



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME

الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

La **liberté d'association**

dans la région
euro-méditerranéenne



2007

1997-2007



Copenhague - Décembre 2007
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
Vestergade 16 - 1456 Copenhague K - Danemark
Téléphone : + 45 32 64 17 00 - Télécopie : + 45 32 64 17 01
E-mail : info@euromedrights.net
Website : www.euromedrights.net

© Copyright 2007 Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme

Informations bibliographiques

Titre : La liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne - **Auteurs** : Khémaï Chamhari, Marie Ghantous, Thibaut Guillet, Ghassan Moukheiber - **Auteur collectif** : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) - **Publication** : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) - **Date de première publication** : Décembre 2007 - 112 pages - ISBN : 87-91224-16-0

Langues d'origine : français - **Traduction en arabe** : Aïman Haddad - **Traduction en français** : Pia Drzewinski - **Traduction en anglais** : Marc Forand, Michel Forand - **Edition, corrections, révisions et mise en page** : Thibaut Guillet, avec la collaboration d'Aurélie Grenet, Nour Hemicî, Fabrice Liebaut, Karl Karim Zakhoura et Marc Schade-Poulsen - **Création graphique** : Studio Créamine, St Pryvé St Mesmin, France - **Imprimerie** : Total Design, Bruxelles, Belgique - **Termes de l'index** : Liberté d'association/ Droits de l'homme - **Termes géographiques** : Pays méditerranéens/ Afrique du Nord/ Moyen-Orient.

Le rapport est publié grâce au généreux soutien de la Commission européenne, de DANIDA (Agence danoise d'aide au développement international) et de l'Institut danois des droits de l'Homme. Les opinions exprimées par les auteurs ne représentent pas le point de vue officiel des donateurs financiers.

■ ■ ■ INTRODUCTION GÉNÉRALE	5
■ ■ ■ SYNTHÈSE	11
■ ■ ■ RAPPORTS PAYS	
Liberté d'association et recommandations	
En Algérie	21
En Egypte	28
En Israël	35
En Jordanie	43
Au Liban	50
En Libye	57
Au Maroc	62
En Syrie	68
Dans les Territoires palestiniens	76
En Tunisie	83
En Turquie	90
Dans les Etats de l'Union Européenne	97
Annexes	109





par Khémais CHAMMARI¹

«L'Homme ne peut rien faire en bien ou en mal qu'en s'associant. Il n'y a pas d'armure plus solide contre l'oppression ni d'outils plus merveilleux pour les grandes œuvres.»

Pierre WALDECK-ROUSSEAU, instigateur de la loi française 1901 sur les associations

Préambule

Ce premier rapport du Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) sur la liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne consacre un processus amorcé en septembre 2006. Lors de sa dernière assemblée générale, le REMDH a validé sa stratégie de mise en place de groupes de travail thématiques associant les différentes composantes constitutives du Réseau. Le groupe de travail sur la liberté d'association a été créé dans ce cadre, avec comme objectif général de contribuer à la promotion des *«valeurs des droits de l'Homme et des normes internationales relatives à la liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne et en particulier au sud de la Méditerranée»*.

Dès sa création en 1997, le REMDH s'est mobilisé sur la question de la liberté associative. Il a pris positivement acte de la Déclaration sur les droits et obligations des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (dite Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme), adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 9 décembre 1998. Sur la base de la Déclaration de Barcelone du 28 novembre 1995 qui a lancé le processus du Partenariat euro-méditerranéen garantissant *«l'exercice effectif et légitime de ces droits et libertés, y compris la liberté d'expression, la liberté d'association à des fins pacifiques»*, le REMDH a alors organisé avec l'Association pour la défense des droits et des libertés au Liban et la Fondation Friedrich Naumann, par le biais du Programme Bunian pour la bonne gouvernance, un atelier de travail sur le «Cadre organisationnel des associations dans le monde arabe», à Amman (Jordanie) les 9 et 10 mai 1999.

Suite à la Déclaration des normes et principes relatifs à la liberté d'association dans les pays arabes (dite Déclaration d'Amman) du 10 mai 1999, la collaboration entre le REMDH et l'Initiative arabe pour la liberté d'association (IALA) s'est développée. En partenariat avec l'IALA, le REMDH a ainsi organisé du 5 au 7 octobre 2000, avec l'Espace associatif du Maroc, l'Association démocratique des femmes du Maroc et l'Organisation marocaine des droits de l'Homme, un séminaire sur «La liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne» conclu par l'adoption de la «Déclaration de Casablanca».

Le REMDH a ensuite lancé, avec l'appui de l'Agence danoise pour le développement (DANIDA), une étude sur les besoins et attentes en matière de soutien aux défenseurs des droits humains. L'étude de faisabilité qui en a découlé a été validée par une assemblée générale de l'organisation qui a permis la création, dans un cadre autonome, de la Fondation euro-méditerranéenne de soutien aux défenseurs des droits humains en 2004. Enfin, le REMDH a co-animé avec la Fondation Seydoux pour la Méditerranée (intervenant sur le terrain culturel) un atelier sur la liberté d'association lors du dernier Forum civil EuroMed de Marrakech (Maroc), du 5 au 7 novembre 2006.

Le présent projet résulte de ce faisceau d'initiatives qui illustrent l'intérêt porté depuis 10 ans par le REMDH à la question décisive de la liberté d'association. Sa finalité est de favoriser l'amélioration de l'expertise du mouvement associatif en matière de liberté d'association et de se doter d'une capacité de suivi et de proposition afin de susciter, là où ils sont nécessaires, des changements législatifs substantiels et un encadrement normatif des pratiques des autorités de tutelle. Le renforcement de la société civile et de ses composantes constituent, en effet, un facteur important du processus de réforme démocratique.

¹ Ancien secrétaire général et vice-président de la Ligue tunisienne des droits de l'Homme (LTDH) et de la Fédération Internationale des droits de l'Homme (FIDH), ex-député, Membre du Conseil d'Administration de la Fondation Euromed de soutien aux défenseurs des Droits de l'Homme (FEMDH)

À l'élaboration de rapports périodiques sur la liberté d'association dans chacun des pays concernés, au moyen d'un processus de participation des membres et partenaires du REMDH, s'ajoute l'objectif de mettre au point une méthodologie qui permettrait de définir un certain nombre de facteurs appropriés à la mesure des avancées ou des reculs de l'exercice de la liberté d'association, d'année en année et d'un pays à l'autre.

Un comité de pilotage² a été mis sur pied pour démarrer le projet et rechercher des personnes ressources issues du mouvement associatif. Il leur a été demandé d'élaborer, en relation avec des organisations autonomes les plus actives de la société civile, des rapports-pays portant à la fois sur les aspects juridiques et politiques de l'état de la liberté associative, mais aussi sur la réglementation et la pratique mise en œuvre par les autorités étatiques et le mouvement associatif lui-même. La structure générale de ces rapports-pays s'articule autour d'une introduction sur le cadre politique général et la législation, suivie de quatre à cinq sections relatives à la constitution et l'enregistrement des associations, la dissolution et la suspension, l'organisation et l'action, le financement et la fiscalité, et enfin le contrôle, la gouvernance et la transparence (ces deux dernières sections étant, pour certains pays, regroupées). Sur la proposition du comité de pilotage, le groupe de travail a décidé de ne pas élargir ce Rapport aux mouvements syndicaux et partis politiques.

Au cours de sa première réunion plénière les 3 et 4 mars 2007 à Copenhague (Danemark), le groupe de travail, composé de membres³ originaires des différents pays de la région, et les deux consultants choisis par le REMDH, Marie Ghantous (Liban) et Khémais Chamhari (Tunisie), ont répertorié 20 à 25 questions qui ont formé la grille de lecture des rapports-pays, structure similaire pour onze pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Un rapport de synthèse a également été rédigé sur l'exercice de la liberté associative au sein des états de l'Union européenne. Ces rapports, disponibles sur le site Internet du REMDH, ont fait l'objet d'une large consultation avec les membres et les partenaires du REMDH.

Les deux consultants et l'équipe du secrétariat du REMDH ont ensuite eu la charge de synthétiser ces rapports, tout en maintenant la structure des rapports initiaux. Des propositions de recommandations ont été retenues sur la base de l'ensemble de ce travail et des consultations qui ont été menées. Elles seront débattues à la deuxième réunion du groupe de travail, en décembre 2007, et pourront ainsi déboucher sur des actions continues à l'échelle locale. Ces derniers s'articuleront autour d'indicateurs qui seront retenus et qui aideront à identifier les priorités, à la fois au niveau des réformes à promouvoir et du déploiement des activités futures du groupe de travail lui-même.

Cette première étude constitue un examen approfondi de la législation et de la pratique relative à la liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne. Adoptant une approche essentiellement descriptive, elle vise à offrir aux associations actives sur le terrain un outil de travail au service de leurs actions en matière de liberté associative. Pour des raisons pratiques et de faisabilité, ce premier Rapport est limité aux seules associations de défense des droits de l'Homme. Le champ des associations couvertes pourra, le cas échéant, être élargi dans les prochaines éditions. Il est prévu en effet de publier des mises à jour régulières, si possible chaque année, qui permettront de perfectionner et compléter le Rapport au fil des évolutions de la situation de la liberté d'association dans la région.

LE DROIT D'ASSOCIATION, BAROMÈTRE DE L'ÉTAT DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

Consacrée par l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme des Nations unies et par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la liberté d'association, indissociable des libertés d'opinion, d'expression et d'information, est un élément décisif de toute entreprise de réforme démocratique. Sans elle, il n'y a pas de démocratie possible et elle est à bien des égards un baromètre de l'état des libertés fondamentales.

Le droit à la liberté d'association comprend le droit de s'affilier, de former et de quitter tout groupe, association ou société quelque soit sa forme juridique. Il requiert l'abstention de l'État lors de la création de l'association et lorsque celle-ci mène ses activités. En revanche, il exige l'aide de l'État dans l'instauration et le maintien d'un environnement favorisant l'exercice de cette liberté⁴.

Le droit de s'associer à et de former des associations est étroitement lié aux autres droits civils et politiques, vecteurs essentiels de

² Le comité de pilotage se compose de M. Iain Byrne, M. Abdeljalil Laroussi, Mme Birgit Lindsnæs, M. Ghassan Moukheiber et M. Jan de Vries

³ Le groupe de travail se compose de M. Ali Amar, M. Halil Bayhan, M. Redouane Boudjema, Mme Lis Dhundale, M. Panayote Dimitras, Mme Maria Fahmy, M. Moataz El Fegiry, Mme Yamna Ghabbar, M. Anouar Kousri, Mme Anne-Laurence Lacroix, M. Abdeljalil Laroussi, Mme Birgit Lindsnæs, M. Omar Mestiri, M. Ghassan Moukheiber, Mme Eva Norström, M. Jan Ter Laak et M. Jan de Vries.

⁴ Sur l'ensemble de ces développements relatifs à la définition et au référentiel international, voir Carolina Rodriguez Bello, «La liberté d'association - octobre 2003» WHRnet.



la promotion et de la protection des droits économiques, sociaux et culturels ; réciproquement, le plein exercice des droits civils et politiques dépend du degré de jouissance des droits économiques, sociaux et culturels.

Par ailleurs, la liberté d'association, et les droits y afférents, sont d'une importance cruciale pour les femmes, qui jouent un rôle clé d'organisatrices et d'animatrices. La liberté et la capacité des femmes d'exercer le droit d'association sont cependant fréquemment minées par un manque d'accès et de contrôle des ressources économiques et politiques. En outre, certaines normes culturelles et valeurs sociales les désavantagent au sein même de leurs communautés. Ainsi, les gouvernements ont le devoir d'offrir un environnement favorable à la participation des femmes à la vie associative et d'éliminer toutes les formes de discrimination qui les concernent.

Le droit à la liberté d'association est garanti et protégé par la Déclaration universelle des droits de l'Homme. L'article 20(1) dispose que *«Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques»* tandis que l'article 23 (4) prévoit *«Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.»* L'article 22 (1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît que *«Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.»* L'article 8(1)(a) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose que les *«États parties au présent pacte s'engagent à assurer le droit qu'à toute personne de former avec d'autres, des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.»*

La Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales universellement reconnus de l'Assemblée générale des Nations unies a réaffirmé le droit des citoyens de s'associer librement en particulier pour la protection et la réalisation des droits et des libertés fondamentales. De plus, elle réitère que la responsabilité principale de la promotion et de la protection des droits et des libertés fondamentales repose sur l'État.

L'article 5 de la Déclaration réaffirme les droits de *«(a) se réunir et de se rassembler pacifiquement, (b) former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, de s'y affilier et d'y participer, (c) communiquer avec des organisations non gouvernementales ou intergouvernementales.»*

L'article 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) spécifie le droit des femmes à participer à des organisations et associations non gouvernementales. Les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) protègent la liberté d'association, en particulier la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (C87) qui protège le droit des travailleur(se)s et employé(e)s de s'affilier ou de créer des organisations et d'opérer sans l'interférence ou la restriction préalable de l'État.

Des instruments régionaux des droits humains spécifiques à la région euro-méditerranéenne protègent la liberté d'association :

- La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels (article 11) ;
- Les lignes directrices de l'Union européenne relatives aux défenseurs des droits humains ;
- La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (article 10).

Enfin, la Déclaration des principes et des critères relevant de la liberté d'association dans les pays arabes, adoptée à l'issue d'une rencontre de juristes qualifiés, met l'accent sur l'importance de la liberté d'association pour *«réaliser le développement humain continu, dans l'accroissement de l'intérêt du citoyen aux affaires publiques [...] et le renforcement de la démocratie, de la culture démocratique et de la société civile.»* La Déclaration d'Amman a été suivi de la Déclaration de Casablanca⁵, en octobre 2001.

L'examen de l'état des lieux de la liberté associative au Nord, au Sud et à l'Est de la Méditerranée sera réalisé par référence à l'ensemble de ces textes, dont les plus importants ont un caractère juridiquement contraignant pour la majorité des pays de la région. Cependant, la liberté d'association est, tout à la fois, *«une liberté autorisée assortie d'une capacité juridique limitée»* et *«une liberté généralement sous ingérence, sous surveillance et sous menace de dissolution administrative»*⁶.

⁵ *«La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne, Déclaration de Casablanca, octobre 2001»*, Publication du REMDH, AMDF, OMDH et de l'Espace associatif.

⁶ Voir *«La liberté d'association dans le droit associatif de la région méditerranéenne»*, Mohamed Mouaqt, Conférence régionale co-organisée par le REMDH, Casablanca 5 au 7 octobre 2000.

L'ÉTAT DES LIEUX : DES ATTEINTES GRAVES AUX DROITS HUMAINS ET DES ENTRAVES DE TOUTES SORTES À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

En dépit des discours officiels récurrents sur la sauvegarde des droits de l'Homme et de l'État de droit, la situation dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée demeure des plus préoccupantes pour ce qui est de l'effectivité de l'exercice des libertés fondamentales. Depuis les attentats de septembre 2001, la plupart des États de la région poursuivent la mise en œuvre de stratégies répressives visant à limiter davantage les libertés d'association, de rassemblement et d'expression. Les atteintes aux droits de l'Homme et les dénis de justice sont pratique courante ainsi que les multiples formes de harcèlement, intimidation, enlèvements et violence à l'égard de toute manifestation de contestation ou de dissidence. S'il convient de ne pas ignorer certaines avancées positives notamment au Maroc et au Liban (malgré l'intervention militaire israélienne de l'été 2006 et les ingérences syriennes), ces acquis demeurent relatifs et à bien des égards aléatoires. L'enlisement du conflit israélo-palestinien, le durcissement de la politique répressive d'Israël et la dégradation de la situation à Gaza et, à un degré moindre, dans le reste des Territoires palestiniens occupés, ainsi que les retombées de la guerre d'occupation en Irak et la multiplication des actions terroristes constituent autant de facteurs d'insécurité pour l'ensemble des peuples de la région. Ce tableau, qui peut paraître exagérément noirci, est en réalité similaire au constat unanime des rapports des grandes organisations et institutions internationales des droits de l'Homme.

Les conséquences et les effets du développement du terrorisme djihadiste ne sont assurément pas négligeables, mais l'instrumentalisation systématique par les États de cette menace, plus ou moins effective, crée une situation particulièrement préoccupante⁷. L'exercice des libertés individuelles est extrêmement restreint voire inexistant en Tunisie et en Libye. En Égypte et en Syrie, le monopole de l'État-Parti ou du parti de gouvernement hégémonique et omnipotent engendre un arbitraire de tous les instants auquel sont confrontées des populations soumises à «*la force de l'obéissance*»⁸. En Algérie, en Égypte et en Syrie, l'état d'urgence est toujours en vigueur (respectivement depuis 1992, 1981 et 1963) justifiant les législations répressives et les lois d'exception.

Dans ce contexte, et à l'échelle régionale, les composantes autonomes de la société civile, les animateurs associatifs, les syndicalistes, les avocats, les magistrats, les militantes féministes et les défenseurs des droits de l'Homme sont confrontés aux formes les plus variées de répression et s'exposent à des risques physiques et à une insécurité constante. Il en résulte notamment des entraves à leurs droits fondamentaux (vie privée, professionnelle et publique) et à leur liberté de circulation. Les associations (arbitrairement) non reconnues, de plus en plus nombreuses, sont ainsi contraintes de s'adapter aux conditions périlleuses de semi-clandestinité et de dissidence.

Dans la perspective d'un éventuel processus d'élargissement qui l'oblige à prendre en compte les attentes de l'Union européenne, la Turquie connaît une situation différente de celle qui prévaut dans l'ensemble du Sud de la région euro-méditerranéenne. Mais, le poids de l'armée et la négation des aspirations kurdes sont des facteurs de risque importants et une menace réelle pour l'exercice des libertés dans ce pays. Enfin, les démocraties de la rive nord de la Méditerranée sont elles aussi affectées par les dérives liberticides, sous le couvert de la lutte - quoique légitime - contre les menaces terroristes et sous l'effet de l'obsession du contrôle des flux migratoires en provenance des pays sud-méditerranéens et africains.

Dans ce contexte, la liberté d'association est bafouée dans la plupart des États du Sud de la région méditerranéenne où les autorités en place cherchent à éviter, par des moyens législatifs le plus souvent anticonstitutionnels et des pratiques administratives arbitraires, la création ou l'existence d'associations indépendantes et de véritables Organisations Non Gouvernementales (ONG). Ainsi les associations légales autonomes sont souvent soumises à un harcèlement policier et judiciaire qui va de la surveillance à la dégradation du siège de leurs locaux en passant par l'interdiction de la tenue de leurs assemblées générales ou de leurs réunions.

Sans prétendre à l'exhaustivité, l'inventaire des difficultés et des obstacles en matière d'exercice de la liberté d'association permet de mettre en relief les éléments suivants :

- L'impossibilité de promouvoir une ouverture et une réforme de l'exercice du droit d'association dans un contexte où perdurent l'état d'urgence et les lois d'exception.
- Pour effectifs que puissent être les risques terroristes, la politique du tout sécuritaire et les pratiques liberticides ne contribuent pas

⁷ Voir notamment les conclusions de «*l'audience sous-régionale*» sur le terrorisme et les droits de l'Homme organisé par un «*Comité d'éminents juristes* » nommés par la Commission internationale des juristes (CIJ) en juillet 2006 à Rabat (Maroc).

⁸ Pour reprendre le titre du livre de l'universitaire française Béatrice Hibou «*La force de l'obéissance : économie politique de la répression en Tunisie*», Éditions la Découverte, Paris.



à endiguer l'extrémisme et le fanatisme. Les législations dites de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent risquent de produire ainsi, en Tunisie ou en Jordanie à titre d'exemples, des effets contraires à ceux escomptés.

- La confusion des pouvoirs exécutif et judiciaire et la soumission de la justice permettent de bâillonner et d'écarter, par la répression et la peur, la contestation et la dissidence associatives. Cet autisme institutionnel favorise, en l'absence de toute perspective d'évolution pacifique et progressive, les dérives les plus graves en porte à faux avec la paix civique et la crédibilité de la notion même d'État de droit.
- L'ambiguïté délibérée du régime dit «dualiste» de garantie constitutionnelle et les aménagements législatifs qui restreignent systématiquement l'exercice des libertés - tel que cela existe dans la majorité des pays de la région - se complètent pour former un blocage en matière de droit d'association. Toute réforme libérale et démocratique en ce domaine nécessite donc l'abolition du «système de l'agrément préalable» au profit d'un «système déclaratif» (le cas échéant les autorités pourront, sans effet suspensif sur les activités de l'association, saisir la justice afin de s'opposer à l'enregistrement). À l'évolution positive des réformes législatives au Maroc et au Liban s'oppose le durcissement des législations et des pratiques dans le reste des pays de la région où les demandes d'enregistrement se heurtent à des procédures bureaucratiques longues et éprouvantes destinées à décourager l'association concernée. Des pressions, y compris physiques, sont exercées dans certains cas aux mêmes fins, auxquelles s'ajoute la lenteur délibérée des voies de recours judiciaires civiles ou administratives.
- Les ingérences directes des autorités de tutelle dans la gestion et la régulation des associations sont fréquentes. Elles prennent des formes variées allant de la présence plus ou moins discrète d'agents de la sécurité à de véritables coups de force pour démettre les dirigeants associatifs de leur responsabilité et susciter la fermeture de leurs locaux, en passant par des procédures judiciaires fomentées par l'intermédiaire d'adhérents militants de l'État-parti. Dans le souci de contourner les difficultés et les blocages imposés aux associations, les activistes concernés sont dans l'obligation de créer, lorsque la législation le permet, des structures commerciales pour mener leurs activités. Cela ne les met pas pour autant à l'abri des ingérences autoritaires : les autorités judiciaires cautionnant le plus souvent les interventions des autorités administratives et politiques de tutelle.
- Partout dans la région, les obstacles à l'exercice de la liberté associative s'accompagnent du verrouillage de la presse, des médias audiovisuels et des communications (notamment via Internet).
- Un certain nombre de pays de la région entretient délibérément une confusion entre les législations sur les associations et sur les partis politiques afin d'entraver une réelle évolution pluraliste. L'interdiction aux associations de se livrer à des activités politiques, sous peine de dissolution, ou l'interdiction d'association politique est une menace d'autant plus grande que la notion «d'activité politique» est loin d'être clairement définie dans ces législations. Aux interprétations abusives de la notion «d'activité politique» s'ajoute, par exemple en Syrie, l'accusation grave et fallacieuse de «*engagement dans une organisation illégale à caractère international*». Dans un ordre d'idée différent, mais qui procède de la même démarche restrictive, l'accusation faite en Égypte au *Center for Trade Union of Workers Services (CTUWS)* d'interférer illégalement dans le champ de l'intervention syndicale⁹.
- Le renforcement des sociétés civiles suppose, au-delà de l'ouverture de la législation sur le droit d'association, le développement de coordinations, coalitions et réseaux entre les entités travaillant sur des questions communes. Cette approche permettrait de diversifier le champ d'intervention des associations, de dépasser les spécificités politiques ou idéologiques et de favoriser l'apprentissage de pratiques citoyennes novatrices. Dans certains pays, en Tunisie, en Égypte ou en Syrie, elle se heurte au refus des autorités, qui impose la procédure de l'agrément préalable. Dans ces pays, il n'est donc pas possible de constituer spontanément, entre associations reconnues légalement, une coalition (par exemple contre la peine de mort ou pour la ratification du Traité de Rome relatif à la Cour pénale internationale) : une telle action nécessite d'introduire un dossier de demande d'agrément préalable à l'issue incertaine.
- La possibilité pour les associations d'ester en justice et de se porter partie civile au profit de tiers lésés est un élément important de l'évolution de l'exercice effectif du droit d'association. Les réticences, voire les oppositions, de la majorité des États de la région à une telle évolution sont révélatrices de leur frilosité et de leur crainte à l'égard d'initiatives associatives autonomes.
- Dans les États autocratiques et de type totalitaire, la multiplication d'associations et d'organisations d'obéissance strictement pro-gouvernementale se systématisent au détriment des associations non gouvernementales (ONG) en butte aux restrictions, au refus de reconnaissance et à l'exclusion. Ces organisations, dites «véritablement gouvernementales» (OVG ou GONGOS), disposent d'importants moyens d'encadrement et de contrôle politique et social sur les populations. Elles contribuent, par ailleurs, au développement d'une politique de propagande et de «représentation» de la société civile au niveau des instances internationales.

⁹ Le CTUWS, organisation pour le syndicalisme et le droit des travailleurs, a été fermé suite à la décision administrative du 29 mars 2007.

- Dans certains pays, par exemple en Jordanie, la question des associations caritatives interpelle le mouvement associatif par son importance quantitative. Partie intégrante de la société civile, ces instances sont, en majorité, de type traditionnel, clanique ou familial. Elles sont exposées, par le biais des connivences des notabilités et des pratiques traditionnelles, aux risques d'instrumentalisation par les autorités gouvernementales de tutelle. L'amélioration et la rationalisation des conditions de gestion de ce secteur de la vie associative, son autonomie et son implication éventuelle dans des actions de coordination avec d'autres acteurs associatifs sont autant de défis auxquels sont confrontées les sociétés civiles de pays concernés.
- L'exercice effectif de la liberté d'association est lié de manière cruciale au mouvement pour l'égalité des genres et aux initiatives féministes. Ces dernières sont souvent confrontées à l'extrême prudence des autorités gouvernementales ainsi qu'à l'agressivité des courants conservateurs de la société. Les actions de plaidoyer pour une égalité effective et pour une citoyenneté véritable se heurtent souvent à des pratiques restrictives de l'exercice du droit d'association ainsi qu'à des campagnes médiatiques d'hostilité et d'intolérance.
- Le respect et la mise en œuvre des droits civils, politiques, économiques et sociaux et culturels sont sérieusement entravés si la possibilité de s'associer pacifiquement et de s'exprimer librement fait défaut. D'autres sujets sensibles en lien avec la liberté d'association ont trait à la situation des prisonniers politiques, la dénonciation de la torture, la lutte contre l'impunité et les processus pour la vérité et la justice. Aux récents acquis en ce domaine au Maroc s'opposent le «pacte d'oubli» en vigueur dans la majorité des pays de la région ou les omissions délibérées de l'amnistie algérienne pour «la paix et la réconciliation», qui révèlent l'ambiguïté avec laquelle sont traités ces sujets. Il en est de même des cas de l'action des avocats et des magistrats, acteurs importants de la lutte pour l'indépendance de la justice, de la défense des intérêts des populations vulnérables, de la lutte contre la corruption ou des enjeux environnementaux qui ne peuvent se réduire aux interventions exclusives de l'État.
- La question de l'accès des associations aux financements publics ou privés, internes ou de l'étranger, fait partie intégrante de la lutte pour l'effectivité du droit d'association. Cela suppose la mise en place de politiques de subventions publiques impartiales et une liberté de lever des fonds et de recevoir des donations privées sous la condition d'une transparence totale quant à l'origine des fonds et leur utilisation. De plus, cela implique le respect par les États de la région qui bénéficient des avantages des financements de la coopération multilatérale et bilatérale internationale de leurs engagements en matière de liberté d'association. Il en va ainsi notamment du Partenariat euro-méditerranéen (accord d'association et plans d'action nationaux de la politique de voisinage). En Égypte, Syrie et Tunisie notamment, les mesures de gel financier, les procédures administratives et judiciaires de dissolution et les poursuites pénales contre des dirigeants et des militants associatifs doivent être dénoncées. Notons que les autorités israéliennes ont soumis un projet de loi prévoyant de graves restrictions en matière d'obtention de financements étrangers par les ONG (finalement rejeté par la Knesset le 3 mars 2005).
- Afin de suivre l'évolution de la situation de la liberté d'association dans la région, il convient de donner au référentiel international la place importante qui lui revient. Solennellement proclamé, le respect des droits individuels et collectifs est, dans le même temps, régulièrement bafoué par la majorité des États de la région qui renient ainsi les engagements internationaux et régionaux auxquels ils ont souscrit. De plus, les réserves qui ont accompagné les ratifications des pactes et des conventions du droit international des droits de l'Homme et du droit humanitaire vident de leur substance certaines dispositions importantes de ces textes. L'action pour la mise en œuvre, au niveau des droits positifs locaux, des engagements internationaux des États fait partie des priorités du mouvement associatif. Il en va de même du respect des engagements pris dans le cadre de l'Union africaine, du Partenariat euro-méditerranéen (article 2 des accords d'association) et de la prise en compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations unies et des mécanismes conventionnels (rapports périodiques de suivi des pactes et traités de défense de droits humains) et extra-conventionnels (groupe de travail et rapporteurs spéciaux des Nations unies). Enfin, on relèvera la prise en compte - quoique non observée - de la déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'Homme adoptée le 9 décembre 1998 et des lignes directrices de l'Union européenne relatives aux défenseurs des droits de l'Homme adoptées le 15 juin 2004.

Le présent rapport a, dans ces conditions, pour objectifs d'actualiser l'analyse des législations et des pratiques relatives à l'exercice du droit d'association et à contribuer à l'élaboration, d'un outil de surveillance de l'état des libertés au Sud de l'espace euro-méditerranéen. Les auteurs, ainsi que les associations et les personnes consultées, espèrent que, ce faisant, ils inviteront les lecteurs - pour reprendre la formule de M^{me} Louise Arbour, Haute Commissaire aux droits de l'Homme des Nations unies - «à une vigilance renouvelée dont chacun de nous porte la responsabilité»¹⁰

¹⁰ «Guide de la liberté associative dans le monde, 183 législations analysées», sous la direction de Michel Doucin, La documentation française, Paris, 2007, page 4.





par Ghassan MOUKHEIBER¹

«... Il n'y a pas de pays où les associations soient plus nécessaires, pour empêcher le despotisme des partis ou l'arbitraire du prince, que ceux où l'Etat social est démocratique. Chez les nations aristocratiques, les corps secondaires forment des associations naturelles qui arrêtent les abus du pouvoir. Dans les pays où de pareilles associations n'existent point, si les particuliers ne peuvent créer artificiellement et momentanément quelque chose qui lui ressemble, je n'aperçois plus de digue à aucune sorte de tyrannie, et un grand peuple peut être opprimé par une poignée de factieux ou par un homme.»

Alexis DE TOCQUEVILLE

Il est utile de rappeler le rôle fondamental que jouent les associations² dans la construction de la société civile puisqu'elles remplissent, tour à tour, les rôles et les fonctions suivantes :

- Contrepoids organisés face aux organes de l'Etat
- Forme de participation démocratique et facteur de formation du citoyen à la participation civique
- Facteur de développement social et économique
- Outil de défense et de promotion de droits collectifs et publics

Malgré l'importance du rôle que jouent les associations, mais sans doute aussi, du fait de cette position fondamentale dans la construction démocratique, la liberté d'association s'est attirée la méfiance, sinon l'hostilité des régimes politiques. De plus, le droit des associations est une branche du droit qui a peu suscité l'attention des avocats et des juristes dans bien de pays du monde ; les associations, définies essentiellement par leur caractéristique de ne pas viser le partage des bénéfices, sont, dans ce contexte, bien moins connues et étudiées que l'institution voisine qu'est la société. Il résulte de ces différentes précisions que la liberté fondamentale qu'est la liberté d'association est l'un des droits dont les éléments sont les moins bien définis en droit international³.

Le droit des associations est utilisé dans les Etats méditerranéens comme instrument de contrôle politique des sociétés civiles. Les réels motifs de contrôle, rarement avoués à l'Est de la méditerranée, sont encore plus dissimulés au Sud puisqu'ils relèvent essentiellement d'une crainte du développement démocratique et d'une forme de concurrence, dans le cadre des actions publique et sociale mal, perçue et admise par nombre de gouvernements. Dans ce cadre, le droit des associations reflète fidèlement l'étendue du contrôle des gouvernements et est un des indicateurs les plus pertinents du développement démocratique d'une société ou d'un Etat.

Cette synthèse du droit des associations analysera la situation dans les pays européens et dans les 11 pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Territoires palestiniens, Tunisie, Turquie).

¹ Député au Parlement Libanais, Rapporteur de la commission parlementaire des droits de l'Homme, Avocat, Chargé de cours à la faculté de droit de l'Université Saint Joseph, coordinateur de l'Initiative Arabe pour la Liberté d'Association.

² Le terme d'association, tel qu'utilisé dans ce rapport de synthèse, concerne l'institution connue comme telle dans la tradition juridique de droit civil français, laquelle a profondément influencé la plupart des systèmes juridiques des pays du pourtour méditerranéen. Elle inclut ainsi tout «corps composé d'un certain nombre de personnes qui mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices», et ce, quelque soit l'objet, ou les buts, poursuivis par l'association, lequel objet qualifie le type spécifique de l'association. Les rapports nationaux publiés dans ce rapport ne couvrent pas les partis politiques et les syndicats.

³ Ce qui lui a valu le titre de «Liberté Négligée» par le Comité des Juristes pour les droits de l'Homme (*Lawyer's Committee for Human Rights*).

des pays concernés. Il serait cependant utile de rappeler l'évaluation négative de la situation dans la plupart des pays concernés faite par la Déclaration arabe qui relève en son préambule, que les pays arabes se caractérisent, bien que dans des proportions différentes, par : «l'absence de la démocratie, des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ou le maintien du critère sécuritaire [...] qui se reflètent dans plusieurs lois exceptionnelles, principalement la loi instituant l'état d'urgence. A cela vient s'ajouter l'augmentation de la pauvreté, le chômage et l'effritement social accompagné de la hausse du pourcentage d'illettrisme»⁵.

A ce tableau sociopolitique, il faudrait ajouter la faiblesse de l'Etat de droit et des contre-pouvoirs démocratiques institutionnels (parlements et justice) qui donnent à l'exécutif, et aux considérations sécuritaires, les coudées franches pour limiter la liberté d'association, même en violation de la loi.

Dans ce contexte, il serait presque aisé de comprendre la crainte des régimes politiques de voir se développer, au travers des associations, des contre-pouvoirs démocratiques aptes à les critiquer ou les remettre en cause. A ces appréhensions d'ordre général, il convient d'ajouter deux considérations spécifiques à la région :

- Le combat contre le terrorisme, les associations islamiques et la crainte du fondamentalisme religieux organisé est un prétexte utilisé, à bon ou à mauvais escient, par plusieurs Etats (dont les Etats européens) pour légitimer, essentiellement auprès de l'opinion publique internationale, la répression ou les limitations à l'encontre des associations.
- Les associations des droits de l'Homme, qui constituent dans plusieurs pays arabes, la seule alternative possible à l'opposition politique sont interdites. Ces associations sont perçues par les régimes politiques arabes comme l'un des plus grands dangers auxquels ils font face. Suffit-il pour s'en convaincre de se rappeler que la Conférence Arabe des ministres de l'Intérieur - l'une des instances panarabes les plus actives et les plus efficaces - considère le mouvement des droits de l'Homme comme un mouvement dangereux qu'il s'engage à contrôler de très près.

Cependant, plusieurs pays de la région vivent une période de transition démocratique : des améliorations tant sur le plan législatif que judiciaire sont à souligner, et un regain d'attention pour la société civile doit être relevé.

Sur le plan législatif :

Le droit des associations est en transformation dans plusieurs des pays concernés.

- Le droit libanais a survécu à deux tentatives de modification - dans un sens beaucoup plus restrictif - de sa loi d'association, qui se proposaient notamment de remplacer la libre création des associations par un régime d'autorisation préalable.
- Le Maroc et la Palestine ont voté deux nouvelles lois sur les associations qui peuvent être considérées comme beaucoup plus libérales que les précédentes.
- En Jordanie, en revanche, un projet plus contraignant est à l'étude et fait l'objet de discussions préliminaires et de beaucoup de critiques.

Sur le plan judiciaire :

La justice a joué un rôle fondamental dans la définition du droit et de la liberté associative ainsi que dans la protection de cette liberté face aux empiètements administratifs et même législatifs. Cependant, l'efficacité de son rôle est tributaire de l'étendue de son indépendance, laquelle n'est hélas pas toujours exemplaire dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, à tout le moins l'est-elle dans des proportions très variables d'un pays à l'autre⁶.

Au Liban, par exemple, le Conseil d'Etat, et à un certain moment la Cour de Cassation, ont joué un rôle très important pour corriger les travers de la pratique administrative et clarifier la nature du récépissé (le «*Ilm wa Khabar*») aux fins de définition et de protection de la liberté d'association.

En Egypte, il faut signaler la très importante décision rendue par la Haute Cour Constitutionnelle (citée ci-avant), après de très longues années d'hésitation de la Cour suprême sur la matière du droit associatif. De même, il faut signaler le regain de courage du Conseil d'Etat égyptien qui a récemment rendu une décision d'importance relative à la constitution d'une association de droits de l'Homme.

⁵ Déclaration d'Amman sur la Liberté d'Association, 1999. Voir aussi «*La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne, Déclaration de Casablanca, octobre 2007*», Publication du REMDH, AMDF, OMDH et de l'Espace associatif.

⁶ Voir le rapport du REMDH «*La Justice dans la région du Sud et de l'est de la Méditerranée*», 2005.

Sur le plan de la société civile :

Nous remarquons une mobilisation croissante de la société civile dans différents pays pour la protection et l'amélioration du droit d'association, en particulier les efforts menés par les sociétés civiles libanaise, marocaine, égyptienne ainsi que par le Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme.

De même, il convient de souligner plusieurs efforts de doctrine pour définir l'étendue et le contenu du droit associatif, en conformité avec le principe de liberté associative. Nous noterons particulièrement l'œuvre de 18 juristes arabes relevant de 9 pays, sur l'initiative de l'Association pour la défense des droits et des libertés (ADDL) et du programme Bunian de la Fondation Friedrich Naumann, qui, au terme de deux ans de travaux ont élaboré le 10 juillet 1999 «*La Déclaration des principes et normes relatives à la liberté d'association dans les pays arabes*»⁷.

Pour les besoins de notre synthèse, et dans l'attente de développer des indicateurs plus précis permettant de mesurer l'étendue du respect ou de la violation de la liberté d'association, nous nous proposons de mesurer l'étendue du respect des principes de liberté d'association, par un rappel de ses principaux éléments constitutifs, illustrés d'exemples tirés des différents chapitres-pays, de sorte d'établir les meilleures (que nous dénommerons «régimes de liberté») et les pires (que nous dénommerons «régimes de répression») réglementations et pratiques en la matière, ainsi que celles qui se placeraient à mi-chemin entre liberté et répression (que nous dénommerons «régimes de contrôle»).

Ainsi, avons nous organisé cette évaluation préliminaire, comme pour l'ensemble des rapports nationaux, en cinq grands axes correspondant à l'intervention du droit dans la vie associative : (i) Constitution et enregistrement ; (ii) Dissolution et suspension; (iii) Organisation et action ; (iv) Financement et fiscalité ; et enfin (v) Contrôle, gouvernance et transparence des associations.

Première partie : CONSTITUTION ET ENREGISTREMENT

La liberté de créer une association sans nécessité de permis ou d'autorisation administrative préalable est le principal fondement de la liberté d'association. Dans ce cadre, les associations sont créées par la volonté commune des membres fondateurs ; la déclaration peut en être donnée par voie d'information, mais la création de l'association ne saurait être soumise à aucune forme d'intervention préalable de l'autorité administrative ou judiciaire. Sans l'existence de cette liberté établit, la création d'association risque alors fort de devenir sélective et discrétionnaire, réservée aux «amis» du régime, et cause de corruption, politique et administrative.

1. Liberté d'enregistrer ou non l'association (Personnalité juridique)

a. Les régimes de liberté (telles plusieurs législations des pays européens) reconnaissent le droit des associations de se constituer, sans nécessairement en faire une déclaration à l'administration par le biais d'un système d'enregistrement. Bien entendu, ces associations non déclarées ne bénéficient pas de la personnalité juridique distincte de ses membres.

b. Les régimes de répression et de contrôle (telles les législations en vigueur dans l'ensemble des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, sans distinction) obligent toutes les associations à se déclarer ou faire l'objet d'une autorisation préalable. Les associations non-déclarées sont interdites. Elles sont appelées par plusieurs systèmes «associations secrètes» et peuvent être lourdement pénalisées.

2. Liberté de déclaration et d'enregistrement par simple information

a. Dans les régimes de liberté (telles les législations en vigueur dans les Etats européens, au Liban, au Maroc et en Turquie), la formation d'associations n'est pas subordonnée à l'obtention d'une autorisation administrative préalable, mais requiert simplement que l'association en porte le fait à l'administration compétente, par déclaration écrite devant contenir un certain nombre d'informations prévues par la loi. L'association acquiert la personnalité morale, avec l'ensemble des conséquences qui en découlent, dès le dépôt de la déclaration écrite. La déclaration écrite n'est pas une requête, ou une demande, puisqu'il est seulement demandé à l'administration de prendre acte de la création de l'association. Ainsi, ce rôle passif de l'administration est l'un des fondements même de la liberté d'association. L'administration ne pourra empêcher la remise du récépissé que pour les raisons limitativement énumérées par la loi. Ces raisons peuvent être plus ou moins nombreuses, ou plus ou moins abusives, selon les pays concernés.

⁷ Egalement dénommée «Déclaration Arabe» ou «Déclaration d'Amman»



b. Dans les régimes de contrôle (en vigueur dans la pratique administrative libanaise) il existe une différence marquée entre le principe établi par la loi, et la pratique administrative, transformant souvent, de facto, le régime de déclaration en un régime d'autorisation préalable.

c. Dans les régimes de répression (telles les législations en vigueur en Egypte, en Syrie, en Lybie), la création d'associations est assujettie à une autorisation préalable dont l'octroi est laissé à la discrétion de l'administration. Parfois, les demandes de création d'association ne sont même pas reçues ou enregistrées par l'administration. Le silence de l'administration équivaut à un refus.

3. Cas permettant le rejet de l'enregistrement

a. Dans les régimes de liberté (telles les législations en vigueur dans les Etats européens, au Liban, au Maroc, en Turquie), les cas permettant le rejet de l'enregistrement des associations sont restreints et conformes à des conditions de limitations légitimes et conformément aux standards internationaux.

b. Dans les régimes de répression et de contrôle, les cas permettant le rejet de l'enregistrement des associations sont plus ou moins nombreux et octroient un pouvoir plus ou moins discrétionnaire à l'administration compétente de rejeter l'enregistrement. (Ex : Tunisie, Egypte, Syrie, Lybie, etc.)

4. Processus administratif d'enregistrement

a. Dans les régimes de liberté, les conditions administratives d'enregistrement sont simples et peu onéreuses.

b. Dans les régimes de répression et de contrôle, les conditions administratives requises pour l'enregistrement sont compliquées, longues et onéreuses. Plusieurs contrôles sont effectués sur la personne des membres fondateurs, ainsi que sur l'opportunité ou le besoin de l'objet que se propose de réaliser l'association. Ces contrôles sont souvent effectués par des organismes administratifs mais aussi par des organes policiers (ex : Liban, Egypte, Syrie, Lybie, etc.)

5. Recours administratifs et judiciaires en cas de refus ou de retard dans l'enregistrement

a. Dans les régimes de liberté, les recours administratifs et judiciaires sont effectifs.

b. Dans les régimes de répression et de contrôle, soit les refus d'autorisation ou les retards de l'autorité de tutelle ne font l'objet d'aucun recours, soit un certain équilibre est recherché en ce sens que des dispositions sont introduites pour limiter la discrétion de l'administration ou pallier son dysfonctionnement. Ainsi, certaines législations prévoient une obligation de motivation des refus, imposent des délais de réponse ou reconnaissent que le silence de l'administration équivaut à une approbation. Un droit d'appel est aussi retenu par le biais des tribunaux. Cependant, dans des pays où l'indépendance du juge par rapport à l'exécutif est loin d'être garantie, il n'est pas toujours certain que les associations aient à y gagner.

6. Alternatives institutionnelles à l'association

a. Dans les régimes de liberté (appliquant fidèlement les procédures d'enregistrement par simple information), le recours à d'autres institutions alternatives que l'association n'est pas nécessaire.

b. Dans les régimes de répression et de contrôle, en cas de déni de constitution de l'association, le recours à des institutions et procédures alternatives viables à l'association devient souvent nécessaire pour contourner les abus du régime juridique en vigueur ou la pratique administrative. Ces alternatives sont plus ou moins possibles, plus ou moins tolérées, selon l'efficacité ou le degré de répression des autorités compétentes.

- Lorsque la loi est en violation du principe de liberté d'association, certains groupes ont recours à la création de sociétés civiles plutôt que d'associations, malgré les problèmes fiscaux que cela peut entraîner (Egypte, Jordanie et Liban). Ces pratiques sont bien connues des autorités, et sont souvent tolérées. Suffit-il pour s'en convaincre que la loi égyptienne des associations (annulée par la Haute Cour Constitutionnelle) avait spécifiquement interdit ce type de sociétés paravent aux associations.

- Lorsque c'est la pratique administrative qui est en violation de la loi (comme au Liban), les fondateurs de l'association peuvent notifier la déclaration d'information à l'administration compétente par huissier de justice, dont le procès verbal permet d'établir la preuve de réception des documents requis par la loi, ce qui écarte résolument les risques de voir l'association qualifiée de secrète.

Deuxième partie : DISSOLUTION ET SUSPENSION

La dissolution d'une association revêt une importance aussi grande pour les associations que la phase de création de celles-ci. Lorsqu'elle est prononcée par l'administration ou même par la justice - lorsque l'indépendance de cette dernière est loin d'être garantie - la dissolution se transforme en épée de Damoclès, jouant autant pour garder au pas des associations «tenues à l'œil» par le régime politique, que pour «embrocher» quand le besoin se fait sentir.

a. Dans les régimes de liberté (en vigueur dans les Etats européens, au Liban, au Maroc, en Turquie et en Israël), le principe est que l'administration publique n'a pas le droit de prononcer la dissolution des associations. La dissolution doit émaner d'une décision de l'organe compétent propre à l'association ou d'un jugement définitif émanant du pouvoir judiciaire après que l'association eut bénéficié du droit à la défense dans un procès public et équitable, dans des cas établis par la loi de manière expresse et limitative.

b. Dans les régimes de contrôle ou de répression, l'administration compétente détient des pouvoirs exorbitants et discrétionnaires. Les cas permettant la dissolution de l'association sont très vagues et peuvent se limiter à une quelconque violation, même bénigne de la loi ou des statuts propres de l'association. La poursuite pénale des ses membres et de ses administrateurs sont très nombreux et très souvent disproportionnés car sans commune mesure avec les infractions.

A titre d'exemple, le droit égyptien soumet les infractions suivantes à une peine de prison de 6 mois en plus d'une amende dont sont passibles les administrateurs et fondateurs de l'association : le commencement de toute activité avant l'obtention de l'autorisation préalable ; la participation de tout tiers aux réunions de l'association ; la collecte de fonds sans autorisation administrative préalable. En cas de violation, de quelque nature qu'elle soit de la loi ou des statuts, le Ministère des Affaires sociales peut prendre l'une des mesures suivantes :

- nommer un administrateur ou tout un conseil d'administration pour une durée déterminée par le ministre,
- le ou les responsables présumés de l'infraction peuvent être interdits de se présenter aux élections,
- les locaux de l'association sont fermés pour une durée déterminée par le ministre, jusqu'à ce que ce dernier décide de la suite à donner à l'affaire : soit nommer des administrateurs, soit fusionner l'association avec une autre, soit dissoudre l'association. Au terme de la dissolution, l'administration saisit les biens associatifs et les transmet aux organismes sociaux de son choix.

L'association a théoriquement un droit de recours devant les tribunaux. Très souvent, ce droit demeure théorique car l'ensemble des documents dont pourrait se prévaloir l'association pour se défendre des violations qu'on lui reproche sont hors d'accès : sous séquestre ou déjà entre les mains du ministère de tutelle.

Troisième partie : ORGANISATION ET ACTION

L'association est tout d'abord un contrat. Son mode de fonctionnement peut et doit donc être librement établi par ses propres membres. Toute intervention abusive ou illégale de l'administration dans cette entité privée ne permet pas l'éclosion d'une société civile indépendante, mais risque plutôt de créer un ensemble d'organismes, plus ou moins rattachés à l'administration, une sorte de décentralisation ou de déconcentration de services sociaux mais aussi parfois politiques. Il est bien entendu que les associations n'opèrent pas toutes dans les règles et les conditions nécessaires à la démocratie interne, la transparence et la probité. Cependant, l'intervention directe de l'administration, d'ailleurs pas toujours mue par l'intérêt de la gestion démocratique de l'association elle-même, ne saurait être valable en droit. Plusieurs autres modes de correction pouvant être introduits dans le respect du principe de liberté d'association.

1. Liberté de rédiger et de modifier les statuts (dont l'objet) et les règlements intérieurs

a. Dans les régimes de liberté, l'objet et les statuts des associations, l'identité, les opinions ou le nombre des membres fondateurs, quels que soient les domaines d'activités de ces associations ou leurs catégories, ne sauraient constituer des obstacles à la



création de l'association. Les membres de l'association ont une marge étendue pour rédiger et modifier librement leurs propres statuts et règlements intérieurs et pour définir leur propre objet. Les statuts types ne sont proposés qu'à titre indicatif.

b. Dans les régimes de contrôle ou de répression, les associations ne sont pas libres d'établir leurs statuts ou leurs règlements intérieurs, mais doivent adopter ceux établis par l'administration compétente. Toute déviation de ces statuts type ou toute modification doivent recevoir l'autorisation préalable de l'administration.

De même, certains droits (comme le droit tunisien) ou certaines pratiques (comme au Liban) tendent à restreindre l'activité de chaque association à un seul domaine d'activité. Toute activité en dehors de ce qui est « autorisé » est considérée comme une violation de la loi ; cette pratique est une violation du principe de la liberté d'association, et au Liban une violation de la loi. En Egypte, par exemple, l'association doit choisir un seul domaine d'activité parmi douze prédéfinis par la loi. Toute activité de nature politique est interdite. L'association doit demander une autorisation spéciale du Ministère des Affaires sociales pour développer une action multisectorielle. De la même façon, le champ d'action géographique est limité au gouvernorat d'enregistrement de l'association. Une autorisation administrative spéciale est requise pour étendre ce champ d'activité géographique.

2. Liberté d'adhérer ou de se retirer de l'association

a. Dans les régimes de liberté, il ne peut y avoir aucune limitation légale entravant l'adhésion ou le retrait d'une association, sauf stipulations statutaires organisant les adhésions.

b. Dans les régimes de contrôle et de répression, l'autorité de tutelle peut décider de l'adhésion des membres selon une procédure de vérification préalable de leurs identités par les services de sécurité (tel qu'en Syrie).

3. Non ingérence dans les organes de gestion et dans les activités associatives

a. Dans les régimes de liberté (dans les Etats européens, au Liban, au Maroc et en Turquie), l'association est gérée par les organes prévus dans ses propres statuts et règlements. L'administration publique ne peut intervenir dans les réunions, les élections ou les activités de l'association, ni y exercer une influence quelconque.

b. Dans les régimes de contrôle ou de répression, l'administration compétente intervient selon des moyens des plus étranges et illégitimes, favorisée par ailleurs par des législations spécifiques répressives (par exemple, réglementations des réunions publiques ou privées, de la presse écrite et audiovisuelle, d'Internet, etc.) :

- Intervention dans les réunions : La tenue de réunions privées ou publiques peuvent faire l'objet d'une autorisation préalable. La présence d'un délégué de l'administration peut être une condition de validité de la réunion (Ex. Lybie, Syrie, Egypte, Algérie). Les organisateurs des réunions en Syrie doivent obtenir les autorisations requises préalables qui peuvent être refusées par le ministère de tutelle si celles-ci ne correspondent pas aux objectifs de l'association.
- Intervention dans les activités de l'association (par exemple, l'obligation de communiquer tel document à l'administration) : Exemple de la Lybie, de la Syrie, de l'Algérie, de la Tunisie et dans une moindre mesure de la Jordanie. En Israël, par le biais du Registrar, un pouvoir de contrôle des activités des associations peut sérieusement menacer leur indépendance.
- Intervention dans les déplacements des acteurs associatifs : le voyage d'un des membres de l'association à l'étranger pour participer à une activité associative doit être autorisé en Lybie, en Syrie, en Tunisie et en Algérie.
- Intervention dans le droit des associations d'adhérer et de travailler avec des réseaux régionaux ou internationaux. Notons que c'est en Lybie, en Syrie et en Algérie que nous retrouvons ces restrictions.
- Intervention dans les publications associatives (y compris les sites Internet). C'est en Lybie, Syrie, Egypte et Tunisie qu'existent le plus de violation à la liberté d'expression.

4. Participation aux consultations et décisions d'intérêt public

a. Dans les régimes de liberté, la participation associative spécialisée est encouragée dans la détermination de politiques publiques, particulièrement sectorielles (par exemple, les associations libanaises des droits de l'Homme ont été consultées dans l'élaboration du plan national libanais des droits de l'Homme).

b. Dans les régimes de contrôle ou de répression, les associations sont écartées de toute participation.

5. Participation des femmes aux organes associatifs

Aucun rapport national n'a fait état de discrimination légale spécifique quant à la participation des femmes aux organes associatifs. Il faut toutefois noter que les pratiques de discrimination à l'égard des femmes existent bel-et-bien et sont souvent justifiées par les coutumes, les traditions et le respect des bonnes mœurs.

Quatrième partie : FINANCEMENT ET FISCALITÉ

La capacité juridique et le régime fiscal appliqué aux associations sont des outils très efficaces, tant pour renforcer l'efficacité de leurs actions, ou au contraire, les maintenir dans une position de sujétion et de faiblesse. Le risque pour les associations est que la loi ne lui permette qu'une très petite marge de liberté de financement, tant au niveau des ressources internes et qu'internationales, et de voir leurs activités et leur efficacité circonscrit dans le cadre restreint d'un groupe de volontaires disposant de très peu de moyens.

a. Dans les régimes de liberté, les associations ont le droit de développer leurs ressources financières, y compris par le biais de libéralités, de cotisations et dons fournis par les membres ou par toute personne morale ou physique, locale ou étrangère. Ces associations peuvent également organiser des activités dont le but est de générer des bénéfices utilisables dans le cadre de leurs activités, à condition que ces bénéfices ne soient pas redistribués aux membres.

La plupart des législations associatives de la région euro-méditerranéenne connaissent la distinction, quant à la capacité juridique, entre associations simplement déclarées et associations reconnues d'utilité publique. Les premières ne jouissent que d'une semi-capacité tandis que les deuxièmes bénéficient d'une capacité plus importante, bien que toujours limitée en comparaison de la capacité juridique des personnes physiques ou des sociétés commerciales.

Les associations reconnues d'utilité publique bénéficient d'un régime fiscal favorable et d'un accès préférentiel aux deniers publics. Cependant, et hormis la capacité de posséder des biens immobiliers et de recevoir des legs testamentaires, la capacité des associations de droit commun au Liban ne semble leur poser aucun problème. Aucune limitation au financement étranger des associations n'existe dans ce pays.

b. Dans les régimes de contrôle ou de répression, les finances des associations, quel que soit leur domaine d'activité, sont sous le contrôle de l'administration compétente.

La reconnaissance d'utilité publique est soumise à des conditions laissant une grande marge de discrétion à l'administration compétente. Une telle marge de discrétion existe également pour l'accès des associations aux deniers publics.

Tout financement étranger doit faire l'objet d'une autorisation préalable. Les violations peuvent être très durement réprimées. Une autorisation préalable de l'administration est également requise pour la collecte de fonds privés, quelle que puisse être la forme de cette collecte (auprès de particuliers, organisation d'une vente de charité, de spectacle, d'événement sportif, etc.) : en Tunisie et en Algérie, les associations doivent justifier de l'origine et de l'utilité des dons. Tout financement étranger est interdit en Lybie et en la Syrie.

Cinquième partie : CONTRÔLE, GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE

La liberté d'association n'implique pas l'absence de bonne gouvernance ou de contrôle. En effet, une bonne gouvernance interne, renforcée par la transparence des comptes, ainsi qu'un contrôle efficace interne et externe permettent de renforcer la crédibilité publique des associations et leur légitimité envers les membres de l'association et la société.



1. Autorités de contrôle et liberté

a. Dans les régimes de liberté, les associations sont soumises à un contrôle interne et externe effectué par une multiplicité d'entités. Ainsi, les associations doivent être responsables envers toute personne intéressée, dans les limites de leur intérêt, lequel justifie un contrôle de la part des instances suivantes :

- les membres de l'association concernant l'intégralité de ses affaires ;
- l'opinion publique et la société en cas d'intérêt général légitime concernant l'activité de l'association (par exemple, l'obligation de transparence financière quand l'association sollicite un financement à travers des dons publics) ;
- les tribunaux de droit commun ;
- l'administration publique (pour un contrôle fiscal seulement), dans les limites de ce dont l'association bénéficie en privilèges et régimes de fiscalité spéciale.

b. Dans les régimes de contrôle ou de répression, le rôle de l'administration publique prend une ampleur démesurée et disproportionnée.

2. Sanctions

a. Dans les régimes de liberté, le principe de la proportionnalité de la peine à l'infraction doit s'appliquer ; l'activité civile des associations et de ses membres ne doit pas être soumise à des peines criminelles. Dans tous les cas, de telles peines ne doivent être décidées ou prononcées que par l'autorité judiciaire, après avoir garanti le droit de la défense dans le cadre d'un procès public et équitable.

b. Dans les régimes de contrôle ou de répression, la principale caractéristique est la pénalisation extrême des moindres violations qui peuvent aller jusqu'à des peines d'emprisonnement (Lybie, Algérie, Syrie, Tunisie et Egypte), voire jusqu'à la peine de mort (Syrie et Lybie).

Conclusion

Il apparaît clairement de notre synthèse l'entendue du risque, sinon le désastre actuel, occasionné par le droit défectueux des associations dans les pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée, en violation du principe de liberté associative. Tout effort pour faire évoluer ces pays dans le sens d'une plus grande marge de démocratie, de respect pour l'Etat de droit et de développement durable, ainsi que de la promotion d'une société civile indépendante et efficace, devrait nécessairement passer par l'amélioration du droit d'association. La tâche se fait urgente, critique même dans plusieurs pays.

A cet égard, il faudrait d'abord multiplier les efforts d'information envers la société, mais aussi et surtout envers les juristes, quant à la nature de la liberté d'association. En particulier, les principes et normes qui régissent le droit associatif doivent être enseignés car il n'y a de pires ennemis que l'ignorance et l'indifférence.

De même, il faudrait développer des recommandations pratiques dans chacun des pays, sur la base desquelles, il faudrait mener des actions ciblées, adaptées au contexte et aux besoins de chacun de ceux-ci. Certaines sociétés civiles souffrent plus que d'autres ; tandis que d'autres bénéficient d'un potentiel plus important de voir ces efforts d'amélioration aboutir à des résultats, aussi minimes soient-ils.

