

STUDIO LEGALE
PROF. AVV. ENRICO GROSSO
Ordinario di Diritto Costituzionale nella
Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino
Via Assarotti 9 – 10122 TORINO
Tel. 011.5626049 – Fax 011.5150889
E-mail: enrico.grosso@unito.it
Cod. Fisc. GRS NRC 66P12L219F
Patita IVA 09259570019

À l'attention de

Federazione Italiana
dei Club e Centri per UNESCO
Vle Maestri del Lavoro 10
10127 Torino

Parere *pro-veritate*

(Avis favorable à la vérité)

1. *Question*

La Fédération italienne des clubs et centres pour l'UNESCO (ci-après FICLU) me demande de formuler un *Parere pro-veritate (avis favorable à la vérité)* sur le statut juridique qui doit lui être reconnu sur la base des dispositions constitutionnelles et législatives régissant le phénomène de l'association, la relation entre ce statut juridique et le « Cadre réglementaire » résultant des résolutions adoptées par la Conférence générale de l'UNESCO à Paris du 30 octobre au 14 novembre 2017, et la compatibilité avec ce *statut* juridique et ce « Cadre réglementaire » de certaines propositions visant à modifier son Statut actuellement en discussion.

En particulier, il m'est demandé : a) de définir le statut juridique de la FICLU, en tenant compte à la fois de la législation

civile sur la base duquel l'acte constitutif a été adopté, à la fois du système de garanties constitutionnelles de la liberté d'association protégeant son action et, enfin, des dispositions introduites, en référence aux fonctions connues et assumées par l'UNESCO, du « Cadre réglementaire » adopté par la Conférence générale de l'UNESCO de novembre 2017 ; b) déterminer si, et à quel titre, les demandes de modification des statuts émises par la Commission nationale italienne pour l'UNESCO (ci-après CNIU), qui sont exposées, sont compatibles avec le système de garanties constitutionnelles précité, au « Cadre réglementaire » susmentionné et, en tout cas, à ces dernières demandes ou recommandations ; c) évaluer si et dans quelle mesure les modifications statutaires élaborées par le Conseil exécutif national de la FICLU, qui me sont présentées, sont à leur tour appropriées pour assurer la mise en œuvre intégrale dudit « Cadre réglementaire » ; d) déterminer si, et de quelle manière, de telles propositions répondent au mieux aux demandes de modification demandées par le CNIU, afin de poursuivre les objectifs fixés par le « Cadre réglementaire » tout en garantissant le plein respect des garanties constitutionnelles de la liberté associative.

À cette fin, le soussigné a soumis la documentation suivante:

- a) Statut de la FICLU, à la fois dans sa version originale datant de 1979 et dans le texte actuellement en vigueur suite aux modifications approuvées au fil du temps (dont la dernière résultant de la résolution de la réunion extraordinaire du 17 mars 2018) ;
- b) « *Regulatory Framework* » (ci-après dénommé « Cadre réglementaire ») relatif aux associations et clubs de l'UNESCO, approuvé par la Conférence générale de l'UNESCO à Paris, le 14 novembre 2017 ;
- c) Liste des demandes de modification des statuts, traitées par la CNIU et reçues par le Conseil exécutif national de la FICLU le 5 décembre 2017 ;
- d) Propositions de modification des règlements élaborés par le Conseil de direction national de la FICLU et en cours de discussion.

2. Cadre juridique préliminaire

D'après la documentation qui m'a été présentée, la FICLU est une association fondée en 1979 parmi les « Clubs UNESCO ».

Cette association a été créée par un acte public conformément à l'article 14 du Code civil. L'examen du Statut fait apparaître que sa nature juridique est celle des « associations non reconnues » visées à l'article 36 du Code civil, aux termes duquel « *l'organisation interne et l'administration des associations dites personnes morales sont régies par les conventions des membres* ».

Il faut en conclure, de ce point de vue, que la FICLU est née de la libre décision de certains « Clubs UNESCO » (tels qu'énoncés à l'article 1 du Statut original) qui, en 1979, considérait que la forme associative pouvait constituer un outil utile pour atteindre et mieux développer les objectifs que chacun des clubs avait déjà proposés. La constitution de l'association susmentionnée s'est déroulée sans autres formalités (en ce qui concerne celles expressément prévues par la loi, même pour les associations non reconnues), et n'a jamais été suivie de l'obtention de « personnalité juridique ».

Dans sa forme organisationnelle actuelle, la FICLU – telle que définie à l'article 1 du Statut actuel – se proclame « *héritier et continuateur de la Fédération italienne des clubs et centres pour l'UNESCO créée à Rome en 1979* ». Bien que d'importants changements statutaires se soient produits au fil du temps, il existe donc une parfaite continuité juridique entre l'association créée en 1979 et l'actuelle association, qui doit donc être placée dans le même cadre réglementaire de référence.

Les buts et objectifs de la FICLU – librement identifiés et fixés par les associés au moment de sa constitution – ont été dûment clarifiés dans le Statut (comme le prévoit l'article 16 du Code civil, qui prévoit que l'Acte constitutif et le Statut contiennent, entre autres, « *une indication du but* » de l'association.

À l'article. 4 – dans sa version originale – il était établi que : « *La Fédération se propose : a) de diffuser, à travers les activités de ses membres, les principes de*

la compréhension internationale conformément aux idéaux et à l'action de l'UNESCO, en prenant les initiatives appropriées dans les domaines de l'éducation, des sciences de la culture et de l'information à l'école et dans les activités périscolaires ; b) établir des relations avec des organisations similaires d'autres pays afin de favoriser la compréhension mutuelle et l'action commune ; c) promouvoir la création de clubs UNESCO, en facilitant et en coordonnant leurs activités; d) garantir auprès de la Commission nationale italienne pour l'UNESCO que les initiatives promues par les différents clubs sont conformes aux idéaux de l'UNESCO dont ils portent le nom, prévenant ainsi tout abus du nom de l'UNESCO ».

Dans l'article 5 ont ensuite été identifiés les instruments avec lesquels l'Association nouvellement constituée entendait poursuivre les objectifs précédemment énoncés : *« Aux fins de l'application de l'article 4, des formes de coopération intenses avec les Ministères compétents ainsi que les autorités régionales et locales peuvent être fournies par la Fédération. La Fédération réalise ses objectifs par tous les moyens appropriés, notamment : a) la collecte, la diffusion et la production de matériel de documentation de nature nationale et internationale ; b) organisation de réunions et de séminaires, échanges culturels, notamment entre jeunes de nationalités différentes ».*

Les dispositions statutaires actuelles, qui ont intégré et enrichi ce cadre original, s'inscrivent dans la continuité naturelle de celles mentionnées ci-dessus et leur sont parfaitement homogènes en termes d'identification des objectifs sociaux et des moyens de leur adaptation. Ainsi qu'il ressort de l'ensemble des considérations formulées, la FICLU est donc née de la libre initiative de certains groupes d'individus de créer une association à laquelle ils confient la poursuite d'un but commun, dont les limites ont fait l'objet d'une détermination opportune et autonomes. Ceux-ci se sont déjà associés – de manière tout aussi libre – au club unique « Club UNESCO » (et, aujourd'hui, s'associent librement aux associations, clubs et centres pour l'UNESCO) et ont décidé de créer une « Fédération », c'est-à-dire une association d'associations, en identifiant les raisons de ce libre choix.

L'initiative qui a conduit à la décision de créer la FICLU s'inscrit donc parfaitement dans le contexte du

phénomène associatif, expression de la pluralité – garantie par la Constitution – des systèmes sociaux au sein de la communauté.

Il est bon de clarifier immédiatement ce point de jonction théorique, car cela nous permet de préciser immédiatement que, dans le cadre offert par le système juridique italien, la FICLU n'est pas un organisme public, encore moins un organe instrumental d'un Ministère ou de l'une de ses articulations interne, ni plus généralement un « organisme public », ni un sujet privé à qui des fonctions publiques sont attribuées. Il ne tire son existence d'aucun acte constitutionnel, ni d'aucune autorisation préalable de quiconque, à poursuivre son activité ou à décider – éventuellement – de sa propre dissolution. En vertu de la loi, ce n'est pas un sujet nécessaire à la poursuite d'objectifs d'intérêt public. Du point de vue du système juridique italien, il s'agit d'une association privée libre, née de la décision autonome de ses membres de l'établir, qui décide librement de l'organisation de sa vie associative et qui peut déterminer librement si et combien de temps subsister.

