Sociétés Civiles'.

In the December 1994 issue of *Voluntas*, an international journal of non-profit organisations, David Horton Smith rightly called Civil Society the 'understudied research topic'. Many researchers mention it, but nobody cares to define it.

In the following, I intend to discuss what place, if any, 'civil society' occupies in the instrumentarium of three closely interconnected organisations in Greater Europe: the European Union (15 States), the Council of Europe (34 States) and the Organisation (formerly Conference) on Security and Cooperation in Europe (53 States). These organisations are concentric rings: each member state of a smaller circle is also a member of the larger circle. Moreover, the three organisations have a growing identity of concerns. Whilst in the past, the CSCE was best known for its work on security, the Council of Europe for human rights, and the European Union for the single market, today all three deal in their own specific way with all these matters.

## The first Swallow

In July 1989 Mikhail Gorbachev, leader of what was then the Soviet Union, declared the intention of his country to start building a 'common European home'. As platform for his speech, he chose the Council of Europe's Parliamentary Assembly. He spoke about 'glasnost', 'perestroika' and above all about security. He was very preoccupied with military might, out of proportion to the diminishing security problems now that the Cold War was over. In his speech, which was probably addressed as much to people back home as to Europe, he contrasted the immense resources of the military/industrial complex with the chronic scarcity of resources in the non-military sector. He also spoke about the military obsession with secrecy, as contrasted to 'glasnost', i. e. the process of communication, human relations, openness and the breaking down of walls characterising the non-military world. However, he did not say a word about the 'civil society.' If he was familiar with the concept at all, it probably meant to him the opposite of military power. That was precisely the meaning given to it six years later, in the *Figaro* headline quoted above. Non militaristic 'civil society' in Russia includes several prominent military leaders who are opposed a military solution for a civil problem.

## Human Rights, Democracy, Rule of Law

As from 1989, the rapprochement between Eastern and Western Europe concentrated in the Council of Europe, the only political organisation in Europe which was ready to admit East European States (10 States at the time of writing). The essential condition for admission is respect for human rights, genuine democracy and the rule of law. Put forward originally in 1949 in the Statute of the Council of Europe, this triad later found its way into basic documents of the other fora, notably the CSCE (now OSCE) which enshrined them on 21 November 1990, a full fifteen years after the Helsinki Act, into the Paris Charter for a New Europe.

While it is difficult to see what, if anything, 'civil society' can add to the three principles just mentioned, it fosters a climate favorable to their development.

### **Society in Motion**

A characteristic feature of 'civil society' is that it describes a society in motion. This aspect is particularly important for the OSCE which has evolved from a sterile forum of states belonging to two diametrically opposed political camps, into a group of states which acknowledge the need for dialogue on the basis of shared values.

Ever since the Final Act of Helsinki of 1 August 1975, the CSCE has been described as a 'process'. Its documents speak of 'fundamental changes', 'development', 'reform', 'building', 'greater involvement', 'strengthening' and 'transition'. They start from the assumption that we live in an imperfect world, but one that is capable of improvement.

It was not until December 1994 that the term 'civil society' made a very modest debut in a CSCE document, ie in the Budapest Document entitled 'Towards a genuine partnership in a new era'.

### **'Civil Society' going on record**

The term 'civil society' has a long history in political theory. More than two thousand years ago it was used by Cicero ('societas civilis'). In the late 18th and in the 19th Centuries it reappeared in the writings of Locke, Rousseau and Hegel to describe a particular aspect of the political order, i.e. forms of association which are spontaneous, as distinguished from the State.

The big bang of 'civil society' occurred in the late 1980s during the decline of communism. It came to mean the grassroots pressure groups which opposed monopolistic state power. A key reference text was a contribution by the Soviet theorist Fedor Burlatsky to the July 1988 issue of *Marxism Today*.

'Civil society' also acquired significance

in the work of intergovernmental organisations. Ever since the 1971 UN Environment Conference in Stockholm, major intergovernmental conferences have been accompanied by parallel events organised by non-governmental organisations (NGOs). 'Civil society' was for the first time used to denote this process during the preparations for the United Nations Environment and Development Conference (Rio de Janeiro, 1992). It described the aggregate of NGOs and other popular movements, many of which had a pugnacious attitude toward government and business (Greenpeace, Friends of the Earth).

'Civil society' language made its entry into official documents of the European Union in connection with the latter's actions in favour of developing countries. An early reference appeared in November 1992, in a text adopted by the Council of Ministers relating to development aid. The Council expressed its support for '...agents in civil society in developing countries: associations, professional groups, local authorities and village groups, in order to foster ... full and complete participation by the population in economic and social developments and the strengthening of democracy'. 'Civil society' is used here as the ideal of a better society, not yet fully realised, but within reach.

With regard to Central and Eastern Europe, references to the 'civil society' were made during a Conference in Strasbourg on 6 and 7 December 1993, jointly organised by the Council of Europe and the European Union, on "Democratic Institution Building in Central and Eastern Europe". Under the heading 'NGOs and civil society' the conference praised the 'major role of civil society' in Central and Eastern Europe' and the salutary action therein of NGOs and private foundations with regard to such subjects as human rights, education, solution of conflicts and easing of ethnic tensions.'

### **The 'Civil Society' redefined**

In an essay entitled 'Toward Democratic Consolidation' in *The Journal of Democracy*, June 1994, Larry Diamond defines 'civil society' as

follows: 'the realm of organized social life that is voluntary, self-generating, (largely) self-supporting, autonomous from the state and bound by a legal order or set of shared rules.'

In a paper "Legal Framework for Civil Society in Russia: from Right to Association to the Charity Law", presented in September 1994 to the NCVO Charity Law Conference in England, Nina Belyaeva explains that the notion of 'civil society' not only denotes a sector of public life that is independent from state structures. It also plays an important role in cleaning up within the voluntary sector itself, notably in order to eliminate monopolistic or party-dominated NGOs.

In its global context, the notion of the 'civil society' was examined in depth in January 1994 at a Conference organised in Strasbourg by Interphil (International Standing Conference on Philanthropy), during which Robin Guthrie delivered the Henri de Koster Lecture entitled "Civil, civic or servile?". He emphasised the action of voluntary organisations. The State should provide a legal framework for such action but not interfere with it.

European cornerstones of this framework are on the one hand the European Convention on Human Rights which guarantees the freedom of association and on the other hand the European Convention on the recognition of the legal personality of international nongovernmental organisations (NGOs). In November 1995, the Liaison Committee of NGOs accredited with the Council of Europe will organise in Vilnius a conference on 'NGOs and the Civil Society'. It can be expected that the term 'civil society' will be reexamined on this occasion and that the conference will try to show what it adds to the existing category of 'civil society' groups such as non-governmental organisations, not-profit organisations, associations and charities.

### **Absence of 'Civil Society' from Intergovernmental Texts**

**The notion of 'civil society' does not appear in any of the three major international acts adopted in Europe since the downfall of Com-**

munistism, even though at that time the determining role of 'civil society' movements in the countries concerned was patently clear. Not a word in the CSCE Charter of 21 November 1990, the Maastricht Treaty of 15 December 1991 establishing the European Union or the Vienna Declaration adopted on 9 October 1993 by the Heads of State and Government of the member States of the Council of Europe. The latter Declaration hailed the victory of democracy over communist oppression and stressed in this connection the importance of human rights, free elections, protection of minorities and the combat against intolerance. However, the draftsmen missed a golden opportunity for giving a salute to the 'civil society' movement. The most plausible explanation why 'civil society' does not appear in any of the three texts is that they were negotiated by ministers, diplomats and civil servants, not by 'civil society' activists. Moreover, 'civil society' had arisen in the internal context of East European countries rather than at a Pan-European level.

### **Institutional arrangements**

The place accorded to the 'civil society' concept in the evolution of Council of Europe, OSCE and European Union has followed parallel paths.

All three organisations have an intergovernmental and a parliamentary body (inter-parliamentary in the case of the Council of Europe and the OSCE). The question whether also NGOs should be given an officially acknowledged status has been answered differently.

The Council of Europe, in its statutory Resolution of May 1951, laid the basis for cooperation with international NGOs. In 1972, the conditions for this cooperation were detailed in Resolution (72) 35 on Rules for consultative status, along the same model as that instituted by Article 71 of the UN Charter. Several hundred NGOs enjoy this status at present. The Rules were revised and strengthened by Resolution (93) 38.

Until this day, the European Union has no general statutory provision for NGOs, despite its claim to be a 'People's Europe' and the

fact that Brussels is teeming with such bodies, mostly lobbies for the promotion of commercial, professional or other interests. The initiative towards the creation of a 'European Association' statute, while recognising the useful role of voluntary bodies in the construction of Europe was motivated not so much by their role qua NGOs but by their considerable economic weight ('économie sociale'). Curiously, the only direct recognition of NGOs by the Union has been reserved for such bodies outside the Union. A report of the Commission on cooperation with 'development NGOs' in developing countries, dated 3 November 1994, mentions the implementation of European Union aid programmes by NGOs in those countries.

The role of NGOs in Central and Eastern Europe is supported by the PHARE and TACIS programmes for democracy-building. East European NGOs applying for a grant must establish partnerships with West European NGOs. The latter are in the paradoxical situation of being recommended to the European Union by their East European counterparts.

Work is now in progress in Brussels on establishing general consultative status for NGOs along similar lines as those established several decades ago in the Council of Europe. This action is the result of pressure exercised in Brussels by traditional NGOs. It is to be seen whether these are willing to espouse the new concept of 'civil society'.

The CSCE process has been for many years exclusively a matter of diplomats, negotiating behind closed doors. Helsinki's Basket Three (the human dimension) depended for its implementation on the goodwill of governments. In Eastern Europe under communism, citizens' groups, minorities and dissidents reminded their governments and public opinion of their public undertakings under basket Three, so often forgotten or violated. This was the origin of many Helsinki groups.

The Paris Charter 1990 was a step forward in that it affirmed the right of every individual to freedom of association and included a special chapter on non-governmental organisations. The Charter recalled the major role that NGOs have played in achieving the CSCE's objectives and stated that these NGOs must be

involved in an appropriate way in CSCE activities and structures.

This instruction is being pursued in particular by one of the institutions set up in 1990 in Warsaw, originally called 'Office for Free Elections' and subsequently rechristened 'Office for Democratic Institutions and Human Rights' (ODIHR).

At the Budapest Summit on 6 December 1994 a declaration 'Towards a Genuine Partnership in a New Era' was adopted in which the 'civil society' was for the first time briefly mentioned in connection with human rights and rights of minorities.

### Osmosis, Subsidiarity, Cohesion

The most radical proponents of the 'civil society' concept see society as split in the middle. However, the State, the 'civil society', the family and the individual are not hermetically sealed off from each other. The same individual can perform simultaneously different roles: parent of his children at home, civil servant or business executive in the office, member of a nature protection club in his free time. So at the risk of evoking the old debate in Marxism that in an ideal society there is no conflict between the State and the individual, it is worth examining some ideas put forward on this question.

In my country of origin, Holland, a scholar of administrative science, F O Van Poelje, has launched the idea of 'osmosis'. Society is a living organism, consisting of many distinct parts which communicate through porous walls, as in nature, by osmosis.

In the negotiations on the European Union another notion has loomed large: 'subsidiarity'. It was already contained in the EEC Treaty of Rome of 1957, but acquired a new meaning in connection with the Maastricht Treaty. In the European Union it pertains to the alternating and complementary roles played by the Union institutions and the member States. This notion seems equally valid for the interplay between the State and the 'civil society'.

A third, promising concept is that of 'cohesion'. In the Council of Europe, in the follow-up to the 1993 Vienna Summit, much at-

tention *has* been given to the question how the concerns of governments, parliamentarians, people and NGOs can be consolidated into an organic whole. This has led to a total revision, which took effect in 1995, of the Intergovernmental Programme of Activities based on the notion of cohesion. Cohesion means that whatever activity is being carried out for the public good, whether by the State, or by people themselves (the 'civil society', the Voluntary sector) is significant only insofar as it relates to society as a whole, including the international community. The Programme for 1995 contains for the first time references to the 'civil society'. One programme item concerns the strengthening of the civil society by NGOs militating for equality between women and men. Another, relating to youth, aims at strengthening partnerships with 'public authorities, the private sector and civil society, and in particular youth movements'. It seems therefore that in the Council of Europe context, 'civil society' is treated as more or less synonymous with NGOs.

### Limitations inherent in East European 'civil society'

There is in Western Europe and America great admiration for the courage, tenacity and foresight, as well as humanism and altruism, displayed by the actors in 'civil society' in Eastern Europe during the twilight of communism. Not only did these movements help to unmask the emptiness of the communist system, but they also were a safety-net where the state was abandoning its welfare tasks or where excessive reliance on the market economy created new hardships.

This admiration is tempered by surprise at conflicts that have erupted among many such groups as soon as the common enemy of communism had been defeated. Surprise also at the reluctance of many 'civil society' groups, associations, clubs, cooperatives, movements to accept cooperation with public institutions and leaders. Lack of trust seems widespread. Fear of abuse of the new freedoms for criminal purposes, self-enrichment, ultranationalism or fundamentalism is deep-seated and works against

trust in societal cohesion.

This situation is far removed from West European models of social cohesion. I remember asking Polish NGO leaders what kind of prominent people were serving on their committees of patronage, as with us in the West : distinguished university professors, captains of industry, perhaps royalty ? They were puzzled by my question and categorically expressed their repulsion against any prominent people.

### 'Society' revisited

This leads to a brief examination of the term 'society'. If 'civil' means 'not military', 'Voluntary', and also 'not dominated by mafia', what about 'society' ?

A useful means of exploring this notion is to examine what States have invoked as their binding force at the time of adoption of a new constitution or their proclamation of independence. Who does not remember the American Declaration of Independence of 1776 proclaiming man's inalienable right to life, liberty and the pursuit of happiness ? Noble objectives but not applicable to slaves. For this reason, several Latin American States (eg Argentina, Mexico) have included a specific prohibition of slavery.

It is always easier to indicate what is not wanted than to formulate what is. Portugal has made a laudable effort in its Constitution of 2 April 1976 by enumerating both what society is against and in favour of. Having noted in the Preamble the 'overthrow of the fascist regime' (negative) it expresses in Article 1 its belief in 'free and fair society that unites in solidarity' (positive). Spain in its Constitution of 29 December 1978 expressed the preambular desire to be an 'advanced democratic society' and in article 9 (2) enjoined the State to 'protect the liberty and equality of the individual and the groups which he joins.'

### The Family

Many States point to the family as a basic element in society. It is worth pondering in the wake of the International Year of the Family



(1994), to what extent the concept of the family is considered to form an essential element in the civil society. The signals are contradictory. Larry Diamond, quoted above, believes that the family is excluded from it. Others, such as Marcelino Oreja, Secretary General of the Council of Europe 1984-1989, have pointed to the family as the rampart of social solidarity, which is surely an objective of the civil society.

## Conclusion

The notion of 'civil society' has a strong and positive appeal. It has a specific meaning in the context of the liberation of countries in Eastern Europe from decades of authoritarian rule.

It seems to play a similar role in the self-fulfilment of people in Latin America, Africa and Asia.

In Western Europe there has not emerged any similar concept after the demise of nazi and fascist regimes, one reason being that countries which were freed from those regimes regained their previously existing freedoms. What has emerged in Western Europe, in particular after the horrors of nazism during World War II, is that the protection of human rights and the freedom of people is never secure and always incomplete if there is not an international protective mechanism.

The 'civil society' movements and orga-

nisations of all East European countries which are members of the Council of Europe enjoy the protection of the international machinery instituted by the Human Rights Convention. We do not doubt that before long 'civil society' groups from Eastern Europe will invoke that protection.

While in the United States much praiseworthy work, academic (Johns Hopkins University) as well as practical (Soros) is being done with regard to the 'civil society' in Eastern Europe, we have not detected a similar concern about placing this process within the context of international human rights protection.

The concept of 'civil society' is worth being recorded in historical documents of countries as a memento to the defeat of single-party domination and repression of the individual by the State. But it also emits a warning signal for the future. It opposes any forms of political power not derived from the people. There are unfortunately new forms of such occult power: religious extremism, corruption and organised crime. A wave of scandals involving favoritism by political and economic interests, to the detriment of citizens and tax-payers, has hit a number of European countries. NGOs can themselves be abused as facades for un-civil actions. NGOs should therefore act as paragons of the 'civil society' not only vis à vis the State but also within their own circle.

*Strasbourg, 15 April 1995*

# Le concept et les notions de *société civile*\*

by Paul GHILS

## Introduction

Le terme *société civile* a trouvé depuis quelques années une nouvelle jeunesse, à la fois dans les usages linguistiques extrêmement divers qui lui correspondent et dans les études que sociologues et politologues lui consacrent en abondance. Sans doute le point culminant de ce renouveau d'intérêt fut-il marqué par les bouleversements de 1989 et 1990 en Europe centrale et orientale, où l'hypertrophie de systèmes étatiques parvenus à saturation se trouva brutalement minée par des "forces profondes" où se trouvaient mêlés, de façon souvent confuse, des éléments politiques, nationaux, communautaires, religieux et proprement sociaux. Mais les enjeux socio-politiques de l'idée de société civile restent aujourd'hui essentiels, depuis que dans d'autres régions du monde celle-ci s'est vue affectée par l'empiètement du dogme religieux et que la crise de la représentation politique, de manière plus générale, a relancé le débat entre individualisme, communautarisme et un universalisme aux contours mal définis.

Nous avons analysé ailleurs (1992 et 1993) la signification du phénomène dans ses projections internationales, et les déplacements terminologiques qui l'accompagnent. Le terme *société civile internationale*<sup>1</sup>, que nous avons proposé pour désigner certaines catégories d'acteurs du système international, y référerait à un ensemble hétérogène dont nous tenterons dans les pages qui suivent d'analyser les composantes dans leurs cadres nationaux et (mono)culturels. Nous ne reviendrons donc pas sur les prolongements spécifiquement internationaux de la notion et nous attacherons, dans une perspective plus comparative, aux filiations politiques et philosophiques du terme pour explorer la véritable subversion terminologique qu'induit l'évolution des ensembles socio-politiques du monde contemporain et dégager la Stereotypie des notions engendrée par cette évolution.

On pourrait penser, au premier abord, que l'analyse de l'idée de société civile se trouve facilitée par la pré-existence de ces repères historiques, là où la tâche était rendue malaisée, dans la sphère internationale, par deux difficul-

tés majeures. Les études propres à ce dernier domaine souffrent en effet de l'absence d'un véritable paradigme au sens kuhnién du terme (Braillard 1984; Nobel 1989; Senarclens 1991), ce qui rend aléatoire la conception d'un véritable "système" international et explique la survivance de modèles statiques centrés sur l'identité et la permanence des Etats; d'autre part, les transformations accélérées du monde contemporain rendent incertaines les interprétations assignées aux phénomènes et entretiennent par là-même l'imprécision d'un grand nombre de termes du discours politique. Des notions et concepts tels que pouvoir, justice, démocratie, Etat, souveraineté s'érodent ou s'enrichissent au rythme des évolutions politiques mais aussi culturelles, économiques ou scientifiques, alors même que les définitions attachées à ces termes restent souvent sous l'emprise de normes d'un positivisme dont l'influence reste marquante, tant dans les sciences du langage que dans les sciences politiques. C'est ainsi que le terme "international" constitue à lui seul toute une problématique : l'analyse sémantique classique de type componentiel n'y décèlerait en effet que l'expression des relations entre Etats ou entre gouvernements, alors que ses usages pragmatiques font intervenir une multitude d'autres traits liés au rôle des acteurs non étatiques, aux facteurs économiques et écologiques, aux migrations de populations, à la diffusion des idées scientifiques et de l'innovation technologique (Merle 1988). Dès lors, si l'on considère le langage non seulement comme l'instrument de l'enquête politique, mais aussi comme le support et le révélateur des représentations *du* politique par les traits sémantiques "inhérents" aux termes étudiés et les sens pragmatiques que ceux-ci actualisent en contexte, c'est aux phénomènes référentiels autant qu'à leur expression linguistique que l'analyste se trouvera confronté.

La *société civile* est à cet égard un terme singulier, qui réunit un complexe de sens explicites et implicites, où interfèrent des notions voisines comme la démocratie, la citoyenneté et le libéralisme politique, et des concepts impliqués comme l'Etat, la souveraineté, les droits de l'homme. D'autre part, l'avatar contemporain de ce terme ne doit pas faire oublier qu'il a héri-

\*Etude réalisée dans le cadre des recherches menées par l'ancien Centre de Vienne (Centre européen de coordination, de recherche et de documentation en sciences sociales) sur "Le rôle des stéréotypes dans les relations internationales", sous la direction de C. Villain-Gandossi (CNRS) et J. Bering (Université d'Amsterdam). A paraître dans un ouvrage collectif sur le même thème. Une première version de ce texte a paru dans la revue *Equivalences*, 2/1995.

<sup>1</sup> "International" a été préféré à "transnational" pour marquer explicitement la prégnance du système interétatique (c'est-à-dire international au sens propre), la notion de "transnationalité" n'intervenant ici qu'à titre virtuel, dans un sens analogue à celui de la "communauté internationale" qui, dans la conception de René-Jean Dupuy (1990), évolue "entre le mythe et l'histoi-

té, sous sa figure actuelle, de traits anciens qui portent la trace de leur long cheminement à travers des strates culturelles et des contextes politiques multiples. Mais il est également porteur, et ce n'est pas là le moindre de ses attraits, de traits propres à la dynamique et à la complexité du monde contemporain. De sorte qu'en recomposant la figure des traits qui dénotent et connotent le terme, on est conduit à découvrir les paysages politiques et leurs conceptualisations, qui se succèdent en arrière-plan et bien souvent en anticipation de leur expression institutionnelle. C'est le jeu fluctuant des diverses polarités sémantiques et pragmatiques du terme que cette étude se propose de suivre pour tenter d'en cerner la topographie.

## Généalogie du terme

La genèse des notions liées à ce qui allait devenir la "société civile" précède l'apparition du terme lui-même, suivant en cela un phénomène dont l'histoire des idées, l'analyse conceptuelle, la sémantique diachronique et la terminologie moderne ont montré la généralité. C'est ainsi que la conception de libertés individuelles propres à la société, considérée comme distincte de l'autorité politique, apparaît à la fin du XIII<sup>e</sup> siècle, lorsque le capitalisme mercantiliste commence à se développer dans le nord de l'Italie et en Flandre, même s'il fallut attendre plusieurs siècles avant que ces notions ne s'articulent en véritables concepts. La première occurrence du terme en France en tant qu'unité lexicale et sous sa forme latine *societas civilis* remonte à 1270, dans un commentaire paraphrastique de la *Politique* d'Aristote rédigé par Gilles de Rome, et qui occupe un chapitre de la deuxième partie de *De Regimine Principum*. Conçue comme traité pédagogique destiné à Philippe le Bel, cette oeuvre - dont il faut noter qu'elle reste empreinte d'une vision théocratique et hiérarchique - connut une large diffusion sans toutefois que *societas civilis* fût adopté comme terme ou comme notion dans d'autres documents. Peut-être cette absence de diffusion est-elle due à la prégnance de l'esprit foncièrement communautaire des corporations médiévales, qui tendaient à monopoliser et à collectiviser les

activités économiques et sociales, à fixer les prix et les salaires ainsi que la qualité des produits et les normes de production auxquelles les membres des corporations devaient se soumettre. En ce sens, la filiation établie par certains auteurs (Hodson 1991) entre les corporations médiévales et les mouvements associatifs et coopératifs contemporains, dont on sait qu'il sont une composante essentielle des sociétés civiles d'aujourd'hui, n'est que très relative dans la mesure où les rapports entre les membres de ces formations respectives, de même que leurs relations au pouvoir politique, diffèrent profondément.

Sous sa forme française, le terme *société civile* n'apparaît pas avant le milieu du XVI<sup>e</sup> siècle, dans trois oeuvres relevant de courants d'idées distincts (Colas 1991) - Il s'agit de *La somme de théologie en lieux communs revue et augmentée pour la dernière fois par M. Philipp Melancthon* (1521), dont la deuxième édition de cette traduction des *Locis communes theologici* était préfacée par Calvin, du commentaire d'une traduction de la *Politique* d'Aristote, publiée quelques années plus tard, et enfin de la version française d'un texte de Luther paru au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle. L'expression *société civile* qui apparaît dans ces divers textes est calquée du latin *societas civilis*, l'équivalent de *res publica*, ces derniers termes étant eu-mêmes adaptés du grec *polis* (qu'on peut traduire par Cité ou Etat) ou *koinonia politike*, avec un sens qui réfère soit à l'ensemble des citoyens, soit à la communauté politique. Chez Jean Bodin par contre, le terme n'apparaît pas dans la version française de son oeuvre *Les Six Livres de la République*, publiée en 1576. Le vocabulaire de la philosophie politique n'est pas encore bien fixé, et la *République* est définie comme "un droit gouvernement de plusieurs ménages et de ce qui leur est commun avec puissance souveraine", en une communauté englobant les petites communautés que sont les familles-ménages. Sur le plan notionnel, le public l'emporte sur le privé, l'identité des fins et des principes sur les différences spécifiques. Si certains commentateurs (Goyard-Fabre 1990) de la *République* utilisent le terme *société civile* à propos de cette oeuvre, c'est en référence à une notion qui reste dominée par un légalisme centralisateur, le monisme d'une autorité civile

fondée sur la monarchie unitaire et son pouvoir indivisible. Sans doute le terme apparaît-il sous la forme *societas civilis* dans la traduction latine que Bodin lui-même a faite de son ouvrage, mais il semble qu'il s'agisse là d'une occurrence accidentelle qui ne correspond à aucune décision théorique. S'il fallait déceler une notion de société civile chez cet auteur (le terme n'apparaît pas dans la version française de son oeuvre), ce serait une notion de transition, entre l'absolutisme du souverain - exclusive de toute dimension "internationale" du politique - et l'observance d'obligations et de devoirs de justice qui répondent à l'harmonie du Cosmos voulue par Dieu.

Dès le XVI<sup>e</sup> siècle cependant, le terme s'impose progressivement tout en acquérant d'emblée une pluralité de significations. C'est ainsi que, suivant en cela la tradition aristotélicienne qui affirme le primat du cadre juridico-politique et du principe de justice qui organise la vie de la *polis* sur l'organisation sociale de type segmentaire, ou priment la parenté et le lignage, le luthérien Melancthon recourt à la formule *societas civilis* pour soutenir la légitimité de la distinction entre la Cité de Dieu et la société civile, et appuyer par là son rejet de la théocratie. De même, comme le montre Colas, le "moment luthérien de la société civile" révèle une forte imprégnation du schéma antique chez Luther, qui malgré son biblicisme défend la pertinence du monde terrestre et de son organisation propre, s'opposant en cela aux anabaptistes qui voulaient appliquer immédiatement tout un programme de transformations destinées à révolutionner la vie terrestre.