L'action à laquelle nous appelons n'est pas un exercice intellectuel ou purement juridique, mais démontre l'importance du droit, comme outil de développement démocratique et social, et non plus seulement comme instrument de répression à l'usage des régimes politiques.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES À L'INTENTION DE L'UNION EUROPÉENNE ET DES 11 PAYS DU SUD ET DE L'EST DE LA MÉDITERRANÉE

IL EST DEMANDÉ AUX GOUVERNEMENTS ET AUTORITÉS DES 11 PAYS DU SUD ET DE L'EST DE LA MÉDITERRANÉE :

- De se conformer au Pacte International relatif aux droits civils et politiques qui reconnaît les droits à la liberté de réunion (article 21) et à la liberté d'association (article 22) et de tenir compte de la jurisprudence en la matière du Comité des droits de l'Homme des Nations unies ;
- De mettre en œuvre la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société, de promouvoir et de protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales universellement reconnus adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 9 décembre 1998 ainsi que la résolution de l'Union Africaine relative aux défenseurs des droits de l'Homme en Afrique du 5 décembre 2005 ;
- De préparer une Convention régionale sur la liberté d'association ;
- De ne pas subordonner la procédure d'enregistrement de l'association à une autorisation préalable accordée par les autorités ; une simple déclaration de l'existence de l'association par les fondateurs de celle-ci doit être suffisante ;
- D'habiliter les seules instances judiciaires à procéder à la dissolution d'une association ;
- D'habiliter les associations à recevoir des financements de l'étranger ;
- D'encourager la participation de la société civile aux prises de décisions nationales ;
- Eu égard aux sévères restrictions ou interdictions faites aux magistrats, dans presque tous les pays de la région, de librement créer ou devenir membres d'associations, reconnaître et respecter le droit des magistrats de jouir des libertés d'association et d'expression conformément à la déclaration universelle des droits de l'Homme à laquelle l'article 8 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature des Nations unies (1985) fait expressément référence ;
- De mettre l'accent, au niveau de la réglementation et des pratiques des autorités de tutelle, mais aussi dans l'action des associations, sur la nécessité d'élargir l'accès des femmes à la vie associative et de favoriser leur participation et leur prise de responsabilité dans la gestion et la direction des associations.

IL EST DEMANDÉ AUX ORGANES DE DÉCISION DE L'UNION EUROPÉENNE DE :

- Dénoncer publiquement toute mesure répressive prise par les gouvernements du Partenariat euro-méditerranéen (PEM) contre les associations et les défenseurs des droits de l'Homme ;
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'article 2 des Accords d'association et les Lignes Directrices de l'Union européenne relatives aux défenseurs des droits de l'Homme en ce qui concerne la liberté d'association ;
- Agir de façon concrète pour garantir la liberté d'association dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'action de la Politique Européenne de Voisinage (PEV) avec les pays partenaires ;
- Donner une urgente priorité à la liberté d'association dans toutes les discussions politiques et diplomatiques avec les gouvernements du PEM, ainsi que dans les discussions plus techniques au sein des sous-comités entre l'Union européenne et les pays méditerranéens.
- Mener des activités de plaidoyer en faveur des défenseurs des droits de l'Homme auprès des autorités du PEM ;
- Allouer aux activistes des droits de l'Homme un soutien logistique à travers des programmes de formation et de renforcement des capacités ;
- Inciter les autorités du PEM à débloquer les fonds octroyés aux défenseurs des droits de l'Homme.

par Marie GHANTOUS et Khémaïs CHAMMARI et l'équipe du secrétariat du REMDH¹

Introduction

ENVIRONNEMENT FAVORABLE À LA SOCIÉTÉ CIVILE - «LE CADRE GÉNÉRAL»

1 - Paysage de la société civile

Département français, l'Algérie souffre du colonialisme jusqu'au 5 juillet 1962 date de son indépendance. Le mouvement associatif, en période coloniale, est essentiellement le fait des élites citadines européennes, mais de nombreuses associations ont aussi été créées et dirigées par des Algériens à partir des années 20 en vertu de la Loi française de 1901 sur les associations. Diverses associations sportives musulmanes, associations culturelles ou musicales ont en effet existé et parfois prospéré dans les villes algériennes, à l'ombre des dispositions institutionnelles coloniales. Certaines, comme les Scouts musulmans, serviront même d'antichambre au mouvement national de libération.

Ce n'est qu'en 1964 que l'esprit libéral de la Loi de 1901 est pour la première fois remise en cause par les autorités algériennes : la circulaire du 2 mars 1964 somme les préfets «d'empêcher la constitution d'associations qui, sous couvert d'une activité sociale, culturelle ou artistique, tendent à poursuivre des activités à des fins politiques qui porteraient atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de l'État». Tournant ostensiblement le dos à plusieurs décennies de libéralisme, une législation particulièrement autoritaire va alors être adoptée.

Il faudra attendre le printemps berbère de 1980 puis les émeutes populaires du 5 octobre 1988 pour qu'enfin sonne le glas du parti unique. A partir des années 80, les préfectures vont voir affluer des centaines de dossiers d'associations culturelles engagées dans l'affirmation et la défense de la langue et/ou de la culture berbère.

Parallèlement un courant libéral s'organise au sein du parti unique, le FNL, avec pour leitmotiv «moins d'État pour un meilleur avenir». En juillet 1987, le ministre de l'Intérieur défendra au Parlement le principe d'une nouvelle loi relative

aux associations face à des députés exclusivement du FLN, manifestement hostiles à une pluralité d'expression sociale et culturelle. Bien que timorée, cette première réforme sera complétée le 4 décembre 1990 par la Loi n° 90-31 aujourd'hui en vigueur.

La loi de 1990 a généré presque immédiatement un engouement exceptionnel vis à vis des associations. En plus des espaces traditionnels comme le sport, la culture, le social, le religieux ou le caritatif, les associations investissent les domaines du développement durable, de l'environnement, de l'écologie, des droits de l'Homme et également les questions identitaires.

Concomitamment ont lieu les élections municipales de juin 1990, premières élections démocratiques et pluralistes de l'Algérie indépendante, largement remportées par le Front islamique du salut qui se base entre autre sur les milliers d'associations religieuses chargées de la construction ou de la gestion des mosquées.

Suite à cette période de grande créativité, d'euphorie et de contradictions sociales, les associations, comme toute la société algérienne, vont vivre une longue hibernation imposée par la guerre civile qui fait suite à la victoire du Front islamique du salut (FIS) aux élections parlementaires de 1991 et qui fera plus de 200.000 victimes².

Le 9 février 1992, l'état d'urgence est déclaré par décret présidentiel pour une période de douze mois qui sera reconduite en 1993 pour une durée indéterminée. Le maintien de l'état d'urgence, conférant aux autorités, notamment militaires, des pouvoirs très étendus, aura un effet néfaste sur la vie associative notamment à travers l'interdiction de manifestations sur la base du respect de l'ordre public.

Le texte instaurant la «concorde civile» et la Charte pour la paix et la réconciliation nationale, adoptés par référendum respectivement en 1999 et en 2005, porteront un coup supplémentaire aux associations de défense des droits humains. Non seulement la

¹ Rédacteurs des 11 chapitres-pays

² Voir les estimations des organisations internationales de défense des droits de l'Homme telles Amnesty International, Human Rights Watch et la Fédération International des ligues des Droits de l'Homme.

Charte pour la paix et la réconciliation nationale permet l'amnistie d'un grand nombre d'auteurs de violations graves des droits de l'Homme, incriminées par ailleurs par le droit pénal algérien, mais l'article 46 de l'ordonnance n°06-01 du 27 février 2006 prévoit aussi qu'*«est puni d'un emprisonnement de 3 à 5 ans et d'une amende de 250.000 dinars algériens à 500.000 dinars algériens, quiconque qui, par ses déclarations, écrits ou tout autre acte, utilise ou instrumentalise les blessures de la tragédie nationale, pour porter atteinte aux institutions de la République algérienne démocratique et populaire, fragiliser l'État, nuire à l'honorabilité des agents qui l'ont dignement servi, ou ternir l'image de l'Algérie sur le plan international»*.

Par ce biais la loi criminalise une partie importante du travail des associations de défense des droits humains et des collectifs des familles de disparus.

Aujourd'hui les spécialistes des associations en Algérie dressent un tableau pessimiste et inquiet en insistant sur les blocages institutionnels délibérément instaurés pour empêcher la société de gagner en autonomie et en expertise à travers la confrontation et la médiatisation de ses centres d'intérêt.

Les associations sont jugées trop dépendantes des pouvoirs publics et apparaissent de plus en plus comme «l'instrument de prélèvement privatif d'une partie de la rente». Au lieu d'exercer leur fonction tribunitienne, les associations nationales algériennes ne sont utiles que lorsqu'elles accompagnent la trajectoire d'un chef politique en vogue et se transforment ainsi en un simple moyen d'allocation de ressources. Les associations nationales connues sont ainsi connectées à un vaste réseau de «clientélisme institutionnel».

Les associations qui choisissent la voie de la confrontation, la revendication ou la défense des droits de l'Homme restent minoritaires et marginalisées. Elles font l'objet d'un contrôle rapproché car elles ne s'inscrivent pas dans le schéma d'agrégation aux orientations politiques des gouvernants.

2 - Législation

La première Constitution de la République algérienne de 1963 proclame la volonté d'instaurer un régime de libertés, étendu aux libertés de la presse, de réunion, d'association, de parole et d'intervention (art. 19). Ceci n'empêchera pas pour autant les autorités de dissoudre des associations, d'interdire des partis politiques et de fermer des journaux, et constituera les prémices des positions à venir des futurs gouvernements algériens (on relèvera que dès 1964, les intellectuels du FLN ont défendu la thèse du parti unique, consacrée par la suite par la Charte d'Alger).

Une ordonnance du 3 décembre 1971 instaure l'agrément comme le préalable incontournable à toute activité associative et institue le préfet comme ordonnateur de la vie associative. Deux raisons principales ont présidé à l'élaboration d'une législation particulièrement autoritaire : l'annonce de la révolution agraire et des nationalisations des terres privées qui ont fait craindre aux pouvoirs publics la réaction hostile de nombreuses zaouias - confréries maraboutiques religieuses - fortement implantées en milieu rural, et l'agitation universitaire de 1970 et 1971 à Alger et Oran. L'instrumentalisation du «périal extérieur» et la menace des «ennemis irréductibles de la révolution» vont servir de prétexte au déploiement d'une véritable stratégie de négation du mouvement associatif. Aucun espace associatif (excepté à caractère professionnel) ne va échapper à la méfiance, au contrôle et à l'arbitraire administratif. Toutes les associations culturelles, sociales ou artistiques vont être placées sous surveillance permanente des préfets ou du ministère de l'Intérieur

La Constitution de 1976, votée dans le sillage de la Charte nationale, est beaucoup moins optimiste que celle de 1963 et indique que si la liberté d'association est «reconnue» - donc non «garantie» - son exercice est soumis à la loi. Les associations de défense des droits de l'Homme ont été confrontées à la fois à cette hostilité structurelle de l'État-FLN et à ses interférences de tous ordres dans la vie associative.

La loi sur les associations aujourd'hui en vigueur date du 4 décembre 1990. Une loi spécifique aux associations à caractère politique l'avait précédée le 5 juillet 1989.

Récemment, le gouvernement algérien a signé la Convention internationale pour la protection de toute personne contre les disparitions forcées. Adoptée par consensus le 20 décembre 2006 par l'Assemblée générale des Nations unies, cette convention est un nouvel instrument juridique qui pourrait permettre aux associations algériennes d'exposer - hors de l'Algérie - leurs doléances et de formaliser leurs requêtes relatives aux détentions arbitraires ou secrètes pratiquées en Algérie.

Première partie :

CONSTITUTION ET ENREGISTREMENT

1 - Le système autorise-t-il les associations non déclarées ou non constituées ?

A aucun moment la Loi n° 90-31 de 1990³ ne déclare que les associations peuvent se former librement sans autorisation ni procédure. En conséquence, les associations non déclarées ou non constituées ne sont pas autorisées. En pratique, les restrictions à la liberté de s'associer ont pris un caractère institutionnalisé en Algérie. A titre d'exemple, l'association des

³ Loi n° 90-31 du 4 décembre 1990 relative au droit d'association

SOS Disparu(e)s, dont l'enregistrement a été refusé à chacune de ses demandes, a essuyé un nouvel échec en 2003 lors de la demande de régularisation faite au chef du service de la réglementation de la wilaya d'Alger.

2 - Le système d'enregistrement est-il fondé sur une autorisation ou sur une simple information/déclaration ?

L'ordonnance de 1971 prévoit qu'une association n'est régulière ou légale qu'après avoir obtenu au préalable un agrément préfectoral ou ministériel. Ce dispositif d'entrave administrative a permis de dissuader la création de toute association jugée « nuisible » par les autorités.

L'article 7 de la Loi n° 90-31 de 1990 énonce qu'une association n'est « régulièrement » constituée qu'après avoir souscrit à trois formalités : - Dépôt de la déclaration de constitution auprès de l'autorité publique ; - Obtention d'un récépissé d'enregistrement au plus tard 60 jours après le dépôt ; - Publication de la constitution de l'association dans un quotidien national d'information.

3 - Quelles sont les raisons pour lesquelles l'enregistrement peut-être rejeté? (ex. race, sécurité, religion, politique)

L'article 7 de la Loi n° 90-31 prévoit un simple contrôle de légalité et semble écarter tout contrôle d'opportunité puisque seul un « examen de conformité aux dispositions de la présente loi » est prévu. Toutefois, son article 4 stipule que les associations ne sont pas recevables si leurs fondateurs :

- sont de nationalité étrangère
- ne jouissent pas de leurs droits civiques
- ont eu une « conduite contraire aux intérêts de la lutte de libération nationale » - moyen aisé pour retarder ou rejeter la création d'une association, d'autant que la majorité des acteurs associatifs a aujourd'hui moins de trente ans.

Sans mesures réglementaires, les administrations agissent au cas par cas et très souvent en fonction des instructions qui leur sont données par le ministère de l'intérieur. La presse algérienne a eu l'occasion de donner à plusieurs reprises la parole à des fondateurs d'associations qui n'ont jamais reçu le récépissé. Certaines associations fonctionnent ainsi sous la menace permanente de mesures administratives ou judiciaires autoritaires nommément prévues à l'article 45 de la loi.

4 - Quel est le degré de facilité/difficulté de l'enregistrement (notamment délais, coût, nombre de fondateurs)

Les articles 9 et 23 de la Loi n° 90-31 apportent des précisions quant aux informations que les statuts d'une association doivent obligatoirement énoncer ainsi que la liste des pièces à fournir « sous peine de nullité » de la demande. Jusqu'à ce jour, les préfectures continuent de délivrer des statuts-types.

La déclaration doit être déposée soit au niveau de la wilaya (préfecture) pour une association locale, soit au ministère de

l'Intérieur pour les associations à vocation interdépartementale ou nationale. Si dans un délai de 60 jours l'autorité compétente estime que la constitution de l'association est contraire aux dispositions légales, elle doit saisir la chambre administrative de la cour d'appel, au plus tard 8 jours avant l'expiration des 60 jours prévus. A défaut de saisine de la cour d'appel, l'association est réputée régulièrement constituée.

En pratique, de nombreuses associations ont été déclarées irrégulières alors même que les préfectures n'avaient pas saisi la cour d'appel. Par ailleurs, des associations locales, qui existaient bien avant la Loi n° 90-31 de 1990, ont également été sommées de demander un nouveau récépissé d'enregistrement pour une inexplicable procédure de régularisation fiscale.

Une enquête portant sur 446 associations réparties sur 24 wilayas a abouti à une conclusion inédite : sur les 75.000 associations déclarées et agréées par le ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales, seules 1.500 associations sont actives au niveau national.⁴ L'enquête révèle aussi que les associations qui dominent dans l'espace associatif sont très souvent créées directement ou indirectement à l'initiative des pouvoirs publics à des fins de collaboration, d'allégeance et de soutien indéfectible au pouvoir.

5 - Existe-il des recours effectifs en cas de refus ou de retard dans l'enregistrement (notamment judiciaire et administratif) ?

Il n'existe pas de recours judiciaire autre que celui prévu lorsque les autorités (préfecture ou ministère de l'Intérieur) entendent signifier à une association un refus d'enregistrement (cf. question 4).

6 - L'enregistrement entraîne-t-il l'obtention automatique d'une personnalité juridique distincte ?

L'association acquiert la personnalité morale et la capacité civile dès sa constitution (art. 16). L'association peut alors ester en justice et exercer devant les juridictions les droits réservés aux parties civiles sous réserve qu'il s'agisse d'un contentieux ayant un rapport avec son objet et ayant porté préjudice aux intérêts individuels ou collectifs de ses membres, elle peut également conclure tout contrat, convention ou accord ayant un lien avec son objet et acquérir, à titre gracieux ou onéreux, des biens meubles ou immeubles pour l'exercice de ses activités.

7 - Existe-t-il d'autres alternatives viables si le droit de créer et d'enregistrer librement une association est dénié ? (notamment l'enregistrement d'une société privée, d'une fiduciaire, d'un « wakf »)

Il n'existe pas de forme juridique alternative à l'association. Quelques groupes ont pris la dénomination de fondations, mais elles demeurent régies par les mêmes textes législatifs.

⁴ Onar Derras, Le phénomène associatif à l'ombre des réformes en cours en Algérie : réalités et perspectives, CRASC, Insanyat 28 (avril-juin 2005).

Deuxième partie : DISSOLUTION ET SUSPENSION

Jusqu'en 1987, l'administration pouvait prendre des mesures de suspension sans recourir à l'avis d'un juge. L'ouverture libérale de la fin des années 80 a fini par imposer l'espace judiciaire aux autorités publiques.

L'article 32 de la Loi n° 90-31 de 1990 dispose que «*sur requête de l'autorité publique compétente*», les juridictions peuvent prononcer la suspension de toute activité de l'association lorsque celle-ci exerce des activités qui contreviennent aux lois en vigueur ou aux objectifs prévus par ses statuts. Ces méfaits peuvent également entraîner la dissolution, par voie judiciaire, de l'association (art. 35). Ces dispositifs législatifs sont réaffirmés par l'article 5 de la loi attestant qu'une association est nulle de plein droit si elle est «*fondée sur un objet contraire au système institutionnel établi, aux bonnes mœurs ou aux lois*».

Sur le fondement des témoignages des acteurs associatifs⁵, lorsqu'un recours est introduit contre la décision judiciaire de suspension, la conséquence formelle est un ajournement de la dévolution des biens à l'association. Par ailleurs, on relèvera que les locaux de l'association peuvent être fermés dès la saisine du juge par les autorités publiques. Enfin, les associations étrangères - et uniquement celles-ci - ont obligation de cesser toute activité dès notification de la suspension ou du retrait d'agrément (art. 44).

La loi prévoit des peines de trois mois d'emprisonnement ainsi qu'une amende pouvant aller de 50.000 à 100.000 Dinars pour toute tentative de réactivation d'une association non agréée, suspendue ou dissoute. En pratique, des dizaines d'associations locales ou nationales développent des activités sans avoir d'agrément.

Troisième partie : ORGANISATION ET ACTION

1 - Quelle marge de liberté est donnée aux membres de rédiger et modifier leur propre statut et règlement intérieur et de définir leur propre objet ? (ces documents sont-ils imposés ? Jusqu'à quel point ?)

L'article 23 de la Loi n° 90-31 définit les informations que les statuts des associations doivent inclure. Les membres fondateurs ne peuvent s'écarter de ces dispositions légales. Depuis l'ordonnance de 1971, l'attitude des autorités publiques algériennes n'a jamais varié sur la question de l'objet social de l'association.

Sur le fondement de l'article 5 de la Loi n° 90-31, aucune association ne peut exister si son objet social est contraire au

système institutionnel établi, à l'ordre public, aux bonnes mœurs ou aux règlements en vigueur. Cet énoncé donne un très large pouvoir d'appréciation aux pouvoirs publics pour rejeter la demande de création d'une association ou pour lui imposer de redéfinir son objet social.

2 - Quel est le degré de liberté des membres d'adhérer ou de quitter l'organisation ?

L'article 25 de la Loi n° 90-31 indique que la qualité de membre d'une association s'acquiert à travers la signature de l'intéressé d'un acte d'adhésion attesté par un document délivré par l'association. Ces conditions peuvent poser des difficultés aux associations qui manquent de moyens logistiques et aux adhérents soucieux des conséquences d'une signature sur un document d'association.

Pour leur part, les autorités se réservent le droit de vérifier que les fondateurs sont de nationalité algérienne, jouissent de leurs droits civils et civiques et surtout «*n'ont pas eu une conduite contraire aux intérêts de la lutte de libération nationale*».

3 - Y a-t-il des ingérences dans les organes de gestion concernant notamment la présence aux réunions (assemblées générales, conseil d'administration) de «superviseurs» ?

Formellement, aucune interférence n'existe, mais en pratique, force est de constater que les associations nationales qui affichent un certain dynamisme, qui disposent de locaux ou qui éditent des publications sont celles où la présence des courants politiques dominants est la plus marquée.

4 - Y a-t-il des restrictions (en droit ou en fait) qui promeuvent, limitent ou interdisent la participation des femmes aux organes associatifs (notamment au CA) ?

L'article 24 de la Loi n° 90-31 interdit aux associations d'introduire dans leurs statuts ou de pratiquer une discrimination entre leurs membres. Il a également été relevé que les femmes n'apparaissent dans les organes de gestion des associations qu'à hauteur de 16 % seulement⁶.

5 - Y a-t-il des ingérences dans la liberté des associations de décider de leurs projets et activités ? Si oui, comment et pourquoi ?

Il semble certain que les autorités algériennes, locales et nationales, n'hésitent pas à intervenir directement pour obtenir des associations un soutien explicite aux choix politiques du gouvernement. Ainsi, les associations nationales des familles victimes du «terrorisme islamiste» ont été invitées, de façon ferme, à adopter dans leurs résolutions, l'appui au processus dit de «réconciliation nationale» et à bannir tout discours radicalement anti-islamiste.

En outre la Charte pour la paix et la réconciliation nationale et ses textes d'application sont contraires en de nombreux points

⁵ Cf. Emission radiophonique «*De fil en aiguille*», Alger Chaîne 3, animée par Maya Zerrouki

⁶ Ibid

avec les droits fondamentaux garantis dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques que l'État algérien s'est engagé à respecter.

6 - Le droit de l'association de se réunir ou d'organiser librement des réunions publiques ou privées ou de se déplacer librement (y compris hors des frontières) est-il restreint d'une manière ou d'une autre ?

Le 7 février 2007, les autorités algériennes ont violemment interdit la tenue du Séminaire international sur la question des disparitions forcées et de la justice transitionnelle organisé à Alger par des associations algériennes et des organisations internationales de défense de droit de l'Homme. Ce séminaire intitulé «Séminaire pour la vérité, la paix et la conciliation» avait pour objet d'évoquer les expériences des différentes commissions «Vérité et justice» à travers le monde en présence de personnalités internationales. Ces mesures d'hostilités sont significatives de la manière dont les préfets interviennent pour interdire des réunions ou des rassemblements publics organisés à l'initiative des associations locales.

Selon le président de la CNCPPDH ⁷, M. Farouk Ksentini «*l'Algérie vit toujours dans l'état d'urgence*» et par conséquent «*aucune rencontre, aucune manifestation de rue ne peut être organisée sans l'aval du ministère de l'Intérieur et des collectivités locales*»⁸.

7 - Les associations sont-elles soumises à des limitations particulières quant à leur droit de communiquer librement (notamment l'accès aux médias, les publications et le développement de sites Internet) ?

L'article 19 de la Loi n° 90-31 énonce que chaque association peut éditer et diffuser des bulletins ou des brochures «*en rapport avec son objet*». La dernière partie de cet article fournit à l'administration un moyen de s'immiscer dans la gestion et les activités d'une association en arguant de la non-comptabilité entre le sujet connexe et l'objet social déclaré. C'est ainsi qu'une association de lutte contre la violence conjugale ne pourrait pas éditer et diffuser une brochure dans laquelle seraient évoquées, interprétées ou critiquées les dispositions du Code de la famille. Par ailleurs, l'alinéa 2 de l'article 19 impose aux associations algériennes d'éditer leur bulletin principal en langue arabe.

Ces deux mesures ne sont toutefois pas appliquées dans la pratique car, d'une part, beaucoup d'associations continuent de communiquer dans la langue qui est la mieux maîtrisée par leur dirigeants et, d'autre part, beaucoup d'associations développent des actions humanitaires et les médiatisent par des brochures même si leur objet social ne les y autorise en principe pas.

À Alger, suite à la distribution d'un tract, un membre de l'association SOS Disparu(e)s, a été arrêté le 14 septembre

2005 à la sauvette en rentrant chez lui après un rassemblement hebdomadaire. Il a été maintenu quatre heures en garde à vue et a ensuite été déféré au parquet pour «détention d'un tract portant atteinte à l'intérêt national» qui, pourtant, ne se limitait qu'à exposer les revendications légitimes des familles. Il a été mis sous contrôle judiciaire par la suite.

8 - La liberté des associations de coopérer et de travailler en réseau avec d'autres associations est-elle limitée (au niveau national comme international) ?

Rien dans les textes n'interdit aux associations de pouvoir travailler en réseau avec d'autres associations. Il semble même que dans certaines régions, les associations aient décidé de fédérer leurs moyens.

Un certain nombre d'associations françaises développent depuis quelques années un véritable travail de partenariat associatif avec des associations algériennes dans les secteurs sociaux ou sanitaires, des loisirs de la jeunesse ou des initiatives scolaires ou pédagogiques, sans intervention ou contrôle particulier de l'administration algérienne.

Certaines pratiques viennent toutefois réfuter cette observation comme cela a été remarqué le 22 septembre 2005 lorsque les autorités algériennes ont refusé d'accorder des visas d'entrée aux participants internationaux du Congrès national de la Ligue algérienne pour la défense des droits de l'Homme (LADDH), qui se tenait à Boumerdes en Algérie.

9 - L'avis ou la participation des associations sont-ils recherchés lorsque des décisions d'intérêt public doivent être prises ? Quels sont la nature et le degré de ces consultations ?

L'environnement institutionnel est indifférent aux espaces associatifs qui ne sont pas susceptibles d'accompagner son discours ou de soutenir ses initiatives. Le mouvement associatif est encore en quête d'une reconnaissance et d'une légitimité sociales. Les pouvoirs publics locaux maintiennent des méthodes de travail bureaucratiques, élaborant des programmes de travail sans concertation avec les partenaires associatifs.

Quatrième et cinquième parties : FINANCEMENT ET FISCALITÉ - CONTRÔLE, GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE

1 - Existe-t-il des limitations au droit des associations de recevoir et de posséder des biens et des fonds ? De quelle manière ?

La Loi n° 90-31 de 1990 a étendu la capacité des associations à posséder des biens et des fonds au-delà de la simple cotisation de leurs membres.

En effet, l'article 26 prévoit que les ressources des associations sont constituées par les cotisations de leurs membres, les revenus liés à leurs activités, les dons et legs et les subventions éventuelles de l'État, des départements ou des communes.

⁷ Commission nationale consultative de promotion et de protection des droits de l'Homme

⁸ L'Expression du 11.02.07: «Colloque sur les disparitions forcées : Ksentini justifie l'interdiction»

L'association peut disposer de recettes issues de collectes publiques, sous réserve de respecter les conditions et formes prévues par la législation et la réglementation en vigueur. À l'issue de chaque collecte, les associations sont tenues d'en déclarer le montant à l'autorité publique.

2 - Y a-t-il des limitations au droit des associations d'utiliser les fonds, autres que celles définies dans le cadre de leur octroi ?

Les associations déclarées d'intérêt général n'ont pas le droit, sauf autorisation, d'utiliser les subventions reçues de l'État à d'autres fins que celles de leur objectif déclaré (articles 30 et 31 de la Loi n° 90-31).

L'article 46 prévoit des condamnations pénales, au titre de l'abus de confiance, pour toute utilisation des biens de l'association à des fins personnelles ou à des fins autres que celles prévus par ses statuts.

Enfin les associations sont tenues de fournir régulièrement à l'autorité publique concernée, les renseignements sur l'origine de leurs fonds et, de manière générale, sur leur situation financière (art. 18). Le refus de fournir de tels renseignements est puni d'une amende de 2000 dinars (art. 47).

3 - Y a-t-il des limitations particulières concernant l'obtention de financements étrangers ?

Les associations qui souhaitent recevoir des dons et legs d'associations étrangères doivent obtenir une autorisation préalable des pouvoirs publics après avoir justifié l'origine, le montant et la compatibilité des fonds avec les objectifs de l'association.

4 - Quel est le degré effectif de mise en œuvre de ces limitations au financement ?

Il est fait interdiction aux associations d'obtenir des financements issus d'activités autres que celles désignées dans leur objet social.

5 - Les associations ont-elles accès à des fonds publics ?

Comment ? Ces procédures donnent-elles lieu à discrimination ?

Les associations peuvent recevoir des subventions de l'État, du département ou de la commune. Mais cet accès aux fonds publics est très limité en raison du manque de moyens financiers et du manque de transparence, lié notamment à l'absence de publicité sur les modalités d'octroi de ces fonds.



IL EST DEMANDÉ AU GOUVERNEMENT ALGÉRIEN DE :**1. Concernant la situation politique, démocratique et des droits de l'Homme**

- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les normes et principes contenus dans les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par l'Algérie et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations unies en la matière
- Mettre fin au recours aux dispositions de la loi sur l'état d'urgence comme fondement à la criminalisation ou aux restrictions arbitraires aux activités pacifiques et à la liberté d'expression et d'association de la société civile ;
- Garantir à tous les citoyens l'accès effectif à la justice et le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial ;

2. Concernant la législation et la pratique relatives aux associations et organisations de la société civile**Constitution et enregistrement**

- Réformer la Loi 90-31 de 1990 relative aux associations et notamment :
 - Alléger les formalités de constitution prévues aux articles 9 et 23 afin de faciliter l'accès à l'exercice effectif de la liberté d'association en réduisant les formalités contraignantes actuellement requises ;
 - Soumettre la constitution des associations au système de la déclaration et non du contrôle préalable conformément à l'article 7 de la Loi n° 90-31 ;
 - Délivrer immédiatement et automatiquement, et non pas 60 jours au plus tard comme la législation actuelle le prévoit, le récépissé d'enregistrement en présumant de la bonne foi des fondateurs ;
 - Permettre le dépôt des statuts d'une association auprès des sous-préfectures et non seulement au niveau des préfectures souvent géographiquement éloignées des populations.

Dissolution et suspension

- Modifier l'article 45 de la Loi 90-31 de 1990 relative aux associations de manière à proscrire les peines de prison pour les fondateurs exerçant leurs activités dans l'attente d'un récépissé que l'administration n'a pas voulu délivrer dans les 60 jours prévus ;
- Supprimer l'article 5 de la loi qui permet d'annuler toute association fondée sur un objet contraire au « système institutionnel établi », cette notion n'étant suffisamment précise ni juridiquement rigoureuse.

Organisation et action

- Abolir à l'article 2 de la Loi 90-31 de 1990 toutes les restrictions relatives aux activités menées par une association même si celles-ci ne correspondent pas exactement à son objet initial ;
- Instaurer le délit de violation du droit de réunion contre toute personne ou fonctionnaire intervenant pour interdire le déroulement d'une réunion sans être légalement mandaté pour des motifs légitimes ;
- Mettre fin à la surveillance policière, utilisée à des fins d'intimidation, des animateurs associatifs et de leurs locaux ;
- Lever les restrictions visant les associations concernant la location de locaux, la liberté de réunion et l'obtention de financements pour mener à bien leurs activités ;
- Élargir les possibilités d'agir en justice, notamment en autorisant les associations dotées de la personnalité juridique de se constituer partie civile dans les affaires en rapport avec leur objet.

Financement et fiscalité

- Supprimer les restrictions limitant le financement des associations, notamment en abolissant les plafonds de cotisation et en autorisant le libre recours aux donations (publiques ou privées) sur la base de la transparence et d'une simple information aux autorités administratives ;
- Permettre l'obtention des subventions étrangères sans la soumettre à la seule appréciation du ministre de l'Intérieur telle qu'actuellement prévue par l'article 28 alinéas 2 de la Loi 90-31 de 1990 ;
- Modifier les dispositions de la loi du 10 décembre 2003 sur la lutte contre le terrorisme et le blanchiment de l'argent afin d'éviter toute confusion et amalgame avec le financement de la vie associative ;
- Adopter une loi instaurant et régissant une répartition équitable et transparente des subventions publiques ;
- Veiller à ce que les financements des programmes d'appui de l'Union européenne soient obtenus par les associations conformément à l'accord d'association Union européenne-Algérie et du Plan d'action national de la Politique européenne de voisinage (PEV) et parviennent sans entraves à leurs bénéficiaires ;

Contrôle, gouvernance et transparence

- Garantir un recours effectif et dans des délais raisonnables, en cas d'actions pour excès ou abus de pouvoir devant les juridictions administratives relatives aux restrictions imposées aux libertés fondamentales des membres d'associations et des défenseurs des droits de l'Homme ;
- Supprimer les sanctions pénales et la confiscation des publications en cas de litiges relatifs au dépôt légal ou à des contrôles douaniers s'agissant de publications non interdites dans le cadre de procédures régulières.

3. Concernant l'environnement requis pour le développement durable de la société civile

- Respecter, en droit et en fait, les libertés d'expression, de réunion et d'association conformément aux engagements internationaux souscrits par l'Algérie ;
- Abroger l'article 46 de l'ordonnance d'application de la Charte pour la paix et la réconciliation nationale qui permet une interprétation abusive des restrictions à la liberté d'association ;
- Assurer, à travers un système de consultation adéquat, la contribution des associations aux prises de décision concernant les politiques d'intérêt public.

¹ Les présentes recommandations ont été élaborées sur la base du rapport-pays rédigé sous l'égide du REMDH et du rapport alternatif soumis par le CFDA et la FIDH lors de la discussion à Genève du rapport périodique de l'Algérie.



Introduction

ENVIRONNEMENT FAVORABLE A LA SOCIETE CIVILE - «LE CADRE GENERAL»

1 - Contexte spécifique politique, démocratique et relatif aux droits de l'Homme

Jusqu'à ce jour, la vie des associations égyptiennes est régie à la fois par une législation adoptée durant la période nassérienne et par l'état d'urgence, sans cesse reconduit depuis l'assassinat du président Sadate en 1981. Dès 1945, la Loi n° 49 avait imposé l'agrément du ministère des Affaires sociales à la création des associations ; en 1956, la Loi n° 384 lui a donné la possibilité de les dissoudre. En 1964, la Loi n° 32 a placé les associations sous la tutelle directe du ministère des Affaires sociales, cette tutelle étant maintenue par la Loi n° 153 adoptée en 1999, puis la Loi n° 84 de 2002. Depuis 2005, la tutelle est exercée par le ministère de la Solidarité sociale.

Jusqu'au début des années quatre-vingt, toutes les institutions égyptiennes, publiques ou privées, étaient censées se consacrer à la mise en œuvre des objectifs de la planification nationale. Les associations œuvraient ainsi comme des appendices du ministère des Affaires sociales et du Parti d'État et aidaient le gouvernement à assurer les missions sociales, censées favoriser la cohésion sociale, tout en faisant la promotion du parti unique au pouvoir ; en échange, les directeurs d'associations étaient élus avec le soutien du parti au pouvoir ou cooptés aux postes rémunérateurs ou gratifiants dans les municipalités, les syndicats, au Parlement ou encore dans les conseils d'administration des entreprises.

Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, le président Sadate, puis le président Mubarak ont permis le développement des associations de services liées aux mosquées et aux églises.

Au-delà du caractère social de leurs interventions, la confrérie des Frères musulmans, les autres organisations à référent islamique ainsi que les Églises ont utilisé ces associations pour étendre ou conforter leur influence.

La politique d'ajustement structurel mise en œuvre par le gouvernement au cours des années quatre-vingt dix comportait

un volet axé autour de la gestion de la pauvreté et la défense des droits par les associations. Dans un premier temps, le gouvernement a donc toléré le développement des activités de certaines associations de défense de droits (aux termes du programme d'ajustement structurel, les gouvernements étrangers créditeurs et les institutions internationales avaient en effet exigé du gouvernement égyptien une réduction des dépenses sociales, l'invitant à confier cette tâche aux associations) - même si leur marge de manœuvre a ensuite été restreinte au motif qu'elles empiétaient sur les prérogatives de la puissance publique. Cette politique a permis au gouvernement de récupérer par l'intermédiaire des associations une partie de l'aide financière étrangère publique tout en manifestant son adhésion aux principes de la «bonne gouvernance» qui lui était imposés par ses partenaires internationaux. Ce climat relativement propice a permis à nombre d'associations de défense de droits de l'Homme de se constituer¹.

En 2002, le Parlement égyptien a adopté la Loi n° 84, qui reprend et aggrave les restrictions aux dispositions relatives au droit d'association prévues dans les lois précédentes de 1964 et 1999. La Loi n° 84 a ainsi contraint toutes les associations de défense des droits de l'Homme à se soumettre aux conditions et au contrôle formel du ministère des Affaires sociales puis du Ministère de la Solidarité sociale, ainsi qu'au contrôle des services de sécurité.

2 - Législation

L'Égypte a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en 1982. La Haute Cour constitutionnelle a estimé en 2000 que le droit de constituer des associations est l'une des libertés essentielles garanties par la Constitution.

Le gouvernement a introduit dans la Loi n° 153 de 1999 et dans la Loi n° 84 de 2002 une série d'obligations, assortie de sanctions, ayant pour objet de contraindre les organisations de défense des droits de l'Homme à se soumettre à son contrôle. Plusieurs organisations de défense des droits ont alors été amenées à se déclarer comme sociétés commerciales afin de contourner le refus du ministère de leur accorder le statut

¹ Parmi les associations de défense des droits de l'Homme en Égypte peuvent être cités: l'Institut du Caire pour les droits de l'Homme, AHRILA, le Centre Nadim pour les droits de l'Homme et l'Organisation égyptienne pour les droits de l'Homme.

d'association. On relèvera que les mesures prises à l'encontre d'un certain nombre d'associations s'opposent clairement aux recommandations de la Ligue des États Arabes sur la réforme législative pour la liberté d'organisation dans la région arabe (réunion tenue au Caire, les 27 et 28 juin 2007).

Le ministère de tutelle dispose de prérogatives très larges. Il peut exiger des associations de solliciter son autorisation préalable pour chaque réunion, début d'activité, dépense, encaissement de chèque, voyage à l'étranger, invitation d'une personne extérieure, publication ou choix d'un éditeur, etc. Ainsi, s'il souhaite empêcher l'association d'exercer certaines activités, le ministère peut retarder jusqu'à plusieurs mois ou même refuser cette autorisation. Selon les témoignages de membres de plusieurs associations, les services de sécurité ont parfois imposé le recrutement de membres ou d'employés en échange de leur autorisation. Le ministère, ainsi que les services de sécurité, peuvent aussi récuser des administrateurs ou des membres de l'association et dissoudre son conseil d'administration.

Pour les associations régulièrement enregistrées sous la loi relative aux associations et fondations, le ministère de tutelle et les services de sécurité ont accentué les restrictions à l'obtention et l'usage de fonds, interdit certaines activités et refusé des demandes d'enregistrement.

De même, de nombreuses demandes émanant d'associations en cours d'enregistrement ont été rejetées, le ministère ou les services de sécurité n'étant pas satisfaits des objectifs avancés, de la présence de certains membres fondateurs ou de la forme juridique choisie.

À ce jour, le nombre des associations enregistrées est proche de 22.000. Près de 75% d'entre elles travaillent dans le domaine des services sociaux, en particulier dans les services sanitaires et éducatifs, et environ 20% s'intéressent au «développement» de manière générale. Les formes d'associations les plus fréquentes sont :

- Les associations d'assistance à caractère social : aides aux populations défavorisées, prise en charge de personnes vulnérables (orphelins, handicapés, etc.) et surtout services sanitaires et éducatifs ;
- Les associations de défense de droits (de mobilisation ou de plaidoyer) : droits de l'Homme, égalité des sexes, protection de l'environnement, du consommateur, etc. Leur principale activité est l'aide juridique accordée à des publics spécifiques (ouvriers, paysans, femmes, enfants, prisonniers, habitants des bidonvilles, minorités religieuses, libre penseurs, etc.), mais elles sont également actives en matière d'observation des violations des droits, d'éducation et de formation aux droits, de promotion de la démocratie, de protection de l'indépendance de la magistrature, de lutte contre les discriminations, de

plaidoyer contre la violence et de développement de la participation sociale et politique ;

- Les organisations gouvernementales et les «conseils nationaux spécialisés» qui sont des organismes gouvernementaux dépendant directement de la présidence de la République ou d'autres institutions étatiques. Théoriquement, leur champ d'activité recoupe en partie celui des associations de mobilisation et plaidoyer.

Première partie : CONSTITUTION ET ENREGISTREMENT

1 - Le système autorise-t-il les associations non déclarées ou non constituées ?

Les associations non déclarées ne sont pas autorisées. Les membres d'organisations non déclarées s'exposent à des peines allant de simples amendes à l'emprisonnement.

2 - Le système d'enregistrement est-il fondé sur une autorisation ou sur une simple information/déclaration ?

La Loi n° 84 de 2002 exige l'agrément du ministère des Affaires sociales à la création des associations.

3 - Quelles sont les raisons pour lesquelles l'enregistrement peut-être rejeté? (ex. race, sécurité, religion, politique) ?

L'article 11 de la loi interdit aux associations d'exercer des activités qui portent atteinte à l'unité nationale, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, qui appellent à la discrimination entre les citoyens ou qui sont de nature militaire. De plus, la loi interdit aux associations de s'engager dans des activités politiques ou syndicales dont l'exercice est réservé aux partis politiques et aux syndicats. L'attitude des autorités est parfois contradictoire : le 29 avril 2007, le *Centre for Trade Unions and Workers Services* (CTUWS) obtenait du ministère de la Solidarité l'envoi par fax de la liste des activités de l'association, alors que, quelques jours plus tard, la direction locale de Hérouville lui refusait la délivrance du récépissé légal du dépôt bancaire et du dossier d'enregistrement.

4 - Quel est le degré de facilité/difficulté de l'enregistrement (notamment délais, coût, nombre de fondateurs) ?

La Loi n° 84 de 2002 définit strictement les conditions de création et de fonctionnement ainsi que les champs d'activité de chaque type d'organisation. L'association y est définie comme un regroupement à but non lucratif de plus de 9 personnes physiques ou morales, ce nombre élevé constituant un frein à la création d'associations. La déclaration d'enregistrement précise les noms, activités, espace géographique, adresse et ressources matérielles de l'association, ainsi que les noms et prénoms, âges, nationalités, professions et lieux de résidence de tous les fondateurs.

Conformément à l'article 6 de la Loi n° 84, la constitution de l'association est publiée au Journal officiel dans les 60 jours qui suivent le dépôt de la demande, si le ministère de la Solidarité Sociale ne s'y oppose pas explicitement. Le ministère peut empêcher la création de l'association par simple rejet administratif. Il peut également retarder sa réponse par divers moyens (non délivrance du récépissé prouvant la date du dépôt de la demande, refus du nom ou des objectifs de l'association, refus de membres du conseil d'administration, de fondateurs ou de dirigeants), ce qui oblige l'association à renouveler sa demande et le délai de soixante jours supplémentaire à chaque fois.

5 - Existence-ils des recours effectifs en cas de refus ou de retard dans l'enregistrement (notamment judiciaire, administratif) ?

En cas de refus définitif de l'enregistrement, l'association peut porter plainte devant le tribunal administratif dans un délai de 60 jours. Pour régler à l'amiable les litiges entre l'administration et les associations, l'article 7 de la Loi n° 84 de 2002 a prévu la création, sur décret du ministre de la Justice, d'une commission au sein de chaque gouvernorat, composée de représentants du ministère des Affaires sociales/de la Solidarité sociale² et de représentants des unions régionales des associations. Le comité rend un avis consultatif, non exécutoire. Cette procédure est notoirement inefficace.

Le recours aux tribunaux, emprunté par la plupart des associations, peut durer de nombreuses années. À titre d'exemple, la procédure intentée par l'Organisation égyptienne des droits de l'Homme devant la Cour suprême en 1992 a duré jusqu'en 2000. L'association n'a finalement pu être enregistrée qu'en 2003.³

6 - L'enregistrement entraîne-t-il l'obtention automatique d'une personnalité juridique distincte ?

Après son enregistrement, l'association obtient la personnalité juridique et le droit d'ester en justice.

7 - Existe-t-il d'autres alternatives viables si le droit de créer et d'enregistrer librement une association est dénié ? (notamment l'enregistrement d'une société privée, d'une fiduciaire, d'un «Wakf»)

Pour disposer de la personnalité juridique et exercer librement leurs activités, les activistes des droits de l'Homme ont parfois choisi des voies parallèles ; ainsi, certains ont déposé des demandes d'enregistrement en tant que fondation (qui ne permet pas les ingérences des services de sécurité dans le choix des membres, ni l'obligation de fournir des informations, ni l'obligation d'obtenir une autorisation préalable pour exercer chaque activité), mais le ministère a rejeté la plupart de ces demandes. D'autres ont fait enregistrer par voie judiciaire leur organisation en tant que société civile à but non lucratif conformément aux dispositions du Code civil (ce statut ne

bénéficie pas des avantages fiscaux consentis aux associations aux termes de la loi de 1964, mais il leur accorde une plus grande liberté d'action).

Deuxième partie : DISSOLUTION ET SUSPENSION

L'article 42 de la Loi n° 84 de 2002 autorise le ministère des Affaires sociales à dissoudre l'association et à se saisir de ses biens, sans jugement préalable. L'association peut contester la décision du ministre devant le juge administratif, mais seulement une fois que la dissolution et la saisie sont effectives (art. 6). La décision du ministère doit être motivée et fondée sur les motifs suivants (art. 42) : l'association utilise ses ressources pour des objectifs autres que ceux pour lesquels elle a été fondée ; l'association reçoit des fonds d'une organisation étrangère ou envoie de l'argent à une organisation étrangère sans autorisation du ministère des Affaires sociales/de la Solidarité sociale (art. 17) ; l'association s'affilie à un club ou à une organisation étrangère sans informer le ministère ; les activités de l'association sont en réalité des activités interdites par l'article 11 de la loi.

Ces dispositions visent particulièrement les associations de défense des droits de l'Homme qui, contrairement aux associations à but social, disposent de contacts et de réseaux internationaux.

Troisième partie : ORGANISATION ET ACTION

1 - Quelle marge de liberté est donnée aux membres pour rédiger et modifier leur propre statut et règlement intérieur et pour définir leur propre objet ? (ces documents sont-ils imposés ? Jusqu'à quel point ?)

L'article 11 de la Loi n° 84 de 2002 interdit toute activité à caractère politique, syndical ou militaire. S'agissant des activités à caractère politique et syndical, sont interdites toutes campagnes d'opinion, actions de lobbying, actions en soutien de populations victimes d'une agression collective ou d'une violation de leurs droits politiques ou sociaux.

2 - Quel est le degré de liberté des membres d'adhérer ou de quitter l'organisation ?

Le ministère peut s'opposer au règlement intérieur ou à la présence de certains fondateurs de l'association ou de la fondation. Il doit, dans ce cas, informer les fondateurs de ses réserves et leur demander des modifications. Le 1 février 2003, le Centre de Hélouan du développement social «Bashair» a déposé une demande d'enregistrement, en tant que fondation. La Direction de Hélouan a accepté la demande sous la réserve que la présidente (Hala Shukr Allah) et la secrétaire (Azza Kâmil) ne figurent pas parmi les fondateurs.

² Le ministère en charge des associations, créé par la loi 32 de 1964, était le ministère des Affaires sociales jusqu'à sa suppression officielle en 2004. En 2006, ce ministère a été reconstitué sous le nom de ministère de la Solidarité sociale.

³ Voir : <http://www.fidh.org/spip.php?article201>

3 - Y a-t-il des ingérences dans les organes de gestion concernant notamment la présence aux réunions (assemblées générales, CA) de «superviseurs» ?

La Loi n° 84 réaffirme le droit d'ingérence du gouvernement dans la vie de l'association. Elle autorise le ministère à intervenir dans le choix du nom, des membres, des objectifs, des activités, du règlement intérieur, du financement et de l'affectation des fonds, du local, de la correspondance et des biens de l'association. La violation de la loi peut entraîner la dissolution de l'association et la poursuite pénale de ses membres. Le ministère de la Solidarité sociale peut, «à la demande de l'association», déléguer un représentant du ministère, qui siègera dans l'association au quotidien pendant un an ou plus (art.12). De manière générale, les associations à but social ou de développement impliquent des fonctionnaires dans leurs activités, et éventuellement les rémunèrent, afin de faciliter leurs relations avec le gouvernement.⁴

Aujourd'hui près de 18.000 fonctionnaires seraient en détachement dans les 22.000 associations dont un grand nombre a été créé ou encouragé par l'administration ou le parti gouvernemental. Les associations de défense des droits de l'Homme n'emploient généralement pas de fonctionnaires, mais doivent faire face à des ingérences permanentes et officieuses des services de sécurité. Les procès verbaux des assemblées générales et des réunions du conseil d'administration de l'association doivent être communiqués à l'administration qui peut s'opposer dans un délai de 30 jours après la réunion délibérative (art. 38) à toute décision prise et en demander le retrait sous 10 jours (art. 23). La liste des candidats au conseil d'administration doit être communiquée à l'administration 60 jours avant la tenue de l'assemblée générale électorale et cette dernière peut s'opposer à certaines candidatures (art. 34).

4 - Y a-t-il des restrictions (en droit ou en fait) qui promeuvent, limitent ou interdisent la participation des femmes aux organes associatifs (notamment au CA) ?

Outre les discriminations existant dans la société égyptienne de manière générale, il n'existe pas de restrictions visant spécifiquement la participation des femmes aux activités associatives.

5 - Y a-t-il des ingérences dans la liberté des associations de décider de leurs projets et activités ? Si oui, comment et pourquoi ?

Ainsi que cela a déjà été mentionné, l'article 11 de la Loi n° 84 de 2002 interdit aux associations d'exercer des activités qui portent atteinte à l'unité nationale, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, qui appellent à la discrimination entre les citoyens ou qui sont de type militaire. De plus, l'association ne doit pas s'engager dans des activités politiques ou syndicales dont l'exercice est réservé aux partis politiques et aux syndicats.

6 - Le droit de l'association de se réunir ou d'organiser librement des réunions publiques ou privées ou de se déplacer librement (y compris hors des frontières) est-il restreint d'une manière ou d'une autre ?

La loi d'urgence interdit la tenue de réunion de plus de cinq personnes dans un lieu public sans autorisation des services de sécurité. La plupart du temps, ces derniers refusent les autorisations aux associations de défense des droits de l'Homme, considérées comme hostiles au gouvernement, en particulier lorsque la réunion est prévue dans un quartier populaire. Une réunion sur la défense de droits humains doit en général prendre la forme d'une conférence et se dérouler dans un hôtel, voire dans le local des associations (lieu toléré parce qu'il n'est pas considéré comme un lieu public), mais dans tous les cas dans un lieu non accessible à la population non «militante».

En pratique, seules les réunions et les activités dont le thème, la forme et le lieu satisfont aux services de sécurité sont acceptées. À titre d'exemple, le *Centre for Trade Unions and Workers Services* (CTWUS) organisation qui œuvre en faveur des droits syndicaux et sociaux des travailleurs, a été accusée d'avoir fomenté les grèves et manifestations de décembre 2006 et janvier 2007. Consécutivement, trois de ses antennes locales, à Mahalla, Naj- Hamadi et Helwan, ont été dissoutes par le gouvernement en avril 2007. Par ailleurs, des interdictions de sortir du territoire ont frappé les militants politiques de gauche jusqu'au milieu des années 90 et continuent de viser les membres des Frères musulmans aujourd'hui.

7 - Les associations sont-elles soumises à des limitations particulières quant à leur droit de communiquer librement (notamment l'accès aux médias, les publications et le développement de sites Internet) ?

Les associations, journalistes, photographes qui tentent de documenter les abus policiers ou de l'armée, par des photos ou des témoignages les expulsions (de paysans, d'ouvriers, d'habitants de bidonvilles) risquent d'être arrêtés et traduits en justice. La publication de toute revue périodique doit obligatoirement recevoir l'autorisation du Haut Conseil de la presse. Les associations peuvent publier dans les médias ou sur Internet, mais sont soumises au contrôle permanent du ministère et des organes de sécurité. Le 11 octobre 2007, M. Kamal Abbas et M. Mohamed Helmy ont été condamnés à un an d'emprisonnement pour avoir publié dans *Kalam Sinai'ia* (un magazine de CTUWS) une enquête sur les irrégularités administratives et financières d'un centre de jeunesse. Par la suite, les allégations de corruption ont finalement été corroborées par une enquête interne à ce centre⁵.

⁴ Amani Kandil, Sarah Ben Néfissa : *Les associations civiles en Égypte, Centre des études politiques et stratégiques d'Al Ahrām*, 1995, Le Caire (texte en arabe)

⁵ Voir : <http://www.fidh.org/spip.php?article4794>

8 - La liberté des associations de coopérer et de travailler en réseau avec d'autres associations est-elle limitée (au niveau national comme international) ?

Les articles 16 et 17 de la Loi n° 84 de 2002 limitent la liberté de coopération avec des organisations étrangères. Si la loi n'impose pas de rendre compte des déplacements à l'étranger, son article 76 punit les « activités non déclarées » et l'affiliation de l'association à d'autres associations ou organisations sans autorisation préalable. Le non-respect de ces dispositions est passible de 3 mois à un an de prison et 1.000 à 10.000 livres égyptiennes d'amende. Il peut en outre entraîner la fermeture de l'association, la confiscation de ses biens et l'interdiction à vie d'être membre d'une association.

9 - L'avis ou la participation des associations sont-ils recherchés lorsque des décisions d'intérêt public doivent être prises ? Quels sont la nature et le degré de ces consultations ?

Malgré les problèmes administratifs qu'elles continuent de rencontrer, les associations de défense des droits de l'Homme en Égypte peuvent être considérées comme des acteurs de la vie publique plus importants et plus efficaces qu'un certain nombre de partis politiques reconnus.

En 1998, certaines de ces associations ont lancé une campagne de défense des droits des associations, à laquelle le gouvernement a répondu en initiant un processus de consultation sur une réforme de la législation sur les associations.

Dans ce cadre, le gouvernement et les associations les plus actives ont pu présenter leurs projets respectifs. Similairement, avant les crispations et le durcissement politiques de 2006-2007, le pouvoir égyptien a adopté une attitude ambivalente à l'égard d'un certain nombre d'associations ayant acquis une notoriété internationale ; ainsi, en 2004, des organisations en infraction avec la loi, car enregistrées comme sociétés civiles et non comme associations, ont été nommées au Conseil national des droits de l'Homme (une institution nationale au sens que lui donne les Nations unies).

Quatrième partie :

FINANCEMENT ET FISCALITÉ

1 - Existe-t-il des limitations au droit des associations de recevoir et de posséder des biens et des fonds ? De quelle manière ?

Selon l'article 17 de la Loi n° 84 de 2002, une association peut recevoir des dons de personnes physiques et morales après accord du ministère des Affaires sociales. Le ministère consulte les services de sécurité, qui l'informent tant sur l'origine, que sur l'objet et l'usage des fonds et la nature de l'association bénéficiaire. Les organisations de défense de droits de l'Homme sont rarement financées par les entrepreneurs égyptiens, soit par crainte des répercussions politiques ou simplement pour ménager leurs relations avec le pouvoir, soit par manque

d'intérêt. Le gouvernement tolère la collecte de fonds auprès des citoyens fortunés et des grandes institutions, mais interdit catégoriquement la collecte auprès de la population. Le gouvernement empêche les collectes de fonds organisées par les associations qu'il considère comme étant d'opposition (communistes, islamistes ou autres). Les collectes ayant pour but de soutenir un mouvement protestataire (grève, campagne d'opinion, etc.) sont quasiment interdites. Dans tous les cas, les collectes de dons sont strictement contrôlés par le ministère des Affaires sociales.

2 - Y a-t-il des limitations au droit des associations d'utiliser les fonds, autres que celles définies dans le cadre de leur octroi ?

Tout financement, public ou privé, local ou étranger, reçu par une association est considéré comme un bien public. Les associations sont soumises au contrôle de la Cour des comptes, et ses membres sont passibles d'emprisonnement en cas de détournement de fonds publics.

3 - Y a-t-il des limitations particulières concernant l'obtention de financements étrangers ?

La plupart des organisations ne peuvent fonctionner qu'avec l'aide d'organisations étrangères. Les demandes d'autorisation de recevoir des fonds de l'étranger ou de fondations étrangères en Égypte doivent être déposées auprès du ministère des Affaires sociales. La procédure est souvent longue : bien que la loi impose à l'administration de répondre dans les 60 jours du dépôt de la demande, celle-ci met parfois près de deux ans avant de réagir.

C'est ainsi que de nombreux projets ne peuvent être réalisés et que l'activité de certaines associations est totalement paralysée, faute pour ces dernières de pouvoir de payer les employés ou les dépenses courantes. Tout budget de plus de 1.000 livres égyptiennes (environ 133 €) doit obtenir l'approbation du ministère de la Solidarité sociale, mais en pratique, même les budgets inférieurs lui sont généralement soumis. En dépit de ses contrôles pointilleux, le ministère ne fournit toutefois pas de données précises et régulières sur les ressources des associations.

Le 5 septembre 2007, le gouverneur de la province du Caire a dissout l'*Association for Human Rights Legal Aid (AHLRA)*, qui dénonce les actes de torture dans les commissariats égyptiens, pour avoir obtenu des financements étrangers sans autorisation des autorités. L'association s'était pourtant conformée aux exigences légales en sollicitant l'autorisation du ministère de la Solidarité sociale, qui a systématiquement exprimé son refus. Il est à craindre que des motifs politiques soient à l'origine de cette décision, qui ne constitue pas un cas isolé. Ainsi, Hafez Abu Seada, secrétaire général de l'Organisation égyptienne des

droits de l'Homme, et Saad Eddin Ibrahim, directeur du Centre Ibn Khaldun, ont été poursuivis en 1998 et 2000 pour les mêmes motifs. Tous deux ont cependant finalement été relaxés par la justice. On soulignera que la procédure relative à l'obtention de financements étrangers en Égypte a été critiquée par le Comité pour les droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies en 1999, ainsi que par le Comité des droits de l'Homme des Nations unies en novembre 2002.⁶

4 - Quel est le degré effectif de mise en œuvre de ces limitations au financement ?