Nous verrons ci-dessous comment ses relations avec l'UNESCO et la CNIU sont réglementées et peuvent être légalement encadrées. Mais il ne faut pas oublier que la réglementation de telles relations, quelle que soit leur configuration, ne réduit en rien le caractère associatif de la FICLU et ne lui permet en aucun cas de déroger aux garanties constitutionnelles qui sous-tendent son action.

Il est bon d'approfondir le contenu concret de ces garanties.

3. Les limites constitutionnelles de la liberté d'association

La Constitution, comme on le sait, soustrait de vastes espaces à la détermination impérative de l'État-Personne, en fixant de manière analytique une série de valeurs fondamentales

du droit. L'objectif n'est pas seulement de sauvegarder les droits individuels, mais aussi d'organiser la liberté humaine dans la réalité sociale. C'est ainsi que le principe « personnaliste » et le principe « pluraliste », qui constituent les deux clés de voûte de tout le système constitutionnel des libertés, sont réalisés (cf. V. Crisafulli, *Raccolta di scritti sulla costituzione*, Milan, 1958, 104). Cet objectif est atteint par l'identification, dans le cadre de la Charte, d'un ensemble d'espaces d'autonomie présidés constitutionnellement, et qui sont expressément soustraits à toute prétention réglementaire de la part des pouvoirs publics.

Dans l'intention des Constituants, la liberté d'association devait être non seulement le moyen de mise en œuvre du pluralisme énoncé à l'article 2, mais aussi l'instrument approprié pour la maintenir toujours ouverte et dynamique aux changements du temps : les formations sociales (parmi lesquelles, évidemment, sont incluses les associations réglées par les articles 14 et suivants du Code civil) dont parle l'article 2, où les droits inviolables de l'homme s'expriment – sous forme collective – doivent donc être directement protégés dans leur autonomie, précisément en considération du principe selon lequel ce que l'individu peut faire comme individu, il doit aussi pouvoir le faire sous forme associée et collective. Ainsi, le pluralisme associatif devient un miroir et une forme de manifestation du pluralisme démocratique. La liberté d'association est un élément essentiel de la construction de la démocratie sociale et politique.

En résumé, la Constitution ne réglemente plus de manière abstraite et théorique la position de l'individu par rapport à la puissance publique, mais reconnaît l'importance et le protagonisme des intérêts sociaux collectifs, pluriels et différenciés. Cette reconnaissance a trouvé une confirmation complète et explicite dans la garantie, offerte par l'article 18, du droit de tous les citoyens de s'associer librement et sans autorisation pour poursuivre des fins qui ne sont pas interdites aux individus par la loi pénale. Elle a été consolidée et renforcée tout au long de l'histoire républicaine. Depuis 2001, la Constitution a également reconnu et garanti – à l'article 118, paragraphe 4, du texte issu de la révision de

de la loi constitutionnelle n° 3/2001 – l’initiative citoyenne indépendante, à titre individuel ou associé, dans l’exercice d’activités d’intérêt général sur la base du principe de subsidiarité.

Ainsi, à travers l’article 18 et l’article 118, al. 4, le principe pluraliste devient si central que ses vertus s’exercent aussi pour promouvoir le dialogue entre le pluralisme politique et institutionnel défini à l’article 5 de la Constitution et le pluralisme social et associatif, encore renforcé aujourd’hui, comme mentionné plus haut, par la constitutionnalisation complète du principe de subsidiarité. Le choix de la valorisation autonome de la liberté associative est fonctionnel pour faire ressortir la liberté des groupes sociaux – à l’intérieur d’eux et vers l’extérieur en particulier envers les pouvoirs publics) – qui se manifeste comme l’expression d’une société polyarchique, dans laquelle se mesure le niveau de réelle démocratie de l’ordre (ainsi, parmi les nombreux, P. Ridola, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milan, 1987, 267).

Les associations constituées conformément aux articles 14 et suivants du Code civil sont évidemment incluses dans la double garantie constitutionnelle mentionnée ci-dessus. En effet, l’article 18 règle le « statut général du phénomène associatif » (cf. A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, parte speciale, II ed., Padoue, 1992), qui dirige la liberté d’association vers le libre développement de la personnalité humaine, dans le sens où il interdit toute ingérence du pouvoir public, tant au moment de la constitution de l’association, pendant la vie même que finalement à la date de sa dissolution.

Dans ce cadre délimité, on peut donc définir l’association comme englobant « toutes les formes d’agrégation par lesquelles un plus grand nombre de sujets, suite à l’engagement mutuel et spontané de coopérer à la poursuite d’un but commun, s’organisent à cette fin » (donc, en résumé, A. Pace, *Problematica*, cité, 339).

La liberté d’association se manifeste à la fois comme un droit individuel et comme une liberté collective. L’article 18 offre au phénomène associatif deux profils de protection distincts et co-existants. La première est individuelle et concerne la liberté des individus de choisir les buts pour lesquels ils veulent former une association et participer

à son activité. La seconde est collective et comporte un certain nombre de garanties accordées à l'association en tant que telle. Du premier point de vue, la garantie de la liberté d'association se manifeste par le droit de chaque individu de former (avec d'autres) une association, d'accéder à une association existante conformément à ses buts institutionnels et à ses règles statutaires, de se retirer d'une association existante, d'adhérer à aucune association.

Cela correspond à une série d'interdictions symétriques de la part des pouvoirs publics. Il est interdit aux administrations publiques d'empêcher (par des actes administratifs ou par un simple comportement négatif concluant) la création d'une association (à l'exception de la limite générale des associations criminelles prévue à l'article 18, premier alinéa, et des deux limites spéciales prévues au deuxième alinéa du même article 18, qui interdit les associations secrètes et celles qui poursuivent, même indirectement, des buts politiques par le biais d'une organisation à caractère militaire). Il serait évidemment inconstitutionnel qu'une loi confère à une administration publique le pouvoir de syndiquer de quelque manière que ce soit – sauf dans les cas exceptionnels mentionnés ci-dessus – la libre décision d'un groupe de personnes de former une association.

L'interdiction d'empêcher la constitution d'une association comprend évidemment l'interdiction de soumettre sa constitution à toute forme d'autorisation préalable, ou de soumettre son existence ou sa conservation à toute forme d'autorisation. Seule cette précision permet en effet de rendre effectif le droit libre d'association ; c'est précisément dans ce but que l'article 18 prévoit explicitement que les citoyens ont le droit de s'associer librement « *sans autorisation* ». De là découle également, pour l'État, l'interdiction de réglementer de manière coercitive l'accès aux associations existantes (par l'identification d'exigences autonomes d'accès à une association, différentes et complémentaires de celles librement établies par les associations elles-mêmes), ainsi que l'interdiction de procéder de manière autoritaire à la dissolution d'une association (sous réserve, à nouveau, des limites spécifiques établies aux paragraphes 1 et 2 des articles 18 et suivants de la Constitution).

L'objectif est d'éviter que les associations – en particulier celles qui n'ont pas la personnalité juridique – ne soient conditionnées dans leurs activités par la volonté de l'organisme public (qu'elle se manifeste ou non par l'adoption d'actes administratifs spécifiques). C'est pour cette raison, par exemple, que la Cour constitutionnelle a déclaré illégitime, au fil des ans, la mesure préfectorale de dissolution d'associations contraire à l'ordre national de l'État (arrêté n° 114/1967), ou les dispositions prévoyant l'autorisation du gouvernement pour l'établissement des associations internationales (arrêté n° 193/1985). La seule forme d'autorisation administrative permise par la Constitution est celle qui peut être imposée pour l'exercice de certaines activités qui sont déjà soumises (même si elles ne sont pas exercées sous une forme associée) à des contrôles administratifs. Cela s'applique toutefois exclusivement aux activités économiques ou, en tout état de cause, à celles, y compris les activités sans but lucratif, qui se déroulent dans le cadre du système de marché (voir Cour Const. arrêté n° 417/1993, 365/1997).