L'acception du terme qui s'affirme au XVII<sup>e</sup> siècle, au delà de l'opposition entre la société civile et l'Eglise et d'apparence contradictoire pour nos contemporains, est cependant celle qui l'oppose globalement à "état de nature", selon un schéma binaire repris par la philosophie juridico-politique classique. Jusqu'à ce siècle, la dichotomie fondamentale reste en effet celle de la société et de la nature, plutôt que de la société et de l'Etat ou de la société et de l'Eglise. Chez les théoriciens du droit "naturel" de l'époque, la *civitas* peut désigner aussi bien l'Etat que la société, ou encore les deux entités confondues - le civil et le politique. Chez Tho-

mas Hobbes, la terminologie reste d'essence médiévale, "holiste", où Etat, société civile, corps politique ou encore *commonwealth* sont des termes interchangeables dont l'aire sémantique s'oppose globalement à l'état dit de nature (Gervais 1989). Le caractère universel de ces deux concepts faisait que cette opposition se retrouvait au sein de chaque société, dans une exclusion absolue et symétrique qui contraste avec l'interprétation qu'en donne Spinoza, pour qui il y a au contraire continuité entre droit naturel et loi politique, la tâche de la société civile étant alors l'émancipation de l'absolutisme par la modernisation des républiques, dans un mouvement indissociable de la pratique de la liberté individuelle contre toutes les sortes de servitude. Il y aurait ainsi chez Spinoza, premier défenseur de la liberté d'opinion non comme droit "privé" mais comme liberté publique, l'annonce d'une rupture fondamentale, où Gérard Duprat (1991) voit l'annonce de la pratique des libertés et droits individuels telle qu'elle se développe dans la démocratisation de l'Europe actuelle. Dans le *Traité théologico-politique*, Spinoza justifie son plaidoyer pour la liberté d'opinion par la nécessité, pour les Etats, de leur modernisation : la sortie de l'absolutisme passe par la reconnaissance du caractère fondamental de ce droit. Le droit à la sécurité cesse d'être le privilège exclusif de l'Etat de droit, étant conditionné par l'exercice *commun* de cette liberté. La relation devient nécessaire entre "la liberté d'opinion, comme liberté publique, et toute forme politique qui place sa fin dans un exercice continu de la part de chaque individu de la liberté qui lui est *naturelle*" (Duprat 1991, p. 139). C'est la "raison d'Etat" qui se trouve de ce fait soumise à une critique radicale, dans la mesure où le *naturel* - l'antipolitique - pénètre dans chaque société civile pour y affronter le politique, dans un mouvement dialectique jamais résolu. La société civile devient ici, et définitivement sans doute, le champ où s'actualisent les tensions entre liberté et nécessité, médiatisée par la pratique des libertés et la connaissance (*l'opinion*) que les individus en ont. Au vu de ce qui précède, on pourrait dire que la notion de société civile comme société humaine "civilisée" libre de l'état de nature est en retard sur l'évolution des idées au XVII<sup>e</sup>

siècle, et sur la réalité d'une société civile qui présente des signes d'hétérogénéisation. Ce qu'attestent le Traité de Westphalie de 1648 tout autant que le traité sur la guerre et la paix rédigé au début du siècle par le juriste Grotius, par la conscience des différences religieuses au sein de chacune des sociétés nationales et la définition de la souveraineté des Etats-nations à base territoriale émancipés de la tutelle de l'Eglise catholique. Le traité de Westphalie protège l'autonomie religieuse de l'individu, tout en garantissant une paix fondée sur la coexistence d'Etats souverains suivant les normes juridiques énoncées par Grotius dans son traité. La conscience individuelle se voyait ainsi protégée de l'autorité arbitraire de l'autorité religieuse, qui se voyait du même coup dénier la prééminence politique dont elle pouvait se prévaloir jusqu'alors du fait de son statut spirituel, face aux entités territoriales qui constituaient les Etats. La tolérance religieuse interne aux Etats et la sécularisation de la politique internationale exprimaient, la première, les valeurs qui sont au fondement de la philosophie des droits naturels qui sont l'une des sources des droits de l'homme contemporains, la seconde les normes d'un ordre international fondé sur la souveraineté des Etats.

C'est ainsi que la société civile, d'abord confondue avec la société globale et opposée à l'état sauvage et non civilisé, en arrive à ne plus désigner que cette partie de la société qui s'oppose à l'Eglise ou à l'Etat. Même si l'équivalence société civile/Etat devait se maintenir pendant longtemps encore, concurremment à la dichotomie formée des deux mêmes termes, puisque Kant pouvait encore écrire dans sa *Rechtslehre* : "Cet état du rapport des individus les uns avec les autres dans le peuple est appelé l'état civil (*status civilis*) et leur tout (...) est l'Etat (*civitas*)"; "Les membres d'une telle société (*societas civilis*), c'est-à-dire l'Etat, unis en vue d'une telle législation, s'appellent les *citoyens* (*cives*)" (Gervais 1989).

Dans la philosophie hégélienne du droit, par contre, la structure conceptuelle de la société civile se trouve définitivement établie sur son opposition à l'Etat, et placée au sein d'un système dynamique. Intercalée entre la famille et l'Etat, la société civile constitue en effet le

second moment de la "vie éthique", lequel nie le premier (la famille) et, atomisé, est à son tour nié par l'Etat, moment de l'unité supérieure (troisième moment) [Vincent 1986, p. 146]. On relèvera, dans la sémantique du concept, trois traits présents dans la philosophie hégélienne du droit telle qu'elle s'exprime dans la "vie éthique". Celui de l'*atomisation* de la société civile d'abord; celui de la satisfaction de l'*intérêt individuel* (subsistance, bien-être, droits et libertés), qui ne prendra tout son sens que dans le cadre de l'Etat moderne, qui seul permet l'accomplissement mutuel et unitaire des dimensions privée et publique, individuelle et universelle; celui de l'*inconscience* enfin. Dans la société civile hégélienne, les intérêts particuliers ne peuvent être réellement satisfaits dans la mesure où ils sont en relation conflictuelle; les individus membres de la société civile poursuivent leurs intérêts sans la conscience claire des conséquences de leur quête, et ce n'est que par une "ruse de la raison" que la poursuite des intérêts particuliers peut parvenir à une relative harmonie sociale. C'est l'Etat qui permet que ce qui, autrement, resterait en dehors de la conscience individuelle, parvienne à la conscience du lien qui unit les intérêts particuliers à l'intérêt général, par l'avènement des citoyens membres de l'Etat. La défense des intérêts individuels particuliers (l'individualisme possessif ou "hypothétique" dans le sens kantien), de même que la dualité globalité/atomisation, seront essentiels, on le verra, à la compréhension des formes contemporaines de la société civile, notamment dans leurs rapports avec les interprétations modernes des droits de l'homme.

De manière générale, la distinction société civile/Etat, dont Hegel établit la conceptualisation la plus développée, se retrouve dans les idéologies issues du libéralisme et du socialisme, qui se représentent le rapport entre les deux termes du concept selon des logiques opposées. Avec la caractéristique remarquable toutefois, commune aux deux courants, de donner de la société civile une représentation essentiellement "économiste" reposant sur les intérêts individuels, qu'il s'agisse dans un cas de préserver leur libre jeu en réduisant l'Etat au rôle d'arbitre, ou dans l'autre cas de combattre leur

caractère égoïste pour, dans le même mouvement, transformer la nature de l'Etat (Rangeon 1986, p. 147-194). Dans la perspective de Marx, l'Etat est résolument condamné : alors que Hegel faisait de l'Etat la condition de possibilité de la société civile, le premier renverse la perspective du second à deux titres. Marx place la société civile en position première pour rendre compte du développement historique, et d'autre part il en expulse tout élément juridico-politique. Il aboutit de la sorte à une double contradiction : celle qui oppose la société civile à l'Etat, et celle qui oppose les intérêts de classe au sein de la société civile. Parmi les classes sociales, celle qui est appelée à disparaître se voit dotée d'un statut paradoxal, puisqu'en même temps elle appartient à la société civile en tant que classe, et qu'elle ne lui appartient pas dans la mesure où elle la nie. La double contradiction découlant de la théorie de Marx devait être résolue, d'abord par la construction d'un Etat coextensif à la société tout entière, ensuite par le dépérissement de l'Etat dans une société sans classes, donc sans conflits ni contradictions.

Dans la formation des représentations idéologiques des sociétés civiles contemporaines, une deuxième dissociation s'instaure progressivement, parallèlement aux représentations contradictoires de l'Etat : minimal ou maximal, démocratique ou totalitaire, légitime ou usurpateur. La première conception de la société civile, empreinte d'idéologie mercantiliste, remonte aux groupes de marchands qui, au XVI<sup>e</sup> siècle, ne se considéraient plus comme un nouveau corps médiéval ni comme l'instrument de la monarchie absolue, mais comme les représentants d'intérêts spécifiques et puissants. Les marchands revendiquaient le droit de propriété, l'autonomie individuelle, la sécurité, la liberté face au pouvoir arbitraire et aux privilèges aristocratiques. Fondée sur l'indépendance de l'individu et le respect de la personne, la perspective mercantiliste impliquait la séparation nette du public et du privé, ainsi que la mise sur pied d'une législation qui garantisse les droits et les libertés de la société civile. Toutefois, comme le fait remarquer Andrew Vincent (1987, p. 113), la distinction ainsi opérée reste interne à l'Etat constitutionnel : c'est ce

dernier qui institue la séparation entre l'autorité publique et les libertés privées, d'où la caractère factice de cette séparation. Le même auteur souligne que la dimension juridique de la société civile tend au contraire à éviter toute caractérisation de l'individu ou de tout groupe d'individus en fonction de la naissance, du statut ou d'autres privilèges. Tout en défendant la conception d'une liberté maximale et égale pour tous, le droit fonde les conditions d'une vie morale, juste et vertueuse. Opposé à l'arbitraire du traitement réservé aux individus, il leur attribue une pleine conscience et une entière responsabilité, toutes deux orientées par une finalité morale. On retrouve chez Kant une distinction analogue, entre l'impératif hypothétique, d'une part, qui commande à l'individu de défendre les droits d'autrui si ceux-ci sont dans son intérêt propre; dans le cas contraire, l'individu sera amené à protéger ses intérêts en imposant sa domination aux autres, autrement dit en ne respectant pas les droits d'autrui. C'est l'état de nature hobbesien. Mais les droits individuels peuvent d'autre part se fonder sur une conception morale et universelle (catégorique chez Kant), selon laquelle il y a obligation de défendre les droits individuels chaque fois qu'ils sont menacés ou violés. Combattre le pouvoir qui est à l'origine de ces violations peut alors aller à l'encontre des droits propres de l'individu. Il y a manifestement, dans cette dernière conception du droit individuel, une vision de l'Etat qui contient en germe la notion de droits collectifs qu'on retrouvera à notre époque dans certaines interprétations des droits de l'homme, et notamment dans la notion de "droit d'ingérence" où convergent la visée d'un droit humanitaire international et la conscience d'une société civile elle-même en voie d'internationalisation.

La société civile du premier type, qui s'est fortement développée dans les sociétés industrialisées - soit pour reprendre la formulation d'Ernest Gellner (1991, p. 498), "les institutions et associations indépendantes de l'Etat - est enracinée avant tout dans la sphère économique. En ce sens, la complexité et l'interdépendance des institutions qui composent ces sociétés sembleraient interdire à la société civile de devenir réellement plurielle et d'acquiescer les

moyens de contrebalancer effectivement le pouvoir étatique. De fait, la pluralité des acteurs économiques est sérieusement menacée par l'hypertrophie des pouvoirs économiques et financiers, même si l'extension de ces pouvoirs, par la mondialisation et la "transnationalisation" de l'économie, entraîne l'érosion progressive de prérogatives étatiques que les frontières nationales protègent de moins en moins efficacement. L'Etat, dans cette perspective, devient un simple "gouvernement", dont la fonction se limite de plus en plus à réguler les "besoins" des acteurs sociaux et économiques, dont la transformation est accélérée par la puissance des agents scientifiques et techniques qui se trouvent eux-mêmes participer largement, depuis peu, aux programmes d'intégration de la Communauté européenne. Il est compréhensible, dès lors, que les citoyens se plaignent d'un "déficit démocratique", puisque d'une part les acteurs économiques, sociaux, techniques et scientifiques se donnent une représentation qui sort du cadre représentatif classique, et que d'autre part la représentation politique traditionnelle est elle-même en crise, sous l'effet conjugué de l'action des premiers acteurs, d'une opinion publique en voie de reconnaissance et de l'absence d'une force politique européenne qui soit autonome et souveraine.

Sans doute est-ce en réaction à l'affirmation forte de l'individualisme du premier type décrit plus haut que se développe aujourd'hui un individualisme de deuxième type, fondé *grosso modo* sur la défense des intérêts d'autrui. On retrouve chez Kant une distinction entre deux principes qui éclaire ce phénomène d'hétérogénéisation de la société civile propre à la modernité : celui-ci énonce en effet l'existence d'un impératif hypothétique, d'une part, qui commande à l'individu de défendre les droits d'autrui si ceux-ci sont dans son intérêt propre, et dans le cas contraire, qui amènera l'individu à protéger ses intérêts en imposant sa domination aux autres, autrement dit en ne respectant pas les droits d'autrui. C'est l'état de nature hobbesien. Mais les droits individuels peuvent d'autre part se fonder sur une conception morale et universelle, l'impératif catégorique, selon laquelle il y a obligation de défendre les droits individuels chaque fois qu'ils sont menacés ou

violés. Combattre le pouvoir qui est à l'origine de ces violations peut alors aller à l'encontre des droits propres de l'individu (Haarscher 1990). En contraste avec l'individualisme d'entités isolées centrées sur la défense de leurs propres intérêts, l'individualisme de deuxième type engendre une altérité qui, lorsqu'elle s'étend aux groupes humains, donne au terme collectivité une connotation positive. C'est la conception qui anime de nombreux mouvements associatifs, les réseaux de solidarité locaux, régionaux et universels, la défense des minorités et le droit des peuples. Sous cette dernière forme, les droits collectifs ont cependant revêtu une certaine ambiguïté dans la mesure où ils ont pu aboutir à la négation des droits de l'individu, voire à leur confiscation par les Etats ou à la confusion avec le droit étatique, comme l'illustre de façon malheureuse le préambule de la Charte des Nations unies "Nous, les peuples...". La contradiction entre droits individuels et droits collectifs n'est cependant qu'apparente si l'on considère que tout droit ne s'exerce en fin de compte qu'au sein d'une collectivité, et que le rapport à l'Autre est la structure fondamentale de toute vie en société. L'opposition entre les deux types de droits joue alors la fonction positive d'engendrement de corps intermédiaires entre l'individu et l'Etat, où se retrouvent selon les cas les motivations rationnelles (communauté scientifique), les groupements d'intérêts (associations syndicales et professionnelles), les affinités affectives, naturelles ou spirituelles (communautés religieuses, linguistiques, ethniques).

### La renaissance de la société civile

La configuration sémantique du terme apparaît dès lors comme hautement polysémique, labile et contradictoire, et commande des morphogénèses qui retiennent certains "traits" et en rejettent d'autres suivant les situations empiriques, les niveaux d'analyse ou de description, les motivations conscientes ou inconscientes de l'utilisation du terme, autour d'un noyau "prototypique" plus ou moins stable, si l'on entend par prototype l'agrégat de traits considéré comme le plus représentatif (en

fonction de gradients de représentativité) pour la communauté des utilisateurs du terme (Kleiber 1990). Le réseau de dénnotations et de connotations que le terme sous-tend pourra aussi se réduire à l'identité d'un concept de philosophie politique, si l'on en expurge les aspects subjectifs et idéologiques pour n'y voir que l'articulation des éléments stables et permanents du terrain notionnel. Si par contre l'analyse prétend capter les multiples configurations empiriques de la société civile, ses formes contradictoires et les interprétations qu'elles nourrissent dans l'imaginaire social et politique, c'est un ensemble de notions qu'il faudra considérer, c'est-à-dire des sens variables, des enchaînements d'images, de références et d'interprétations évoqués par le terme lui-même ou par les termes et énoncés qui lui sont associés<sup>2</sup>.

Dans ses usages actuels, la société civile évoquerait davantage la figure d'un être mixte oscillant entre, d'une part, la conceptualisation abstraite de corps intermédiaires régulateurs des liens entre les individus et l'Etat, et d'autre part le foisonnement d'idées empiriques, de projets rationnels, d'interprétations subjectives, d'affects et d'images. Dans sa conception la plus courante, la société civile repose sur cette dialectique subtile et fragile entre individualisme et collectivité, intérêts claniques et rationalité étatique, affectivité communautaire et rationalité économique ou scientifique. La complexité de la notion, la nature souvent floue et vague de ses composantes sémantiques la rendent rebelle à toute conceptualisation, au même titre que des termes tels que peuple ou nation et à la différence de l'Etat. Les définitions en sont donc rares, les sens souvent implicites et chargés de connotations. La structure de référence communément admise est la relation société civile/Etat, avec avec dominance éventuelle de l'un des deux termes. C'est ainsi que dans l'histoire de la Grande-Bretagne, les acteurs sociaux acquièrent rapidement leur autonomie, l'Etat apparaissant davantage comme un centre de coordination qu'en tant qu'espace propre. Le politique y est le point d'articulation de la société civile (qui comprend les institutions religieuses), et non un contre-poids de celle-ci. Dans d'autres contextes culturels où l'Etat s'est

formé précocement (comme en France), les acteurs civils s'organisent eux aussi, mais en fonction cette fois du mode particulier de pouvoir étatique auquel ils se trouvent confrontés : la corrélation se trouve inversée par rapport au cas précédent, et c'est alors la société civile qui dépend dans son fonctionnement du type d'Etat qui lui correspond (Birbaum P. 1982; Badie 1986). Cependant, même confrontée de la sorte à la réalité d'un Etat puissant, la société civile parvient à pénétrer l'Etat, dans la mesure où la compétition entre les diverses catégories sociales se poursuit à l'intérieur de l'Etat (notamment à travers les partis politiques, l'alternance gouvernementale et la concertation des associations patronales et syndicales, la consultation des *lobbies*), et non pas seulement en dehors de celui-ci. Même démocratique et régi par le suffrage universel, le fonctionnement de l'Etat ne saurait contenir les rivalités sociales et politiques, ni même ethniques et communautaires, à l'extérieur de sa sphère propre.

En ce qui concerne l'aspect particulier de la relation entre l'Etat et le communautaire, de nombreux Etats accordent une représentation explicite à cet aspect de la société que les anthropologues qualifient de *segmentaire*, comme dans les Etats fédéraux où la chambre haute reflète la partition ethnique, linguistique, religieuse ou communautaire de la population ou du territoire. De sorte que la disjonction absolue entre Etat et société civile se trouve constamment invalidée par la compénétration effective des acteurs étatiques et non étatiques. Ce qui n'empêche pas, comme l'atteste l'évolution des formes spatio-temporelles de l'Etat, que des tentatives soient faites d'un côté comme de l'autre pour éliminer ce rapport contradictoire, par l'édification d'un Etat englobant ou, à l'inverse, d'une société civile libérée au maximum des pesanteurs étatiques : le couple se transforme alors en l'image manichéenne de la lutte entre deux figures mythiques. L'histoire contemporaine de l'Europe centrale et orientale apporte à cet égard l'exemple frappant d'un renversement figurai, par "saturation" pour reprendre le terme de Gilbert Durand (1960), ou "catastrophique", comme dirait René Thom (1980), de la dominance de l'acteur étatique sur une société civile tendant, du pont de vue de

2. Parmi les discussions récentes des usages des termes *concept* et *notion* en philosophie et en sciences humaines, citons les remarques d'Antonio Culioli (1990) sur le concept de *noción* et de domaine national en linguistique, de Jean-Louis Vuilleme (1989) sur le concept de *noción* et la notion de concept en philosophie politique, de Sylvain Atroux (1989) sur la *noción* de notion et de Gilles Deleuze et François Gattari (1991) sur la pertinence de ces termes en sciences et en philosophie.



son degré de structuration, à zéro. L'image quasi-mythique de "l'Etat du peuple tout entier" de l'Union soviétique post-stalinienne vise à l'extension de l'Etat à la totalité du social, à la réalisation d'un ordre social pacifié, exempt de conflits, unitaire et transparent (Rangeon 1986, p. 208). Dans l'Europe post-communiste, ce qui était transparence et homogénéité retrouve les tensions vivifiantes de la diversification, et les opacités de l'incertitude.

Sans doute ce dernier cas est-il atypique, dans la mesure où il peut être réduit sans trop de dommages à une représentation bipolaire simple. La réalité des interactions entre les acteurs non étatiques des sociétés contemporaines, les représentations qui en sont faites sont cependant d'une autre complexité. L'accent est mis selon les analystes sur la dimension politique, économique, associative, communautaire ou autre. C'est ainsi que Ralf Dahrendorf (1990) considère que "La société civile concerne les sources de pouvoir significatives en dehors de l'Etat et, le plus souvent, contre l'Etat. Elle réfère à la création d'un réseau serré d'institutions et d'organisations autonomes disposant non pas d'un, mais de milliers de centres, et peuvent donc être aisément détruites par le monopole d'un gouvernement ou d'un parti. La société civile, dans un certain sens, s'entretient elle-même. Elle ne semble pas avoir besoin de l'Etat. On pense à la société italienne, la mafia et le reste, bien que cet aspect souligne le risque couru par une société civile qui ne comporterait pas à la fois certaines règles et certaines procédures qui lient l'ensemble des individus. C'est la raison pour laquelle je préfère considérer que la société civile fournit le terrain de la constitution de la liberté, y compris ses composantes économiques. Les deux sont nécessaires, société civile et Etat, mais chacun possède sa raison d'être et sa réalité autonome propres". La définition de Reinhart Bendix (1976, p. 523) va dans le même sens : la société civile représente "toutes les institutions dans lesquelles les individus poursuivent des intérêts communs sans direction ni interférence du gouvernement".

Dans de nombreux usages, les références à la société civile sont nettement implicites, et font appel à l'un des éléments (acteurs économiques, démocratie, pluralisme...) retenus dans

la formulation de Dahrendorf, sans que pour autant les autres éléments soient explicitement exclus. C'est ainsi que Luc Rouban (1988), traitant de la crise de l'Etat moderne et de la politique scientifique, illustre volontiers la notion par les relations liant les acteurs économiques et professionnels (employeurs et employés, entreprises...). Avec toutefois une insistance particulière sur le rôle nouveau joué aujourd'hui par la connaissance, notamment scientifique et technique, qui se présente comme une nouvelle forme de pouvoir sans reposer pour autant sur aucune forme de légitimité politique. Par ailleurs la notion d'innovation, inhérente au savoir scientifique, tend à envahir les autres domaines, notamment celui du politique, en même temps que la notion de complexité qui l'accompagne. Devenu de la sorte innovateur et complexe, sous une forme qui d'ailleurs est souvent réduite à la métaphore, le politique s'interroge en permanence sur ses finalités propres et sur sa raison d'être. Asservi par les structures conceptuelles de l'activité scientifique et technique qu'il pensait programmer et maîtriser, il se trouve vidé de sa substance propre. Cette "vacuité du politique", selon Rouban mène à la dés institutionnalisation des rapports entre l'Etat et la société civile, et à une réorganisation de l'ordre social qui passe par le retour à la notion d'incorporation, qui évoque l'image classique de Corps royal, terrestre ou mystique. La notion de société complexe issue des métaphores de la complexité scientifique recèle donc le danger de se déplacer vers la métaphore organique du "corps social", qui implique souvent l'absence d'antagonisme, le consensus bâti sur la communication généralisée et évolutive. La constitution d'un nouvel espace public fondé sur cette pensée oscille dès lors entre l'utopie démocratique nourrie de la création constante de réseaux sociaux impermanents, et la tentation totalitaire encouragée par cette fragilité des institutions intermédiaires et le culte de l'innovation (technique, scientifique et politique).

Dans d'autres contextes, la conception de la société civile se centre davantage sur l'associationnisme. Les études anthropologiques, et plus récemment les programmes de développement, mettent fréquemment l'accent sur le rôle

essentiel joué par les acteurs non gouvernementaux à vocation non lucrative dans le renforcement ou la recomposition de la société civile dans de nombreuses régions du monde. En Afrique par exemple, le développement de la société civile est aujourd'hui considéré comme lié au renforcement d'un pluralisme démocratique au sein duquel les organisations non gouvernementales, les réseaux de type associatif et coopératif constitueraient à la fois des contrepouvoirs et des facteurs de dynamisation de la société dans son ensemble : "La société civile incarne le peuple dans sa diversité, dans sa pluralité, lorsque ce peuple a pris conscience de son rôle et de sa mission" (Rencontres de Cotonou 1991). Dans l'optique de l'anthropologie politique, la société civile peut inclure les organisations religieuses (chrétiennes, islamiques et autres) et professionnelles, les unions de producteurs du secteur industriel privé et les petites et moyennes entreprises, les petits agriculteurs, etc. (Bratton 1989). Il apparaît ici que la société civile a plus de chances de prospérer dans un contexte d'économie de marché, mais aussi lorsque le pouvoir étatique est effectif, dans la mesure où celui-ci crée les conditions d'existence de la société civile.

La relation Etat/société civile, contrairement à certaines représentations, ne se présente pas nécessairement sous la forme d'un jeu à somme nulle où les détenteurs du pouvoir étatique verraient leur rôle réduit proportionnellement à l'accroissement du rôle des acteurs sociaux non étatiques - la relation peut être à somme positive lorsque les formations civiles influent sur la politique globale dans le sens d'une plus grande correspondance entre les politiques menées et les besoins de certains secteurs de la société. En sens inverse, les organisations civiles peuvent décharger l'Etat d'une partie de ses tâches, ou améliorer l'application ou l'administration de son autorité. Un Etat faible peut alors se renforcer (du point de vue de l'efficacité et de la puissance de son action, mais aussi de sa légitimité), en permettant le développement d'un certain pluralisme societal. De sorte que les acteurs étatiques et non étatiques se trouveront, selon les situations, en relation de désengagement mutuel, d'affrontement direct (engagement conflictuel) ou de collaboration

étroite (engagement convergent). Enfin, le degré de démocratie dépendra non seulement des latitudes permises par l'Etat, mais aussi de la pratique démocratique au sein même des organisations civiles, que la forme de ces dernières soit institutionnelle et d'origine européenne ou qu'elle s'enracine dans l'associationnisme africain de type plus traditionnel (Ghils 1986).

### La société civile entre le mythe et l'institution

Dans le contexte de la "nouvelle Europe", les potentialités de la société civile sont généralement perçues comme très différenciées, prometteuses mais aussi sous-estimées, que ce soit dans la perspective du Traité d'union politique de la Communauté européenne ou du processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE, aujourd'hui OSCE). Les rédacteurs du Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht) ont en effet hésité, malgré l'existence déjà ancienne de formes de coopération de la Commission avec les ONG européennes de développement, à reconnaître formellement l'existence des associations européennes à côté de celle des citoyens<sup>3</sup>, tandis que les dispositions de la CSCE, et notamment la Charte de Paris adoptée en 1990, si elles reconnaissent le rôle que les acteurs non gouvernementaux (individuels et collectifs) sont appelés à jouer dans la construction politique d'une Europe démocratique et pluraliste, ne le font qu'en des termes vagues et de manière anachronique (Birnbau K. 1991). Or le renouveau du libéralisme anti-étatique en Europe occidentale, et la gestation de sociétés civiles nouvelles après l'atomisation de la période communiste en Europe centrale et orientale sous-tendent un ensemble notionnel particulièrement riche, qui se nourrit à la fois de ses sources anciennes (classiques), de son opposition au modèle hégémonique et de l'aspiration à une communauté internationale encore mythique. L'expérience communautaire polarise de la sorte l'expérience d'une transnationalisation de la société civile, dont la pratique empirique des acteurs déborde de plus en plus le cadre étatique, et la recherche

**3. Si ce n'est indirectement en application du principe de subsidiarité, par la faculté offerte aux partenaires sociaux de l'Union de conclure des accords collectifs pourvus de force contraignantes, sans intervention des instances communautaires.**

d'une nouvelle démocratie qui ne peut être que "déficitaire", du fait de l'absence de structures représentatives au niveau européen. Le refus d'une définition identitaire du politique européen, le caractère vague de la "nation" européenne, l'absence de projet unifié dans l'esprit d'un seul peuple imposent à cette "société civile européenne" un effort d'invention du politique (au niveau notamment de la représentation) d'autant plus exigeant qu'elle se trouve en face non d'un Etat européen, mais d'une forme politique potentielle.