La loi est rigoureusement appliquée. C'est sur cette base juridique que Saad al-Din Ibrahim, en tant que directeur, et 27 employés du Centre Ibn Khaldun ont été condamnés de un à sept ans de prison avec travaux forcés. Dans cette affaire, le Centre était accusé d'avoir utilisé des financements étrangers pour « acheter des voix d'électrices » aux élections. Le cauchemar des employés du Centre Ibn Khaldun a duré 3 ans, depuis leur arrestation le 30 juin 2000 jusqu'au jugement de la Cour de cassation les innocentant le 18 mars 2003 et la réouverture du Centre le 30 mars suivant.

5 - Les associations ont-elles droit à des avantages fiscaux ? Sous quelles conditions ?

L'article 13 de la Loi n° 84 de 2002 permet d'exonérer une association, sur décret du Premier ministre, des taxes, des impôts et d'une partie du coût des biens et services publics consommés.

6 - Les associations ont-elles accès à des fonds publics? Comment? Ces procédures donnent-elles lieu à discrimination?

Le gouvernement ne finance que des associations ne constituant pas, du point de vue sécuritaire, de « risque politique », et dans lesquelles il peut affecter ses propres employés.

Cinquième partie : CONTRÔLE, GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE

1 - Quelles sont les autorités de contrôle des associations (ex. tribunaux, ministères, instances indépendantes, organes de sécurité) ? Les activités de ces autorités sont-elles cohérentes avec les principes de liberté (cf. Principe 16 de la Déclaration) ?

Dans de nombreux domaines, les associations sociales et de développement pallient partiellement aux carences des services de l'État et jouent un rôle d'intermédiaire entre les organes administratifs et la population. L'obtention et l'utilisation par les associations de financements, nationaux et étrangers, locaux et étrangers, sont soumises à l'autorisation et au contrôle du ministère de tutelle.

2 - Les comptes financiers les autres informations sont accessibles d'une manière transparente au public ?

L'article 17 la Loi n° 84 interdit aux associations de recevoir, sans autorisation du ministère, de l'argent soit d'une institution étrangère ou de son représentant en Égypte, soit d'un Égyptien ou d'un étranger hors d'Égypte. Il leur est interdit d'envoyer des fonds à l'étranger, l'envoi de livres et revues scientifiques et techniques étant toutefois autorisé.

3 - Quelles sanctions (notamment condamnations pénales, amendes etc.) et mesures sont-elles prévues en cas de violation?

Même si les différents organes de sécurité interviennent dans toutes leurs activités, les associations dépendent formellement du ministère de la Solidarité sociale. Elles ne sont en principes responsables que vis-à-vis du ministère et n'ont donc pas l'obligation de rendre leurs comptes financiers accessibles au public. Les sanctions vont de la fermeture de l'association à des sanctions pénales propres à la loi relative aux associations ou à d'autres lois.

⁶ Voir: <http://www.amnestyusa.org/document.php?lang=e&id=ENGMDE120292007>

IL EST DEMANDÉ AU GOUVERNEMENT ÉGYPTIEN DE :

1. Concernant la situation politique, démocratique et des droits de l'Homme

- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les normes et principes contenus dans les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par l'Égypte, et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations unies en la matière ;
- Abroger la loi d'urgence qui sert à justifier les pratiques et les dérives liberticides notamment en matière de droit d'expression, de réunion et d'association ;
- Mettre fin au recours aux dispositions de la législation anti-terroriste ou de tout autre arsenal législatif relatif à la sécurité comme fondement à la criminalisation ou aux restrictions arbitraires aux activités pacifiques et à la liberté d'expression et d'association de la société civile ;
- Prendre en compte les recommandations de la conférence organisée au Caire les 27 et 28 juin 2007 sur la réforme législative relative à la liberté d'organisation dans le monde arabe¹.

2. Concernant la législation et la pratique relatives aux associations et organisations de la société civile
Constitution et enregistrement

- Abolir la procédure d'agrément préalable pour l'enregistrement des associations et instaurer, en droit et dans la pratique, le régime déclaratif ; prévoir le cas échéant que les autorités pourront, sans effet suspensif sur les activités de l'association, saisir la justice afin de s'opposer à l'enregistrement ;
- Autoriser les associations qui œuvrent en faveur des intérêts des travailleurs ;
- Interpréter restrictivement, en conformité avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la jurisprudence y afférente, les concepts d'«ordre public» ou de «bonnes mœurs» visés à l'article 11 de la Loi n° 84 de 2002 qui permettent d'interdire certaines associations ;
- Amender la Loi n° 84 de 2002 de manière à réduire à deux le nombre de membres fondateurs requis pour créer une association ;
- Mettre fin aux pratiques abusives et dilatoires de l'administration en matière de demande d'enregistrement et faire respecter, dans la pratique, le délai de 60 jours prévu à l'article 6 de la Loi n° 84 de 2002 ;
- De manière générale, exiger que les motifs de refus d'enregistrement par le ministère de tutelle soient précisément motivés afin de permettre l'exercice effectif des voies de recours ;
- Soumettre l'enregistrement des modifications des statuts de l'association ou des changements au sein des organes directeurs à simple déclaration ;
- Garantir un accès effectif, et dans des délais raisonnables, à la justice aux associations contestant les refus d'enregistrement opposés par le ministère de tutelle.

Dissolution et suspension

- Amender l'article 42 de la Loi n° 84 de 2002 afin de réduire et de préciser les motifs permettant de dissoudre ou suspendre une association ;
- Amender la Loi n° 84 de 2002 de manière à donner aux tribunaux compétence exclusive pour dissoudre ou suspendre une association ;
- Garantir la possibilité d'un recours judiciaire suspensif en cas de dissolution ou suspension prononcée par l'administration.

Organisation et action

- Mettre un terme à la pratique consistant à imposer le détachement de fonctionnaires au sein des associations, notamment en abrogeant purement et simplement l'article 12 de la Loi n° 84 de 2002 ;
- Abroger la possibilité pour le ministère de tutelle de s'opposer à, ou de demander la modification de décisions prises légalement par les organes directeurs des associations ;
- Abolir l'obligation d'une autorisation préalable pour toute réunion publique de plus de cinq personnes ;
- Abolir toutes restrictions à l'accès des associations ou de leurs membres au téléphone, au fax et à l'Internet ;
- Garantir l'accès des associations aux médias publics (agence de presse, radios, télévisions, journaux, etc.) ;
- Lever toutes les restrictions à la coopération avec ou l'affiliation à des associations ou des organismes étrangers, notamment en abolissant l'obligation d'une autorisation préalable.

Financement et fiscalité

- Lever toutes les restrictions existantes à la collecte de fonds et de dons, en particulier en autorisant toutes les associations qui le souhaitent à procéder à des collectes de dons auprès de la population ;
- Lever toutes les restrictions à l'obtention de financements étrangers et amender en particulier la Loi n°84 de 2002 afin de supprimer l'obligation d'autorisation préalable du ministère de tutelle pour l'obtention de tels financements ;
- Mettre fin en toutes hypothèses aux pratiques dilatoires et abusives de l'administration et l'obliger, en particulier, à respecter, dans la pratique, le délai de 60 jours prévu à l'article 17 de la Loi n° 84 de 2002.

3. Concernant l'environnement requis pour le développement durable de la société civile

- Révoquer les décisions administratives arbitraires, notamment celles prises à l'encontre du CTUWS (Centre for Trade Unions and Workers Services) et d'AHRLA (Association for Human Rights Legal Aid) ;
- Mettre fin aux interventions et ingérences des services de sécurité à toutes les étapes de la vie des associations et dans toutes leurs démarches ;
- Mettre fin aux mesures de harcèlements, y compris judiciaires, à l'encontre des défenseurs des droits de l'Homme et des membres d'associations considérés comme hostiles au gouvernement ;
- Assurer, à travers un système de consultation adéquat, la contribution des associations aux prises de décision concernant les politiques d'intérêt public ;
- Promouvoir et poursuivre la «campagne des organisations non gouvernementales pour la défense des libertés d'organisation» lancé le 13 mai 2007 par 34 associations (qui fait suite à un premier rapport collectif sur «le harcèlement administratif et sécuritaire» (dit «rapport des violations»).

¹ Cette réunion a été organisée par la Ligue des États arabes en relation avec le Réseau arabe des organisations civiles sur la base de l'Initiative arabe pour la liberté associative et des «Principes directeurs de la législation des organisations de la société civile».

Introduction

ENVIRONNEMENT FAVORABLE À LA SOCIÉTÉ CIVILE - «LE CADRE GÉNÉRAL»

1 - Contexte spécifique politique, démocratique et relatif aux droits de l'Homme

Il existe en Israël de nombreuses limites à l'exercice du droit à la liberté d'association, qui sont pour la plupart liées à une discrimination entre les groupes arabes et juifs. La Loi sur les associations de 1980 est l'instrument principal réglemant la création et le fonctionnement des associations dans le pays. Elle établit des limites à l'exercice du droit à la liberté d'association et autorise par exemple le Registrar des associations, qui dépend du ministère de la Justice, à intervenir directement et indirectement dans les activités des associations. Par ailleurs, l'état d'urgence, déclaré en Israël depuis 1948, donne aux organes de sécurité le pouvoir de recourir arbitrairement aux Règlements (de défense) d'urgence de 1945 pour limiter les droits des associations. Alors que cette prérogative a été rarement utilisée dans les faits depuis les années 1990, elle est toujours en vigueur et est utilisée de manière draconienne pour refuser aux individus et aux groupes leur droit à une procédure adéquate, et à une audition et procès équitables. Enfin, la position et les pratiques du gouvernement israélien en tant que Puissance occupante a conduit à de très nombreuses violations du droit à la liberté d'association dans les Territoires palestiniens occupés. Cependant, la question de l'occupation ne sera abordée dans ce chapitre que dans la mesure où elle emporte des conséquences sur des associations exerçant à l'intérieur d'Israël, par exemple à travers l'application de l'Ordonnance sur la prévention du terrorisme de 1948 et la Loi d'interdiction du financement du terrorisme de 2005.

2 - Paysage de la société civile

Depuis les années 1990, le droit à la liberté d'association en Israël s'est renforcé. Au total, environ 40.800 organisations ont été enregistrées en Israël entre 1981 et 2005, dont 23.650 seraient aujourd'hui actives¹. En 2002, le secteur tertiaire

israélien constituait approximativement 13,3% du PIB du pays et employait plus d'un dixième de la population active de la nation. Selon le projet Hopkins du Centre israélien pour la recherche sur le secteur tertiaire qui compare 22 pays, Israël est classé quatrième (derrière les Pays-Bas, l'Irlande et la Belgique) pour la taille de son secteur tertiaire au sein de son économie globale. Le secteur tertiaire en Israël est principalement actif dans quatre domaines : la religion, la culture et l'éducation, la recherche, et les services sociaux et le mécénat. La part des associations actives dans ces domaines s'élève en effet à 83% en 2005. Les fonds publics constituaient la source principale de revenus du secteur tertiaire (52%) en 2002.² Par ailleurs, il faut souligner qu'il n'existe pas de GONGOS en Israël.

3 - Législation

A - Normes internationales relatives à la liberté d'association

Israël est partie aux principales conventions relatives aux droits de l'Homme qui garantissent le droit à la liberté d'association. En particulier, Israël a ratifié le Pacte international relatifs aux droits civils et politiques (PIDCP) en 1991, dont l'article 22 protège le droit à la liberté d'association. Le PIDCP n'a toutefois pas été transposé en droit interne israélien et n'a donc qu'une autorité persuasive.

B - Droit interne

a. Dispositions constitutionnelles

Israël ne dispose pas de Constitution ni de Charte de droits formellement écrite. Au fil des années, la Knesset a adopté une série de lois fondamentales pour délimiter la séparation des pouvoirs. En 1992, deux Lois fondamentales importantes ont ainsi été adoptées : La Loi fondamentale sur la dignité et la liberté humaine³ et la Loi fondamentale sur la liberté professionnelle⁴ qui, pour la première fois, fournissent une protection «quasi-constitutionnelle» à certaines libertés publiques. Cependant, ces Lois fondamentales, que certains experts juridiques israéliens considèrent comme une mini-charte des droits, ne consacrent

¹ A titre d'exemples d'associations de défense des droits de l'Homme, peuvent être cités : le Centre légal pour les droits de la minorité arabe en Israël, l'Association arabe des droits de l'Homme (HRA), B'Tselem, le Comité public contre la torture en Israël (PCATI), ACRI, Physiciens pour les droits de l'Homme, l'Association pour les droits civils en Israël.

² Voir le site internet du Registre des associations qui ne fournit aucune donnée de ce type <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/RashamAmotot> (en hébreu).

³ Disponible à l'adresse : http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic3_eng.htm

⁴ Disponible à l'adresse : http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic4_eng.htm

pas les droits à la liberté d'expression et à la liberté d'association. En conséquence, Israël ne dispose d'aucune loi garantissant constitutionnellement le droit à la liberté d'association.

b. Relations entre la norme internationale et le droit interne

En droit israélien, les traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme ne sont pas contraignants aussi longtemps qu'ils ne sont pas transposés en droit interne.

c. Loi nationale sur les associations

La Loi sur les associations de 1980 est l'instrument principal qui régit la création et le fonctionnement des associations en Israël.

Bien que la liberté d'association soit un droit fondamental, trois types de normes réglementaires en restreignent l'exercice. Le premier type est contenu dans les actes qui réglementent la création et le fonctionnement des associations, sociétés et associations coopératives. Le second type de restrictions est lié aux Règlements d'urgence de 1945 qui ont pour but de prévenir la création ou les activités d'«associations illégales» (les organisations terroristes ou les groupes, considérés par la loi, comme étant une menace pour la sécurité). Le troisième groupe contient les restrictions directes ou indirectes à la liberté de créer des associations professionnelles. Cette étude se concentre sur les deux premiers types de restrictions.

d. La jurisprudence

La Cour suprême d'Israël a reconnu le droit à la liberté d'expression et d'association comme droit fondamental. La décision de principe concernant la liberté d'expression est l'arrêt Kol Ha'am, rendu en 1953⁵. Le premier cas directement lié au droit à la liberté d'association a été soulevé par un groupe arabe qui avait déposé une demande auprès du Registrar des entreprises pour obtenir l'autorisation d'enregistrer leur entreprise, «El-Ard Ltd». En l'espèce, le Cour suprême a jugé en 1964⁶ que la «sécurité de l'état» n'était pas un objectif expressément prévu par la loi, et que le Registrar (compétent pour l'enregistrement des entreprises) ne pouvait donc pas fonder sa décision de refus d'enregistrement sur des considérations de sécurité. La Cour a jugé que le droit à la liberté d'association est un droit fondamental qui ne peut être limité que par une autorisation législative expresse ; en l'espèce, le Registrar est allé au-delà de ses pouvoirs et doit permettre à l'entreprise de s'enregistrer.

Première partie :

CRÉATION ET ENREGISTREMENT

1 - Le système autorise-t-il les associations non déclarées ou non constituées ?

Il n'existe pas d'article de loi interdisant à un groupe de se comporter comme une association sans s'être préalablement enregistré. Les associations enregistrées, comme les associations non enregistrées, peuvent toutes deux entreprendre des activités. Cependant, les associations non enregistrées

n'ont pas la «personnalité juridique» et ne peuvent donc être poursuivies, ni d'ailleurs tenter une action en justice. Elles ne peuvent pas davantage ouvrir un compte en banque ou utiliser des chèques au nom de l'association.

2 - Quelles sont les raisons pour lesquelles l'enregistrement peut-être rejeté? (ex. race, sécurité, religion, politique)

En vertu de l'article 3 de la Loi sur les associations de 1980, «l'enregistrement peut être refusé à une association si celle-ci : (1) nie l'existence d'Israël ; (2) nie le caractère démocratique d'Israël ; ou (3) utilise l'association comme prétexte pour des activités illégales.»

L'article 4 prévoit également que l'enregistrement sera refusé si le nom choisi est «susceptible d'offenser l'intérêt public ou les sentiments du public» (art. 4-a). L'article 4 (a) a été utilisé par le Registrar dans de nombreux cas, en particulier dans des circonstances politiques. De même, ne sera pas enregistrée, l'association dont le nom choisie est «identique ou similaire à un autre nom, et ce pour tromper (1) une association enregistrée en Israël ; (2) une association enregistrée en Israël dont l'enregistrement a été annulé (si deux ans ne se sont pas écoulés depuis l'enregistrement), ou (3) une association qui est en cours d'enregistrement» (4-b). Si une association a été enregistrée en violation de ce qui a été décrit aux paragraphes (a) ou (b) susmentionnés «le Registrar peut lui ordonner de modifier son nom». Si l'association ne se soumet pas «dans un délai raisonnable à compter de la date de l'ordre, le Procureur général de l'État peut demander à la Cour d'ordonner à l'association de changer son nom.» (4-c).

Un précédent significatif en la matière est l'arrêt Nasser de la Cour suprême, par lequel un groupe palestinien et juif avait déposé une demande d'enregistrement d'une association sous le nom «Association israélo-palestinienne pour les droits de l'Homme». Le Registrar a refusé d'enregistrer cette association au motif que l'usage du terme «palestinienne» pourrait induire le public en erreur en laissant entendre qu'Israël reconnaît la Palestine de manière légitime. En l'espèce, la Cour suprême a infirmé la décision du Registrar au motif qu'elle violait le droit fondamental d'une association à choisir son nom.

En pratique le Registrar ne se conforme pas systématiquement à cette jurisprudence pourtant claire. Dans de nombreux cas en effet, il tente, en l'absence de toute base légale, de convaincre les fondateurs de changer le nom de l'association. Ces derniers renoncent souvent à introduire une action en justice contre le Registrar afin de ne pas retarder le processus d'enregistrement.

3 - Quel est le degré de facilité/difficulté de l'enregistrement (notamment délais, coût, nombre de fondateurs) ?

L'article 2 de la Loi sur les associations de 1980 traite de la procédure d'enregistrement d'une association. Les frais d'enregistrement s'élèvent à NIS 773 (US \$185), ce qui est raisonnable.

⁵ (Haute Cour) H.C. 73/53, Kol Ha'am Ltd. v. Minister of Interior, 7 P.D. 871.

⁶ H.C. 241/60, Kardosh v. The Registrar of Companies, 15 P.D. 1151.

(a) «Une demande d'enregistrement d'une association doit être soumise par les fondateurs au Registrar des associations, en mentionnant le nom, les buts et l'adresse en Israël de l'association, ainsi que les noms, adresses et numéros d'identité des fondateurs. Un affidavit sera joint à la demande, signé par les fondateurs et exprimant leur volonté de créer l'association comme il est demandé et leur volonté d'être membre du Comité exécutif de l'association.»

(b) «Après avoir soumis la demande et tant que le groupe n'a pas été enregistré, le Registrar accepte tout changement ou amendement à la demande faite en vertu de l'article (a) qui précède, à condition qu'ils aient été signés par la majorité des fondateurs de la demande originelle; à moins d'être convaincu que la demande de changement ou d'amendement ait été envoyée à tous les fondateurs par courrier recommandé 14 jours avant que la demande ne lui ait été soumise.»

En vertu de l'article 5 de la Loi sur les associations de 1980: «Lorsqu'une demande d'enregistrement a été soumise, conformément à la section 2, le Registrar procédera à l'enregistrement de l'association au Registre des associations, à moins qu'il considère être empêché de le faire en vertu des sections 1, 3 ou 4 (a) ou (b).»

4 - Quel est le degré de facilité/difficulté de l'enregistrement (notamment délais, coût, nombre de fondateurs)

Il y a souvent de longs retards dans l'enregistrement d'une association en Israël.

5 - Existe-il des recours effectifs en cas de refus ou de retard dans l'enregistrement (notamment judiciaire, administratif ?)

«Si le Registrar refuse d'enregistrer une association, les fondateurs peuvent faire appel devant le tribunal de district dans un délai de 30 jours après réception de la notification du refus. Une demande du Registrar en vertu de la section 4 (b) peut être susceptible d'appel dans un délai de 30 jours après réception de la notification de celle-ci.» (Article 6)

Conformément à l'article 5 de la Loi sur les associations de 1980, le Registrar ne peut refuser une demande d'enregistrement que pour les raisons visées aux articles 3 et 4 de la loi. Celle-ci ne fixe pas de délai pour la réponse à une demande d'enregistrement, mais la Loi sur les amendements aux arrangements administratifs (décisions et explications) de 1958 disposant que tout organe administratif doit motiver sa décision dans un délai de 45 jours, il en résulte que le Registrar doit en principe, lui aussi, motiver ses décisions dans ce délai. En pratique, cependant, cette exigence administrative est mal connue ; la Loi sur les associations de 1980 ne fixant pas de délai spécifique, le Registrar prend souvent sa décision au-delà des 45 jours. Juridiquement, l'absence de réponse du Registrar sous 45 jours peut être considérée comme un refus d'enregistrement et les fondateurs ont dans ce cas le droit de saisir le tribunal de district. Pareillement, si le Registrar notifie son refus d'enregistrer l'association (ou d'accepter le nom

demandé), les fondateurs peuvent, dans les 30 jours suivant la notification, faire appel de la décision devant le tribunal.

6 - L'enregistrement entraîne-t-il l'obtention automatique d'une personnalité juridique distincte?

La "personnalité morale" n'est pas acquise par l'enregistrement, mais par la publication de l'association dans le Bulletin officiel. Les articles 7, 8 et 8(A) de la Loi sur les associations de 1980 disposent que lorsqu'une association est enregistrée, le Registrar doit publier une notification à cet effet dans le Bulletin officiel et délivrer une attestation d'enregistrement à l'association. Celle-ci sera alors compétente pour tout droit, obligation et acte juridique. Par ailleurs, l'article 8(A) (un amendement à la loi de 1996) ordonne à l'association d'utiliser son nom complet dans tous les documents, brochures, publications et signalétiques et d'ajouter l'un de ces trois termes après son nom : association, association enregistrée ou l'abréviation AE. Il semble que l'article 8(A) ait été ajouté à la loi afin de distinguer entre les associations enregistrées et non enregistrées.

7 - Existe-t-il d'autres alternatives viables si le droit de créer et d'enregistrer librement une association est dénié ? (notamment l'enregistrement d'une société privée, d'une fiduciaire, d'un «Wakf»)

Deux autres types d'organisations sans but lucratif existent, chacune avec ses propres exigences en matière de création, d'adhésion et d'objectifs publics : les entreprises privées au bénéfice du public, réglementées par la Loi sur les entreprises de 1999, et les sociétés coopératives, réglementées par l'Ordonnance sur les sociétés coopératives de 1933.

Deuxième partie :

DISSOLUTION ET SUSPENSION

1 - Quelles sont les causes/motifs de dissolution? De suspension ?

Une association peut être dissoute de deux façon : volontairement par les membres de l'association eux-mêmes ou involontairement par décision judiciaire.

a) Dissolution volontaire (Articles 43-48 de la Loi sur les associations (1980)) - L'assemblée générale, convoquée en bonne et due forme par le comité exécutif, peut décider aux deux tiers de la majorité de ses membres de dissoudre l'association. La loi ne dit rien sur les circonstances et les conditions dans lesquelles l'assemblée générale peut utiliser son pouvoir de dissoudre l'association, laissant ainsi une totale liberté aux membres de décider du motif de dissolution.

b) Dissolution involontaire - dissolution par décision judiciaire (Articles 49-54 de la Loi sur les associations (1980))

Selon l'article 49 de la Loi sur les associations, «Le Tribunal de district peut ordonner la dissolution de l'association dans un des cas suivants :

(1) Les activités de l'association sont menées d'une manière contraire à la loi ou contraire à ses buts ou règlements internes ; (2) les buts de l'association visent à la négation de l'existence ou du caractère démocratique de l'Etat d'Israël ; (3) Un enquêteur nommé conformément à la section 40 a recommandé la dissolution de l'association ; (4) L'association est dans l'incapacité de payer ses dettes ; (5) Le tribunal a jugé qu'il était équitable et juste que l'association soit dissoute.»

2 - Quelles autorités prononcent-elles ces décisions? (rôle du pouvoir judiciaire, exécutif...)

Seul le tribunal de district peut prononcer la dissolution (involontaire) d'une association, sur demande du procureur général ou du *Registrar* (art. 50-a). Pour les cas 1, 3, et 4 de l'article 49, le *Registrar* doit avertir par écrit l'association qui, si elle ne remédie à la situation dans un délai raisonnable après réception de l'avertissement, sera dissoute par le tribunal. L'article 49-2, ne requiert, pour sa part, aucune notification préalable.

3 - Existent-ils des voies de recours et d'appel effectives?

Toute personne (partie ou tiers) s'estimant lésée par la décision portant dissolution peut en faire appel devant la Cour suprême (art. 52).

4 - Règles spéciales

Code pénal israélien

Le Code pénal israélien interdit aussi les «associations illégales» qui sont strictement définies. Il peut concerner des associations enregistrées ou non enregistrées. Les associations illégales sont définies par le Code pénal israélien comme tout groupe de personnes qui, «par leurs règlements, leur propagande ou autre, préconise, incite ou encourage à la subversion de l'ordre politique par la révolution ; le renversement par la force ou la violence le gouvernement légitime d'Israël ou de tout autre État ; ou la destruction ou l'atteinte à la propriété de l'État.» Les individus identifiés comme étant membres de telles associations relèvent essentiellement des crimes de haute sécurité (art. 145-1 du Code pénal, 1977) et encourrent des peines de trois ans d'emprisonnement (art. 146). Effectuer des paiements, allouer des fonds ou publier des écrits en faveur ou dans l'intérêt d'une de ces associations illégales est considéré comme un délit, passible d'une peine de six mois d'emprisonnement (art. 148).

Les Règlements (de défense) d'urgence - 1945

L'État peut également utiliser les Règlements (de défense) d'urgence de 1945 pour suspendre et déclarer un groupe comme «association illégale». En vertu du Règlement 84, le ministre de la Défense peut discrétionnairement déclarer toute association enregistrée ou non enregistrée en tant qu'«association illégale» en cas de violations graves de la sécurité (à savoir l'incitation ou l'encouragement au renversement de l'ordre politique ou du gouvernement d'Israël par la force ou la violence ; la

propagation du mépris du gouvernement ou des ministres à qualité officielle ; la destruction ou l'atteinte à la propriété du gouvernement ; ou la réalisation d'actes de terrorisme contre le gouvernement d'Israël ou ses représentants).

Israël a eu recours aux Règlements (de défense) d'urgence de 1945 de manière extensive contre la minorité arabe, en particulier sous le régime militaire (1948-1966). Ils ont aussi été utilisés par l'ancien Premier ministre Menachem Begin dans les années 80 pour interdire la tenue d'une conférence organisée par des leaders arabes. Depuis les années 1990, le recours aux Règlements (de défense) d'urgence de 1945 contre des citoyens israéliens pour dissoudre des associations est rare. Cependant, l'article 84 susmentionné est fréquemment utilisé pour déclarer illégales des organisations en dehors d'Israël (comme le Hezbollah) afin d'interdire aux résidents et citoyens d'Israël d'entrer en contact avec ces groupes pour en devenir membres ou pour des finalités financières.

Ordonnance sur la prévention du terrorisme - 1948⁷

L'article 1 de l'Ordonnance sur la prévention du terrorisme de 1948 définit une organisation terroriste comme «un groupe de personnes ayant recours, dans ses activités, à des actes de violence, ou à des menaces de recourir à de tels actes de violence, dans le but de causer la mort ou d'infliger des blessures à une personne». Être actif au sein d'une organisation terroriste est passible de vingt ans d'emprisonnement, et être membre d'un tel groupe est passible d'une peine de cinq ans au maximum. L'Ordonnance interdit aussi : le soutien ou l'encouragement à une organisation terroriste, la possession de matériel de propagande venant d'une telle organisation, la mise à disposition de la propriété pour une organisation terroriste ou ses membres, l'identification à une telle organisation par l'affichage de son drapeau ou de ses symboles, ses slogans ou ses hymnes.

«Le gouvernement peut, par notification dans le Bulletin officiel, déclarer un groupe particulier de personnes comme organisation terroriste». Selon la loi, cette notification «pourra être utilisée dans toute action en justice comme preuve du caractère terroriste d'un groupe de personne, en l'absence de preuve du contraire.» Ainsi, le pouvoir exécutif est autorisé à déclarer à tout moment qu'une association est une «organisation terroriste», sur le fondement de son seul pouvoir discrétionnaire et sans débat contradictoire. Ce pouvoir, qui ne tire pas sa source d'une législation expresse, est incompatible avec un État de droit.

L'Ordonnance sur la prévention du terrorisme de 1948 n'a jamais été utilisée pour déclarer illégale une association arabe en Israël. L'État a plutôt eu recours au Règlement d'urgence (de défense) de 1945 pour rendre illégale des associations arabes. L'Ordonnance sur la prévention du terrorisme a été utilisée contre des citoyens arabes d'Israël, comme MK Dr. Azmi Bishara en 2001, et des organisations juives en Israël, comme Lehi (qui était dirigée par l'ancien Premier ministre Menachem Begin avant la fondation de l'État), et les mouvements racistes «Kach» et «Kahane Chai» dirigés par le Rabbin Meir Kahane.

⁷ Disponible en anglais à l'adresse : http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/1900_1949/Prevention%20of%20Terrorism%20Ordinance%20No%2033%20of%205708-19

La Loi d'interdiction du financement du terrorisme - 2005

En 2005, Israël a adopté une nouvelle loi intitulée «Loi d'interdiction du financement du terrorisme». Cette loi criminalise toute aide ou assistance humanitaire aux Palestiniens dans les Territoires palestiniens occupés (TPO). L'article 8 de cette loi dispose que toute action relative à la propriété, utilisée pour faciliter, promouvoir, financer, rémunérer des actes terroristes est un crime passible de dix ans d'emprisonnement. La Loi dispose que «*rémunérer des actes terroristes*» comprend aussi la situation dans laquelle le bénéficiaire des fonds n'a pas commis, ou intention de commettre, d'acte terroriste. Selon la loi, peut être criminalisé un individu ou une association qui transfère, directement ou indirectement, des fonds à tout groupe désigné comme organisation terroriste, même si les fonds n'ont pas été utilisés pour commettre un acte terroriste ou n'ont pas été prévu à cette fin. A titre exemple, dans le cas *Sheikh Raed Salah*, des associations islamiques avaient envoyé des fonds à des familles démunies à Gaza dans un but humanitaire. Bien que l'argent n'ait pas été utilisé et n'était pas censé être utilisé pour des actes de terrorisme, l'État a pu maintenir ses poursuites pénales arguant que les individus et associations auraient dû «prévoir» que ces fonds pourraient financer une organisation terroriste du simple fait que les bénéficiaires des fonds appartenaient au Hamas, au Jihad islamique et à une autre organisation palestinienne déclarée comme association terroriste par le gouvernement israélien.

L'Ordonnance sur la prévention du terrorisme de 1948 et la nouvelle Loi d'interdiction du financement du terrorisme de 2005 ont en commun le fait qu'un individu ou une association ne peut recevoir de fonds ou transférer de fonds, même dans des situations n'ayant aucun lien avec des questions de sécurité.

Troisième partie :

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

1 - Quelle marge de liberté est donnée aux membres pour rédiger et modifier leur propre statut et règlement intérieur et pour définir leur propre objet ? (ces documents sont-ils imposés ? Jusqu'à quel point ?)

La Loi sur les associations de 1980 exige de toute association qu'elle adopte un règlement intérieur. En vertu de l'article 10 de ce texte, si une association n'a pas édicté de règlement intérieur, le modèle en matière de règles d'association inscrit dans la Loi sur les associations de 1980 (Programme - Section 10) s'applique d'office.

En vertu des articles 11 et 12 de la Loi sur les associations, une association peut librement modifier ses buts, son nom ou son règlement intérieur par un vote à la majorité des membres de l'assemblée générale. Ces changements doivent être soumis au Registrar et sont validés lorsque celui-ci les a acceptés.

2 - Quel est le degré de liberté des membres d'adhérer ou de quitter l'organisation ?

Tout adulte a le droit de devenir membre d'une association (articles 15-18 de la Loi sur les associations de 1980).

Le droit de quitter une association est aussi garanti, sous réserve de notification préalable dans un délai raisonnable. Toute association a le droit de définir ses propres règles pour l'admission, le départ et l'exclusion d'un membre. Le départ d'un membre est soumis à une simple notification, tandis que l'exclusion ne peut se faire que pour les raisons décrites dans le règlement intérieur et après audition du membre sujet à exclusion.

3 - Y a-t-il des ingérences dans les organes de gestion concernant notamment la présence aux réunions (assemblées générales, CA) de «superviseurs» ?

L'article 19 de la Loi sur les associations dispose que toute association doit avoir trois institutions ou organes de décision : une assemblée générale, un comité exécutif et un comité de contrôle. Elle peut avoir des institutions supplémentaires en vertu des dispositions de son règlement intérieur. Les articles 32-34 décrivent les responsabilités et les pouvoirs des organes directeurs ainsi que les règles concernant les conflits d'intérêt. La loi prévoit donc des exigences détaillées pour la structure des associations.

4 - Y a-t-il des restrictions (en droit ou en fait) qui promeuvent, limitent ou interdisent la participation des femmes aux organes associatifs (notamment au CA) ? Non.

5 - Y a-t-il des ingérences dans la liberté des associations de décider de leurs projets et activités ? Si oui, comment et pourquoi ?

Voir 5^{ème} partie : Contrôle, gouvernance et transparence

6 - Le droit de l'association de se réunir ou d'organiser librement des réunions publiques ou privées ou de se déplacer librement (y compris hors des frontières) est-il restreint d'une manière ou d'une autre ? Non.

7 - Les associations sont-elles soumises à des limitations particulières quant à leur droit de communiquer librement (notamment l'accès aux médias, les publications et le développement de sites Internet) ? Non.

8 - La liberté des associations de coopérer et de travailler en réseau avec d'autres associations est-elle limitée (au niveau national comme international) ? Non.

9 - L'avis ou la participation des associations sont-ils recherchés lorsque des décisions d'intérêt public doivent être prises ? Quels sont la nature et le degré de ces consultations ? Non.

Quatrième partie : FINANCEMENT ET FISCALITÉ

1 - Y a-t-il des limitations particulières concernant l'obtention de financements étrangers ?

De nombreux projets de loi ont été introduits à la Knesset au fil des années visant à interdire ou à fortement restreindre les possibilités qu'ont les associations de recevoir des fonds de l'étranger. Les partisans de ces projets estiment que des exigences plus sévères sont nécessaires pour des questions de transparence et de responsabilité. Aucun de ces projets n'a toutefois débouché sur une loi.

2 - Les associations ont-elles droit à des avantages fiscaux ? Sous quelles conditions ?

L'Ordonnance sur l'impôt sur le revenu accorde certaines exemptions aux « institutions publiques » en matière d'imposition du revenu. Une association doit remplir six critères pour pouvoir bénéficier d'une exemption d'impôt : «(1) elle ne doit pas nécessairement être une association, mais elle doit consister en un groupement de personne ; (2) elle doit avoir au moins sept membres ; (3) la majorité des membres ne doivent pas avoir de lien de parenté entre eux ; (4) l'organisation doit poursuivre un but d'intérêt public ; (5) les revenus et ressources de l'organisation doivent avoir été utilisés dans ce même but d'intérêt public ; (6) l'organisation doit fournir des rapports annuels décrivant ses dépenses, ressources et revenus afin de garantir le respect de son but d'intérêt public.»

Le «but d'intérêt public» est largement défini et comprend des activités liées à la religion, la culture, la science, la santé, les services sociaux et le sport, ainsi qu'à tout autre but d'intérêt public reconnu comme tel par le ministère des Finances.

Selon la Loi sur la TVA de 1975, les associations sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (15,5%) pour leur achat de fournitures matérielles et de services. Cependant, la Loi sur la TVA dispose que les organisations ayant des activités non commerciales sont exemptées de TVA sur les revenus.

L'Ordonnance sur l'impôt sur le revenu accorde des avantages fiscaux pour les donations faites à des institutions publiques. Pour bénéficier de ces avantages, l'association doit remplir les conditions suivantes : «(1) l'organisation doit correspondre à la définition d'*institution publique*» au sens de l'Ordonnance sur l'impôt sur le revenu ; et (2) l'organisation doit être homologuée par la Commission des finances de la Knesset.» Les donateurs individuels peuvent bénéficier d'une baisse de 30% de leurs impôts totaux. Seul un petit nombre d'organisations jouissent de ce statut, la législation fiscale a donc un effet dissuasif sur la contribution des individus aux associations⁸.

Une étude du Centre Mossawa (*Advocacy Center for Arab Citizens of Israel*) a démontré que le budget de soutien gouvernemental atteint près de 2,5 milliards de NIS (environ 600 millions USD) par an, mais les associations arabes ne bénéficient que d'une partie

négligeable de ce montant. Le ministère de la Santé a attribué seulement 0,6% de son budget de soutien à des associations arabes en 2003, et 1,5% en 2005 ; le Fonds d'héritage du ministère de la Justice a, quant à lui, alloué 0,5% de son budget aux associations arabes. Selon Mossawa, les dizaines de critères qui déterminent l'attribution des financements discriminent de manière flagrante les associations arabes.⁹ En conséquence, la plupart des associations arabes en Israël sont entièrement dépendantes de financements étrangers et de donateurs individuels pour leurs activités.¹⁰

3 - Les associations ont-elles accès à des fonds publics ?

Comment ? Ces procédures donnent-elles lieu à discrimination ?

Les associations peuvent bénéficier de fonds publics. Cependant, le *Registrar* des associations a fixé une nouvelle procédure et de nouvelles exigences en 1999 qui ne sont pas décrites dans la Loi sur les associations de 1980 et qui s'appliquent spécifiquement aux associations désirant recevoir des financements de l'État pour leurs activités ou des exemptions d'impôts. Cette procédure autorise le *Registrar* à examiner de manière minutieuse les dépenses financières d'une association dans le but de délivrer une «attestation de bonne gouvernance» sans laquelle une association ne peut recevoir de fonds publics. Il n'y pas de critères clairs et objectifs pour obtenir une attestation de bonne gouvernance dans les lois fixant les pouvoirs du *Registrar*. La procédure d'obtention de l'attestation est souvent longue et n'est sujet à aucun délai légal.

Le site Internet du Registre des associations mentionne les statistiques suivantes pour 2005 concernant les attestations de bonne gouvernance : 2.500 associations ont été soumises à un examen normal ; 767 associations ont été soumises à un examen poussé ; 7.832 associations ont obtenu une attestation à l'issue d'une longue procédure ; et 1.942 associations se sont vues refuser l'attestation.¹¹

Cinquième partie: CONTRÔLE, GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE

1 - Quelles sont les autorités de contrôle surveillant les associations? (ex. tribunaux, ministères, organes indépendants, appareil sécuritaire)? Dans quelle mesure les activités de ces autorités sont-elles compatibles avec le principe de liberté (cf. Principe 16 de la Déclaration) ?

L'article 38A de la Loi sur les associations de 1980 (amendé en 1996) porte sur la communication de différents documents relatifs aux activités de l'organisation à ses organes exécutifs : «une copie du rapport financier accompagné des recommandations du comité de contrôle ou de l'enquêteur avec son attestation et ses commentaires». L'article 38A (a) dispose que l'association a l'obligation de fournir au *Registrar*, à sa demande et pour une période fixée par lui, tout document ou

⁸ Voir : http://www.usig.org/countryinfo/israel.asp#Tax_laws

⁹ Jack Khoury, "Gov't funding for nonprofits to be assessed for anti-Arab discrimination", Haaretz English edition, 26 janvier 2007.

¹⁰ Voir Ittijah (Union des organisations communautaires arabes) : <http://www.ittijah.org/inside/ngos.html>.

¹¹ Voir : <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/RashamAmutot> (en hébreu).

information complémentaire qu'il juge nécessaire afin de clarifier les informations contenues dans le rapport financier qui lui a été remis.

Ces dispositions donnent à l'État, par le biais du *Registrar*, un pouvoir de contrôle des activités des associations qui peut sérieusement menacer leur indépendance. Sur la base de ces dispositions, le *Registrar* peut s'enquérir de toute activité menée par une association. Par ailleurs, selon l'article 39 (b), «les documents transmis au *Registrar* en vertu des articles 2, 10 ou 38 peuvent être librement inspectés par toute personne au bureau du *Registrar*». Avec ces contrôles, l'indépendance des associations risque d'être sérieusement compromise, en particulier dans une société divisée où se produisent de sévères violations des droits de l'Homme.

L'article 40 de la Loi sur les associations de 1980 donne un pouvoir supplémentaire au *Registrar* : il peut ouvrir une enquête sur la gestion de l'association, son fonctionnement et ses activités financières. L'enquêteur, nommé par le *Registrar*, peut poser toutes questions, entendre des témoins au sein et à l'extérieur de l'association, et examiner tout document en lien direct ou indirect avec l'association.

Le pouvoir du *Registrar* d'ordonner une enquête d'une telle ampleur a des effets négatifs sur l'indépendance des associations :

A. À travers l'exercice de ce pouvoir, l'État peut avoir accès à toute décision d'une association et aux employés ou membres responsables de ces décisions. Ceci pose un problème très important aux organisations de défense des droits de l'Homme qui tentent de conserver une certaine distance vis-à-vis de l'État afin de pouvoir assurer son rôle de dénonciation de violations des droits de l'Homme.

B. Le processus d'enquête peut être très long et peut totalement paralyser les activités de l'association.

C. Le fait que le *Registrar* possède un tel pouvoir peut amener les associations à taire leurs revendications par crainte d'enquête. L'article 40 décrit les situations dans lesquelles le *Registrar* peut avoir recours à ce type d'investigations. L'article 40 (b) prévoit une exception pour les associations à but religieux, pour lesquelles le *Registrar* doit consulter le Directeur général du ministère des Affaires religieuses (en général contrôlé par des partis religieux juifs). Ainsi, les associations religieuses, qui appartiennent pour la plupart à des groupes religieux juifs, se voient accorder davantage de privilèges par la loi que d'autres associations. Il faut relever que de nombreuses associations religieuses juives reçoivent un soutien financier considérable de la part de l'État. Il n'y a aucune justification à l'attribution de ces privilèges aux associations religieuses.

L'article 41 (a) autorise le *Registrar* à faire peser tout ou partie des frais de l'enquête sur l'association, les membres du comité ou les personnes ayant demandé l'ouverture de l'enquête.

L'article 41 (b) dispose qu'une association peut faire appel au ministère de l'Intérieur pour contester la décision du *Registrar* dans un délai de 14 à compter du jour où la décision lui a été notifiée. L'enquête peut avoir des conséquences graves et

même mener, selon l'article 49(3), à la dissolution de l'association par le tribunal de district sur la base des recommandations de l'enquêteur.

En août 2002, le *Registrar* des associations a notifié à Adalah son intention de nommer un enquêteur sur ses activités. Au moment où l'enquête a été ouverte, Adalah était engagée dans plusieurs affaires célèbres ; Adalah avait, en particulier, présenté de nombreuses plaintes devant la Cour Suprême concernant les incursions de l'armée israélienne dans des villes palestiniennes des TPO ; avait représenté Cheik Ra'ed Salah, chef du Mouvement islamique en Israël, qui s'était vu interdire de quitter Israël pour une période de six mois sur la base de «preuves secrètes» ; défendait également un membre de la Knesset, Dr. Azmi Bishara, chef de l'Assemblée nationale démocratique (parti Balad), poursuivi pénalement notamment pour un discours dans lequel il avait critiqué la politique d'Israël au Sud-Liban et dans les TPO. En 2002, les bureaux d'Adalah ont été cambriolés et des ordinateurs volés. Personne n'a jamais été poursuivi ni mis en examen pour cette effraction. En septembre 2002, Adalah a introduit un recours auprès du ministre de l'Intérieur dénonçant l'attitude du *Registrar* comme arbitraire, illégale, discriminatoire et motivée par des considérations politiques. Le 7 février 2004, le ministère de l'Intérieur a accepté le recours d'Adalah. Dans sa décision, le ministre de l'Intérieur a reconnu : «*en vertu de l'opinion du Conseiller juridique du Ministère de l'Intérieur, les prétentions de l'organisation (Adalah) concernant ses buts, y compris les fonds reçus de la Société Gallée, sont toutes admises.*»

2 - Les comptes financiers les autres informations sont accessibles d'une manière transparente au public ? Non.

3 - Quelles sont les peines (ex. pénales, amendes, etc.) et mesures coercitives appliquées en cas de violation?

Selon l'article 64 de la loi sur les associations de 1980 «*Toute personne liée la violation des dispositions 18, 23, 29, 35, et 38 de la loi se verra imposer une amende de NIS 1,000*» (soit environ 250 USD).

L'article 64 prévoit aussi qu'un membre d'une association, un membre du comité de contrôle ou l'enquêteur encourrent une peine de trois ans d'emprisonnement dans les cas suivants : «(1) *fourniture d'une réponse ou information fautive à une question posée en vertu de cette loi ; (2) poursuite des activités de l'association dans le but de commettre une fraude lorsque la dissolution de l'association a été ordonnée.*»

L'article 65 donne le pouvoir au ministre de l'Intérieur, après approbation de la Commission sur le droit et la justice de la Knesset, d'exempter de l'application de la Loi sur les associations de 1980 des catégories spécifiques d'associations. Le ministre de l'Intérieur peut également adopter, en vertu de l'article 66, des règlements sur toute question relative à la mise en œuvre de la loi y compris les frais devant être perçus par le *Registrar*. Le ministre de la Justice peut adopter tout règlement pour fixer les procédures judiciaires en relation avec cette loi.

IL EST DEMANDÉ AU GOUVERNEMENT ISRAËLIEN DE :

1. Concernant la situation politique, démocratique et des droits de l'Homme

- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les normes et principes contenus dans les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par Israël et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations unies en la matière ;
- Abroger les Règlements (de défense) d'urgence de 1945 qui limitent arbitrairement le droit des associations ; à défaut, de ne pas utiliser cette réglementation pour dissoudre les associations sans un procès équitable ;
- Abolir la possibilité pour le gouvernement de qualifier une association d'«organisation terroriste» sans preuves formelles, telle que reconnue par l'Ordonnance sur la prévention du terrorisme de 1948 ;
- Abroger la Loi d'interdiction du financement du terrorisme de 2005 contraire aux principes fondamentaux de droit pénal (en particulier, s'agissant de «l'intention»).

2. Concernant de la législation et la pratique relatives aux associations et organisations de la société civile

Constitution et enregistrement

- S'assurer que le refus d'enregistrement d'une association sur le fondement de l'article 4 de la Loi sur les associations (restriction sur le nom de l'association) ne repose pas sur des considérations arbitraires ou sur des ingérences pouvant porter atteinte à la liberté d'association ;
- S'assurer que le délai entre le dépôt de la demande d'enregistrement et la délivrance du récépissé est raisonnable ; à défaut, le Registrar devrait établir un règlement assurant une procédure d'enregistrement simple et rapide.

Organisation et action

- Annuler les articles 38(A) et 38(A)(a) qui donnent au Registrar le pouvoir de requérir tout document d'une association, cette prérogative constituant une interférence illégitime dans les activités des associations ;
- Annuler l'article 40 qui donne au Registrar la possibilité de nommer un enquêteur, habilité à s'enquérir des activités, de la gestion, du fonctionnement et des finances des associations. Si une association est soupçonnée de violer la loi, l'enquête de police doit respecter les principes généraux du droit pénal ;
- Garantir et respecter la liberté de mouvement, corollaire de la liberté d'association.

Financement et fiscalité

- Abolir l'obligation pour les associations de payer la TVA pour tous leurs achats et services ainsi que l'impôt de l'employeur imposé aux seules associations ;
- Définir des critères clairs régissant l'accès des associations aux financements publics ;
- Accorder à toutes les associations le bénéfice des exemptions fiscales et octroyer des avantages fiscaux aux individus et entreprises qui font des dons aux associations.

Introduction

ENVIRONNEMENT FAVORABLE À LA SOCIÉTÉ CIVILE - «LE CADRE GÉNÉRAL»

1 - Contexte spécifique politique, démocratique et relatif aux droits de l'Homme

L'émergence de la société civile jordanienne est récente eu égard à l'accession du Royaume Hachémite de Jordanie à l'indépendance en 1946. Comme dans d'autres pays de la région, les facteurs politiques et les guerres fréquentes ont joué un grand rôle dans la formation de la société civile en Jordanie. Le rôle des associations s'est dans un premier temps limité au domaine caritatif et de l'assistance humanitaire avant, peu à peu et suivant en cela l'évolution de la vie sociale, de s'étendre à de nombreux aspects sociaux et culturels.

L'adhésion de la Jordanie aux conventions et traités internationaux, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et celui relatif aux droits économiques sociaux et culturels a permis d'ouvrir de larges secteurs de la société jordanienne aux concepts des droits de l'Homme (notamment au droit d'association) et à leur faire prendre conscience de leur rôle en tant que partenaires essentiels du gouvernement dans le développement de la société.

L'abolition de la loi martiale en 1989 a entraîné le retour vers le processus démocratique tout en donnant une impulsion à la participation des citoyens ordinaires à la vie de la société. La levée de la loi martiale a aidé à renforcer la stabilité institutionnelle, indispensable pour que la société puisse se bâtir.

L'environnement actuel en Jordanie permet aux organisations de la société civile de travailler et de se développer tout en offrant une certaine marge de manœuvre en matière de liberté et de démocratie qui favorise le travail de ces organisations. Néanmoins, les réformes actuellement mises en œuvre par la Jordanie, notamment les programmes de privatisation de l'économie, ont un impact négatif sur les infrastructures sociales du pays, alors que la «guerre contre le terrorisme» a conduit à la limitation des libertés publiques.

Les lois relatives à la liberté d'association ont été amendées de

manière à donner au ministère de l'Intérieur un contrôle accru sur le droit de réunion. Récemment, le gouvernement a adopté de nouvelles lois, dont la Loi sur la lutte contre le terrorisme, qui lui confèrent des possibilités plus larges de contrôle et d'interférence dans les activités des organisations de la société civile. Des dispositions restrictives ont également été insérées dans la Loi sur les partis politiques afin de limiter leur liberté d'action. Par ailleurs, des tentatives ont été menées pour modifier la Loi sur les associations professionnelles dans un sens restrictif pour le travail des associations.

Il y a lieu de souligner que le gouvernement proclame sans relâche son attachement aux principes de l'État de droit même si les lois qu'il édicte comportent des dispositions contraires aux principes et normes énoncés dans les instruments et conventions internationaux ratifiés par la Jordanie ainsi que l'esprit de la Constitution jordanienne.

2 - Paysage de la société civile

Les statistiques officielles indiquent qu'il y a au sein de la société civile plus de 2.000 organisations dont 800 associations caritatives, 300 institutions culturelles, 45 centres d'études, de recherches, de formation ou d'orientation sociale et psychologique, et plus de 35 ONG étrangères. Actuellement, les partis sont au nombre de 23, dont certains regroupés en fédérations.

En matière de répartition géographique, les données statistiques révèlent que 32,3% de ces organisations sont basés à Amman, 12,8% à Irbid, 6% à Balqa, 8% à Zarqâ¹, 7% à Mafraq, 5% à Al Karak et enfin 4% à Maane, Ajloun, Toufayla et Madba¹.

Conformément à la loi, les associations sont des «institutions qui, sur la base du volontariat, offrent un service ou exercent une activité susceptible d'améliorer la qualité de vie des citoyens dans la société sur le plan culturel, éducatif, sanitaire, sportif, spirituel, social ou artistique». La loi opère une distinction entre les associations caritatives, les institutions sociales, les institutions de type ordinaire, les associations étrangères et les institutions constituées en vertu des lois spéciales et revêtant le caractère d'organisations non gouvernementales.

¹ Ali El Balouna : «Le rôle de la société civile dans le développement global», Direction des études et des sondages.

Les associations caritatives relèvent du ministre du Développement social, tandis que les associations ordinaires, tels les clubs sportifs, culturels, sociaux ou les mouvements de scouts, dépendent pour leur part du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Culture et la Jeunesse.

En Jordanie, de nombreux types d'association œuvrent dans le domaine des droits de l'Homme et des libertés publiques :

Il existe de nombreuses associations qui se consacrent à la défense des droits de l'Homme en général, par exemple l'Organisation arabe des droits de l'Homme, l'Organisation jordanienne des droits de l'Homme, l'Association jordanienne des droits de l'Homme, le Centre al-Qanoun des droits de l'Homme, le Centre d'Amman pour les droits de l'Homme, le Centre Adala et le Centre de développement et de la primauté de l'État de droit.

Il n'y a pas d'organisation spécifiquement spécialisée dans la lutte contre la torture, et ce en dépit de la dégradation de la situation dans les prisons jordanienues, décrite dans les rapports 2005 et 2006 du Centre national des droits de l'Homme qui documentent des cas de torture et d'extorsion d'aveux sous la contrainte.

De nombreuses associations œuvrent pour la protection de groupes vulnérables, notamment en matière de défense des droits des femmes² ou des enfants³. Certaines organisations travaillent dans le domaine de la culture⁴ ou de la protection de l'environnement⁵ tandis que d'autres sont à caractère religieux (musulman ou chrétien)⁶.

Beaucoup d'organisations sont des GONGOs ou «*NGO royales*», qui ont un caractère mixte. Formellement non gouvernementales, elles sont en fait créées par le gouvernement en vertu de lois spéciales et les membres de leur conseil d'administration sont souvent nommés par le pouvoir. Bien souvent, elles sont dirigées par une personnalité de la famille royale⁷.

3 - Législation

a) Les conventions internationales ratifiées par le Royaume Hachémite de Jordanie

La Jordanie a adopté la plupart des conventions internationales, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (16.12.1983).

b) La Constitution jordanienne

L'article 16 de la Constitution jordanienne garantit le droit de réunion et d'association. La Charte nationale a réaffirmé ce droit constitutionnel à l'article 10 de son chapitre V sur le Domaine Social.

c) Les lois

Depuis 1976, l'État jordanien a abrogé la loi ottomane libérale de 1909 qui se basait sur le système déclaratif.

Les gouvernements successifs ont promulgué différentes lois régissant l'action des associations, la dernière en date étant la Loi sur les associations et les entités sociales n° 33 de 1966, modifiée par la Loi n° 2 de 1995 encore en vigueur à ce jour.

Il existe d'autres lois et règlements relatifs à la constitution et l'organisation de l'activité des organisations de la société civile dont les plus importants sont : la Loi n°7 de 2004 sur les réunions publiques, le Code du travail qui régit les activités syndicales, la Loi sur les associations coopératives, la Loi sur les partis et les associations politiques, le nouveau Code des sociétés de 1997 et les lois sur les syndicats professionnels.

Première partie : CONSTITUTION ET ENREGISTREMENT

1 - Le système autorise-t-il les associations non déclarées ou non constituées ?

Le système jordanien n'autorise pas les associations non déclarées. Le Code pénal considère que les associations qui n'obtiennent pas d'autorisation sont «*des associations de malfaiteurs ou des associations illégales*». Selon la jurisprudence, la non-conformité à la loi constitue un délit et non un crime⁸.

2 - Le système d'enregistrement est-il fondé sur une autorisation ou sur une simple déclaration ?

Pour la constitution d'une association ou d'une institution, la Loi sur les associations et les entités sociales exige l'obtention d'une autorisation écrite du ministre concerné. Ce dernier détient un pouvoir discrétionnaire d'enregistrer ou de refuser l'enregistrement de l'association ou de l'institution. Toutefois, à défaut de réponse ou de demande d'informations complémentaires du ministre dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande, l'association est autorisée à commencer ses activités comme si elle était dûment enregistrée (article 12 de la loi). L'article 6.2 de la même loi donne au ministre la possibilité de solliciter l'opinion du Gouverneur sur

² Le Comité national pour les affaires de la femme, la Fédération des comités de femmes, l'Union des femmes jordanienues (un organisme sous tutelle du ministère de l'Intérieur), Sisterhood is Global Institute (SIGI), l'Association jordanienne de défense des victimes de violences familiales, le Centre d'assistance juridique et sociale aux femmes (Zarqâ)

³ Notamment l'Union de la femme jordanienne qui met en œuvre un programme de «*Maison d'accueil de l'enfant*» et l'association Coast Quest.

⁴ La Ligue des écrivains jordanienues (1974), la Ligue des comédiens de théâtre (1977), la Ligue des artistes (1977), le Pen Club, la Fondation Abdelhamid Schuman, etc.

⁵ Le Comité pour la protection de l'environnement, l'Association nationale pour l'environnement et la vie sauvage, l'Association jordanienne de lutte contre la désertification, etc.

⁶ Le Conseil des associations islamiques. Les associations chrétiennes œuvrent dans un cadre confessionnel régi par leur propre doctrine ecclésiastique.

⁷ C'est le cas notamment de la Fondation Nour Al Houssein, du Conseil national des affaires familiales, de la Commission nationale des affaires de la femme, du Fonds «*Roi Abdallah pour le développement*» et du Conseil supérieur des citoyens.

⁸ Arrêt de la Cour d'appel n° 1991/240.

la demande d'enregistrement d'une association. Ce dernier est alors tenu d'y répondre sous 30 jours.

3 - Quelles sont les raisons pour lesquelles l'enregistrement peut-être rejeté? (ex. race, sécurité, religion, politique)

Le plus souvent, le refus d'enregistrement est motivé par l'existence d'infractions légales. En général, les associations visées par le refus sont celles qui militent en faveur de politiques considérées comme d'opposition. En mars 1997, l'Association nationale pour la défense des libertés publiques a vu sa demande d'enregistrement rejetée sur la base qu'il existait déjà d'autres organisations ayant le même objet enregistrées auprès du ministère. Cette décision de rejet a été confirmée par la Cour de cassation en 1998.

Il convient de noter, en outre, que la constitution de syndicats - et partant l'adhésion à des syndicats - est interdite à certains segments de la population, notamment les fonctionnaires, les enseignants et les étudiants.

4 - Quel est le degré de facilité/difficulté de l'enregistrement (notamment délais, coût, nombre de fondateurs) ?

La procédure d'enregistrement est en général rapide, facile et peu coûteuse (sauf dans les cas, peu nombreux, qui nécessitent davantage de démarches et de consultations auprès des Gouverneurs ou des organes de sécurité).

La loi exige que le nombre de fondateurs soit de sept au minimum. Ce chiffre élevé ne favorise pas la constitution des associations.

5 - Existe-ils des recours effectifs en cas de refus ou de retard dans l'enregistrement (notamment judiciaire, administratif) ?

En cas de rejet de la demande d'enregistrement, le demandeur peut faire appel de la décision administrative devant les juridictions ordinaires, et ce jusqu'à la Cour de Cassation, dans un délai de quinze jours à compter de la date de notification de la décision. Il est également possible de solliciter des dommages intérêts par une action devant les mêmes juridictions.