Enfin, de l'article 18 découle une interdiction tendancielle d'obliger quelqu'un à faire partie d'une association, de protéger le droit de ceux qui n'ont pas l'intention d'y adhérer (Cour Const., arrêts n° 40/1982 et 239/1984), ainsi que le droit pour chaque membre de se retirer d'une association dont il est membre. Toute restriction à ce droit, qui résulterait dans ce cas de l'exercice par l'État d'un véritable pouvoir de contraindre les membres d'une catégorie particulière à former une association, ne peut être fondée sur un « intérêt public » général, mais doit à son tour reposer sur des principes constitutionnels spécifiques. Pour cette raison, les formes d'association obligatoire ne pouvaient être créées qu'en présence d'objectifs « *présumés sans équivoque publics dans la Constitution* » (Cour de justice, Const., arrêté n° 40/1982).

En application de ce principe, la Cour constitutionnelle a donc limité la possibilité d'ingérence de l'État dans la liberté des individus d'adhérer ou non à une association aux cas où il est nécessaire de réglementer (aux fins de l'intérêt public en vertu de l'article 41 de la Constitution) l'exercice des activités économiques (donc la non illégalité des règles visant à subordonner

l'exercice sous forme associative de certaines activités économiques ou professionnelles lors de l'inscription sur les registres).

Le principe que l'on peut déduire en résumé de la jurisprudence constitutionnelle précitée est celui selon lequel l'article 18 de la Constitution établit une garantie générale et fondamentalement absolue de la liberté du phénomène associatif sous toutes ses formes, qui ne peut faire l'objet de restrictions que dans les cas particuliers où la Constitution elle-même autorise explicitement la fixation de limites.

Jusqu'à présent, le phénomène associatif n'a été traité que dans sa dimension individuelle (celle qui concerne les droits de l'individu par rapport aux revendications de l'État de le limiter dans sa sphère d'autonomie). Tout aussi solide est la protection de la liberté associative du point de vue de sa dimension collective, c'est-à-dire des garanties offertes par l'article 18 à l'association en tant que telle. Du principe général selon lequel les associés ont pleinement le droit de choisir librement les modalités d'organisation les plus appropriées pour poursuivre comme ils l'entendent les objectifs sociaux identifiés, il découle que, sous réserve, là encore, des limites spécifiques et exceptionnelles fixées par l'article paragraphe 18, paragraphe 2 – chaque association jouit d'une liberté large et générale dans la définition de son organisation interne (voir S. Bartole, *Problemi costituzionali delà liberertà di associazione*, Milan, 1970, 39). Dans ce cas également, les restrictions ou limitations éventuelles des pouvoirs publics peuvent être prévues et imposées exclusivement sur la base de l'existence de dispositions constitutionnelles spécifiques, notamment en ce qui concerne les droits que les membres individuels peuvent faire valoir au sein de l'association à laquelle ils appartiennent.

Ce problème, il faut le constater, a fait l'objet d'une étude approfondie surtout en ce qui concerne l'établissement de la réglementation des syndicats et des partis politiques, objet d'une attention particulière aux articles 39 et 49 de la Constitution, ou des sociétés commerciales, qui sont traités aux articles 41 et suivants, et ne sont donc pas mis en lumière ici. Lorsque les conditions constitutionnelles visées ci-dessus sont réunies, la loi pourrait, par exemple, imposer l'introduction, dans les statuts des associations individuelles concernées, de règles appropriées pour assurer la protection, pour le membre,

de ses « droits endo-associatifs », à partir d'une garantie adéquate de démocratie interne et de transparence des procédures décisionnelles. Ce sont des questions qui vont au-delà de celles qui ont été portées à mon attention.

De ce point de vue, le Statut de l'Association est l'instrument de réalisation et, en même temps, de garantie de cette liberté. En ce qui concerne spécifiquement les associations non reconnues visées aux articles 36 et suivants, il a été opportunément souligné que précisément le caractère sommaire et synthétique de ces dispositions « semble répondre à garantir un large espace à la liberté des individus » de décider librement du modèle d'organisation le mieux adapté à la poursuite des buts qu'ils se sont fixés (voir F. Rigano, article 18, in Bifulco, Celotto, Olivetti (ed.), *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, Turin, 2007, 412).

Il s'ensuit que la sphère d'autonomie pleine et entière de l'association inclut le droit de réglementer librement, dans ses statuts, les conditions et procédures d'adhésion, les formes de délibération, les causes d'exclusion des membres, les causes et procédures de dissolution de l'association. Toute ingérence des pouvoirs publics dans ces domaines constituerait une violation de la garantie constitutionnelle de la liberté associative dans sa dimension collective.

En conclusion, s'agissant du cadre de principe dans lequel s'inscrivent les problèmes examinés ici, les associations – et en particulier celles qui, comme la FICLU, sont constituées en vertu des articles 36-38 du Code civil – font partie d'une catégorie plus générale de « *sujets de l'organisation des libertés sociales* » (Cour Const., arrêtés n° 300 301 de 2003), dont la connotation qualifiante est donnée par le fait qu'ils n'appartiennent pas au domaine des fonctions publiques et qu'ils sont expressément garantis dans leur rôle de piliers d'un modèle pluraliste et participatif auquel les valeurs et fonctions de solidarité à subsidiarité, visées aux articles 2, 3c 118 de la Constitution doivent être inspirées.

En fin de compte, quel que soit le fondement que l'on puisse attribuer au phénomène collectif, manifestation typique et essentielle de la liberté consacrée par l'article

18 est le droit de l'individu de créer avec d'autres – sans ingérence de l'État – une entité juridique artificielle capable de poursuivre un objectif commun. Ce sujet se voit à son tour conférer une série de garanties spécifiques d'autonomie dans les choix organisationnels et décisionnels, de sorte que ce droit s'appuie sur un niveau d'efficacité adéquat.

En ce sens, l'association est la prédiction collective de toutes les libertés dont jouit l'individu.

4. La FICLU entre la garantie de la liberté associative et les liens découlant de ses relations avec l'UNESCO

Une fois défini le cadre de référence constitutionnel dans lequel doit être défini l'ensemble des situations juridiques subjectives qualifiant le statut de la FICLU dans l'ordre juridique italien, il convient d'examiner l'impact sur ce cadre de l'ensemble des relations que la FICLU établit – en raison des intérêts qu'elle représente et des objectifs qu'elle poursuit – avec l'Organisation de l'UNESCO, la Commission nationale italienne pour l'UNESCO créée conformément à l'Article VII de la Convention de Londres de 1945, les clubs et associations pour l'UNESCO. Ces relations ont été définies pour la dernière fois dans un document intitulé « Cadre réglementaire des associations et clubs UNESCO », approuvé à Paris lors de la 39^e session de la Conférence générale de l'UNESCO en 2017.

Il convient de souligner que le Cadre réglementaire susmentionné n'a pas pour objet de conditionner ou de limiter en soi l'activité de libre association de la FICLU ou d'associations similaires établies dans d'autres pays, mais seulement de réglementer certains aspects des relations entre l'organisation UNESCO d'une part, les clubs UNESCO et toute association nationale qui les regroupe, d'autre part. Il ne pourrait en être autrement non plus, puisque le « Cadre réglementaire » précité, quelle que soit sa nature juridique exacte (qui, d'ailleurs, est soi

très incertain) et son impact possible sur le système des sources du droit italien (qu'il n'est certainement pas possible d'approfondir ici), n'a évidemment pas le droit de déroger aux dispositions constitutionnelles spécifiques prévues par la législation de la République.