Certes, le cadre sociétal et politique européen est fortement différencié et ne peut être réduit au pôle communautaire. La situation de l'Europe centrale et orientale a suscité un grand intérêt de la part des politologues et des sociologues en raison de la faiblesse, voire de l'inexistence des sociétés civiles, et par conséquent de l'énorme tâche que représente leur construction ou reconstruction. A ce titre, les sociétés de ces pays constituent un cas de figure presque pur, dans la mesure où l'appareil étatique qui y régnait posait l'atomisation sociale comme le postulat dont dépendait sa propre survie, et s'est donc efforcé de réduire toute forme de différenciation sociale, politique ou même culturelle susceptible de favoriser l'autonomie individuelle ou collective. D'où la difficulté de l'entreprise de reconstruction, dans la mesure où la société civile est précisément associée à la notion de pluralisme politique (condition nécessaire mais non suffisante de son émergence) et à l'économie de marché (condition généralement considérée comme favorable). On remarquera que, du fait de son caractère potentiel, la société civile est ici particulièrement chargée de connotations et de projections quasi mythiques qui rappellent celles de la nation dans sa représentation classique (idéal démocratique universaliste, communauté de destin, lien social fondé sur une conscience politique unifiée). On comprendra aussi pourquoi, n'ayant pas encore de contenu bien défini, la société civile comme forme abstraite peut s'accrocher à des aspirations nationalistes ou ethniques qui lui offrent un contenu immédiat. La notion de société civile sera alors d'autant plus chargée d'éléments affectifs, irrationnels, voire mythiques, que la question des rapports intereth-

niques et plus généralement des minorités, se trouve devant un vide juridique. S'il est admis aujourd'hui que le sort des minorités est une composante fondamentale des droits de l'homme et, comme telle, un domaine de la coopération internationale<sup>4</sup>, il appartiendra au droit des minorités en gestation de donner à la société civile, dans ce contexte, le socle rationnel sans lequel elle ne saurait s'extraire du communautaire culturel, linguistique ou religieux, et où le principe de l'égalité formelle (entre individus et entre groupes) se révèle insuffisant. Autre exemple de la spécificité des sociétés d'Europe centrale et orientale, la version polonaise de la société civile est empreinte de connotations propres à ce pays. Malgré la "dispersion des pouvoirs" dont se plaignent aujourd'hui les Polonais (Fedorowicz Hania M. 1990), la vie sociale est restée pendant longtemps surdéterminée par l'influence de l'Eglise catholique, jusqu'aux années 1980 où le syndicat indépendant Solidarnosc incarna pour un temps les espoirs de reconstruction sociale. Déjà en 1956, la crise politique et sociale qui secoua l'ordre communiste avait obligé les dirigeants à chercher des compromis avec la société civile, et l'Eglise catholique se présentait comme son porte-parole "naturel", en l'absence de toute autre force sociale organisée. De sorte que l'élément religieux apparaît, dès le départ, dans sa contestation de l'ordre étatique, comme institutionnel et clérical. La puissance de l'institution "civile" est rapidement renforcée par l'appui du Vatican (Luxmore et Babiuch 1990), qui verra dans la Pologne des années quatre-vingts un terrain d'expérimentation du projet de rechristianisation engagé par Jean-Paul II à la fin des années soixante-dix. Cependant, l'Eglise se voit rapidement concurrencée par Solidarnosc pendant l'existence légale du syndicat, d'août 1980 à décembre 1981. Elle ne put reprendre son rôle face au pouvoir politique, jusqu'à sa chute en 1989, que dans certaines limites, la laïcisation relative de la société polonaise ayant fait son oeuvre entretemps. Le mouvement de laïcisation s'accroît après 1989, et l'Eglise d'aujourd'hui se voit contrainte à une nouvelle rechristianisation par le bas, qui pourrait être favorisée par la dégradation des conditions de vie de la population. Le cas polonais

4. C'est actuellement le Conseil de l'Europe qui réalise les plus grands efforts en ce domaine. On relèvera plus particulièrement la création en son sein de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (CEDD), organisme consultatif indépendant chargé de contribuer à l'établissement et au renforcement des institutions démocratiques en Europe centrale et orientale, et l'adoption récente de la Convention européenne pour la protection des minorités nationales par le Comité des ministres

illustre, comme le remarque Gilles Kepel (1991, p. 120-125), un modèle de société civile où l'élément religieux s'affirme de façon optimale, grâce à la conjonction de deux facteurs : l'importance du catholicisme dans la définition de l'identité nationale, et le monopole de la représentation de la société civile face à l'Etat totalitaire. Mais ce qui connote tout autant la notion proprement polonaise de société civile, c'est l'aspect essentiellement dynamique du rôle qu'elle était appelée à jouer. Identifiée d'abord aux rares groupes échappant à l'emprise de l'Etat-parti et s'opposant à ce dernier - au départ une poignée de militants du KOR (Comité d'auto-défense sociale) - et à ce titre chargée de rendre "le pouvoir aux sans-pouvoir", la société civile s'est ensuite élargie jusqu'à inclure la majorité des Polonais après la création de Solidarnosc, sinon l'ensemble de la société. L'idée de société civile ne peut ici être plus éloignée du construit conceptuel et théorique, ni plus proche des représentations de l'imaginaire social et politique. Les noms qui lui sont donnés étaient d'une grande variété : société parallèle, société souterraine, société organisée, société naissante, société civile socialiste, société civile authentique, ou tout simplement société. Ces diverses appellations réfèrent autant à un objet empirique (les acteurs de l'opposition) qu'à une projection imaginaire (le statut démocratique souhaité pour l'opposition) et à un processus (la lutte contre l'Etat et la construction de la nouvelle société). Elles renvoient aussi à l'adhérence passive à un ensemble de valeurs liées à ces interprétations, ou à la positivité de valeurs et d'idéaux mobilisateurs (le seul nom de "Solidarité" en est un exemple). Dans ce dernier cas, la société civile pouvait signifier la participation active à une série de mouvements, d'associations et réseaux dont certains garantissaient l'autonomie de certaines sphères de la société. Si dans la plupart des cas et en théorie la notion supposait l'implication de tous les milieux sociaux, elle renvoie en fait à une élite intellectuelle. Parfois vision homogène de la société polonaise, elle est plus souvent l'expression d'une pluralité d'orientations dictées par un petit nombre d'objectifs communs bien définis. Enfin, comme le remarque Fedorowicz, elle correspond à ce sens original que nous

avons relevé plus haut et qui est celui qu'Adam Michnik donne au terme, celui de stratégie politique de transformation de la société à partir de l'action des citoyens eux-mêmes. Cet ensemble complexe et paradoxal de dénotations et de connotations, de critères rationnels et d'impulsions affectives, d'actions concrètes et de projections imaginaires fait conclure au même auteur que, à la différence du concept froid de la philosophie politique occidentale, l'idée de société civile dans l'Europe ex-communiste s'est ressourcée aux aspirations profondes, au sens de la responsabilité de l'homme, à la conscience et à la morale de la personne.

Dans le monde islamique, la relation société civile/pouvoir politique se présente sous une forme qu'on pourrait voir, avec Ernest Gellner (1991a; 1991b), comme l'image "en miroir" de celle que nous venons d'évoquer au sujet des sociétés post-communistes. L'instance de représentation que constitue une société civile encore largement potentielle en Europe post-communiste se trouve être, en régions musulmanes, portée par l'élément religieux. La société civile se trouve ici tout aussi atomisée, mais de manière inverse au cas précédent. L'entreprise de déstructuration de la société civile s'est faite, comme l'observe Gellner en se référant aux observations faites anciennement par Ibn Khaldoun, par l'affirmation de la société urbaine, politiquement unifiée par l'Etat colonial et post-colonial aux dépens de l'islam rural, traditionnel et populaire des marabouts et des derviches, de structure tribale et politiquement différencié. Le dynamisme de la foi s'est reporté sur cet islam "supérieur", sobre et moraliste, expurgé de ses déviations populaires et dont l'ambition aujourd'hui est d'obtenir du pouvoir politique qu'il crée les conditions de l'observance religieuse, ou même qu'il la fasse respecter. Ce qui fait conclure à Gellner que, contrairement aux sociétés post-communistes assoiffées de société civile et qui ont perdu la foi dans l'idéologie étatique, le monde musulman est resté attaché à sa foi, sans chercher à autonomiser une sociétés civile pulvérisée. Certes, comme toute métaphore, l'image spéculaire comporte un aspect réducteur qui occulte l'hétérogénéité des formations sociales dans leur réalité quotidienne, pour ne rien dire des diffé-

rentiations internes à l'islam lui-même. Les sociétés islamiques accordent ainsi une certaine autonomie à la sphère économique et, aujourd'hui, à la sphère scientifique et technique. D'autre part, pour ne prendre que l'exemple de la société civile égyptienne, plusieurs courants continuent de se concurrencer en son sein : Gilles Kepel (1985) a montré comment le conflit entre système social et ordre transcendantal est réactivé par les islamistes (intellectuels de fonction mais dénués de statut), qui s'opposent à la fois aux oulémas (intellectuels de statut, ou clercs), qui avaient légitimé l'ordre social au nom de l'ordre transcendantal, et à l'intelligentsia (non-religieuse), qui l'ont légitimé au nom de l'ordre traduit. Au point que Kepel parle de "duopole" des oulémas et de l'intelligentsia sur le marché intellectuel de la société civile, les islamistes livrant aux uns et aux autres un combat sans merci pour la conquête du monopole. Toutefois, quelles que soient les divergences socio-religieuses propres aux sociétés majoritairement musulmanes, celles-ci se trouvent à l'abri du dilemme que d'autres sociétés du "tiers monde" doivent résoudre entre, d'une part, une occidentalisation réductrice des identités culturelles et, d'autre part, un repli sur ces mêmes particularités culturelles au détriment de leur "modernisation". L'émergence de l'islam "supérieur", nomocratique, unitaire, puritain et individualiste, est en effet déjà moderne dans la mesure où il s'est imposé aux formes populaires de l'islam enracinées dans les pratiques cultuelles des derviches et des marabouts et culturelles des communautés tribales traditionnelles où prospéraient les ordres et fraternités religieuses. D'autre part, la menace de la modernité de type occidental s'estompe du fait du caractère véritablement indigène de l'islam. La position du religieux est enfin renforcée par un troisième facteur, le fait que sur le plan socio-politique tous les pouvoirs tirent leur légitimité du religieux. De sorte que, comme le remarque Gellner (1991, p. 508), celui-ci a joué le rôle, toutes proportions gardées, des mouvements nationalistes dans l'Europe moderne, mais sans être accompagné, comme le fut la Réforme européenne, d'un mouvement parallèle de laïcisation qui a favorisé la genèse des institutions

libérales, dont on sait qu'elles sont l'un des fondements des sociétés civiles contemporaines.

Peut-on encore, dans ce cas, parler de "société civile" en pays musulman? Si c'est le cas, son concept devra être redéfini en fonction du fait que le pouvoir politique n'y est que nécessaire et non légitime, la seule légitimité étant celle que l'*umma* (communauté des croyants) dérive de Dieu<sup>5</sup>. Dans de nombreux pays musulmans, la nouvelle structuration de la "société civile" s'opère en effet comme réislamisation "par le bas", par le réseau des mosquées et des associations piétistes, caritatives et éducatives dont la vigueur s'affirme d'autant mieux que l'Etat se trouve impuissant à répondre aux aspirations sociales et économiques de la population. Le "passage au politique" de la dimension associative et religieuse du mouvement islamiste s'en trouve facilité, la "rupture islamique" ayant par ailleurs fait le lien entre les milieux universitaires et les "deshérités" des sociétés musulmanes en crise (Kepel 1991). A la fin des années quatre-vingt, les mouvements de réislamisation "par le bas" se retrouvent dès lors à la tête de puissants réseaux associatifs communautaires, dont l'emprise se constate, autant qu'en pays traditionnellement musulmans, dans les habitats populaires des banlieues britanniques. Et en cas de vide politique, comme en Algérie où le régime issu de la légitimité révolutionnaire s'effondre, les mouvements islamistes se trouvent *de facto* en position dominante dans une société civile réinvestie.

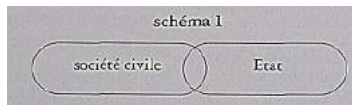
### Concept ou notion? Les configurations de la société civile

Les exemples qui précèdent renvoient à autant de configurations des sociétés civiles qui, depuis la coupure majeure survenue au XVI<sup>e</sup> siècle avec la naissance de l'individualisme moderne, se dessinent autour de polarités, de "bassins d'attraction" qui s'actualisent ou se potentialisent suivant les temps et les espaces. Ce mouvement multiple et multiplicateur possède par ailleurs la caractéristique de se fonder sur des processus dont certains sont réversibles, d'où la coexistence aujourd'hui de configurations complexes et de configurations simples.

5. La question de la légitimité en islam, sur laquelle nous ne pouvons nous attarder ici, est discutée en détail par Bertrand Badie (1986) et Gilles Kepel (1991).

Les premières sont multipolaires, centrées sur autant de "Cités", comme les nomment Luc Boltanski et Laurent Thévenot (1991) : la Cité marchande, la Cité scientifique, la Cité industrielle, la Cité "inspirée" (des spirituels et des artistes), etc., chacune d'elles étant animée d'une volonté de légitimité interne (par la représentativité de ses membres) et externe (dans sa relation à l'Etat). La concurrence de ces diverses polarités, les tensions qui se créent entre elles, engendrent autant de "bassins sémantiques" de la notion ou des notions qui y réfèrent et impliquent par nécessité une pluralité d'actions et de rationalités, de convergences et de divergences latérales (entre cités) ou verticales (acteurs civils/Etat). Dans sa forme paroxystique, la relation Etat/société civile correspondra à l'Etat totalitaire et à l'atomisation de la société civile, dans le cas inverse à l'affaiblissement de l'Etat ou, dans les cas extrêmes inexistantes aujourd'hui mais repérés par l'anthropologie politique (Balandier 1984), à la société sans Etat.

Perçue dans sa globalité, la notion de société civile peut dès lors être conçue comme une macrostructure, susceptible de fonder un macroconcept, et définie par la disjonction société civile/Etat, où l'opposition entre les termes n'est que relative puisque, comme le lecteur l'aura aperçu, les deux référents ne sont jamais complètement séparés mais s'interpénètrent à des degrés divers. Ce qui peut être schématisé de la façon suivante, en simplifiant au maximum :



La société civile à son tour s'articule en un système - entendu comme ensemble d'éléments définis par leurs interrelations dynamiques - d'institutions et d'individus dont les relations mutuelles sont également de disjonction relative : soit l'extension de l'un s'affirme aux dépens d'un autre, soit les relations entre deux acteurs sont de compromis, plus ou moins équilibré et toujours provisoire, soit encore les

acteurs entretiennent une relation synergétique qui les renforcent mutuellement, dans un jeu à somme positive. Ces diverses configurations s'appliquent également aux relations entre les acteurs civils et l'Etat, puisqu'il peut y avoir figement des rapports, conflit ouvert non résolu ou relation de participation et coopération. S'il fallait énumérer les composantes d'un ensemble sémantique prototypique, on regrouperait les traits suivants :

- Relation à l'Etat
- pluralisme
- démocratie
- libertés individuelles
- libertés collectives
- universalité des valeurs (droits de l'homme,...)

Il faut toutefois noter que le caractère pluraliste ne suffit pas puisque, comme le remarque Gellner (1991, p. 508), l'interdépendance des institutions - économiques notamment - au sein d'une même société impose la centralisation de certaines fonctions sociales et politiques dans l'Etat (défense extérieure, instances d'arbitrage des conflits entre acteurs, coercition dans l'application des normes juridiques). A quoi nous ajouterions l'interdépendance externe, que traduit la notion de "transnationalité" discutée plus loin, ces deux types d'interdépendance ayant pour caractéristique de nécessiter l'une et l'autre la coordination de leurs activités internes et externes (codes de déontologie, normalisation des modes de communication et autres modalités de coopération), laquelle ne passe pas forcément par la médiation de l'Etat.

Notion à la fois intuitive et rationnelle, la société civile fait appel à des valeurs et repose sur des dynamismes qui la lient simultanément à l'Etat, à la nation, au peuple, à la patrie et, dans son extension universalisante, à la communauté internationale. A l'heure où la nation n'est plus une référence aussi fondamentale que par le passé, la société civile n'est-elle pas le nouvel avatar des forces qui la sous-tendaient? La désacralisation de la nation, et aujourd'hui le discrédit de l'Etat ont créé un vide où la société civile reconstruit des représentations qui semblent illustrer cette récurrence des grandes figures de l'imaginaire que l'anthropologie repère à travers l'histoire des sociétés (Durand

6. Un tel foisonnement d'images et de représentations ne pouvait se laisser enfermer, on conviendra, dans les définitions closes qu'impose la sémantique lexicale classique. Celle-ci les exclut en effet du champ linguistique *strictu sensu*, par incapacité d'établir un lien exact entre les unités lexicales et les domaines notionnels. Les caractéristiques de ce type, dites "encyclopédiques", sont renvoyées par les linguistes au domaine cognitif et sémiotique. Cependant, certains d'entre eux ont tenté d'intégrer dans le champ linguistique un grand nombre de données encyclopédiques, dans le souci d'établir une correspondance plus solide entre le donné linguistique et le domaine référentiel, dans la perspective de la pragmatique notamment. Les apports de la psycholinguistique et de l'intelligence artificielle à l'étude de la formation des concepts, de la mémoire, et de la catégorisation et du fonctionnement langagier ont par ailleurs montré que les informations et les connaissances sont emmagasinées et traitées dans le cerveau par "paquets" centrés sur des unités notionnelles organisées en réseaux complexes (Rastier 1989). Les notions de *notion* et de *domaine notionnel* me semblent des lors plus appropriées que l'approche sémantique classique (componentielle) à la compréhension d'une entité aussi complexe, dans sa réalité et dans sa désignation, que la société civile.

1979). La société civile reprend en effet dans les deux premières "générations" des droits-de l'homme contemporains (droits à la liberté individuelle opposables à l'Etat, et droits économiques, sociaux et culturels constituant une créance sur la collectivité nationale et internationale organisée [Vasak 1990]) certaines des visées profondes de la nation entre le XVIe et le XVIIIe siècles, celles qui défendent la souveraineté de droit, qui "coagulent des savoirs et des affects et un mythe fondateur, un noyau de sacralité" (Wunenburger 1990, p. 9). La société civile s'apparente également à la nation par son caractère de forme en évolution, plus que de contenu clairement défini : constituée de corps intermédiaires liant l'individu, les groupes sociaux et l'Etat, la société civile se donne comme essai de synthèse entre l'idéal et l'intérêt des uns, la rationalité identitaire de l'autre.

Elle se rattache également à la notion peu usitée aujourd'hui de patrie, par son caractère d'instance critique, où une collectivité humaine se situe simultanément dans son unité et sa diversité : associations, mais aussi dissociations. Si être "patriote" implique aujourd'hui une attitude d'appui et de subordination inconditionnels à l'autorité étatique, la patrie représentait en d'autres temps l'instance où pouvaient s'exprimer toutes les oppositions à l'Etat centralisateur comme à l'ordre économique capitaliste. "Le plus grand patriote sera celui qui pourra produire la plus forte insatisfaction", selon le mot d'un politicien anglais du XIXe siècle (Dietz 1989, p. 188). D'autres produits de la patrie - exigence de justice, reconnaissance du citoyen, liberté de pensée associée au mouvement des Lumières du XVIIIe siècle - font voir à Yves Guioamar (1990), dans la société civile moderne, la continuation de la patrie ancienne.

Le rapport au *peuple* est lui plus problématique. Cette dernière notion est en effet éminemment polysémique. A certaines périodes, elle évoque la masse indifférenciée, réalité indéfinie et potentielle; à l'opposé, le peuple prend une conscience affective de son unité, et se transforme en prolétariat, le "sujet historique" de la tradition marxienne, notion nettement identitaire associée à l'actualisation d'un projet, d'une rationalité. La société civile intersecte le peuple au point où se croisent la thématique de

la communauté affective et celle de la société rationnelle. De là la relation ambiguë du mouvement associatif international et transnational, plutôt transnational ici, avec le "droit des peuples", celui-ci oscillant entre la défense du droit des minorités et l'aspiration de ces mêmes peuples au statut étatique.

De ces diverses notions, la société civile retient des éléments essentiels qui la situent, au même titre que les premiers, au niveau des schémas, forme kantienne de généralisation intermédiaire entre les données de la sensibilité et les concepts (comme constructions *a priori*) de la rationalité. Le caractère oscillatoire, noté plus haut, de cette entité, fera que celle-ci tantôt se cristallisera dans l'identité de son pôle conceptuel, tantôt se diffractera dans ses diverses acceptions empiriques, à polarités économique, sociale, communautaire, technoscientifique et autres. Le concept de société civile retiendra, à l'instar des définitions purement sémantiques du terme, les éléments invariants qui en feront un syntagme stable, une conjugaison d'éléments permanents, un "aplat sans niveaux, une ordonnée sans hiérarchie" (Deleuze 1991, 87). Il sera ressenti alors comme la coque vide d'un entendement mort par ceux qui, précisément, découvrent dans la société civile l'ébullition de forces sociales en évolution, en rupture, en devenir, qui pour l'entendement conceptuel seront rejetées dans l'irrationnel, l'imaginaire et ses exubérances. "Ni à gauche, ni à droite, vers l'avenir", déclarait Lech Walesa devant le Parlement européen en 1989. Les sociétés civiles en révolution sont la renaissance du concept, le ressourcement des catégories rationnelles de la science politique dans le moral et l'affectif de ses nouvelles notions, de ses nouvelles connotations <sup>6</sup>. "Nous la voyons, nous la sentons", disait de la société civile Bronislaw Geremek, dans son refus de l'enfermer dans une définition rigide (Fedorowicz 1991, 162).

## Le territorial et le non territorial

Les configurations de la société civile décrites plus haut, de même que d'autres confi-

gurations qui, potentielles, pourraient résulter des forces socio-culturelles et de leurs interrelations, peuvent également être analysées du point de vue de leur extension spatiale. Entre l'individu et l'Etat, il y a place en effet pour toute la gamme et tous les degrés des regroupements collectifs, depuis les associations familiales et claniques jusqu'aux partis politiques qui, après avoir conquis le pouvoir, s'identifient au fonctionnement de l'Etat dans sa globalité. Au-delà, les fédérations et réseaux de type associatif transposent aux niveaux international, transnational et supranational, non sans d'ailleurs subir au passage quelques mutations, les objectifs poursuivis aux niveaux "inférieurs". Il serait toutefois trop simple de voir là une hiérarchie simple faite de formes emboîtées. Les associations, communautés, organisations religieuses, syndicats, groupements professionnels et autres partis politiques obéissent en effet à un principe contradictoire qui mène à s'allier, dans certains cas, le plus souvent pour limiter l'emprise de l'Etat ou infléchir sa politique et à entrer en concurrence, dans d'autres cas, pour défendre leurs intérêts ou objectifs propres ou pour obtenir l'appui de l'Etat dans la poursuite de ces mêmes objectifs.

On pourrait aussi voir dans ce conflit l'affrontement d'un principe d'hétérogénéité, où les opinions et intérêts particuliers s'affirment dans leur extranéité, et d'un principe identitaire, lorsqu'un parti, une église ou un groupe de pression tente d'imposer un monopole par le biais de l'Etat qui, reconnu unitaire et souverain par le pacte social, est l'instrument par excellence d'unification et d'identification d'une société. Mais on ne saurait ici ignorer le développement d'un phénomène relativement récent, qui mine par des voies transversales d'une part, et non territoriales d'autre part, la souveraineté et l'identité des Etats. Les systèmes formés par les acteurs non étatiques, on l'a vu plus haut, sont essentiellement de nature ouverte, par la perméabilité de leurs frontières et leur capacité de transformation, là où l'Etat est perçu comme une instance essentiellement identifiante et homéostatique. Les premiers ont donc pu, à la faveur de la révolution de l'information et des communications, tisser des liens transfrontières à l'échelon régional, continental

ou planétaire. C'est le phénomène qui correspond à la notion de "transnationalité", qu'elle soit le fait des organisations internationales non gouvernementales (OING) ou, dans un sens plus fréquent en anglais, des acteurs économiques (en premier lieu les sociétés multinationales). Or c'est par ces voies transversales (par rapport à la territorialité des Etats) que certains acteurs non étatiques, ici internationaux ou transnationaux, se transforment en acteurs non territoriaux, transcendant par là la géopolitique des Etats. Si les religions à vocation universaliste s'étaient déjà définies comme non territoriales, l'avènement d'autres organisations civiles se définissant comme telles dans le domaine des droits de l'homme, de l'information scientifique, des échanges culturels et des problèmes écologiques pour ne prendre que ces exemples, constitue assurément un fait nouveau propre à la modernité. Celui-ci émerge peu à peu dans la conceptualisation du politique à l'échelon international, comme nous l'avons noté plus haut au sujet de la démocratisation de la nouvelle Europe. Il se manifeste également au sein d'autres ensembles, comme aujourd'hui le Commonwealth : par définition interétatique, cette dernière organisation se présente en effet volontiers comme appartenant non seulement à ses gouvernements membres, mais aussi aux peuples qui l'intègrent. Le Commonwealth est vu alors comme une organisation dont l'infrastructure véritable est faite des réseaux de ses associations internationales, dont la fonction est, au delà du Secrétariat international, de préserver la cohérence, et surtout la substance de l'Organisation (Scarlett 1991). De même que la CSCE, devenue aujourd'hui OSCE, reconnaissait, fût-ce de façon maladroite, l'importance des rapports inter-sociétaux dans la construction de la nouvelle Europe, le Commonwealth du "nouvel ordre mondial démocratique" s'est proposé de se régénérer en tant que "société civile internationale", c'est-à-dire ici par la reconnaissance de l'engagement mutuel de ses membres de défendre la constitutionnalité des gouvernements. Mais ici aussi, on remarquera le caractère informel de la notion évoquée, à laquelle ne répond aucun arrangement institutionnel propre à capter les aspirations des sociétés civiles, comme le serait par exemple un



organe chargé de surveiller l'application des droits de l'homme (Mayall 1991).