6 - L'enregistrement entraîne-t-il l'obtention automatique d'une personnalité juridique distincte ?

Après obtention de la décision d'approbation, l'association ou l'institution jouit d'une personnalité juridique distincte de celle de ses membres, laquelle lui permet d'agir légalement conformément à ses objectifs statutaires.

7 - Existents-ils des recours en cas de violation du droit de constituer et d'enregistrer des associations?

En principe, il est possible d'introduire un recours juridique contre les décisions du ministre concerné.

Deuxième partie : DISSOLUTION ET SUSPENSION

1 - Quels sont les causes et les motifs de dissolution ou de suspension des associations ?

L'article 16 de la Loi sur les associations et les entités sociales autorise le ministre à prononcer la dissolution d'une association dès lors qu'elle a violé ses statuts ; qu'elle poursuit des objectifs non conformes à ceux mentionnés dans ses statuts ; qu'elle a cessé ses activités depuis six mois ou n'exerce pas d'activité ; qu'elle a refusé d'autoriser des représentants officiels d'assister à ses réunions ou de vérifier ses locaux, registres et comptes ; qu'elle a utilisé ses fonds à d'autres fins que celles prévues ; qu'elle a fourni à l'administration des données erronées, plus généralement qu'elle a violé une disposition de cette loi ; ou enfin si plus d'un tiers des membres de l'assemblée générale a voté la dissolution.

Pourtant, les causes de dissolution des associations et institutions - au même titre que les refus d'enregistrement - ne sont pas spécifiées et sont généralement motivées par la non-conformité aux objectifs de l'association ou l'existence d'infractions légales. Les associations visées par la dissolution sont fréquemment celles qui militent en faveur de politiques considérées comme d'opposition ou dont les fondateurs sont des militants d'opposition.

Dans le passé, de telles dissolutions liées à la personnalité des fondateurs ont notamment visé Leith Shbeilat, Ali Abu Sukkar ou le député Toujan Faisal. Actuellement elles touchent des membres du Islamic Action Front et des parties d'obédience communiste, tel l'«Ashaghila», qui ont été arrêtés et poursuivis.

2 - Quelles sont les autorités compétentes pour de telles décisions?

A- Une association peut être dissoute ou suspendue si le tiers des membres de son assemblée générale ayant droit de vote adoptent une telle décision.

B- Les membres de l'association peuvent recourir à la justice pour requérir la dissolution de l'association en cas de violation des dispositions légales.

C- Enfin le ministre a la possibilité de dissoudre une association dans les cas prévus à l'article 16 de la Loi sur les associations et les entités sociales ci-dessus mentionné.

3 - Existe-il des voies de recours et appels efficaces ?

La loi permet aux membres fondateurs de l'association de faire appel d'une décision de dissolution devant la Cour de cassation qui, généralement, se fonde sur les textes juridiques, lesquels donnent une grande latitude au ministre pour dissoudre les associations.

Le 4 juillet 2007, l'arrêt de la Cour de cassation a annulé la dissolution par le ministre de la Culture de l'association «Al-Kitaab and the reformist Sunnah Association» au motif que la procédure ayant abouti à la dissolution était pas valide sur la forme comme sur le fond.

Troisième partie : **ORGANISATION ET ACTION**

1 - Quelle marge de liberté est donnée aux membres pour rédiger et modifier leur propre statut et règlement intérieur et pour définir leur propre objet ? (ces documents sont-ils imposés ? Jusqu'à quel point ?)

L'approbation de l'administration publique et des ministères concernés est requise. Ainsi, de la même manière que les statuts de l'association doivent être validés par les autorités compétentes, il est nécessaire d'obtenir un accord écrit pour toute modification ultérieure.

2 - Quel est le degré de liberté des membres d'adhérer ou de quitter l'organisation ?

La Constitution et la loi consacrent la liberté d'adhérer et de quitter toute association ; toutefois, les ministères concernés surveillent de près les faits et gestes des associations, dans ce domaine.

3 - Y a-t-il des ingérences dans les organes de gestion concernant notamment la présence aux réunions (assemblées générales, CA) de «superviseurs» ?

Selon l'article 15 de la Loi sur les associations et les entités sociales, l'association doit notifier à l'administration, au minimum 15 jours à l'avance, la date et le lieu où se tient la réunion au cours de laquelle seront élus ses organes dirigeants. Le ministère a le droit de déléguer un fonctionnaire pour assister aux réunions de l'association pour s'assurer que les élections se déroulent conformément aux statuts. Les réunions ne sont légales qu'en présence du représentant du ministère.

4 - Y a-t-il des restrictions (en droit ou en fait) qui promeuvent, limitent ou interdisent la participation des femmes aux organes associatifs (notamment au CA) ?

Dans la législation, il n'existe aucune restriction spéciale imposée à l'adhésion des femmes aux associations. Celles-ci sont du reste fortement présentes dans de nombreuses organisations caritatives et sociales. En raison des préjugés et modèles sociaux dominants qui tendent à confiner les femmes aux activités caritatives, elles sont beaucoup moins bien représentées dans les associations, clubs et partis à caractère politique et dans les syndicats.

5 - Y a-t-il des ingérences dans la liberté des associations de décider de leurs projets et activités ? Si oui, comment et pourquoi ?

Le ministère, à travers ses représentants, a le droit de visiter le siège de toute association ou institution sociale, de contrôler et d'examiner ses registres et documents pour s'assurer que les fonds sont utilisés conformément à l'objet de l'association et, de manière générale, pour vérifier qu'elle réalise ses actions conformément aux dispositions de ses statuts, aux objectifs qu'elle s'est fixée et en collaboration avec le ministre compétent pour les réaliser.

6 - Le droit de l'association de se réunir ou d'organiser librement des réunions publiques ou privées ou de se déplacer librement (y compris hors des frontières) est-il restreint d'une manière ou d'une autre ?

L'association peut tenir des réunions en son siège sans autorisation préalable ni notification. En revanche, pour toute activité organisée hors du siège ou pour toute réunion ou marche à caractère public elle doit informer l'autorité administrative et obtenir son accord écrit. En vertu de l'article 3 de la Loi sur les réunions publiques, la demande d'autorisation, y compris la date et le lieu de la manifestation ainsi que les noms et adresses des organisateurs, doit être déposée au moins 3 jours au préalable, auprès du Gouverneur. En outre, le ministre de l'Intérieur peut, par voie de règlements, interdire «l'utilisation de slogans, d'expression, de chants, de dessins et de photos portant atteinte à la souveraineté de l'État, l'unité nationale, la sécurité et l'ordre public».

L'adoption de la Loi sur les réunions publiques de 2004 a permis aux organes de sécurité d'interdire par la force un certain nombre d'activités⁹. En 2006, une série d'arrestations et d'atteintes aux libertés a visé des membres d'associations professionnelles, notamment le député Ali Abu Al-Sukkar, les ingénieurs Turki Al-Jawarneh et Engineer Tareq Abu Khalaf, en raison des prises de positions politiques de ces derniers concernant les événements en cours dans la région.

7 - Les associations sont-elles soumises à des limitations particulières quant à leur droit de communiquer librement (notamment l'accès aux médias, les publications et le développement de sites Internet) ?

Il n'y a pas de restrictions particulières concernant la communication ou la collaboration avec les médias, les publications ou l'Internet, sauf en cas de violation de la loi. De même, il n'y a pas d'intervention flagrante dans les activités et les projets des associations pour autant que ces activités entrent dans le cadre des objectifs définis par les statuts et qu'elles soient loyales vis-à-vis du gouvernement.

⁹ Centre national des droits de l'Homme, rapport 2004.

Les associations s'opposant au régime sont sujettes à un degré beaucoup plus élevé d'ingérence. A titre d'exemple, l'Union des femmes jordaniennes a été dissoute à deux reprises depuis sa création en raison des positions politiques qu'elle défend.

Il convient de souligner que la récente Loi sur la lutte contre le terrorisme dispose en son article 4 que dans l'hypothèse où une personne est présumée être en relation avec une activité terroriste, le ministère public de la Cour de sûreté de l'Etat peut prendre à son égard l'une des mesures suivantes : «*Imposer un contrôle de son lieu de résidence, de ses mouvements, de ses contacts ; interdiction de voyager ; perquisitionner son lieu de résidence ; saisir tout objet en relation avec une activité terroriste, ainsi que tout fonds présumé être en relation avec des activités terroristes, pour une durée de trois mois, que le tribunal de la sûreté de l'Etat pourra proroger pour la même durée*».

8 - La liberté des associations de coopérer et de travailler en réseau avec d'autres associations est-elle limitée (au niveau national comme international) ?

Il n'y a pas de texte juridique restreignant cette possibilité. Au cours des dernières années, plusieurs réseaux et alliances ont vu le jour. Cependant la plupart de ces réseaux sont ponctuels et provisoires et disparaissent avec la fin de l'objectif ou de la mission qu'ils s'étaient assignés ¹⁰.

9 - L'avis ou la participation des associations sont-ils recherchés lorsque des décisions d'intérêt public doivent être prises ? Quels sont la nature et le degré de ces consultations ?

Le gouvernement consulte certaines associations et institutions lorsqu'il prend des décisions d'intérêt public. Il leur demande notamment de rédiger des rapports sur le respect par l'État des conventions internationales relatives aux droits de l'Homme ¹¹. Néanmoins, le plus souvent le gouvernement promulgue les lois unilatéralement sans consultation de la société civile ¹².

De nombreux activistes et responsables d'organisations des droits de l'Homme voient dans la «mentalité sécuritaire» la raison du peu de succès de leurs démarches auprès des gouvernements successifs. Certains considèrent que le refus du gouvernement de travailler avec les associations de défense des droits de l'Homme tient au fait qu'elles produiraient des rapports «non objectifs» et qu'elles seraient guidées ou influencées par des gouvernements étrangers ¹³.

10 - Existents-ils des voies de recours et d'appel effectives ?

Les membres d'une association ou d'une institution ont le droit de saisir les juridictions ordinaires, jusqu'à la Cour de Cassation, pour contester devant la validité des élections par l'assemblée générale ou demander la réparation d'un préjudice subi.

L'article 4 de la Loi sur la lutte contre le terrorisme permet à la personne soupçonnée de terrorisme de contester devant la Cour de sûreté de l'État les mesures prises par le ministère public à son encontre «*dans un délai de trois jours à partir de la date de la notification*». Si sa plainte est rejetée ou si le parquet procède à la prorogation de la durée de la garde à vue, cette personne peut faire appel de telles décisions. Les décisions rendues en appel sont définitives.

Quatrième partie : FINANCEMENT ET FISCALITÉ

1 - Existe-t-il des limitations au droit des associations de recevoir et de posséder des biens et des fonds ? De quelle manière ?

La Constitution, en son article 16.3 impose une condition particulière concernant le contrôle des ressources des associations en ce qu'elle dispose que «*la loi régit le mode de constitution des associations et des partis politiques ainsi que le contrôle de leurs ressources*». En pratique, les lois posent de nombreuses restrictions et limitent le droit des associations d'obtenir et posséder des biens et des fonds.

2 - Y a-t-il des limitations au droit des associations d'utiliser les fonds, autres que celles définies dans le cadre de leur octroi ?

Le droit des associations d'utiliser des biens autres que ceux qu'elles ont déclarés est soumis à de nombreuses restrictions et limitations. La loi permet au ministre de dissoudre toute association ou institution sociale lorsqu'il a la conviction qu'elle n'a pas utilisé des fonds conformément à leur objet ou a fourni aux autorités des informations incorrectes.

En outre, selon la nouvelle définition du terrorisme à l'article 2/147 du nouveau Code pénal, est considéré comme acte terroriste tout acte relatif à une transaction bancaire, notamment le dépôt ou le transfert de fonds dans une banque jordannienne «*s'il s'avère que ces fonds sont douteux et en rapport avec une activité terroriste*». La nouvelle loi relative à la lutte contre le terrorisme permet au gouvernement de contrôler, auprès des banques, la comptabilité des associations et des institutions, qui peuvent être sanctionnées pour des dons aux associations caritatives soupçonnées de soutenir la résistance légitime en Palestine, au Liban et en Irak. Par ailleurs, le gouvernement a imposé aux associations professionnelles de soumettre leur comptabilité et budget au contrôle de la Cour des comptes. Ainsi, le gouvernement a la possibilité de restreindre la libre gestion par les associations de leurs affaires financières et de leurs fonds.

¹⁰ Ali KOUALDA : «*Édification des réseaux et des alliances en Jordanie : défis et mécanismes de mise en œuvre*», Document de travail présenté à l'atelier «*Action des réformateurs arabes et l'édition des réseaux et des alliances*», organisé par le Centre Al Ouds d'études politiques les 24-25 mars 2007.

¹¹ Tels que les rapports présentés au Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ou le Comité des droits de l'enfant des Nations unies.

¹² Notamment dans le domaine politique et économique avec les lois sur les partis, sur le suffrage universel et sur l'impôt sur le revenu.

¹³ L'hebdomadaire ASSABIL du 27/07/2004.

3 - Y a-t-il des limitations particulières concernant l'obtention de financements étrangers ?

La faiblesse des moyens et des ressources en Jordanie oblige les organisations de la société civile à recourir aux bailleurs de fonds internationaux pour obtenir des financements. Les agences des Nations unies, l'Union européenne et diverses organisations internationales constituent les sources de financement les plus importantes. Le gouvernement n'impose pas de restrictions à l'obtention de financements étrangers, pour autant que l'association ou l'institution produise les documents établissant que ces fonds ont été effectivement utilisés pour réaliser les programmes et activités envisagés.

4 - Quel est le degré effectif de mise en œuvre de ces limitations au financement ?

Il n'y a pas de réelles restrictions à l'obtention de financements étrangers par les associations tant que ces financements sont déclarés et attestés par des contrats et des conventions. En revanche, il existe des restrictions concernant les partis politiques, notamment ceux d'opposition. Le gouvernement veille en effet au contrôle de leur comptabilité et sources de financement par le biais de mesures de contrôle que la loi autorise.

5 - Les associations ont-elles droit à des avantages fiscaux ? Sous quelles conditions ?

Du fait de la faiblesse des ressources et du volume réduit des montants destinés au soutien de la société civile dans le budget général de l'État, les associations ne bénéficient d'aucun privilège financier. Les seuls fonds dont bénéficient les associations sont les fonds étrangers.

6 - Les associations ont-elles accès à des fonds publics ? Comment ? Ces procédures donnent-elles lieu à discrimination ?

Le financement des organisations de la société civile doit passer par le ministère du Développement administratif. Ainsi, les pays donateurs doivent transférer les fonds au ministère qui, à son tour, finance les projets des organisations et institutions, lesquelles doivent présenter une demande de financement en utilisant des formulaires spécialement élaborés à cet effet. Cependant, le ministère n'affecte pas les fonds sur la base de critères objectifs et neutres et peut ainsi écarter certaines associations sur la base de ses propres critères. Dans ce contexte, de nombreuses associations et organisations s'abstiennent de demander des financements au ministère, préférant recourir directement aux bailleurs de fonds.

Cinquième partie :

CONTRÔLE, GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE

1 - Quelles sont les autorités de contrôle des associations (ex. tribunaux, ministères, instances indépendantes, organes de sécurité) ? Les activités de ces autorités sont-elles cohérentes avec les principes de liberté (cf. Principe 16 de la Déclaration d'Amman) ?

Conformément à la Loi sur les associations et les entités sociales, le ministre du Développement social est en charge de la supervision des associations caritatives, des institutions sociales et des fédérations. Le ministre de la Culture et de la Jeunesse a pour mission de superviser les clubs sportifs et les institutions culturelles. Le ministre, ou son représentant, tient le registre de toutes les associations caritatives, des institutions sociales et des fédérations enregistrées sur lequel sont consignés leurs dénominations, centres d'activités, objectifs et toutes les autres informations considérées nécessaires par le ministère.

L'article 15 de la même loi impose aux associations un certain nombre d'obligations liées au compte rendu de leurs activités et au contrôle financier de leur budget. Après consultation avec les fédérations concernées, le ministre peut dissoudre toute association considérée comme ne remplissant pas ces obligations légales.

2 - Les comptes financiers les autres informations sont accessibles d'une manière transparente au public ?

La loi indique que l'assemblée générale a le droit de prendre connaissance des rapports financiers et administratifs de l'association que les organes administratifs sont tenus d'élaborer et de présenter à l'assemblée générale. En conséquence, la comptabilité financière des associations doit être publique et à la portée du public.

3 - Quelles sanctions (notamment condamnations pénales, amendes etc.) et mesures sont-elles prévues en cas de violation ?

La Loi sur les associations et les entités sociales prévoit un certain nombre de sanctions, dont des peines d'emprisonnement, à l'encontre des personnes contrevenant à ses dispositions, ce qui est contraire aux normes internationales qui s'opposent à ce que des sanctions pénales soient appliquées en matière d'activité civile des associations ou de leurs membres.

IL EST DEMANDÉ AU GOUVERNEMENT JORDANIEN DE :**1. Concernant la situation politique, démocratique et des droits de l'Homme**

- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les normes et principes contenus dans les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par la Jordanie et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations unies en la matière ;
- Abroger la loi sur la lutte contre le terrorisme en ce qu'elle est non conforme à la Constitution et aux normes et principes internationaux des droits de l'Homme ;
- Favoriser la sensibilisation et la formation aux droits de l'Homme des cadres officiels, notamment des fonctionnaires des ministères et départements, des juges et des autres acteurs judiciaires et des forces de sécurité publique ;
- À travers le renforcement de son rôle et de son indépendance, permettre à la justice jordanienne de traiter de manière indépendante et impartiale les affaires relatives aux droits de l'Homme et, plus généralement, toutes celles relatives aux activités de la société civile ;
- Éliminer toutes formes de discrimination basée notamment sur le sexe, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité nationale dans toutes les questions relatives aux organisations de la société civile. Élaborer un mécanisme de plaintes adéquat.

2. Concernant la législation et la pratique relatives aux associations et organisations de la société civile

- Lever les interdictions faites à certains secteurs professionnels, notamment les fonctionnaires et les enseignants, ainsi qu'aux étudiants de librement créer et adhérer à des associations professionnelles ;
- Modifier la Loi sur les associations et entités sociales, la Loi sur les réunions publiques et la Loi sur la lutte contre le terrorisme aux fins de conformité avec les normes internationales en matière de liberté d'association ; en particulier :

Constitution et enregistrement

- Abolir l'exigence de l'autorisation préalable du ministre pour la constitution des associations ainsi que la consultation préalable du Gouverneur local par le ministre ;
- Simplifier les modalités de constitution des associations, notamment réduire à deux le nombre de membres fondateurs requis pour constituer une association.

Dissolution et suspension

- Donner aux tribunaux judiciaires compétence exclusive pour dissoudre ou suspendre une association ;
- Garantir, en toute hypothèse, la possibilité d'un recours judiciaire effectif, suspensif et dans des délais raisonnables en cas de dissolution ou suspension prononcée par l'administration.

Organisation et action

- Autoriser les associations à rédiger et modifier librement leurs statuts ;
- Abolir l'obligation d'information préalable des autorités pour les réunions des organes électifs de l'association et la possibilité pour le ministre d'y déléguer un représentant ; à défaut, prévoir que la présence du représentant du ministre est facultative et sans conséquence sur la validité des décisions adoptées ;
- Abolir l'obligation d'approbation préalable des autorités pour les activités organisées hors du siège de l'association ;
- Permettre aux organisations de la société civile d'établir des coalitions nationales, régionales et internationales et de s'affilier à des instances internationales sans autorisation du ministre.

Financement et fiscalité

- Mettre un terme à toutes les restrictions en matière d'obtention de financement étrangers ;
- Affecter une partie des fonds publics au soutien des projets et programmes des organisations de la société civile ;
- Exonérer les organisations de la société civile des impôts et de taxes douanières ;
- N'autoriser le gel des avoirs des associations que sur base d'une décision de justice définitive.

Contrôle, gouvernance et transparence

- Abroger toutes les dispositions permettant de mettre en œuvre des poursuites pénales pour les activités civiles de l'association ou de ses membres.

3. Concernant l'environnement requis pour le développement durable de la société civile

- De mettre un terme à l'approche «sécuritaire» dans ses rapports avec les organisations de la société civile en général, et celles de défense des droits de l'Homme en particulier ;
- Assurer, à travers un système de consultation adéquat, la contribution des associations aux prises de décision concernant les politiques d'intérêt public.



Introduction

ENVIRONNEMENT FAVORABLE À LA SOCIÉTÉ CIVILE - «LE CADRE GÉNÉRAL»

1 - Contexte spécifique politique, démocratique et relatif aux droits de l'Homme

Le Liban est un pays multiconfessionnel, indépendant depuis 1943. La Constitution date de mai 1926 et a été amendée à de multiples reprises (récemment par la Charte de la réconciliation nationale libanaise (Accord de Taëf) d'octobre 1989 qui a mis fin à 15 années de guerre civile). Le système politique libanais est caractérisé par le partage des pouvoirs entre les différentes confessions religieuses : conformément à l'Accord de Taëf, Chrétiens et Musulmans sont représentés à parts égales au Parlement, au Conseil des ministres ainsi que pour les hauts postes civils et militaires. Chacune des sous-communautés Alawi, Druze, Shia, Sunni au sein de la communauté musulmane ainsi que les Catholiques arméniens, les Arméniens orthodoxes, les Catholiques grecs, les Orthodoxes grecs et les Maronites pour ce qui concerne la communauté chrétienne sont représentés de manière «proportionnelle».

La nationalité n'est accordée qu'en fonction de l'appartenance à un groupe confessionnel déterminé, même s'il est théoriquement possible d'être libanais sans pour autant avoir une religion (il existe une campagne en faveur du retrait de la confession du registre de l'état civil). La particularité du système libanais, censée favoriser un plus grand espace de liberté par rapport aux autres pays de la région, a parfois constitué un frein à la liberté individuelle et au respect des droits de l'Homme. Il est en effet fort difficile d'imposer des restrictions majeures de façon permanente à 18 confessions différentes qui jouissent chacune d'une totale liberté concernant le statut personnel et l'enseignement, domaines traditionnellement réservés au pouvoir central dans tout autre pays. Malheureusement les principaux leaders religieux se sont souvent mis d'accord pour augmenter les droits des communautés et restreindre ceux des citoyens, comme le montre la question de l'éventuelle introduction d'un mariage civil et facultatif dans la législation.

Au moment de la rédaction de cet exposé, et consécutivement au retrait de l'armée syrienne et à la guerre entre Israël et le Hezbollah, le Liban fait face à une période politique incertaine où l'influence continue de la Syrie et des autres forces régionales met sous pression la vie politique libanaise.

2 - Paysage de la société civile

Le Liban est membre fondateur des Nations unies auquel il a adhéré dès sa fondation en 1945. Il a ratifié un certain nombre d'instruments internationaux qui consacrent la liberté associative. Cette liberté fondamentale est également consacrée dans la Constitution et la législation interne. Il convient également de relever que la loi sur les associations couvre également les partis politiques.

Toutefois, la liberté associative au Liban n'est pas absolue, loin s'en faut. Ainsi les étrangers n'ont pas le droit de créer des associations de la même manière que les Libanais. Une loi spéciale exige une autorisation préalable prise par décret au Conseil des ministres pour la création d'une association étrangère et instaure un contrôle très strict sur toute l'activité de l'association. De plus, l'homosexualité étant interdite, les associations d'homosexuels le sont également. Les jeunes n'ont aucune liberté pour former et gérer des associations. Les associations de jeunesse - et de sport - sont soustraites au régime de droit commun que constitue la loi sur les associations et sont soumises à une autorisation préalable du ministre compétent. De fait, la vie de ces associations est totalement régie par le ministère de l'intérieur et soumise au pouvoir discrétionnaire du ministre et de son directeur général. Une réforme globale du ministère a été envisagée, qui impliquerait le remaniement total de la loi, mais cette volonté de libéralisation ne s'est pas encore concrétisée.

La législation réglementant les syndicats est également très restrictive en ce qu'elle soumet la création des syndicats à la double autorisation du ministre du Travail et du ministre de l'Intérieur. La liberté d'adhérer ou de ne pas adhérer à un syndicat n'est pas respectée, celle de négocier ou le droit de se fédérer ne le sont pas d'avantage. Le contrôle administratif

concerne tous les échelons de la vie et du fonctionnement de l'association.

Pour les raisons évoquées plus haut la société civile libanaise est très diversifiée et cette diversité se répercute sur les associations. Ainsi, opèrent sur le territoire libanais des associations de tout genre : défense des droits de l'Homme¹ ; assistance juridique² ; lutte contre la torture³ ; associations s'occupant des femmes⁴ ; des enfants⁵ ; des mères célibataires⁶ ; des prisonniers⁷ ; des jeunes délinquants⁸ ; des handicapés⁹ ; de l'environnement¹⁰, etc.

Beaucoup d'ONGs libanaises ont une proximité avec le pouvoir, toutefois il n'est pas toujours évident de les qualifier de GONGOS, à l'exception des associations de développements et de bienfaisance directement liées à de hauts responsables politiques ou dirigées par leurs épouses.

Le Liban, ainsi que d'autres pays de la région, connaissent les *Wakfs*, que l'on pourrait qualifier de «fondations», généralement à but caritatif. Ils peuvent appartenir à une communauté pour une durée indéterminée ou être institués par des individus pour une durée déterminée.

Par contre, eu égard à la politique de répression exercée par le Gouvernement pendant un certain temps - en violation de la loi en vigueur - et pour échapper à l'obtention d'une licence, certaines associations ont opté pour la création de sociétés civiles¹¹ voire commerciales¹² même si ces dernières ne leur donnent pas les avantages accordés aux associations par la loi.

3 - Législation

a) Les instruments internationaux adoptés par le Liban :

- La Charte des Nations unies et la Déclaration universelle des droits de l'Homme que le Liban a adoptées, en tant que membre fondateur de l'Organisation des Nations unies.
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques que le Liban a ratifié le 3 novembre 1972, après que le gouvernement eut promulgué le décret d'application n° 3855 du 1^{er} septembre 1972.

¹ Association pour la défense des droits et des libertés (ADDL), Association libanaise des droits de l'Homme (ALDOM), Association libanaise pour la démocratie des élections (LADE), Association libanaise pour les droits civiques, Institut arabe des droits de l'Homme, Amnesty International, Association palestinienne des droits de l'Homme (Rased), Forum Libanais des ONG, Palestinian Organization for Human Rights, Centre Libanais des Droits Humains (CLDH), Fondation des droits de l'Homme et du droit humanitaire, Association libanaise pour l'éducation et la formation (ALEF), etc.

² Lebanese Public Interest Center (PINACLE), le Catholique Relief Services qui offre une assistance juridique aux travailleurs migrants, Caritas, Frontiers, Ruwas association, etc.

³ Centre al-Khiam pour la réhabilitation des victimes de la torture *الخيام لتأهيل ضحايا التعذيب مركز ال*, le Comité des détenus dans les prisons syriennes, *لجنة المدعتقلين في السجون السورية (سوليد)*, etc.

⁴ CRTD-A - Le Conseil féminin libanais *الجمعية النسائية اللبنانية*, le comité civil pour le suivi des affaires des femmes

(*الهيئات النسائية الموحدة في الشمال*), les commissions féminines unies du Nord (*الهيئة المتحدة للمرأة اللجنة (أ)*), Voix de la femme libanaise, Ligue des droits de la femme au Liban, Kafa, etc.

⁵ Association Enfants du Liban

⁶ La maison des sœurs du Bon Pasteur

⁷ Observatoire des droits des prisonniers (O.D.P), Comité de coordination et d'action pour les prisonniers (C.A.P), Association Justice et Miséricorde (AJEM), etc.

⁸ *الإحداث جمعوية مساعدة*, Dar al Amal, Offre Joie, Union de la protection de l'enfance au Liban (UPEL) (The Lebanese Association for the Protection of Juvenile Delinquents), etc.

⁹ Arc-en-ciel, National Association for the Rights of Handicapped, Lebanese Physical Handicapped Union (LPHU), Mountada al Mou'akin (Forum des handicaps), Al-Zawrak, Lebanese Autism Society, etc.

¹⁰ Green Line, Liban Nature Environnement (LINE), SPNL, Forum vert, Greenpeace Liban, Société de protection de la nature, AFDC, etc.

¹¹ Ex : Mounzer Foundation avait, à l'origine, pensé se constituer en société civile (finalement, l'association a été créée aux Etats-Unis et a ouvert une branche au Liban)

¹² Ex : association Zawaya.

b) Les instruments internes :

- **La Constitution libanaise**, article 13 qui consacre la liberté associative.
- **Les lois et décrets** : qui régissent la matière des associations
 - La loi ottomane sur les associations du 3 août 1909.
 - L'arrêté n° LR 369 du 31/12/1939, toujours en vigueur, qui réglemente les *associations étrangères* ;
 - Le décret-loi n° 10830 du 9/10/1962 relatif à l'interdiction d'œuvrer à la *continuation d'une association dissoute pour crime contre la sécurité de l'État* ;
 - La loi n° 16/72 du 15 décembre 1972 qui soumet les *associations de jeunesse et de sport* au contrôle du ministère de l'Éducation nationale et du Sport ;
 - Le chapitre 2 du Code du Travail (art. 86 et s.) du 23/9/1946 et le décret n° 7993 du 2/4/1952 relatifs à la création des *syndicats de patrons et de salariés* ;
 - Le décret n°17199 du 18 août 1964 concernant les *coopératives* ;
 - Le décret-loi n° 35 du 9 mai 1977 concernant les *caisses mutuelles* ;
 - Le décret-loi n° 87 du 30 juillet 1977 relatif aux *institutions d'intérêt public* ;
 - L'article 22 du décret n° 5734 du 20/10/1994 instituant un «*Service des associations et des organisations bénévoles*» au sein du ministère des Affaires sociales ;

Première partie :

CONSTITUTION ET ENREGISTREMENT

1 - Le système autorise-t-il les associations non déclarées ou non constituées ?

Le système libanais ne reconnaît pas les «associations secrètes» qui sont interdites par la loi de 1909 qui prévoit des sanctions pénales qui peuvent aller jusqu'à la prison ferme, de plus du paiement d'une amende (art. 337, 338, 339 du Code pénal).

2 - Le système d'enregistrement est-il fondé sur une autorisation ou sur une simple information/déclaration ?

Le système libanais de droit commun est fondé sur une simple information appelée «*aalm wa khabar*», document délivré par l'administration contre le dépôt de la déclaration et constituant à la fois un reçu prouvant que l'association a bien déposé la déclaration selon les règles, et un accusé de réception prouvant que l'administration est dûment informée de l'existence de l'association. C'est une simple notification des pouvoirs publics de l'existence de l'association après sa création et il ne constitue pas un accord de la part de l'administration. En conséquence, l'administration ne peut refuser de prendre note de la création de l'association et de donner le récépissé.

Les régimes d'exceptions sont déterminés par des lois spécifiques. Quelques associations sont ainsi soumises à une autorisation préalable, comme par exemple, les associations étrangères qui ont besoin d'un décret pris en Conseil des ministres, les associations de jeunesse et de sport qui sont soumises à l'autorisation du ministre de l'Éducation nationale (Direction générale de la jeunesse et du sport), les coopératives soumises à l'autorisation du ministre de l'Habitat et des coopératives, et les syndicats de salariés ou de patronat qui ont besoin d'une double autorisation, celle du ministre du Travail et celle du ministre de l'Intérieur

3 - Quelles sont les raisons pour lesquelles l'enregistrement peut-être rejeté? (ex. race, sécurité, religion, politique) ?

Les causes du refus de l'enregistrement au Liban sont les suivantes :

- i. Si la déclaration est incomplète et ne contient pas toutes les informations nécessaires ;
- ii. En vertu de la compétence *rationae loci*, si les fondateurs se sont adressés à l'administration en dehors du lieu du siège de l'association ;
- iii. Si l'objet de l'association est illicite, si les statuts contiennent des clauses contraires aux lois en vigueur, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ; dans ce cas, le refus doit être suivi de la dissolution de l'association par décret du Conseil des ministres.

4 - Quel est le degré de facilité/difficulté de l'enregistrement (notamment délais, coût, nombre de fondateurs) ?

Théoriquement, le ministre de l'Intérieur est tenu de délivrer le *aalm wa khabar* sans aucun retard. En réalité, les associations se plaignent du retard dans la délivrance du récépissé et du favoritisme dont bénéficient certaines associations. Pour exemple, l'association Fabric, association artistique, a déposé ses papiers auprès du ministre de l'Intérieur le 11 juillet 2006 et au 1er mai 2007, le *aalm wa khabar* n'avait toujours pas été délivré. L'association Zawaya, également artistique, a déposé ses statuts en octobre 2006 et au 1er mai 2007 n'avait toujours pas reçu le *aalm wa khabar*. D'autres associations obtiennent

leur *aalm wa khabar* en deux jours (exemple de la Fondation May Chidiac).

De surcroît, et contrairement aux termes de la loi, le ministère conditionne l'obtention du «*aalm wa khabar*» au paiement des frais de publication au Journal officiel. Cette exigence provoque un retard supplémentaire. Le coût élevé de cette publication peut également être prohibitif pour certaines associations compte tenu du salaire minimum très modeste au Liban.

5 - Existe-il des recours effectifs en cas de refus ou de retard dans l'enregistrement (notamment judiciaire, administratif) ?

À part l'intercession auprès du ministre, qui constitue une résurgence du pouvoir discrétionnaire du ministre dans le domaine associatif, nous ne connaissons aucune procédure judiciaire d'accélération de la délivrance du récépissé. Une action en justice auprès du Conseil d'État est possible, mais prend des années avant d'aboutir.

6 - L'enregistrement entraîne-t-il l'obtention automatique d'une personnalité juridique distincte ?

L'association se crée entre les parties de la simple rencontre de la volonté de ses membres fondateurs, dès la signature des statuts. L'obtention de la personnalité juridique s'acquiert automatiquement dès le dépôt auprès de l'administration compétente de la lettre d'information accompagnée du dossier de constitution. Elle n'est pas conditionnée par la délivrance du récépissé d'enregistrement qui ne se fait que beaucoup plus tard.

7 - Existe-t-il d'autres alternatives viables si le droit de créer et d'enregistrer librement une association est dénié ? (notamment l'enregistrement d'une société privée, d'une fiduciaire, d'un «Wakf»)

Certains groupes ont pour recours à la création de sociétés civiles voire de sociétés commerciales. Les particuliers peuvent également créer des *Wakf*. A l'exception du *Wakf*, les sociétés payeront l'impôt sur le revenu et ne pourront pas bénéficier de la ristourne de la TVA.

8 - Certaines pratiques illégales ¹³

a) De la part de l'administration

L'administration exerce un pouvoir de tutelle sur certaines associations déclarées «d'utilité publique» en contrôlant l'octroi de ce label. Bien que certains critères aient été définis, l'attribution de ce label par l'administration reste discrétionnaire, et parfois même synonyme d'arbitraire ¹⁴. Celles qui reçoivent l'attribution «d'utilité publique» profitent de subventions financières conséquentes, contrairement à celles qui n'obtiennent pas cette qualification.

Le ministre de l'Intérieur a également suivi dans les années 80 une pratique contraire à la loi, en soumettant les associations de *aalm wa khabar* au régime de l'autorisation préalable. Bien qu'elle

¹³ Pour les pratiques illégales de l'administration libanaise, voir les rapports du Département d'État américain sur le site Internet du Département consacré aux droits de l'Homme dans le monde : <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt>.

¹⁴ Nous citons à titre d'exemple l'Association libanaise pour la démocratie des élections (LADE) ; Rapport de ladite association sur les élections de 1996, Éditions Dar el-Jadid, Beyrouth, 1997

ait été abolie dans la circulaire n° 10/am/2006 du 19/5/2006 du ministre de l'Intérieur, cette pratique semble subsister, et les *aalm wa khabar* sont délivrés à discrétion, en dépit de l'existence d'une jurisprudence uniforme et stable, consacrée par un important arrêt du Conseil d'État en 2003.

L'administration mène des enquêtes préalables à la délivrance du récépissé du *aalm wa khabar*. L'administration refuse de recevoir la déclaration et de donner le récépissé à certaines catégories d'associations. L'actuel ministère de l'Intérieur refuse de régulariser la situation d'associations qui n'ont jamais reçu le récépissé et qui n'ont en fait aucun dossier au sein du ministère. Il accepte de «prendre note» de l'existence de ladite association à partir de la date du nouveau dépôt, même si l'association avait fait, bien avant, sa déclaration par la voie d'un huissier de justice (ADDL, CLDH, Zawaya, etc.)

L'administration a longtemps imposé des modèles de statuts pré-imprimés contenant des clauses donnant des pouvoirs d'ingérence au ministère de l'Intérieur (cette pratique est aujourd'hui révolue)

b) De la part des associations

Certaines personnes créent des associations fictives pour profiter des avantages fiscaux accordés aux associations. Cette fraude serait assez courante et nuit gravement à une vie associative saine.

Deuxième partie : DISSOLUTION ET SUSPENSION

1 - Quelles sont les motifs de dissolution et de suspension des associations ?

L'association peut être dissoute par son assemblée générale. Dans ce cas, les statuts doivent avoir prévu le quorum et les majorités nécessaires à cet effet. En cas de silence des statuts, la décision de dissolution doit être prise à l'unanimité des membres, conformément au principe de la liberté contractuelle posé par l'article 166 du Code des obligations et des contrats. L'association peut être dissoute par l'arrivée du terme des objectifs prévus dans les statuts.

L'association peut être dissoute par décision judiciaire pénale pour illicéité d'objet en vertu des articles 336, 337 et 338 du Code pénal interdisant les associations à but illicite et les associations secrètes.

L'association peut être dissoute par décret du Conseil des ministres pour violation des lois et des bonnes mœurs, violation de l'ordre public (provocation de coups d'État, de renversement du gouvernement ou de discriminations politiques). Si l'association est politique, elle peut être dissoute si elle est fondée «sur la nationalité ou le nationalisme»¹⁵.

Les associations politiques peuvent être dissoutes par décret pris en Conseil des ministres si ses membres ont commis, en leur qualité partisane, des crimes portant atteinte à la sécurité

nationale et ont été condamnés par des jugements définitifs (art. 1^{er} du décret n° 10830 du 9/10/1962). Le Conseil des ministres peut également prononcer la dissolution d'une association non déclarée.

2 - Quelles autorités peuvent prononcer ces décisions (rôle du pouvoir judiciaire, exécutif...)

Les décisions de dissolution ou de suspension des associations sont prises soit :

- en vertu de la volonté des associés (décision de l'assemblée générale ou arrivée du terme prévu par les statuts) ;
- par décret pris en Conseil des ministres ;
- par décision judiciaire (tribunal civil, administratif ou pénal)

Troisième partie : ORGANISATION ET ACTION

1 - Quelle marge de liberté est donnée aux membres pour rédiger et modifier leur propre statut et règlement intérieur et pour définir leur propre objet ? (ces documents sont-ils imposés ? Jusqu'à quel point ?)

La loi a uniquement fixé le cadre général dans lequel doit se faire la gestion de l'association, laissant aux associés le soin d'en fixer les détails. La seule obligation légalement imposée est celle d'avoir un statut comprenant le nom de l'association, son but, son assemblée générale et son comité administratif composé de deux membres au moins.

Le règlement intérieur n'est pas prévu par la loi, mais selon l'usage suivi, le statut se divise en deux parties : le statut à proprement parler et le règlement intérieur.

L'association peut amender ses statuts à tout moment et n'a pas besoin d'une autorisation préalable à cet effet, à condition de respecter les règles posées par le statut et le règlement intérieur et d'informer le ministère de l'Intérieur. Le défaut de notification du ministère l'expose à une simple amende et ne constitue pas un motif de dissolution de l'association.

Pendant longtemps, la pratique de l'administration a été différente et constituait une violation flagrante de la loi¹⁶. Aujourd'hui, cette période est révolue.

2 - Quel est le degré de liberté des membres d'adhérer ou de quitter l'organisation ?

La liberté d'adhérer ou de quitter une association est consacrée par la loi libanaise à condition de remplir les conditions posées par la loi et par les statuts et le règlement intérieur de l'association. La loi interdit l'adhésion des moins de 20 ans et l'adhésion aux associations de personnes n'ayant pas la capacité, c'est-à-dire des personnes privées de leurs droits civils ou condamnées à une peine pénale. Mais ces conditions ne fixent qu'un seuil minimum. L'association a le droit d'expulser (ou d'exclure) des membres. Les décisions d'exclusion sont susceptibles de recours judiciaire devant la Cour d'appel.

¹⁵ Cette disposition est issue de la loi ottomane de 1909, lorsque l'Empire ottoman avait entamé la modernisation de ses lois et de ses institutions, et visait en particulier le nationalisme arabe.

¹⁶ À titre d'exemple, voir le rapport 2006 du Département d'État américain sur les droits de l'Homme au Liban, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78857.htm>, ainsi que les rapports des années précédentes.

3 - Y a-t-il des ingérences dans les organes de gestion concernant notamment la présence aux réunions (assemblées générales, CA) de «superviseurs» ?

La liberté de choisir le comité exécutif est consacrée par la loi qui ne contient aucune disposition limitant la liberté de l'association de choisir les membres du comité administratif. Le Liban a cependant connu des ingérences abusives de l'administration pendant la guerre du Liban dans les années soixante-dix¹⁷.

4 - Y a-t-il des restrictions (en droit ou en fait) qui promeuvent, limitent ou interdisent la participation des femmes aux organes associatifs (notamment au CA) ?

Nous n'avons pas relevé de restrictions, de fait ou de droit, limitant ou interdisant l'adhésion de femmes (ou leur participation aux organes associatifs, en particulier au comité exécutif).

Toutefois, 1) il n'existe pas de texte interdisant toute forme de discrimination ; 2) il n'est pas possible de savoir si les statuts de certaines associations contiennent ce genre d'interdiction ; 3) même si cela était avéré, ces interdictions ne seraient pas illégales et ne feraient pas l'objet de poursuites judiciaires.

5 - Y a-t-il des ingérences dans la liberté des associations de décider de leurs projets et activités ? Si oui, comment et pourquoi ?

La loi libanaise consacre la liberté des associés de décider des activités de leur association. Auparavant, les statuts-types imposés aux associations donnaient pleins pouvoirs à l'administration de s'ingérer dans l'activité de l'association et, par ce biais, de décider des ses projets et activités. Actuellement aucune pratique de ce genre n'est signalée.

6 - La liberté de se réunir ou d'organiser librement des réunions publiques ou privées ou de se déplacer librement (y compris hors des frontières)

Cette liberté est pleinement reconnue par la loi libanaise. Auparavant, elle était sévèrement restreinte et les dates et l'ordre du jour des réunions devaient être communiqués à l'avance au ministère de l'Intérieur qui envoyait un délégué pour assister à la réunion. Cette pratique a aujourd'hui disparu¹⁸.

Par ailleurs, nous n'avons pas connaissance d'une interdiction de quitter le territoire libanais faite à l'encontre d'associés en particulier.

7 - Les associations sont-elles soumises à des limitations particulières quant à leur droit de communiquer librement (notamment l'accès aux médias, les publications et le développement de sites Internet) ?

Le droit de communiquer librement est reconnu par la loi libanaise. Les seules violations sont probablement les écoutes téléphoniques, cette pratique n'étant pas dirigée particulièrement contre les activistes des droits de l'Homme.

L'accès aux médias, les publications et le développement des sites Internet est totalement libre, dans les limites prévues par la loi (particulièrement la loi sur la presse).

8 - La liberté des associations de coopérer et de travailler en réseau avec d'autres associations est-elle limitée (au niveau national comme international) ?

Il n'existe aucune restriction à cette liberté, tant au niveau local qu'au niveau international.

9 - L'avis ou la participation des associations sont-ils recherchés lorsque des décisions d'intérêt public doivent être prises ? Quels sont la nature et le degré de ces consultations ?

Une nouvelle tendance commence à se dessiner au Liban depuis peu de temps, sous l'initiative de l'Union européenne et des Nations unies. Ainsi, l'avis des associations a été (timidement) demandé pour l'élaboration du Plan d'Action au moment de la signature des Accords d'association entre le Liban et l'Union européenne dans le cadre de la Politique européenne de voisinage.

En parallèle, la Commission parlementaire des droits de l'Homme élabore, en collaboration avec le PNUD, un Plan d'action pour tous les sujets intéressant les droits humains. Pour chaque question, un spécialiste issu du milieu associatif est chargé d'une étude, laquelle est présentée et discutée au sein de la Commission.

10 - Existente-t-il des voies de recours et d'appel effectives ?

L'associé désirant contester le résultat des élections ou toute décision du comité exécutif peut avoir recours à la justice et entamer des poursuites judiciaires devant le tribunal de 1ère instance. Les décisions d'exclusion d'un associé sont susceptibles de recours judiciaire devant la cour d'appel. L'association dissoute par décret du Conseil des ministres peut contester la décision devant le Conseil d'État.

Quatrième partie : FINANCEMENT ET FISCALITÉ

1 - Existe-t-il des limitations au droit des associations de recevoir et de posséder des biens et des fonds ? De quelle manière ?

Il n'existe pas en droit libanais de limitation au droit des associations de recevoir et de posséder des biens et des fonds.

2 - Y a-t-il des limitations au droit des associations d'utiliser les fonds, autres que celles définies dans le cadre de leur octroi ?

Il n'existe pas en droit libanais de limitation au droit des associations d'utiliser les fonds pour une destination autre que celle prédéfinie.

¹⁷ Le rapport du Département d'État américain susmentionné.

¹⁸ Ibid

3 - Y a-t-il des limitations particulières concernant l'obtention de financements étrangers ?

Il n'existe pas en droit libanais de limitation particulière concernant l'obtention de financements étrangers.

4 - Les associations ont-elles droit à des avantages fiscaux ? Sous quelles conditions ?

Concernant les avantages fiscaux accordés aux associations (sous conditions), l'association ne paye pas l'impôt sur le revenu, même si son bilan montre un actif. La TVA lui est même retournée immédiatement à la présentation des factures et du récépissé de *aalm wa khabar*. À cause du retard de l'administration dans la délivrance du récépissé, l'association déclarée, mais qui n'a pas encore reçu le *aal wa khabar* ne peut pas profiter de la ristourne de la TVA.

5 - Les associations ont-elles accès à des fonds publics? Comment? Ces procédures donnent-elles lieu à discrimination?

Certaines associations ont accès à des fonds publics. Certaines associations peuvent bénéficier du label «d'utilité publique» décerné exclusivement par le ministère des Affaires sociales à des associations à but social. À ce titre, elles peuvent bénéficier d'avantages fiscaux conséquents. La procédure d'attribution du label donne lieu à certaines discriminations, la loi ouvrant la voie à des abus et à des attributions ou des refus relativement arbitraires.

Quant à la notion d'«agrément», elle n'existe pas et les associations de *aalm wa khabar* ne bénéficient d'aucune assistance de la part de l'État.

L'administration impose une limitation indirecte à la liberté de créer des associations en interdisant aux banques d'ouvrir des comptes à des associations qui ne présentent pas leur *aalm wa khabar*.

Cinquième partie : CONTRÔLE, GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE

1 - Quelles sont les autorités de contrôle des associations (ex. tribunaux, ministères, instances indépendantes, organes de sécurité) ? Les activités de ces autorités sont-elles cohérentes avec les principes de liberté (cf. Principe 16 de la Déclaration) ?

a) Le contrôle administratif

Le ministère de l'Intérieur assure un contrôle ultérieur sur la création de l'association et son activité. Tous les ans, les registres imposés par la loi doivent être envoyés au ministère, ce qui lui permet d'exercer son contrôle. En cas de violation de la loi par l'association, le ministère propose la dissolution de l'association par la voie administrative, c'est-à-dire par décret pris en Conseil des ministres. Cette procédure est contraire à l'article 17 de la Déclaration d'Amman du 10 mai 1999.

b) Le contrôle judiciaire

Différentes juridictions sont compétentes pour trancher les litiges relatifs aux associations.

Les juridictions administratives : Le Conseil d'État est compétent pour les litiges opposant les associations au ministère de l'Intérieur.

Les juridictions judiciaires : Les juridictions judiciaires sont compétentes lorsque la dissolution de l'association est judiciaire ; c'est le parquet qui défère l'association devant la justice et réclame sa dissolution. Elles sont également compétentes pour trancher les litiges entre les membres d'une association et son comité exécutif.

Les juridictions pénales : l'association et ses membres peuvent être, dans certains cas liés à leurs activités civiles, déférés devant des juridictions pénales ce qui est contraire aux normes internationales.

2 - Les comptes financiers les autres informations sont accessibles d'une manière transparente au public ?

La transparence des comptes n'est pas réglementée par la législation libanaise de manière pointue. La loi requiert la tenue de livres comptables, sans plus de précisions. L'administration peut, à tout moment, demander leur vérification ainsi que la production de pièces justificatives. De manière abusive, le ministère de l'Intérieur est en train d'imposer des sanctions et des amendes aux associations qui présentent spontanément leurs registres, mais qui ont un léger retard par rapport à la date supposée de remise des registres - que l'administration a fixé au mois de janvier. L'Association libanaise de sciences politiques et l'Association de la paix civile ont toutes les deux été visées par cette pratique.

Les livres comptables ne sont pas accessibles au public. Il n'existe aucun registre qui renseigne sur les associations et sur les membres fondateurs. Cependant, le ministère est en train d'exiger leur publication au Journal officiel - mesure très coûteuse et non imposée par la loi.

Par ailleurs, le secret bancaire interdit à quiconque n'ayant pas autorisation d'avoir accès aux comptes d'autrui. Cet élément met en échec toute politique de transparence à cet égard.

3 - Quelles sanctions (notamment condamnations pénales, amendes etc.) et mesures sont-elles prévues en cas de violation ?

a) La dissolution de l'association dans les cas mentionnés plus haut ;

b) Des sanctions pénales pour les associés des associations secrètes ou non déclarées, qui peuvent aller jusqu'à la prison ferme en plus du paiement d'une amende (art. 337, 338 et 339 du Code pénal).

IL EST DEMANDÉ AU GOUVERNEMENT LIBANAIS DE ¹ :

1. Concernant la situation politique et démocratique et des droits de l'Homme

- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les normes et principes contenus dans les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par le Liban et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations unies en la matière ;
- Uniformiser les versions arabe et française de la Constitution afin qu'il soit lu dans les deux langues le droit à la «liberté associative» (et non le «droit de créer des associations», concept davantage réducteur) ;
- Éliminer toutes formes de discrimination basée notamment sur le sexe, la race, la langue, la religion, les opinions politiques, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité nationale dans toutes les questions relatives aux organisations de la société civile. Élaborer un mécanisme de plaintes adéquat.

2. Concernant la législation et la pratique relatives aux associations et organisations de la société civile

- Réécrire la Loi sur les associations de manière à effacer toute référence aux autorités ottomanes et à la monnaie ottomane ;
- Abroger l'article 4 de la Loi sur les associations, qui pose des règles discriminatoires et contraires aux principes démocratiques.

Constitution et enregistrement

- Annuler toutes les dispositions relatives aux associations secrètes et préférer la distinction entre associations déclarées et associations non déclarées, ces dernières ne bénéficiant pas de la personnalité morale et ne pouvant pas jouir de tous les avantages dont jouissent les associations déclarées ;
- Mettre fin à la pratique qui conditionne la remise du aalm wa khabar à la publication au Journal officiel ;
- Enregistrer l'association si les délais légaux sont outrepassés et que des retards non motivés et inexplicables dans la remise du aalm wa khabar sont avérés ;
- Mettre un terme au clientélisme dans la remise des aalm wa khabar ;
- Mettre un terme aux interventions des organes de sécurité dans les procédures d'enregistrement ;
- Adresser une circulaire du ministère de l'Intérieur à tous les autres ministères et aux banques leur demandant de bien vouloir traiter avec l'association comme une personne morale, en acceptant toute preuve de déclaration sans attendre la remise du aalm wa khabar.

Organisation et action

- Abroger la première partie de l'article 5 de la Loi sur les associations relatif à l'âge de membres, inconstitutionnel en l'état puisque la Constitution fixe la majorité à 18 ans.

Financement et fiscalité

- Introduire la notion d'agrément ministériel afin que l'État puisse subventionner les associations de manière objective et non discrétionnaire ;
- Exiger l'application de l'article 17 de la Loi sur les associations au sujet de la qualification d'association d'utilité publique, qui devrait être attribuée par décret pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'État et non pas par le ministère des Affaires sociales. La qualification devrait profiter à des associations dont l'objet est plus diversifié, et être attribuée sur des critères plus objectifs.

3. Concernant l'environnement requis pour le développement durable de la société civile

- Assurer, à travers un système de consultation adéquat, la contribution des associations aux prises de décision concernant les politiques d'intérêt public. Le fait que l'avis des associations ait été demandé pour l'élaboration du Plan d'Action au moment de la signature des Accords d'association entre le Liban et l'Union européenne dans le cadre de la Politique de voisinage doit être félicité ;
- Créer un registre des associations qui, pour une bonne publicité, serait tenu, du moins temporairement, au greffe du tribunal de 1^{ère} instance, et qui serait gratuit ou contre paiement de frais symboliques ;
- Rattacher, à terme, le Service des associations du ministère de l'Intérieur à un grand ministère qui regrouperait, outre les associations de droit commun, celles de la Jeunesse et du Sport, les partis politiques, les fondations, les wakfs, les associations religieuses.

¹ Dans un arrêt de principe rendu en 2003, le Conseil d'État libanais a affirmé les principes qui gouvernent les associations au Liban. S'inclinant devant cette jurisprudence, le ministère de l'Intérieur a émis en 2005 une circulaire rétablissant la pratique légale et exigeant le respect de la loi de 1909 à tous les stades de la vie associative, de la naissance de l'association jusqu'à sa dissolution. Toutefois, et à la lumière de l'étude menée autour de l'exercice de cette liberté, un certain nombre de recommandations est proposé.

Introduction

ENVIRONNEMENT FAVORABLE À LA SOCIÉTÉ CIVILE - «LE CADRE GÉNÉRAL»

1 - Contexte spécifique politique, démocratique et relatif aux droits de l'Homme

Le système politique libyen est unique et se démarque largement, au sein de la région euro-méditerranéenne, par l'absence d'une société civile indépendante. Le nombre de restrictions et de limitations à la liberté d'association y est extrêmement élevé.

Le 1^{er} septembre 1969, un coup d'État militaire (connu sous le nom de «révolution al-Fatih») mené par le colonel Muammar al-Kadhafi a renversé le roi Idris et aboli la monarchie. Le pays fut d'abord gouverné par un Conseil de commandement révolutionnaire (CCR), qui proclama la République arabe libyenne. Le 11 décembre 1969, le CCR adopta une Proclamation constitutionnelle garantissant des droits fondamentaux, tels le droit au travail, à la santé, à l'éducation, à la religion et à l'inviolabilité du foyer. Cependant, en ce qui concerne les libertés d'expression et d'opinion, la Proclamation les déclare garanties «dans la limite de l'intérêt public et des principes de la Révolution». En 1971, le CCR introduisit un système de parti unique, sous le nom d'Union socialiste arabe (USA). Le principe du parti unique a été entériné par une loi adoptée en 1972, connue sous le nom de Loi n° 71. La Loi n° 71 prohibe toute entité ou groupe politique soutenant d'autres idées que les principes de la Révolution al-Fatih de 1969. L'article 3 de la loi n° 71 prévoit la peine capitale pour «ceux qui créent, deviennent membres ou soutiennent des groupes politiques interdits par la loi». Pour avoir «violé cette loi», des centaines de Libyens ont été emprisonnés et certains condamnés à mort.¹

Le 15 avril 1973, lors d'une manifestation publique dans la ville de Zwara, Kadhafi expose son plan en cinq points (*al-Niqat al-Khams*) pour «faire avancer la Révolution al-Fatih». Il proclame dans «les cinq Points de Zwara» la nécessité d'une «Révolution culturelle» afin de permettre au peuple libyen de s'autogouverner. Toutefois, le deuxième des cinq points est consacré à l'abolition

complète de tout parti ou groupe politique revendiquant des idéaux différents des principes de la Révolution. En outre, il criminalise toute association à ces groupes, qu'il assimile pour certains explicitement à des ennemis de l'État, tels que «les communistes, les athées, les membres des 'frères musulmans', les défenseurs du capitalisme et les agents de la propagande occidentale».

Dans le Livre vert, publié en 1975, Kadhafi rejetait l'idée de démocratie représentative et appelait à la mise en place d'un système de démocratie directe fondé sur des «comités populaires». En réalité, les «comités populaires» sont devenus l'un des instruments d'oppression d'un régime autocratique.

Pour donner une image du régime plus acceptable à l'étranger, le Congrès général du peuple a adopté en juin 1988 la «Charte verte des droits de l'Homme dans l'ère de la Jamahiriya». Cette Charte consacre les principes de l'indépendance du pouvoir judiciaire, de la liberté de pensée, de l'égalité des sexes et interdit toute peine ou sanction violant la dignité et l'intégrité de l'être humain (l'abolition de la peine capitale y est même prévue). Au cours de ces trois dernières années, le gouvernement libyen a adopté une série de mesures visant à illustrer aux yeux des observateurs étrangers un progrès en matière de droits de l'Homme dans le pays. Ainsi, le «Comité général du peuple pour la sécurité publique et la justice» a été divisé en deux ministères distincts dans le but de garantir l'indépendance du système judiciaire. La Cour du peuple, tristement connue pour son non-respect systématique du droit à un procès équitable, a également été dissoute en 2005. La dernière mesure prise a été la libération de prisonniers politiques de longue date, dont 86 membres des «frères musulmans». Cependant, Kadhafi et ses proches conseillers semblent peu disposés à mettre en œuvre une réelle réforme, en particulier dans le domaine des libertés d'expression et d'association, qui risquerait d'affaiblir leur mainmise sur le pouvoir depuis plus de trois décennies,

¹ Human Rights Watch, «Libya: Words to Deeds, The Urgent Need for Human Rights Reform», janvier 2006 p.13. Disponible à l'adresse : <http://hrw.org/reports/2006/libya0106/libya0106web.pdf>

De manière générale, le gouvernement soutient que dans un système politique où le «pouvoir du peuple» dirige le pays, les libertés d'association et de réunion ne sont pas nécessaires. Les associations ne sont autorisées que dans le but de «défendre des intérêts professionnels» ; en pratique, les rares associations existantes sont contrôlées de près par les comités révolutionnaires. La représentation des travailleurs se limite à la Fédération nationale des syndicats, la Fédération des chambres de commerce, la Fédération des chambres des métiers, la Fédération des chambres d'agriculture et la Fédération générale des syndicats de producteurs, qui sont toutes étroitement contrôlées par le gouvernement.