Sur la base d'une analyse du contenu des dispositions incluses dans le « Cadre réglementaire » susmentionné, on peut déduire ce qui suit :

1) L'UNESCO reconnaît que les associations, centres et clubs de l'UNESCO apportent une contribution importante à la réalisation de son mandat et de ses objectifs, ainsi qu'à l'amélioration de sa visibilité (article 1). Toutefois, ces associations sont et restent – et ne pourraient pas être autrement – des associations privées indépendantes qui ne font pas partie de l'Organisation internationale à laquelle elles offrent la contribution volontaire susmentionnée. Il en va de même pour les Fédérations nationales qui regroupent tout ou partie des clubs UNESCO présents sur le territoire de chaque État partie à la Convention. L'UNESCO elle-même réaffirme donc expressément l'autonomie des différentes associations nationales par rapport à l'Organisation internationale de référence et reconnaît donc implicitement la liberté d'association, qui n'est en soi pas liée à l'hétérodétermination par des organismes publics de toute nature.

2) Les commissions nationales pour l'UNESCO (qui sont à toutes fins pratiques des organismes de droit public, les articulations de l'État-personne) sont chargées de fonctions d'intérêt public concernant le lien entre les activités de l'UNESCO et les différents États, et la garantie du respect de la Convention de Londres sur leur territoire. En particulier, la Commission nationale italienne pour l'UNESCO est actuellement chargée, par le décret interministériel n° 4195 du 24 mai 2007, de diverses fonctions qui comprennent la promotion des activités de l'UNESCO dans les différents pays, le lien entre le gouvernement national et l'institution des Nations Unies susmentionnée, l'activité nécessaire pour assurer l'application des décisions de la Conférence générale, la diffusion des informations et documents encourageant les activités de l'UNESCO, le soutien, notamment économique, la formulation de propositions concernant le choix des membres des Délégations nationales

à la Conférence générale, la formulation d'avis à l'intention du Ministère des affaires étrangères sur les activités liées à la mise en œuvre des activités de l'UNESCO et, d'une manière générale, sur toutes les activités publiques liées aux obligations découlant de la Convention de Londres qui sont confiées à ces commissions par les gouvernements.

Ces responsabilités sont désormais couvertes par les dispositions du « Cadre réglementaire ». L'article 4.1 confie expressément aux comités nationaux (et donc, pour ce qui concerne ici, le CNIU) « *la supervision directe des associations et clubs de l'UNESCO, afin d'assurer le contrôle de la qualité de ces sujets et leur conformité avec les dispositions du présent cadre réglementaire* ». Cette activité consiste notamment (article 4.2) à avoir le pouvoir « *d'accréditer, de suivre et d'évaluer les associations et clubs et, le cas échéant, de retirer leur accréditation* », « *d'assurer la supervision du travail de la Fédération nationale des associations et clubs de l'UNESCO* », le cas échéant, et « *d'assurer la conformité des objectifs et activités des associations et clubs de l'UNESCO avec la stratégie actuelle des objectifs et programme prioritaire de l'Organisation* » et « *sur le bon usage du nom, acronyme et logo de l'UNESCO* ».

En ce qui concerne spécifiquement les fédérations nationales, l'article 6 précise en outre que ces dernières peuvent être créées « *sous l'égide et avec l'autorisation de leur commission nationale* » lorsqu'il existe, dans un même État membre, une pluralité de clubs ou associations pour l'UNESCO. Le même article 6 stipule également que dans un même État membre, il ne peut y avoir qu'une seule Fédération et que la Commission nationale pour l'UNESCO « *garantit sa légitimité* ». Les Fédérations, comme les clubs individuels, doivent également s'engager à « *se conformer strictement aux directives concernant l'utilisation de l'acronyme, l'emblème des noms de domaine Internet de l'UNESCO* » (article 6.4).

Or, après avoir pris connaissance du contenu littéral des dispositions précitées, la question qui se pose est celle du sens exact qu'il convient d'attribuer aux termes utilisés dans le « Cadre réglementaire », tant en ce qui concerne la logique globale que ce document exprime que les objectifs réglementaires qu'il se fixe, et notamment le cadre réglementaire général dans lequel le document en question est établi. En d'autres termes, il est nécessaire de clarifier

la portée des obligations uniques, des interdictions uniques et des prescriptions uniques contenues dans le « Cadre réglementaire » en ce qui concerne les buts que ce même « Cadre réglementaire » entend poursuivre et en ce qui concerne le système constitutionnel des droits des libertés associatives dans lequel il se trouve inévitablement à opérer au moment où il prétend être efficace vers (également) des associations libres opérant sur le territoire italien.

En effet, il est clair qu'aucune disposition contenue dans le « Cadre réglementaire » de l'UNESCO précité, ni aucune mesure réglementaire interne visant à le mettre en œuvre (qu'elle soit de nature législative, réglementaire ou autre), et *a fortiori* aucun acte administratif visant le même but, ne pourrait en aucune manière affecter les espaces d'autonomie et de liberté d'association garantis par l'Acte constitutif. Depuis l'Acte constitutif, comme on l'a vu plus haut (voir paragraphe 2.1.2.3), entend expressément par garantie de cette liberté l'absence de toute « contrainte » ou contrainte d'ordre public sur la constitution d'une association, sa survie dans le temps, la décision de tout individu ou groupe d'y adhérer ou d'en sortir, la décision prise par les organes de l'association sur les modalités de son action, et ainsi de suite, il est évident que les formules lexicales utilisées dans le « Cadre réglementaire » dans le but de « conformer » les activités du club et des fédérations nationales à une série de prescriptions qui y sont établies doivent être interprétées de manière à rendre ces formules « compatibles » avec le bien le plus pertinent – le « cadre constitutionnel » dans lequel ces prescriptions prétendent se trouver.

En particulier, ces dispositions ne sauraient être comprises comme limitant sous quelque forme que ce soit la liberté de quiconque de s'associer librement – sans l'autorisation de quiconque – pour poursuivre en toute indépendance les mêmes buts et idéaux que ceux énoncés dans la Charte de l'UNESCO. Elles ne peuvent pas non plus justifier l'introduction, et le fait de confier au gouvernement italien ou à un organisme public désigné par lui, d'une compétence pour

le « contrôle », la « supervision » ou l'« évaluation » en ce qui concerne les modalités d'associations de citoyens libres qui entendent poursuivre ces objectifs.

Par conséquent, aucun pouvoir d'« autorisation » ne peut être conféré, par le « Cadre réglementaire », au gouvernement italien ou à un organisme public désigné par lui, en ce qui concerne le droit de chacune de ces associations libres de s'associer entre elles, si elles le jugent nécessaire, dans une « Fédération nationale » qui favorise une meilleure diffusion et réalisation des mêmes objectifs et idéaux. Aucune administration publique – comme nous l'avons vu précédemment – ne peut donc se voir accorder un pouvoir *d'ingérence et de contrôle* pour la création d'une telle Fédération, qui est en fait une association libre d'associations.

De même, aucune Administration publique ne peut se voir conférer un pouvoir d'ingérence, de contrôle sur la vie de l'association, sur les modalités d'organisation interne, sur les *contenus statutaires* qu'une telle association estime pouvoir se donner de temps à autre.

Comment donc interpréter l'ensemble des dispositions contenues dans le « Cadre réglementaire », qui exprime la volonté de l'UNESCO de « conformer » les clubs et associations, d'une part, et les Fédérations, d'autre part, à une série de contraintes organisationnelles strictes, notamment les « autorisations », « accréditations » et « supervision » ?

La seule interprétation légitime à donner à ces dispositions et qui permette de les considérer compatibles avec les principes constitutionnels précités en matière de liberté associative, est que, loin d'introduire des limites au droit des citoyens de s'associer librement et sans autorisation à la poursuite des buts de l'UNESCO et au droit de ces associations libres de se fédérer librement entre elles, elles ne font que fixer une série de règles auxquelles les associations et fédérations d'associations doivent se soumettre pour pouvoir continuer à utiliser le nom « UNESCO », son acronyme et son logo.

Ce n'est qu'à ces fins limitées que les commissions nationales (et pour ce qui importe ici, la CNUI) sont investies de pouvoirs d'« autorisation » ou de « supervision ».