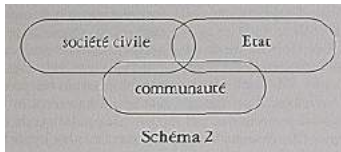
Le terme *société civile* se trouve être de ce fait un terme "poreux" (de l'allemand *porosität*), dans le sens où le philosophe Friedrich Waismann (1951) désignait l'attribut d'un terme qui, en raison de l'évolution des réalités et des notions censées leur correspondre, devient indéterminé. Ainsi, la société civile qui se déploie dans le cadre juridictionnel d'un Etat particulier et en revendique ordinairement la reconnaissance de sa légitimité, acquiert une certaine porosité - aux niveaux terminologique, notionnel et référentiel - dès le moment où elle cherche sa légitimité dans le cadre du système transnational ou de la communauté internationale. D'autre part, il est tout aussi essentiel de se rendre compte de ce que tout acteur de la société civile, individuel ou collectif, se caractérise également par le "flou" de son appartenance ou allégeance. L'acteur non étatique, beaucoup plus que l'étatique, est en effet appelé suivant les circonstances à agir simultanément ou consécutivement au niveau local, sous-régional, national, régional, transnational ou universel. Son rôle est polyvalent, dicté par des allégeances multiples : il prendra donc des identités diverses ou composites, insérées dans des altérités mouvantes. Situation nullement anarchique, mais plutôt polyarchique, pour reprendre l'expression de Seyom Brown [1988]: il y a pluralité des centres de pouvoir, d'où la diffusion de la souveraineté étatique vers les acteurs non étatiques et l'obligation qui est faite à ceux-ci de négocier à tous les niveaux l'allégeance des individus et des groupes sociaux. C'est la complexité de ces allégeances imbriquées que désigne le terme *société civile internationale*, qui a récemment fait son apparition dans le vocabulaire des relations internationales et dont nous avons traité ailleurs (Ghils 1992). Les connotations du terme sont remarquables, par leur enracinement dans les valeurs liées à la société civile "nationale" d'une part, et par leurs prolongements dans la quête d'une communauté internationale, d'autre part. Or dans sa dimension universaliste contemporaine, la société civile a précisément pour aspiration de transcender l'ordonnement étatique et interétatique, dans la quête d'une communauté

internationale qui, sans exclure les Etats, invite ceux-ci à reconnaître la légitimité d'autres acteurs. Loin de vouloir se substituer au pouvoir politique central, elle est une aspiration à la synthèse entre les forces divergentes qui travaillent les sociétés.

Les polarités de la notion de société civile et de celle, plus hypothétique, de société civile internationale, qui en est la transposition au niveau transnational, renvoient à autant de phénomènes qui se déploient en rapports contradictoires. C'est l'ensemble de ces forces, de ces "attracteurs" qui apparaissent dans la représentation du "prototype" - au moins un - de la société civile, dans le sens où celle-ci constitue un agrégat de catégories qui s'organisent autour de l'un de ses centres, l'une de ses "cités" à la faveur des contextes sociaux, politiques et culturels. Cependant, la société civile reste un objet hybride dans la mesure où sa conceptualisation répond à des logiques différentes. D'une part, elle se définit par rapport à la rationalité étatique, celle de l'Etat de droit et de ses extensions institutionnelles, dont l'action n'est pas nécessairement monologique mais peut comporter une certaine pluralité, notamment dans l'interprétation et l'application des normes juridiques. La permanence que cette rationalité constitue, fondé sur l'identité des objets politiques, régit la genèse de l'Etat et, aujourd'hui, de l'organisation interétatique par le droit international.

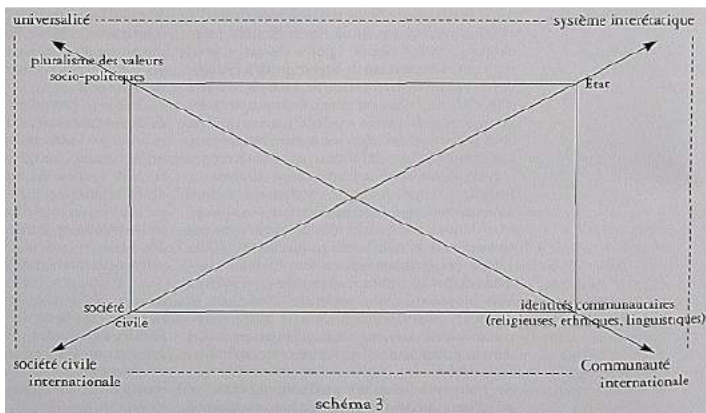
Cette première logique intersecte celle de la communauté, du lien naturel ou affectif qui unit les individus au sein de regroupements linguistiques, religieux, ethniques, culturels. Souvent associée à l'irrationnel, au variant, à la différentiation, elle peut néanmoins être régie par une vision englobante, identifiante, fusionnelle, holiste de l'univers, tout aussi négatrice des libertés individuelles que peut l'être la volonté prométhéenne de l'Etat.

C'est entre ces deux sphères que se construit le phénomène médiateur et pluriel par excellence de la société civile, par la genèse de formations sociales qui se différencient selon leurs rationalités et irrationalités propres, en entretenant un lien dialectique avec les pôles étatique et communautaire, selon le schéma suivant :



Le gradient des liens d'appartenance des individus aux trois sphères sur les axes constitués par celles-ci prises deux à deux (Etat/communauté, société civile/Etat, société civile/communauté) engendre les divers types de société civile auxquels renvoient les notions du terme (ou de termes apparentés) dans le langage sociopolitique. On apercevra dès lors comment le déséquilibre de ce système multipolaire pourra engendrer, par défaut de pluralité ou défaut d'identité, des formes "stéréotypées" de sociétés civiles : la notion s'aplatit en concept, le prototype en stéréotype, le mythe en figure stéréotypée, lorsque l'économique, le nationalitaire, le communautaire, l'idéologique ou le religieux prétendent régenter la totalité du social et réduire ses variations. La société civile devien-

dra la Cité des marchands, la Cité du prince, la Cité des prêtres ou la Cité des docteurs dans le meilleur des mondes possibles. Dans le langage courant, de telles formations, toujours porteuses de germes pathologiques, seront désignées par autant de sous-notions simplificatrices : les "droits individuels de type mercantiliste", qui ne représentent que la moitié de la tradition occidentale (Vincent 1987, 113); la société "informationnelle" et "communicationnelle", organique et homogène, de l'imaginaire technoscientifique; les institutions et associations "indépendantes de l'Etat", dans l'illusion d'une étanchéité des sphères étatique et civile; la société civile-peuple "consciente de son rôle et de sa mission", tendue tout entière vers la réalisation d'un objectif unique (le développement par exemple); la société régénérée par la religion, "en rupture" avec l'ordre politique; la société enracinée dans ses "valeurs culturelles" propres, selon un relativisme culturel qui, dans sa version radicale, nie l'universalité du pluralisme démocratique. Dans certaines de ses composantes, le modèle proposé ci-dessus se projette de lui-même au niveau international, ce qu'on pourrait représenter par un "rectangle sémio-sociopolitique" de type suivant :



où les flèches diagonales représentent les extensions, respectivement de l'Etat vers l'intétatique, de la société civile vers le transnational, du communautaire vers l'intercommunautaire (interculturel, etc.) et le transcommunautaire (communauté internationale), et du pluralisme vers l'universalité. Les côtés du rectangle intérieur, quant à eux, représentent les liens dialectiques entre les quatre polarités, tandis que les pointillés du rectangle extérieur articulent ce qui n'est encore qu'un système virtuel.

On ajoutera - ce que le schématisme du dessin ne fait pas apparaître - que le pluralisme des valeurs, s'il veut prétendre à l'universalité, devra se débarrasser de sa gangue de particularismes culturels, pour ne conserver à ce niveau que les traits d'une "nature humaine", dont il est vrai que la forme se donne toujours en creux, dont la substance n'est jamais composée de façon définitive. A l'autre bout de l'axe diagonal, c'est au prix d'un même renversement que les allégeances communautaires pourront être

### Bibliographie

- AUROUX Sylvain (dir.), *Encyclopédie philosophique universelle. Tome 2 : Les Notions philosophiques*, PUF, Paris, 1989.
- BADIE Bernard, *Les deux Etats. Pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam*, Fayard, Paris, 1986.
- BALL Terence et al. (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, New York: C.U.P., 1989.
- BALANDIER Georges, *Anthropologie politique*, PUF, Paris, 1984.
- BAYART Jean-François, "renonciation du politique", in *Revue française de science politique*, juin 1985, 343-373.
- BENDIX Reinhart, *Kings or People*, University of California Press, Berkeley, 1976.
- BERTING et al. (eds.), *Human Rights in a Pluralist World. Individuals and Collectivities*, Unesco/Roosevelt Study Center, Middleburg

subsumées dans la notion, sinon le mythe d'une "communauté internationale" qui renvoie elle aussi à l'humain dans son unicité.

On apercevra ici aussi comment, à partir du système international complexe et labile schématisé de la sorte, pourront se condenser des figurations stéréotypées, qui réduiront le premier au seul ordonnancement interétatique, à la multiplication sans fin des réseaux transnationaux (à buts mercantiles ou non lucratifs), à l'imposition de valeurs "universelles" qui ne seraient que la généralisation de valeurs particulières, et enfin à la formation d'une communauté internationale qui se limiterait à la juxtaposition de communautés particulières. Les orientations actuelles et potentielles du système international font ainsi entrevoir les enjeux de l'avenir, en même temps qu'elles imposent d'adapter les systèmes conceptuels, notionnels et terminologiques qui permettront d'en évaluer la portée.

- (Pays-Bas), 1990.
- BIRNBAUM Karl E., "Civil Society and government policy in a new Europe", *The World Today*, mai 1991, 84-85.
- BIRNBAUM Pierre, *La logique de l'Etat*, Fayard, Paris, 1982.
- BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 1991.
- BOOTH Ken, "Security in anarchy: Utopian realism in theory and practice", *International Affairs*, juillet 1991, 527-545.
- BRATTON Michael, "Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa", in *World Politics*, April 1989, 407-430.
- BROWN Seyom, *New Forces, Old Forces, and the Future of World Politics*, Glenview (Illinois): Scott, Foresman and Cy, 1988.
- COLAS Dominique, "Le moment luthérien de la société civile", *Philosophie politique*, 1, octobre 1991, 41-54.

- COLAS Dominique, *Le Glaive et le Fléau. Généalogie du fanatisme et de la société civile*, Grasset, Paris, 1992.
- CONRAD Françoise et al., *L'idée de nation*, actes du colloque organisé à Dijon les 13 et 14 novembre 1986, Editions universitaires de Dijon, 1990.
- CONSEIL de L'EUROPE, *Proposition pour un convention européenne pour la protection des minorités*, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Strasbourg, 4 mars 1991.
- CULIOLI Antoine, *Pour une linguistique de l'énonciation*. Opérations et représentations, Ophrys, Paris, 1990.
- DAHRENDORF Ralf, *Reflections on the Revolution in Europe*, Chatto & Windus, Londres, 1990.
- DELEUZE Gilles et GUATTARI Félix, *Qu'est-ce que la philosophie?*, Minuit, Paris, 1991.
- DIETZ Mary G., "Patriotism", in T. BALL et al. (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- DUPRAT Gérard, "Europe et démocratie", *Philosophie politique*, 1/1991, 135-150.
- DUPUY René-Jean, *La Communauté internationale entre le mythe et l'histoire*, Economica/Unesco, Paris, 1986.
- DURAND Gilbert, *Figures mythiques et visages de l'oeuvre*, Berg International, Paris, 1979.
- FALK Richard, *Revitalizing International Law*, Iowa State University Press, Ames (Iowa), 1989.
- FEDEROWICZ Hania M., "Civil society in Poland: laboratory for democratization in Central Europe", *Plural Societies*, XXI, 1990, 155-176.
- FISCHER Duncan et DAVIS Clare, *Civil Society in Central and Eastern Europe*, Ecological Studies Institute, Londres, 1992.
- GELLNER Ernest, "Islam and Marxism: some comparisons", *International Affairs*, janvier 1991, 1-6.
- GELLNER Ernest, "Civil Society in Historical Context", *International Social Science Journal*, 129, 1991.
- GERVAIS R., "Société civile", in AUROUX (1989), 325-326.
- GHILS Paul (dir.), *L'Afrique et les réseaux transnationaux d'associations/Africa and the Transnational Association Networks*, Actes du colloque UAI 1984, UAI, Bruxelles, 1986.
- GHILS Paul, "La société civile internationale", *Revue internationale des sciences sociales*, 1992.
- GHILS Paul, "Les images de la société civile", communication à la Table Ronde "Identités et Altérités" organisée par le Centre européen de coordination, de recherche et de documentation en sciences sociales Centre de Vienne) avec l'appui de l'Unesco et l'Institut universitaire de la recherche scientifique marocain, Rabat, 22-25 novembre 1991, *Transnational Associations/Associations transnationales*, 1/1992, 14-21.
- GHILS Paul, "Standardized Terminologies and Cultural Diversity", *Zeitschrift für allgemeine Wissenschaftstheorie/Journal for General Philosophy of Science*, 22/2, 1992.
- GHILS Paul, "De l'interétatique au transnational : les niveaux logiques de l'international", in Bernard Badie et Alain Pellet (dir.), *Les relations internationales à l'épreuve de la science politique*, Economica, Paris, 1993, 53-71.
- GHILS Paul, "Pour une Europe transculturelle", in Paolo Facchi, Melita Richter Malabotta et Claudio Venza (dir.), *Spirito Balcánico e Integrazione Europea*, Editre, Trieste, 1993, 100-103.
- GOYARD-FABRE Simone, "La République de Jean Bodin ou la nation transformée en Etat", in CONRAD F. et al. (1990), 13-22.
- GUIOMAR Jean-Yves, *La Nation entre l'histoire et la raison*, La Découverte, Paris, 1990.
- HODSON H.V. (ed.), *The International Foundation Directory 1991*, Europa, Londres, 1991.
- KEPEL Gilles, *La revanche de Dieu, Seuil*, Paris, 1991.
- KLEIBER George, *La sémantique du prototype. Catégories et sens lexical*, PUF, Paris, 1990.
- LUXMORE J. et BABIUCH J., "Eastern Europe: the Catholic Alternative", *The World Today*, avril 1990, 70-73.
- MAYALL James, "The Commonwealth in Harare", *The World Today*, December 1991, 201-203.
- MERLE Marcel, *Sociologie des relations internationales*, 4e éd., Dalloz, Paris, 1985.
- NOBEL Jaap W., "The paradigm debate in international relations", in ROSENAU James N. et TROMP Hylke (eds.), Interde-

- pendence and Conflicts in World Politics, Avebury, Aldershot, 1989, 211-219.
- RASTIER François, "Linguistique et recherche cognitive", *Histoire Epistémologie Langage* 11-1, 1989, 5-31.
- Rencontres de Cotonou, *Recommandations des Rencontres de Cotonou des 9, 10 et 11 janvier 1991*, Fondation de France.
- ROUBAN Luc, "Innovation, complexité et crise de l'Etat moderne", *Revue française de science politique*, juin 1988, 325-347.
- SCARLETT Prunella, "The Unofficial Commonwealth", *The Commonwealth Ministers Reference Book 1991/92*, Kensington Publications Ltd, Londres, 1991, 54-56.
- SELIGMAN Adam, *The Idea of Civil Society*, The Free Press, New York, 1992.
- SENARCLENS Pierre de, "Le paradigme réaliste et les conflits internationaux", *Revue internationale des sciences sociales*, février 1991.
- SIEGEL Daniel et YANCEY Jenny, *The Rebirth of Civil Society: the Development of the Nonprofit Sector in East Central Europe and the Role of Western Assistance*, Rockefeller Brothers Fund, New York, 1992.
- TESTER Keith, *Civil Society*, Routledge, Londres, 1992.
- VASAK Karel, "Les différentes catégories des droits de l'homme", in A. LAPEYRE *et al.* (eds.), *Les dimensions universelles des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1990.
- VINCENT Andrew, *Theories of the State*, Basil Blackwell, Oxford, 1987.
- VULLIERME Jean-Louis, "Les deux niveaux logiques du politique", conférence prononcée au colloque de Cérisy "Praxis et cognition", septembre 1988.
- VULLIERME Jean-Louis, *Le concept de système politique*, PUF, Paris, 1989.
- WAISMANN Friedrich, "Verifiability", in A. Flew, *Essays on Logic and Language*, First Series, Basil Blackwell, Oxford, 1951.
- WUNENBURGER Jean-Jacques, "Raison et déraison de l'idée de nation : le clair-obscur du politique", in CONRAD (1990), 3-12.

# NGOs and civil society : some realities and distortions

## *the challenge of "Necessary-to-Governance Organizations" (NGOs)*

by Anthony J N Judge\*

### Introduction

As with the concept of "culture" itself (Kroeber and Kluckhohn, 1952), it is a basic mistake to assume that the concept of "civil society" is understood in the same way, whether between cultures or within any culture. Robin Guthrie (1994) clarifies the distinction from Anglo-Saxon and French perspectives. Its value may even derive in part from the ambiguity associated with the term as admirably explored by Keith Tester (1992) and Paul Ghils (1992).

A wide variety of modes of association into groups is a reality for some. But social and individual development is not necessarily believed to require the existence of many of them, especially the less common. The nature of the development of individuals and groups to some form of maturity through a variety of social contexts has not yet been effectively defined. And for many, the degree of individual suffering in the world renders quite absurd any discussion of development within society that does not concentrate on basic human needs. For some cultures and perspectives, however, it is the failure to cultivate the possibility of association in its many forms which reinforces the ills engendered in the world.

The purpose of this paper is to explore ways of moving beyond the limitations of the many particular ways of discussing "civil society". It endeavours to identify broader issues of relevance to public policy formulation in response to the challenge of "civil society" to governance as indicated by Yehezkel Dror (1995).

One of the difficulties is that "civil society" itself is discussed through a variety of terms whose partial equivalence has not been effectively explored. These include: nongovernmental organizations (NGOs), voluntary associations, nonprofit sector, not-for-profit sector, charitable organizations, benevolent societies and third sector. Depending on who uses these terms, they may, or may not, include bodies such as labour unions, trade associations, professional societies, or legally unrecognized (and even illegal) bodies such as cartels and crime rings. In many cases it is not what a particular approach includes that is as significant

as what is effectively excluded and why, as shown in Table 1.

Many modern protagonists fail to recognize that the debate about the nature of "nongovernmental organizations" (NGOs) has been in progress since the beginning of the century. Many of the points concerning the relationship between governmental and nongovernmental organizations have been made many times over — some of them over a period of decades.

There is therefore merit in reflecting on the collective ability to process these questions in new and fruitful ways. There is a sense in which it is in the interests of many to avoid clarity and conclusion and simply to perpetuate the discussion. And there is the continuing interest of others to arrive at simplistic solutions if possible. The debate is complicated by a degree of unwillingness to recognize some weaknesses in the present arrangements.

Times have changed in that the credibility of all international institutions and programmes is questioned to a greater degree, notably in the case of the United Nations. There is increasing scope for organizations to act independently, especially when any form of collaboration with other bodies, and especially the United Nations, is fraught with unproductive dynamics that constitute an unreasonable drain on resources.

The purpose here is to attempt briefly to indicate the range of contexts within which the debate on "nongovernmental organizations" takes place and which give it different emphases and flavours. It is too readily assumed that the truths emerging from one such context are applicable or relevant to others. "Nongovernmental organization" continues to escape simplistic definitions.

### A. Approaches to civil society

#### *1. Possibilities of the legal approach*

It might be assumed that the most straightforward approach to "civil society" is through the legal provisions made for civil action and especially in relation to freedom of association. The challenge for Russia would

\* Adaptation of a paper presented to a Seminar on State and Society at the Russian Public Policy Center (Moscow, 6-8 December 1994) under the auspices of the Council of Europe

Table 1

## OVERLAPPING PERSPECTIVES ON THE CIVIL SOCIETY

	NGOs (Consultative)	(OECD)	NGOs (UN/DPI)	Citizens movements (NGOs)	Voluntary assoc.	Humanitarian orgs.	Bonovolent orgs.	Charities	Third sector	Nonprofit sector	
Social welfare org.	X	?	x		x	X	x	x	x	x	
Disaster aid org.	X	X	X		?	X	X	X	X	x	
Develop. aid org.	X	X	X	X	?	X	X	X	X	X	
Human rights org.	X	?	X	?	?	?	x	?	x	x	
Women/Youth orgs.	x	?	x	X	X		X	?	x	X	
Academic socs.	x		x		?		?	?	?	x	
Professional socs.	X		x		?		?		?	?	
Interest(hobby) soc.	x		X		X		?		?	x	
Span associa lions	x		X	?	X		?	?	?	x	
Parliamentarians	x		x						?	x	
Political socs.	?		?						?	x	
Political lobbies	?								?	?	
Political parties	?			?					?	?	
Industry assoc.	x		?						?	?	
Trade assoc.	x		?						?	?	
Cartels	?									?	
Cooperatives	x	?	?	?	?				?	X	
Mutual societies									x	x	
Workers unions	x	?	X	?	?				x	?	
Ethnic orgs.	X		X	x	x	?			x	X	
Religious movements	x	?	x	x		x	?	?	x	x	
Churches & orders	x	?	x			?	?	?	X	X	
Educational Instit.								?	X	x	
Research instit.									?	X	
Foundations	?	x	x				?	?	?	X	
Federations of orgs.	x	?	x				?	?	?	X	
Hybrid/Mixed orgs.	x	?	x				?	?	?	?	
Electronic orgs.				?	?						
Periodicals											
Periodic meetings											
Secret societies					?				?	?	
Illegal orgs.					?						
Crime rings/ Gangs											

then be seen as one of adjusting in some way to the criteria defined in this way, as suggested by Table 2. But even "freedom of association" tends to be understood in international law primarily in terms of the right of workers to assemble and form labour unions as defined by an ILO Convention.

This approach would involve a review of national legislation relevant to associations and collective civil action. This is no easy task. The most useful collection, covering the European Union countries plus Switzerland, is that of Elie Alfandari (1990). A second part comments on developments in European Community law in relation to associations. A comparative study of national legislation regarding non-profit organizations in European countries has been made by Carl Hemström (1990). A useful brief review of the differences appears in a report by N Fontaine (1986) in relation to the European Parliament's initiative towards a resolution on such bodies. This has been superseded by the work of the Commission of the European Communities (1992) towards the definition of a "European association". This currently takes the form of a proposal for a programme of work "to assist cooperatives, mutual societies, associations and foundations" (1994).

These efforts are the culmination of a long history of some ten initiatives, dating from 1912, to clarify the legal status of international associations. These are summarized, with texts, in a study by the Union of International Associations (1988) which has been involved in several of them. Of these initiatives, only the Council of Europe's *European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-governmental Organizations* has as yet come into force (in 1991, currently with seven signatures).

Clearly the efforts to define or recognize a European or international association call for the clarification of criteria which may be considered to largely define the nature of civil society, independently of its purely civil and human rights aspects. It may be assumed that in the absence of any systematic comparative review of national legislations in this regard, that the points raised in the international texts are effectively efforts to summarize and harmonize

whatever shared understanding there is.

From this perspective there is therefore merit in a systematic comparison of the different initiatives towards international legal recognition of what effectively amounts to a "Western" attempt to define such civil activity in its associative dimension. An issue-by-issue comparison of these initiatives forms part of the study (by this author) for the Union of International Associations (1988) and appears in tabular form (Appendix 3.8). Included in this comparison is the *ILO Convention Concerning Freedom of Association and Protection* (in force July 1950), and the proposed statute for European Commercial Companies.

A similar approach could be taken by identifying relevant articles in the various human rights treaties. As an experiment, in order to broaden the basis for discussion, it is even possible to use the *Universal Declaration of Human Rights* as a template to construct a set of articles relevant to human organizations (Judge, 1971).

Such efforts are undoubtedly necessary and will be a principal focus of other papers at this seminar. But, as Guthrie and Ghils have shown, it is questionable whether they are sufficient to clarify the nature of "civil society", especially where there are concerns about the effective functioning of society. There is always a danger of relying on legislation which emerges from unfortunate compromises or whose implementation is inadequate or lends itself to distorting misinterpretations — as has proven to be the case with regard to approaches to legal recognition of international NGOs. Nina Belyaeva (1994) makes the point that it is not any single law which can meet the challenge in Russia, but rather there is need for a "whole package of laws, each designed to solve its concrete problem." But to that requirement she adds the additional conditions:

- Adequate quality of laws designed to meet concrete needs of society in its different forms
- Close correspondence of laws, not only as to their meaning, but also to the accuracy of legal wording.

There are however dangers in relying too much on legal initiatives especially when



Table 2

**LEVELS OF CIVIL ACTION AND PUBLIC POLICY  
IMPLICATIONS**

Features of civil action			Public policy actions					
Level		Characteristics	Public law	Public security	Public health	Public safety	Human rights	Public funds
1	Informal assembly	Friends Colleagues Concerned citizens						
2	Action initiatives	Hear speeches Celebration Religious celebration Recreation / Music / Sport Drinking club Assistance to others Manual assistance Distribution of texts Distributions of supplies Distribution of funds Sell/buy goods Training courses Conduct experiments Formulate declarations Demonstration						
3	Formal organisation	Have name Have statutes Elect representatives Obtain membership funds Have formal meetings Address/Phone Fax/E-mail						
4	Acquire permanent facilities	Hire staff Open bank account Open secretariat offices						
5	Obtain recognition from..	Professional authorities Religious authorities Government (legal status) International bodies						
6	Acquire immunity from..	Expropriation of property Communication surveillance Search and requisition						
7	Develop relationships	Fund initiatives Undertake contacts Open regional offices Membership of national coalitions Membership of international bodies Receive foreign funding Give foreign funding						
8	Receive official support for action	Subventions/Grants/Loans Subsidized facilities offices personal meeting rooms						
9	Obtain privileges to facilitate action	Legal facilities Tax exemption Customs facilities Currency exchange facilities Visa facilities Communication facilities Travel facilities Personnel facilities Social security						

democratic pressure for such legal structures must emerge from widespread understanding based on quite different perspectives. Legislation can contribute to the reinforcement of that understanding, but it cannot evoke it.

## 2. Effective functioning of society

In his exploration of *Civic, civil or servile?*, Robin Guthrie (1994) defines Civil Society as:

*It is what citizens do together in their own right at the bidding of no higher authority, for the common good, and apart, generally speaking, from direct party political affiliation or alignment. The civil society is not concerned primarily with power, although it may be ranged against the excessive concentration or abuse of power in any quarter.*

Beyond the purely legal criteria, Daniel Siegel and Jenny Yancey (1992, p. 15) comment on the potential for creating a deeply rooted network of organizations and institutions that mediate between the citizen and the State: the connective tissue of a democratic culture. Such organizations are seen as serving several essential functions:

- Providing a means for expressing and actively addressing the varied and complex needs of society
- Motivating individuals to act as citizens in all aspects of society rather than bowing to or depending on state power and beneficence
- Promoting pluralism and diversity in society, such as protecting and strengthening cultural, ethnic, religious, linguistic and other identities
- Creating an alternative to centralized state agencies for providing services with greater independence and flexibility
- Establishing the mechanisms by which governments and the market can be held accountable by the public

They recognize as a major challenge the need to create legal and fiscal structures to regulate and support what is increasingly being referred to as the "third sector". It can however be argued that the legislation in many Western countries, and especially in developing countries, is not especially supportive of such orga-

nizations (Judge, 1976). This derives from a continuing debate over the relevance of the third sector to particular social and other issues and to government initiatives in relation to those issues. This ambiguity, often between (and even within) government ministries, is also reflected at the international level, notably amongst United Nations agencies and their departments, (see Insert 1 and 2).