2 - Législation

La Libye a signé les principales conventions des Nations unies en matière de droits de l'Homme. Ces signatures n'ont été suivies d'aucun effet, ni au niveau de la législation interne, ni au niveau de la pratique des autorités. De surcroît, la Libye a assorti la signature de certaines des conventions de réserves importantes qui portent notamment sur certaines obligations de la Convention sur la résolution des conflits entre les États et sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (qui n'est appliquée qu'en «en conformité avec le droit islamique»). Par ailleurs, un certain nombre des réserves émises concernent Israël. Enfin, le régime libyen a, à de nombreuses reprises, refusé d'accueillir les visites d'évaluation des agences spécialisées des Nations unies.

Au niveau régional, la Libye est aussi partie à plusieurs instruments relatifs aux droits de l'Homme, notamment la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, la Charte arabe des droits de l'Homme, le Protocole de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples portant établissement de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples et le Protocole de la même Charte relatif aux droits des femmes en Afrique.

L'article 6 de la «Grande Charte verte pour les droits de l'Homme» dispose que le peuple est autorisé à former «des associations, syndicats et ligues dans le but de défendre ses intérêts professionnels».

L'article 8 de la Loi n° 20 sur le renforcement des libertés de 1991 protège la liberté d'expression «Aucun citoyen ne devra répondre de l'exercice du droit [d'exprimer et de déclarer publiquement ses opinions] à moins qu'il l'exploite en vue de se détourner de l'autorité du peuple ou à des fins personnelles [...] il est interdit de promouvoir des idées ou des opinions clandestinement ou de tenter de les diffuser ou de les imposer à d'autres par l'incitation, la force, l'intimidation ou la fraude». L'article 9 de la même loi

proclame la liberté d'association : «les citoyens sont libres d'établir et d'adhérer à des syndicats, des ligues, des fédérations professionnelles et sociales et des associations caritatives afin de protéger leurs intérêts ou réaliser les objectifs légitimes pour lesquels ces institutions ont été établies». En pratique, la mise en œuvre de cette loi n'a jamais été réalisée.²

La Loi sur le Code d'honneur, adoptée en mars 1997, autorise la punition collective de tribus, familles et communautés ayant protégé ou aidé des individus ou groupes d'individus coupables de terrorisme, d'actes de violence, de possession illégale d'armes ou de sabotage du «pouvoir du peuple». De plus, des restrictions figurant dans la Proclamation constitutionnelle de 1969, dans la Déclaration de l'autorité du peuple, dans la Charte des droits de l'Homme et dans la Loi n° 20 et dans d'autres lois prohibent la création d'associations fondées sur une idéologie politique opposée aux principes de la «Révolution d'al-Fatih». Ainsi, la Loi n° 71 de 1972 interdit la création de tout groupe fondé sur des idées contraires à celles de la Révolution, et sanctionne de la peine de mort le fait de créer, d'adhérer ou de soutenir un groupe interdit par la loi (art. 3). Le Code pénal sanctionne également de la peine capitale tout individu qui appelle, soutient, crée, adhère, administre ou finance un «groupe, organisation ou association proscrit par la loi [ou dont les buts et activités] visent à porter préjudice aux autorités publiques». Toute personne faisant la promotion, sous quelque forme que ce soit, de principes ou de théories ayant pour but de modifier le système de gouvernement est également passible d'une peine d'emprisonnement de 10 ans.

Aujourd'hui, le droit d'association est régit par la Loi n° 19 de 2003, qui a modifié la loi n° 111 de 1970.

Première partie : CONSTITUTION ET ENREGISTREMENT

1 - Le système autorise-t-il les associations non déclarées ou non constituées ?

Les associations non déclarées ou non enregistrées ne sont pas autorisées en Libye.

2 - Le système d'enregistrement est-il fondé sur une autorisation ou sur une simple information/déclaration ?

Selon le type d'association (régionale, nationale ou internationale), la demande d'acceptation doit être faite auprès de différentes autorités : une association régionale doit déposer sa demande auprès du Congrès populaire régional, une association nationale auprès du secrétariat du Congrès général du peuple, tandis qu'une association internationale doit déposer la demande directement auprès du Congrès général du Peuple.

¹ Human Rights Watch, «Libya: Words to Deeds, The Urgent Need for Human Rights Reform», janvier 2006, p. 7
Disponible à l'adresse : <http://hrw.org/reports/2006/libya0106/libya0106web.pdf>

3 - Quelles sont les raisons pour lesquelles l'enregistrement peut-être rejeté? (ex. race, sécurité, religion, politique)

La demande d'enregistrement peut être rejetée si les objectifs de l'association sont en contradiction avec les principes de la Révolution.

4 - Quel est le degré de facilité/difficulté de l'enregistrement (notamment délais, coût, nombre de fondateurs)

Selon la Loi n° 19 de 2003, une association doit présenter un document signé par tous les fondateurs, lesquels doivent être au nombre de 50 au minimum. Le paiement de 50 dinars est exigé pour chaque demande.

5 - Existence-ils des recours effectifs en cas de refus ou de retard dans l'enregistrement (notamment judiciaire, administratif) ?

Non.

Deuxième partie :

DISSOLUTION ET SUSPENSION

Les associations peuvent être suspendues pour toute activité en contradiction avec les principes de la Révolution. L'article 30 de la Loi n° 19 dispose que «*la sécurité du Comité populaire général (CPG) ou la sécurité des Congrès populaires locaux ont le pouvoir de superviser les activités de toutes les associations. Elles sont habilitées à suspendre toute décision prise par l'association ou son comité exécutif.*» La même loi donne au secrétaire du CGP le pouvoir de nommer un comité pour diriger l'association si le comité exécutif de l'association est dissout. La loi habilite le secrétaire du CPG ou le secrétaire du Comité populaire local à fusionner plusieurs associations si elles ont le même but, sans avoir besoin d'en avertir les membres. Ils peuvent également fermer les bureaux d'une association pour une période de 30 jours, au maximum, comme mesure préparatoire à une fusion. Les Comités révolutionnaires, «*protecteurs de la révolution*», ont le pouvoir de dissoudre toute association qu'ils jugent menaçante pour «*l'autorité du peuple*».

Troisième partie :

ORGANISATION ET ACTION

1 - Quelle marge de liberté est donnée aux membres pour rédiger et modifier leur propre statut et règlement intérieur et pour définir leur propre objet ? (ces documents sont-ils imposés ? jusqu'à quel point ?)

Les membres d'une association en Libye peuvent rédiger et amender leurs propres statuts et règlements et peuvent déterminer leurs buts et objectifs, pour autant que ceux-ci ne soient pas en contradiction ou qu'ils ne s'éloignent pas des principes de la Révolution. En d'autres termes, les associations ont le droit d'exister tant qu'elles ne s'opposent d'aucune

manière à l'idéologie, aux politiques et aux procédures du gouvernement. En pratique, les statuts et règlements des associations qui ne font pas la promotion de la Révolution sont considérés comme allant l'encontre de celle-ci et sont considérés, de ce fait, comme illégaux. De telles restrictions ne permettent pas la création d'associations indépendantes. Toutes les associations existantes ont un lien direct ou indirect (par les syndicats cadres gouvernementaux) avec le gouvernement. Les Comités révolutionnaires supervisent et contrôlent toutes les activités des associations.

2 - Quel est le degré de liberté des membres d'adhérer ou de quitter l'organisation ?

L'article 5 de la Loi n°19 dispose que les membres des associations ont le droit de quitter une association à tout moment. Dans les faits, cette disposition est rarement respectée. Effectivement, les Comités révolutionnaires ayant pour tâche principale «*d'encourager la participation du peuple*» à la Révolution, ceux-ci incitent la population à s'engager dans les «associations» officielles, souvent par la coercition (maintien d'un emploi, listes noires, répercussions sur les membres de la famille, menaces, pression sociale, etc.).

3 - Y a-t-il des ingérences dans les organes de gestion concernant notamment la présence aux réunions (assemblées générales, CA) de «superviseurs» et les élections ?

Le gouvernement peut intervenir dans les procédures internes des associations et imposer des dirigeants ou des protocoles, en passant outre les statuts, les règlements et les souhaits des membres de l'association. Ces ingérences se font par le biais soit des Comités révolutionnaires, soit d'associations cadres gouvernementales.

4 - Y a-t-il des ingérences dans la liberté des associations de décider de leurs projets et activités ? Si oui, comment et pourquoi ?

La liberté des associations de décider de leurs projets et activités est limitée par l'obligation que ces derniers ne soient pas en contradiction ou ne s'éloignent pas des principes de la Révolution.

5 - Le droit de l'association de se réunir ou d'organiser librement des réunions publiques ou privées ou de se déplacer librement (y compris hors des frontières) est-il restreint d'une manière ou d'une autre ?

Les associations en Libye ne peuvent pas organiser de réunions, publiques ou privées, sans l'autorisation du gouvernement. De plus, tout déplacement sous l'égide d'une association (tant au niveau régional, national qu'international) nécessite l'autorisation du gouvernement.

6 - Les associations sont-elles soumises à des limitations particulières quant à leur droit de communiquer librement (notamment l'accès aux médias, les publications et le développement de sites Internet) ?

Les associations n'ont ni un droit d'accès libre aux médias, ni le droit de publier ou de développer des sites Internet. En effet, tous ces médias sont strictement réglementés et contrôlés par le gouvernement.

7 - La liberté des associations de coopérer et de travailler en réseau avec d'autres associations est-elle limitée (au niveau national comme international) ?

Les associations sont libres de coopérer et d'établir des réseaux en Libye. Les coopérations et réseaux internationaux sont en revanche limités et restreints. L'article 208 du Code pénal prévoit des peines d'emprisonnement pour toute personne qui établit, organise ou administre en Libye une organisation internationale sans l'autorisation des autorités compétentes. La même peine est prévue pour toute personne qui établit, organise ou administre en Libye une organisation internationale qui a été autorisée sur la base d'informations falsifiées.

Quatrième partie : FINANCEMENT ET FISCALITÉ

1 - Existe-t-il des limitations au droit des associations de recevoir et de posséder des biens et des fonds ? De quelle manière ?

La Loi n° 19 de 2003 a fixé des limites claires au droit des associations de recevoir des fonds. Bien que dans son article 11, la loi indique que le budget des associations doit être constitué des cotisations annuelles de ses membres, de ses recettes et de toute donation, l'article 15 de la loi interdit aux associations de lever des fonds par quelque moyen que ce soit sauf lors de leur constitution.

2 - Y a-t-il des limitations particulières concernant l'obtention de financements étrangers ?

Les associations en Libye ne sont pas autorisées à recevoir des fonds étrangers sans contrôle strict au préalable du gouvernement. Le gouvernement est très soupçonneux vis à vis des fonds étrangers.³

3 - Les associations ont-elles droit à des avantages fiscaux ? Sous quelles conditions ?

La Loi n° 19 est muette sur la possibilité pour les associations de bénéficier d'avantages fiscaux.

4 - Les associations ont-elles accès à des fonds publics ? Comment ? Ces procédures donnent-elles lieu à discrimination ?

Toutes les organisations existantes sont financées par le gouvernement.

Cinquième partie : CONTRÔLE, GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE

1 - Les comptes financiers les autres informations sont accessibles d'une manière transparente au public ?

La loi n'ordonne pas aux associations de rendre leurs comptes publics. Elles sont en revanche obligées de les mettre à la disposition du secrétaire du Congrès populaire local ou du secrétaire du Congrès général du peuple (GCP).

³ Ibid. p. 43.



IL EST DEMANDÉ AU GOUVERNEMENT LIBYEN DE :

1. Concernant la situation politique, démocratique et des droits de l'Homme

- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les normes et principes contenus dans les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par la Libye et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations unies en la matière ;
- En conséquence, amorcer un processus de réforme tendant à transposer au niveau du droit positif libyen et des institutions libyennes les dispositions des engagements internationaux souscrits par la Libye ;
- Élaborer notamment une Constitution respectueuse des droits fondamentaux, qui serait adoptée par le peuple sur la base d'un référendum à bulletin secret ;
- Lever les réserves émises concernant certaines dispositions des conventions internationales que la Libye a signées ;
- Abroger toutes les dispositions qui visent à criminaliser les activités des partis politiques et des associations.

2. Concernant la législation et la pratique relatives aux associations et organisations de la société civile

- Annuler l'ensemble des textes de référence qui consacrent l'idée que les libertés fondamentales individuelles et collectives ne sont garanties que «dans la limite de l'intérêt public et de la Révolution» ;
- Annuler tous les lois et règlements qui ne respectent ni l'esprit ni la lettre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (en particulier, ses articles 19, 21 et 22 relatifs aux libertés d'association et d'expression), notamment la Loi n° 20 de 1991, le Code d'honneur de mars 1997, la Loi n° 71 de 1972 et l'ensemble des dispositions du Code pénal relatives à la répression des activités associatives autonomes (art. 173, 174, 176, 206, 207 et 208).

Constitution et enregistrement

- Réduire à deux le nombre de membres fondateurs requis pour constituer une association ;
- Instaurer un système d'enregistrement impartial et transparent ;
- Prévoir en particulier que le dépôt de la demande d'enregistrement pourra être prouvé par tout moyen (cachet de l'administration, lettre recommandée avec accusé de réception, constat d'huissier, etc.) de manière à faire cesser la pratique actuelle qui consiste à ne pas donner suite à de tel dépôt ;
- Prévoir que l'enregistrement des modifications des statuts de l'association et des changements au sein de ses organes directeurs sera régi par la même procédure ;
- Prévoir des procédures de recours judiciaire contre les décisions de l'administration.

Dissolution et suspension

- Abroger toutes les dispositions permettant aux autorités de dissoudre une association au motif que ses activités sont «en contradiction avec les principes de la Révolution» ou jugées menaçantes pour «l'autorité du peuple»
- Interdire aux autorités d'ordonner d'office la fusion d'associations.

Organisation et action

- Mettre fin aux ingérences arbitraires de l'administration, notamment des comités révolutionnaires, dans les affaires internes des associations, qu'elles soient directe ou sous couvert de procédures judiciaires ;
- Autoriser les associations à rédiger et modifier leurs statuts et à décider de leurs projets librement ;
- Abolir l'obligation d'une autorisation préalable des autorités pour l'organisation de toute réunion publique ou privée ;
- Mettre un terme aux restrictions à l'accès au téléphone, au fax et à Internet ;
- Garantir aux membres des associations la liberté de voyager et mettre fin aux confiscations de passeports et aux refus arbitraires de sortie du territoire ;
- Permettre aux organisations internationales de s'établir en Libye dans les mêmes conditions que les associations nationales ;
- Lever les restrictions relatives à la liberté des associations de coopérer et d'établir des réseaux en Libye.

Financement et fiscalité

- Amender les dispositions de la Loi n° 19 de 2003 sur le financement des associations, en particulier celles relatives au droit de lever des fonds, afin d'instaurer un système équitable et impartial d'accès aux financements ;
- Mettre un terme à toutes les restrictions existantes relatives à l'obtention de financements étrangers.

3. Concernant l'environnement requis pour un développement durable de la société civile

- Cesser les pressions exercées sur la population pour l'inciter à s'engager dans les associations officielles ;
- Libérer les défenseurs des droits de l'Homme et membres d'association détenus de façon arbitraire ; et leur garantir, le cas échéant, le droit à un procès équitable.



Introduction

ENVIRONNEMENT FAVORABLE À LA SOCIÉTÉ CIVILE - «LE CADRE GÉNÉRAL»

1 - Paysage de la société civile

«Le Maroc est défini par sa Constitution de 1962 comme une «monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale». Le Roi Mohammed VI, qui règne depuis 1999, est le «représentant suprême de la nation et Commandeur des croyants». Le Roi préside le Conseil des ministres, promulgue les lois, signe et ratifie les traités internationaux. Il est le Chef suprême des forces armées et préside le Conseil supérieur de la magistrature. Même si la séparation des pouvoirs est consacrée par la Constitution, dans la pratique le Souverain garde un nombre important de prérogatives exécutives et exerce dans une certaine mesure un pouvoir législatif.»¹

Le dahir du 24 mai 1914, inspiré de la loi française de 1901, a posé les bases légales des associations marocaines modernes.

Dès les premières années de l'indépendance, le désir de démocratie a été particulièrement revendiqué et le Code des libertés publiques a été très rapidement adopté. Encouragé par l'engouement des premiers gouvernements, le mouvement associatif s'est alors beaucoup développé.

La Constitution de 1962 (plusieurs fois modifiée depuis) fait de la liberté d'association un droit constitutionnel.

À la suite des troubles politiques que le pays a connus à partir de la fin des années soixante, et qui ont marqué de surcroît le début des «années de plombs», les trois dahirs formant le Code des libertés publiques ont été modifiés. La possibilité de constituer une association sans déclaration ni autorisation préalable a ainsi été supprimée, les sanctions pénales prévues en cas de non-respect des dispositions législatives alourdies et le droit pour le gouvernement de suspendre ou dissoudre les associations rendu possible. Cet épisode marque un reflux pour le mouvement associatif dont l'action va être largement entravée par l'attitude de l'administration.

Ainsi, de 1973 à 2002, la suspension ou la dissolution d'une association pouvait être décidée unilatéralement par le gouvernement, sous forme de décret, pour les mêmes motifs que ceux pouvant conduire à la dissolution ou la suspension par voie judiciaire, à savoir : nullité de l'association en raison de ses objectifs (article 3) ; lorsque ses fondateurs ou dirigeants n'avaient pas accompli les formalités de constitution ; «de manière générale, s'il apparaît que l'activité de l'association est de nature, à troubler l'ordre public», ce qui créait un risque d'arbitraire dans la pratique.

L'attitude du pouvoir s'est modifiée au fil des années quatre-vingt dix bien que les modifications législatives ne soient intervenues qu'en 2002. Selon la législation actuelle, la dissolution peut être prononcée par un tribunal lorsque l'association poursuit un objectif illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, fait appel à la discrimination ou a pour but de porter atteinte à la religion islamique, à l'intégrité du territoire national ou au régime monarchique.

Plusieurs formes d'associations peuvent être identifiées :

- les associations prévues par le dahir de 1958 relatif au droit d'association² ;
- les unions et fédérations d'associations, les associations reconnues d'utilité publique (ARUP), les associations étrangères, les partis politiques et associations à caractère politique, les groupes de combat et milices soumis à des règles dérogatoires ou complémentaires ;
- les associations syndicales de propriétaires urbains, les associations pour l'éducation et les sports, les associations des usagers des eaux d'irrigation, les associations professionnelles des établissements bancaires et de crédit et les associations de microcrédit soumis à un régime spécial dérogatoire au dahir de 1958, notamment en ce qui concerne l'adhésion, le retrait, les règles de fonctionnement et le patrimoine ;
- les ONG «Gongos» utilisées par les autorités gouvernementales pour organiser certaines activités : œuvres sociales, protection des enfants contre la violence, etc.

¹ Document de travail des Services de la Commission européenne, COM(2004)373 final

² Parmi les associations de défense des droits de l'Homme au Maroc peuvent être cités : l'Association démocratique des femmes du Maroc (ADFM), l'Association marocaine des droits Humains (AMDH), l'Espace Associatif et l'Organisation marocaine des droits Humains (OMDH).

2 - Législation

Le Maroc a ratifié, sans réserve, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que la Convention n° 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949). En dépit d'un certain nombre de modifications législatives consécutives à ces différentes ratifications, la législation marocaine reste encore en deçà des normes internationales. Au niveau national, l'article 9 de la Constitution marocaine pose clairement le principe de la liberté d'association.

Les associations sont régies par le dahir n° 1-58-376 du 15 novembre 1958. Deux modifications au dahir de 1958 ont toutefois été introduites : la première, en 1973, autorise la suspension ou la dissolution administrative des associations et alourdit les sanctions pénales encourues en cas de violation des obligations ; la seconde, en 2002, atténue les contraintes définies en 1973 et apporte quelques modifications concernant notamment le déroulement de la procédure de déclaration, la capacité des associations déclarées et la procédure de reconnaissance d'utilité publique.

A partir du deuxième semestre 2006, une double concertation s'est amorcée, d'une part, entre le mouvement associatif et le ministère du Développement social et de la Solidarité et, d'autre part, au sein même du mouvement associatif. L'objet de ces concertations porte sur un processus d'amélioration de la « qualification » des associations aux fins de « renforcer leurs performances pour une contribution efficace au développement » et de mise en place de « procédures impartiales de contractualisation avec les associations, au niveau des politiques de l'État et des collectivités territoriales et locales ». On relèvera que c'est dans le cadre de la concertation inter-associative qu'a été élaboré le projet d'une charte éthique du mouvement associatif.

A la fin de l'année 2006 fut mis en place l'« Observatoire marocain des libertés publiques » (OMLP). Cette initiative non gouvernementale est le fruit d'un travail de concertation et de plaidoyer initié dès 2004 et qui fait une large place à la question de l'exercice du droit d'association.

Première partie :

CONSTITUTION ET ENREGISTREMENT

1 - Le système autorise-t-il les associations non déclarées ou non constituées ?

Selon l'article 5 du dahir du 10 avril 1973 « Toute association devra faire l'objet d'une déclaration préalable ». Cependant, la loi de 2002 sanctionne « les personnes qui, après la constitution d'une association, entreprennent l'une des actions visées à l'article 6 [actes de gestion] sans respecter les formalités prévues à l'article 5 [formalités de déclaration de l'association] ». On pourrait déduire

de cette formulation que les associations non déclarées sont autorisées si elles n'effectuent aucun acte de gestion. Pourtant, le fait que l'article 5 du dahir du 10 avril 1973 n'ait pas été modifié et soit toujours en vigueur constitue une limite à cette interprétation.

2 - Le système d'enregistrement est-il fondé sur une autorisation ou sur une simple information/déclaration ?

Selon l'article 2 du dahir de 1958, les associations de personnes peuvent se former librement sans autorisation, sous réserves de respecter les dispositions de l'article 5 (« Toute association devra faire l'objet d'une déclaration préalable »).

3 - Quelles sont les raisons pour lesquelles l'enregistrement peut-être rejeté? (ex. race, sécurité, religion, politique)

La réforme de 2002 prévoit la délivrance obligatoire d'un récépissé provisoire pour tout dépôt de déclaration d'association. Il apparaît donc difficile de refuser le dépôt de la déclaration. Pourtant, en pratique, les autorités invoquent parfois la protection de la sécurité publique, la lutte contre le terrorisme ou encore le respect de l'intégrité du territoire pour refuser le dépôt de la déclaration.

4 - Quel est le degré de facilité/difficulté de l'enregistrement (notamment délais, coût, nombre de fondateurs)

La réunion de deux personnes suffit pour fonder une association. La déclaration doit être déposée auprès de l'autorité administrative locale dans le ressort duquel se trouve le siège de l'association. L'article 5 du dahir précise la liste des pièces à fournir : nom et objet de l'association, noms des membres du bureau dirigeant, etc. Les seuls frais sont les frais de timbre à apposer sur les pièces.

La réforme de 2002 prévoit la délivrance obligatoire d'un récépissé provisoire puis d'un récépissé définitif dans un délai maximum de soixante jours suivant la déclaration; « à défaut, l'association peut exercer son activité conformément à l'objet prévu dans ses statuts ». Les modifications ultérieures des statuts sont soumises à la même procédure. Cependant, cette modification du texte n'a pas produit l'effet espéré : l'administration continue en effet de refuser la délivrance du récépissé pour certaines associations en se basant sur des raisons de sécurité publique, de lutte contre le terrorisme ou encore de respect de l'intégrité du territoire. Par exemple le réseau Amazigh pour la citoyenneté, créé en juillet 2002, n'a obtenu son récépissé que le 16 juin 2006.

5 - Existence-ils des recours effectifs en cas de refus ou de retard dans l'enregistrement (notamment judiciaire, administratif) ?

Si l'administration ne s'est pas manifestée 60 jours après le dépôt de la déclaration, l'association peut exercer son activité.

Si elle estime que l'association ne remplit pas les conditions fixées par la loi, l'administration doit motiver son refus. Dans ce cadre, un recours pour excès de pouvoir peut être engagé devant les tribunaux administratifs puis, le cas échéant, devant la Cour d'appel administrative.

6 - L'enregistrement entraîne-t-il l'obtention automatique d'une personnalité juridique distincte ?

L'article 6 dispose que toute association régulièrement déclarée peut, par l'intermédiaire de son président «*ester en justice, posséder et administrer*» des subventions publiques, les droits d'adhésion de ses membres, des aides du secteur privé, etc. Il ne fait donc pas de doute que l'association peut exercer une action civile en réparation du dommage matériel qu'elle aurait subi. Il n'en va pas de même en ce qui concerne la réparation du préjudice moral. En effet, le nouveau Code de procédure pénale autorise uniquement les associations reconnues d'utilité publique à se constituer partie civile, sous réserve d'avoir au moins cinq années d'existence à la date des faits et que l'action publique ait été engagée par le ministère public ou par constitution de partie civile de la victime.

7 - Existe-t-il d'autres alternatives viables si le droit de créer et d'enregistrer librement une association est dénié ? (notamment l'enregistrement d'une société privée, d'une fiduciaire, d'un «Wakf»)

Il n'existe pas d'alternative à la forme juridique que constitue l'association.

Deuxième partie :

DISSOLUTION ET SUSPENSION

La réforme de 2002 a supprimé la mesure, instaurée en 1973, qui permettait de suspendre ou de dissoudre une association par décision administrative. Désormais, la dissolution n'intervient que par décision de justice, dans les cas de nullité prévus par l'article 3 : lorsque l'association poursuit un objectif illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, à l'intégrité du territoire national, au régime monarchique; lorsqu'elle fait appel à la discrimination ; lorsqu'elle a pour but de porter atteinte à la religion musulmane; lorsqu'elle «*est en situation non conforme à la loi*» ; lorsqu'elle se livre à une activité autre que celle qui est prévue dans ses statuts (art. 36).

La décision judiciaire fixe les modalités de la liquidation. Les biens des associations ayant bénéficié de subventions publiques périodiques sont attribués au gouvernement pour être utilisés à des fins d'assistance, de bienfaisance ou de prévoyance. La décision judiciaire de dissolution peut faire l'objet de recours.

Lorsque la dissolution a été prononcée, une sanction pénale de un à six mois d'emprisonnement et une amende de 10.000 à 20.000 dirhams est encourue par toute personne qui reconstituerait illégalement l'association dissoute ou suspendue, ou qui favoriserait la réunion des membres d'une telle association.

Troisième partie :

ORGANISATION ET ACTION

1 - Quelle marge de liberté est donnée aux membres pour rédiger et modifier leur propre statut et règlement intérieur et pour définir leur propre objet ? (ces documents sont-ils imposés ? Jusqu'à quel point ?)

La loi n'impose rien en ce qui concerne les statuts sinon qu'ils ne doivent pas être contraires aux lois ou aux bonnes mœurs, ne doivent pas porter atteinte à la religion musulmane, à l'intégrité du territoire national ou au régime monarchique et ne doivent pas faire appel à la discrimination. Le principe est celui de la liberté contractuelle.

2 - Quel est le degré de liberté des membres d'adhérer ou de quitter l'organisation ?

Toute personne ayant la capacité juridique est libre d'adhérer ou de quitter une association (art. 4). Bien que la loi ne le précise pas expressément, ni les militaires ni les magistrats ne peuvent adhérer à une association. L'interdiction est par contre formelle en ce qui concerne leur appartenance à un syndicat.

3 - Y a-t-il des ingérences dans les organes de gestion concernant notamment la présence aux réunions (assemblées générales, CA) de «superviseurs» ?

Aucune ingérence n'a été relevée dans les organes de gestion des associations. La présence éventuelle de représentants du gouvernement doit être prévue dans les statuts.

4 - Y a-t-il des restrictions (en droit ou en fait) qui promeuvent, limitent ou interdisent la participation des femmes aux organes associatifs (notamment au CA) ?

Il n'existe aucune restriction légale à la participation des femmes aux activités associatives. Le poids des mentalités traditionnelles freinent toutefois leur participation.

5 - Y a-t-il des ingérences dans la liberté des associations de décider de leurs projets et activités ? Si oui, comment et pourquoi ?

Les associations sont libres de décider de leurs projets et de leurs activités.

6 - Le droit de l'association de se réunir ou d'organiser librement des réunions publiques ou privées ou de se déplacer librement (y compris hors des frontières) est-il restreint d'une manière ou d'une autre ?

Les associations sont soumises aux mêmes règles que les particuliers concernant le droit de réunion. Les réunions publiques doivent faire l'objet d'une déclaration à l'autorité administrative locale.

7 - Les associations sont-elles soumises à des limitations particulières quant à leur droit de communiquer librement (notamment l'accès aux médias, les publications et le développement de sites Internet) ?

La loi ne fixe pas de contraintes au droit des associations de communiquer, de publier ou de développer des sites Internet. Dans la mesure où la délivrance des passeports a été récemment facilitée, les déplacements des responsables ou membres d'associations ne devraient pas subir de réserve. Cependant, cette situation peut évoluer en fonction du contexte politique.

8 - La liberté des associations de coopérer et de travailler en réseau avec d'autres associations est-elle limitée (au niveau national comme international) ?

Les associations ont le droit de s'affilier à un réseau national et de se constituer en unions ou fédérations ; ces nouvelles structures seront soumises au même régime que les associations. Il n'existe pas davantage de limitation à une affiliation à un réseau régional ou international. Les «associations étrangères» (association dont le siège se situe à l'étranger ou dont les dirigeants sont étrangers ou dont la moitié des membres sont étrangers et dont le siège est au Maroc) sont soumises aux mêmes dispositions que les associations marocaines, mais le gouvernement se réserve un droit de regard sur leur fonctionnement.

9 - L'avis ou la participation des associations sont-ils recherchés lorsque des décisions d'intérêt public doivent être prises ? Quels sont la nature et le degré de ces consultations ?

Les associations peuvent être consultées par les instances gouvernementales avant une prise de décision. Par exemple, les études de l'Association démocratique des femmes du Maroc sur «les discriminations à l'égard des femmes dans la législation pénale et la pénalisation du harcèlement sexuel» auraient influencé le ministère de la Justice lors de l'importante modification du Code pénal en 2003. La Maroc a également connu une forte mobilisation associative dans le cadre de la réforme de la loi sur les associations en 2002. Une campagne avait été lancée dès la fin des années 1990 par le mouvement associatif dans le but de favoriser une telle réforme. Des débats organisés dans plusieurs régions du pays ainsi qu'une étude juridique comparative sur le droit associatif ont permis de dégager les axes d'un cadre juridique respectueux des normes internationales.

Quatrième partie : FINANCEMENT ET FISCALITÉ

1 - Existe-t-il des limitations au droit des associations de recevoir et de posséder des biens et des fonds ? De quelle manière ?

Depuis 2002, les associations simplement déclarées peuvent recevoir des dons de personnes privées, d'organisations étrangères et d'organismes internationaux (art. 6). Pour financer leurs activités, toutes les associations peuvent faire appel à la générosité publique, dans les limites fixées par la loi : les associations simplement déclarées doivent obtenir une autorisation du secrétaire-général du gouvernement tandis que les associations d'utilité publique doivent faire une déclaration au secrétaire-général du gouvernement dans les 15 jours qui précèdent la manifestation. Les associations reconnues d'utilité publique peuvent posséder «*les biens meubles ou immeubles nécessaires au but qu'elles poursuivent ou à l'accomplissement de l'œuvre qu'elles se proposent de défendre dans les limites fixées par le décret de reconnaissance*» (art. 10). Si l'affectation d'un bien meuble ou immeuble n'est pas déterminée, son acquisition est soumise à l'obtention d'une autorisation, qui prend la forme d'un arrêté du Premier ministre.

2 - Y a-t-il des limitations au droit des associations d'utiliser les fonds, autres que celles définies dans le cadre de leur octroi ?

Les associations qui reçoivent des subventions périodiques d'une collectivité publique doivent présenter leur budget et leurs comptes au ministère qui les lui accorde. En cas de dissolution, les biens sont attribués au gouvernement pour être consacrés à des œuvres d'assistance, de bienfaisance et de prévoyance. La Cour des comptes exerce son contrôle sur la gestion des comptes des associations bénéficiant d'une participation ou d'un concours financier d'un organisme sous son contrôle. Pour les associations reconnues d'utilité publique, la tenue comptable est plus stricte et fixée par voie réglementaire : elles doivent notamment soumettre un rapport annuel certifié par un expert comptable au secrétariat-général du gouvernement (article 9 alinéas 5 et 6).

3 - Y a-t-il des limitations particulières concernant l'obtention de financements étrangers ?

Les associations qui reçoivent des aides étrangères sont tenues d'en faire la déclaration au Secrétariat général du gouvernement en spécifiant le montant obtenu et son origine dans les trente jours suivant la date de l'obtention de l'aide. Toute infraction à cette prescription expose l'association à une dissolution judiciaire (article 32 bis).

4 - Quel est le degré effectif de mise en œuvre de ces limitations au financement ?

La loi est mal ou peu appliquée dans de nombreux domaines. L'existence d'une norme dont les autorités tolèrent la non-application n'est pas sans danger, en particulier pour les associations qui en bénéficient ; cela constitue en effet un risque permanent de pression des autorités sur les associations.

5 - Les associations ont-elles droit à des avantages fiscaux ? Sous quelles conditions ?

Les associations simplement déclarées sont exonérées de la TVA ainsi que de l'impôt sur les sociétés pour les opérations conformes à l'objet défini dans leurs statuts. Les associations reconnues d'utilité publique bénéficient de dégrèvements supplémentaires (les dons en argent ou en nature sont déductibles de l'impôt sur le revenu et leurs immeubles abritant des institutions charitables sont exonérés de la taxe urbaine).

6 - Les associations ont-elles accès à des fonds publics ? Comment ? Ces procédures donnent-elles lieu à discrimination ?

Les associations peuvent recevoir des subventions publiques. Un contrôle de leur utilisation est assuré par les ministères qui les accordent ou par la Cour des Comptes.

Il est à noter que de nombreuses associations marocaines revendiquent la mise en place d'un véritable partenariat entre les associations et les pouvoirs publics en matière de financement. L'Espace Associatif a notamment initié une action visant à identifier les besoins financiers des associations, à mieux comprendre les mécanismes mis en œuvre par les pouvoirs publics et à identifier les possibilités pour pallier au déficit actuellement constaté dans la relation des associations avec les pouvoirs publics en matière de financement³.

Cinquième partie : CONTRÔLE, GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE

1 - Quelles sont les autorités de contrôle des associations (ex. tribunaux, ministères, instances indépendantes, organes de sécurité) ?

Les activités de ces autorités sont-elles cohérentes avec les principes de liberté (cf. Principe 16 de la Déclaration) ?

Il existe trois formes de contrôle :

- Administratif : au moment de la déclaration de l'association (le contrôle porte sur le respect des conditions formelles) ;
- Judiciaire : le tribunal de première instance peut être amené à statuer sur des demandes de déclaration en nullité et peut prononcer la dissolution de l'association ;
- Comptable.

2 - Les comptes financiers et les autres informations sont-ils accessibles d'une manière transparente au public ?

Les comptes de l'association sont présentés aux membres lors des assemblées générales, selon les dispositions pertinentes contenues dans les statuts

3 - Quelles sanctions (notamment condamnations pénales, amendes etc.) et mesures sont-elles prévues en cas de violation ?

Les gérants des associations qui ne respectent pas les règles comptables encourent une amende de 200 à 1000 dirhams. La non-déclaration d'aides financières étrangères au Secrétariat général du gouvernement dans un délai de trente jours à compter de la date d'obtention de l'aide est sanctionnée par la dissolution de l'association. L'association est civilement responsable (article 32).

³ Pour un exposé complet des diverses mesures proposées par l'Espace Associatif, cf Espace Associatif, Pour un partenariat efficace et équitable, Mémoire « Pour un financement durable des associations par les pouvoirs publics et les collectivités locales », 31 octobre 2003, disponible sur demande au Secrétariat du Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme.

IL EST DEMANDÉ AU GOUVERNEMENT MAROCAIN DE :

1. Concernant la situation politique, démocratique et des droits de l'Homme

- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politique et les normes et principes contenus dans les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par le Maroc et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations unies en la matière.

2. Concernant la législation et la pratique relatives aux associations et aux organisations de la société civile¹

- Assurer l'application stricte de la législation en vigueur, notamment concernant le respect de la liberté d'association.

Constitution et enregistrement

- Simplifier les procédures administratives auxquelles sont soumises les associations en ce qui concerne la constitution et l'enregistrement ;
- Appliquer strictement la loi en ce qui concerne les modalités de dépôt de la déclaration : l'autorité administrative doit délivrer un «récépissé provisoire cacheté et daté sur-le-champ» (article 5, al. 1).

Dissolution et suspension

- Veiller à ce que les dispositions de la loi de réforme de 2002 supprimant la dissolution administrative et confiant cette prérogative à la justice soient strictement respectées.

Organisation et action

- Ouvrir plus largement l'action civile aux associations² : l'exercice de l'action civile ne doit pas être limité aux seules associations reconnues d'utilité publique, dont la reconnaissance ne dépend pas de critères clairement établis et mis en œuvre et n'oblige pas les autorités à rendre compte de leur décision ;
- Assurer une mise en œuvre effective de la loi en ce qui concerne la distinction entre les réunions des membres d'une association et les réunions publiques.

Financement et fiscalité

- Traiter dans des délais raisonnables les dossiers de demande de reconnaissance d'utilité publique et assurer une notification écrite de la décision ;
- Assurer une mise en œuvre effective des dispositions de la loi de réforme de 2002 élargissant aux associations simplement déclarées la possibilité de recevoir des dons.

Contrôle, gouvernance et transparence

- Prendre en considération les revendications des associations visant à alléger les sanctions encourues en cas de non respect des dispositions législatives en matière d'exercice du droit d'association.

3. Concernant l'environnement requis pour un développement durable de la société civile

- Favoriser la participation effective des associations à la vie publique et notamment au développement des politiques publiques par la mise en place de procédures impartiales de contractualisation avec les associations, au niveau des politiques de l'État et des collectivités territoriales et locales ;
- Éviter la confusion entre l'interdiction faite à certaines catégories de fonctionnaires d'adhérer à un syndicat (décret du 5/02/1958 modifié en 1966) et les dispositions de la loi sur les associations qui n'apportent aucune limitation catégorielle au droit d'adhérer à une association ;
- Favoriser le développement d'un débat national sur les propositions de réformes législatives avancées par des représentants de la société civile portant sur la situation juridique et financière des associations au Maghreb et aux amendements de la législation sur les associations et les rassemblements au Maroc .

¹ La réforme de 2002 remet largement en cause la tonalité et la finalité répressives des textes antérieurs en matière de libre exercice de la liberté d'association (notamment les dahirs du 15/11/1958 et du 11/04/1973). La réforme de 2002 ayant satisfait les principales revendications du monde associatif, le défi principal est aujourd'hui d'assurer une application effective de la loi dans la pratique quotidienne des autorités locales, régionales et nationales.

² Les dispositions du nouveau Code de procédure pénale (promulgué en 2002) relatives à la constitution de partie civile par les associations sont très restrictives : seules les associations reconnues d'utilité publique peuvent se constituer partie civile à condition d'avoir au moins quatre années d'existence à la date des faits. Cette action n'est recevable que si l'action publique est déjà engagée par le ministère public ou déclenchée par la constitution de partie civile de la victime. Ces restrictions ne permettent qu'à un petit nombre d'associations de se constituer partie civile et de plus, elles enlèvent à cette action l'un de ses principaux intérêts, celui de déclencher les poursuites, puisque l'association ne peut que se joindre à une action déjà entamée.



Introduction

ENVIRONNEMENT FAVORABLE À LA SOCIÉTÉ CIVILE - «LE CADRE GÉNÉRAL»

1 - Contexte spécifique politique, démocratique et relatif aux droits de l'Homme

Le cadre général dans lequel les libertés publiques sont exercées en Syrie dépend de la stabilité politique et de la situation sécuritaire. Cette dernière représente une source de préoccupation pour les autorités et justifie, selon celles-ci, le recours à l'état d'urgence. Les autorités gardent ainsi la situation sous contrôle et imposent des contraintes, en droit et dans la pratique, à la création des partis politiques ou des associations civiles.

La vie associative en Syrie a largement stagné depuis la promulgation de la Loi sur les associations n° 93 de 1958. Cette loi, encore en vigueur, est contraire à la Constitution et au Code civil syriens. Outre qu'elle soumet la création d'une association à l'octroi d'une autorisation préalable, ce texte a permis, en pratique, de dissoudre un certain nombre d'associations et de partis politiques. L'intervention de l'État y est consacrée, non seulement dans les phases de création et de dissolution des associations, mais également dans l'ensemble de leurs activités. Cet interventionnisme administratif a été par ailleurs accompagné de politiques coercitives. L'arrivée au pouvoir du Parti du Baath arabe socialiste a ainsi permis la mise en place «d'institutions démocratiques populaires», dans le cadre desquelles des unions ont été créées par voie de décrets¹.

Après la promulgation de la Loi n° 93 de 1958, la plupart des associations ont demandé les autorisations nécessaires pour se faire enregistrer². Seule une petite partie des nouvelles

associations a pu obtenir ces autorisations et ces associations ont été affiliées au Front national progressiste, parti au pouvoir. Les autres associations ont continué leurs activités sans y être formellement autorisées.

Le ministère des Affaires sociales et du Travail a répertorié, selon leur domaine d'activité, les activités des associations en quatre catégories : a) les associations sociales ; b) les associations de santé ; c) les associations culturelles ; d) les associations de protection des handicapés. Cependant, il faut souligner que cette façon de répertorier les associations ne reflète pas la réalité de l'action des associations et de leurs interventions.

En matière de répartition géographique, le Registre des associations montre que 40% du nombre total des associations (540 en 2001) sont situés à Damas, même si la plupart d'entre elles disposent de bureaux régionaux dans les autres régions du pays. Sur les 60% restantes, 120 associations sont enregistrées en milieu rural, tandis que le reste se répartit parmi les différentes villes syriennes, en particulier Alep et Homs.

Il convient de relever qu'il existe également un autre groupe d'associations, importantes par l'étendue de leurs activités et des services qu'elles fournissent, qui relèvent d'autres ministères que celui des Affaires sociales et du Travail³.

Suite au décès du Président Hafez Al Assad en 2001, un nouveau souffle s'est levé sur la vie associative syrienne. Pendant la seule année 2001, 10 nouvelles associations ont été enregistrées. Le nombre d'associations a ensuite augmenté de 540 en 2001 à 1.012 en 2005, puis a doublé en moins de trois ans pour atteindre 1.400 en 2007⁴.

¹ Notamment l'Union des agriculteurs, l'Union de la jeunesse de la Révolution, l'Avant-garde baathiste, et l'Union générale des femmes.

² Les associations les plus importantes se sont constituées pendant cette période : le Forum social, le Club cinématographique, Foi et lumière, le Planning familial (fondé en 1973 et qui fait partie des rares associations recevant de l'aide et des fonds de l'extérieur ; cependant, les autorités ont accusé cette association de s'être écartée de ses objectifs statutaires et de promouvoir des idées permissives), le Séminaire des femmes, les Amis de Damas (patrimoine), l'Association universelle syrienne (physique moderne et univers), l'Association des lauréats des études supérieures. Il existe également un certain nombre d'associations diverses telles l'association Forum des jeunes, l'association Espoir, le Club sportif Bardi et la Ligue des lauréats de France, etc.

³ Notamment l'association des Guides touristiques (ministère du Tourisme) ; l'Organisation du Croissant rouge syrien (ministère d'Etat chargée des Affaires des organisations) ; les associations du développement rural (ministère de l'Agriculture), l'Association du développement de la société locale, qui réalise des projets ruraux en matière de santé (ministère de la Santé) ; les institutions qui fournissent des services sociaux aux maisons de personnes âgées, orphelinats et jardins d'enfants (municipalités et gouvernorats locaux) ; clubs de jeunes et de scoutisme (dépendant des Églises) ; clubs privés réservés, telles l'association de Fraternité culturelle arménienne ou l'association Tcherkesse Association du Golan.

⁴ Quatrième «Rencontre de la jeunesse arabe» tenue à Damas à l'initiative de l'Organisation de la femme Arabe du 10 au 13 juillet 2007 (information fournie par l'Organisation de la femme Arabe).

Ces nouvelles associations se caractérisent par la diversité de leurs domaines d'activités. Elles concernent notamment la protection de l'environnement⁵ et les questions sociales et de société⁶. L'apparition d'associations actives dans le domaine du développement humain⁷ ainsi que d'associations œuvrant en matière de droit des femmes⁸ est également à signaler. En revanche, peu de ces nouvelles associations enregistrées se consacrent à la défense ou la promotion des droits de l'Homme⁹.

Parmi les associations de défense des droits de l'Homme actives, toutes non enregistrées, on peut signaler : les Comités de défense des libertés démocratiques et des droits de l'Homme en Syrie (CDF, 1989), HRAS, l'Association des droits de l'Homme en Syrie (2001), l'Association arabe des droits de l'Homme en Syrie (AHORS, 2004), l'Organisation nationale des droits de l'Homme (NOHR, 2006), le Centre de Damas des études des droits de l'Homme (2006), le Centre des libertés (2005), le Centre syrien d'études légales (2006), l'Organisation kurde des droits de l'homme et des libertés (DAD, 2006), le Comité kurde des droits de l'Homme (2005), l'Organisation des droits de l'Homme en Syrie (MAF Kurde, 2001), le Centre national de défense de la liberté de presse et des journalistes (Hurriyat), le Forum Alatasi (2003), le Centre des droits de l'Homme pour la liberté d'expression et des médias (2006) et l'Organisation syrienne des droits de l'Homme (Swasiah, 2004).

2 - Législation

La Constitution syrienne de 1950 a consacré la liberté de créer des associations, dans les limites déterminées par les lois visant au respect de l'ordre et de la morale publics. L'article 17 de la Constitution consacre le principe de «*la déclaration de l'association, c'est-à-dire le principe de la simple publicité de son existence, et non le principe de l'autorisation*». L'article 18 consacre quant à lui le droit de créer librement des partis politiques selon le même principe.

Bien que la primauté de la Constitution sur les normes nationales soit établie en droit, la pratique bureaucratique, en particulier

celle du ministère des Affaires social et du Travail, s'est imposée comme seule régulatrice des libertés d'association et d'expression. Le ministère met ainsi en place un contrôle illimité sur la société civile en s'appuyant sur la Loi des associations n° 93 de 1958 qui, en pratique, réduit à néant le principe de la prééminence des dispositions constitutionnelles.

D'autres lois et décrets régissent les associations :

- La Loi sur l'état d'urgence, promulguée par décret n° 51 du 22 décembre 1962 puis amendée par décret n° 1 du 9 mars 1963, autorise le ministre de l'Intérieur à imposer des restrictions à la liberté des individus (article 4 dudit décret). L'étendue de ces restrictions peut être élargie en cas de besoin et les contrevenants déférés devant les juridictions militaires. Le décret n° 6 du 7 janvier 1965 punit «*tous ceux qui, d'une façon ou d'une autre entravent l'application de la législation sociale*» (article 1). Ces crimes relèvent des prérogatives du tribunal militaire d'exception.
- La Loi sur les associations et les institutions privées promulguée par décret n° 93 de 1958 et publiée le 8 juillet 1958¹⁰.
- Le texte d'application relatif à la Loi n° 93 de 1958 sur les associations, promulgué par décision n° 1330 le 13 octobre 1958, et le décret législatif n° 224 le 21 septembre 1969 qui amende la législation sur les associations en renforçant encore le contrôle exercé par les autorités.

Première partie : CONSTITUTION ET ENREGISTREMENT

1 - Le système autorise-t-il les associations non déclarées ou non constituées ?

Le système n'autorise aucune association non déclarée. Selon l'article 71 de la Loi n° 93 sur les associations toute activité associative non déclarée est punie de trois mois d'emprisonnement et du paiement d'une amende.

En pratique, toutes les organisations des droits de l'Homme susmentionnées sont non déclarées, en raison du refus systématique du ministère des Affaires sociales et du Travail

⁵ À titre d'exemple : l'Association pour la protection de la vie sauvage, l'Association nationale pour la sensibilisation sociale, les associations de recherches scientifiques telles l'Association des sciences économiques syrienne, l'Association syrienne pour l'appui à la recherche médicale et le Forum syrien pour la fabrication de logiciels

⁶ L'Association des assistants sociaux, l'Association pour la protection des consommateurs et l'Association pour la sécurité routière, l'Association des droits de l'enfant et l'Association pour l'initiative sociale. La Ligue des lauréats de France et une association récemment créée par un groupe d'avocats dont le but est d'étudier les résolutions des Nations unies relatives à notre région, ainsi que l'Association pour la lutte contre la corruption, qui n'a pas encore reçu d'autorisation

⁷ L'Association Nabk tente de mettre en place un projet de développement, en lieu et place d'une grande décharge. L'Association de la famille et de la fraternité gère un projet destiné à accueillir de façon permanente des handicapés, un réseau d'écoles spécialisées et des services médicaux

⁸ Parmi ces associations : l'Union générale des femmes, la Ligue des femmes syriennes, l'Association de l'initiative sociale (cette association a été récemment interdite et l'autorisation qui lui a été donnée a été retirée, suite aux discussions sur les lois du statut personnel en Syrie) ; l'Association de lutte contre la violence à l'égard des femmes, fondée en 2001, n'a pas reçue d'autorisation ; l'Association syrienne des femmes non voyantes (ELWIAM) ainsi qu'un site internet intitulé le Site des femmes syriennes qui s'occupe des questions des droits et de culture concernant la femme syrienne.

⁹ À noter cependant, à titre d'exemple, le Comité pour le renouveau de la société civile. Cette association, fondée par un groupe de l'intelligentsia syrienne, a pris la forme d'un mouvement social. L'association, dotée d'un comité de coordination, n'a pas de siège, mais tient ses réunions à domicile, avec des comités de coordination dans les régions. Son objet est de faire vivre la société civile en disséminant la culture associative et en incitant la population à s'engager afin d'améliorer ses conditions de vie. Cependant, après la fermeture par les autorités des clubs et forums, y compris du Forum ATASSI, ses activités ont pris une tournure politique, l'association demandant l'annulation de l'état d'urgence, la libération de prisonniers politiques, l'annulation de la Loi n°93 et le respect de la liberté de la presse et des partis politiques. La publication de la Déclaration de Damas du 16 octobre 2005 a été suivie d'une campagne d'arrestations et de répression contre les responsables de ces comités, dont M. Sayf.

¹⁰ Ci-après Loi n° 93 de 1958.

de les enregistrer légalement. Ces organisations continuent donc d'être considérées comme illégales et reçoivent des avertissements de l'administration en raison de la poursuite de leurs activités¹¹.

En dépit du soutien politique et financier dont il bénéficiait auprès de l'Union européenne, le Centre syrien d'études légales a, par exemple, été fermé par les autorités lors de son ouverture en mars 2006 et son fondateur, Anouar Al Bunni, emprisonné après avoir signé la Déclaration de Damas du 16 octobre 2005¹².

2 - Le système d'enregistrement est-il fondé sur une autorisation ou sur une simple information/déclaration ?

Les associations et institutions privées doivent obtenir une autorisation écrite de l'autorité compétente (article 26) ; il s'agit donc d'un régime d'autorisation.

La législation syrienne impose aux associations l'enregistrement sur un registre prévu à cet effet. Les fondateurs doivent présenter une demande d'enregistrement, accompagnée de documents juridiques précis. Il revient au ministère des Affaires sociales et du Travail d'étudier cette demande, de l'accepter ou de la refuser dans un délai de 60 jours. En pratique, la décision du ministère de refuser ou d'accepter une demande est prise en coopération avec les différents organes de sécurité¹³.

Le système est donc basé sur l'autorisation préalable des pouvoirs publics. Si l'association reçoit cette autorisation, le ministère des Affaires sociales et du Travail procède à son enregistrement sur le Registre des associations et à la publication au Bulletin officiel dans les 60 suivant le dépôt de la demande (article 9). Si les autorités ne procèdent pas à la publication dans les 60 jours, l'enregistrement est, en principe, considéré comme acquis (article 10).

3 - Quelles sont les raisons pour lesquelles l'enregistrement peut-être rejeté? (ex. race, sécurité, religion, politique)

Les motifs du refus sont en premier lieu politiques et sécuritaires. La demande est étudiée préalablement par le ministère des Affaires sociales et du Travail qui la transmet aux agences de sécurité, qui mènent alors une enquête minutieuse sur les fondateurs de l'association. Les motifs de refus sont discrétionnaires dans la mesure où la Loi de l'état d'urgence et la Loi n° 93 de 1958 autorisent le ministère à évaluer « l'importance des objectifs de l'association et déterminer à quel point ils sont nécessaires » (article 6). De plus, selon l'article 304 du Code pénal « Toute association formée dans le dessein de changer la structure économique ou sociale de l'État, ou les institutions fondamentales de la société, sera dissoute et ses adhérents condamnés aux travaux forcés à temps. »

Les risques arbitraires sont importantes comme le montre le cas de l'Association des droits de l'Homme en Syrie (HRAS). Le 11

décembre 2001, HRAS déposait une demande d'enregistrement que le ministère des Affaires sociales et du Travail, 62 jours plus tard, rejetait par une décision non motivée, et ce en violation des exigences légales. HRAS contestait cette décision auprès du ministère puis, le 28 juillet 2002, saisissait le tribunal administratif (Majlis al-Dawla). La légalité de l'association n'étant pas reconnue, le ministère des Affaires sociales et du Travail répondait par lettre du 10 mai 2006 à la requête de HRAS de tenir leur réunion annuelle à Damas en rappelant le caractère illégal de l'association et en la menaçant de poursuites judiciaires si la réunion avait lieu¹⁴.

4 - Quel est le degré de facilité/difficulté de l'enregistrement (notamment délais, coût, nombre de fondateurs) ?

La loi exige que les membres fondateurs de l'association soient au moins au nombre de 11. Ce nombre élevé ainsi que les méthodes d'enquête et de vérification minutieuses de l'identité des fondateurs comptent parmi les facteurs qui n'incitent pas à la création de nouvelles associations. À noter toutefois que les documents réclamés ne soulèvent pas de difficulté excessive et que la publication au Bulletin officiel se fait sans contrepartie financière. Le problème ne réside donc pas dans les aspects purement administratifs de la demande d'enregistrement, mais plutôt dans l'octroi ou non de l'autorisation qui, dans la pratique, conditionne l'enregistrement des groupes de défense des droits de l'Homme.

5 - Existence-ils des recours effectifs en cas de refus ou de retard dans l'enregistrement (notamment judiciaire, administratif) ?

Il n'existe pas de possibilité de contester le retard de l'administration. Théoriquement, la Loi n° 93 de 1958 prévoit que la publication de l'existence de l'association devient effective 60 jours après le dépôt de la demande (article 7), l'association acquérant la personnalité juridique à compter de cette date.

Les réclamations contre le refus d'enregistrement par les autorités doivent d'abord être présentées au ministère des Affaires sociales et du Travail (article 11 du code de procédure). Si ce recours interne échoue, il est alors possible de saisir la juridiction administrative aux fins d'examiner la validité de la décision du ministre. Trois organisations des droits de l'Homme, l'Organisation syrienne des droits de l'Homme (Swasiah), l'Organisation arabe des droits de l'Homme (AHOR) et l'Organisation nationale des droits de l'Homme (NOHR), ont intenté un tel recours administratif ; en pratique, les procès n'ont pas eu lieu, car le tribunal ne se réunit pas.

6 - L'enregistrement entraîne-t-il l'obtention automatique d'une personnalité juridique distincte ?

Selon les dispositions de la Loi n° 93 de 1958, « la non-publication prive l'association de son droit au statut de personne morale » (articles 7 et 9). Il en résulte que l'enregistrement sur le Registre

¹¹ Témoignage d'un défenseur de droits de l'Homme, membre de Swasiah, au REMDH, 9 novembre 2007.

¹² Voir : <http://www.damadec.org/index.php>

¹³ Agence de sécurité de l'État, agence de sécurité politique et agence de sécurité militaire.

¹⁴ Témoignage d'un ancien membre de HRAS au REMDH le 10 novembre 2007.

des associations tenu par le ministère des Affaires sociales et du Travail est la seule procédure permettant à l'association d'obtenir son statut juridique.

À cet égard, la Loi n° 93 prévoit également qu'en cas d'absence de réponse dans les 60 jours suivant la demande, l'association acquiert spontanément la personnalité juridique. Conformément à l'article 7 de cette loi, l'association enregistrée acquiert alors le droit de prendre les mesures nécessaires au fonctionnement des ses activités.

En pratique, le silence du ministère ne signifie pas formellement une reconnaissance de fait de l'existence juridique de l'association. Ainsi, l'Organisation arabe des droits de l'Homme (AHOR), n'ayant obtenu aucune réponse passé le délai de 60 jours, a été contrainte de solliciter du ministère des Affaires sociales et du Travail la publication de leurs statuts. Cette demande a finalement été rejetée sur le fondement de la protection des intérêts publics syriens.

7 - Existe-t-il d'autres alternatives viables si le droit de créer et d'enregistrer librement une association est dénié ? (notamment l'enregistrement d'une société privée, d'une fiduciaire, d'un «Wakf»).

Le refus d'enregistrement d'une association par le ministère des Affaires sociales et du Travail s'explique en général par un désaccord quant aux objectifs de l'association ou la présence de tel ou tel membre parmi ses fondateurs.

Dans ce contexte, transformer le statut juridique de l'association en société civile, commerciale ou à but non lucratif n'est d'aucune utilité. Si l'association tient à réaliser les objectifs déniés par les autorités ou si ses fondateurs demeurent les mêmes, elle sera considérée comme une association quelle que soit sa dénomination ou son statut juridique formels. En pareil cas, l'association, considérée comme illégale car non enregistrée, est soumise aux dispositions du Code pénal dont l'article 327 stipule : *«est considérée comme secrète toute association ou groupe qui prend la forme d'une association alors que ses objectifs sont contraires à la loi, que ses activités soient entièrement ou partiellement secrètes»*. L'article 327 précise : *«sont considérées comme telles les associations et les groupes qui annoncent des objectifs contraires à la loi, et qui n'ont pas présenté aux autorités, malgré la demande qui leur a été faite en ce sens, les statuts et les noms de leurs membres, leur profession, l'objet des réunions et la déclaration des sources de financement, ou si l'association qui a fourni ces renseignements, a fait des déclarations fausses ou incomplètes»*.

Deuxième partie : DISSOLUTION ET SUSPENSION

1 - Quels sont les motifs de dissolution et de suspension des associations ?