Certainement pas d'une mise en conformité générale par rapport aux aspects les plus infimes de la vie et de l'activité des associations et de leurs fédérations mais seulement et exclusivement le pouvoir d'assurer le respect des conditions minimales qui doivent être maintenues pour que ces sujets puissent continuer à utiliser le nom, l'acronyme, l'emblème de l'UNESCO.

L'existence de telles dispositions, en fin de compte, ne diminue en rien le caractère libre et associatif de ces organisations. Et elle ne transforme certainement pas la FICLU en une sorte d'organe instrumental de la CNIU, que celle-ci peut librement diriger, auquel elle donne des ordres et des directives générales et par lequel elle impose des obligations d'ordre public aux clubs individuels. Ces dernières, et donc la FICLU, restent à toutes fins utiles des associations privées libres, dotées de tous les droits constitutionnels spécifiques qui découlent de ce statut. Elles – s'il elles l'estiment ainsi – s'« *autolimitent* » dans l'exercice de ces droits, en vue de se conformer spontanément aux dispositions que le « Cadre réglementaire » identifie. Le respect de cet engagement se traduit par la préservation du droit d'utiliser le nom, l'acronyme et l'emblème de l'UNESCO dans l'exercice de leurs activités.

Le « Cadre réglementaire » est donc une sorte de « *benchmark* », établi par l'UNESCO, que les associations libres dont nous parlons doivent adapter si elles veulent établir et maintenir un lien formel avec l'Agence des Nations Unies précitée par l'utilisation du nom, de l'acronyme et du logo qu'elle propose en « licence ».

Le non-respect initial ou la violation subséquente, par les clubs ou les fédérations nationales, de cette « *benchmark* » ne peut évidemment pas permettre des interventions autoritaires aptes à investir – et donc à porter atteinte – au plein droit de ces associations de se constituer librement, de s'organiser librement, de se dissoudre quand elles le jugent bon. D'autre part, elle peut comporter, sous réserve de l'intervention de la commission nationale à laquelle l'UNESCO attribue cette compétence, le retrait du droit d'usage de la « marque UNESCO » à laquelle le même « Cadre réglementaire » offre une protection.

5. Examen des propositions individuelles de modification des statuts

Une fois le sens des dispositions en question défini, il est désormais possible d'identifier dans quelles limites et avec quels objectifs la CNIU peut légitimement demander au FICLU de modifier son statut. Il est également possible d'apprécier lesquelles des modifications aux statuts qui ont été expressément demandées à la FICLU par la CNIU pour adapter lesdits statuts aux exigences du « Cadre réglementaire » sont – dans les limites indiquées ci-dessus – nécessaires, appropriées ou raisonnables, qui ne sont au contraire pas nécessaires ou même contraires à l'esprit et la lettre dudit « Cadre réglementaire ».

De la même manière, il est possible d'évaluer la compatibilité avec le même « Cadre réglementaire » des propositions de modifications préparées par le Conseil exécutif de la Fédération nationale, que j'ai réalisées. Parfois, ces propositions coïncident parfaitement avec celles avancées par la CNIU. Parfois ils divergent partiellement avec eux ou les complètent. Parfois, les propositions de la CNIU ne sont pas acceptées.

En ce qui concerne tous les cas qui seront examinés, il faut garder à l'esprit que – comme cela a été dit plusieurs fois auparavant – le pouvoir de modifier les statuts d'une association est un pouvoir qui appartient, en pleine autonomie, à l'association elle-même. Toute limitation de ce pouvoir doit donc s'entendre dans le sens d'une autolimitation visant à la poursuite d'un but dont l'association entend être porteuse (dans ce cas, la réalisation du but de continuer à utiliser en Italie, le nom, l'acronyme et l'emblème sous licence » de l'UNESCO). La discussion se poursuivra par l'analyse des propositions de révision du Statut, article par article.

Article 1

La CNIU exige qu'un paragraphe soit ajouté à l'article 1, précisant que la FICLU « *créée sous l'égide et avec l'autorisation de l'Assemblée de la*

Commission nationale italienne pour l'UNESCO ».

Le Conseil exécutif de la Fédération nationale propose de préférer à cette formulation : la FICLU « *opère sous l'égide de la Commission nationale italienne pour l'UNESCO, qui autorise l'utilisation du nom, de l'acronyme et de l'emblème* ».

La deuxième formulation semble être plus correcte à tous égards. C'est le seul à pouvoir maintenir ensemble les exigences « de conformité » exprimées à l'article 6 du « Cadre réglementaire » et les exigences constitutionnelles les plus strictes pour garantir la liberté d'association.

Tout d'abord, il convient de noter que la CISL ne peut être remplacée par l'autorisation de la CNIU, pour la simple raison que la FICLU est une association déjà créée en 1979, qui tire donc sa légitimité juridique des statuts établis en 1979 conformément à l'article 13 du Code civil. En tant que libre association protégée par l'article 18 de la Constitution, elle ne peut pas non plus être conditionnée dans son existence (et dans sa survie) par une autorisation (ultérieure). Une telle affirmation, pour les raisons amplement illustrées ci-dessus, serait radicalement contraire à la loi.

Ce que l'on peut légitimement affirmer sur la base de ce qui est établi par l'article 6.1 du « Cadre réglementaire », c'est que cette libre association, si elle entend continuer à utiliser le nom, l'acronyme et l'emblème « UNESCO », devra poursuivre ses activités sous les auspices de la CNIU précité. Cette autolimitation spontanément exercée de ses droits et prérogatives constitutionnellement garantis qui correspondre à l'autorisation de la CNIU ne concerne pas, l'existence de l'association (sur laquelle la CNIU n'a manifestement aucun pouvoir), mais seulement l'utilisation du nom, de l'acronyme et de l'emblème de l'UNESCO.

En ce sens, la formulation proposée par le Conseil exécutif de la Fédération nationale semble plus conforme à la lettre et à l'esprit du « Cadre réglementaire », ainsi qu'aux principes constitutionnels mentionnés ci-dessus.

Article 3

La CNIU exige, conformément aux dispositions du « Cadre réglementaire » concernant l'utilisation du nom, de l'acronyme et de l'emblème de l'UNESCO, l'introduction d'une nouvelle disposition, en vertu de laquelle « *Nom, acronyme, emblème sont établis conformément aux dispositions de l'UNESCO* ». En outre, « *la Commission nationale italienne pour l'UNESCO vérifie l'utilisation correcte du nom, de l'acronyme et de l'emblème de l'UNESCO utilisés par la Fédération, et veille à ce que celle-ci ne fasse l'objet d'aucune utilisation abusive ou instrumentale par ses membres ou des tiers* ».

En ce qui concerne la première de ces trois dispositions, je pense qu'il s'agit d'une spécification nécessaire. Le texte actuel du Statut identifie dans la même FICLU le titulaire du droit réservé pour l'utilisation du nom, de l'acronyme et du logo. Cela – pour les raisons exposées ci-dessus – ne semble pas correct : il appartient en fait à l'UNESCO d'être « propriétaire » de ces instruments et d'octroyer « une licence » aux clubs et fédérations individuels en échange du respect d'une série de conditions. La nouvelle formulation permet de mieux clarifier les relations correctes entre les différents sujets dans l'utilisation du nom, de l'acronyme et du logo et de réglementer les plafonds réciproques en harmonie avec ce qui est établi à cet égard dans le « Cadre réglementaire ».

Ce qui apparaît juridiquement incorrect d'un point de vue « topographique » est l'introduction – dans les statuts de la FICLU – d'une disposition supplémentaire attribuant à la CNIU le pouvoir de « vérifier » l'utilisation correcte de ces instruments. La CNIU détient certainement ce pouvoir, mais il le détient sur la base d'une autre source différente. Ce sont les mêmes dispositions adoptées en application de la Convention de Londres qui confèrent ce pouvoir à la CNIU (à commencer par le décret ministériel n° 4195 du 24 mai 2007 qui, à l'article 2, se lit comme suit : confère expressément à la CNIU la tâche de remplir « *sur le territoire national toutes les fonctions qui lui sont confiées ou déléguées par l'UNESCO* », et donc celles découlant du « Cadre réglementaire » pour le contrôle du bon usage du nom, de l'acronyme et de l'emblème).