It is clear that associations are often effectively used as partners by some government agencies. It is also clear that the nature of this relationship, and those it benefits, is continually challenged by both sides. Perhaps the most valuable recent evaluations from the United Nations side are the Report of the Secretary-General (1994) and of the Joint Inspection Unit (1993) — both of which can be usefully interpreted for insights on the challenge at the national level, despite the best of intentions. Issues include (Judge, 1976):

- Fiscal support or handicaps, of associations and their personnel;
- Politicization, by government cooptation (or as front organizations), or in opposition to government initiatives;
- Conflicting interpretations of civil rights;
- Fraudulent practices both by associations and by government agencies supporting them (including collusive practices);
- The nature of unacceptable association objectives and practices (including the challenge of sects);
- Conflicting perceptions of the role of non-profit bodies, notably perception of them as propaganda vehicles for government campaigns;
- Development of patterns of privilege and collusion between certain associations and agencies;
- Human rights issues raised by associations with restrictive membership (whether by religion, gender, age, education, ethnic origin, or other criteria);
- The nature of membership and other relationships to international associations (headquartered elsewhere), especially with regard to programmes defined elsewhere;
- The ability to provide secretariat facilities for international associations with members in

other countries, receiving funds from them, and distributing funds to them;  
\* The nature of any partnership between associations and government agencies.

It is also clear that a multitude of associations are created and develop quite independently of any reference to government initiatives and support — and often despite subtle efforts to undermine or handicap them. They provide a vehicle for individual expression, as exemplified by sporting and recreational bodies. Despite opposition from certain Western perspectives, Guthrie quotes Ralf Dahrendorf's view that in a certain sense civil society sustains itself and does not seem to need the state.

It can be argued that the ongoing debates on these issues are in fact themselves a crucial feature of the nature of civil society. Its nature is then as much defined by the questions that are continually being raised as by the particular answers that are sought and found at any one time, in any particular country, or in relationship to any particular issue or government department.

### 3. *Efficiency and effectiveness approach*

Following from the above, and irrespective of the approaches outlined below, there has emerged a tendency to explore the significance of associations in terms of their efficiency or effectiveness. This approach is naturally favoured by government agencies which have some responsibility for the allocation of subsidies to associations. The argument is that unless an association is efficient or effective according to government-established criteria, then it is irrelevant to government action. A particularly tough review of charities in the UK was completed from this perspective in 1994.

Whilst this approach has its place in the allocation of scarce funds, its limitations are apparent when the significance of an association is not captured by simplistic management criteria. From the perspective of their members, and even for those they may serve, many associations operate quite "satisfactorily" at a high level of "inefficiency". Especially when such bodies make extensive use of voluntary person-

nel and borrowed facilities, they are able to accomplish a great deal. It is often the case that obsession with criteria of efficiency and effectiveness is specifically rejected by voluntary associations sensitive to other features of civil society.

### 4. *Economic approach*

Efforts to establish the relevance of non-profit associations have long been marked by a purely economic perspective. Early thinking amongst intergovernmental development agencies, notably the World Bank, UNDP and OECD, discounted NGOs as of marginal significance to national development. This reinforced national government biases.

With the recognition by UNICEF of the inhuman consequences of "structural adjustment", the role of NGOs in alleviating such "anti-social" effects has been increasingly recognized, especially at the grass-roots level. Recent humanitarian crises in a number of countries, have dramatized the role of NGOs prepared to act under circumstances which forced United Nations agencies, including military forces, to withdraw. Less dramatic examples have been documented in industrialized countries.

The approach of the European Union is still heavily, if not exclusively, marked by the economic perspective. The above-mentioned proposal in the Community for a multi-annual programme of work for cooperatives, mutual societies, associations and foundations (described therein as "enterprises") is justified solely by economic arguments:

- "Whereas cooperatives, mutuals and associations occupy a significant place in economic activity in general and in the development of regions..."
- "Whereas the development of Community policy for cooperatives, mutuals and associations, based on effective competition, is of major importance in terms of boosting the competitiveness of the European economy, job growth, economic and social cohesion in the Community, the further enlargement of the market after 1993, and the development

of cooperation with certain non-member countries;"

Decisions at the national level with regard to support for nonprofit associations of any kind are almost solely based on economic criteria — with their contributions to social welfare being treated in this light as well.

Thinking within United Nations agencies continues to be heavily influenced by the potential relevance of NGOs for development — itself narrowly defined. Repeated efforts are made to seek proof of this, despite continuing evidence of a remarkable growth in the number of associations, both locally, nationally, regionally, and internationally. Individuals and associations have not been influenced by government efforts to question their relevance to broader and changing understandings of development (as documented, for example, in the UIA's *Encyclopedia of World Problems and Human Potential*).

Ironically, it is the travel and tourism sector that has least difficulty in recognizing the economic importance of associations and is most interested in promoting their activity. When a large international association holds its meeting in a particular city, bringing together thousands of members from many countries, the economic impact in terms of hotel, travel and tourism is unquestioned — leading to vigorous efforts to construct congress centres to profit from this opportunity. The Olympic Games is perhaps the most extreme example. However in 1993 there were some 10,921 international meetings (as registered in the *International Congress Calendar* published by the Union of International Associations) of which 9,227 were not organized by intergovernmental organizations (and of these 6,547 were organized by international NGOs). The number of meetings at the national level is many times greater.

##### 5. Political approach

The role and relevance of nongovernmental associations has long been questioned from a political perspective, even prior to the stress on their economic role. International recognition of this role was first formally recog-

nized through Article 71 of the United Nations Charter although some recognition of their importance had been accorded by the League of Nations. The political impact of organizations such as Amnesty International and Greenpeace requires no comment. The role of bodies like the Club of Rome (Dror, 1995) in helping to frame the challenges of governance at all levels of society is also unquestioned.

Political science as a discipline is concerned with the acquisition and use of power, notably in relationship to the governance of society. The associated discipline of international relations is concerned with equivalent phenomena at the international level, especially with regard to foreign relations. Nongovernmental organizations have traditionally been of marginal interest from these perspectives because they are considered inherently less powerful than the governments with which these disciplines have been obsessed. International organizations when studied at all are considered an extension of the interest in national foreign policy, leading naturally to a focus on intergovernmental organizations. International NGOs, when studied at all, tend to be viewed through a very limited number of fashionable case studies, notably those on the Red Cross. Political scientists have been obliged to take account of transnational corporations once it was demonstrated that their effective power far exceeds that of many nation states. Liberation movements and terrorist groups have also necessitated new thinking.

Despite their recognition of the political power of "lobbies" at the national and international level, practitioners of these disciplines consider NGOs to be essentially irrelevant as serious actors in the fields which they study (Judge, 1977). Many of the lobbies are however institutionalized as associations and NGOs. Ironically political scientists, like lawyers, have themselves created national and international NGOs to represent the international interests of political science and international studies — but apparently without any concern for the relevance or significance of such organizations according to their own criteria.

Through their obsession with power and influence, and a simplistic approach to the

complex ecosystem of nongovernmental organizations, political scientists have reinforced the inability of the international community to appreciate how influence is systematically articulated on global issues. Whether at the national or the international level, there is a misguided attempt to demonstrate that NGOs follow the guidance of governmental organizations. On most, if not all, issues it can however be shown that NGOs functioned as look-out institutions warning of problems which governments then reluctantly considered, after as much delay as possible. It is indeed correct that NGOs may then follow the guidance of government organizations, and indeed some may only be capable of following such guidance. But governmental organizations have proven quick to drop issues that can be treated as too controversial or of lower priority. NGOs again then serve to maintain a focus on such issues until those institutions are again prepared to consider them.

Political scientists have also been naive in their treatment of democratic systems as any assessment of the number and quality of studies on corruption in its many forms will show. Prior to the Italian "clean hands" campaign, there were almost no published studies of corruption in democratic societies — in comparison with a plethora of studies on other topics which can now be seen to be irrelevant by comparison. As suggested elsewhere (Judge, 1994), even criminal networks can be usefully treated as "nongovernmental organizations". Their influence internationally, notably with respect to the illegal drug and arms trade, should have triggered interest on the part of that discipline. Instead it has reinforced a "candy-floss" (pre-Watergate) image of the civil society and its democratic processes — with a naivety which the current evolution of democracy in Eastern European countries has admirably highlighted. Beyond that one might ask what studies have been undertaken on the power of elitist clubs and secret societies to influence the course of events.

The theoretical interests of political scientists, and the attention accorded to them within the international community, have served to obscure the significance of the continuing proliferation of nongovernmental organi-

zations which have no desire to seek power. Their concern is to articulate their members' interests in many fields of human activity, whether it be recreation, science, the arts, religion, or the like. All this political science has served to disparage at a time when international community building and the articulation of values is increasingly perceived as a major issue. The lacerated interest of the discipline in transnational social movements merely serves as a reminder that this discipline's strengths lie in offering explanations about the past not in guiding the evolution of the future and the institutional arrangements required for it.

#### 6. Social approach

The social sciences concerned with other features of associative activity have been remarkably slow in developing interest in this centuries-old phenomenon (cf. Dominique Colas, 1992) despite the dramatic increase in the numbers of such bodies (Guthrie cites 54,000 associations created in France in 1987, and 4,000 charities created each year in the UK). At the international level the number of NGOs, in which such bodies may be represented, continues to increase as documented in the Yearbook of International Organizations edited by the Union of International Associations. The number of country-to-international NGO links increased from 24,136 in 1960 to 126,655 in 1994.

At the national and local level, associations have come to be seen as part of the community building process, whether it involves social welfare, philanthropic, recreational or other interests. So many associations have been created in response to concrete social needs that since the end of the 1970s social scientists have been obliged to focus on them, or themselves be found to be irrelevant in their undemanding of contemporary society. This has led to the emergence of an academic specialization termed "third sector research".

Such voluntary associations are of course "nongovernmental organizations". Many may be referred to as "NGOs" in other settings. However as voluntary associations they tend

not to include other bodies known under the NGO label. Thus it is questionable whether professional, labour, trade, academic or special interest groups would be included as voluntary associations in any "third sector" focus on "NGOs". Third sector research is noteworthy for its total lack of interest in the international NGOs (of which those they study are often members), whatever that might mean within that research framework. However there is much interest in cross-national comparisons of voluntary associations emerging in different countries. The key question is always what is excluded under any label such as "nonprofit" or "NGO".

With rare exceptions, the social sciences, as reinforced by UNESCO (which has a mandate in this area), have never been able to treat nongovernmental organizations as a phenomenon in their own right. Consequently there is no sense of the variety of organizations falling under this label or of the complex social (eco)system which they constitute. Ironically most of the social sciences are admirably represented through a whole range of international NGOs reflecting their various disciplinary concerns. Such bodies have never considered the social function or setting of what they are. Such attitudes have prevented the emergence of any understanding of what this rich pattern of thousands of organizations represents for the future of the global system. This is especially tragic when there is concern in many countries at the challenge of community building and the construction of a civil society. Their failure is to be seen notably in their inability to respond effectively to the emerging conditions in Eastern Europe — and to the appeals for assistance and insights from those regions and the developing world.

#### 7. *Psycho-cultural approach*

The above approaches favoured by government institutions and mainstream academia tend to obscure what might usefully be called a psycho-cultural approach. At best the social sciences, even in their applied form, tend to be

concerned with "community building" as an aspect of social welfare, or with the provision of basic needs, and social safety nets. Consequently there is little concern for what would be perceived as the subjective importance of associative activity.

It is clear that the ability of individuals to form associations is a valued human right — however obscure the concern of the association. It is a form of expression that is vital in an increasingly alienating and atomized society. Membership of associations provides people with opportunities to participate in larger communities, whether or not there are any political implications. It can be vital to the development of an individual sense of identity.

It is ironic that associations of the disabled, of music lovers, of those with particular religious or philosophical beliefs, of obscure scientific specialities, of those concerned with unrecognized values or poorly recognized sports, and the like, should be required to demonstrate their political or economic value in order to justify their existence. The value of such bodies has recently been demonstrated in the case of associations in support of minority ethnic groups in different countries. At the international level this has been most obvious in the case of indigenous peoples. In many of these cases the issue is more cultural identity and its expression — and the manner in which they are threatened by a variety of social forces — rather than more conventional social and economic issues.

### **B. Contrasting forms of "nongovernmental organization"**

#### 1. *Consultative relationships*

Well known to some within the international community is the recognition of certain nongovernmental organizations by various United Nations bodies for "consultative" purposes. ECOSOC and a number of Specialized Agencies of the UN have such systems of relationships, each governed by different sets of regulations and procedures. As a consequence, "NGO" for one such institution is not the same

as "NGO" for another — notably for any statistical purposes, (see Insert 1)

In practical terms this means that an NGO in consultative relationship with one institution may literally not exist for another. This strange phenomenon is due to the legalistic perspective applied to any form of "consultative" relationship. In this sense a nongovernmental organization only acquires existence, for a particular part of the UN system, through being recognized through the procedures of the consultative relationship. The consultative status procedure has been replicated in various forms with intergovernmental systems other than the United Nations.

The regulations governing admission to different levels of consultative status are in principle designed to privilege those NGOs of greatest relevance to the programmes of the intergovernmental institution in question. In practice, and increasingly, such relevance is determined on purely political grounds as part of the wider trade-off between factions amongst the member states. Some very curious bodies thus manage to acquire consultative relationship, whilst other quite genuine bodies fail to do so. Ironically, some intergovernmental bodies unable to relate effectively to major intergovernmental institutions through other channels, actually choose to define themselves as nongovernmental organizations in order to achieve such a relationship — and are accepted in that capacity.

## 2. Consultancy relationships

The rigorous approach to consultative relationship is in total contrast to the pragmatism governing any form of "consultancy" practised by intergovernmental institutions (whether or not it has a system of consultative relationships). Thus when in need the secretariats of such institutions are usually free to involve, through a system of sub-contracting, any nongovernmental body they choose (whether or not it "exists" in the above sense, or is appropriately representative). Thus nongovernmental bodies may work under formal contract, in a "consultative" capacity, whether

## Insert 1

### The United Nations NGO Review Process

The otherwise excellent *General Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations* by the UN Secretary-General (E/AC.70/1994/5, 26 May 1994) falls victim to confusion by making the unfortunate claim that "NGOs fall roughly into two categories. The first one is a category of organizations which by their objectives and methodology are concerned with supporting social movements and/or initiatives. The second category includes NGOs which have emerged from social movements and represent their institutionalized reality. The former category of NGO emphasizes participation and empowerment and sees its role needing to be focused on capacity-building for greater self-reliance at the community level. The latter focuses on advocacy and networking as tools to promote changes in policies and governance." (para. 12)

This simplistic categorization by the United Nations effectively excludes many scientific, educational and cultural NGOs in official relations with UNESCO, to say nothing of bodies having official relations with Specialized Agencies such as ILO, WHO or FAO — all of which may, in consequence, be recognized by ECOSOC at the present time. It is therefore not clear what role these bodies may be recognized as performing, if any, once the UN review process is completed under the influence of the NGOs privileged by the biased definitions of the review process.

The report fails to clarify what is effectively excluded from its focus and especially the basis for doing so. In stressing bodies which have an obvious relation to development, it fails to recognize the function of others that have a less obvious relation to development (which might typically include many of the cultural NGOs in relation with UNESCO).

or not they have any "consultative relationship". This is one reason that many nongovernmental organizations find it unnecessary to seek recognition through a system of consultative arrangements. It is also a reason why many other intergovernmental bodies find it unnecessary to develop a system of consultative arrangements. It is equally true that many bodies recognized through such arrangements are never called upon to do contract work, whether or not they are "consulted" as provided by such arrangements. Ironically, from a legal point of view, any such formal contract should only be entered into by the intergovernmental organization with a legally recognized entity (whether or not its existence is recognized by the institution as indicated above) — but this constraint is not necessarily respected in practice.

### **3. Public information programmes**

Intergovernmental institutions, such as that of the United Nations, devote a considerable proportion of their resources to some form of public relations. In the relevant departments of the institution the role of nongovernmental organizations in disseminating the message to wider publics has long been recognized — often to the point of considering it their only role. Such departments therefore enter into semi-formal relationships ("Associate" in the case of the UN Department of Public Information) with organizations — without any reference to whether the organizations have "consultative relationship". In fact it is not clear whether it is necessary for them to prove that they "exist" in any way. Such bodies may be brought together for regular briefing sessions and may even be better and more rapidly informed than those in consultative relationship. Given the budgetary priorities, it is likely that more institutional resources are devoted per organization to such associates than to those in consultative relationship.

### **4. Conference participation**

**Intergovernmental institutions frequent-**

ly invite representatives of "nongovernmental organizations" to their conferences, whether as experts, full participants or observers. Given the level of expertise of some NGOs, such invitations may be necessary to give substantive legitimacy to the intergovernmental conference. Such invitations may be limited to representatives of those bodies in consultative relationship, although they may be extended to those associated with its public relations programme, or they may include or be limited to other bodies considered relevant to the theme or purpose of the event (even to the point of excluding those in consultative relationship). Participation may be arranged with all expenses paid, or even under some consultancy contract. The broad approach to accrediting "NGOs" for the Earth Summit (Rio de Janeiro, 1992) has been experienced as extremely challenging to the formal consultative status procedure, because of the precedent it set in opening participation to organizations not previously considered to be "NGOs" by such intergovernmental organizations.

### **5. Transnational corporations**

The United Nations has devoted considerable resources to documenting the questionable activities of "transnational corporations" — which it distinguishes, in contrast to common practice, from "multinational corporations" (a term reserved by the UN for intergovernmental for-profit corporations). Transnational corporations are nongovernmental organizations, although they may have governmental stockholders (see organizational hybrids, below). They are of course not "non-profit" nongovernmental organizations, except when they are ineffective in achieving their objectives. However there is considerable debate about how many "NGOs" are actually "nonprofit-making", especially when they sell publications or services to fund their other activities or are effectively fronts for commercial interests. Transnational corporations have long been viewed negatively by intergovernmental institutions which, on the surface, have few formal relations with them. There are how-



ever significant exceptions, notably in the banking world with which the World Bank group is necessarily intimately linked. Given the selective ability to recognize NGOs as "existing", it might be asked how the UN was able to study transnational corporations, which do not have any more international legal existence than NGOs (see below).

Despite their questionable existence, some transnational corporations, like other nongovernmental organizations, are capable of supplying goods and services. International institutions have a need for such goods and services and consequently have found ways to enter into long- and short-term contracts with transnational corporations (or their local subsidiaries) for their supply. Often the transnational corporations most criticized by the UN have been those on which intergovernmental institutions have been most dependent for office and other supplies and services. Ironically member governments are often major stockholders in transnational corporations and consequently are far from being disinterested parties when institutions put out any call for tender (as their acquisitions of computer equipment have always illustrated). International institutions often have very cosy long-term arrangements with travel agencies, banks and catering services as a visit to any secretariat will reveal.

Ironically, so skilled are transnational corporations in their use of the law and their cultivation of political influence, that they can take the form (in some countries) of "nonprofit" organizations — known variously as "coordination centres" or "distribution centres". This is notably the case where they can arrange for their regional headquarters (for Europe, say) to receive funds from elsewhere "for administrative purposes", whether or not they are disbursed to other countries. The salaries of hundreds of people coordinating the activities of the corporation may be funded in this way because in such a country the corporation manufactures nothing and makes no profits. In this sense they are "nongovernmental, nonprofit organizations". In Belgium there is even a Federation of Coordination Centres benefitting from such facilities and assisting other corporations to acquire such nonprofit status. The cri-

teria of a "coordination centres" are specified by royal decree and even make it possible for administrative units within a profit-making corporation office to acquire such status — provided that the unit (such as a finance department) does not itself make a profit.

#### *6. Press and media*

As part of their public information programme, international institutions necessarily cultivate most assiduously the press, media and wire services. In many cases the media are effectively "nongovernmental organizations", often as divisions of transnational corporations (see above). They may also be divisions of "NGOs", or NGOs in their own right — whether national or international. There is also the delicate sociological question (see Internet organizations below) of how it is useful to distinguish functionally between an organization (with its membership) and a media service (with its subscribers and audience). From this perspective, how "nongovernmental" is an international press or media service, whether government owned or not?

#### *7. Consultative status NGO conferences*

Some of the NGOs in consultative relationship with a particular institution (as in the case of ECOSOC or UNESCO) may meet together occasionally at a conference and elect some form of committee to represent them in their dealings with that institution (although, despite their function, such bodies are not recognized through any consultative relationship). The conference may have its own semi-permanent task forces and working groups. Each such conference necessarily has a particular understanding of the nature of an "NGO" as defined by the particular rules governing relationship with the accrediting institution — whether or not some of the members of one such conference are also members of another. There has been relatively little coordination between such confer-

ences over the years, whether or not this might have been considered fruitful. Given that such conferences only attract a proportion of the potential membership of those in consultative relationship with the accrediting institution, it might be asked whether the non-participating members reflect some alternative understanding of the nature of an "NGO".

#### 8. "Fundamentalist" NGOs: citizens movements

Amongst nongovernmental organizations with some contact with the intergovernmental organizations and their conferences there has arisen a tendency to distinguish between "elitist" bodies and those which are genuinely "democratic", "peoples organizations" and "citizens movements". From this perspective only the latter are considered "NGOs" worthy of the name. The many conventional bodies serving a variety of other purposes are considered by them to be of little relevance, being more a part of the problem than of the solution. Unfortunately for any such citizens movement, once it acquires a leadership and secretariat, its status as an "NGO" according to such criteria becomes questionable.

#### 9. Humanitarian NGOs

The dramatic problems of disasters, wars and underdevelopment have encouraged a specific kind of "NGO" to respond with various forms of aid and relief. These NGOs have, especially with Somalia, Bosnia and Rwanda, acquired a great deal of prominence in the media. Consequently for many sectors of the public, the media, as well as public institutions, these are the only kind of "NGO" known. Some of these relief and aid bodies are only too happy to reinforce this view by considering no other NGOs as relevant — especially to the emergencies with which they deal on an hourly basis. This view is encouraged by the fact that many of these relief bodies are national in origin, with little if any claim to being international in their membership or source of funds.

They therefore have little reason to associate themselves with other kinds of NGO, such as those typical of the consultative relationship. They often seek to provide aid quite independently of the intergovernmental system, often prior to any willingness of intergovernmental institutions to acknowledge any need for that relief. Somalia highlighted situations in which such NGOs were acting before the UN was aware of the problem, in areas where UN military subsequently did not dare to go, and continued to act after UN forces had been withdrawn because of the level of danger. Bosnia highlighted situations in which the UN refused to provide military protection to nongovernmental relief convoys for fear of endangering the UN military.

#### 10. Field-level NGOs

There was a time when the UN-inspired terminology of "NGO" was only applied to those international bodies in some form of direct relationship with intergovernmental institutions. With the recognition of vital role played by NGOs at grass-roots level, came the recognition of the role of national and local NGOs, especially in developing countries. This had long been argued by international NGOs, since many of these local bodies were represented internationally through them as members. National suspicion towards NGOs sending aid workers from industrialized countries reinforced the tendency within intergovernmental institutions, notably UNDP, to bypass international NGOs and enter into direct relationship with local bodies. International NGOs were perceived as inappropriate partners in many forms of development aid — despite the crisis in development aid. UNDP Resident Representatives, never enthusiastic about international NGOs (or any NGOs for that matter), were instructed to establish relationships with grass roots organizations within their operating territory. For many intergovernmental development programmes, the notion of "NGOs" was thus extended to grass-roots organizations — despite the legal problems of recognizing the existence of bodies that were not in consultative status.

### *11. Semi-autonomous organizations*

A significant number of nongovernmental organizations are not created in a way that leaves them totally independent. Some international "nongovernmental organizations" are deliberately set up on government initiative (as was the case in the Communist bloc). Unknown to many of their members, some may be "front" organizations set up by governments or commercial interests for political or other purposes — even at the international level. Whether or not they are created in this way, they may be provided with offices and subsidies by government throughout their existence, so that although they may have an international board of some kind, they are bound to the country of their origin. A number of intergovernmental institutes exist on the same basis. Intergovernmental organizations may themselves catalyze the creation of an international "nongovernmental organization". This may be followed by provision of office and other facilities (even within the intergovernmental secretariat) together with some form of financial support even on a long-term basis.

### *12. Staff associations in intergovernmental institutions*

It is seldom recognized that the staff of large intergovernmental institutions form associations ranging from staff labour unions, through sporting, dramatic and other interest groups, to some which may have a humanitarian purpose. These bodies are of course "nongovernmental organizations", although few would name them as such, and they themselves would reject the label. They are certainly not intergovernmental organizations by any definition of the term, although in the case of the unions they may acquire a special form of recognition and may be the subject of resolutions and agreements with the intergovernmental body. They are not however part of any consultative relationship arrangement. Extensive facilities may be provided for them. Only as federations of civil servants (from a variety of

institutions) do they acquire a status resembling that of more conventional NGOs.

### *13. Voluntary associations: the third sector*

At the neighbourhood, urban, regional and national level, there is a burgeoning of associative activity. Much of this is seen as part of the community building process, whether it involves social welfare, philanthropic, recreational or other interests. Such voluntary associations have become of considerable interest to social scientists leading to the emergence of an academic specialization termed "third sector research". Such voluntary associations are of course "nongovernmental organizations". Many may be referred to as "NGOs" in other settings. (see "Social approach", above).

### *14. Cooperatives and mutual aid societies*

The cooperative sector involves millions of people as members of some form of cooperative. Such cooperatives are "nongovernmental organizations" as are mutual aid societies (and "tontines" in Africa). They are also "nonprofit-making" according to some definitions of the term. However, tainted as they are by a commercial interest in satisfying their basic needs, cooperatives are rarely if ever recognized as NGOs, although this is not the case of groupings of cooperatives into federations or associations.

### *15. Philanthropic foundations*

Foundations allocating funds to worthy causes are in most cases "nongovernmental organizations" and are seldom set up to be "profit-making". They are not however commonly recognized as NGOs, although some may even be closely associated with development and relief activity. Few of them are international in their source of funds and decision-making, although many are international in the distribution of their funds. Few are recognized within any consultative status or other arrange-

ment by intergovernmental institutions, although a number of them have been a source of funds for the programmes and meetings of such institutions which may assiduously cultivate them for that purpose. UNESCO has special provisions for relating to "foundations and similar institutions", although attempting carefully to distinguish them from NGOs creates problems in relation to the understanding in other parts of the UN system (see Insert 2).

#### **16. Trade associations and cartels**

Trade associations are groupings of manufacturers and trading groups seeking to protect and further the interest of their economic sector. They are certainly "nongovernmental organizations" and may be considered "non-profit-making" in that they do not seek to make or distribute a profit to their members. But like labour unions and other professional bodies, they exist in order to further the economic interests of their members — effectively to ensure that their members reap some kind of financial benefit as a consequence of their membership. It is for this reason that, at least in the case of the trade associations, they are viewed as not being "genuine" NGOs by other bodies in the "NGO community" who do not have this indirect pecuniary interest — however much such NGOs may otherwise be preoccupied by fund-raising and the compromises it may entail. And whilst trade associations may take the legal form of a nonprofit organization, semi-formal cartels and price-fixing arrangements, may not be institutionalized in any conventional way. However it is often difficult to distinguish functionally between a trade association and a cartel — since many are deliberately set up to "regulate" their industry, to ensure a "higher quality" of service, which is frequently the justification for the exclusion of potential members perceived as threatening their interests. This tendency can often be seen in professional organizations — even those purporting to have scientific and similar commitments. As part of the interest of the United Nations in transnational corporations, international cartels

#### **Insert 2**

##### **Foundations as non-NGOs ?**

"Foundations and similar institutions" are not included within the UNESCO definition of "nongovernmental organizations" and relationships with them are governed by separate directives. However responsibility for relationships with both NGOs and foundations is held by the same department within UNESCO.