Selon la Loi n° 93 de 1958, quatre motifs peuvent justifier la dissolution judiciaire d'une association : 1) l'association n'est plus en mesure de remplir ses engagements ; 2) l'association consacre ses fonds à des fins autres que celles pour lesquelles elle a été créée ; 3) l'association commet une violation grave de ses statuts et 4) l'association enfreint la loi, l'ordre public ou les bonnes mœurs.

Le ministère des Affaires sociales et du Travail peut dissoudre une association, par une décision motivée et dans l'un des cas suivants : 1) l'association s'est éloignée des buts visés dans ses statuts ; 2) le bureau de l'association ne s'est pas réuni dans un délai des six mois ; 3) l'association poursuit des activités de nature raciste, confessionnelle ou politique qui porte atteinte à la sécurité l'État ; 4) l'association poursuit des activités qui portent atteinte à la morale publique et aux bonnes mœurs ; 5) l'association s'obstine à poursuivre des activités contraires à la loi, malgré les avertissements du ministère ; 6) l'association est incapable de réaliser ses objectifs et de remplir ses engagements ; et 7) le ministère considère qu'il n'y a pas besoin des services offerts par l'association.

2 - Quelles sont les autorités habilitées à prendre de telles décisions ?

La Loi n° 93 de 1958 donne tous pouvoirs au ministère des Affaires sociales et du Travail pour administrer la loi qui régit les associations et prendre toutes les mesures pour son application, y compris au moyen de la dissolution des associations.

Une décision arbitraire du ministère des Affaires sociales et du Travail, fondée sur la protection des intérêts publics de l'État, a ainsi entraîné la fermeture de l'Association pour les initiatives sociales qui travaillaient sur les questions liées aux droits des femmes¹⁵.

Selon l'article 4 du décret législatif n° 224 de 1969, l'administration dispose de prérogatives absolues et n'a nul besoin d'une décision judiciaire ; en d'autres termes, il ne peut y avoir d'objection ou d'opposition à une telle décision.

3 - Existe-t-il des voies de recours ?

La Loi n° 93 énonce les modalités de dissolution des associations, mais ne mentionne pas les moyens de recours pour contester cette mesure. Il apparaît que la décision administrative de dissolution est définitive et ne permet aucun appel ou révision.

¹⁵ "No room to breathe, State Repression of Human Rights activism in Syria", Rapport de Human Rights Watch, 2007.

Troisième partie : ORGANISATION ET ACTION

1 - Quelle marge de liberté est donnée aux membres pour rédiger et modifier leur propre statut et règlement intérieur et pour définir leur propre objet ? (ces documents sont-ils imposés ? Jusqu'à quel point ?)

Lors de la création de l'association, les statuts sont arrêtés par les fondateurs, qui doivent cependant utiliser un modèle préétabli de demande auprès du ministère des Affaires sociales et du Travail. Selon l'article 2 de la Loi n° 93 de 1958, les statuts ne doivent pas être contraires aux intérêts de sécurité nationale ou de l'État, ni contrevenir aux lois et aux bonnes mœurs. L'association qui désirerait effectuer une modification de ses statuts doit faire une demande d'enregistrement en ce sens, similaire à une demande d'enregistrement. Le ministère peut enregistrer ces modifications ou refuser de le faire. L'article 13 de la Loi n° 93 précise que : « toute modification qui n'est pas publiée est considérée nul et non avenue ».

Par ailleurs, le règlement intérieur des associations suit un modèle obligatoire¹⁶, et les membres ne peuvent y apporter aucune modification.

2 - Quel est le degré de liberté des membres d'adhérer ou de quitter l'organisation ?

Pour adhérer à une association, le candidat remplit un formulaire-type d'adhésion dans lequel il décline son identité de façon détaillée et exhaustive avant de le présenter aux services de sécurité. Il doit être parrainé par deux membres de l'association. Le membre qui souhaite quitter l'association ne s'expose à aucune poursuite. L'assemblée générale a le droit d'exclure un membre, conformément à son règlement intérieur.

D'un point de vue pratique, c'est le bureau de l'association qui accepte ou refuse les demandes d'adhésion, le président ayant le monopole d'accorder ou de refuser l'adhésion selon son bon vouloir. Il en est de même pour les exclusions.

3 - Y a-t-il des ingérences dans les organes de gestion concernant notamment la présence aux réunions (assemblées générales, CA) de « superviseurs » ?

S'agissant de la gestion quotidienne, la Loi n° 93 de 1958 accorde au ministère des Affaires sociales et du Travail le droit de s'immiscer de manière directe dans toutes les affaires opérationnelles de l'association. Ainsi, les réunions des organes directeurs sont contrôlées de près, et le ministère de tutelle y est toujours représenté.

La loi impose par ailleurs l'obligation de tenir l'administration informée de toutes les réunions de l'assemblée générale, quinze

jours au moins avant la date de la réunion, et de lui soumettre l'ordre du jour. Concernant les associations d'intérêt public, l'article 47 de la Loi n° 93 de 1958 dispose : « L'administration concernée peut éloigner des élections les candidats qui ne lui paraissent pas convenir comme membre du bureau exécutif ». Pour ce qui est des autres types d'association, l'administration peut déléguer une personne pour assister aux élections et vérifier que celles-ci se déroulent selon les statuts de l'association. L'administration peut annuler les élections sur la base d'une décision motivée dans les quinze jours suivant la tenue des élections, si elle considère que des infractions aux statuts de l'association ou à la loi ont été commises.

4 - Y a-t-il des restrictions (en droit ou en fait) qui promeuvent, limitent ou interdisent la participation des femmes aux organes associatifs (notamment au CA) ?

Il n'y a aucune distinction entre les hommes et les femmes dans la législation régissant les associations, ni aucune restriction à la participation des femmes aux organes directeurs.

5 - Y a-t-il des ingérences dans la liberté des associations de décider de leurs projets et activités ? Si oui, comment et pourquoi ?

L'administration intervient dans toutes les activités des associations. Selon l'article 35 de la loi n° 93 de 1958, le ministère des Affaires sociales et du Travail peut intervenir pour modifier les objectifs des associations afin de les rendre compatibles avec l'objet de l'association. Il peut également empêcher la mise en œuvre d'une décision de l'assemblée générale, du conseil d'administration ou de son président, s'il considère que cette décision est contraire à la loi, à l'ordre public ou à la morale.

En outre, l'association doit demander l'approbation préalable du ministère pour tout projet ou activité que l'association entend réaliser.

6 - Le droit de l'association de se réunir ou d'organiser librement des réunions publiques ou privées ou de se déplacer librement (y compris hors des frontières) est-il restreint d'une manière ou d'une autre ?

Le droit de réunion des associations n'est autorisé que s'il est strictement conforme aux objectifs de l'association. Les réunions doivent être mentionnées dans les plannings des activités d'orientation. Les organisateurs des réunions doivent obtenir les autorisations requises, l'article 23 de la Loi n° 93 précisant que les associations doivent aviser les autorités compétentes 15 jours avant la tenue de la réunion et leur délivrer une copie du programme. Le ministère peut refuser la tenue des réunions. Les associations doivent en outre adresser les rapports de réunions dans les quinze jours suivant la réunion.

¹⁶ Article 70 du décret ministériel n° 119 de 1970.

La liberté de déplacement à l'intérieur comme à l'extérieur du pays est un droit garanti par la Constitution, mais qui doit s'exercer dans le cadre de ce qui est précisé par la loi. La législation relative aux associations n'aborde pas cet aspect, mais la pratique est plutôt restrictive¹⁷. À titre d'exemple, la déclaration publiée par le Comité pour le renouveau de la société civile en Syrie, le 22 août 2007, fait état des restrictions à la liberté de mouvement des activistes des droits de l'Homme. Les autorités continuant de «leur interdire de voyager pour recevoir les soins médicaux dans les pays développés, et de priver les prisonniers politiques des traitements médicaux dont ils ont besoin. M. Riyad Sayf, président du bureau du secrétariat de la Déclaration de Damas pour les changements démocratiques nationaux, n'est pas autorisé à voyager pour recevoir des soins alors qu'il est atteint d'un cancer de la prostate à un stade avancé. Pendant des mois, les autorités l'ont exposé à des conditions qui ont aggravé son état de santé, ce qui met, aujourd'hui encore, sa vie de danger».

7 - Les associations sont-elles soumises à des limitations particulières quant à leur droit de communiquer librement (notamment l'accès aux médias, les publications et le développement de sites Internet) ?

La législation sur l'état d'urgence et les articles du Code pénal permettent au gouvernement d'agir arbitrairement afin de définir ce qui constitue une expression illégale. Ainsi sont prévues des peines d'emprisonnement et des pénalités financières pour la publication d'informations «erronées», particulièrement si elle est susceptible d'occasionner «une agitation publique et un trouble des relations internationales», ou de conduire à «une violation de la dignité de l'État ou de l'unité nationale, un impact sur le moral des forces armées, ou à un préjudice à l'économie nationale et la sûreté du système monétaire»¹⁸ ou si elle contrevient «aux buts de la Révolution»¹⁹.

M. Aref Dalila a été condamné en juillet 2002 à dix ans de travaux forcés après avoir été reconnu coupable par la Cour suprême de sûreté de l'État (juridiction d'exception) d'avoir propagé de fausses informations, empêché les autorités de mener leurs missions, incité à la mutinerie et aux dissidences confessionnelles ainsi que d'avoir cherché à modifier la Constitution par la force²⁰.

En s'appuyant sur les textes de lois cités, le gouvernement syrien censure et bloque l'accès aux sites internet qui

contiennent des informations jugées politiquement sensibles. Ainsi tout accès aux sites Internet étrangers, à ceux des partis d'opposition interdits et à ceux critiquant le gouvernement est banni. Plusieurs sites Internet non ouvertement critiques sont également inaccessibles.

Les associations ont un accès restreint aux médias locaux. Des instructions sont données aux responsables des médias officiels pour ignorer les communiqués et les réactions politiques des associations indépendantes, et les activités de ces associations ne sont en général jamais mentionnées sauf dans le cadre de campagnes de diffamation. En conséquence, seul le point de vue officiel du Parti Baath s'exprime dans les médias.

8 - La liberté des associations de coopérer et de travailler en réseau avec d'autres associations est-elle limitée (au niveau national comme international) ?

Les associations n'ont pas le droit de coopérer librement avec des structures basées à l'étranger. L'article 21 de la Loi n° 93 de 1958 impose en effet aux associations l'obligation d'informer préalablement le ministère des Affaires sociales et du Travail de tout projet de coopération et de vérifier que les autorités ne s'y opposent pas. En vertu du décret n°6 de 1965²¹, les membres des associations peuvent être condamnés à des peines d'emprisonnement et au paiement d'amendes pour s'être affiliés à une organisation sans autorisation, ce crime pouvant même entraîner, dans certains cas, l'application de la peine capitale.

L'article 4 du décret n° 51 du 22 décembre 1962 autorise l'imposition de restrictions aux droits des individus en matière de réunion, de résidence, de déplacement et permet d'arrêter toute personne suspectée de compromettre la sécurité et l'ordre public. Par exemple, le 1^{er} novembre 2007, les services de sécurité ont arrêté M. Jihad Msoti, membre du Forum Al-Atassi, à l'aéroport de Damas alors qu'il entendait se rendre au Caire pour participer à un atelier organisé par la FIDH en collaboration avec le Centre du Caire pour les droits de l'Homme.

9 - L'avis ou la participation des associations sont-ils recherchés lorsque des décisions d'intérêt public doivent être prises ? Quels sont la nature et le degré de ces consultations ?

Il n'y a aucune consultation des associations indépendantes préalablement à la prise des décisions d'intérêt public.

¹⁷ Cf. : http://www.ahrarsyria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1237&Itemid=39

¹⁸ Article 306 du Code pénal

¹⁹ Opposition aux objectifs de la révolution : article 3 et 4 du décret législatif n°6 de 1965.

²⁰ Cf. l'appel conjoint de plusieurs organisations de droits de l'homme syriennes pour la libération d'Aref Dalila. Le document, traduit en français par l'ambassade de France à Damas, peut être fourni par le REMDH sur demande.

²¹ Cf. le cas d'Aktham Nu'aysa des CDF, condamné en avril 2004 et invité à comparaître devant la Cour suprême de sûreté de l'État.

Quatrième partie : FINANCEMENT ET FISCALITÉ

1 - Existe-t-il des limitations au droit des associations de recevoir et de posséder des biens et des fonds ? De quelle manière ?

L'article 21 de la Loi n° 93 de 1958 interdit aux associations de recevoir de financement en provenance d'un individu ou d'une association basé à l'étranger sans autorisation préalable du ministère des Affaires sociales et du Travail. Il est va de même pour toute collecte de fonds à l'intérieur du pays.

2 - Y a-t-il des limitations au droit des associations d'utiliser les fonds, autres que celles définies dans le cadre de leur octroi ?

Oui. Les fonds et les biens appartenant aux associations légalement enregistrées doivent être mis au service exclusif des objectifs de l'association. Dans tous les cas, l'accord préalable de l'administration pour toute utilisation de fonds est requis. L'article 22 de la Loi n° 93 fixe non seulement les règles relatives à l'obtention de fonds publics, mais dispose aussi que l'administration peut ajouter des conditions à toutes actions mises en œuvre par l'association. L'article 23 précise que l'administration concernée doit être informée du programme d'activités de l'association.

3 - Y a-t-il des limitations particulières concernant l'obtention de financements étrangers ?

Selon l'article 3 du décret législatif n° 6 de 1965, tout financement qui aboutirait à soutenir une activité illégale ou d'opposition est puni de la peine de mort. Selon les informations dont nous disposons, cet article n'a cependant pas encore été appliqué.

4 - Les associations ont-elles droit à des avantages fiscaux ? Sous quelles conditions ?

Seules quelques coopératives agricoles et quelques associations de consommateurs et d'investisseurs agissant de façon collective bénéficient d'exemptions fiscales. Le Code des douanes exempt de droits de douanes et d'autres droits et taxes les dons faits aux orphelinats, aux institutions pour personnes âgées, aux associations de bienfaisance, aux hôpitaux et aux centres de santé.

Cinquième partie : CONTRÔLE, GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE

1 - Quelles sont les autorités de contrôle des associations (ex. tribunaux, ministères, instances indépendantes, organes de sécurité) ? Les activités de ces autorités sont-elles cohérentes avec les principes de liberté (cf. Principe 16 de la Déclaration) ?

Le ministère des Affaires sociales et du Travail supervise totalement et directement toutes les actions et les activités des associations. Les associations peuvent théoriquement contester les décisions du ministère devant le tribunal administratif (*Majlis al-Dawla*).

Il convient de noter que plusieurs activistes et défenseurs des droits de l'Homme ont été déférés devant la Cour suprême de sûreté de l'État (*Mahkama Amn al-Dawla al-Ullyyya*). Ce tribunal, créé en application de la loi sur l'état d'urgence, est une juridiction d'exception qui n'est pas tenue de suivre les règles et procédures applicables devant les juridictions ordinaires.

2 - Les comptes financiers les autres informations sont accessibles d'une manière transparente au public ?

Le conseil d'administration de l'association prépare des rapports d'activités annuels ainsi qu'une présentation des comptes financiers de l'association. Le rapport financier ainsi que les autres rapports sont présentés, pour adoption, à l'assemblée générale au cours de ses réunions annuelles. Ces rapports ne sont pas confidentiels, mais ne sont cependant pas publiés. Ils doivent impérativement être transmis au ministère des Affaires sociales et du Travail en application de l'article 23 de la Loi n°93 de 1958.



IL EST DEMANDÉ AU GOUVERNEMENT SYRIEN DE:**1. Concernant la situation politique, démocratique et des droits de l'Homme**

- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les normes et principes contenus dans les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par la Syrie, et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations unies en la matière ;
- En conséquence, révoquer la Loi sur l'état d'urgence et la Loi n° 93 de 1958 sur les associations, toutes deux contraires à la Constitution, ainsi que les articles du Code pénal utilisés aux fins de contrôle et de harcèlement des défenseurs de droits de l'Homme et des associations de la société civile ;
- Abolir la Cour suprême de sûreté de l'État, juridiction d'exception non conforme aux normes internationales relatives au droit à un procès équitable devant une juridiction indépendante et impartiale ;
- Garantir à tous les citoyens l'accès effectif à la justice et le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial.

2. Concernant la législation et la pratique relatives aux associations et organisations de la société civile

- Réformer la Loi n° 93 de 1958 relative aux associations et la pratique de l'administration afin notamment de :

Constitution et enregistrement

- Réduire de onze à deux le nombre de membres fondateurs requis pour constituer une association ;
- Abolir la procédure d'autorisation préalable pour l'enregistrement des associations et instaurer, en droit et dans la pratique, le régime déclaratif ; prévoir le cas échéant que les autorités pourront, sans effet suspensif sur les activités de l'association, saisir la justice afin de s'opposer à l'enregistrement ;
- Procéder à l'enregistrement immédiat de toutes les associations, en particulier celles relatives aux droits de l'Homme, contraintes jusqu'ici de travailler dans l'illégalité ;
- Garantir en toutes hypothèses aux associations dont l'enregistrement est refusé par l'administration un accès effectif et dans des délais raisonnables à un tribunal ; prévoir que les associations pourront exercer leurs activités jusqu'au prononcé d'un jugement définitif ;
- Permettre aux associations de modifier leurs statuts et objet librement et sur simple déclaration ;
- Mettre un terme aux pratiques abusives et dilatoires de l'administration dans l'examen des demandes d'enregistrement des associations ;
- Mettre fin aux interventions des services de sécurité dans l'examen des demandes d'enregistrement.

Dissolution et suspension

- Donner aux tribunaux judiciaires compétence exclusive pour dissoudre ou suspendre une association ;
- Garantir, en toute hypothèse, la possibilité d'un recours judiciaire effectif, suspensif et dans des délais raisonnables en cas de dissolution ou suspension prononcée par l'administration.

Organisation et action

- Amender la législation et la pratique afin de mettre un terme aux ingérences de l'administration dans les activités et la gestion des associations et en particulier :
 - Supprimer l'intervention de l'administration dans les modalités d'adhésion et de départ des membres des associations ;
 - Supprimer l'obligation d'informer l'administration des réunions des organes directeurs, la possibilité pour l'administration d'y déléguer un représentant, l'obligation de lui adresser les rapports des réunions et enfin la possibilité pour l'administration de s'opposer aux décisions des organes directeurs ;
 - Supprimer l'obligation d'obtenir l'autorisation préalable de l'administration pour les activités et les projets des associations ;
 - Abolir toutes les restrictions à la liberté de réunion des associations ;
 - Autoriser les associations à coopérer librement, sans restriction ni autorisation préalable, avec d'autres associations, unions ou réseaux au niveau national, régional ou international ;
 - Mettre fin à toutes les restrictions aux déplacements des membres d'association, sauf décision de justice dûment motivée ;
 - Lever toutes les restrictions sur l'accès au téléphone, fax, messagerie électronique et Internet ;
 - Garantir aux associations un accès équitable aux médias officiels.

Financement et fiscalité

- Lever toutes les interdictions et restrictions à la collecte de fonds par les associations ;
- Mettre en place un système transparent, équitable et fondée sur la neutralité de l'État, d'allocation des aides financières publiques aux associations ;
- Autoriser en particulier les associations à recevoir des financements de l'étranger sans autorisation préalable et sans contrôle arbitraire et disproportionné de l'utilisation de ces fonds.

3. Concernant de l'environnement requis pour le développement durable de la société civile

- Respecter, en droit et en fait, les libertés d'expression, de réunion et d'association conformément aux engagements internationaux souscrits par la Syrie ;
- Mettre un terme aux persécutions, harcèlements et à la politique d'exclusion et de censure menée à l'encontre des associations indépendantes ;
- Abroger toutes les dispositions permettant de mettre en œuvre des poursuites pénales en raison des activités civiles de l'association ou de ses membres et abolir en particulier toute référence à la peine capitale pour des infractions liées aux activités des associations ;
- Instaurer une nouvelle relation institutionnelle avec les associations de la société civile, fondée sur la transparence, la neutralité de l'administration et les dispositions amendées de la législation sur les associations.

Liberté d'association dans les Territoires palestiniens



Introduction

ENVIRONNEMENT FAVORABLE A LA SOCIÉTÉ CIVILE - «LE CADRE GÉNÉRAL»

1 - Contexte spécifique politique, démocratique et relatif aux droits de l'Homme

Le processus historique de création des associations palestiniennes est unique en son genre. Leur expérience est singulière du point de vue de leur formation et de l'environnement dans lequel elles opèrent, outre le fait qu'elles aient commencé à exister avant l'établissement d'un État en tant que tel.

Les activités de la société civile en Palestine, de manière générale, et la création des associations en particulier, sont passées par deux étapes essentielles séparées par la constitution de l'Autorité nationale palestinienne. L'établissement de l'État d'Israël et en particulier les occupations de la Cisjordanie, de la Bande de Gaza et de Jérusalem-Est depuis 1967 a modelé la vie des associations palestiniennes.

- Première étape: avant la constitution de l'Autorité nationale palestinienne(ANP)

Durant cette première période, de multiples autorités avaient compétence sur les activités de la société civile en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza. La Loi ottomane de 1909 sur les associations constituait la loi de référence pour les organisations en territoires palestiniens et comportait peu de restrictions pour les procédures d'enregistrement. Cependant, la crainte des autorités ottomanes face à la montée du nationalisme arabe les a conduits à restreindre sévèrement ce droit, en particulier en direction des associations politiques et sociales.

En ce sens, plusieurs restrictions sur les associations sociales ont été introduites par les lois d'urgence imposées sous le mandat anglais de 1945.

Cette situation a changé avec la fin de la guerre de 1948 et la sujétion de la Cisjordanie et de Gaza à deux administrations juridiques différentes : la loi ottomane sur les associations

est restée en vigueur à Gaza, alors que la loi jordanienne sur les sociétés caritatives n° 33 de 1966 a été appliquée en Cisjordanie.

À la suite de l'occupation israélienne de la Cisjordanie et la Bande de Gaza en 1967, le commandement militaire de la Bande de Gaza et du Nord-Sinai a adopté simultanément les décrets militaires n° 686 et n° 89 en 1970. Ces décrets ont amendé la loi ottomane sur les associations en Cisjordanie, et ont habilité le responsable des affaires internes au sein de l'administration militaire israélienne à soumettre les activités des associations à une surveillance stricte, ce qui a entraîné l'enregistrement de nombreuses associations en tant qu'entreprises commerciales à but non lucratif.

- Deuxième étape: après la constitution de l'Autorité nationale palestinienne

L'Autorité nationale palestinienne (ANP) a été constituée en 1994 dans un contexte de société civile très actif. Les organisations civiles palestiniennes ont en effet joué un rôle essentiel dans la fourniture de services pendant de nombreuses décennies avant l'établissement de l'ANP. Quand l'ANP a été établie, ces organisations étaient responsables de 60% des soins de santé de base, 49% des soins de santé secondaires et tertiaires et 100% des services de base.¹

Le nombre d'associations enregistrées en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza s'élevait à 1.250 en 2001 : 675 en Cisjordanie, dont 31,1% enregistrées après la constitution de l'Autorité palestinienne, et 575 dans la Bande de Gaza, dont 79 avaient été autorisées avant la constitution de l'Autorité palestinienne.² D'après cette même source³, 40,4% des associations sont caritatives, 30,4% sont des associations sportives et de la jeunesse, 10,2% des centres culturels, 4,8% des associations de secourisme, 4,9% des associations de développement, 3,5% des associations orientées vers la recherche, les 2,8% restant sont des associations de défense des droits de l'Homme.⁴

¹ Barghouthi, Mustafa, *Palestinian NGOs and their Role in Building a Civil Society*, Jerusalem: Union des comités de secours médicaux palestiniens, 1994.

² La Commission indépendante palestinienne pour les droits des citoyens, la création d'associations dans les territoires de l'ANP, droit et pratique, série de rapports (15), 2002, Ramallah.

³ Il était très difficile d'obtenir des chiffres précis sur le nombre d'associations enregistrées auprès du ministère de l'intérieur, les bureaux et dossiers du ministère ayant subis des dommages au cours des combats. Cependant, les chiffres fournis par le personnel du Département des ONG au sein du ministère nous indiquent que le nombre d'associations enregistrées atteignait 1.059 début 2007.

⁴ Par exemple, le Centre Al Mezan des droits de l'Homme, Al-Haq, le Centre palestinien des droits de l'Homme (PCHR).

En 2000, le Conseil législatif palestinien (CLP) a adopté la Loi palestinienne sur les associations caritatives et les organisations communautaires qui a été publiée dans le Bulletin officiel Al Waqae Al Filistiniya. En 2003, un règlement exécutif à la loi a été adopté par le Cabinet dans sa décision n° 9. En dépit des effets positifs de la loi, le pouvoir exécutif a transmis au ministère de l'Intérieur la responsabilité de l'enregistrement des organisations et entités civiles, rejetant les demandes de la société civile qui avait émis des craintes relatives à la surveillance sécuritaire et l'interférence policière dans les activités des organisations civiles qu'une telle décision pouvait induire.

Dans le même temps, l'occupation israélienne et les tentatives d'annexion de la Cisjordanie par Israël, les incursions dans les Territoires palestiniens, la Cisjordanie et Gaza, depuis le début de l'Intifada al-Aqsa, ont provoqué une détérioration constante de la situation des droits de l'Homme et des conditions de travail des associations palestiniennes.

2 - Législation

A - Les conventions internationales : L'Autorité palestinienne n'est pas habilitée à signer les conventions internationales et n'en a donc ratifié aucune. La ratification par Israël du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'engage pas l'Autorité palestinienne. Partant, il n'y a pas de lois obligeant l'Autorité palestinienne à respecter les conventions internationales.

B - La Constitution : Le droit de constituer des associations est un droit constitutionnel en vertu de l'article 26 de la Loi Fondamentale palestinienne qui dispose que *«les palestiniens, les individus et les groupes, ont le droit de participer à la vie politique, et jouissent, notamment, des droits suivants :*

1 - La constitution de, et l'adhésion aux partis politiques, conformément à la loi ; 2 - La constitution de syndicats, associations, fédérations, ligues, clubs et fondations populaires, conformément à la loi ; 3 - Le droit de vote et l'éligibilité pour l'élection de leurs représentants au suffrage universel, conformément à la loi ; 4 - L'accès aux postes et fonctions publics sur la base de l'égalité des chances ; 5 - La tenue de réunions privées sans présence des agents de police, et la tenue de réunions publiques, de marches et de rassemblements, dans le cadre de la loi.»

C - Les lois (incluant notamment le Code du travail, les coopératives ou les associations de solidarité) : la Loi palestinienne n° 1 de 2000 sur les associations caritatives et organismes civils.

D - Les règlements d'application

- Le règlement d'application de la loi n° 1 (2000) du conseil du gouvernement n° 9 de 2003.
- Après le soulèvement du Hamas contre l'Autorité Palestinienne à Gaza, le Président Abbas a promulgué le 20/6/2007 un décret

relatif à l'autorisation des associations et des organisations civiles. Ce texte oblige toutes les associations, déjà enregistrées auprès du ministère de l'Intérieur à se faire réenregistrer. Ce décret considéré comme visant les associations liées au mouvement du Hamas en Cisjordanie et à Gaza a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des organisations de défense des droits de l'Homme et des syndicats.

E- Quelle est la relation entre le droit international et le droit local?

L'Autorité Palestinienne n'étant pas, ainsi que nous l'avons relevé, un État habilité à signer des conventions internationales, la Loi fondamentale ne traite pas de la relation entre droit international et droit interne et ne précise pas lequel prévaut. Néanmoins, l'article 10 de la Loi fondamentale dispose que l'Autorité Palestinienne s'attache à adhérer aux traités et conventions internationales et régionales de défense des droits de l'Homme.

Première partie :

CONSTITUTION ET ENREGISTREMENT

1 - Le système autorise-t-il les associations non déclarées ou non constituées ?

La Loi palestinienne sur les associations caritatives et organismes civils n'autorise pas les associations non déclarées. De telles associations sont considérées comme illégales et leurs membres sanctionnés d'une peine de trois à sept ans de prison ainsi que d'une amende.

2 - Le système d'enregistrement est-il fondé sur une autorisation ou sur une simple information/déclaration ?

La loi reconnaît le droit de constituer des associations civiles sans autorisation en tant que principe juridique essentiel. Cependant, en pratique, l'accord du ministre de l'Intérieur est considéré comme un pré-requis à l'enregistrement, dans la mesure où il est interdit aux associations d'entamer toute activité avant l'approbation de celui-ci. L'accord doit intervenir dans un délai de deux mois, au maximum, après le dépôt de la demande.

En introduisant des conditions d'enregistrement, la législation palestinienne a adoptée une solution de compromis entre les dispositions de la loi ottomane qui n'exige pas d'autorisation, mais qui se contente de la publicité, et la loi jordanienne sur les associations qui exige une autorisation préalable.

Cependant, un mauvais usage est fait de cette solution de compromis, qui entrave la liberté de l'action civile en Palestine. En effet, l'accord est considéré comme une faveur du pouvoir exécutif et non comme la simple vérification que les conditions requises par la loi sont bien remplies.

La situation de l'*Association for Palestinian Workers Aid* est, à cet égard, significative. Le 12 mai 2004, elle a saisi la Cour suprême qui, le 16 avril 2006, a enjoint le ministre de l'Intérieur de trouver

une solution permettant l'enregistrement de l'association, ce qui a finalement été fait (voir communiqué de presse 7/2006 d'*Al-Mezan Center for Human Rights* du 19/6/2006).

3 - Quelles sont les raisons pour lesquelles l'enregistrement peut-être rejeté? (ex. race, sécurité, religion, politique)

La Loi palestinienne sur les associations exige seulement la présentation d'une demande écrite, laquelle doit remplir certaines conditions (de forme). L'acceptation de la demande par l'autorité compétente ne dépend pas de son pouvoir discrétionnaire, mais du fait que la demande remplit bien les conditions prévues par la loi. Après acceptation, l'association est enregistrée. Si l'autorité administrative n'a pas donné suite à la demande deux mois après son dépôt, l'association est considérée comme enregistrée de plein droit. La décision de rejet du ministre de l'Intérieur doit être motivée. Les fondateurs à l'origine de la demande sont en droit de déposer un recours devant le tribunal compétent dans un délai de 30 jours à compter de la date de la notification écrite de la décision de rejet.

Les cas de rejet sont rares. En pratique, il existe des retards dans les réponses, qui s'expliquent par des raisons sécuritaires et politiques. Sous le gouvernement du Fatah, le retard des réponses visait les associations dont les adhérents sont affiliés au Hamas ou qui ne sont pas des proches de l'Autorité nationale palestinienne.

4 - Quel est le degré de facilité/difficulté de l'enregistrement (notamment délais, coût, nombre de fondateurs)

Les frais d'enregistrement d'une association (vingt dinars jordaniens) ne sont pas exorbitants et ne peuvent constituer un obstacle ou une entrave à l'enregistrement. La loi palestinienne exige que les membres fondateurs soit au nombre minimum de sept. Cette condition rend difficile la constitution d'une association. Sur le plan réglementaire, le règlement d'application énonce les mesures pratiques à suivre pour présenter une demande d'enregistrement : la demande doit être déposée auprès du service compétent par trois membres fondateurs au moins, sur un formulaire élaboré à cet effet. Les textes d'application exigent que la demande soit accompagnée de trois pièces jointes, dont une procuration écrite de tous les membres fondateurs autorisant les dépositaires de la demande à signer la demande d'enregistrement. L'enregistrement n'est pas difficile en soi, mais requiert un certain temps afin de rassembler les documents nécessaires. Sur le plan pratique, le ministère exige un certain nombre de documents des personnes qui présentent la demande d'enregistrement⁵. Le service compétent au sein du ministère sollicite fréquemment l'avis des responsables de la sécurité, cette procédure interne n'étant nullement exigée par la loi. Ainsi, l'obtention de l'attestation d'enregistrement dépend du consentement et de l'approbation

de quatre services gouvernementaux : le ministère de l'Intérieur, le ministère compétent, l'appareil de sécurité préventive et les renseignements généraux⁶.

5 - Existent-ils des recours effectifs en cas de refus ou de retard dans l'enregistrement (notamment judiciaire, administratif) ?

En cas de rejet de la demande, la loi de 2000 dispose que les fondateurs de l'association sont en droit de saisir la justice. En cas de retard, la loi considère que l'association peut débiter ses activités passé un délai de 60 jours suivant le dépôt de la demande. D'aucuns considèrent le récépissé de l'acquiescement des frais d'enregistrement comme une attestation d'enregistrement. Il est toutefois souhaitable de saisir (muni de ce récépissé) la Cour suprême de justice, en tant que tribunal administratif, afin d'obtenir un jugement enjoignant au ministère de remettre une attestation d'enregistrement.

6 - L'enregistrement entraîne-t-il l'obtention automatique d'une personnalité juridique distincte ?

L'article 7 de la loi relative aux associations dispose que celles-ci jouissent de la personnalité morale dès leur enregistrement (on rappellera qu'elles ne peuvent exercer leurs activités avant l'enregistrement et leur publication au Bulletin officiel).

7 - Existe-t-il d'autres alternatives viables si le droit de créer et d'enregistrer librement une association est dénié ? (notamment l'enregistrement d'une société privée, d'une fiduciaire, d'un «Wakf»)

De nombreuses associations ont été enregistrées sous l'occupation et pendant les débuts de l'Autorité nationale palestinienne en tant que sociétés non lucratives, conformément à la loi palestinienne sur les sociétés (loi sur les sociétés n° 30 de 1929). D'autres associations ont été enregistrées en tant que coopératives auprès du ministère du travail, conformément à la loi sur les associations coopératives n° 50 de 1933 en vigueur dans la Bande de Gaza et la loi sur les associations coopératives n° 17 de 1956 en vigueur en Cisjordanie.

Deuxième partie :

DISSOLUTION ET SUSPENSION

1 - Quels sont les causes et les motifs de dissolution ou de suspension des associations.

L'association a le droit de déclarer sa propre dissolution si la majorité des membres de l'assemblée générale réunie l'autorise. La décision doit être notifiée au ministère de l'Intérieur dès qu'elle intervient.

La dissolution est impérative dans les cas suivants :

- Si l'association n'entame pas son action effective au cours de

⁵ Par exemple, les procédures d'enregistrement en vigueur dans la Bande de Gaza exige que la demande comprenne «le curriculum vitae de chaque fondateur de l'association (lequel doit inclure les affiliations passées et présentes, les pays visités, la date et les raisons d'un éventuel emprisonnement, le nom de trois amis proches ainsi qu'un descriptif de leur passé». Cet énoncé a fait dire à certains : «Toutes ces questions tirent leur origine de motifs sécuritaires et n'ont rien à voir avec les activités de la société civile» (Ribhi Qatamish, Registration of Civil and Charitable Associations : A study in Legal and Administrative Procedures, Tamkeen - Project of Promoting Democracy and Civil Society, 2003, p. 18).

⁶ Ibid. p. 19

la première année de son enregistrement sauf cas de force majeure. Dans un tel cas, l'enregistrement est annulé après avertissement écrit notifié par le ministère.

- S'il est prouvé qu'elle contrevient gravement à ses statuts et qu'elle n'a pas régularisé la situation à l'issue d'une période maximum de trois mois à partir de la date de réception de l'avertissement écrit transmis par le ministère de l'Intérieur ou le Département concerné.

La décision du ministre de l'Intérieur portant dissolution de l'association doit être motivée et écrite. Dans l'attente du jugement judiciaire sur le bien-fondé de la décision de dissolution de l'association, celle-ci pourra poursuivre son action.

Le 27 août 2007, le Ministère de l'Intérieur a dissout 103 associations. Outre le fait que ces décisions n'aient pas été notifiées aux associations sanctionnées, elles ne préciseraient pas non plus clairement quelles lois auraient été violées par les intéressées.⁷

2 - Quelles sont les autorités compétentes pour prendre de telles décisions ?

La loi attribue au ministre de l'Intérieur le droit de dissoudre les associations de sa propre initiative, ce qui est contraire aux normes internationales.

3 - Existe-il des voies de recours ?

La loi attribue aux juridictions administratives la compétence de se prononcer sur les recours introduits par les associations contre les décisions de dissolution prises par le ministre de l'Intérieur. Le tribunal compétent est la Cour suprême de justice, statuant en tant que tribunal administratif.

Si la décision de dissolution intervient suite à la volonté des membres, un ou plusieurs membres peuvent contester en justice le résultat du vote. Dans cette hypothèse, la procédure est identique à celle concernant un recours contre une dissolution prononcée par le ministère.

Troisième partie : ORGANISATION ET ACTION

1 - Quelle marge de liberté est donnée aux membres pour rédiger et modifier leur propre statut et règlement Intérieur et pour définir leur propre objet ? (ces documents sont-ils imposés ? Jusqu'à quel point ?)

La Loi sur les associations caritatives et les organismes civils n°1 de 2000 reconnaît aux associations le droit d'exercer diverses activités en vue de la réalisation de leurs objectifs. Elle confère aux membres de l'assemblée générale le droit d'élaborer les politiques et les orientations générales de l'association ainsi que celui de modifier le règlement intérieur de l'association (par un vote à la majorité absolue).

L'examen de la situation des associations caritatives en territoires palestiniens montre que le ministère de l'Intérieur distribue un modèle préétabli de règlement intérieur aux associations

qui souhaitent s'enregistrer, sur lequel les fondateurs doivent enregistrer les informations essentielles concernant l'association (dénomination, adresse, sections et objectifs poursuivis). Toutes les associations sont tenues d'utiliser ce modèle unique et, en cas de contravention à cette obligation, le ministère de l'Intérieur peut s'opposer à l'enregistrement de l'association.

2 - Quel est le degré de liberté des membres d'adhérer ou de quitter l'organisation ?

L'article premier de la Loi sur les associations caritatives et les organismes civils dispose que «les Palestiniens ont le droit d'exercer des activités sociales, culturelles, professionnelles et scientifiques en toute liberté, y compris le droit de constituer et de gérer des associations civiles, conformément à la loi». Ainsi, la loi consacre la liberté de constituer les associations, mais exige pour cela que le nombre des membres fondateurs soit de sept personnes au minimum.

La Loi sur les associations caritatives et organismes civils concorde avec les intentions du législateur palestinien de consolider le droit de constituer et d'adhérer aux associations et celui d'en gérer librement les activités. Conformément à la loi, le droit d'adhésion est garanti à tous. Cependant, dans la pratique, la liberté d'adhérer et de quitter une association n'existe pas réellement ; la volonté des conseils d'administration des associations étant souvent très forte. On constate que la question des adhésions aux associations fait l'objet de débat avant la tenue des assemblées générales. Les responsables des associations peuvent être amenés à mobiliser les membres pour assurer la prise de certaines décisions ou l'élection de certaines personnes.

Par ailleurs, la loi n'impose aucune restriction quant à l'adhésion de hauts responsables des pouvoirs exécutifs civils ou militaires, ce qui ouvre la porte aux conflits d'intérêt et à la main mise sur certaines associations.

3 - Y a-t-il des ingérences dans les organes de gestion concernant notamment la présence aux réunions (assemblées générales, CA) de «superviseurs» ?

Le délégué du ministère de l'Intérieur a le droit d'assister aux assemblées générales ainsi qu'aux élections de l'association. Le ministère de l'Intérieur doit être préalablement informé de la date des réunions et des élections. Cependant, ni le délégué du ministère ni aucun autre responsable n'a le droit d'assister aux réunions du conseil d'administration.

4 - Y a-t-il des restrictions (en droit ou en fait) qui promeuvent, limitent ou interdisent la participation des femmes aux organes associatifs (notamment au CA) ?

Aucune restriction n'est imposée à la participation des femmes dans les associations, mais la situation sociale en territoires palestiniens a un impact direct sur le niveau de participation de ces dernières ainsi que sur leur rôle dans la société.

⁷ Pour plus d'explications, voir "Al-Haq Position Paper on the Ministry of Interior's Decision to Dissolve 103 Civil Society Organisations"
<http://www.alhaq.org/etemplate.php?id=340>

5 - Y a-t-il des ingérences dans la liberté des associations de décider de leurs projets et activités ? Si oui, comment et pourquoi ?

Il n'y a pas d'intervention de l'administration dans les activités des associations. La loi autorise les associations à exercer toute activité visant la réalisation des objectifs statutaires. En pratique, le rôle du ministère de l'Intérieur, ou du ministère compétent dans le domaine où s'inscrivent les activités de l'association, se limite à recevoir les rapports. Ceci tend à démontrer une vraie liberté d'exercer des activités et de mener des projets dans un cadre associatif.

6 - Le droit de l'association de se réunir ou d'organiser librement des réunions publiques ou privées ou de se déplacer librement (y compris hors des frontières) est-il restreint d'une manière ou d'une autre ?

Les associations peuvent tenir librement des réunions. L'Autorité nationale palestinienne n'impose pas davantage de restriction à la liberté de mouvement. Cependant, il faut souligner que les contraintes de l'occupation israélienne ont un impact sur l'exercice de ce droit par les activistes des associations civiles. Plus problématique, cela peut aussi affecter la régularité des réunions des conseils d'administration, des assemblées générales et des élections.

Par ailleurs, récemment, de nombreuses associations ont été contraintes à la fermeture suite à d'importants dégâts matériels provoqués par des attaques de groupes armés.⁸

7 - Les associations sont-elles soumises à des limitations particulières quant à leur droit de communiquer librement (notamment l'accès aux médias, les publications et le développement de sites Internet) ?

En territoires palestiniens, les associations caritatives et les organismes civils jouissent de la liberté de communiquer, de publier et de développer leurs sites Internet, sans connaître aucune entrave. Les associations ont aussi le droit de mener des activités communes avec leurs homologues au niveau national, régional et international.

8 - La liberté des associations de coopérer et de travailler en réseau avec d'autres associations est-elle limitée (au niveau national comme international) ?

Aucune entrave n'est imposée à la liberté des associations de collaborer et de coopérer avec d'autres associations.

9 - L'avis ou la participation des associations sont-ils recherchés lorsque des décisions d'intérêt public doivent être prises ? Quels sont la nature et le degré de consultations ?

L'article 10 de la Loi n° 1 de 2000 dispose que «*les relations entre les associations et les ministères compétents sont basées sur la coordination, la coopération et la complémentarité pour l'intérêt public*». Ceci démontre la nécessité d'établir des relations

solides entre les institutions officielles de l'État et les institutions de la société civile pour l'élaboration de politiques publiques et pour la prise des décisions d'intérêt public. Cependant, hormis de rares rencontres, la relation entre les institutions officielles et civiles reste limitée.

10 - Existente-t-il des voies de recours et d'appel effectives ?

La Cour suprême, en tant que tribunal administratif, se prononce sur les conflits entre les associations et le ministère de l'Intérieur.

Quatrième partie : FINANCEMENT ET FISCALITÉ

1 - Existe-t-il des limitations au droit des associations de recevoir et de posséder des biens et des fonds ? De quelle manière ?

La législation palestinienne n'impose aucune restriction pour la réception et la possession de biens et de fonds.

L'article 31 de la loi fait obligation à l'association de déposer, en son nom, ses liquidités, et d'informer l'autorité compétente du lieu de dépôt. L'association ne peut conserver en son siège, plus du montant des dépenses d'un mois.

En outre, sur directives du ministère de l'Intérieur, l'autorité monétaire palestinienne a adressé, le 5/9/2001, une circulaire aux banques publiques de Palestine leur ordonnant de n'ouvrir de comptes pour les associations qu'après accord du ministère de l'Intérieur. Ceci constitue une condition supplémentaire, non prévue par la loi ou les règlements d'application. Le 24/8/2003, l'autorité monétaire palestinienne a adressé, sur la base d'une décision du procureur général, une circulaire aux banques publiques de Palestine leur ordonnant de geler tous les comptes de certaines associations et de «*ne débiter de montant de leur comptes qu'après accord écrit préalable de l'autorité monétaire*». Cette décision a affecté 39 associations travaillant toutes légalement dans la Bande de Gaza⁹. La Cour suprême de la Bande de Gaza a rendu le 21/3/2004 un arrêt annulant la circulaire susmentionnée et a levé le gel des fonds des associations visées. Cependant, l'autorité monétaire a contourné cet arrêt, feignant de l'exécuter. Le 27/3/2004, sur décision du Président palestinien et des directives du ministre de l'Intérieur, l'autorité monétaire a adressé une nouvelle circulaire aux banques publiques de Palestine leur ordonnant «*le gel préventif*» des comptes de certaines associations. Le 31/3/2004, l'autorité monétaire a adressé une circulaire n° 48 à toutes les banques, indiquant que tout débit des comptes des associations et des établissements cités doit se faire sur décision émanant directement du ministre de l'Intérieur. Le 6/4/2004, une autre circulaire de l'autorité monétaire n° 56 a été publiée et a fait obligation «*à toutes les banques publiques de Palestine de s'engager à prendre les dispositions légales nécessaires pour l'exécution de l'arrêt de justice de la Cour*

⁸ Pour plus d'informations sur les associations contraintes de fermer, voir le rapport d'Al - Haq et d'Al-Mezan Center for Human Rights, 2/7/2007, www.mezan.org.

⁹ The Islamic Association (11 branches); Al-Salah Islamic Association (8 branches); The Young Muslim Women Association (11 branches); The Islamic Assembly (2 Branches); Al-Nour Charity association (formerly know as Prisoners Care Association); Students Friends Association; Center of Science and Culture Association; Zakat Al-Rahmah Committee; Al-Aqsa Charity Association; Charity Committee for Zakat and Aid; Social Charity Committee; Social Care Association.

suprême susmentionné». Le jour suivant, l'autorité monétaire a adressée une énième circulaire à toutes les banques, enjoignant «la nécessité de respecter la circulaire (n°48) qu'elle a publiée le 31/3/2003».¹⁰

2 - Y a-t-il des limitations au droit des associations d'utiliser les fonds, autres que celles définies dans le cadre de leur octroi ?

Oui. Le fait de disposer des biens meubles et immeubles autres que ce qui a été prévus par les statuts de l'association est considéré comme un crime. Le ministère de l'Intérieur peut suspendre ou dissoudre l'association.

L'association qui dispose de fonds en conformité avec ce qui est prévu par ses statuts bénéficie d'exonérations fiscales et douanières. Toutefois, de telles exonérations sont conditionnées à la non-utilisation de ces fonds pendant une période de cinq ans (conformément à la procédure du ministère des Finances). Toutefois, aujourd'hui, de nombreuses associations n'ont pas encore récupéré les exonérations qui leur sont dues.

3 - Y a-t-il des limitations particulières concernant l'obtention de financements étrangers ?

Il n'existe dans la législation aucune restriction à l'obtention de financement étranger. Toutefois, à la signature du contrat de financement d'un projet, la partie donatrice exige régulièrement l'ouverture d'un compte en banque spécifique pour le projet en question. Ceci requiert un mémorandum de l'autorité monétaire palestinienne adressée à la banque concernée. Les associations étrangères, par contre, sont soumises à des restrictions particulières.

4 - Quel est le degré effectif de mise en œuvre de ces limitations au financement ?

Des associations affiliées au mouvement Hamas ont été visées par des mesures de suspension des dépenses ainsi que par des restrictions à l'obtention des subventions.

5 - Les associations ont-elles droit d'avantages fiscaux ? Sous quelles conditions ?

La loi exécutive a traité la question de l'exonération fiscale des associations et précisé, dans son article 53, que les associations sont exonérées d'impôts et de droits de douane pour leurs fonds immobiliers et mobiliers nécessaires à la réalisation de leurs objectifs statutaires.

6 - Les associations ont-elles accès à des fonds publics ? Comment ? Ces procédures donnent-elles lieu à discrimination ?

Il n'existe pas dans la législation de texte qui oblige l'État à subventionner les associations. Dans le passé, le mouvement Fatah avait tenté d'étendre sa mainmise sur la société palestinienne. En effet, l'Autorité palestinienne avait subventionné de nombreuses associations en puisant dans le budget général,

sans que ceci n'apparaisse dans les rapports remis au Conseil législatif et autres organes de contrôle. Autrement dit, un certain nombre de fonctionnaires publics ont été financés et détachés pour travailler, de façon irrégulière, dans les associations satellites du Fatah et de l'Autorité palestinienne. Selon certaines estimations, le nombre d'associations ayant été subventionnées par le ministère des Finances sur ordre du Cabinet de la Présidence aurait dépassé les 130 en 2003.

Cinquième partie : CONTRÔLE, GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE

1 - Quelles sont les autorités de contrôle des associations (ex. tribunaux, ministères, instances indépendantes, organes de sécurité) ? Les activités de ces autorités sont-elles cohérentes avec les principes de liberté (cf. Principe 16 de la Déclaration) ?

L'article 6 de la loi attribue au ministère concerné la compétence du contrôle de l'action des associations. Mais les autorités et les organes de contrôle se sont multipliés : le contrôle est exercé simultanément par plusieurs ministères et par l'appareil de la sécurité préventive et les renseignements généraux.

De plus, la loi sur les associations a également confié ce rôle au Bureau de l'inspection public chargé du contrôle des associations (Loi n° 17 de 1995, article 2/7). Cet organe a exercé un contrôle effectif et strict sur les associations jusqu'au 14 juin 2007.

Le ministère des Affaires des organisations civiles a été créé par décret présidentiel n° 2 de 1998. Une source supplémentaire de complexité est apparue avec la promulgation du décret présidentiel n° 4 de 1999 qui a défini les attributions de ce ministère. On relèvera que la loi sur les associations caritatives et les organisations civiles ne fait pas mention de ce ministère ; de surcroît, elle attribue la compétence du contrôle des associations au ministère de l'Intérieur en complément du contrôle par le ministère concerné (cf. article 6 de la loi susmentionnée). Enfin, il faut signaler que ce ministère a été dissout en 2003.

Ces différentes compétences peuvent entraver l'action des associations, si elles sont utilisées de manière arbitraire, comme instrument d'inquisition et non de contrôle. En outre, elles sont en contradiction avec les attributions de l'organe de contrôle financier et administratif ainsi qu'avec celles du département d'enregistrement des associations.

2 - Quelles sanctions (notamment condamnations pénales, amendes etc.) et mesures sont-elles prévues en cas de violation

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, la sanction peut aller jusqu'à la dissolution de l'association. En revanche, il n'y a pas de condamnation pénale spécifique concernant les fonds des associations.

¹⁰ Voir les communiqués de presse du Palestinian Center for Human Rights du 8 avril 2004 ainsi que ceux d'Al-Mezan Center for Human Rights du 22 février 2004, 21 et 29 mars 2004.

IL EST DEMANDÉ AUX AUTORITÉS PALESTINIENNES DE :**1. Concernant la situation politique, démocratique et des droits de l'Homme**

- Agir en conformité avec l'article 10 de la Loi fondamentale qui dispose que l'Autorité Palestinienne s'attache à adhérer aux traités et conventions internationales et régionales de défense des droits de l'Homme.

2. Concernant la législation et la pratique relatives aux associations et organisations de la société civile

- Transférer l'autorité de tutelle sur les associations du ministère de l'Intérieur au ministère de la justice.

Constitution et enregistrement

- Réduire de sept à deux le nombre de membres fondateurs requis pour constituer une association ;
- Veiller à ce que la procédure d'enregistrement des associations se limite au seul contrôle des conditions requises par la loi ;
- Abroger le décret présidentiel du 20/6/2007 imposant aux associations l'obligation de se faire réenregistrer ;
- Mettre un terme aux interventions des organes de sécurité dans les procédures d'enregistrement et, plus généralement, dans les activités des associations.

Dissolution et suspension

- Donner aux tribunaux judiciaires compétence exclusive pour dissoudre ou suspendre une association ;
- En conséquence, amender l'article 65 de la Décision du Conseil du gouvernement n° 9 de 2003 relative au décret d'application n° 1 de 2000 de manière à retirer au ministre de l'Intérieur le pouvoir de dissoudre les associations.

Organisation et action

- Appliquer la législation en vigueur et les principes généraux du droit afin de mettre un terme aux trafics d'influence en matière d'adhésion aux associations ou d'obtention par les associations d'avantages indus.

Financement et fiscalité

- Restituer aux associations le montant des exonérations douanières et fiscales relatives à leurs achats qui leur sont dues conformément aux dispositions légales ;
- Exécution la décision de la Cour suprême de la Bande de Gaza du 21 mars 2004 annulant la circulaire de l'Autorité monétaire palestinienne du 24 août 2003.

3. Concernant l'environnement requis pour un développement durable de la société civile

- Permettre la réouverture des 54 associations illégalement dissoutes par le Hamas dans la Bande de Gaza avant et après son soulèvement et faire en sorte que tous les fonds confisqués leur soient restitués ;
- Abroger la décision prise par le gouvernement Fayad à Rammallah portant révocation de 103 associations.

Introduction

ENVIRONNEMENT FAVORABLE À LA SOCIÉTÉ CIVILE - «LE CADRE GÉNÉRAL»

1 - Paysage de la société civile

Lors du dernier examen - qui remonte à 1994 - du Rapport périodique présenté par la Tunisie au Comité des droits de l'Homme des Nations unies, le Comité s'était déclaré «*préoccupé par la loi sur les associations qui risque de porter atteinte à la jouissance de la liberté d'association, telle que définie dans l'article 22 du Pacte international sur les droits civils et politiques*» auquel le gouvernement tunisien a souscrit. Depuis cette date, les entraves de toutes sortes à l'exercice du droit d'association n'ont cessé de se multiplier, comme le confirment les témoignages de l'ensemble des grandes organisations internationales et régionales de défense des droits humains¹.

Il existerait aujourd'hui 9.132 associations² en Tunisie, de toute nature, agissant dans tous les domaines d'intervention de la société civile. Pourtant peu d'associations répondent aux critères d'indépendance à l'égard du pouvoir politique quant au choix de leurs buts, de la définition de leurs activités et la désignation de leurs responsables. Moins d'une dizaine peuvent être considérées comme indépendantes de l'État-Parti, et une dizaine d'autres non reconnues sont contraintes d'agir sans autorisation légale (et donc sans locaux, sans enseigne, sans compte bancaire, etc.) ; les unes et les autres font l'objet d'un harcèlement constant sur les plans policier, administratif, politique et judiciaire. Il y a lieu de noter que depuis 1989, aucune ONG indépendante n'a été autorisée à voir le jour.

Dans le contexte de verrouillage institutionnel et de quadrillage politique qui prévaut en Tunisie, le pouvoir politique tunisien a tendance à considérer les associations indépendantes comme des entités d'opposants. La loi sur les associations a été amendée en 1992 dans le sens du durcissement pour servir d'épée de Damoclès contre les associations indépendantes et leurs membres.

2 - Législation

La Tunisie est partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui garantit à toute personne le droit de s'associer librement avec autrui (article 22) et qui précise que les restrictions, prévues par la loi, doivent être «*nécessaires dans une société démocratique*» et mises en œuvres dans le seul «*intérêt de la sûreté nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publique ou les droits et les libertés d'autrui*».

L'article 8 de la Constitution tunisienne de 1959 dispose que «*les libertés d'opinion, d'expression, de presse, de publication, de réunion et d'association sont garanties et exercées dans les conditions définies par la loi*». Si cet article garantit théoriquement la liberté d'association, il laisse en revanche l'appréciation de l'exercice de cette liberté à un pouvoir législatif contrôlé par un pouvoir exécutif omnipotent. On relèvera que les amendements postérieurs à la promulgation de la Constitution, notamment les réformes mettant en place le Conseil constitutionnel, n'ont pas introduit de contrôle effectif, a priori ou a posteriori, de la constitutionnalité des lois.

L'article 32 de la Constitution tunisienne dispose, de surcroît, que «*les traités dûment ratifiés ont une autorité supérieure à celle des lois*». Les tribunaux tunisiens refusent pourtant, et de façon systématique, de reconnaître aux pactes et aux conventions internationaux une autorité supérieure aux lois internes, prétextant invariablement que leur rôle est exclusivement «*d'appliquer la loi*». Par ailleurs, le gouvernement tunisien n'a pas honoré l'ensemble de ses engagements internationaux et la législation en vigueur est parfois en contrariété avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La Loi organique relative aux associations n° 59-154 du 7 novembre 1959 a été modifiée par les lois organiques du 2 août 1988 (qui a instauré la procédure déclarative de l'association) et du 2 avril 1992 (qui a créé une classification des associations selon leurs activités et leurs objectifs).

¹ Rapport de Hina Jilani, Représentante spéciale des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, 27 mars 2007, A/HRC/4/37/Add.1

² Par exemple l'Association tunisienne des femmes démocrates (ATFD), le Conseil national pour les libertés en Tunisie (CNLT), la Ligue tunisienne des droits de l'Homme (LTDH). Voir : <http://www.tunisie.com/societe/associations.html>

Différentes formes d'associations existent en Tunisie : des associations féminines ; sportives ; scientifiques ; amicales ; culturelles et artistiques ; de bienfaisance, de secours et à caractère social ; de développement ; et à caractère général. La catégorie dont l'association relève doit figurer dans la déclaration de constitution de l'association et dans *«l'insertion au Journal Officiel de la République Tunisienne»*.

La classification d'«association à caractère général» permet au ministre de l'Intérieur et à l'administration dont il a la charge d'user de pouvoirs extraordinaires, et ce tant au niveau de l'existence de l'association qu'à celui de son activité quotidienne. À titre d'exemple, les associations à caractère général *«ne peuvent refuser l'adhésion de toute personne qui s'engage par ses principes et ses décisions, sauf si elle ne jouit pas de ses droits civiques et politiques, ou si elle a des activités et des pratiques incompatibles avec les buts de l'association»*. À l'époque de la rédaction de la loi, les pouvoirs publics avaient, en effet, planifié de provoquer un afflux massif d'adhésions à la Ligue tunisienne des droits de l'Homme (LTDH) de membres du parti au pouvoir afin de prendre *«démocratiquement»* sa direction. Un autre exemple significatif est que *«ne peuvent être dirigeants d'une association à caractère général ceux qui assument des fonctions ou des responsabilités dans les organes centraux des directions des partis politiques. Ces dispositions s'appliquent au comité directeur des associations sus indiquées ainsi qu'aux sections.»* À l'origine, cette obligation visait le comité directeur de la LTDH de l'époque, qui comptait parmi ses membres des responsables de certains partis politiques d'oppositions en rupture avec les autorités.

Première partie :

CONSTITUTION ET ENREGISTREMENT

1 - Le système autorise-t-il les associations non déclarées ou non constituées ?

Selon les articles 29, 30 et 31 de la Loi sur les associations, les associations de fait sont interdites et leurs responsables peuvent être poursuivis pénalement.

2 - Le système d'enregistrement est-il fondé sur une autorisation ou sur une simple information/déclaration ?