Les statuts de la FICLU, en revanche, fondent l'autonomie associative pour la FICLU elle-même, et il est insensé d'inclure dans les statuts une disposition qui confère des pouvoirs de contrôle à une entité publique externe. Ce pouvoir existe parce qu'une source de la loi le pourvoit et l'assigne, et il ne peut évidemment pas dériver des règles du statut d'une association privée, qui a pour seule fonction de régler les pouvoirs et instruments internes d'organisation qui appartiennent à cette association privée.

Dans cette perspective, l'affirmation selon laquelle les statuts de la FICLU contiennent une telle disposition constitue une violation de la liberté d'association.

Comme indiqué plus haut (voir point 3), toute limitation de l'autonomie statutaire (c'est-à-dire toute « ingérence » publique dans l'exercice du pouvoir d'auto-organisation d'une association) ne peut se justifier que si elle vise à mettre en œuvre d'autres dispositions constitutionnelles spécifiques. Ce n'est manifestement pas le cas ici.

Quant au « Cadre réglementaire », et aussi dans la perspective de l'« autolimitation » à laquelle il a été fait référence à plusieurs reprises, on ne voit pas du tout clairement à quoi pourrait servir le « sacrifice » de l'autonomie statutaire qui est demandé ici. La CNIU est parfaitement capable d'exercer son pouvoir de contrôle sur l'utilisation correcte de son nom, de son acronyme et de son logo, sans qu'il soit nécessaire d'« imposer » la modification statutaire demandée, qui se manifeste donc – aussi parfaitement inutile à cette fin – comme une violation excessive et disproportionnée de l'autonomie statutaire, qui est, comme mentionné, l'expression et la protection de la liberté associative constitutionnellement garantie.

Article 4

La CNIU exige la modification du paragraphe 1, lettre c), en ce qui concerne l'activité visant à promouvoir la création de nouveaux clubs et à assurer la formation. La demande est évidemment fondée sur l'observation que la compétence directe en matière d'« accréditation » des nouveaux clubs a été attribuée par le « Cadre réglementaire » aux commissions nationales (voir en particulier l'article 4.2).

Cela ne relèverait donc pas de la responsabilité des fédérations nationales individuelles, mais serait désormais de la responsabilité directe des commissions nationales. A cette fin, il est proposé de préciser que la FICLU « *soutient si nécessaire la Commission nationale italienne pour l'UNESCO dans la formation des candidats à la création d'un nouveau club pour l'UNESCO pendant la période d'essai, collabore avec les clubs pour l'UNESCO dans la rédaction de leurs programmes et rapports annuels et assure la coordination des activités des clubs en accord avec la Commission nationale italienne pour l'UNESCO* ».

En fait, il convient de noter que, sur la base de ce qui est établi par l'article 4.2 du « Cadre réglementaire » susmentionné, toutes les activités générées par l'« accréditation » de nouveaux clubs (quelle que soit la signification de cette expression elliptique) semblent relever de la responsabilité des commissions nationales. Toutefois, cela n'exclut pas que les Fédérations, et en ce qui concerne la FICLU, possèdent les compétences, l'expérience, les qualifications et les relations qui en font des opérateurs hautement qualifiés pour assister, si nécessaire, les Commissions nationales en conformité à leur mission. Pour cette raison, la formulation alternative de la disposition proposée par le Conseil national d'administration me semble tout à fait raisonnable et conforme à ce qui est généralement indiqué dans le « Cadre réglementaire » (notamment l'article 6.1).

Il prévoit qu'« *une Fédération, conformément au cadre réglementaire de l'UNESCO, exerce, entre autres, les fonctions suivantes : - fournit des orientations, des conseils et des avis sur la réalisation des objectifs de la stratégie de partenariat ; - offre une assistance à la Commission nationale dans l'accomplissement de ses tâches relatives à l'aide aux clubs et à la coordination entre eux ; - offre son soutien à la Commission nationale dans l'activité de formation préparatoire à la création de tout nouveau club - offre une assistance afin de faciliter l'accréditation auprès de la CNIU ; garantit la formation préalable et continue de ses membres ; - signale à la Commission nationale toute violation dont elle prend connaissance, éventuellement commise par ses membres, des engagements découlant du cadre réglementaire ; - encourage les contacts, les activités communes et la collaboration entre les membres* ».

Grâce à cette formulation, le Statut ne se limite pas à la possibilité d'une aide à la CNIU « à la demande » dans l'exercice d'activités préparatoires à l'ouverture de nouveaux clubs, mais « prend au sérieux » et renforce le rôle global que le « Cadre réglementaire » confie aux fédérations nationales, établissant que la FICLU ne se rend pas seulement disponible indépendamment – conformément aux prérogatives de la CNIU, apporter son assistance et ses conseils en relation avec l'activité globale des clubs, mais surtout s'offrir à la même CNIU en tant qu'interlocuteur privilégié, mettant à disposition son expérience et ses ressources dans l'accomplissement des tâches qui sont confiées à l'organisme public précité. Ainsi, les buts que le « Cadre réglementaire » lui-même identifie et offre un meilleur service global pour la pleine réalisation des objectifs de l'UNESCO sont mieux précisés. En même temps, la FICLU manifeste et réalise sa vocation associative autonome, en offrant spontanément son activité afin de poursuivre les objectifs indiqués dans le Statut lui-même.

Article 7

En référence à l'article 7, la CNIU exige la suppression des dispositions statutaires qui régissent actuellement une série de relations entre la FICLU et les commissions de promotion des nouveaux clubs. Ces dispositions (voir les paragraphes 3, 4, 6, 7 et 8 actuels) prévoient les modalités d'évaluation du stage de formation, la désignation de tuteurs pour accompagner ce stage et le périmètre des fonctions qui leur sont confiées, le nombre de clubs qui peuvent se constituer sur le même territoire, les procédures à suivre pour qu'un club devienne un « Centre pour l'UNESCO ». La demande de suppression des règles ci-dessus peut en effet être considérée – si elle est comprise – comme l'annulation d'une « contrainte » procédurale à la possibilité de créer de nouveaux clubs ou centres pour l'UNESCO – conformément aux pouvoirs que le « Cadre réglementaire » confère à la CNIU. Par conséquent, cette proposition –

toujours en vue d'une « autolimitation » des pouvoirs que la FICLU peut librement décider d'assumer en vue de se conformer pleinement aux dispositions du « Cadre réglementaire » ci-dessus – peut être acceptée. Ce qui peut être légitimement prévu par le Statut, et ne peut être refusé à l'association sans porter atteinte à l'une de ses prérogatives constitutionnellement protégées, c'est le pouvoir d'identifier en autonomie absolue les conditions qui doivent être remplies par ceux qui demandent à adhérer à la FICLU pour être admis en tant que partisan. C'est pour cette raison que le Conseil national d'administration a proposé d'introduire une disposition selon laquelle « *la FICLU s'occupe de la formation des aspirants membres selon les règles et procédures établies par son propre règlement* ». En tant qu'association libre, la FICLU a le droit constitutionnellement garanti d'établir, dans son Statut ou dans les autres instruments juridiques de son action (tels qu'un ou plusieurs règlements), les conditions que doivent remplir ceux qui aspirent à adhérer à l'association elle-même.

Cette compétence spécifique à la FICLU ne relève évidemment pas des pouvoirs de contrôle de la CNIU.

Ce dernier peut légitimement établir les conditions et procédures requises pour obtenir le statut de « club UNESCO » ou d'« Association pour l'UNESCO ». D'autre part, elle ne peut prétendre réglementer les exigences et les méthodes requises pour obtenir le statut de « membre de la FICLU ».

La FICLU est le détenteur du pouvoir d'identifier qui peut assumer le statut de membre.

Le « Cadre réglementaire » n'établit pas et ne peut rien établir de ce point de vue spécifique.