According to UNDP figures however, the donations received by UNESCO from "NGOs" during 1993 (DP/1994/40/Add.1, 28 September 1994) amounted to \$3.20 million dollars (an increase from \$2.87 million in 1992), namely a total of \$5.87 million for the 1992-93 biennium. For UNDP, the "NGOs" are the "foundations".

UNESCO maintains relations with some 581 NGOs. The total contractual and subvention cost of funds distributed to NGOs was \$3,265,300 for the 1992-93 biennium.

It would appear that in terms of funds alone, the NGOs (according to the broader UNDP definition) are far from being a cost to UNESCO, as Member States are wont to assume. Rather UNESCO effectively redistributes to "NGOs" about half of what it receives from "NGOs". In this sense NGOs as a category may be said to be a net financial contributor to UNESCO.

In the light of the new USA aid policies, involving distribution of funds through NGOs rather than through intergovernmental bodies, it might be asked whether such foundations might come to the view that their funds could be more effectively used by transferring them directly to other NGOs rather than via the general funds of intergovernmental organizations.

and price-fixing arrangements have been the focus of considerable attention even though such arrangements do not "exist" in any legal sense.

#### *17. Lobbies*

The secretariats and conferences of inter-governmental institutions are the subject of considerable attention from special interest lobbies, as is the case at the national level. This phenomenon has acquired major proportions in the case of the European Union, especially in Brussels, where they have become one of the major vehicles for "consulting" wider society — no lobby, no consultation! These lobbies may in fact be set up by trade associations and may be the sole reason for their existence. Lobbies may however be loose coalitions of special interest groups (including more conventional nongovernmental organizations), whether or not they are economically based or have some non-economic, social or other interest. Lobbies may of course be coalitions of government representatives, or be heavily supported by particular governments (see hybrid organizations). Although questionable in the latter case, all lobbies may be considered "nongovernmental organizations" — although what of cases where intergovernmental alliances act as lobbies and/or voting blocs?

#### *18. Political parties*

A political party is a "nongovernmental organization" even when its representatives are elected to government, whether in power or in opposition. Of course it would not be referred to as an "NGO". Political parties of similar tendencies in different countries may combine together internationally, as in the case of the socialists or liberals, to form a body which takes the form of a conventional international NGO. Looser coalitions may take the form of a lobby, or voting bloc, as in the case of the European Parliament. It is questionable how "nongovernmental" these can be considered, even though they are certainly not "intergovernmental".

#### *19. Elitist, secretive clubs*

There is a tendency for the key figures of major international and other bodies to form semi-formal international clubs. This is notably the case when such people retire, or lose their formal positions. These clubs are definitely "nongovernmental organizations", although the representative of one endeavoured to label it as a "non-nongovernmental organization". Some of them may include key figures in transnational corporations — or they may even be restricted to such people. Such organizations have absolutely no need to seek any form of consultative or other status. Indeed they are wont to boast of their ability to gain (immediate) access to key-decision makers, whether from within international institutions or in their member states. These decision-makers may even be members (in their private capacity) of elitist clubs, and consider themselves privileged to be so.

#### *20. Secret societies*

The existence of many secret societies has been documented, both prior to recognition of "nongovernmental organizations" and up to the present day. Best known and documented in the West is perhaps freemasonry in its various forms and branches — involving those at the highest level of society. Related forms are the Muslim brotherhoods, although many of these may resemble religious orders (see below). Such bodies must certainly be considered "nongovernmental organizations" whether or not they accept the label or are accepted as part of the "NGO community", especially when "illegal" (as in the case of Chinese triads and tongs). As with trade associations, whether all of these bodies are "nonprofit-making" is also open to question — especially when membership is seen as a guarantee of competitive and career advantages.

#### *21. Religious orders and cults*

These bodies, and above all those within

the framework of the Catholic Church, may be considered as the historical precursors of many nongovernmental organizations. Some date back to the early centuries of the Christian era. Some were responsible for articulating many of the voting and other practices now widespread within the international community. As missionary orders many initiated the first crude forms of "development aid", however questionable this may now be seen to have been. Some, such as Opus Dei, resemble secret societies (see above). They are certainly "nongovernmental organizations", although few would seek to be considered as "NGOs" or would seek institutional recognition by intergovernmental organizations. The early military and hospitaller orders of knights have acquired considerable prestige, to the point that some are even accorded diplomatic status in certain countries. Ironically the relationship of many of them to the Vatican is functionally very similar to the consultative relationship other NGOs have with intergovernmental institutions. Very similar to such orders, but lacking their legitimacy, are the many international groupings of individuals which are frequently labelled as cults and sects — although some would be considered religious groups and churches. They resemble the religious orders in that they may have a strong hierarchical structure and well-defined practices and rituals. Often they owe their origin to some charismatic individual.

#### 22. *International crime rings*

Also necessarily secretive by nature are the increasingly international criminal groups of which the mafia (and its other Mediterranean variants), and their East Asian analogues, have been well-publicized. Although they themselves may not be illegal, since they have no "existence" anyway, their activities are very much so, at least in certain jurisdictions. They may like transnational corporations be considered "nongovernmental organizations", even "voluntary associations", although like the corporations any pecuniary interest excludes them from the nonprofit cluster of organizations. However it should be recognized that not all

crime rings have strictly pecuniary interests, as is the case of the paedophile networks and terrorist groups (see below) — which could be seen from some perspectives as legitimate interests that have been driven underground. Their "illegality" is of course a matter of question and degree, especially when compared to the many de facto NGOs which decline to register themselves within the national jurisdictions where they operate.

#### 23. *Terrorist groups and liberation movements*

Terrorist groups should definitely be considered "nongovernmental organizations" and may well operate internationally with international membership, funding and support. Like many "NGOs" they may receive special support from particular governments and IGOs. As noted above, their "illegality" may be a matter of interpretation, depending on the jurisdiction where the question is raised. Their relationship to political parties, and even intergovernmental organizations, may raise many questions. There is of course a confusion between "liberation movements" and "terrorists groups" depending on perspective. Few liberation movements have avoided the label of "terrorist" group at some stage in their existence. Ironically some "liberation movements" have been funded by more conventional "NGOs" and IGOs, leading to action interpreted as "terrorist" in the countries where they were perpetrated. Intergovernmental organizations have at times adopted exceptionally supportive policies to liberation movements (such as the PLO) — whether or not they were experienced by others as terrorist groups, and whether or not they could be said to have any legal existence within the terms of the intergovernmental organization.

#### 24. *Legally established international NGOs*

The initiatives to provide International legal status to nongovernmental organizations date back to the beginning of the century (although religious orders may be said to have

had legal status for centuries within the framework of canon law). Most recently these have resulted in a Convention of the Council of Europe which has been ratified by a handful of countries. The European Union has also taken major steps to provide legal status in other member countries for any nongovernmental established in one of its member countries. This has yet to take any tangible form — and when it does it may apply only to European organizations and not to those with membership in other regions. For all intents and purposes so-called "international nongovernmental organizations" are not legally recognized international entities. They do not exist in any legal sense at the international level. The pretence is cultivated that such bodies having acquired national legal status, for administrative purposes in one country, can be considered as legal entities in other countries. In a few countries the situation is slightly more creative in that special provision may be made for "national" organizations with foreigners on the board. The major exception is Belgium where a specific law allows for the establishment of "international nongovernmental organizations". Like transnational corporations, NGOs cannot yet exist as international legal entities, although they can exist as distinct legal entities in more than one country.

#### 25. *Informal organizations and networks*

There are many associations of individuals and groups which have been deliberately set up internationally so as not to take the form of a structured organization in any conventional sense. The label "network" is often favoured when such groupings choose to label themselves at all. Although organized according to many interpretations of the term, such groupings are often quite vigorous in claiming that they are not an "organization", although they may well function with greater energy, effectiveness and continuity than many organizations. But clearly, according to a looser definition, they are definitely "nongovernmental organizations". Lacking statutes, however, they are seldom drawn into any form of relationship with intergovernmental organizations. Howev-

er, within the intergovernmental community, many informal networks of officials and government representatives may be created in order to bypass perceived bureaucratic and procedural inefficiencies. Whether these too are to be considered "nongovernmental organizations" is a matter of debate, although they would undoubtedly resist the label. Informal organizations are often most fruitful when membership is not restricted by conventional categories. In this way they may acquire some of the character of hybrid organizations (see below).

#### 26. *Electronic organizations: Internet*

Since the late 1970s electronic mail and computer conferencing systems have developed from their purely inter-university and military origins in the USA, to the point of including an estimated 35 million subscribers worldwide on various systems loosely grouped within a framework described as Internet. This is essentially a computer communication protocol allowing many computer systems to link their communication facilities. Within this highly complex system of networks there are literally thousands of "conferences" and discussion groups which functionally differ little from a conventional membership organization — except that communications are much more rapid and the need for formal structures may be much reduced. Very formal structures may however be provided by software protocols.

Many of these electronic organizations or networks have international participants. Many focus on the same issues as more conventional voluntary organizations. Some of them are highly involved in coordinating response to disasters, whether within countries or around the world, and in the preparation for major United Nations conferences (to the point that much preparatory documentation for such conferences is now circulated, consulted and commented upon through such electronic organizations). Some users are so imbued by the advantages of this form of communication that they consider more conventional organizations as completely obsolete.

Although some of these networks are "governmental", notably those set up by the military, most can be usefully perceived as "nongovernmental organizations" for which legal status is clearly not an issue. For an increasing number of conventional nongovernmental bodies, one immediate strategic issue is to work out ways of transferring some (if not all) of their traditional communication procedures and administration into an electronic environment — bearing in mind the level of electronic surveillance that such communications have been designed to permit. There is therefore a sense of international organization moving into some form of electronic "orbit" around the "global village". There is also the attendant danger that, whilst very real to themselves, their reality and value to those without such facilities may continue to be quite questionable.

It is possible that many of the more problematic issues concerning the relationship between State and Society will be bypassed within this new communication environment. In fact it could be argued that the mode of operation of the Internet is an extremely good illustration of many of the dimensions of the civil society. References by many authors to the "global village" are an indication of this.

#### 27. *Transnational social movements*

There is increasing recognition that, irrespective of the existence of particular organizations, there are a number of transnational movements which transcend any conventional organizational focus. These include the women's movement, the peace movement, the environmental movement, the civil rights movement, the youth movement, and the like. Internet may itself be seen as such a movement. Many organizations may be associated with each such movement, but the movement is not identified with any particular organization. This is especially important since many such organizations tend to emerge and disappear with some frequency as a result of individual enthusiasms, funding opportunities, personalities and factional squabbles. The unresolved

question is the extent to which any such movement can, in its own right, be usefully described as a "nongovernmental organization".

#### 28. *International communities*

Great attention is increasingly given in the media to the views and actions of the "international community" which appears to imply some clustering of intergovernmental organizations and powerful member states. The "diplomatic community" (as a collectivity) is something that has long been recognized in a loose form with some legal recognition, notably in the facilities accorded to diplomats individually. Within major capital cities there is often an "international community" of people involved in the diplomatic community, international organizations (governmental and nongovernmental; profit-making and nonprofit-making), international cultural activities, and the like. This could be seen as an informal organization — but necessarily of the nongovernmental variety. But international communities may also acquire a more physical form when people from different countries choose (or are obliged) to live in the same area, as tends to be the case with some diplomatic ghettos or "foreign quarters", which may even be enclosed, as with the campus of an international university. But of much more interest here are those efforts to consciously set up international experimental communities to explore various alternative modes of living, spiritual practice or artistic pursuit. These are often perceived as extremely threatening to the national or local cultures where they are physically based, as has been vividly demonstrated by communities such as Findhorn (Scotland), Rajneesh (Poona and Antelope), and Auroville (India). These too are "nongovernmental organizations".

#### 29. *Hybrid (or mixed) organizations*

Efforts to define "nongovernmental organization" often naively assume that organizations must necessarily exist in some pure form. In fact there have been many organizations, like



ICSU and IUCN, which combine several seemingly incompatible characteristics, notably the governmental and nongovernmental dimensions. Thus some organizations, which are not recognized as intergovernmental, have both national government bodies and national nongovernmental bodies as members. This may occur where a particular function is articulated through a government body in one member country, but through a nongovernmental body in another country. Organizations may have a whole range of combinations of profit-making and nonprofit-making activities. They may combine informal and formal structures, permanent and periodic structures. Clearly some may combine legal and quasi-legal activities, notably in the case of "front" organizations.

### 30. "Self-defined" organizations

For those who make frequent use of the term "NGO" it is easy to forget that many bodies define their organizational realities with other terms. This is typically the case with many professional, technical and scientific bodies. It is also true of labour unions, trade associations and many religious bodies. Although they are "nongovernmental organizations" they tend to refer to themselves as unions, federations, committees or by some special term. They do not identify with the "nongovernmental" dimension, or with "NGO", possibly in some cases because they may have quite close relations to government (as in the case of the hybrid organizations above). Some international scientific bodies are far more concerned with their recognition by the International Council of Scientific Unions than by any intergovernmental consultative status. In this way ICSU functions rather like the Vatican for religious orders — leaving many "scientific" bodies as unrecognized, whether they seek such recognition or not. This is also true of sporting federations which acquire wider significance, if they seek it, only when they are recognized by the International Olympic Committee and the General Association of International Sports Federations, not through any relation to the intergovernmental system. Indeed, as the peri-

odic Olympic events demonstrate, it is governments who are hypersensitive to the needs of such nongovernmental bodies. But for self-defined organizations, such wider recognition, whether governmental or nongovernmental, may be largely a matter of indifference provided they can further their particular interests.

## C. Implications

### 1. *Desperate oversimplification: butterfly catching*

It should be clear from the above that no coherent typology of organizations is likely to emerge in the near future. Those with skills in organization studies pursue particular examples of "nongovernmental organizations" in a desperate effort to impose a simplistic label on them and to "fix" them — rather in the same way as butterfly catchers. The nongovernmental organization phenomenon, in all its variety and richness, continues to evolve and escape such methodologies. The social sciences succeed only in capturing partial understandings, and often only those typical of the past. There is no ability to articulate understandings relevant to the future, especially to the design of new and more appropriate forms of organization.

Any definition of "nongovernmental organization" should therefore not be evaluated on the basis of what it includes, but rather should be tested against what it explicitly or implicitly excludes. The reasons for such exclusion should be highlighted, together with their political implications.

### 2. *The mythical ideal "NGO"*

The review of organizational forms above has in many cases highlighted the fact that creators of organizations are effectively under pressure to produce what amounts to an "ideal" or simplistic form. So ideal, that it is useful to ask whether this is not deliberately done in order to guarantee that it would be impossible to achieve.

In focusing on "nongovernmental", it became clear that other dimensions were implicit in any understanding of "NGO". For the intergovernmental system, there is much ambiguity about whether and how an organization should be "international".

An associated issue, is the considerable pressure to ensure that organizations are "representative" — unless of course they are a source of funding for the intergovernmental organization or its programmes. The criteria of representativity can be pushed to the degree of requiring membership from every country of the world. This requirement may ignore questions as to whether particular intergovernmental organizations themselves respect this principle (as with the case of UNESCO and the absence of countries such as USA and the UK from its membership). There are many specialized intergovernmental organizations without universal membership (it would be ridiculous to expect a landlocked country to be a member of a deep-sea fishing organization).

Then there is the implicit requirement of permanence and continuity. Can an organization exist when it really only takes any form on the occasion of some periodic meeting? But is it not correct that many such meeting series operate more effectively than some organizations?

Another implicit requirement is transparency. To acquire consultative status, organizations are usually required to present their financial report. Unless an organization is transparent, it cannot be included in the implicit definition of NGO.

Also implicitly important is the openness of an organization to membership. There is some question as to whether a "closed" organization should be considered acceptable to the intergovernmental system. This of course raises such questions as male membership in women's organizations, and vice versa, or non-Christian membership of Christian bodies.

Despite the absurdities of the legal system, there is an implicit requirement that the international organization should have some acceptable form of legal status — even when the legal status defines the organization as being "national". Related to this is of course the expectation that the organization should

not be involved in any form of illegal activity, even though promoting some forms of change may itself be defined as illegal under some regimes.

There is also an implicit requirement that an organization should not only be non-profit-making but also that it should acquire its funds from a representative range of countries — even when exchange control regulations make this quite problematic for certain member countries. The fact that an organization endeavours to raise funds to survive, by selling publications and services at a profit, is also viewed as suspect.

Combining these criteria makes it virtually impossible to create an NGO that cannot be attacked as tainted or blemished in some way — as is of course true for most intergovernmental organizations.

Should an international NGO therefore endeavour to obtain consultative status? Perhaps the best answer is that of the 436 organizations represented on all continents, 34% consider that they do not need to seek or acquire any form of consultative status.

### 3. *Multiple legal forms*

In creating new organizations there need be little sympathy for the niceties of legal status under particular regimes. Nonprofit organizations need to learn from their commercial brethren, the "transnational corporations" who are also international "outlaws".

Such corporations have learnt to distinguish between their legal form in a particular country and the operational form which transcends national frontiers. Nonprofit organizations have given excessive attention to providing themselves with a single legal form, carefully choosing the country in which to do so, and accepting whatever structural compromises this forced upon them.

If organizations can distinguish between their existence as social realities and their existence as legal realities then they can follow, and improve upon, the approach taken by transnational corporations. In some countries it is pos-

sible to have de facto organizations which are not legally registered in any way. In this sense the organization's members must depend upon themselves, rather than any legal regulations, to be self-regulating.

The crucial step is to operate from this social reality, creating legal realities of whatever form, wherever it is appropriate. Since in most cases the social reality does not exist for the law, it is only through some legal "mask" that the organization becomes visible in whatever legal system the organization chooses to operate.

In practice this means that the organization can constitute itself legally in different ways, in different countries, for different purposes. As noted above, transnational corporations can take the form of "nonprofit" organizations in certain countries if this meets their needs. There is no reason why nonprofit organizations should not take a profit-making form where it suits them. In fact some organizations, even within a single country, choose to adopt a triple form of: nonprofit membership organization; foundation; and profit-making corporation. The only bond between them is a cross-linking directorship that guarantees the coherence of the underlying social reality.

The possibility is in fact analogous to that of multiple passport holders who choose which passport to present when they have to deal with any legal system. Since the legal system can only recognize the piece of paper, this creates no problems. Organizations should consider becoming, in effect, "multiple passport holders". If a particular country does not have adequate provision for nonprofit organizations, then set up the organization there as a profit-making corporation. If it requires that only nationals of the country should be on the board, then arrange matters in that way for that country.

Note also that on each occasion that an intergovernmental organization accords recognition to an international NGO, the NGO is in effect being given a separate "passport" and identity. For such recognition is currently the only mechanism through which international NGOs acquire some very weak form of identity within the framework of international law. Governed as they are by separate treaties, the

recognition by one intergovernmental body is legally distinct from that by another. Multiple "passport holding" is therefore already a reality for some NGOs with multiple consultative status.

It may be argued that provision of national legal status, where it is supportive rather than deliberately obstructive, provides many guarantees, notably in the event of any abuse of power or funds. Whilst this may be of significance within a particular country, it is quite impractical for an organization operating in a number of countries, whose secretariat and accounts may not even be in the country where it is legally registered. In fact, unless the organization is self-regulating, so that abuse is avoided or internally controlled, it is unlikely that recourse to any national legal system would be worth the effort. And there are few documented cases of successful legal pursuit of abuse within international NGOs.

Of course some countries have taken advantage of the absurdities of the international legal system by setting themselves up as "off-shore havens". Transnational corporations have been very skilled in using the opportunities that these create. Is it not possible that some countries could similarly set themselves up as "havens" for international nonprofit organizations? It could offer a lucrative opportunity for an island economy with no other resources — provided telecommunication links were good. Note that this is primarily a question of financial transfers, not necessarily a question of having a secretariat there. And even then, as Liechtenstein has so admirably demonstrated, even grocery shops are willing to put up a brass-plate indicating that they are the "headquarters" of some corporation. Why not of an international NGO?

Then there is the question of the name of the organization. Again provided the internal social reality is well-articulated, the organization can even adopt different names in different contexts without creating any threat to its identity.

Faced with an unsympathetic international legal system, international nonprofit organizations should be encouraged to explore these possibilities with the aid of sympathetic

lawyers. In fact it might be asked why lawyers (and especially international associations of lawyers with a strong social commitment) have not taken the lead in articulating these possibilities. For make no mistake, these techniques are already used by some nonprofit organizations, notably those with something to hide. But an innovative approach to legal status can be taken without engaging in any procedures that might be considered unethical.

#### 4. Organizational apartheid

The manner in which different types of organization continue to disparage each other is a tragedy. Each kind of organization tends to think of itself as the only really useful organizational form. Other forms are considered as unfortunate obstacles or completely irrelevant.

There is a definite sense in which a system of organizational apartheid has developed. To intergovernmental organizations, NGOs are the "coloured" organizations of the world. The mind set which governed colonial disparagement of coloured peoples has not gone away — it is embedded in the attitude of intergovernmental organizations to NGOs. There are even parallels in the various forms of condescension practised when NGOs are involved in the activities of intergovernmental organizations.

There is an irony in the dismissive remark of a member of the European Parliament that NGOs all seem to be very "worthy" bodies and therefore inappropriate partners in any intergovernmental initiative. Has the situation reached the point that intergovernmental bodies can only effectively relate to "unworthy" bodies?

Even more tragic is the degree to which, even amongst NGOs, one type of organization considers the other irrelevant or inappropriate — a phenomenon analogous to ethnic tensions and conflicts. With the emergence of NGO fundamentalism of various flavours — the possibility of "ethnic cleansing" should not be

excluded.

#### 5. What's in a name?

The term "nongovernmental" has been resented by many organizations. It is indeed a manifestation of organizational apartheid — reminiscent of the "nonwhite" label so frequent in racist societies.

In considering this label, established and reinforced by the UN, it is interesting to recall the way in which "multinational" corporations became defined as "transnational" corporations within the UN system. No multinational corporation considers itself to be a transnational corporation — but they are largely indifferent to the UN anyway. And perhaps it was a useful ploy to have all the negative assessments about such corporations attached to the label "transnational" rather than to the name with which the multinationals identify amongst themselves and to the non-intergovernmental community. The power of name-calling is considerably undermined if the person does not identify with the name anyway.

So if "NGO" is the result of a UN manipulation of reality analogous to "transnational", the challenge is to discover the name (like "multinational") with which such bodies can identify. The problem may be insoluble, given the level of organizational apartheid practised between organizations — even between NGOs.

But if it is impossible to abandon the initials "NGO", perhaps it is possible to reframe their significance in a more positive light. One candidate might be "Necessary-to-Governance Organizations" (in French "*Organisations Nécessaires à la Gouvernance*" (ONGs)). The corresponding reframing of "IGO" might then be "Insufficient-for-Governance Organizations" (which again is better in French as "*Organisations insuffisantes pour la gouvernance*"). Such reframing borrows from the logic of science where factual evidence may be necessary, but not sufficient, for a complete proof.

References

- ALFANDARI, Elie et Nardone, Amaury (Eds). *Les Associations et Fondations en Europe: régime juridique et fiscal*, Paris, Editions Juris, 1990.
- BELYAEVA, Nina. Legal framework for civil society in Russia: from right to associations to the charity law (Paper presented to the NCYO International Charity Law Conference, London, 17-17 September 1994).
- BOULDING, Elise. *Building a Global Civic Culture: education for an interdependent world*. Syracuse, Syracuse University Press 1990.
- COLAS, Dominique. *Le Glaive et la Fléau; généalogie de la société civile*. Paris, Grasset, 1992.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Proposal for a Council Decision relating to a multi-annual programme (1994-96) of work for cooperatives, mutual societies, associations and foundations in the Community. Brussels, 16.02.1994, COM(93) 650 final, 94/0028.
- CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES. Proposition de Règlement (CEE) du Conseil portant sur le statut de l'association européenne. Bruxelles, COM(91) 273 final, SYN 386-391.
- DROR, Yehzkel. *The Capacity to Govern* (Report to the Club of Rome). (Forthcoming 1995).
- FEDERATION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES ETABLIES EN BELGIQUE. *Guide pratique à l'usage des organisations internationales non gouvernementales établies en Belgique*. Diegem, Bruxelles, C.E.D. Samsom, 1992, 6e édition.
- FISHER, Duncan and Davis Clare. *Civil Society in Central and Eastern Europe*. London, Ecological Studies Institute, 1992.
- FONTAINE, N. Report on non-profit making associations in the European Community (Explanatory statement to a report on behalf of the Committee on Legal Affairs and Citizens Rights of the European Parliament with reference to a Motion for a Resolution on non-profit making organizations in the European Communities. 1986.
- GELLNER, Ernest. Civil society in a historical context. *International Social Science Journal* 129, 1991.
- GHILS, Paul. Les images de la société civile (Communication à la Table Ronde "Identités et Altérités" organisée par l'Institut universitaire de la recherche scientifique de l'Université Mohammed V et le Centre européen de coordination de recherche et de documentation en sciences sociales, Rabat, novembre 1991). *Transnational Associations*, 1992, 1, pp. 14-21.
- GUTHRIE, Robin. Civic, civil or servile? Geneva, Interphil, 1994.
- HEMSTRÖM, Carl. *The Law Governing Non-Profit Organizations other than Foundations; a comparative report*. Uppsala, 1990 (preliminary draft).
- JUDGE, A J N. The Universal Declaration of the Rights of Human Organization; an experimental extension of the Universal Declaration of Human Rights. *International Associations*, 1971, 1, pp 7-26.
- JUDGE, A J N. Conceptual Distortions form Negative Descriptors: the possibility that "nongovernmental" may be comprehended as "antigovernmental" in some languages, 1974. In: *International Associations* 26, 3, pp. 150-155.
- JUDGE, A J N. *Practical Problems in using the Potential of INGO Networks* (includes "List of problems hindering INGO action". In: The Future of Transnational Associations from the Standpoint of the New World Order; a general review symposium convened by the UIA. Brussels, Union of International Associations, 1976, pp 168-205. (Also printed in abridged form in *International Associations*, 28, 1976, 12, pp 571-573).
- JUDGE, A J N. International Organizations: diversity, borderline cases, functional substitutes and possible alternatives. In: (A J R Groom and Paul Taylor (Eds). *International Organizations: a conceptual approach*) London, Frances Pinter, 1977, pp. 78-83. (Slightly revised version under the title: *International Organizations: an overview*. In: *Yearbook of International Organizations* Brussels, Union of International Organizations, 1978).