La constitution des associations est théoriquement soumise au régime déclaratif. L'article 1er de la Loi relative aux associations n° 59-154 du 7 novembre 1959 dispose que : *«l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit, applicables au contrat et obligations»*. Les tribunaux interprètent strictement la formule «de façon permanente» pour empêcher la constitution d'associations qui poursuivent un objectif limité

dans le temps, et pour menacer leurs animateurs à des peines d'emprisonnement sur la base des articles 29 et 30 de la loi (ex : des comités de soutien pour la libération de prisonniers politiques, ou d'instances de solidarité avec un mouvement social ou de protestations comme les grèves de la faim. Ces comités de soutien poursuivent un but circonscrit et ont une durée limitée).

Les personnes désirant constituer une association déposent au siège du gouvernorat (préfecture) ou de la délégation (sous-préfecture) un dossier comprenant la déclaration de l'association et la liste des membres fondateurs. La loi dispose qu'il *«en sera donné récépissé»*.

L'association n'est légalement constituée qu'à l'expiration d'un délai de trois mois durant lesquels elle ne peut commencer à exercer ses activités. La publication au Journal officiel doit avoir lieu avant le début de toute activité.

3 - Quelles sont les raisons pour lesquelles l'enregistrement peut-être rejeté? (ex. race, sécurité, religion, politique)

Le ministre de l'Intérieur peut s'opposer à la création de l'association, mais doit dans ce cas prendre une décision de refus motivée et notifiée. En pratique, il se contente généralement du terme générique de «non-conformité avec la loi», sans aucune précision. Il ne fait pas de doutes que les motifs de refus sont essentiellement de nature politique. Deux exemples caractéristiques de cette situation concernent le Conseil national pour les libertés en Tunisie (CNLT) et l'Observatoire pour la presse, l'édition et la création (OLPEC).

4 - Quel est le degré de facilité/difficulté de l'enregistrement (notamment délais, coût, nombre de fondateurs) ?

L'article 3 de la Loi sur les associations précise les démarches à suivre pour déclarer une association. La demande se fait au siège du gouvernorat ou de la délégation du siège de l'association. Les fondateurs de l'association doivent préciser : leurs identités ainsi que le nom, l'objet, le but et l'adresse de l'association. Trois des cinq copies de la déclaration doivent être timbrées. La loi ne mentionne pas de délai pour délivrer le reçu de la déclaration. L'administration utilise systématiquement ce vide juridique à son profit, empêchant de fait la publication au Journal officiel et par conséquent, la création de l'association.

Même après délivrance d'un récépissé, le ministre de l'Intérieur peut s'opposer à la création d'une association par une décision qu'il motive sous le prétexte de «violation d'une ou de plusieurs dispositions de la loi sur les associations». En général, le seul motif invoqué est la «non-conformité à la loi».

5 - Existe-il des recours effectifs en cas de refus ou de retard dans l'enregistrement (notamment judiciaire, administratif) ?

En cas d'opposition du ministre de l'Intérieur à la constitution de l'association ou en cas de refus de délivrance du récépissé, les fondateurs peuvent faire un recours en excès de pouvoir

devant le tribunal administratif. Le refus de l'administration de publier la création de l'association au Journal officiel est par ailleurs susceptible de recours devant le Premier ministre. Des retards de procédure sont fréquents pour ce type d'actions. Un jugement définitif en faveur de l'association est nécessaire pour que celle-ci puisse commencer ses activités. Cette situation aboutit à la création de nouvelles associations, actives, mais «hors la loi» car désignées par le pouvoir comme des «associations non reconnues» Quelques associations existent de facto sans agrément en dépit des difficultés et des risques dus à leur non reconnaissance légale. C'est le cas du Conseil national des libertés en Tunisie, de L'Association internationale de soutien aux prisonniers politiques tunisiens, de l'Amicale nationale des anciens résistants, de l'Association tunisienne contre la torture, de l'Observatoire pour la presse, l'édition et la création, de la Ligue des écrivains libres, de l'Association des directeurs des radios libres, ainsi que du Syndicat national des journalistes qui ne devraient pourtant pas être astreints, du point de vue constitutionnel à l'autorisation préalable.

6 - L'enregistrement entraîne-t-il l'obtention automatique d'une personnalité juridique distincte ?

L'enregistrement de l'association, ou plus précisément la publication au Journal officiel, entraîne automatiquement l'acquisition d'une personnalité juridique distincte de ses membres. Toutefois, seul le président de l'association est habilité à représenter celle-ci légalement.

Les associations légalement constituées peuvent ester en justice, mais uniquement en ce qui concerne :

- les différents relatifs aux indus découlant des adhésions de ses membres ;
- les locaux et les meubles prévus pour les réunions des membres de l'association ;
- les immeubles nécessaires à la réalisation du but de l'association.

En revanche, les associations ne peuvent pas agir en justice en cas de différents relatifs aux subventions accordées par le gouvernement (ou par les institutions publiques), sauf si celui-ci les y autorise. Les associations ne sont pas davantage autorisées à se constituer partie civile dans une affaire en rapport avec le but qu'elles se sont fixées.

Agir contre les associations est davantage aisé. Ainsi, selon l'amendement législatif de 1992, toute personne dont la demande d'adhésion à une association «à caractère général» a été refusée peut intenter une action contre cette association (plus de trente affaires ont été introduites sur cette base contre la LTDH). La jurisprudence bâtie sur cet amendement consacre une insécurité juridique totale et laisse les associations indépendantes sous la coupe d'un pouvoir qui instrumentalise la justice.

7 - Existe-t-il d'autres alternatives viables si le droit de créer et d'enregistrer librement une association est dénié ? (notamment l'enregistrement d'une société privée, d'une fiduciaire, d'un «Wakf»)

Aucune alternative n'existe à la loi sur les associations. Les fondations sont interdites, à la seule exception de la Fondation Temimi pour la recherche scientifique et l'information.

Deuxième partie : DISSOLUTION ET SUSPENSION

Le ministre de l'Intérieur peut, en cas d'extrême urgence et en vue d'éviter que l'ordre public ne soit troublé, prononcer, par décision motivée, la fermeture provisoire (maximum 15 jours) des locaux appartenant ou servant à l'association, et suspendre toute activité et réunion ou rassemblement de ses membres (art. 23).

Le ministre de l'Intérieur peut demander au tribunal de première instance territorialement compétent la dissolution de toute association dont les activités violent gravement la loi sur les associations ; dont les buts ou les activités sont contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ; dont l'objet a un caractère politique (art. 24). En pareil cas, le ministre peut demander à tout moment la fermeture momentanée des locaux de l'association et la suspension de ses activités.

Dans les faits, le ministre de l'Intérieur ferme les locaux de l'association et empêche la réunion de ses membres sans s'embarasser du respect des procédures légales. Par exemple, le ministre de l'intérieur a fermé les 11 locaux régionaux de la LTDH depuis le mois de septembre 2005 sans procédure légale.

Les responsables des associations qui ne se soumettent pas à la Loi sur les associations s'exposent aux sanctions prévues par ses articles 29 et 30. L'article 29 dispose ainsi que «*Toute infraction aux dispositions de la présente loi sera punie d'un emprisonnement d'un à six mois ou d'une amende de 50 à 500 dinars. Les mêmes peines sont imputables aux personnes qui favorisent la réunion des membres d'une association reconnue inexistante ou dissoute*». L'article 30 précise : «*Toute personne qui participe directement ou indirectement au maintien ou à la reconstitution des associations reconnues inexistantes ou dissoutes est punie d'un an à cinq ans de prison et d'une amende de 1000 à 10000 dinars, ou de l'une des deux peines* ».

Troisième partie : ORGANISATION ET ACTION

1 - Quelle marge de liberté est donnée aux membres pour rédiger et modifier leur propre statut et règlement intérieur et pour définir leur propre objet ? (ces documents sont-ils imposés ? Jusqu'à quel point ?)

Le ministère de l'Intérieur impose des formulaires à remplir pour toute déclaration d'association ainsi que pour toute modification des statuts de l'association. Ces formulaires, non prévus par la loi, exigent des associations qu'elles fournissent des informations supplémentaires à celles prévues par la loi. Toute création de section, filiale, établissement détaché ou groupement secondaire doit être déclarée. Les modifications du règlement intérieur n'obéissent pas au régime déclaratif.

2 - Quel est le degré de liberté des membres d'adhérer ou de quitter l'organisation ?

Les associations à caractère général *«ne peuvent refuser l'adhésion de toute personne qui s'engage sur la base de ses principes et ses décisions, sauf si elle ne jouit pas de ses droits civiques et politiques ou si elle a des activités et des pratiques incompatibles avec les buts de l'association»*. En cas de refus, le demandeur peut saisir le tribunal de première instance.

3 - Y a-t-il des ingérences dans les organes de gestion concernant notamment la présence aux réunions (assemblées générales, CA) de «superviseurs» ?

La présence de «superviseurs» dans les organes de gestion n'est pas prévue par la loi. Toutefois, il est de pratique courante que des responsables du pouvoir exécutif assistent aux assemblées générales ou aux réunions du conseil d'administration des associations proches du pouvoir et interviennent pour diffuser «leur message» et parfois même donner des directives. On peut citer en exemple à cet égard les organes directeurs illégitimes imposées à la tête de l'Association des jeunes avocats ou de l'Association tunisienne des magistrats ainsi que l'ensemble des «OVG» dites «Organisations véritablement gouvernementales» comme l'Association tunisienne des mères ou l'Association de soutien aux handicapés Besma. Il est également fréquent que des «superviseurs» contrôlent les élections.

4 - Y a-t-il des restrictions (en droit ou en fait) qui promeuvent, limitent ou interdisent la participation des femmes aux organes associatifs (notamment au CA) ?

La législation tunisienne n'impose aucune disposition discriminatoire à l'encontre des femmes qui limiterait ou interdirait la participation de celles-ci aux organes associatifs. Le poids des usages et les mentalités traditionnelles freinent toutefois leur participation.

5 - Y a-t-il des ingérences dans la liberté des associations de décider de leurs projets et activités ? Si oui, comment et pourquoi ?

La loi interdit les associations à «caractère politique». Le ministre de l'Intérieur a un pouvoir discrétionnaire dans la définition du contour de cette expression. Il intervient par simple message oral pour interdire des activités, sans jamais envoyer de document écrit susceptible d'être présenté devant un tribunal comme preuve de sa décision. Si l'association poursuit ses activités, la police politique peut se charger d'interdire l'accès au siège de l'association.

6 - Le droit de l'association de se réunir ou d'organiser librement des réunions publiques ou privées ou de se déplacer librement (y compris hors des frontières) est-il restreint d'une manière ou d'une autre ?

Selon la loi du 24 janvier 1969 relatif aux réunions publiques, aux rassemblements et aux manifestations, les réunions publiques sont libres et peuvent se tenir sans autorisation préalable. Les organisateurs doivent seulement déposer une déclaration au gouvernorat au minimum 72 heures à l'avance. Pour les réunions publiques à Tunis, la déclaration doit être déposée au ministère de l'Intérieur. Les réunions privées sont libres et ne sont assujetties à aucune procédure.

Dans les faits, le ministère de l'Intérieur viole systématiquement ces dispositions. L'interdiction est souvent de fait et se présente sous plusieurs formes :

- Message oral aux organisateurs par les services du ministère de l'Intérieur. Il en est ainsi, par exemple, du message adressé par le responsable de la police du secteur d'El Omrane, à Tunis, à l'encontre de la LTDH, le 14 avril 2006 ;
- Encerclement du local où doit se tenir la réunion sans aucune information préalable ;
- Pressions indirectes sur les propriétaires privés des locaux de réunions qui se trouvent alors dans l'obligation de rompre abusivement le contrat de location en présentant des prétextes fallacieux (fuites d'eau inexistantes ; travaux inexistantes ; location par inadvertance d'un local déjà loué, etc.).

À titre d'exemple, la Ligue Tunisienne des droits de l'Homme est empêchée de tenir son congrès depuis 2005. Récemment, les 26 et 27 mai 2007, la police a empêché la tenue d'une conférence sur le Forum social au siège de la LTDH.

La liberté de circuler est garantie par la Constitution de 1959. Toutefois, le droit de se déplacer librement à l'intérieur ou hors des frontières est un droit souvent bafoué par les autorités. Un dispositif policier peut être enclenché pour empêcher les déplacements des membres d'une association vers la région du lieu de la réunion. Pour une réunion à l'étranger, une personne peut être empêchée illégalement de voyager, comme en attestent les cas récents de Me Nouri, fondateur de l' AISPP, et de M^e Abbou.

7 - Les associations sont-elles soumises à des limitations particulières quant à leur droit de communiquer librement (notamment l'accès aux médias, les publications et le développement de sites Internet) ?

L'accès aux médias locaux est restreint pour les associations indépendantes. Des instructions sont données aux responsables de ces médias pour ne pas inviter les associations indépendantes ou pour ignorer leurs communiqués ou leur réaction à propos des événements nationaux ou des affaires dont elles s'occupent. Par contre, les médias organisent souvent des campagnes de presse hostiles et calomniatrices à l'égard des associations, de leurs responsables ou de personnalités démocratiques. De telles interventions sont fréquentes contre la LTDH et ses dirigeants, notamment Me Mokhtar Trifi et Khémais Ksila, contre le CNLT et ses animateurs, notamment Sihem Ben Sedrine, Omar Mestiri et Raouf Ayadi, contre Kamel Jendoubi, président du CRLDHT et du REMDH, Khemais Chamhari, ex-député et ancien vice-président de la LTDH ou Me Radhia Nasraoui, présidente de l'Association de lutte contre la torture.

Les publications sont régies par la loi sur la presse. Elles sont soumises au dépôt légal dont les dispositions - quoique formellement allégées - continuent de constituer un moyen de pression sur les associations importantes. Les autorités se comportent, de fait, comme si ce dépôt était une autorisation de publication. En effet, dans cette hypothèse, l'imprimeur, l'éditeur ou le distributeur refusera d'honorer son contrat ou de délivrer la publication imprimée.

La censure policière sur Internet est pratiquée à large échelle en Tunisie, ce qui empêche le développement de sites Internet des associations indépendantes. Cela concerne notamment les sites Internet de la LTDH, du CNLT et de l'ASPPT.

8 - La liberté des associations de coopérer et de travailler en réseau avec d'autres associations est-elle limitée (au niveau national comme international) ?

Au niveau national, toute constitution d'union ou regroupement d'associations doit suivre les mêmes procédures que la constitution d'une association.

Au niveau international, la création d'un réseau avec des associations internationales peut être assimilée à la création d'une association étrangère. Sont réputées associations étrangères, quelque soit leur forme, les groupements présentant les caractéristiques d'une association qui ont leur siège à l'étranger, ou qui, ayant leur siège en Tunisie, sont dirigés par un comité directeur dont la moitié des membres au moins est constituée par des ressortissants étrangers. Cette catégorie d'associations relève du ministre de l'Intérieur. Elles ne peuvent se former en Tunisie ni exercer d'activités qu'après avoir obtenu une «autorisation de siège» par arrêté du ministre, après avis du ministre des Affaires étrangères (article 17).

9 - L'avis ou la participation des associations sont-ils recherchés lorsque des décisions d'intérêt public doivent être prises ? Quels sont la nature et le degré de ces consultations ?

Il n'y a pas de consultation des associations indépendantes préalablement à la prise de décisions d'intérêt public.

10 - Existence-ils des voies de recours et d'appel effectives ?

Eu égard à l'état de dépendance et d'instrumentalisation des instances judiciaires, les voies d'appel et de recours des associations demeurent théoriques, les procédures engagées étant systématiquement bloquées, comme l'ont montré notamment les affaires concernant le CNLT ou l'Association tunisienne des jeunes magistrats.

Quatrième partie : FINANCEMENT ET FISCALITÉ

1 - Existe-t-il des limitations au droit des associations de recevoir et de posséder des biens et des fonds ? De quelle manière ?

Selon la Loi sur les associations de 1959, toute association «régulièrement constituée» peut, sans aucune autorisation spéciale et en dehors des subventions de l'État et des collectivités publiques, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer les cotisations de ses membres (qui ne peuvent être supérieures à 30 dinars, soit l'équivalent de 15 €), ses locaux, son matériel ainsi que les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle s'est fixée (art. 8 de la loi).

La loi n'interdit pas de recevoir des libéralités et des subventions de donateurs autres que l'État tunisien et ne soumet pas ces libéralités à un régime spécifique. Par contre, un décret de 1922 interdit à quiconque de recourir au public pour collecter des fonds sans une autorisation préalable des autorités, sous peine de sanction pouvant aller jusqu'à trois mois d'emprisonnement. Ce texte a été largement utilisé contre les opposants et les acteurs de la société civile notamment la Ligue tunisienne des droits de l'Homme (LTDH).

2 - Y a-t-il des limitations au droit des associations d'utiliser les fonds, autres que celles définies dans le cadre de leur octroi ?

Le volume annuel des subventions accordées par les différents organismes de l'État aux associations proches du pouvoir est significatif, mais n'est pas déclaré officiellement. L'article 9 de la Loi sur les associations impose à toute association bénéficiaire de présenter annuellement aux services d'inspection du ministère des Finances son bilan, ses comptes et les documents justificatifs. Cet article impose un contrôle obligatoire annuel sur l'utilisation de ces fonds.

3 - Y a-t-il des limitations particulières concernant l'obtention de financements étrangers ?

Aucun texte de loi n'interdit l'obtention de financements étrangers. Cependant, la nouvelle loi du 10 décembre 2003

dite de «soutien des efforts internationaux de lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent» impose de sérieuses limitations. En édictant une série de nouvelles catégories d'infractions, de nouvelles procédures et sanctions pénales (en violation des libertés de la presse et d'expression) et en criminalisant les activités associatives indépendantes, cette loi verrouille encore davantage les libertés publiques et individuelles. Par décision du ministre des Finances, cette loi peut placer les associations sous contrôle financier continu. Sous prétexte du respect des procédures de «gestion prudentielle», les associations voient ainsi se restreindre leurs sources de financement.

L'article 68 de cette loi interdit «toute forme de soutien et de financement aux personnes, organisations ou activités en rapport avec des infractions terroristes et d'autres activités illicites» (telles les activités des associations qui ne sont pas en règle avec la loi de 1959). La loi a instauré un ensemble de procédures et d'infractions nouvelles susceptibles d'être appliquées contre les composantes autonomes de la société civile, interdisant les aides et le financement des entités physiques et morales quels que soient leurs formes et leurs objectifs. Ainsi, la loi impose aux associations et aux partis politiques de s'abstenir de recevoir tout don ou subvention dont l'origine est inconnue et de se garder de recevoir toute cotisation de valeur supérieure au plafond fixé par la loi (30 dinars par an). La loi interdit également de recevoir tout fond provenant de l'étranger sans le concours d'un intermédiaire agréé résidant en Tunisie. Elle interdit d'accepter tout fond en espèces dont la valeur est supérieure ou égale à 5.000 dinars. Les associations et les partis politiques dont le «chiffre d'affaires» dépasse un seuil fixé par le ministre des Finances sont également tenus de suivre des procédures de «gestion prudentielle» susceptible de provoquer des contrôles et des autorisations préalables, engagés à la demande du ministre des Finances : tenue d'une comptabilité quotidienne, inventaire des recettes, bilan annuel. Cette situation les soumet aux risques de poursuites juridiques pour enfreinte aux règles de «gestion prudentielle» : audit externe, gel de leurs avoirs, peines de prisons et amendes très lourdes.

Toutes ces procédures constituent un amalgame sans précédent entre les activités civiles pacifiques et les actes qualifiés communément de terroristes ; l'objectif étant de tarir les sources de financement et de museler des associations indépendantes par des pratiques sélectives et arbitraires. Sur la base de cette loi, les autorités se sont opposées à l'octroi de financements de l'Union européenne dans le cadre de l'Initiative européenne pour la démocratie les droits de l'Homme (IEDDH), visant à la modernisation et la restructuration de la LTDH ainsi qu'à la réforme du système judiciaire. Les autorités tunisiennes bloquent ces fonds sur la base de la Loi 59-154 relative aux associations et du décret du 8 mai 1922 sur les associations de bienfaisance "reconnues d'intérêt national", alors que la LTDH ne répond pas à ce statut. Cette pratique est contraire aux dispositions de la Déclaration sur la protection des défenseurs des droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 9 décembre 1998. Elle est également en contradiction

avec l'esprit et la lettre de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie/Union européenne sur la promotion commune des droits humains. Elle contredit, enfin, les dispositions des lignes directrices de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'Homme (15 juin 2004).

4 - Quel est le degré effectif de mise en œuvre de ces limitations au financement ?

Le contrôle de l'utilisation des subventions accordées par l'État aux associations n'est pas effectif. Un pouvoir quasi-discrétionnaire est dévolu aux services d'inspection du ministère des Finances. Ces services relèvent du pouvoir politique dans un pays où il n'existe pas de contre-pouvoirs effectif. À noter que les dispositions de la loi sur le terrorisme ont été utilisées en 2005 afin de geler les fonds de l'Institut arabe des droits de l'Homme.

5 - Les associations ont-elles droit à des avantages fiscaux ? Sous quelles conditions ?

Les associations n'ont droit à aucun avantage fiscal spécifique.

Cinquième partie : CONTRÔLE, GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE

1 - Quelles sont les autorités de contrôle des associations (ex. tribunaux, ministères, instances indépendantes, organes de sécurité) ? Les activités de ces autorités sont-elles cohérentes avec les principes de liberté (cf. Principe 16 de la Déclaration) ?

En ce qui concerne les subventions accordées par l'État tunisien, le ministère des Finances est l'organe de contrôle compétent. Ce contrôle, comme cela a été précisé précédemment, est d'autant moins réglementé par la loi que ces subventions sont souvent octroyées directement par la Présidence de la République.

2 - Les comptes financiers les autres informations sont accessibles d'une manière transparente au public ?

Seuls les adhérents des associations peuvent accéder aux comptes financiers et aux autres informations concernant la gestion des fonds des associations. Il n'est pas rare que le fonctionnement et la gestion des associations proches du pouvoir (qui reçoivent des fonds des différents organismes de l'État) manque de transparence et de bonne gouvernance.

3 - Quelles sanctions (notamment condamnations pénales, amendes etc.) et mesures sont-elles prévues en cas de violation ?

Les sanctions qui s'appliquent sont les mêmes que celles prévues pour les personnes gérant les sociétés civiles de droit commun. En principe, les articles du Code pénal relatifs aux délits de détournement de fonds, falsification de documents et d'escroqueries s'appliquent. L'opportunité des poursuites revient au pouvoir politique, avec les aléas et le caractère discrétionnaire que cela implique.

IL EST DEMANDÉ AU GOUVERNEMENT TUNISIEN DE :**1. Concernant la situation politique, démocratique et des droits de l'Homme**

- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les normes et principes contenus dans les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par la Tunisie et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations unies en la matière ;
- Promouvoir «Un environnement favorable à l'épanouissement de la société civile en facilitant la création d'associations indépendantes et en légalisant celles qui œuvrent dans la clandestinité [...] de nouvelles mesures pour garantir pleinement la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, ces mesures devant consister notamment à réviser et modifier certaines des lois nationales en vigueur en particulier celles qui concernent le code de la presse et la loi sur les partis politiques», comme l'a recommandé le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'expression au terme de sa mission en Tunisie en décembre 1999 ;

2. Concernant la législation et la pratique relatives aux associations et organisations de la société civile

- Réformer la Loi relative aux associations de façon à garantir la pleine jouissance du droit d'association aux citoyens et éliminer en particulier toutes les dispositions à caractère discriminatoire, notamment celles relatives à la classification des associations, et toutes les dispositions qui ouvrent la voie à des abus de pouvoir du ministre de l'Intérieur ;
- Garantir la neutralité de l'administration à toutes les étapes de la vie des associations et dans toutes leurs démarches afin d'assurer l'égalité des citoyens devant la loi en matière de droit d'association ;
- Garantir l'accès effectif, et dans des délais raisonnables, à la justice des associations et de leurs membres, concernant notamment les recours en excès de pouvoir à l'encontre du ministre de l'Intérieur.

Constitution et enregistrement

- Abolir la procédure d'agrément préalable pour l'enregistrement des associations et instaurer, en droit et dans la pratique, le régime déclaratif ; prévoir le cas échéant que le ministre de l'Intérieur pourra, sans effet suspensif sur les activités de l'association, saisir la justice afin de s'opposer à l'enregistrement ;
- Imposer à l'administration l'obligation de délivrer le récépissé de réception des dossiers de constitution d'association dans un délai court ; prévoir, à défaut, que le silence de l'administration dans le délai imparti vaudra enregistrement de l'association et permettra l'insertion au Journal officiel ;
- Soumettre l'enregistrement des modifications des statuts de l'association à simple déclaration ;
- Amender les articles 29 et 30 qui prévoient une peine d'emprisonnement pour «Toute personne qui participe directement ou indirectement au maintien ou à la reconstitution des associations reconnues inexistantes ou dissoutes».

Dissolution et suspension

- Donner aux tribunaux judiciaires compétence exclusive pour dissoudre ou suspendre une association ;
- Garantir, en toute hypothèse, la possibilité d'un recours judiciaire effectif, suspensif et dans des délais raisonnables en cas de dissolution ou suspension prononcée par l'administration.

Organisation et action

- Instaurer un délit de violation du droit de réunion frappant toute personne ou fonctionnaire intervenant pour interdire le déroulement d'une réunion sans être légalement mandaté à cet effet sur la base de motifs légitimes ;
- Mettre fin à la surveillance policière, utilisée à des fins d'intimidation, des animateurs associatifs et de leurs locaux ;
- Sanctionner pénalement les auteurs d'agressions physiques à l'encontre des responsables associatifs ;
- Lever toutes les restrictions sur l'accès au téléphone, fax, messagerie électronique et Internet ;
- Mettre fin à toutes les restrictions aux déplacements des membres d'association, sauf décision de justice dûment motivée ;
- Garantir l'accès des associations aux médias publics (agence de presse, radios, télévisions, journaux, etc.) ;
- Mettre un terme à la censure de l'Internet, notamment le blocage des sites à caractère critique, et au contrôle de la messagerie électronique et abroger en particulier toutes les dispositions législatives liberticides relatives à Internet, notamment dans le Code de la poste et le Code des télécommunications ;
- Mettre fin aux interventions abusives de l'opérateur de téléphonie public, notamment la coupure des connections téléphoniques des associations indépendantes ;
- Plus généralement, respecter et protéger le droit au respect de la vie privée des défenseurs des droits humains ;
- Garantir la possibilité d'exercer des recours judiciaires effectifs et dans des délais raisonnables en cas d'atteintes aux droits et libertés fondamentaux des membres d'associations et des défenseurs des droits humains.
- Garantir aux associations la liberté de presse et d'édition, notamment grâce à une application juste de la procédure du dépôt légal qui ne doit pas impliquer une autorisation préalable de publication ;
- Élargir le droit d'agir en justice en accordant notamment aux associations dotées de la personnalité juridique le droit de se constituer partie civile dans les affaires en rapport avec leurs objectifs.

Financement et fiscalité

- Supprimer les restrictions au financement des associations, notamment en abolissant le plafonnement du montant des cotisations et en autorisant le recours aux donations publiques ou privées sur la base de la transparence et d'une simple information de l'administration ;
- Adopter et mettre en œuvre un système de répartition équitable et transparente des subventions publiques ;
- Mettre un terme au blocage ou gel des financements des associations (Ligue tunisienne des droits de l'Homme, l'Association tunisienne des femmes démocrates, Association des femmes tunisiennes pour la Recherche et le développement, etc.), en particulier celui concernant les financements octroyés par l'Union européenne ;
- Modifier les dispositions de la loi du 10 décembre 2003 dite de «lutte contre le terrorisme et le blanchiment de l'argent» afin d'éviter toute confusion et amalgame entre terrorisme et opposition pacifique.

3. Concernant l'environnement requis pour un développement durable de la société civile

- Mettre fin à toutes les mesures de harcèlement et de nuisance imposées aux organisations de défense des droits de l'Homme et notamment à Ligue tunisienne des droits de l'Homme, au Conseil national pour les libertés en Tunisie, à l'Association de lutte contre la torture et à l'Association Internationale de Solidarité avec les Prisonniers Politiques et, inversement, encourager ces organisations à remplir librement leur mission de surveillance du respect des droits humains ;
- Encourager la participation de la société civile aux prises des décisions relatives aux politiques d'intérêt public.



Introduction

ENVIRONNEMENT FAVORABLE A LA SOCIÉTÉ CIVILE - «LE CADRE GÉNÉRAL»

1 - Contexte spécifique politique, démocratique et relatif aux droits de l'Homme

Lors du Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999, la Turquie a été officiellement reconnue pays candidat à l'Union européenne. Ceci a marqué le début d'un processus de réforme en matière de droits de l'Homme et de démocratie. Cependant, malgré le processus de démocratisation initié en vue d'atteindre les critères politiques européens de Copenhague, des problèmes en matière de droits de l'Homme sont apparus au cours des sept dernières années.

Depuis 1999, un total de 8 programmes d'harmonisation législative a été adopté. Ces mesures prévoient entre autres des amendements au Code pénal turc, à la Loi sur la lutte contre le terrorisme, au Code de procédure pénale, à la Loi sur les procédures administratives, à la Loi sur la création et les procédures devant les cours de sûreté de l'État, à la Loi sur la presse, à la Loi sur les associations, à la Loi sur les partis politiques, à la Loi sur l'éducation et l'enseignement des langues étrangères, à la Loi sur la Direction générale pour les fondations et à la Loi sur les fondations.

Parmi ces amendements, la possibilité de donner des cours privés et de diffuser des programmes audiovisuels dans d'autres langues que le turc, l'abolition de la mention «langues légalement interdites» figurant dans certaines lois, le droit pour les fondations de posséder des biens immobiliers et la possibilité de rouvrir un procès suite à une décision de la Cour européenne des droits de l'Homme constituent des avancées significatives.

La quasi-cessation des conflits armés dans les zones kurdes entre 1999 et 2004 constitue un élément important, non mentionné dans les évaluations, qui a favorisé le processus de normalisation et relancé les espoirs de paix.

Les amendements constitutionnels et législatifs ont eu des effets

positifs sur la démocratie et les droits de l'Homme en Turquie. Ils n'ont cependant pas permis d'aboutir à des changements structurels au sein de l'État.

Dans le cadre du processus de réforme, la Turquie a signé une série d'instruments internationaux. Cependant des problèmes sont récemment apparus, tant au niveau législatif que de mise en œuvre, quant au respect par la Turquie des obligations ainsi contractées.

En réalité, aucune initiative ni réel changement n'a été introduit dans des domaines aussi importants que la prééminence du droit, l'indépendance de la justice, les droits des minorités, les droits culturels, l'autonomie et la démocratisation des universités, la réduction des disparités régionales, la nécessaire prise en compte de la nature pluralistique de la société au niveau des pouvoirs législatif et exécutif et la recherche d'une solution politique au problème kurde.

Vers la fin de l'année 2004, le climat favorable ayant facilité la normalisation et permis de poser des bases d'une démocratisation et d'une amélioration de la situation des droits de l'Homme a commencé à se retourner. Ainsi, la résurgence de violences armées a contribué à renforcer à nouveau le discours sur la «lutte contre le terrorisme» et à donner plus de voix aux secteurs nationalistes tout en apportant de l'eau au moulin de ceux interprétant toutes revendications relatives aux droits culturels ou en faveur de la paix comme un «soutien au séparatisme».

Peu de progrès en matière de droits de l'Homme et de démocratisation n'ont été réalisés dans la période 2005-2007, plutôt marquée par une régression du processus de réforme. Les principales évolutions constatées durant cette période sont résumées ci-dessous :

La loi anti-terroriste a été modifiée en juin 2006 en réaction à la reprise des combats armés dans le Sud-Est de la Turquie. Ces amendements ont permis l'allongement de la liste des actes

constitutifs de crime terroriste tout en maintenant une définition large du terrorisme, ce qui a notamment eu un impact sur les associations travaillant sur la question sensible des droits des Kurdes.

A cet égard, il existe des restrictions sévères à la liberté d'expression. Plusieurs articles du Code pénal turc, de la nouvelle Loi anti-terroriste et de la Loi pour la protection d'Atatürk font ainsi entrave à l'exercice de la liberté d'expression et interdisent par exemple «le dénigrement public de la turcité» (article 301). L'article 220 du Code pénal punit par ailleurs les personnes qui, volontairement et consciemment, aident une organisation formée dans le but de commettre un crime.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal turc en 2005, plus de 100 personnes ont été poursuivies. Bien que son article 301 prévoit que l'expression d'une pensée critique ne saurait constituer une infraction, le code pénal a été utilisé à de nombreuses reprises pour poursuivre des journalistes, écrivains, éditeurs, universitaires et défenseurs des droits de l'Homme en raison des opinions non violentes qu'ils professent.

De fait, l'influence de l'armée sur la vie politique et sociale s'est accrue entre 2005 et 2007. Des membres hauts placés des forces armées ont exprimé leurs opinions sur des questions de politique intérieure et de politique étrangère, concernant notamment Chypre, la laïcité et le problème kurde.

2 - Paysage de la société civile

Selon les données fournies par le Département des associations du ministère de l'Intérieur, il existe 77.110 associations et fondations actives en Turquie. 43% de ces associations sont situées dans cinq des principales villes (20,86% à Istanbul, 10,9% à Ankara, 5,19% à Izmir, 3,77% à Bursa et 2,87% à Kocaeli).

Le nombre d'associations et de fondations s'occupant directement de droits de l'Homme est assez limité en Turquie : *Human Rights Association (IHD)*, *Organisation of Human Rights and Solidarity for Oppressed People (MAZLUMDER)*, *Human Rights Foundation of Turkey*, *Helsinki Citizens Assembly-Turkey*, *Amnesty International-Turkey*, *Human Rights Agenda Association*.

L'assistance juridique aux victimes des violations des droits de l'Homme est généralement fournie par les barreaux. Elle est réglementée par le Code des avocats, selon lequel la création et la gestion des services d'aide juridique sont sous la responsabilité du comité directeur du barreau. Il existe au total 78 barreaux en Turquie.

La lutte contre la torture fait partie des activités principales des organisations de défense des droits de l'Homme turques. La Fondation pour les droits de l'Homme de Turquie (TIHV) et l'Association des droits de l'Homme (IHD) sont notamment très actives sur cette question, mais il n'existe pas d'association exclusivement spécialisée dans le domaine de la torture.

Il existe de nombreuses organisations travaillant sur la question des droits des femmes. Il y a 36 centres d'accueil pour les femmes en Turquie. Une étude réalisée en 2003 a établi qu'il existait, à cette époque, 300 associations de femmes en Turquie. Selon certaines sources, leur nombre serait maintenant de 500 dans tout le pays. La répartition géographique des organisations de femmes est déséquilibrée, la grande majorité d'entre elles se trouvant à Istanbul et à Ankara.

Il y a plus de 100 organisations de protection des enfants en Turquie traitant de différents aspects liés à l'enfance. Outre ces associations, il existe un réseau de 20 Barreaux s'occupant également des droits des enfants. À Ankara, 9 associations oeuvrant dans le domaine des droits des enfants ont créé une plateforme pour les droits des enfants.

Les organisations les plus importantes sont celles travaillant en faveur des personnes handicapées. Elles sont situées dans tout le pays. *Association for Handicaps*, par exemple, dispose de 61 antennes dans toute la Turquie. Il existe quatre fédérations visant la protection des personnes handicapées physiques, mentales, sourdes et aveugles, entre autres. Les associations oeuvrant dans le domaine du handicap fournissent en général des services, mais n'adoptent que rarement une approche fondée sur les droits.

Les organisations s'occupant des prisonniers sont en nombre limité. Elles ont été créées par les familles des prisonniers politiques, comme TAYAD et TUHAD FED par exemple. Aucune autre association ne s'occupe exclusivement des prisonniers. La plupart des organisations de défense des droits de l'Homme et des droits des enfants mettent en œuvre des activités pour améliorer les conditions de détention dans les prisons.

Il existe également un certain nombre d'associations de défense des droits des minorités. Les Roms ont récemment commencé à se regrouper en organisations. Les minorités reconnues - Arméniens (48), Grecs (60), Juifs (12), Keldanis (1), Bulgares (1), Assyriens (1), Géorgiens (1) - sont soumises au strict contrôle de la Direction générale pour les fondations.

Il est important de souligner que certaines associations de défense des droits de l'Homme font l'objet d'un harcèlement judiciaire de la part des autorités. En effet, des enquêtes et des

procédures judiciaires sont régulièrement ouvertes à l'encontre de certaines associations, qui connaissent de grandes difficultés concernant le suivi de ces procédures. Le cas de l'Association des droits de l'Homme (Ynsan Haklarý Dernedi, IHD) constitue un exemple caractéristique de cette forme de harcèlement étatique, les poursuites étant souvent basées sur des motifs arbitraires et aboutissant à de lourdes pénalités financières¹.

3 - Législation

La Constitution turque a été amendée en 2004. Les modifications introduites font prévaloir les traités internationaux sur la loi nationale.

a) Les instruments internationaux adoptés par la Turquie

Les instruments internationaux les plus importants sont :

- La Déclaration universelle des droits de l'Homme (adoptée par la Turquie en 1949).
- La Convention européenne des droits de l'Homme (ratifiée en 1954). Le 10 mai 1990, la Turquie a émis plusieurs réserves notamment en matière de liberté d'expression et d'association dont elle a, en 1991, 1992 et 1993, progressivement réduit le nombre. En 2002, la loi d'urgence a été abrogée et le 29 janvier 2002, la dernière réserve a été levée. C'est la Convention ratifiée par la Turquie qui a eu l'impact le plus positif.
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (signé le 15 août 2000 et ratifié le 23 septembre 2003). La Turquie a cependant formulé une réserve relative à l'article 27.
- La Convention relative aux droits des enfants (ratifiée en 1992). La Turquie a émis 3 réserves relatives aux articles 17, 29 et 30.

b) Dispositions constitutionnelles

Après des décennies de répression et sous la pression de la Communauté européenne, la Constitution a été amendée en 2001. L'article 33 de la Constitution de 1982, qui concerne le droit de créer une association, a été amendé par la Loi n° 4709 du 3 octobre 2001. Elle ouvre le droit de créer une association sans autorisation préalable.

c) Loi nationale sur la liberté d'association

Une nouvelle loi sur les associations est entrée en vigueur en juillet 2004. Elle a été jugée par la Commission européenne «conforme, d'une manière générale, aux normes internationales» (Rapport régulier 2006, p.15).

Le cadre juridique pour la réglementation de la liberté d'association comprend les lois suivantes :

- La loi n° 5253 sur les associations (23 novembre 2004)
- La loi sur la réglementation des associations (2005)
- La loi sur les fondations n°2762 (1935)
- Le règlement sur les fondations (1970) (pour les fondations

créées en vertu du code civil, dernière révision en 1991)

- Le projet de loi actuel sur les fondations (en instance d'adoption par le parlement)
- Les dispositions du code civil relatives aux associations et fondations (Nos 56-117 du code 4722 concernant le code civil)
- Le communiqué général des impôts sur les sociétés (# 83) qui décrit les critères et les conditions d'obtention du statut d'intérêt public pour les fondations.

Première partie :

CONSTITUTION ET ENREGISTREMENT

1 - Le système autorise-t-il les associations non déclarées ou non constituées ?

Le cadre juridique ne reconnaît pas les associations non déclarées ou non enregistrées.

2 - Le système d'enregistrement est-il fondé sur une autorisation ou sur une simple information/déclaration ?

Le système d'enregistrement est fondé sur une simple notification. L'association dont les statuts sont approuvés est enregistrée au Registre.

3 - Quelles sont les raisons pour lesquelles l'enregistrement peut-être rejeté? (ex. race, sécurité, religion, politique) ?

«L'enregistrement peut être refusé dans l'unique hypothèse où l'objectif de l'association est contraire à la loi et à l'éthique» (art. 56 § 2 du Code civil turc).

Cependant, si les autorités publiques constatent une irrégularité dans les documents présentés, elles le notifient à l'association, qui est tenue de les rectifier dans un délai de 30 jours. Si la modification n'est pas effectuée par l'association, l'autorité publique peut informer le procureur général qui peut alors saisir le tribunal de première instance concerné en vue de l'ouverture d'une procédure en annulation de l'association.

4 - Quel est le degré de facilité/difficulté de l'enregistrement (ex. durée, coûts, nombre de fondateurs) ?

La Loi sur les associations exige un minimum de sept personnes physiques ou morales pour créer une association. Cette exigence «peut constituer un obstacle pratique à la création d'associations, en particulier celles qui poursuivent des objectifs faiblement acceptés»².

5 - Existe-t-il des recours effectifs en cas de refus ou de retard dans l'enregistrement (notamment judiciaire, administratif) ?

En cas de refus d'enregistrement par les autorités publiques, les associations peuvent déposer un recours devant les tribunaux, et, en dernière instance, auprès de la Cour européenne des droits de l'Homme.

¹ Cf Amnesty International, "Judicial harassment of human rights defenders Turkey - 'repeal one law, use another'", AI Index: EUR 44/036/2004, 1er novembre 2004, disponible à <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGEUR440362004?open&of=ENG-TUR>.

² TÜSEV, rapport comparatif sur les dispositions de la Loi turque sur les associations, septembre 2004.

6 - L'enregistrement entraîne-t-il l'obtention automatique d'une personnalité juridique distincte ?

Oui. Si l'association viole les lois en vigueur, l'annulation doit être prononcée par le tribunal ; ceci signifie que la personnalité juridique existe dès la notification, même si l'administration refuse d'enregistrer l'association.

7 - Existe-il d'autres alternatives viables si le droit de créer et d'enregistrer librement une association est dénié (notamment l'enregistrement d'une société privée, d'une fiduciaire, d'un «Wakf») ?

La création d'une entreprise était une procédure usitée dans certains domaines et dans quelques régions avant l'amendement de la Loi sur les associations de 2004. A la suite de la réforme juridique, certaines associations de femmes ont préféré créer des coopératives pour éviter les procédures bureaucratiques.

Deuxième partie :

DISSOLUTION ET SUSPENSION

L'article 33§4 de la Constitution relatif à la liberté d'association énonce les critères de dissolution ou de suspension des associations et des fondations.

1 - Quelles sont les causes/motifs de dissolution/suspension ?

«Les associations peuvent être dissoutes ou leurs activités suspendues [...] dans les cas prévus par la loi» (art. 33 § 4 de la Constitution). La Loi sur les associations de 2004 prévoit les causes/motifs de dissolution/suspension suivant :

a - Utilisation de certains noms et symboles en violation de la loi (art. 29)

b - Activités prohibées (art. 30)

- Les associations ne peuvent pas conduire des activités autres que celles mentionnées comme objectifs dans leurs statuts (art. 30-a Loi sur les associations).

- Les associations ne peuvent pas poursuivre un but expressément prohibé par la Constitution ou par la loi.

Le gouverneur de Bursa a saisi le parquet d'une demande de dissolution de l'association Rainbow Travesties, Transsexuels, Gays and lesbiens Protection, Solidarity and Cultural Association (Association culturelle, de solidarité et de protection des travestis, transsexuels, homosexuels et lesbiennes) au motif que les buts et les activités de l'association étaient contraires à la Constitution (art. 33 et 41) et au Code civil (art. 56). Le gouverneur d'Istanbul a également récemment saisi le parquet d'une demande de dissolution de l'association Lambda Istanbul, une association de défense des droits des travestis, bisexuels, lesbiennes et homosexuels. Par ailleurs, les associations ne peuvent pas non plus entreprendre des actions qui pourraient constituer un délit en vertu de la loi (art. 30-b Loi sur les associations).

- Les associations ne peuvent pas mener des activités militaires ou paramilitaires.

c - Violation ou irrespect de certaines exigences du formulaire de notification et des documents joints (art. 60)

- La langue utilisée doit être le turc.

Le 20 avril 2006, le tribunal de première instance No 2 de Diyarbakir a pris une décision d'annulation de Diyarbakir Kürt-Der (Association Kurde Diyarbakir). L'un des motifs évoqué dans la décision d'annulation est l'utilisation de la langue kurde comme langue de travail.

- Les règlements, déclarations et statuts doivent être conformes à la Loi sur les associations et contenir des informations exactes. La non-rectification des irrégularités peut entraîner la suspension ou l'annulation d'une association.

2 - Quelles sont les autorités qui peuvent prononcer ces décisions (rôle du pouvoir judiciaire, exécutif...) ?

Seules les autorités judiciaires peuvent prononcer une décision d'annulation ou de suspension en vertu de l'article 33-4 de la Constitution selon lequel : «Les activités des associations peuvent être suspendues par une décision d'un juge dans les cas prévus par la loi».

Cependant, l'article 33-4 dispose également que «dans les cas où le retard met en danger la sécurité nationale ou l'ordre public et dans l'hypothèse où il est nécessaire de prévenir la préparation ou la commission d'un crime ou de procéder à une arrestation, une autorité désignée par la loi peut être investie du pouvoir de suspendre les activités d'une association».

Par ailleurs, le même article dispose que l'autorité publique qui suspend l'association est obligée de soumettre sa décision «pour acceptation, au juge chargé de l'affaire, et ce dans un délai de 24 heures». Si ce dernier ne confirme pas la décision dans un délai de 48 heures, la «décision administrative est automatiquement annulée».

Dans les cas où l'administration constate des irrégularités dans les déclarations, règlements ou statuts d'une association, elle doit en informer le procureur général. Celui-ci est compétent pour poursuivre l'association en justice.

3 - Existe-il des voies de recours et d'appel efficaces ?

La procédure judiciaire ordinaire est applicable pour les actions intentées devant les tribunaux civils (art. 18).

Les associations peuvent saisir le tribunal administratif d'une demande, par exemple, de suspension de la décision de l'administration. Si la Cour statue en défaveur de l'association, celle-ci peut alors interjeter appel devant le Conseil d'État.

Les poursuites et les enquêtes sont mises en œuvre en vertu de la Loi 3005 sur les procédures judiciaires pour les flagrants délits, quelque soit le lieu et la date de l'infraction.

Troisième partie : ORGANISATION ET ACTION

1 - Quelle marge de liberté est donnée aux membres pour rédiger et modifier leur propre statut et règlement intérieur et pour définir leur propre objet ? (ces documents sont-ils imposés ? Jusqu'à quel point ?)

Bien que les associations soient libres de rédiger et de modifier leurs propres statuts et règlements et de déterminer leurs propres buts, il existe des limites légales et pratiques à cette liberté. Le département des associations du ministère de l'Intérieur a publié sur son site internet un modèle pour les statuts des associations. Ce modèle fournit la structure générale des statuts d'une association. Il ne permet pas aux associations de créer des structures de leur choix et constitue donc une ingérence dans les structures internes des associations.

2 - Quel est le degré de liberté des membres d'adhérer ou de quitter l'organisation ?

La liberté d'adhérer à, et de quitter une association est définie par la Loi sur les associations :

- Une notification par écrit est nécessaire (art.66).
- Il peut être automatiquement mis fin à l'adhésion d'un membre si celui-ci «*perd les qualifications exigées par la loi ou par les règlements de l'association*» (art. 65).
- Un membre peut également être renvoyé (art. 67). La procédure doit être engagée sur la base d'une des raisons indiquées dans les règlements. Dans ce cas, il ne peut pas être fait d'objections. Cependant «*si la raison de l'éviction n'est pas clairement mentionnée dans les règlements, un membre ne peut être renvoyé que pour des motifs dûment justifiés*». Dans cette situation, «*une objection peut être formulée contre la décision d'éviction en indiquant qu'elle ne se fonde pas sur des motifs justifiés*». Toutefois, la loi ne donne pas de définition de ce qui constitue un «motif justifié».

3 - Y a-t-il des ingérences dans les organes de gestion concernant notamment la présence aux réunions (assemblées générales, CA) de «superviseurs» ?

Il n'y a aucune ingérence en matière de participation aux réunions ou de participation au déroulement des élections.

4 - Y a-t-il des restrictions (en droit ou en fait) qui promeuvent, limitent ou interdisent la participation des femmes aux organes associatifs (notamment au CA) ?

La Loi sur les associations comporte un article sur l'égalité (art. 68), qui octroie des droits égaux à tous les membres de l'association et interdit toute forme de discrimination basée sur la langue, la race, la couleur, le sexe, la religion, la secte, la descendance et la classe sociale. Cependant, la participation des femmes à la vie associative est assez limitée dans les faits, sauf en ce qui concerne les associations de défense des femmes.

5 - Y a-t-il des ingérences dans la liberté des associations de décider de leurs projets et activités ? Si oui, comment et pourquoi ?

Il n'y a pas eu de cas d'intervention directe dans le choix des projets depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur les associations de 2004.

6 - Le droit de l'association de se réunir ou d'organiser librement des réunions publiques ou privées ou de se déplacer librement (y compris hors des frontières) est-il restreint d'une manière ou d'une autre ?

La Loi sur les associations de 2004 ne contient pas de restrictions à l'organisation de réunions privées ou publiques. Cependant, en pratique, la Loi sur les manifestations et les réunions publiques s'applique aux manifestations ou réunions publiques importantes. La Loi sur les associations ne contient pas non plus de restrictions à la libre circulation des membres de l'association, que ce soit à l'étranger ou à l'intérieur du pays.

7 - Les associations sont-elles soumises à des limitations particulières quant à leur droit de communiquer librement (notamment l'accès aux médias, les publications et le développement de sites Internet) ?

Il n'existe pas de limitation générale en matière d'accès aux médias, ni de restrictions à la publication et au développement de sites Internet. Cependant, les organisations homosexuelles, lesbiennes et transsexuelles rencontrent des difficultés quant au développement de sites Internet.

8 - La liberté des associations de coopérer et de créer des réseaux avec d'autres associations est-elle limitée (au niveau national et international) ?

Certaines limites concernant la coopération et les réseaux existent dans la Loi sur les associations.

9 - L'avis ou la participation des associations sont-ils recherchés lorsque des décisions d'intérêt public doivent être prises ? Quels sont la nature et le degré de ces consultations ?

Le comportement et les pratiques des représentants des autorités, des politiciens et des médias envers les défenseurs des droits de l'Homme et les représentants de la société civile et d'associations créent une méfiance de l'opinion publique envers ces derniers, empêchant ainsi le développement d'une médiation favorable au dialogue entre les autorités et la société civile.

Il n'existe pas de mécanisme adéquat permettant à l'administration publique de prendre en compte les opinions et recommandations de la société civile. Les structures institutionnelles par le biais desquelles la société civile pourrait superviser de manière efficace les activités législatives et exécutives ne sont pas fonctionnelles.

10 - Existe-il des voies de recours et d'appel effectives ?

Les membres d'une association ont la possibilité de contester devant le tribunal civil de première instance toute décision du comité exécutif qui les affecterait.

Quatrième partie : FINANCEMENT ET FISCALITÉ

1 - Existe-t-il des limites au droit des associations de recevoir et de posséder des biens et des fonds ? De quelle manière ?

Il n'existe pas de limite à l'acquisition de biens immobiliers dans la mesure où une telle acquisition est effectuée sur la base d'une décision du comité exécutif «sur autorisation de l'assemblée générale» (art. 22). Cependant, les associations doivent notifier l'achat du bien immobilier aux autorités administratives locales dans un délai d'un mois à compter de l'inscription au registre foncier (art. 22).

La collecte de fonds par les associations et les fondations est soumise à des règles strictes. Elle nécessite une autorisation préalable des autorités. Amnesty International-Turquie a récemment vu ses comptes bancaires gelés par les autorités turques. AI avait indiqué sur son site internet un numéro de compte en banque pour les donations. Cette procédure a été considérée contraire au Règlement relatif aux procédures et aux principes applicables à la collecte de subventions.

2 - Y a-t-il des limitations au droit des associations d'utiliser les fonds, autres que celles définies dans le cadre de leur octroi ?

Bien que cette pratique ne puisse être considérée comme une limitation à proprement parler, tous les bénéficiaires de donations d'organisations étrangères doivent fournir une copie de leurs projets au Département des bureaux des associations dans chaque province. Les représentants de ces bureaux procèdent occasionnellement à la vérification des dépenses effectuées dans le cadre de ces projets bien qu'il n'existe aucune base légale pour une telle action. Ceci est une preuve du manque de confiance des autorités publiques envers les organisations de la société civile.

3 - Y a-t-il des limitations particulières concernant l'obtention de financements étrangers ?

Le cadre juridique demeure très restrictif sur plusieurs aspects du domaine de la coopération internationale. Alors que la Loi sur les associations autorise spécifiquement les associations à poursuivre des activités internationales et à s'engager dans la coopération à l'étranger (une amélioration sensible par rapport au cadre juridique précédent), les règlements des associations imposent des exigences lourdes en matière de notification, qui pourraient être assimilées à une obligation de solliciter l'approbation du gouvernement.

4 - Les associations ont-elles droit à des avantages fiscaux ? Sous quelles conditions ?

De manière générale, les associations ne sont pas exemptées d'impôts. Elles payent des impôts sur les loyers et sur les revenus ainsi que d'autres taxes qui s'appliquent en matière de biens et services.

Une décision du Conseil des ministres, arrêtée au cas par cas,

peut permettre aux (seules) associations et aux fondations ayant le statut d'utilité publique d'être exemptées de taxes.

5 - Les associations ont-elles accès à des fonds publics ? Comment ? Ces procédures donnent-elles lieu à discrimination ?

Les fonds publics sont disponibles de manière très limitée pour les associations. En outre, le fait que seules les associations ou les fondations d'utilité publique peuvent en bénéficier constitue une pratique discriminatoire.

Cinquième partie : CONTRÔLE, GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE

1 - Quelles sont les autorités de contrôle des associations (ex. tribunaux, ministères, instances indépendantes, organes de sécurité) ? Les activités de ces autorités sont-elles cohérentes avec les principes de liberté (cf. Principe 16 de la Déclaration) ?

«Les associations ont l'obligation de fournir, avant le mois d'avril de chaque année, des comptes mentionnant le résultat financier annuel de leurs activités, revenus et transactions destinés aux autorités administratives locales» (art. 19 de la Loi sur les associations).

Lorsqu'ils le jugent nécessaire, le ministère de l'Intérieur ou l'autorité administrative locale compétente peuvent procéder à une inspection pour déterminer si les activités de l'association est conforme aux buts déclarés dans ses statuts, et si les comptes rendus et les registres de l'association sont tenus conformément à la loi. Cependant «de telles inspections ne sont conduites qu'après notification aux associations au moins 24 heures à l'avance». Les responsables de l'association ont l'obligation de fournir toute sorte d'information, de documents et de registres aux personnes en charge de l'inspection, et doivent leur donner accès aux bâtiments de la direction, aux locaux et aux équipements.

En cas de constatation d'une activité illégale au cours de l'inspection, le Bureau du procureur en chef est immédiatement averti par l'autorité administrative locale.

2 - Les comptes financiers et les autres informations sont-ils accessibles d'une manière transparente au public ?

Les associations déclarent leurs comptes et d'autres informations importantes pendant leurs assemblées générales. Il est difficile d'affirmer que toutes les associations et fondations dispose de principes et de règles de transparence.

3 - Quelles sanctions (notamment condamnations pénales, amendes etc.) et mesures sont-elles prévues en cas de violation ?

L'article 32 de la Loi sur les associations soumet les cas de violation à des amendes administratives, voire à des peines d'emprisonnement.

IL EST DEMANDÉ AU GOUVERNEMENT TURC DE :

1. Concernant la situation politique, démocratique et des droits de l'Homme

- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les normes et principes contenus dans les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par la Turquie, et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations unies en la matière ;
- Ratifier les instruments relatifs aux droits de l'Homme suivants :
 - Le Protocole No 12 de la Convention européenne de protection et sauvegarde des droits de l'Homme relatif à l'interdiction générale de discrimination de la part des autorités publiques
 - Le premier Protocole additionnel du Pacte international relatif aux droits civils et politiques
 - Le Protocole facultatif de la Convention des Nations unies contre la torture (OPCAT)
 - La Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées (signée par la Turquie) ;
- Amender la loi relative aux fondations en accord avec les normes internationales relatives à la liberté d'association telle qu'insérées dans les instruments de protection des droits de l'Homme des Nations unies et du Conseil de l'Europe.
- Eliminer toutes formes de discrimination basée notamment sur le sexe, la race, la langue, la religion, les opinions politiques, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité nationale dans toutes les questions relatives aux organisations de la société civile ; Élaborer un mécanisme de plaintes adéquat ;
- Œuvrer pour une solution permettant de régler de façon pacifique la question kurde.

2. Concernant la législation et la pratique relatives aux associations et organisations de la société civile

- Eliminer toute distinction entre association et organisation d'intérêt général.

Constitution et enregistrement

- Réduire de sept à deux le nombre de membres fondateurs requis pour constituer une association.

Organisation et action

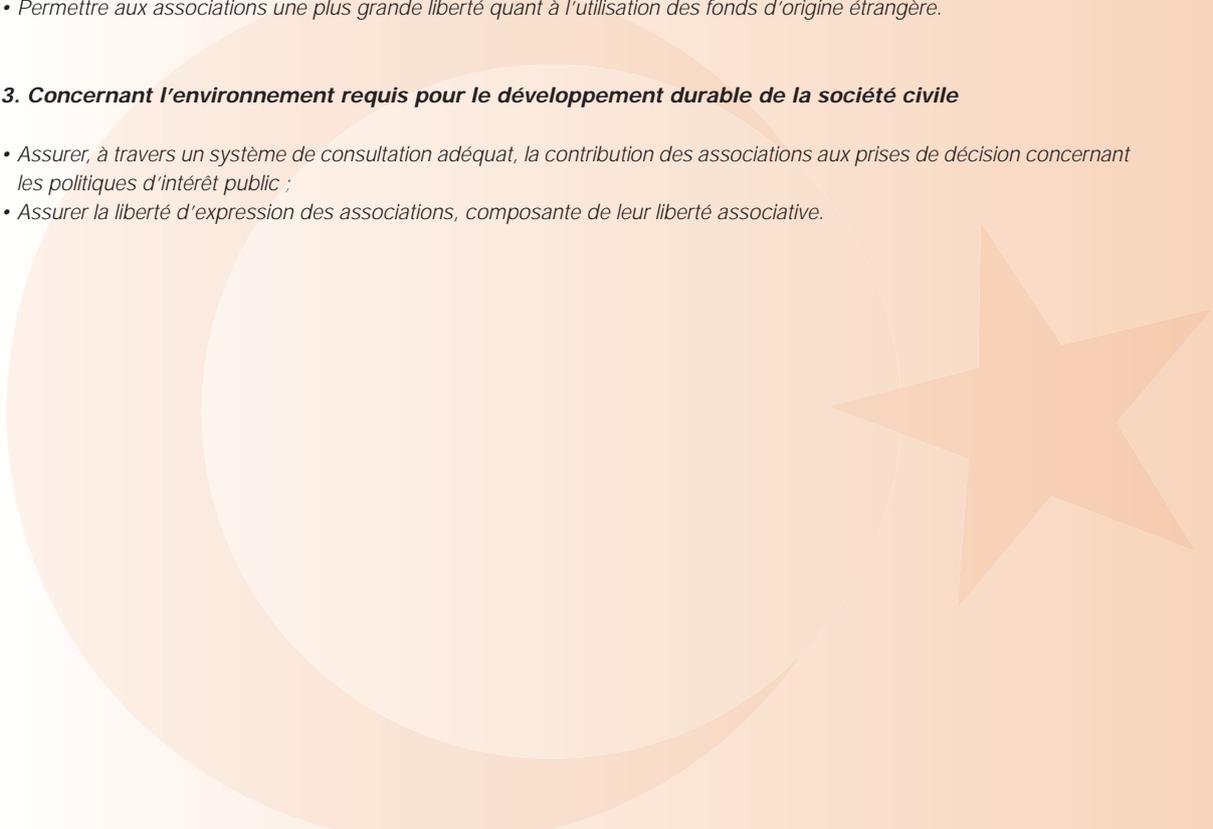
- Abolir l'ensemble du dispositif législatif de discrimination en matière de la langue de travail ;
- Retirer au gouvernement la capacité de contrôler les décisions relatives à l'organisation des associations.