Par absurdité, à côté des clubs et associations de l'UNESCO qui sont également membres de la FICLU (parce que la FICLU aura établi qu'ils remplissent les conditions requises pour adhérer à l'association), il peut exister d'autres clubs et associations de l'UNESCO qui, bien qu'ils aient reçu l'« accréditation » de la CNIU, ne répondent pas aux conditions (plus strictes) établies par le Statut (ou un Règlement) de la FICLU en ce qui concerne leur adhésion dans cette Fédération. La possibilité d'une telle « double voie »

est en outre la conséquence naturelle et inévitable du caractère associatif de la FICLU : la CNIU a certainement le pouvoir d'établir, par le biais de sa propre procédure d'« accréditation », à laquelle les associations privées peuvent « avoir le droit » d'utiliser le nom, l'acronyme et l'emblème de l'UNESCO. En revanche, elle n'a pas le pouvoir de déterminer quelles associations privées peuvent être admises à la FICLU, qui – en tant qu'association libre – pourrait légitimement établir des exigences de plus en plus strictes à cet égard. La disposition dont le Conseil exécutif de la Fédération nationale propose dans l'introduction à l'article 7, alinéa 2, est donc l'exercice légitime d'un pouvoir qui découle directement de la liberté associative établie par l'article 18 de la Constitution.

Article 9

Les propositions d'amendements présentées par la CNIU en ce qui concerne l'article 9 reproduisent les mêmes problèmes que ceux déjà abordés en ce qui concerne l'article 7. Tout d'abord, la CNIU exige que, au paragraphe 1 a, il soit précisé que la dissolution du club ou de l'association, dont découle la perte de la qualité de membre, soit décidée par la Commission nationale italienne pour l'UNESCO.

Il s'agit d'une incohérence évidente.

Je n'entrerai pas non plus dans le fond du contenu littéral d'une disposition qui semble donner à la CNIU le pouvoir de dissoudre un club, c'est-à-dire de dissoudre une libre association entre citoyens. Comme expliqué en détail ci-dessus, la CNIU pourrait tout au plus retirer à cette association le droit d'utiliser le nom, l'acronyme et l'emblème de l'UNESCO, certainement pas délibérément la « dissolution » de quoi que ce soit ! Ces citoyens pouvaient sans risque continuer à exercer, dans la même forme d'association, les mêmes activités sociales et culturelles qu'auparavant, sans changer une virgule de leur comportement. La seule conséquence d'une telle décision serait l'interdiction de l'utilisation de la « marque UNESCO » dans le cadre des activités susmentionnées.

Au-delà de l'absurdité de la formulation littérale de la proposition, le problème concerne ici la relation entre la résolution de la CNIU et la perte de la qualité de membre de la FICLU. Nous avons souligné à plusieurs reprises que la liberté d'association garantie par la Constitution comprend, entre autres, le droit de l'association de prévoir de manière autonome les cas de perte de membres.

En résumé, la FICLU a tout à fait le droit d'établir, *quelle que soit la cause de dissolution du club ou de l'association*, qu'un tel événement entraîne automatiquement la perte de l'affiliation. La formulation proposée par la CNIU aurait même des conséquences absurdes et manifestement inconstitutionnelles. En l'absence d'une résolution formelle de dissolution du club par la CNIU, le club resterait formellement vivant (et membre de la FICLU) même *si tous* ses membres avaient disparu entre-temps, ou avaient décidé de partir à l'étranger, ou de cesser de participer à la vie de l'association. Cela serait contraire au principe, répété à plusieurs reprises, selon lequel la liberté d'association inclut également le droit de se retirer à tout moment d'une association, ainsi que le droit – logiquement lié à celle-ci – de proclamer sa dissolution sans devoir attendre l'autorisation ou la résolution d'un organisme public.

Beaucoup plus conforme à la loi, ainsi qu'à la logique, est donc la formulation générale contenue dans l'amendement proposé par le Conseil exécutif de la Fédération nationale, selon lequel le statut de membre est perdu par « *la dissolution de l'association ou du club* », quelle que soit la cause de cet événement.

Toujours en référence à l'article 9, nous demandons l'abrogation de la disposition (paragraphe 1 b) qui prévoit la perte de la qualité de membre en cas de manquement « *aux obligations découlant de l'article 8* ». Le même raisonnement que celui développé ci-dessus s'applique en l'espèce. Une association est libre de déterminer comment elle choisit les causes de la perte de son adhésion. En tout état de cause, une simple lecture des obligations établies par l'article 8 suffit pour comprendre l'absurdité de la demande. Pourquoi devrait-il être interdit à

la FICLU de prononcer la perte de l'adhésion du club qui n'a pas payé la cotisation à la FICLU ? Ou pour un club qui n'a pas adopté une constitution conforme au « Cadre réglementaire » de l'UNESCO ? Ou pour le club qui ne participe pas à la vie associative ? Ou pour un club qui ne produit pas de rapport annuel sur ses activités ? Ou pour celui qui ne communique pas et ne met pas à jour le nombre de membres et les positions sociales ?

Dans tous ces cas, il s'agit de règles minimales, que chaque association a tout à fait le droit de s'attribuer et d'exercer dont elle peut disposer librement. On ne saurait non plus objecter que de telles règles entrent en conflit avec le « Cadre réglementaire ». En fait, il n'y a pas d'indication dans cette dernière des règles régissant l'exclusion des membres des fédérations nationales. Aucune autre disposition du « Cadre réglementaire » ne semble non plus avoir été violée du fait du maintien de cette disposition. Au contraire, les causes d'exclusion mentionnées ci-dessus sont fonctionnelles pour favoriser et mettre en œuvre la participation active et effective des membres à la vie de l'association et, par là même, la promotion du mandat et des objectifs de l'UNESCO, leur mise en œuvre dans la vie quotidienne), « *l'augmentation de la visibilité de l'Organisation, le soutien de sa mission, de ses priorités et de son programme* ». Tous les objectifs et propositions sont expressément indiqués dans le « Cadre réglementaire » susmentionné (voir articles 1 et 2).

Il a déjà été souligné ci-dessus que tout sacrifice imposé à la liberté d'association, même sous la forme d'une « autolimitation », doit être soutenu par un raisonnement, qui ici, cependant, échappe complètement à cette procédure. Par conséquent, la proposition du Conseil exécutif de la Fédération nationale de ne pas procéder à l'abrogation de l'article 9, paragraphe 1 b, en ce qui concerne la mention de la violation de l'article 8 comme cause de perte de la qualité de membre, est considérée comme tout à fait correcte et conforme au « Cadre réglementaire ».

Conformément aux pouvoirs conférés à la CNIU, apparaît plutôt la proposition d'intégrer la lettre d du paragraphe 1 de l'article 9 concernant la perte de la qualité de membre en cas d'abus avéré de l'utilisation de l'emblème et de tout signe officiel qui s'y rapporte « *si la Commission l'établit et en informe*

l'équipe nationale italienne pour l'UNESCO ». Cette disposition semble conforme aux missions confiées à la CNIU par le « Cadre réglementaire » en matière de contrôle du bon usage du nom, de l'acronyme et de l'emblème. Comme alternative à la simple abrogation, suggérée par la CNIU, de la disposition de l'article 9, paragraphe 1 e, le Conseil exécutif de la Fédération nationale propose l'inclusion d'une nouvelle disposition établissant la perte de la qualité de membre en cas de « violation des règles de coopération loyale entre membres ou d'adoption de comportements et pratiques contraires aux buts et principes de l'UNESCO ou à son cadre réglementaire ».

Cette disposition est non seulement parfaitement conforme au « Cadre réglementaire » susmentionné, dont l'efficacité et le caractère normatif sont renforcés et défendus, mais aussi pleinement conforme aux règles constitutionnelles relatives à la liberté d'association, dont elle découle également l'existence du plein droit, de la part de l'association, d'identifier les exigences spécifiques d'« honorabilité » qui doivent être remplies pour maintenir la qualité de membre.

Article 11

La CNIU demande l'abrogation de la référence aux « comités de promotion » aux paragraphes 3 et 16. La demande est justifiée par la nécessité pour les « comités de promotion » d'un club non encore constitué de ne pas (plus) participer à l'Assemblée de la FICLU (comme prévu par le Statut actuellement en vigueur), puisque, selon l'article 4 du « Cadre réglementaire », la compétence et la responsabilité de la prétendue « accréditation » d'un club ou association UNESCO est de la CNIU, et non de la FICLU.