- KEANE, John (Ed). *Civil Society and the State: new European perspectives*. London, Verso, 1988.
- KROEBER, A L and Kluckhohn, Clyde. *Culture: a critical review of concepts and definitions*. New York, Vintage Books, 1952.
- RITCHIE, Cyril. The relation between the State and NGOs (Paper to the Council of Europe seminar on the role of NGOs in a democratic society, Vilnius, October 1993). *Transnational Associations*, 1994, 4, pp. 210-213.
- SALAMON, Lester M and Anheier, Helmut K (Eds). *The Nonprofit Sector in Comparative Perspective: Definition and Treatment* (forthcoming).
- SANDI, Ana Maria. Prospects for restoring civil structures in Eastern European societies. *Transnational Associations*, 44, 1992, 5, pp 262-265.
- SIEGEL, Daniel and YANCEY, Jenny. *The Rebirth of Civil Society; the development of the nonprofit sector in East Central Europe and the role of Western assistance*. New York, Rockefeller Brothers Fund, 1992.
- TESTER, Keith. *Civil Society*. London, Routledge, 1992.
- UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS. *Encyclopedia of World Problems and Human Potential*. München, K G Saur Verlag, 1994-95, 4th edition, 3 vols.
- UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS. *International Association Statutes Series*. München, K G Saur, 1988, vol. 1 (Appendices: 8 commentaries on legal status of international nongovernmental organizations; 13 texts of proposed international conventions (1912-1987); 4 examples of national law for international associations)
- UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS. *International Congress Calendar*. Brussels, UIA, 1994, 34th edition, quarterly
- UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS. *Yearbook of International Organizations*. München, K G Saur Verlag, 1994/95, 31st edition, 3 vols.
- UNITED NATIONS, Economic and Social Council. General Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations: Report of the Secretary-General. New York, 26 May 1994, E/AC.70/1994/5.
- UNITED NATIONS, Joint Inspection Unit. Working with NGOs: Operational Activities for Development of the United Nations System with Non-governmental Organizations and Governments at the Grassroots and National Levels. Geneva, JIU, 1993, JIU/REP/93/1 (Report by Francesco Mezzalama).
- UNIVERSITE CATHOLIQUE de LOUVAIN. *Les Droits de l'Homme et les Personnes Morales* (Premier Colloque du Département des Droits de l'Homme, octobre 1969). Bruxelles, Emile Bruylant, 1970.
- WATERMAN, Peter. Globalisation, civil society, solidarity. *Transnational Associations*, 46, 1994, 2, pp 66-85; 3, pp 158-169.

# La convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales du 24 avril 1986

par Marie-Odile WIEDERKEHR\*

\* Chef de la division du Droit public de la direction des Affaires juridiques du Conseil de l'Europe. Les points de vues exposés dans cette étude n'engagent que la responsabilité de leur auteur. L'étude qui suit est reprise de l'*Annuaire français de droit international*, XXIII, Editions du CNRS, Paris 1987, avec la permission de l'éditeur et de l'auteur.  
(1) On sait que le Préambule du Statut du Conseil de l'Europe du 5 mai 1949 se réfère notamment à l'attachement des Etats membres "aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit sur lesquels se fonde toute démocratie véritable". Le Préambule du Statut souligne également qu'il importe pour les Etats concernés en vue de répondre notamment "aux aspirations manifestes de leurs peuples, de créer une organisation groupant les Etats européens dans une association plus étroite...".  
(2) Ces relations ont été décrites de manière détaillée dans le rapport sur les relations de l'Assemblée parlementaire avec les organisations non gouvernementales présenté par M. BJÖRCK (cf. doc. 4740) en préface à la Résolution 754 sur le même sujet adoptée le 1er juillet 1981.  
(3) On trouvera une liste de ces initiatives dans l'étude publiée par M. G.-P. SPEECKAERT dans le numéro spécial de la *Revue des Associations internationales* consacré à la Convention de Strasbourg (1986 n°3, p. 128). En outre, dans son rapport du 10 janvier 1972 sur le régime fiscal des organisations à but non lucratif, M.P. GRIEVE ne

*Ndlr. Associations transnationales avait consacré, il y a neuf ans, un numéro spécial (3/1956) à la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales dans le cadre du Conseil de l'Europe. L'intérêt croissant suscité par le rôle des OING en tant qu'acteurs de la "société civile" et, en prolongement de cette évolution, par l'institutionnalisation du rôle des acteurs associatifs dans les sociétés et les institutions européennes, nous incitent à reproduire dans ce numéro consacré à la "société civile" l'analyse de la Convention susnommée faite par Marie-Odile Wiederkehr et publiée par l'Annuaire français de droit international à la suite de son adoption par le Comité des ministres de l'Organisation. Sont également reproduits, à la suite de cet article, le texte de la Convention ainsi que l'état actuel des signatures et ratifications.*

1. - Comme c'est le cas pour les autres le Conseil de l'Europe entama des travaux préliminaires en vue de l'élaboration d'un statut de l'organe de décision du Conseil de l'Europe (le Comité des ministres) est composé de représentants des Etats membres; toutefois, l'approche retenue fut assez proche de celle de l'étude engagée parallèlement dans d'autres organisations internationales. L'ouverture sur l'opinion publique et "le peuple réel" nécessaire à des institutions de type aristocratique vouées à la règle du secret, est postulée au Conseil de l'Europe par les idéaux et objectifs du Statut de celui-ci (1); ceci explique qu'outre le rôle joué par l'Assemblée consultative dans le sens d'un fonctionnement plus démocratique des institutions du Conseil de l'Europe, celui-ci ait tissé un réseau de liens particulièrement denses et riches avec les organisations non gouvernementales (2).

2. - Ce qui caractérise également l'action du Conseil de l'Europe, ce sont les efforts entrepris, depuis plus de vingt ans, pour donner un véritable statut juridique aux organisations internationales non gouvernementales. Ainsi, en 1967, le Secrétariat du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres. L'étude de l'Assemblée consultative de 1969, qui avait pourtant fait l'objet d'un échange de vues avec les organisations non gouvernementales, pour donner suite à une demande internationale destinée à identifier les difficultés majeures résultant de leur statut juridique (et surtout de leur absence de statut international) et les remèdes possibles, resta sans suites concrètes immédiates (6). Malgré les efforts de l'Assemblée consultative (7), la question ne devait pas resurgir avant 1981, lorsque fut institué, sur proposition du Comité européen de coopération juridique, un Comité d'experts sur les organisations internationales non gouvernementales chargé de "procéder à un examen préliminaire des problèmes du statut juridique des organisations internationales non gouvernementales et des fondations, et de la participation des étrangers à ces associations et fondations afin d'indiquer au C.D.C.J. les questions

4. - Cette approche n'eut pas l'heure de gloire qu'elle méritait. L'étude de l'Assemblée consultative de 1969, qui avait pourtant fait l'objet d'un échange de vues avec les organisations non gouvernementales, pour donner suite à une demande internationale destinée à identifier les difficultés majeures résultant de leur statut juridique (et surtout de leur absence de statut international) et les remèdes possibles, resta sans suites concrètes immédiates (6). Malgré les efforts de l'Assemblée consultative (7), la question ne devait pas resurgir avant 1981, lorsque fut institué, sur proposition du Comité européen de coopération juridique, un Comité d'experts sur les organisations internationales non gouvernementales chargé de "procéder à un examen préliminaire des problèmes du statut juridique des organisations internationales non gouvernementales et des fondations, et de la participation des étrangers à ces associations et fondations afin d'indiquer au C.D.C.J. les questions

3. - Il est intéressant de noter que lorsque les organisations internationales non gouvernementales ont été créées, elles ont été créées dans un contexte de coopération juridique, un Comité d'experts sur les organisations internationales non gouvernementales chargé de "procéder à un examen préliminaire des problèmes du statut juridique des organisations internationales non gouvernementales et des fondations, et de la participation des étrangers à ces associations et fondations afin d'indiquer au C.D.C.J. les questions

cite pas moins de dix Conférences consacrées à cet aspect du problème (Doc. 3052).

(4) Ces travaux devaient aboutir à l'adoption de la Résolution (69) 29 sur les privilèges et immunités des organisations internationales (26 septembre 1969).

(5) Ainsi, l'étude portait sur une gamme très complète de questions : personnalité juridique (acquisition, conditions, nature et contenu); activités de l'Organisation (établissement de bureaux; organisation de réunions et de congrès; publications, communications, contrôle administratif ou de police), immunités, mouvement international des personnes affectées à l'Organisation (emploi au siège de l'Organisation de fonctionnaires d'une nationalité autre que celle de l'Etat du siège; voyage des fonctionnaires; voyage des représentants aux organes de l'Organisation), mouvement des biens (biens de l'Organisation; biens des fonctionnaires), mouvement international des fonds (devises appartenant aux fonctionnaires de l'Organisation), impôts et taxes (imposition des sommes versées au titre de contributions statutaires ou bénévoles), système de sécurité et de prévoyance sociale prévus au bénéfice du personnel de l'Organisation, protection des nom, sigle, emblème et droits d'auteur des O.N.G., réduction sur les tarifs de voyage, protection des intérêts de l'Organisation en cas de liquidation dans l'Etat du siège (voir doc. J/Dir (69) 1 (Statut juridique des organisations internationales non gouvernementales - Analyse des réponses données par les O.N.G. au questionnaire de la direction des

pouvant faire l'objet d'une action au niveau européen". Dans la prise de position du Comité sont mentionnés les principaux problèmes identifiés en 1969 (8).

5. - Le Comité a observé que ces institutions rencontrent un certain nombre de difficultés juridiques dues au fait qu'elles sont établies dans un Etat alors que leurs activités sont multinationales et qu'elles ont vocation à s'occuper de problèmes qui dépassent les frontières de cet Etat, voire les frontières européennes. Se prononçant pour l'élaboration d'une convention internationale de préférence à un Recommandation, du moins pour les dispositions majeures d'un statut juridique applicables aux institutions prises en considération, le Comité a estimé que méritaient d'être étudiées un certain nombre de questions; il a cité tout d'abord la question de l'obtention de la personnalité juridique qui devrait, selon lui, revêtir un caractère automatique. Il a mentionné ensuite la reconnaissance par toutes les Parties de la personnalité juridique acquise dans un Etat. La question des effets de l'obtention ou de la reconnaissance de la personnalité juridique a également été évoquée, le Comité estimant que la personnalité juridique devait au moins comporter la capacité d'ester en justice, la capacité de posséder des biens et celle de passer des contrats et d'autres actes juridiques.

Le Comité ajoutait que les dispositions préconisées en matière d'obtention et de perte de la personnalité juridique, de reconnaissance internationale de celle-ci et de transfert de siège impliquaient que des garanties appropriées soient offertes aux Etats pour préserver leur ordre public face aux organisations dont les activités risqueraient de poser des problèmes pour les relations entre Etats ou la sécurité intérieure d'un Etat.

Enfin étaient visées la question des avantages attachés au statut d'utilité publique, celle des membres des organisations et des personnes employées par elles et enfin celles des mouvements de fonds et formalités douanières.

6. - Ces objectifs modestes devaient encore être précisés par le Comité européen de Coopération juridique qui se prononça en faveur de l'activité, en estimant toutefois que les experts devraient se limiter à examiner les

aspects juridiques du problème en excluant notamment les problèmes fiscaux et douaniers. Restaient donc confiées aux experts les seules questions relatives à l'obtention et à la reconnaissance de la personnalité juridique et les conditions et restrictions à y attacher.

Après des travaux rapidement conduits (les experts devaient mener leur tâche à bien en trois réunions seulement) et après consultation de l'Assemblée, la Convention fut adoptée par le Comité des ministres le 24 octobre 1985 et ouverte à la signature des Etats membres le 24 avril 1986. A la date de publication de cette étude, la Convention a recueilli six signatures (Autriche, Belgique, Grèce, Portugal, Suisse, Royaume-Uni). *NdlR. Entrée en vigueur le 1er janvier 1991, la Convention a été ratifiée par 7 Etats depuis la date de rédaction de la présente étude soit par ordre chronologique : Royaume-Uni, Grèce, Belgique, Suisse, Portugal, Autriche, Slovaquie. On trouvera le texte de la Convention à la suite de la présente étude (pp. 190-193).*

7. - On y verra un début encourageant pour le 124e instrument dans la Série des traités européens, dont le Conseil de l'Europe a tout lieu d'être satisfait même s'il s'agit d'une convention à laquelle les organisations internationales non gouvernementales souhaitent sans doute que puissent être approuvés à l'avenir certains développements.

La Convention du 24 avril 1986 apparaît en effet comme un traité à l'objectif nettement circonscrit. Comportant onze articles parmi lesquels six sont consacrés aux clauses finales, la Convention ne prétend pas se mesurer à des instruments plus imposants comme la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives de la même année, qui visent à l'évidence à appréhender un domaine du droit beaucoup plus vaste et en même temps beaucoup plus technique. Avec la Convention du 24 avril 1986, on a cherché au contraire à élaborer une convention limitée aux dispositions indispensables pour améliorer la situation juridique des organisations non gouvernementales dans les Etats membres.

8. - On l'a vu, toute approche plus globale n'aurait probablement pas permis d'aboutir, les Etats membres étant disposés à faire un geste en faveur des organisations non gouverne-



Affaires juridiques).  
(6) Les conclusions de la réunion de 1969 n'étaient pourtant pas très ambitieuses. En effet, les participants avaient convenu d'emblée que l'adoption d'une Recommandation apparaissait préférable à celle d'une Convention; ils estimaient, en effet, que l'objectif immédiat à atteindre n'était pas l'uniformisation ou l'harmonisation des législations nationales dans ce domaine, mais l'obtention de certaines facilités permettant aux O.N.G. d'exercer leurs activités dans des conditions adaptées à leur vocation internationale et pouvant être réalisées par voie de mesures administratives. Toutefois, certains participants soulignaient que l'objectif de l'élaboration, dans un avenir peut-être lointain, d'un traité international ne devait pas être perdu de vue.  
(7) Voir par exemple la Recommandation 656 (1972) sur le régime fiscal des organisations à but non lucratif.

(8) Sur tous ces points, voir le rapport présenté par E. HARRIMOES au Colloque sur le rôle des organisations internationales non gouvernementales (O.N.G.) dans la société contemporaine (Strasbourg,

(9) Qualificatif utilisé dans le Rapport explicatif relatif à la Convention, publié à Strasbourg en 1986, p. 11, paragraphe 23.

(10) On se réfère en particulier aux projets suivants : - projet de Convention figurant en annexe au rap-

port présenté par

Mme S.

BASTID sur les conditions d'attribution d'un statut international à des associations d'initiative privée (Institut de droit international, Session de Bath

mentales mais non pas à leur concéder un statut juridique international qui eut impliqué des modifications de leurs politiques fiscales ou d'admission des étrangers. Ceci explique donc que pour des raisons d'efficacité immédiate, le contenu de la Convention se borne à consacrer le principe de la reconnaissance par toutes les Parties de la personnalité juridique obtenue dans une autre partie (I) en prévoyant les tempéraments au principe jugés nécessaires au bénéfice des Etats (II).

## I. - Le principe de la reconnaissance par les parties de la personnalité juridique obtenue en vertu du droit d'une partie

9. - L'objet même de la Convention est de permettre à une organisation internationale non gouvernementale prévaloir de la personnalité juridique qui lui appartient en vertu du droit d'un Etat partie aux fins de voir cette personnalité reconnue dans les autres Etats parties.

C'est ainsi que l'article 2, paragraphe 1er de la Convention prévoit :

"1. La personnalité et la capacité juridique d'une organisation non gouvernementale telles qu'elles sont acquises dans la Partie dans laquelle elle a son siège statutaire sont reconnues de plein droit dans les autres Parties".  
Pour bénéficier de cette reconnaissance "automatique" (9) de la personnalité juridique, une organisation doit simplement établir :  
- qu'elle constitue bien une organisation internationale non gouvernementale au sens de la Convention;  
- qu'elle a bien obtenu la personnalité et la capacité juridiques dans un Etat partie.

### 1. La notion d'organisation non gouvernementale au sens de la Convention

10. - L'article 1er prévoit sur ce point :

"La présente Convention s'applique aux associations, fondations et autres institutions privées qui remplissent les conditions suivantes:

- a) avoir un but non lucratif d'utilité internationale;
- b) avoir été créées par un acte relevant du droit interne d'une Partie;
- c) exercer une activité effective dans au moins deux Etats; et
- d) avoir leur siège statutaire sur le territoire d'une Partie et leur siège réel sur le territoire de cette Partie ou d'une autre Partie".

Durant les travaux d'élaboration de la Convention, le choix de ce faisceau de critères et la définition de chacun d'entre eux a fait l'objet de précisions qui méritent d'être brièvement rappelées. Il sera intéressant également d'effectuer une comparaison, le cas échéant, avec les dispositions d'autres projets de convention ou de conventions existantes ayant des objectifs comparables (10).

Ces critères peuvent être regroupés sous quatre rubriques :

### A. Mode de création et nature privée de l'Organisation

12. - Le critère de la constitution par un acte "relevant du droit interne" est destiné à écarter l'application de la Convention aux organisations internationales (paragraphe 10 du rapport explicatif). Il ne devrait pas poser de problèmes d'application, même dans le cas d'organisations comme la Croix-Rouge dont le statut juridique spécial implique de toute manière dans les Etats membres des avantages supérieurs à ceux prévus par la Convention. En revanche, le critère complémentaire du caractère "privé" des associations, fondations et autres associations pourrait se révéler en pratique plus incertain. En effet, il paraît difficile de marquer une frontière étanche entre secteur public et secteur privé à une époque où l'on constate une transition insensible des organisations publiques aux organismes privés par l'intermédiaire de toute une série de formules dans lesquelles le contrôle ou la participation des autorités publiques sont modulés selon la nature des activités à entreprendre. On peut se demander en particulier si le critère fondé sur l'exercice de prérogatives de puissance publique est vraiment adéquat dans le cas d'organisations internationales, ce critère permettant plutôt de dis-

630);

- Convention concernant la reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés, associations et fondations étrangères (1956), préparé par la Conférence de La Haye de droit international privé;

- Projet de Convention visant à faciliter l'activité des Organisations internationales non gouvernementales (1959), préparé par l'Union des associations internationales et soumis à l'UNESCO;

- Projet de Convention européenne sur le régime fiscal de certaines organisations sans but lucratif, préparé par Interphil et soumis au Conseil de l'Europe à la suite de la Table Ronde de Strasbourg (24-26 novembre 1970).

(11) Dans le commentaire relatif à l'article 3 du projet de Convention présenté au Conseil de l'Europe par Interphil, on lit ce qui suit:

"3. - L'objet de cette Convention est de couvrir les Organisations non gouvernementales. Cependant, il est difficile de tracer une limite précise en cette matière. Dans certains pays, les buts énumérés à l'alinéa c) (iii)<sup>8</sup> sont poursuivis par des organisations privées, dans d'autres, des agences gouvernementales favorisent également des objectifs du même genre. Ainsi, par exemple, les universités, avec leurs laboratoires de recherche, peuvent être dans certains pays, des institutions privées et, dans d'autres, des institutions gouvernementales. En outre, même si elles sont des institutions privées, elles peuvent être financées, en totalité ou en majeure partie, par le gouvernement. On peut en dire autant, par exemple, des institutions créées pour la sauvegarde des sites culturels ou historiques. Etant donné qu'il est difficile

tinguer l'Etat des organisations internationales en général que de distinguer organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales (cf. rapport explicatif, point 7).

C'est probablement en raison de ce genre de problèmes que les auteurs du projet de Convention européenne sur le régime fiscal de certaines organisations sans but lucratif, préparé par Interphil à la suite de la Table Ronde de Strasbourg, n'avaient pas cru devoir limiter l'application de la Convention aux organisations non gouvernementales (11).

13. - Il est intéressant de noter que le critère de la nature privée avait également été envisagé d'une autre manière dans le cadre des travaux de l'Institut de droit international. Comme le rappelle le rapporteur de l'Institut en 1950, Mme Suzanne Bastid, l'un des quatre critères retenus en 1923 par Nicolas Politis tenait au caractère privé de l'association. Après avoir pris en considération les observations des membres de l'Institut, Mme Bastid retenait un critère beaucoup plus souple en visant à l'article 1er du projet de Convention "les associations internationales... librement créées par l'initiative privée" (12).

Le critère tenant à la nature privée de l'association ne se trouve pas non plus dans la Convention de La Haye du 1er juin 1956 concernant la reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés, associations et fondations étrangères, ni dans le projet de Convention visant à faciliter l'activité des organisations internationales non gouvernementales (1959), préparé par l'Union des associations internationales et soumis à l'UNESCO.

#### *B. Buts de l'organisation*

14. - Le premier volet du critère tenant au but de l'activité (le but non lucratif) ne devrait pas susciter de difficultés particulières; il se retrouve dans le projet de Convention préparé par Mme Bastid ("sans esprit de lucre"), dans celui de l'Union des associations internationales sous la forme de but "non commercial", et dans le projet d'Interphil. En revanche, la Convention de La Haye de 1956 ne contient pas cette précision, ce qui s'explique par le fait que cette Convention avait été élaborée pour régler

le cas des sociétés commerciales et que ce n'est que par voie d'extension que les solutions de la Convention ont été étendues aux associations et fondations. Le secrétaire général de la Conférence de La Haye, M. G. Droz, devait expliquer à propos de l'applicabilité de la Convention du Conseil de l'Europe aux trusts, que ceux-ci, même s'ils ont une activité non lucrative, ne peuvent tomber dans le champ d'application de cette Convention, car un trust de type anglo-américain n'a ni personnalité juridique, ni capacité juridique ni, en tant que tel, patrimoine. Il n'existait donc pas de risque de chevauchements entre la Convention du Conseil de l'Europe du 26 avril 1986 et la Convention de La Haye de 1984 relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance.

15. - Le second volet de ce critère a trait au but "d'utilité internationale". Le projet préparé par Mme Bastid visait, pour sa part, les associations poursuivant "un but d'intérêt international", alors que le projet préparé par l'Union des associations internationales précise que les organisations visées doivent "avoir un but international".

Le Rapport explicatif à la Convention du 24 avril 1986 précise à ce sujet que le but d'une O.N.G. ne doit pas avoir simplement une utilité nationale ou locale, mais qu'il doit être utile à la communauté internationale. Le texte du rapport précise que "sont donc exclus les partis politiques dont les buts et activités sont centrés sur les problèmes internes d'un pays donné" (point 8 du rapport). On notera qu'au point 6 du même rapport, il est indiqué que les termes "autres institutions privées" avaient été ajoutés "de façon à englober certaines institutions qui dans certains Etats ont la personnalité juridique (congrégation religieuse, syndicat, mutuelle etc.) et ont des buts et des structures semblables à ceux des associations sans être juridiquement considérées comme telles" (point 6 du rapport). Cette précision avait suscité une question de la part d'un expert qui avait demandé notamment quelle était, au regard du projet, la situation des partis politiques, ainsi que des mouvements "de libération nationale" (l'auteur de la question mentionnant dans cette rubrique l'E.T.A., l'I.R.A. et l'O.L.P.). Seul le cas des partis politiques a été expressément abordé dans le Rap-

port explicatif, comme on l'a vu.

On notera que ce problème s'était déjà posé dans le cadre des travaux de l'Institut de droit international. Mme Bastid notant ce qui suit dans son rapport: "Les réponses faites au questionnaire du rapporteur montrent que certaines difficultés subsistent sur ce point".

L'Accord paraît réalisé pour l'exclusion des associations à but politique et des entreprises à but lucratif, mais M. Max Huber signale que la décision est "moins aisée pour celles qui ont un but économique comme les associations syndicales et patronales et les chambres de commerce, notamment leurs organisations internationales". Il indique également que "les organisations politiques comme l'Internationale socialiste, l'Internationale libérale, la Fédération syndicale mondiale, peuvent aussi être considérées comme à la limite des associations éligibles". (*op. cit.*, p. 560).

Il est vrai que le Préambule de la Convention du Conseil de l'Europe se réfère aux organisations qui "exercent une activité utile à la Communauté internationale notamment dans les domaines scientifique, culturel, charitable, philanthropique, de la santé et de l'éducation (13) et contribuent à la réalisation des buts et principes de la Charte des Nations Unies et du Statut du Conseil de l'Europe"; comme le note le rapport explicatif, cette référence au Préambule donne des éléments utiles pour l'interprétation de l'expression "utilité internationale" et devrait permettre aux Etats parties de déterminer aisément les organisations susceptibles de bénéficier des dispositions de la Convention.

#### C. L'exercice de l'activité dans deux Etats au moins

16 - Le Rapport explicatif précise en son point 11 à propos de cette condition qu'il est nécessaire que l'activité soit exercée dans deux Etats distincts et que les O.N.G. établies dans un Etat membre et exerçant leurs activités dans un autre Etat non membre du Conseil de l'Europe ne sont pas exclues.

On a fait observer que cette règle ne tenait pas compte du principe de réciprocité, qui apparaissait pourtant indispensable dans le cas d'un projet destiné à favoriser la reconnais-

sance entre Etats. Il avait donc été proposé de supprimer cette troisième condition et de s'en tenir au seul critère du siège statutaire sur le territoire d'un Etat contractant.

17. - L'argument de la réciprocité n'a pas convaincu les auteurs du projet ce qui peut s'expliquer par deux raisons: en premier lieu, le principe de réciprocité n'est pas considéré comme implicitement inclus dans les traités du Conseil de l'Europe. Au contraire, une proportion notable de conventions et accords doivent s'interpréter comme excluant, d'une manière générale, le principe de réciprocité en raison de leur caractère de "traités-lois" ou de traités portant loi uniforme (la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale sont les premiers exemples à citer). Des références précises à l'application des engagements sous réserve de réciprocité figurent dans un certain nombre de traités du Conseil de l'Europe. Une seconde raison de ne pas retenir la réciprocité tient sans doute à l'objet même de la nouvelle Convention. En effet, on ne peut pas opérer une assimilation trop poussée entre la situation de deux Etats qui s'engagent à accorder les mêmes avantages à leurs ressortissants respectifs et celle où il s'agit pour chaque Etat Partie de reconnaître les décisions des autres Parties accordant la personnalité et la capacité juridiques à des organisations non gouvernementales ou le fait qu'une organisation internationale possède la personnalité et la capacité juridiques en vertu du droit d'un Etat partie. En effet, dans le cas des avantages identiques accordés aux ressortissants des Parties, l'on est bien en présence de l'équilibre entre les obligations des Parties qui s'établit au moment de la négociation au moyen de la règle de réciprocité; on peut douter que vu la grande diversité des organisations existantes et de leur statut dans les Etats membres, un tel équilibre ait pu être envisagé au moment de la négociation de la Convention.

On peut en déduire que dans la Convention du 24 avril 1986, l'élément de réciprocité s'efface derrière celui de la reconnaissance par chaque Partie de décisions ou règles juridiques des autres Parties au sujet de la personnalité juridique. La Convention du 24 avril 1986 se rattache à l'évidence plutôt au groupe des trai-

d'établir des règles communes, chaque Etat contractant doit décider pour lui-même s'il étendra ses allègements fiscaux aux seules organisations non gouvernementales, ou inclura également certaines organisations gouvernementales, sous réserve que l'esprit général et la portée de la Convention soient respectés".

\*est visée dans cette disposition une organisation dont les activités visent "à promouvoir des buts tels que scientifiques, de santé, éducatifs, culturels, charitables, philanthropiques ou de nature scientifique"

(12) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1950. Projet de Convention, pp. 618-622.

(13) Une liste identique figure à l'article 3 du projet de Convention préparé par Interphil (voir supra note (11)).