L'allégation ne semble pas déraisonnable en soi. Par ailleurs, il convient de souligner que, selon une interprétation des espaces de liberté et d'autonomie garantis à la FICLU qui ne portent pas atteinte au cadre constitutionnel de référence, si, d'une part, on peut légitimement demander qu'un « comité de promotion » non encore constitué en association ne puisse participer à l'Assemblée de la Fédération

(qui, en effet n'admet comme membres que des associations déjà constituées), ne peut admettre d'autre part que tous les clubs et associations pour l'UNESCO, au seul motif qu'ils sont « accrédités » par la CNIU, doivent automatiquement être admis par la FICLU en tant que membre de celle-ci.

Cette question mérite un examen plus approfondi. La liberté d'association comprend également le droit, pour l'association, de ne pas admettre parmi ses membres des personnes qui ne remplissent pas les conditions statutaires (que ces personnes aient été « accréditées » ou non et aient reçu le nom de « club UNESCO » par un organisme public reconnu par l'UNESCO). Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut à propos de l'article 7, chaque association a le pouvoir exclusif, garanti par la Constitution, de réglementer dans ses statuts les exigences et les procédures requises pour acquérir la qualité de « membre » de son association.

La FICLU – comme cela a déjà été souligné – est une association privée, et non un organe instrumental du ministère des Affaires étrangères. Elle administre ses membres en fonction de leurs propres décisions et non de celles des autres. En conséquence, outre les clubs et associations de l'UNESCO qui sont également membres de la FICLU, il peut exister d'autres clubs et associations de l'UNESCO qui, bien qu'ils aient reçu l'« accréditation » de la CNIU, ne remplissent pas les conditions fixées par le Statut (ou par un règlement) de la FICLU pour l'admission dans cette Fédération.

On le répète : le pouvoir attribué par le « Cadre réglementaire » à la CNIU concerne l'autorisation d'utiliser le nom de l'emblème et l'acronyme « UNESCO », certainement pas l'autorisation d'acquérir le statut de membre de la FICLU. La possibilité d'une « double voie », de ce point de vue, est l'expression naturelle des principes découlant de la nature associative de la FICLU et des garanties constitutionnelles qui s'y rattachent.

Par conséquent, il semble préférable de répondre à tous les principes juridiques ainsi reconstruits une formulation de l'article 11, paragraphe 8, qui permet la participation avec droit de vote à l'Assemblée générale de la FICLU du membre en règle avec les obligations de l'article 8, ou son délégué. Pour la même raison, il apparaît que

la formulation du paragraphe 16 qui limite la candidature au poste de conseiller national à ceux qui sont « *inscrits comme Membre depuis au moins trois années civiles* », semble plus respectueuse de cet ensemble de principes.

Plus généralement, il convient de toujours remplacer, dans la mesure du possible, le terme « membres » – plus général mais pour cette raison plus complet – par d’autres termes qui semblent subordonner formellement la prise en charge de la qualité de membre à une « autorisation préalable » par une administration publique, un organisme public ou toute autre entité publique qualifiée.

Article 13

La demande d’abrogation de l’actuel paragraphe 14, qui régleme nte certaines activités propices à la transformation des « comités de promotion » en « clubs », semble conforme à ce qui a déjà été souligné à plusieurs reprises en ce qui concerne les compétences reconnues par le « Cadre réglementaire » à la CNIU en matière d’« accréditation ». En soi, elle n’entraîne aucune violation des droits d’adhésion garantis à la FICLU.

Article 21

Comme indiqué au point 3, le moment de la « dissolution » d’une association, ainsi que le moment du retrait d’un membre individuel, est soutenu par des garanties constitutionnelles spécifiques.

De même que les associations ne sont pas soumises à une autorisation préalable (sauf dans les cas exceptionnels largement évoqués), elles ne peuvent pas non plus être dissoutes par une action unilatérale d’une autorité publique.

La garantie constitutionnelle de la liberté d’association comprend également le droit de l’association d’exister jusqu’à ce que ses membres décident, en toute indépendance, de procéder à sa dissolution conformément aux dispositions identifiées dans le Statut, ou au moins jusqu’à ce que – comme l’exige la loi (voir article 27 c.c.,

applicable également aux associations non reconnues) – « l’objectif a été atteint ou est devenu impossible » dans le cas d’espèce, par exemple, lorsque la rétractation simultanée de tous les membres de l’association a entraîné la disparition de la pratique opérationnelle de la FICLU)

A cet égard, la demande d’intégration de l’article 21 (« *La dissolution de la Fédération peut également être ordonnée par la Commission nationale italienne pour l’UNESCO en cas de violations graves des principes fondateurs de l’UNESCO et d’utilisation du nom, de l’acronyme et de l’emblème de l’UNESCO* »), semble préjudiciable au cadre constitutionnel.

En outre, il semble qu’il n’entre tout à fait pas dans le champ d’application des règles contenues dans le « Cadre réglementaire » de l’UNESCO. La formule contenue dans l’article 6.1 de ce dernier, comme cela a été mentionné à plusieurs reprises, doit être comprise, afin de ne pas entrer irrémédiablement en conflit avec les garanties constitutionnelles susmentionnées de la liberté d’association, en ce sens que « *sous les auspices et avec l’autorisation* » de la CNIU, l’utilisation du nom et de l’acronyme de l’UNESCO doit être régie.

Cela signifie notamment que, sous les pouvoirs de contrôle et d’autorisation de la CNIU, ce dernier peut, en cas de « *violations graves des principes fondateurs de l’UNESCO et de l’utilisation du nom, de l’acronyme et de l’emblème de l’UNESCO* », retirer l’utilisation de ces instruments à la FICLU. D’autre part, elle ne pourra pas décider de la dissolution de l’association en tant que telle, puisque – comme mentionné – les garanties constitutionnelles de la liberté d’association comprennent précisément l’interdiction de la dissolution « hétéronome » (à l’exclusion des cas où la Constitution elle-même le permet expressément : ce sont les cas déjà mentionnés des associations criminelles, associations secrètes, associations qui poursuivent, même indirectement, des buts politiques par une organisation à caractère militaire).

En conclusion, la demande d’introduire une cause aussi hétérogène pour la dissolution de la FICLU, ainsi que de ne trouver aucune justification dans le « Cadre réglementaire » de l’UNESCO (qui ne le prévoit ni expressément ni implicitement), serait gravement préjudiciable aux principes constitutionnels mentionnés ci-dessus.

De la comparaison entre les propositions de modifications statutaires demandées par la CNIU et celles qui ont été élaborées par le Conseil national d'administration en vue de l'Assemblée extraordinaire de la FICLU qui devra procéder à leur approbation, il ressort finalement un cadre très clair. Tous deux doivent traiter de manière dialectique les règles impératives, prévues par l'Acte constitutif, qui régissent la liberté d'association, et pas seulement les dispositions de ce que l'on appelle le « Cadre réglementaire » de l'UNESCO.

De l'analyse précise des différentes propositions de révision, je crois pouvoir conclure, sur la base de ce qui a été exposé dans les pages précédentes, que les propositions élaborées par le Conseil national d'administration qui ont été exposées permettent à la Fédération de répondre pleinement aux besoins d'adaptation aux décisions prises par l'UNESCO en 2017, en fonction du « Cadre réglementaire ».

En même temps, les amendements proposés par le Conseil national d'administration répondent également à la nécessité de défendre, conformément au « Cadre réglementaire » susmentionné, les principes généraux de la liberté d'association, soutenus par une garantie constitutionnelle, et de poursuivre l'objectif en assurant aux membres de la FICLU le plein exercice de leurs droits.

Je reste à votre disposition pour tout éclaircissement ou pour approfondir et intégrer des aspects qui auraient pu rester totalement ou partiellement obscurs.

Turin, le 6 octobre 2018

Prof. Avv. Enrico Grosso