(14) Peuvent être rattachés à ce groupe, par exemple les traités suivants:

- La Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant accès aux établissements universitaires de 1953 (Série des Traités européens n° 15) et les Conventions portant sur l'équivalence des périodes d'études universitaires de 1956 (S.T.E. 21) et sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires de 1959 (S.T.E. 32);  
- L'Accord européen sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe de 1957 (S.T.E. 25) et l'Accord européen relatif à la suppression des visas pour les réfugiés de 1959 (S.T.E. 31);

- La Convention européenne relative à la suppression de la légalisation des actes établis par les agents diplomatiques ou consulaires de 1968 (S.T.E. 63);

- La Convention européenne de sécurité sociale de 1972 (S.T.E. 78);

- La Convention européenne sur les effets internationaux de la déchéance de conduire un véhicule à moteur de 1976 (S.T.E. 88).

(15) Cf. à ce propos le Dossier législatif sur *Les associations à but non lucratif dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe* publié à Strasbourg en novembre 1981, cf. également J.VOYAMÉ, *Rôle et fonctions des organisations internationales non gouvernementales dans le système international et leur statut en Suisse*, *Europa*, 1983 n°4-6, pp. 21; M. MERLE, Rapport présenté au Colloque sur le rôle des organisations internationales non gouvernementales dans la société contemporaine (Strasbourg, 23-24 février 1983).

tés du Conseil de l'Europe ayant pour objet principal la reconnaissance par les Parties d'actes administratifs émanant des autres Parties (14).

#### *D. Le siège statutaire dans un Etat contractant*

18. - Dès leur première réunion, les experts avaient décidé de retenir comme critère de la capacité juridique le principe du siège statutaire de l'O.N.G. au Heu du principe du siège effectif. Ils y voyaient notamment l'avantage qu'en cas de transfert du siège d'un Etat à un autre, l'organisation non gouvernementale n'a plus à être dissoute dans le premier Etat et reconstituée dans l'autre, et qu'elle continuera à jouir de la capacité juridique dans l'Etat ou elle a son siège statutaire. Il semble que cette considération présente une importance particulière en raison de la pratique des organisations non gouvernementales de fixer le siège effectif de leurs activités au lieu de la résidence de leur secrétaire général ou président, qui change périodiquement, le cas échéant chaque année. Outre ces raisons pratiques, il a été souligné que les Etats membres du Conseil de l'Europe appartiennent à "un espace juridique homogène caractérisé par une certaine reconnaissance mutuelle entre systèmes juridiques" (Rapport explicatif, point 15). Le choix fait par l'organisation non gouvernementale du droit de l'un des Etats membres pour en recevoir un statut peut être respecté et reconnu par les autres Etats membres, en raison de la similitude des ordres juridiques fondés sur des principes communs. Les experts estimaient enfin que les raisons qui sont à la base du principe du siège réel pour les sociétés commerciales n'avaient pas le même poids pour des organisations non gouvernementales poursuivant un but non lucratif. Ce point de vue était notamment celui de la Conférence de La Haye de droit international privé; M.G. Droz avait en effet rappelé devant la Commission juridique de l'Assemblée que l'un des problèmes les plus délicats qu'avait eu à résoudre la Convention de La Haye de 1956 était celui de l'opposition entre systèmes juridiques rattachant la personne morale les uns à son siège réel, les autres à son siège statutaire. Il indiquait qu'un compromis avait pu être trouvé à

l'article 2 de la Convention de 1956, principalement construite pour régler le problème des sociétés commerciales. Or, ajoutait M. Droz, la controverse entre siège réel et siège statutaire n'a d'importance réelle que pour les sociétés commerciales; il estimait, en revanche, que pour les associations et fondations, le rattachement de la personnalité juridique au siège statutaire est beaucoup plus naturel et n'est guère contesté en jurisprudence ou en doctrine.

19. - Quoique convaincants, ces arguments n'empêchèrent pas les tenants du critère du siège réel de livrer bataille en vue d'atténuer sa portée dans la Convention. Le résultat est que l'article 1er d) de la Convention qui dans sa version initiale ne faisait référence qu'au siège statutaire dans un Etat contractant a été complété par une condition tenant à la présence du siège réel de l'organisation sur le territoire de cet Etat ou dans un autre Etat contractant.

#### *II. La prévue de l'acquisition et de la possession continue de la personnalité et de la capacité juridique*

20. - La procédure prévue à cet effet par l'article 3 de la Convention est peu formaliste, tout en donnant aux Etats parties à la Convention les assurances nécessaires pour leur permettre d'assumer leurs obligations en connaissance de cause; la procédure varie en fonction des règles de constitution des organisations dans les divers droits en présence (15). Dans le cas où l'acquisition de la personnalité ou de la capacité juridique requiert un enregistrement, une publicité ou une autorisation, la production de ces actes suffira en vertu de la Convention pour établir la situation. En revanche, lorsqu'une association peut être constituée par simple accord entre les membres fondateurs, la Convention prévoit que l'acte constitutif de l'organisation sera dûment certifié par une autorité compétente qui sera indiquée par l'Etat concerné au moment de la signature ou de la ratification de la Convention.

On notera que d'autres mécanismes sont concevables; ainsi dans le projet présenté par Interphil, c'est le secrétaire général du Conseil de l'Europe qui délivre le certificat d'enregis-

tremement à l'organisation prouvant qu'elle a fourni des informations sur ses buts et ses activités et sur son régime fiscal préférentiel, d'où l'on peut déduire qu'elle satisfait aux critères posés par la Convention. Les auteurs du projet de Strasbourg avaient envisagé de retenir le système, mais y ont renoncé, pour ne pas rendre trop lourd le fonctionnement de la Convention

21. - Le rapport explicatif sur la Convention du 24 avril 1986 indique également que les conditions à remplir pour pouvoir invoquer la Convention, doivent exister non seulement au moment où l'O.N.G. veut être reconnue mais aussi pendant toute la période d'activité de l'O.N.G. dans cet Etat. Le rapport ajoute que "la disparition de l'une de ces conditions supprime automatiquement le droit d'invoquer la Convention" (point 24).

Sans doute par souci de cohérence, puisqu'aucune procédure spéciale ne doit être suivie pour obtenir la reconnaissance de la personnalité juridique (cf. rapport explicatif, point 13), la Convention ne prévoit pas de procédure - juridictionnelle ou autre - pour la constatation qu'une organisation ne remplit plus l'une des conditions de la Convention; on doit donc supposer qu'il appartiendra à l'Etat, qui avait reconnu la personnalité juridique obtenue dans un autre Etat, de faire savoir à l'organisation concernée qu'elle n'est plus en mesure de maintenir cette reconnaissance. On peut admettre que si l'organisation concernée conteste ce retrait de reconnaissance, elle pourra, dans ceux des Etats Parties où il est possible de le faire, se prévaloir des dispositions de la Convention devant les juridictions nationales. Cette possibilité pourrait également être utilisée au cas où un Etat ferait usage de la possibilité qui lui appartient d'écarter, en tout ou en partie, l'application de la Convention.

## II. - Les motifs permettant à une partie d'écarter l'application des dispositions de la convention

22. - Dès le début des travaux du Conseil de l'Europe, il a été reconnu que, même dans un

climat de confiance envers les systèmes juridiques des autres Parties, chaque Etat devait pouvoir conserver une certaine marge d'appréciation pour la mise en oeuvre de l'obligation de reconnaissance de la personnalité juridique en tant que telle ou, le cas échéant, limiter l'exercice de la capacité juridique qui en résulte en fonction de son droit interne. Dans le premier cas, des organisations peuvent être exclues du bénéfice de la Convention dans son ensemble pour des motifs tenant à l'ordre public, dans le second elles n'en profitent que partiellement en raison de l'existence de limitations fondées sur un intérêt public essentiel.

### *1 L'exclusion de la reconnaissance pour des motifs tenant à l'ordre public*

23 - L'article 4 de la Convention prévoit:

"Dans chaque Partie l'application de la présente Convention ne peut être écartée que lorsque l'O.N.G. qui invoque la présente Convention par son objet, par son but ou par l'activité effectivement exercée:

a. contrevient à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection des droits et libertés d'autrui; ou

b. compromet les relations avec un autre Etat ou le maintien de la paix et de la sécurité internationales".

A propos de cette disposition, le rapport explicatif précise:

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

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

public au sens du droit international privé"). La première notion entraînerait la conséquence qu'une O.N.G. qui ne correspond pas à une disposition quelconque du droit interne ne pourrait pas être reconnue. D'après la deuxième notion, seule la violation d'un principe fondamental de l'ordre juridique entraînerait le refus de reconnaissance". (points 25 à 26 du rapport explicatif).

24. - On observera que la manière dont le paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (relatif à la liberté d'association notamment) a été repris à l'article 4a) de la Convention du 24 avril 1986 n'est pas sans modifier sensiblement la perspective. En effet, la disposition de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit que "l'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale...

A la formule des restrictions nécessaires dans une société démocratique, qui fonde la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le principe de proportionnalité, la Convention du 24 avril 1986 substitue une idée de restrictions motivées par des contraventions à certains aspects de l'ordre public, qui apparaît sensiblement différente, en particulier en ce qu'elle ne contient pas cet impératif de proportionnalité.

25. - Quant à la cause d'exclusion de l'article 4 b), les termes utilisés semblent suggérer qu'elle ne sera invoquée que dans des circonstances exceptionnelles, en raison de la gravité des motifs indiqués. Le rapport explicatif donne de cette exception l'explication suivante en son point 28:

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

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

du désir de promouvoir la paix et de bonnes relations entre Etats".

26. - On notera que la Convention européenne d'établissement des sociétés du 20 janvier 1966, applicable à des organismes poursuivant un but lucratif, prévoit en son article 14, que les Parties peuvent refuser ou retirer le bénéfice de la Convention à une société d'une autre Partie:

"a) lorsqu'elle a des raisons sérieuses de croire que les activités auxquelles se livrent ces sociétés et autres organismes visent en réalité à des fins autres qu'économiques;

b) lorsqu'elle l'estime nécessaire pour garantir les intérêts essentiels de sa sécurité ou sauvegarder la santé publique ou les bonnes moeurs;

c) lorsqu'elle l'estime nécessaire pour garantir ou sauvegarder d'autres intérêts nationaux présentant un caractère impérieux. Dans ce dernier cas, elle tiendra le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures qu'elle aura adoptées et de leurs motifs. Le Secrétaire Général en donnera communication aux autres Parties Contractantes".

Si l'on considère le luxe de précautions dont faisaient l'objet les sociétés commerciales dans une Convention (qui n'est pas entrée en vigueur) (16), on peut considérer que la formule utilisée dans le cas des organisations internationales non gouvernementales est nettement moins "sévère". Elle devrait permettre à une organisation exerçant normalement son activité de bénéficier des dispositions de la Convention, sous réserve, le cas échéant, de certaines restrictions.

## *II. Les limitations fondées sur un intérêt public essentiel*

27. - L'article 2, paragraphe 2 de la Convention prévoit:

"Lorsqu'elles sont dictées par un intérêt public essentiel, les restrictions, limitations ou procédures spéciales prévues pour l'exercice des droits découlant de la capacité juridique par la législation de la Partie dans laquelle la reconnaissance a lieu, sont applicables aux O.N.G. établies dans une autre Partie".

(16) La Convention a été signée par la Belgique (20 janvier 1966), la République Fédérale d'Allemagne (5 novembre 1968), l'Italie (24 mars 1966) et ratifiée par le Luxembourg (18 novembre 1968). Cinq ratifications sont requises pour l'entrée en vigueur.

(17) On citera par exemple: Dans le domaine des droits de l'homme:

- le Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme du 20 mars 1952 (article 1er droit des Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général).

- le Protocole n°4 à la convention du 16 septembre 1963 (article 2, paragraphe 4 restrictions pour certaines zones déterminées, au droit de circuler dans un Etat et d'y choisir sa résidence lorsque ces restrictions, prévues par la loi sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique. Dans le domaine pénal:

- Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (article 2 b) en vertu duquel l'entraide judiciaire pourra être refusée si la Partie requise estime que la demande est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de son pays).

- La même formule est reprise notamment à l'article 7 de la Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition du 30 novembre 1984.

Dans le domaine de l'entraide administrative: - k Convention européenne sur la notification à l'étranger des documents en matière administrative du 24 novembre 1977 (article 14) et la Convention européenne sur l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative du 15 mars 1978 (article 7) prévoient une possibilité de refus d'exécution fondée sur des motifs énoncés dans les mêmes termes.

(18) Tel a été l'avis exprimé par F. HONDIUS à l'occasion de l'ouverture de la Convention à la signature (cf. le numéro spécial de la *Revue Associations transnationales*, 1986 n° 3, p. 126-127).

*NdlR. La Convention est entrée en vigueur le 1er janvier 1991, soit après la 3e ratification.*

(19) A l'occasion d'un Colloque organisé à Strasbourg, les 18 et 19 novembre 1986 sur le thème "les Associations: soutien ou défi pour la démocratie Parlementaire ?", les associations représentées se sont prononcées dans une motion pour une ratification rapide de la Convention de Strasbourg.

En vertu de cette disposition, des organisations ayant obtenu un certain statut juridique dans un Etat partie, pourront se voir appliquer par l'Etat de reconnaissance un statut assorti de restrictions, à condition que celles-ci soient justifiées par un intérêt public essentiel. Le rapport explicatif cite en son paragraphe 17 le cas des Etats qui subordonnent l'achat d'immeubles à une autorisation.

Lorsqu'ils ont été amenés à formuler un avis sur le projet de Convention, les membres de la Commission des questions juridiques de l'Assemblée consultative ont fait observer que les restrictions, limitations ou procédures spéciales prévues à cet article étaient définies de manière très vague (cf. document 5381 de l'Assemblée consultative). On notera que les termes d'intérêt public - qualifiés ou non d'essentiel - sont utilisés dans d'autres Conventions du Conseil de l'Europe, dans des contextes

d'ailleurs assez différents (17). Compte tenu de l'utilisation de ces termes dans la nouvelle Convention, les organisations non gouvernementales ne devraient se voir opposer ces restrictions que si elles présentent une très grande importance pour l'Etat concerné. On peut espérer que dans la majorité des cas, la reconnaissance de la capacité juridique acquise par une organisation pourra être accordée intégralement. Comme l'Assemblée, l'on peut se féliciter que, dans son article 9, la Convention prévoit qu'aucune réserve ne sera admise.

Les sauvegardes prévues dans la Convention devraient en revanche inciter les Etats membres à ratifier la nouvelle Convention sans difficultés en vue de permettre son entrée en vigueur prochaine (18). La participation des citoyens au fonctionnement des institutions européennes en serait sensiblement améliorée (19).

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

## Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention, Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin notamment de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun; Reconnaissant que les organisations internationales non gouvernementales exercent une activité utile à la communauté internationale notamment dans les domaines scientifique, culturel, charitable, philanthropique, de la santé et de l'éducation et contribuent à la réalisation des buts et principes de la Charte des Nations Unies et du Statut du Conseil de l'Europe; Désirant établir dans leurs relations mutuelles les règles fixant les conditions de la reconnaissance de la personnalité juridique de ces organisations afin de faciliter leur fonctionnement au niveau européen, Sont convenus de ce qui suit:

## Article 1er

La présente Convention s'applique aux associations, fondations et autres institutions privées (ci-après dénommées ONG) qui remplissent les conditions suivantes:

- a. avoir un but non lucratif d'utilité internationale;
- b. avoir été créées par un acte relevant du droit interne d'une Partie;
- c. exercer une activité effective dans au moins deux Etats; et
- d. avoir leur siège statutaire sur le territoire d'une Partie et leur siège réel sur le territoire de cette Partie ou d'une autre Partie.

## Article 2

1. La personnalité et la capacité juridiques d'une ONG telles qu'elles sont acquises dans la Partie dans laquelle elle a son siège statutaire sont reconnues de plein droit dans les autres Parties.
2. Lorsqu'elles sont dictées par un intérêt public essentiel, les restrictions, limitations ou procédures spéciales prévues pour l'exercice des

droits découlant de la capacité juridique par la législation de la Partie dans laquelle la reconnaissance a lieu, sont applicables aux ONG établies dans une autre Partie.

## Article 3

1. La preuve de l'acquisition de la personnalité et de la capacité juridiques est fournie par la présentation des statuts ou d'autres actes constitutifs de l'ONG. De tels actes seront accompagnés des pièces établissant l'autorisation administrative, l'enregistrement ou toute autre forme de publicité dans la Partie qui a accordé la personnalité et la capacité. Dans une Partie qui ne connaît pas de procédure de publicité, l'acte constitutif de l'ONG sera dûment certifié par une autorité compétente. Lors de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'approbation, d'acceptation ou d'adhésion, l'Etat concerné indiquera l'identité de cette autorité au secrétaire général du Conseil de l'Europe.

2. Pour faciliter l'application du paragraphe 1, une Partie peut prévoir un système de publicité facultatif dispensant les ONG d'apporter la preuve prévue par le paragraphe précédent pour chaque acte qu'elles accomplissent.

## Article 4

Dans chaque Partie l'application de la présente Convention ne peut être écartée que lorsque l'ONG qui invoque la présente Convention par son objet, par son but ou par l'activité effectivement exercée:

- a. contrevient à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection des droits et libertés d'autrui ; ou
- b. compromet les relations avec un autre Etat ou le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

## Article 5

1. La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe qui peuvent exprimer leur consente-



## *European convention on the recognition of the legal personality of international non-governmental organisations*

### *Preamble*

*The member States of the Council of Europe, signatories hereto,*

*Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its Members, in particular for the purpose of safeguarding and realising ideals and principles which are their common heritage;*

*Recognising that international non-governmental organisations carry out work of value to the international community, particularly in the scientific, cultural, charitable, philanthropic, health and education fields, and that they contribute to the achievement of the aims and principles of the United Nations Charter and the Statute of the Council of Europe;*

*Desiring to establish in their mutual rules laying down the conditions for recognition of the legal personality of these organisations in order to facilitate their activities at European level;*  
*Have agreed as follows:*

### *Article 1*

*This Convention shall apply to associations, foundations and other private institutions (hereinafter referred to as "NGOs") which satisfy the following conditions:*

- a. have a non-profit-making aim of international utility,*
- b. have been established by an instrument governed by the internal law of a Party;*
- c. carry on their activities with effect in at least two States; and*
- d. have their statutory office in the territory of a Party and the central management and control in the territory of that Party or of another Party.*

### *Article 2*

*1. The legal personality and capacity, as acquired by an NGO in the Party in which it has its statutory office, shall be recognised as of right in the other Parties.*

*2. When they are required by essential public interest, restrictions, limitations or special procedures govern-*

*ing the exercise of the rights arising out of the legal capacity and provided for by the legislation of the Party where recognition takes place, shall be applicable to NGOs established in another Party.*

### *Article 3*

*1. The proof of acquisition of legal personality and capacity shall be furnished by presenting the NGO's Memorandum and Articles of Association or other basic constitutional instruments. Such instruments shall be accompanied by documents establishing administrative authorisation, registration or any other form of publicity in the Party which granted the legal personality and capacity. In a Party which has no publicity procedure, the instrument establishing the NGO shall be duly certified by a competent authority. At the time of signature or of the deposit of the instrument of ratification, acceptance, approval or accession, the State concerned shall inform the Secretary General of the Council of Europe of the identity of this authority.*

*2. In order to facilitate the application of paragraph 1, a Party may provide an optional system of publicity which shall dispense NGOs from furnishing the proof provided for in the preceding paragraph for each transaction that they carry out. In each Party the application of this Convention may only be excluded if the NGO invoking this Convention, by its object, its purpose or the activity which it actually exercises:*

### *Article 4*

*a. contravenes national security, public safety, or is detrimental to the prevention of disorder or crime, the protection of health or morals, or the protection of the rights and freedoms of others; or*  
*b. jeopardises relations with another State or the maintenance of international peace and security.*

### *Article 5*

*1. This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe which may express their consent to be bound by:*

- a. signature without reservation as to ratification.*

ment à être liés par:

- a. la signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou
- b. la signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

2. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le secrétaire général du Conseil de l'Europe.

#### Article 6

1. La présente Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle trois Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention conformément aux dispositions de l'article 5.

2. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

#### Article 7

1. Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter tout Etat non membre du Conseil à adhérer à la présente Convention, par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des Etats contractants ayant le droit de siéger au Comité.

2. Pour tout Etat adhérent, la Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le secrétaire général du Conseil de l'Europe.

#### Article 8

1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou

d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Convention.

2. Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au secrétaire général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le secrétaire général.

3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au secrétaire général. Le retrait prendra effet le premier jour qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le secrétaire général.

#### Article 9

Aucune réserve n'est admise à la présente Convention.

#### Article 10

1. Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au secrétaire général du Conseil de l'Europe.

2. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de notification par le secrétaire général.

#### Article 11

Le secrétaire général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil et à tout Etat ayant adhéré à la présente Convention:

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion
- c. toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément à ses articles 6, 7 et 8;
- d. tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Convention.

acceptance or approval, or

b. signature subject to ratification, acceptance or approval, followed by ratification, acceptance or approval.

2. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

#### Article 6

1. This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which three member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of Article 5.

2. In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

#### Article 7

1. After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may invite any State not a member of the Council to accede to this Convention, by a decision taken by the majority provided for in Article 20. d of the Statute of the Council of Europe and by the unanimous vote of the representatives of the Contracting States entitled to sit on the Committee.

2. In respect of any acceding State, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

#### Article 8

1. Any State may at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territo-

ries to which this Convention shall apply;

2. Any State may at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3. Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration; be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

#### Article 9

No reservation may be made to this Convention.

#### Article 10

L. Any Party may at any time denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2. Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

#### Article 11

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council and any State which has acceded to this Convention, of:

a. any signature;

b. the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;

c. any date of entry into force of this Convention in accordance with Articles 6, 7, and 8;

d. any other act, notification or communication relating to this Convention.

European convention on the recognition of the legal personality of international non-governmental organisations \*

*Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales \**

MEMBER STATES ETATS MEMBRES	Date of/de Signature	Date of/de Ratification or/ou Accession/Adhésion	Date of/d entry into force/ entrée en vigueur	R:Reservations/Réserves D: Déclarations T: Territorial Deck/ Décl. Territoriale
ANDORRA/ANDORRE				
AUSTRIA/AUTRICHE	24/04/86	27/04/92	01/08/92	D
BELGIUM/BELGIQUE	24/04/86	04/09/90	01/01/91	
BULGARIA/BULGARIE				
CYPRUS CHYPRE				
CZECH REP./REP. TCHIQUE				
DENMARK/DANEMARK				
ESTONIA/ESTONIE				
FINLAND/FINLANDE				
FRANCE				
GERMANY/ALLEMAGNE				
GREECE/GRÈCE	24/04/86	30/06/89	01/01/91	D
HUNGARY/HONGRIE				
ICELAND/ISLANDE				
IRELAND/IRLANDE				
ITALY/ITALIE				
LIECHTENSTEIN				
LITHUANIA/LITUANIE				
LUXEMBOURG				
MALTA/MALTE				
NETHERLANDS/PAYS-BAS				
NORWAY/NORVEGE				
POLAND/POLOGNE				
PORTUGAL	24/04/86	28/10/91	01/02/92	
ROMANIA/ROUMANIE				
SAN MARINO SAINT-MARIN				
SLOVAKIA/SLOVAQUIE				
SLOVENIA/SLOVENIE	16/09/93(1)	16/09/93(1)	01/01/94	
SPAIN/ESPAGNE				
SWEDEN/SUEDE				
SWITZERLAND/SUISSE	24/04/86	24/09/90	01/01/91	
TURKEY/TURQUI				
UNITED KINGDOM/				
ROYAUME-UNI	24/04/86	03/02/89	01/01/91	T
NON MEMBER STATES				
ETATS NON MEMBRES	None / Aucun			

\* Treaty open for signature by the member States and for accession by non-member States.  
*Traité ouvert à la signature des Etats membres et à l'adhésion des Etats non membres.*  
1 Signature without reservation as to ratification.  
*Signature sans réserve de ratification.*

Transnational Associations  
Associations transnationales

47th year  
47<sup>e</sup> année

Some items in recent issues : <i>Parmi les thèmes traités récemment :</i>	Issue number : <i>Numéros :</i>
Transnational actors in the international System <i>Les acteurs transnationaux dans le système international</i>	1/1990, 4/1993, 2/1994, 6/1994.
The recognition of the legal personality of INGOs <i>La reconnaissance de la personnalité juridique des OING</i>	3/1986, 3/1990, 5/1990, 6/1990.
Coopération between INGOs and IGOs (Unesco, World Bank, HCR, EU, OECD) <i>La coopération entre les OING et les OIG</i> (Unesco, Banque mondiale, HCR, UE, OCDE)	2/1991, 3/1992, 2/1993, 1/1994, 2/1994, 3/1994, 1/1995.
Latin American Associations <i>Les associations latino-américaines</i>	6/1989, 3/1990, 1/1993.
African Associations <i>Associations africaines</i>	3/1994.
European Associations after Maastricht <i>Les associations européennes après Maastricht</i>	1/1994, 2/1994, 6/1994, 1/1995.
Social movements and trade unions <i>Mouvements sociaux et syndicats</i>	6/1989, 1/1990, 3/1990, 4/1994.
Social and economic development <i>Développement économique et social</i>	4/1994.
INGOs view of environmental problems <i>Les OING et les problèmes écologiques</i>	3/1989, 4/1989, 1/1990.
Humanitarian aid and humanitarian law <i>L'aide et le droit humanitaires</i> 4/1990, 2/1992, 4/1992, 2/1994.	2/1988, 6/1989,
Population and Development 5/1994 <i>Population et développement</i>	
Language and transnational communication <i>Langage, communication et transnationalité</i>	1/1992, 2/1992, 5/1994, 6/1994.
Civil Society and the State <i>La société civile et l'Etat</i>	1/1992, 1/1994, 3/1994, 4/1994.

**Forthcoming topics :**

***Dans les prochains numéros :***

- Humanitarian actors  
*Les acteurs de l'humanitaire*
- NGOs' advocacy for environmental diplomacy  
*La conception non gouvernementale d'une diplomatie de l'environnement*
- Development NGOs after Maastricht  
*Les ONG de développement après Maastricht*

Articles appearing in the journal are indexed in PAIS (Public Affairs Information Service) and AGRIS (Internacional Información System for the Agricultural Sciences and Technology), FAO.

	FB	FF	FS	£	US\$	DM
Subscription / Abonnement 1995	1.450	250	58	24.00	46.00	72
+ postage : surface mail or by airmail	300	50	13	5.00	9.50 16.00	13

Commande à envoyer directement à / Order to be sent directly to :  
UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES  
Rue Washington 40 - B-1050 BRUXELLES, Belgique - Telex 65080 INAC B - Fax (32 2) 646 05 25

**Order Form :**

Name .....

Address .....

Payment enclosed  
Payment made to your account n° .....

Invoice required

Date .....

Signature .....

**Bon de commande :**

Nom .....

Adresse .....

Paiement ci-joint  
Virement fait à votre compte n° .....

Veuillez envoyer une facture

*Methods of payment / Modes de paiement*

Mandat international à notre compte chèque postal n° 000-0034699-70 à Bruxelles ou virement en francs belges auprès de la Générale de Banque compte n° 210-0508283-55 Agence Magistrat, 1050 Bruxelles.  
Genève : Compte n° 472.043.30 Q o l'Union de Banques Suisses.  
Köln : Konto nr 1.0672712.90, Generale Bank & C°, Christophstrasse 33  
Paris : Compte n° 545150/04200 au Crédit du Nord, bid Haussmann, 6-8.