Financement et fiscalité

- Supprimer les fortes pénalités figurant dans la loi sur les associations ;
- Lever toutes les restrictions à la collecte de fonds par les associations ;
- Permettre aux associations une plus grande liberté quant à l'utilisation des fonds d'origine étrangère.

3. Concernant l'environnement requis pour le développement durable de la société civile

- Assurer, à travers un système de consultation adéquat, la contribution des associations aux prises de décision concernant les politiques d'intérêt public ;
- Assurer la liberté d'expression des associations, composante de leur liberté associative.



par Thibaut GUILLET

Introduction

1. La liberté d'association est une liberté individuelle protégée par tous les instruments internationaux et européens de protection des droits de l'Homme ainsi que par toutes les Constitutions nationales des États membres de l'Union européenne.¹
2. Les restrictions à la liberté d'association, garantie par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales sont strictement interprétées par la Cour européenne des droits de l'Homme (CrEDH) : «*seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier des restrictions à la liberté d'association [...] les États ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite.*»²
3. L'importance de la liberté d'association en Europe s'exprime également au travers du fait qu'il s'agit du seul continent où une Convention internationale permet à une association dont le siège se trouve dans un État l'ayant ratifiée de bénéficier automatiquement de la capacité juridique que lui octroie son pays d'origine, lorsqu'elle veut intervenir dans un autre État partie. La Convention du Conseil de l'Europe sur la «reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales» (STCE n°124 du 24 avril 1986) est ratifiée par onze États³, au 1^{er} septembre 2007.⁴
4. Renforcés par ces différentes garanties, les citoyens européens s'engagent nombreux dans le tiers secteur : le nombre des associations déclarées est évalué à plus de 3 millions dans les 27 États membres de l'Union européenne,⁵ soit une moyenne d'environ 6 associations pour 1.000 habitants (étant entendu que le droit anglo-saxon se dispense largement de la formalité d'enregistrement).⁶ Certains États participent largement à ce foisonnement associatif : la France dénombre près de 800.000 associations déclarées, mobilisant 10 à 12 millions de bénévoles.⁷ Le Royaume-Uni compte près de 500.000 *voluntary organisations* et le tiers secteur employait en 2004 plus de 600.000 salariés, soit 2,2 % de l'ensemble des salariés britanniques.⁸ On estime que seuls 10 % des danois ne sont membres d'aucune association tandis que plus de 73 % sont membres de plusieurs associations.⁹ Les heures de travail bénévole en Suède sont évaluées à 480 millions par an, soit l'équivalent de 300.000 emplois à temps plein et 8 milliards d'euros,¹⁰ tandis que la Hongrie emploie plus de 90.000 employés dans ce secteur.¹¹ Les associations allemandes sont particulièrement engagées dans le secteur sanitaire et social : elles gèrent plus de 40% des hôpitaux, 85% des foyers pour jeunes, 55% des établissements pour personnes âgées.¹²
5. En dépit de sa forte protection légale et de sa popularité dans les États de l'Union européenne, il existe toutefois des motifs

¹ Le Royaume-Uni ne dispose pas de constitution codifiée, mais intègre les dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), dont son article 11 relatif à la liberté d'association, en droit interne au travers du *Human Rights Act* de 1998.

² CEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce* (Requête no. 57/1997/841/1047), 10/7/1998, par. 40

³ Autriche, Belgique, Chypre, France, Royaume-Uni, Grèce, ex-République yougoslave de Macédoine, Pays-Bas, Portugal, Slovénie et Suisse.

⁴ Par ailleurs, le 10 octobre 2007, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté une Recommandation sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe (CM/Rec(2007)14) : «*Il s'agit d'un premier instrument juridique international s'adressant au législateur, aux autorités nationales et aux associations qui vise à recommander des normes pour adapter les lois et la pratique au regard des associations, ainsi que le comportement et les activités des associations elles-mêmes dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit.*» (Voir : http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/civil_society/Press%20release.asp#TopOfPage).

Les Recommandations ne sont toutefois pas obligatoires pour les États membres.

⁵ *Guide de la liberté associative dans le monde, 183 législations analysées*, sous la direction de Michel Doucin, La documentation française, Paris, 2007, p. 576

⁶ *Ibid.* p. 632 et 678

⁷ *Ibid.* p. 622

⁸ *Ibid.* p. 682

⁹ *Ibid.* p. 606

¹⁰ *Ibid.* p. 692

¹¹ *Ibid.* p. 631

¹² *Ibid.* p. 586

de préoccupation. En particulier, la lutte contre le terrorisme a entraîné de nombreuses restrictions à la liberté d'association qui, additionnées à d'autres mesures discriminatoires, ont entraîné des conséquences disproportionnées pour les minorités.

Effets des mesures anti-terroristes

6. Depuis le 11 septembre 2001 (et même antérieurement à cette date), la lutte mondiale contre le terrorisme a abouti à des restrictions sévères pour les droits de l'Homme dans de nombreux États du monde, y compris des États européens. Bien que ces restrictions touchent plus particulièrement les libertés individuelles et le droit au respect de la vie privée (allongement de la durée de la garde à vue pour les personnes soupçonnées de terrorisme, profilage, interception des communications, etc.),¹³ il existe également des atteintes aux libertés d'association, d'expression et de réunion.
7. Arguant que les associations - qu'elles aient été, ou non, créées officiellement - peuvent être utilisées par des individus pour organiser et perpétrer des actes terroristes, certains États européens ont restreint la liberté associative : établissement de «listes noires» d'associations soupçonnées de terrorisme, gel des fonds - donc des activités - de ces associations, obligation de rendre des comptes publics, etc. Cependant, et ainsi que nous le verrons, les procédures établies dans ce cadre manquent bien souvent de transparence et de régularité procédurale.

Restrictions aux droits des minorités

8. De plus, les dernières années ont également entraîné des restrictions nouvelles pour les associations de défense des minorités (nationale, religieuse, sexuelle...). Reposant le plus souvent sur des motifs d'ordre sécuritaires, certaines de ces restrictions sont parfois consécutives de comportements discriminatoires particulièrement enracinés (par exemple, les restrictions aux marches des homosexuels dans certains pays d'Europe de l'Est).
9. Le plan de cette étude reprend la même logique que celle consacrée aux pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée : elle comprendra donc un premier chapitre consacré à la création et à l'enregistrement des associations, un second relatif à leur suspension et à leur dissolution, un troisième

dédié à leur organisation et fonctionnement, un dernier relatif à leur financement et à leur fiscalité. Cette étude n'a pas prétention à l'exhaustivité, mais vise à intégrer analyse légale et études de cas précis des situations auxquelles la société civile doit faire face.¹⁴

1. Création et enregistrement

10. En Europe, le droit associatif est généralement fondé sur le «principe déclaratif.» Contrairement au «régime d'autorisation» prévalant dans les pays du sud de la Méditerranée, qui subordonne la création d'une association à une autorisation préalable des autorités, le «principe déclaratif» ne pose pas de condition à la création d'une association. La procédure d'enregistrement est basée sur une simple notification / information de l'existence de l'association. Une fois les autorités informées, l'association bénéficie de la personnalité juridique - distincte de celle de ses membres - susceptible de produire des effets sur les tiers.
11. Cependant, soutenant les menaces à la souveraineté nationale et/ou à l'intégrité territoriale que peuvent impliquer les mouvements identitaires de minorités (notamment nationales), certains États utilisent cet argument pour refuser l'enregistrement de tel ou tel groupe. Sans être inexistantes dans d'autres régions, ces situations sont particulièrement fréquentes au sud de l'Europe. En Grèce, le groupe «*Maison de la civilisation macédonienne*» (*Stegi Makedonikou Politismou*) n'a pu être enregistré sur la conviction que les requérants entendaient contester l'identité grecque de la province grecque de la Macédoine et porter atteinte à l'intégrité territoriale de la Grèce.¹⁵ Un refus sur des bases similaires s'est déjà produit en Bulgarie où le groupe «*OMO Ilinden PIRIN*» n'a pu obtenir l'enregistrement qu'elle sollicitait au motif qu'en proposant de défendre une minorité macédonienne, «*ses statuts et programme étaient contraires à l'unité de la nation*»¹⁶.
12. Pourtant, et conformément aux dispositions internationales en la matière, seules «*des raisons impératives et convaincantes*»¹⁷ peuvent justifier le refus d'enregistrer un groupe. En ce sens, «*une campagne en faveur d'un changement de l'ordre juridique et constitutionnel n'est pas en soi incompatible avec les principes de la démocratie*» de même que «*l'ouverture d'une frontière ne saurait présenter un danger pour l'intégrité d'un pays ou pour la sécurité nationale*»¹⁸. Le refus d'enregistrement d'un groupe basé sur le fait que celui-ci

¹³ Au Royaume-Uni, la durée de la garde à vue peut atteindre 28 jours (*Terrorism Act 2006, Chapter 11, section 23*).

¹⁴ Cette étude ne concerne que les États européens membres de l'Union européenne

¹⁵ CEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, Op. cité

¹⁶ CEDH, *Organisation macédonienne unie Ilinden - PIRIN et autres c. Bulgarie*, 20 octobre 2005, Requête no. 59489/00

¹⁷ CEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, Op. cité

¹⁸ CEDH, *Jelchev c. Bulgarie*, requête no 57045/00, 21 juin 2007 concernant le refus d'enregistrement de l'association «*Société civile pour les intérêts bulgares, la dignité, l'union et l'intégration nationales - pour la Bulgarie*»

utilise, dans son nom, le vocable d'une minorité ne respecte pas davantage la liberté d'association.¹⁹ En revanche, lorsque les buts du groupe n'ont pour seul objectif que de conférer les avantages que procurent la qualification de minorité nationale à ses membres, les autorités qui refusent d'enregistrer un tel groupe sont dans leur bon droit.²⁰

13. Un refus d'enregistrement doit, qui plus est, reposer sur des preuves concrètes et solides, et non sur de simples suppositions. Or, ainsi que l'a relevé la Cour européenne des droits de l'Homme, l'Etat ne peut être en possession de tels éléments (factuels) qu'après que l'association ait commencé de fonctionner.²¹
14. Lorsqu'un refus d'enregistrement aboutit à la violation de l'article 11 de la CEDH, l'Etat doit prendre toutes les mesures pour rétablir le droit, y compris, «*le cas échéant, des mesures individuelles afin de mettre fin à la violation et d'en effacer les conséquences dans le but d'assurer, dans la mesure du possible, la restitutio in integrum*»²². Ceci est la conclusion du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, organe de contrôle de l'exécution des arrêts de la CrEDH, s'agissant du refus d'enregistrement du groupe «*OMO Ilinden PIRIN*». Cependant, et en dépit de demandes

répétées de cette instance (dont la dernière en date du 7 février 2007), le gouvernement bulgare continue de refuser de mettre en œuvre le jugement de la Cour européenne et d'enregistrer l'association et/ou de fournir une compensation appropriée.²³ Le 23 août dernier, la Cour d'appel de Sofia a, une nouvelle fois, refusé l'enregistrement de l'association et l'affaire est désormais devant la Cour suprême.

15. Enfin, on relèvera que si les États européens ne posent généralement pas de restrictions à la création ou à la participation d'étrangers aux associations²⁴ - et ce, conformément à l'article 3 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local du 5 février 1992, STCE n° 144²⁵ - la situation en Espagne est source de préoccupations. L'article 8 de la Loi organique sur les droits et libertés des étrangers en Espagne ainsi que leur intégration sociale du 22 décembre 2000 limite le droit à la liberté associative aux seuls étrangers qui ont obtenu une autorisation de résidence ou de séjour²⁶; tandis que, dans le même temps, cette loi ne prévoit une assistance juridique gratuite que pour les seuls étrangers en situation régulière²⁷ (en 2005, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe avait émis des critiques sur ce sujet).²⁸

¹⁹ Dans ses Observations concernant la Grèce, 25/04/2005, le Comité des droits de l'Homme des Nations unies «*note avec préoccupation la réticence que semble manifester le Gouvernement à autoriser les groupes ou associations privés à utiliser dans le nom de leur association les vocables «turc» ou «macédonien»*» (par. 20). Dans son Rapport de suivi sur la Grèce de mars 2006, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe s'inquiète du fait qu'«*il n'est pas possible en Grèce, pour des personnes se réclamant membres d'une minorité, d'utiliser tout terme qu'elles souhaitent pour s'identifier collectivement, par exemple lors de l'enregistrement d'une association.*» (CommDH(2006)13 / 29 mars 2006 par. 44)

²⁰ «*Le refus d'enregistrer l'association n'était pas une mesure générale et absolue dirigée contre les buts culturels et pratiques que l'association souhaitait poursuivre, mais était uniquement motivé par la mention dans les statuts d'une dénomination spécifique de l'association. Il visait à contraindre un abus particulier, quoique seulement potentiel, par celle-ci du statut que lui aurait conféré l'enregistrement. Il n'a en aucun cas constitué un déni de l'identité ethnique et culturelle distinctive des Silésiens ou méconnu le but premier de l'association, qui était «d'éveiller et de renforcer la conscience nationale des Silésiens.»*» (CEDH, *Gorzellik et autres c. Pologne* (requête no 44158/98), 17 février 2004, par. 103)

²¹ Dans l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, la CrEDH fait valoir qu'«*on ne saurait exclure que le programme politique d'un parti cache des objectifs et intentions différents de ceux qu'il affiche publiquement. Pour s'en assurer, il faut comparer le contenu dudit programme avec les actes et prises de position de son titulaire. Or en l'espèce, le programme du TBKP n'aurait guère pu se voir démenti par de quelconques actions concrètes car, dissous dès sa fondation, le parti n'a pas même eu le temps d'en mener.*» (CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30/1/1998, 133/1996/752/951 par. 58). Plus récemment, CEDH, *Bekir-Ousta et autres c. Grèce*, 11 octobre 2007, requête no 35151/05

²² CM/Inf/DH(2007)8, 7 février 2007.

²³ Dans son Rapport de suivi sur la Bulgarie en 2006, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe recommandait également aux autorités «*de prendre les mesures appropriées pour permettre le plein exercice du droit d'association par toutes les minorités.*» (CommDH(2006)6 / 29 mars 2006 par. 28).

²⁴ En Lituanie, l'exigence de la nationalité a été abrogée en 2004 (CM/Monitor(2005)1volfinalrevF / 11 octobre 2005 par. 101) ; il en est de même en Belgique, qui n'impose plus aucune condition de nationalité des fondateurs à la création d'une association depuis que cet État a été condamné par la Cour de justice des Communautés européennes le 29 juin 1999 (*Guide de la liberté associative dans le monde, 183 législations analysées, sous la direction de Michel Doucin*, La documentation française, Paris, 2007, p. 591).

²⁵ «*Chaque Partie s'engage [...] à garantir aux résidents étrangers, aux mêmes conditions qu'à ses propres ressortissants [...] le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de leurs intérêts. En particulier, le droit à la liberté d'association implique le droit pour les résidents étrangers de créer leurs propres associations locales aux fins d'assistance mutuelle, de conservation et d'expression de leur identité culturelle ou de défense de leurs intérêts par rapport aux questions relevant de la collectivité locale, ainsi que le droit d'adhérer à toute association.*»

²⁶ «*Todos los extranjeros tendrán el derecho de asociación conforme a las leyes que lo regulan para las españolas y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España.*» (Ley organica 8/2000, 22 décembre 2000).

²⁷ Angeles López Álvarez, *Reflexiones acerca de la Ley Orgánica 8/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.*

²⁸ «*la législation sur les étrangers et l'immigration a fait l'objet de critiques de la part de certains secteurs qui ont dénoncé, le fait que la jouissance des droits de réunion, d'association, de manifestation, d'adhésion à un syndicat et de grève soit limitée aux étrangers qui ont obtenu une autorisation de résidence ou de séjour en Espagne.*» (Rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, mars 2005, CommDH(2005)8 / 9 novembre 2005 par. 76)

2. Dissolution et suspension

16. Une association peut disparaître pour des raisons d'ordre interne - suite à une décision de ses membres, mais également par dissolution, lorsque son activité viole des lois touchant à l'ordre public. Les procédures de dissolution sont toutefois rares en Europe et n'adviennent que dans l'hypothèse où une association poursuit des activités en totale contradiction avec les droits fondamentaux, par exemple de nature raciste.²⁹ Toutefois, les justifications apportées par les autorités ne sont pas toujours claires et s'apparentent parfois davantage à des considérations nationalistes : ainsi, la Cour de cassation grecque a-t-elle affirmé que les «*but*s de l'association 'Union turque de Xanthi' (jugés contraires au Traité de Lausanne qui reconnaît une minorité religieuse musulmane en Thrace et non une minorité nationale turque) [ainsi que] la confusion que crée l'utilisation du terme 'turc' dans sa dénomination indique un effort de promouvoir les buts politiques d'un État étranger» et justifierait, selon la Cour, la dissolution de l'association.³⁰

17. Les lois anti-terroristes ne permettent pas de dissoudre une association soupçonnée de terrorisme. En gelant les fonds de telles associations, ces mesures peuvent aboutir à la suspension des activités des associations concernées, dès lors qu'il est évident que dépourvue de toute ressource financière, une association ne peut fonctionner correctement.

Effets des lois anti-terroristes : mesures internationales et régionales

18. Antérieurement au 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la Résolution 1267 (1999) qui exige de «*tous les États [qu'ils gèrent] les fonds et autres ressources financières [...] appartenant aux Talibans [...] tels qu'identifiés par le Comité créé en application du paragraphe 6.*»³¹

Ce comité, plus connu sous la dénomination de «Comité des sanctions»,³² composé de tous les membres du Conseil de sécurité, met à jour, depuis le 8 mars 2001, la liste («noire») des personnes et entités (soupçonnées de terrorisme) à qui doit s'appliquer le gel des ressources financières.

19. Depuis les attaques du 11 septembre 2001, les Nations unies ont adopté différentes mesures afin d'empêcher que des groupes terroristes tirent profit de la liberté associative pour menacer la sécurité mondiale et saper les droits de l'Homme, l'État de droit et la démocratie pluraliste. En particulier, le Conseil de sécurité a adopté la Résolution 1373 (2001) qui détermine le cadre général de la lutte mondiale contre le terrorisme et prescrit également le gel des fonds possédés par les individus soupçonnés de terrorisme. De manière plus précise, il faut relever que le Comité des sanctions, établi par la Résolution 1267 (plusieurs fois amendée), est le Comité compétent pour mettre à jour la liste des personnes et entités soupçonnées de terrorisme.

20. Si la nécessité de s'attaquer au terrorisme est incontestable, la procédure par laquelle un individu ou une organisation peut être placée sur une «liste noire»,³³ source d'erreurs potentielles,³⁴ pose juridiquement des problèmes à trois niveaux : tout d'abord, la sanction (pénale) est émise par des organes politiques, et non juridictionnels ; ensuite, la sanction est prise sans que l'intéressé ne soit entendu, ni même tenu informé ; enfin, elle n'est pas susceptible de recours judiciaire (aucune action judiciaire n'est possible dès lors que d'une part, le Conseil de sécurité n'a prévu aucun recours et, d'autre part, que les résolutions de ce dernier ne sont pas attaques juridiquement).³⁵ Une radiation de la liste est possible à la condition que tous les membres du Comité de sanctions acceptent le retrait de l'intéressé, sachant qu'une seule opposition peut bloquer tout le processus et que, même dans cette phase, la personne objet des sanctions n'est ni entendue, ni informée des preuves

²⁹ L'association française «Tribu Ka», qui interdisait ses réunions aux personnes d'origine non-africaine, a été dissoute en 2006 pour «incitation à la haine raciale» (*Guide de la liberté associative dans le monde*, Op. cit., p. 622).

³⁰ Source : <http://cm.greekhelsinki.gr>.

³¹ Article 4, S/RES/1267 (1999).

³² Au 1er mars 2007, on ne recensait pas moins de onze comités des sanctions en activité créés par des Résolutions du Conseil de sécurité s'échelonnant de 1992 (Résolution 751 concernant la Somalie) à 2006 (Résolution 1718 concernant la République populaire démocratique de Corée).

³³ Tout État peut suggérer d'ajouter une personne sur la liste noire, après quoi, si aucun des 15 États du Conseil de sécurité n'a émis d'objections dans les 5 jours, les sanctions s'appliquent (source : *UN Approves Appeals over Terrorism Blacklist*, David Crawford, *Wall Street Journal*, 21 septembre 2006).

³⁴ En juillet 2007, un enfant de sept ans a été soumis à un contrôle renforcé avant de prendre l'avion en Floride, son nom figurant sur la liste américaine des personnes dangereuses. Michael Martin porte semble-t-il le même nom qu'un homme soupçonné d'être terroriste (Source : AP).

³⁵ Dans une affaire *Yusuf et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, T-306/01, du 21 septembre 2005, le Tribunal de première instance des Communautés européennes a statué que «*les requérants ne disposent d'aucune voie de recours juridictionnel, le Conseil de sécurité n'ayant pas estimé opportun d'établir une juridiction internationale indépendante chargée de statuer, en droit comme en fait, sur les recours dirigés contre les décisions individuelles prises par le Comité des sanctions [...] Dans les circonstances de l'espèce, l'intérêt des requérants à voir leur cause entendue sur le fond par un tribunal n'est pas suffisant pour l'emporter sur l'intérêt général essentiel qu'il y a à ce que la paix et la sécurité internationales soient maintenues face à une menace clairement identifiée par le Conseil de sécurité, conformément aux dispositions de la Charte des Nations unies.*» De manière similaire, la Cour européenne des droits de l'Homme a récemment confirmé que «*la Convention ne saurait s'interpréter de manière à faire relever du contrôle de la Cour les actions et omissions des Parties contractantes couvertes par des résolutions du Conseil de sécurité et commises avant ou pendant de telles missions. Cela s'analyserait en une ingérence dans l'accomplissement d'une mission essentielle de l'ONU dans ce domaine, voire dans la conduite efficace de pareilles opérations.*» (CEDH, *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège* (n° 78166/01), 31 mai 2007)

qui ont permis son inclusion dans la «liste noire».³⁶ Dans un récent rapport de Dick Marty, parlementaire au Conseil de l'Europe, Syméon Karagiannis a résumé cette situation : «*Démontrer que l'on n'est pas coupable alors que l'on ne sait pas de quoi on vous rend coupable ne doit pas être évident.*»³⁷ Cette procédure a fait l'objet de critiques, notamment du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.³⁸

21. Or, en dépit des critiques émises, et en application de l'article 103 de la Charte des Nations unies³⁹ et de l'article 307 du Traité instituant la Communauté européenne,⁴⁰ l'Union européenne, ainsi que ses membres, est dans l'obligation d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité. Afin d'appliquer la Résolution 1373 (2001), l'Union européenne a mis en place sa propre procédure de gel de fonds d'associations soupçonnées de terrorisme, au moyen de deux instruments juridiques⁴¹ : la Position commune 2001/931/PESC du Conseil du 27 décembre 2001 relative «à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme», d'une part, et le Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant «l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme», d'autre part.⁴² Le Parlement européen, non consulté, a critiqué la procédure utilisée par le Conseil dans sa Résolution «sur la décision du Conseil du 27 décembre 2001 relative à des mesures de lutte contre le terrorisme» du 7 février 2002.⁴³

22. Une des difficultés est que ces deux instruments européens ont établi deux «listes noires» (différentes) d'associations

soupçonnées de terrorisme auxquelles est appliquée la mesure du gel des fonds et des avoirs financiers. En effet, tout d'abord, la Position commune 2001/931/PESC a établi, dans son annexe, une [première] liste des personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme, dont les fonds doivent être gelés. Cette liste est actualisée tous les six mois.⁴⁴ De surcroît, la Décision communautaire du Conseil 2001/927/CE, qui met en œuvre l'article 2, paragraphe 3 du Règlement (CE) n° 2580/2001, a établi une [seconde] liste («*Le Conseil établit, révisé et modifie la liste de personnes, de groupes et d'entités*» dont les fonds doivent être gelés). Depuis 2001, une série de Décisions communautaires s'est ainsi succédé afin de mettre à jour cette liste.⁴⁵ Comme nous le verrons plus loin, les noms des personnes et entités inscrites sur ces deux listes sont, à certains égards, différents (cf. par. 24).

23. Aucun recours juridictionnel n'est possible contre [les «listes noires» adoptées par] les Positions communes prises dans le domaine de la PESC, conformément à l'article 46 du Traité sur l'Union européenne. En revanche, les Règlements (qui concernent «*directement et individuellement*» un individu) et les Décisions communautaires peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés Européennes, sur la base de l'article 230 du Traité instituant la Communauté européenne.⁴⁶ C'est d'ailleurs sur cette dernière base qu'une action judiciaire a été introduite dans le cadre de la célèbre affaire «*Moudjahidins du peuple d'Iran*» (cf. par. 26).

24. L'impossibilité de contestation de la liste adoptée par Position commune est d'autant plus dangereuse que cette liste - adoptée par un organe politique - peut être établie

³⁶ Au 15 août 2007, seules neuf personnes ont été radiées en six ans dont deux personnes proches de Youssef Nada dont le cas est célèbre (source : «Pour lutter contre le terrorisme, l'ONU a établi une «liste noire» aux confins du droit», *Le Monde*, 17 août 2007).

³⁷ Syméon Karagiannis, in Rapport de Dick Marty, AS/Jur (2007) 14, 19 mars 2007, par. 60

³⁸ «L'inscription sur la liste doit satisfaire à un certain nombre de garanties de procédure, au premier rang desquelles figure le droit à l'information.» Rapport de Martin Scheinin, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme A/61/267, para. 38

³⁹ «En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront.»

⁴⁰ «Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1er janvier 1958 ou, pour les États adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs États membres, d'une part, et un ou plusieurs États tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité.»

⁴¹ Le Conseil a adopté, le 27 décembre 2001, une autre Position commune 2001/930/PESC relative «à la lutte contre le terrorisme». Celle-ci reprend tous les éléments de la Résolution 1373 (2001), mais ne prévoit pas de modalités d'exécution.

⁴² L'article 2, paragraphe 3, du Règlement (CE) n° 2580/2001 est mis en œuvre par la Décision communautaire du Conseil 2001/927/CE du 27 décembre 2001 (Cf. par. 21).

⁴³ Le Parlement européen «déplore le choix d'une base juridique qui relève du troisième pilier pour la définition de la liste des organisations terroristes, ce qui revient à exclure toute consultation et tout contrôle effectif à la fois par les parlements nationaux et par le Parlement européen, et à éluder la juridiction de la Cour de justice [et] regrette que cette Position commune, qui définit la liste des organisations terroristes européennes et non européennes, puisse être mise à jour à tout moment par le Conseil, en dehors de toute consultation du Parlement»

⁴⁴ La Position commune 2007/448/PESC du Conseil du 28 juin 2007 est celle actuellement en vigueur (cf. Annexe 2).

⁴⁵ La Décision communautaire du Conseil 2007/445/CE du 28 juin 2007 est celle en vigueur actuellement (cf. Annexe 2).

⁴⁶ «La Cour de justice contrôle la légalité des actes adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil, des actes du Conseil, de la Commission et de la BCE, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers [...] Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.»

sans condamnation préalable par un tribunal : «La liste à l'annexe [de la Position commune 2001/931/PESC] est établie sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision a été prise par une autorité compétente à l'égard des personnes, groupes et entités visés, qu'il s'agisse de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte terroriste, ou la tentative de commettre, ou la participation à, ou la facilitation d'un tel acte, 'basées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles', ou qu'il s'agisse d'une condamnation pour de tels faits. Les personnes, groupes et entités identifiés par le Conseil de sécurité des Nations unies comme liées au terrorisme et à l'encontre desquelles il a ordonné des sanctions peuvent être incluses dans la liste.»⁴⁷

25. De plus, les listes adoptées par Position commune discriminent les associations européennes soupçonnées de terrorisme, dès lors que seules les associations non européennes semblent être en mesure de contester, non pas l'inclusion, mais les conséquences de l'inclusion sur une «liste noire». En effet, la Position commune 2001/931/PESC précise, dans son index, que les associations européennes inscrites sur la «liste noire» dépendent de son article 4.⁴⁸ Or, dans les affaires *Segi et Gestoras Pro-Amnistia*⁴⁹ - deux associations européennes - la Cour européenne des droits de l'Homme a jugé irrecevable les plaintes des demandeurs au motif que celles-ci «sont uniquement soumis à l'article 4 de la Position commune 2001/931/PESC [or, cet article] n'ajoute pas de nouveaux pouvoirs pouvant être exercés à l'encontre des requérants. [...] En conséquence, la Cour considère que la situation dénoncée ne confère pas aux associations requérantes la qualité de victimes d'une violation de la Convention au sens de l'article 34 de la CEDH.» En d'autres termes, aucune action juridique n'est possible devant la CrEDH. En 2004, les deux associations se sont tournées devant la Cour de justice des communautés européennes. Celle-ci s'est [également] déclarée incompétente, dans un arrêt du 7 juin 2004, justifiant que le sujet en cause relevait de la coopération policière et judiciaire, domaine

non communautaire.⁵⁰ Partant, il semble clair que les associations européennes sont privées de tout droit à un recours effectif.⁵¹

26. Les deux «listes noires» européennes sont actualisées deux fois par an et adoptées par les ministres européens des Affaires étrangères, mais préalablement préparées au sein d'une instance appelée «clearing house». Cette procédure, particulièrement obscure, a été critiquée pour son manque de transparence⁵² : composée des services de renseignements nationaux, cette instance ne figure pas sur l'organigramme du Conseil de l'UE. Lorsque ce Comité élabore une nouvelle liste de noms, celle-ci passe aux ambassadeurs des États membres auprès de l'Union européenne, qui l'adoptent en tant que *A-point* (*Agenda item without discussion*), c'est-à-dire automatiquement, sans qu'il n'y ait de discussions complémentaires.⁵³

27. Le 13 décembre 2006, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a, pour la première fois, condamné ce manque de transparence et les violations du droit de la défense qu'elles induisent, dans l'arrêt concernant l'association «*Moudjahidins du peuple d'Iran (OMPI)*» (T-228/02) - laquelle avait été placée sur la liste des organisations terroristes par la Décision communautaire 2002/460/CE. La CJCE «constate que la décision ordonnant le gel des fonds de l'OMPI n'est pas motivée, que cette décision a été adoptée dans le cadre d'une procédure au cours de laquelle les droits de la défense de l'intéressée n'ont pas été respectés, et que lui-même n'est pas en mesure d'en contrôler la légalité. En conséquence, cette décision doit être annulée, pour autant qu'elle concerne l'OMPI». Pourtant, et en totale violation de la décision judiciaire de décembre 2006, «les *Moudjahidins du peuple d'Iran*» figuraient sur les deux nouvelles «listes noires» (tant la Position commune que la Décision communautaire), adoptées le 28 juin 2007 ; l'Union européenne, justifiant qu'elle avait, cette fois-ci, belle-et-bien respecté son devoir d'information par l'envoi d'une lettre de

⁴⁷ Article 1er paragraphe 4 de la Position commune du Conseil (2001/931/PESC).

⁴⁸ Article 4 de la Position commune 2001/931/PESC : «Les États membres s'accordent mutuellement, par le biais de la coopération policière et judiciaire en matière pénale dans le cadre du titre VI du traité sur l'Union européenne, l'assistance la plus large possible pour prévenir et combattre les actes de terrorisme. À cette fin, pour les enquêtes et les poursuites effectuées par leurs autorités concernant une des personnes, un des groupes ou une des entités dont la liste figure à l'annexe, ils exploitent pleinement, sur demande, les pouvoirs qu'ils détiennent conformément aux actes de l'Union européenne et à d'autres accords, arrangements et conventions internationaux liant les États membres.»

⁴⁹ Applications No 6422/02 and No. 9916/02

⁵⁰ Jugement T-333/02 7 Juin 2004; confirmé par la CJCE 27 février 2007, case C-354/04 P.

⁵¹ La situation semble différente pour les associations non-européennes qui dépendent des articles 2 et 3 de la Position commune 2001/931/PESC, lesquels touchent au gel des fonds et donc à la libre circulation de capitaux, qui appartient au domaine communautaire.

⁵² Source: *EU's secretive counter-terror group to face scrutiny* (EUobserver.com).

⁵³ Préalablement à la Décision communautaire 2007/445/CE du 28 juin 2007, le Conseil de l'UE a publié un avis au Journal Officiel annonçant son intention de maintenir tous les groupes et individus sur la liste et les informant qu'il était possible d'adresser au Conseil une demande en vue d'obtenir l'exposé des motifs pour lesquels ils ont été inclus dans la liste. Cette nouvelle procédure prétend répondre aux critiques du Tribunal de première instance formulées dans l'arrêt concernant l'OMPI (voir document (10826/1/07 REV1) du Conseil de l'UE du 21 juin 2007, qui n'est, depuis récemment, plus considéré comme confidentiel).

notification aux personnes et entités listées.⁵⁴ Le 11 juillet 2007, le caractère inéquitable et confidentiel de la procédure a une nouvelle fois été sanctionné dans deux affaires *Jose Maria Sison / Conseil de l'Union européenne*⁵⁵ et *Stichting Al-Aqsa / Conseil de l'Union européenne*.⁵⁶ D'autres affaires sont en cours.

Effets des lois anti-terroristes : mesures nationales

28. Des motifs de préoccupations existent aussi au niveau national. Le 27 juin 2007, la Cour de cassation belge a rejeté le pourvoi formé par l'association «*Groupe Islamique Combattant Marocain*», qualifiée d'organisation terroriste, alors même que cette dernière n'a commis, ni tenté de commettre, ni menacé de commettre une infraction terroriste. Le Tribunal de première instance avait statué qu'il suffisait que l'association ait «*vocation*» à perpétrer de tels actes : «*l'infraction aux articles 139 [définition d'un groupe terroriste] et 140 [participation à une activité d'un groupe terroriste] du Code pénal demeurerait établie même si la vocation du groupe ne s'est pas encore concrétisée par le moindre acte préparatoire à l'exécution d'un acte terroriste*».⁵⁷ En pleine insécurité juridique, d'aucuns ont qualifié cette situation d'«*emprunt de criminalité*»⁵⁸ qui porte sérieusement atteinte au principe de la présomption d'innocence.

29. Cette qualification peut assurément s'appliquer également aux récentes lois britanniques. En effet, le *Terrorism Act*

2006 inclut dans la «*liste noire*» de personnes et entités terroristes, la personne qui commet, participe, prépare ou incite un acte de terrorisme. Or, l'incitation au terrorisme criminalise également la personne qui n'a pas conscience d'encourager le terrorisme.⁵⁹ Selon le *Terrorism Act 2006*, la personne qui parle devient donc responsable de la manière dont ses déclarations peuvent être reçues, quelle qu'ait été son intention.⁶⁰ On relèvera cependant que le Royaume-Uni prévoit un mécanisme particulier permettant aux associations de contester leur inclusion au sein de la «*liste noire*»⁶¹.

30. Dans certains cas, l'inclusion au sein d'une «*liste noire*» a pu apparaître incohérente et contraire au principe de la prééminence du droit.⁶² Le 8 juillet 2004, la Cour de cassation française⁶³ a refusé de remettre Amaya Recarte, porte-parole de l'association Segi (inscrite sur la «*liste noire*» européenne puisque considérée comme *Jeunesse de Batasuna*), aux autorités judiciaires espagnoles, en exécution d'un mandat d'arrêt européen, ce qui a conduit Amnesty International à affirmer : «*Tout se passe donc comme si la France, bien que d'accord pour inclure l'association Segi sur la liste noire européenne (étant donné qu'une telle décision suppose l'unanimité au sein des instances européennes), ne qualifie pas, en fait, les activités de celle-ci comme terroristes. Cette contradiction ne pose pas tant la question du respect par les États de leurs obligations internationales, que celle de la légitimité des listes noires elles-mêmes*».⁶⁴

⁵⁴ Depuis le 29 juin 2007, le Conseil de l'UE fournit désormais «*un exposé des motifs [...] pour chaque personne ou entité faisant l'objet d'un gel des avoirs*» (*EU terrorist list - Adoption of new consolidated list*, doc. 11309/07).

⁵⁵ M. Sison, ancien président du parti communiste philippin, dont la branche militaire NPA figure sur la liste noire européenne des associations soupçonnées de terrorisme, réside aux Pays-Bas, contestait la suspension de ses allocations sociales et le gel de son compte en banque.

⁵⁶ Le Tribunal constate dans ces deux affaires que «*certaines droits et garanties fondamentaux, notamment les droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective, ainsi que l'obligation de motivation, sont en principe pleinement applicables dans le contexte de l'adoption d'une décision communautaire de gel des fonds au titre du règlement n° 2580/2001. [En l'espèce] ces droits et garanties n'ont pas été respectés par le Conseil lors de l'adoption des décisions attaquées. Ces décisions ne sont pas motivées, elles ont été adoptées dans le cadre de procédures au cours desquelles les droits de la défense des intéressés n'ont pas été respectés [...] Le Tribunal conclut que les décisions attaquées doivent être annulées*» (Communiqué de presse n° 47/07, Arrêts du Tribunal de première instance dans les affaires T-47/03 et T-327/03).

⁵⁷ Rapport annuel du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T) - année 2006, p. 21.

⁵⁸ Propos empruntés à Denis Bosquet, exprimés à l'issue du jugement de première instance, «*Analyse de la première décision de justice rendue sur base de la loi belge du 27 décembre 2005, portant sur les modes d'investigation dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée*», p. 5.

⁵⁹ «*A person commits an offence if : (a) he publishes a statement to which this section applies or causes another to publish such a statement; and b) at the time he publishes it or causes it to be published, he (i) intends members of the public to be directly or indirectly encouraged or otherwise induced by the statement to commit, prepare or instigate acts of terrorism or Convention offences; or (ii) is reckless as to whether members of the public will be directly or indirectly encouraged or otherwise induced by the statement to commit, prepare or instigate such acts or offences*» (Part 1 - *Terrorism Act 2006*)

⁶⁰ Deux des associations prosrites sur la base du *Terrorism Act 2000*, le sont pour «*incitation au terrorisme*», tel que prévu par le *Terrorism Act 2006* (*Al Gurabaa et Saved Sect or Saviour Sect*)

⁶¹ «*In United Kingdom, the proscribed organisation or any person affected by the organisation's proscription may apply to the Secretary of State to remove the organisation from the list. Proscribed organisations can at any time make an application to the Secretary of State for de-proscription. Should an application be unsuccessful, the organisation or any person affected by their proscription can then appeal to the Proscribed Organisations Appeal Commission (POAC), set up under section 5 and schedule 3 of the Terrorism Act 2000. A party to that appeal may bring a further appeal to the Court of Appeal on a question of law with the permission of the Commission or the Court of Appeal. There may also be an appeal on a question of law in connection with proceedings brought before the Commission under the Human Rights Act 1998, by virtue of section 6(1) of the Terrorism Act 2000 as applied by section 9 of that Act.*» A ce jour, aucune entité n'a été retirée de la liste britannique.

⁶² Au Royaume-Uni et au Danemark, par exemple, se pose la question de l'interdiction de l'organisation *Hizb ut-Tahrir*, association radicale qui dispose de membres dans le monde musulman. Fondée il y a près de 50 ans, l'organisation cherche à établir une société islamique au Moyen-Orient. L'Allemagne a dissout l'organisation, après le 11 septembre 2001, considérant qu'il s'agissait d'un mouvement islamique qui cherchait la destruction d'Israël (On relèvera que des politiciens britanniques ont tenté, à de multiples reprises, de dissoudre cette association).

⁶³ Cour de Cassation (chambre criminelle), Amaya Recarte, 08/07/2004.

⁶⁴ Rapport Amnesty International, AI Index: IOR 61/013/2005, «*Counter-terrorism and criminal law in the EU*», p.16 («*It would seem therefore that, while France must have agreed to the inclusion of Segi on the list (as such a decision requires unanimity), in practice France does not consider their activities to amount to terrorist offences that require prosecution. This discrepancy calls into question not only the consistency of states' practices but also the legitimacy of the lists themselves*»).

31. Partant, l'obligation de donner une base légale solide aux mesures - civiles ou pénales - qui vise les associations suspectées de terrorisme est d'autant plus nécessaire qu'elle pose inévitablement la question de la criminalisation des associations de défense de droit⁶⁵ ou d'opposition.⁶⁶

32. Au vu de ces quelques (quoique non exhaustifs) exemples, la question se pose clairement de la proportionnalité des mesures prises avec le risque encouru. Entre l'«*emprunt de criminalité*» et la criminalisation d'associations d'opposition, on peut légitimement s'inquiéter des fissures de l'Etat de droit en Europe. Si elle veut vaincre le terrorisme, l'Europe doit agir en respectant l'Etat de droit et les droits de l'Homme, sans quoi, elle fera le lit de nouveaux mouvements radicaux.

3. Organisation et fonctionnement

33. Selon le paragraphe 2 de l'article 11 de la CEDH, l'exercice de la liberté associative peut faire l'objet de limitations, à condition que celles-ci «*soient prévues par la loi et constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, 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, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.*» Selon la CrEDH, «*les États ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite*» lorsqu'ils souhaitent user du paragraphe 2 de l'article 11 CEDH.⁶⁷

Effets des lois anti-terroristes

34. En dépit de cette interprétation étroite et des nombreux instruments internationaux⁶⁸ garantissant la liberté

d'association, dans le cadre de la lutte anti-terroriste, certains États ont utilisé ce moyen comme prétexte à l'introduction de nouvelles restrictions, emportant des conséquences sur les droits de la société civile.

35. Par exemple, le *Prevention Terrorism Act 2005* britannique permet au ministre de l'Intérieur de prendre des *control orders* à l'encontre de tout individu soupçonné de participer à des activités liées au terrorisme lorsque cela est nécessaire à la protection de la sécurité publique. Les mesures qui peuvent être prises vont de l'assignation à résidence à des restrictions aux libertés de communication, de mouvement et même d'association.⁶⁹ Ces dispositions sont d'autant plus préoccupantes que la loi définissant la participation à un acte terroriste ne porte pas sur des actes définis, mais punit notamment l'aide à des personnes qui sont simplement soupçonnées d'actions ou d'intentions liées au terrorisme.⁷⁰ Cette qualification, particulièrement vague et subjective, semble qui plus est disposer d'un champ d'application illimitée.

36. La loi reconnaît que certaines de ces restrictions peuvent être incompatibles avec l'article 5 de la CEDH sur le droit à la liberté et à la sûreté et envisage, dans ce cadre, la possibilité que le Royaume-Uni déroge à ses obligations internationales. La loi envisage par conséquent deux types d'ordonnances de contrôle - les mesures dérogatoires et les mesures non-dérogatoires - qui donnent lieu à des procédures différentes. Le 1er août 2006, la *Court of Appeal* a confirmé la décision de la *High Court* qui avait frappé de nullité de nombreuses mesures non-dérogatoires.⁷¹ Elle n'a cependant pas constaté de violation à la liberté d'association (cette question n'avait d'ailleurs pas été soulevée). Pourtant, il n'est pas

⁶⁵ L'association Greenpeace Belgique fait actuellement l'objet d'une plainte pour «association de malfaiteurs» pour avoir manifesté (pacifiquement) contre des installations d'Electrabel fin décembre 2006.

⁶⁶ En Belgique, des inquiétudes ont ainsi été soulevées après que Bahar Kimyongür ait été accusé d'être le «*chef d'une organisation terroriste et criminelle*», le *Revolutionary People's Liberation Army/Front/Party (DHKP/C)*, association inscrite sur la «liste noire» de l'Union européenne - qui, si elle mène une lutte armée en Turquie, n'a jamais commis de violences dans un autre État. Bahar Kimyongür «*revendique une [simple] sympathie envers le DHKP-C*» et non une appartenance (selon ses propos, il a «*collaboré au bureau d'information proche de cette organisation en tant que traducteur et attaché*»), mais la Cour d'appel de Gand lui reconnaît la qualité de «*dirigeant d'un groupe terroriste sans considération de la nature de ses occupations quotidiennes qui pour le reste peuvent être tout à fait ou partiellement légales. D'ailleurs [précise la Cour], une activité en soi parfaitement légale peut constituer une infraction terroriste, notamment lorsque en faisant cela on participe à une activité quelconque d'un groupe terroriste, que ce soit par la fourniture de données ou de moyens matériels à un groupe terroriste ou par le financement sous quelque forme que ce soit de quelque activité d'un groupe terroriste lorsque leur la personne sait que sa participation contribue à la commission d'infractions par le groupe terroriste.*» Le 19 avril 2007, la Cour de cassation belge a annulé le jugement de la Cour d'appel de Gand qui avait condamné Bahar Kimyongür à cinq années d'emprisonnement.

⁶⁷ CEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce* (57/1997/841/1047), 10/7/1998, par. 40.

⁶⁸ Par exemple, la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme du 16 mai 2005, STCE no. 196, en vigueur depuis le 1er juin 2007, reconnaît dès son préambule (ainsi qu'à son article 12) que ladite Convention «*ne porte pas atteinte aux principes établis concernant la liberté d'expression et la liberté d'association.*» De même, le texte de référence au niveau communautaire, la Décision-cadre du Conseil européen relative à la lutte contre le terrorisme du 13 juin 2002 (2002/475/JAI), précise dans son préambule que «*Rien dans la présente décision-cadre ne peut être interprété comme visant à réduire ou à entraver des droits ou libertés fondamentales telles que le droit de grève, la liberté de réunion, d'association ou d'expression, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts, et le droit de manifester qui s'y rattache.*»

⁶⁹ Cf. article 1 par. 4 du texte : «*In this Act "control order" means an order against an individual that imposes obligations on him for purposes connected with protecting members of the public from a risk of terrorism [...] Those obligations may include, in particular [...] a restriction on his association or communications with specified persons or with other persons generally*»

⁷⁰ Section 1 par. 9 *Prevention Terrorism Act 2005* «*(a) the commission, preparation or instigation of acts of terrorism; (b) conduct which facilitates the commission, preparation or instigation of such acts, or which is intended to do so; (c) conduct which gives encouragement to the commission, preparation or instigation of such acts, or which is intended to do so; (d) conduct which gives support or assistance to individuals who are known or believed to be involved in terrorism-related activity; and for the purposes of this subsection it is immaterial whether the acts of terrorism in question are specific acts of terrorism or acts of terrorism generally.*» Section 1 par. 9 *Prevention Terrorism Act 2005*.

⁷¹ Case *Secretary of State for Home Department vs JJ; KK; GG; HH; NN; & LL*, No. T1/2006/9502, 1 août 2006.

certain que de telles mesures respectent la jurisprudence de la CrEDH, qui a déjà statué sur des limitations à l'article 11 motivées par la lutte anti-terroriste : «*Un juste équilibre doit être respecté entre le droit fondamental d'un individu à la liberté d'expression et d'association et le droit légitime d'une société démocratique de se protéger contre les agissements d'organisations terroristes [compte tenu] des circonstances de chaque affaire et de la marge d'appréciation dont dispose l'Etat.*»⁷² Elle a conclu qu'il importait de procéder à un «*test de nécessité*» en recherchant si lesdites limitations répondaient à un «*besoin impérieux dans une société démocratique*».

Effets sur le droit des minorités

37. Les associations de défense des minorités (notamment, nationales) font également l'objet de limitations de leurs droits, sinon de harcèlement, de la part des autorités étatiques.⁷³ Dans l'affaire *Ouranio Toxo c. Grèce* qui concernait des violences physiques et matérielles (auxquelles aurait participé le maire de la ville de Florina) à l'encontre des membres et des locaux de l'association Ouranio Toxo (dont l'un des buts déclarés est la défense de la minorité macédonienne qui habite en Grèce), la Cour européenne des droits de l'Homme a constaté la violation de la liberté d'association et affirmé que «*l'invocation de la conscience d'appartenir à une minorité ainsi que la préservation et le développement de la culture d'une minorité ne sauraient passer pour constituer une menace pour la «société démocratique», même si cela peut provoquer des tensions. En effet, l'apparition de tensions est une conséquence inévitable du pluralisme, c'est-à-dire du libre débat sur toute idée politique.*»⁷⁴
38. Par ailleurs, la CrEDH protège rigoureusement le droit des minorités à la liberté d'expression («*fondement essentiel d'une société démocratique*»⁷⁵), corollaire de la liberté

d'association, contre les immixtions, tant légales⁷⁶ que pratiques.⁷⁷

39. De même, la liberté de réunion - autre corollaire de la liberté d'association - peut faire l'objet de restrictions. Dans une affaire *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden*, les autorités ont interdit des réunions commémoratives, organisées par l'association requérante, qui devaient se tenir aux mêmes heures et endroits que des cérémonies officielles. En l'espèce, la CrEDH statue : «*le fait qu'un groupe de personnes appelle à l'autonomie ou même demande la sécession d'une partie du territoire d'un pays - exigeant par là des modifications constitutionnelles et territoriales fondamentales - ne justifie pas nécessairement l'interdiction de leurs rassemblements [...]. Dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit, les idées politiques qui contestent l'ordre établi et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques doivent se voir offrir une possibilité convenable de s'exprimer à travers l'exercice de la liberté de réunion ainsi que par d'autres moyens légaux.*»⁷⁸
40. Des restrictions aux droits des minorités sexuelles existent également dans un certain nombre de pays d'Europe centrale et de l'Est. La CrEDH a conclu à la violation de l'article 11 par les autorités polonaises suite aux interdictions que celles-ci ont posé aux «*Marches pour l'égalité*», organisées à l'appel des associations de défense des droits des homosexuels en juin 2005 à Varsovie et en novembre 2005 à Poznan, au motif que ces parades présentaient un risque pour la sécurité publique.⁷⁹ En dépit de cette décision judiciaire et des critiques d'autres organes de défense des droits de l'Homme, les Marches pour la défense des homosexuels continuent d'être sujettes à toute sorte d'intimidations.⁸⁰

⁷² *Zana c. Turquie*, Requête n° 18954/91 [1997] CEDH 94, 25 novembre 1997, par. 55.

⁷³ Dans son Rapport du 5 juin 2007, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discriminations raciales, de xénophobie et d'intolérance, Doudou Diène, signale : «*the Head of the Appeals Prosecutor's Office stated during a radio interview that all Roma were criminals and announced that "perpetrators, instigators and accomplices" of Roma people who had helped them in a case concerning the alleged forced expulsion of Roma families in the Makrigianni area of Patras would be "called on to take the stand", specifically including among this group representatives of Greek Helsinki Monitor.*» (A/HRC/4/19/Add.1, p. 18)

⁷⁴ CEDH, *Ouranio Toxo c. Grèce*, Requête no 74989/01, 20 octobre 2005, par. 40.

⁷⁵ CEDH, *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, GACEDH, no. 7, par. 49.

⁷⁶ En Slovaquie, la loi no. 300/2005 relatif au délit de diffamation est entrée en vigueur le 1er janvier 2006, l'infraction est désormais passible d'une peine d'emprisonnement (*Guide de la liberté associative dans le monde*, Op. cité, p. 686).

⁷⁷ En Grèce, en juillet 2007, une nouvelle loi a été adoptée et dispose que la langue utilisée à la radio devra prioritairement et préférablement être le grec : ce qui constitue une limitation aux libertés de la presse et d'expression (OSCE document, HDIM.NGO/135/07, 26 septembre 2007).

⁷⁸ CEDH, *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, Requêtes nos 29221/95 et 29225/95, 2 octobre 2001, par. 97.

⁷⁹ CEDH, *Baczowski et autres c. Pologne*, Requête n° 1543/06, 3 mai 2007.

⁸⁰ Voir, en particulier, le Rapport de suivi du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (CommDH(2007)13 / 20 June 2007, par. 51 s.) et le Rapport de la Rapporteuse du Secrétaire général des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'Homme du 22/3/2006, E/CN.4/2006/95/Add.1, p. 188.

4. Financement/fiscalité

41. En Europe, le contrôle étatique le plus soutenu sur les activités du tiers secteur concerne la vérification des opérations financières des associations. Bien que tout à fait nécessaire pour contrôler leur intégrité financière, ce contrôle ne doit pas être un moyen pour sanctionner la nature même des buts et activités des associations.

Contrôle au niveau international

42. Si - tel que nous l'avons vu précédemment (cf. partie 2)- les États européens ont pris des mesures visant à geler les fonds et avoirs financiers des personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme, celles-ci ne constituent pas leur seule initiative. Arguant du fait que les terroristes et les organisations terroristes utilisent le tiers secteur pour se procurer (et faire circuler) des fonds, pour s'assurer des appuis logistiques, pour encourager le recrutement de terroristes ou encore pour soutenir leurs activités, le Groupe d'Action Financière (organisme intergouvernemental qui vise à développer et promouvoir des politiques nationales et internationales afin de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et dont la majorité des États européens sont membres⁸¹) a publié de nombreuses recommandations permettant de lutter contre ce phénomène. L'une d'elle, la Recommandation spéciale VIII sur les organismes à but non lucratif (OBNL), adoptée en 1990, puis révisée en 1996 et 2003, est particulièrement significative.⁸² Entres autres commentaires, la Note interprétative de la Recommandation spéciale VIII du 30 mai 2007 fait valoir que «*les OBNL devraient faire l'objet d'une procédure d'autorisation ou d'enregistrement et les informations correspondantes devraient être mises à la disposition des autorités compétentes*». Il conviendra de veiller à ce que cet énoncé ne remette pas en cause la liberté d'association en Europe, en substituant un régime

d'autorisation préalable au régime déclaratif actuellement existant. Le GAFI dispose d'un Programme d'évaluation mutuelle qui évalue la manière dont les États intègrent ces obligations.⁸³

43. Par ailleurs, l'Union européenne a également développé des outils afin de couper l'accès des terroristes aux ressources financières des associations : la Communication de la Commission «*Prévenir et combattre le financement du terrorisme par une meilleure coordination au niveau national et une plus grande transparence des organismes à but non lucratif*», adoptée le 28 novembre 2005, propose dans son annexe «*un cadre pour un code de conduite destiné aux OBNL afin de renforcer la transparence et la responsabilité financière du secteur à but non lucratif en vue de la prévention du financement du terrorisme et d'autres types de détournement à des fins criminelles*»⁸⁴ Elle invite, de plus, les États membres à assurer la surveillance du secteur non lucratif et suggère que «*cette mission de surveillance [soit] confiée à un organisme public unique, à des autorités déjà en place ou à des organismes d'autorégulation*». Cette proposition de code de conduite, qui n'était toujours pas en vigueur au 1er septembre 2007, devra faire l'objet d'une attention particulière afin de s'assurer que celui-ci n'entravera pas, en pratique, la liberté associative⁸⁵ (une réunion d'experts de la Commission européenne devra se réunir au premier trimestre 2008 sur ce sujet).

44. Bien que le contrôle des activités financières des associations soit parfaitement compréhensible et justifié en termes de bonne gouvernance de la société civile, cet examen doit être transparent, juste et objectif, et ne pas être utilisé à des fins politiques pour pénaliser des associations. En particulier, ce débat sur le financement du terrorisme doit s'inscrire dans le contexte du petit pourcentage des trois millions d'associations concernées dans l'Union européenne.

⁸¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, ainsi que la Commission européenne

⁸² La Note interprétative de la Recommandation spéciale VIII du 30 mai 2007 fait valoir que pour combattre l'utilisation abusive des OBNL par le terrorisme, «*seules sont efficaces*» les mesures qui «*associent*», pas moins, de quatre éléments : «*a) sensibilisation du secteur des OBNL au problème du financement du terrorisme, b) surveillance et contrôle, c) enquêtes et collecte d'informations, et d) mécanismes efficaces de coopération internationale*».

⁸³ Le GAFI s'est notamment félicité que la Recommandation spéciale VIII soit «*pleinement respectée*» en Italie où «*La Banque d'Italie a élaboré des lignes directrices en juillet 2003, qui demande à tous les intermédiaires financiers de prêter une attention particulière aux associés, bénéficiaires et pays de destination des donations ainsi qu'aux possibles contradictions entre les transactions et les profils des clients [...] Elle rappelle également [que] pour tout transfert d'au moins 12.500 €, les OBNL ont l'obligation de transférer des fonds au travers d'intermédiaires financiers autorisés et doivent par ailleurs déclarer tous transferts transfrontaliers*» (Notre traduction). (GAFI, Programme d'évaluation mutuelle, Rapport de l'Italie, 2006, p. 92)

⁸⁴ COM/2005/0620 final

⁸⁵ Sur l'adoption de code de conduite, voir les observations de la Section suédoise de la Commission internationale des juristes (25 août 2005) ou les observations de l'AEDH (15 septembre 2005)

Contrôle au niveau national

45. Les associations qui souhaitent verser des fonds à l'étranger sont soumises à une surveillance accrue. En France, les donations ou legs à un établissement ou État étranger par une association, fondation ou congrégation, donne lieu à un arrêté d'autorisation du ministre de l'Intérieur après avis du ministre des Affaires étrangères.⁸⁶ Au Danemark, une récente affaire a concerné l'association Al-Aqsa, accusée d'avoir versé de l'argent au Hamas, organisation placée sur la «liste noire» européenne d'entités terroristes. L'association a toujours nié ces allégations, faisant valoir que l'argent versé à l'*Islamic charitable Society* ainsi qu'au *World Assembly of Muslim youth* visait des actions humanitaires. Une décision judiciaire du 26 mars 2007 a rejeté les accusations portées contre l'association Al-Alqsa (l'affaire est toujours en cours). Le 19 septembre dernier, une action a été intentée à l'encontre de la société *Fighters and Lovers*, qui transfère les bénéfices de sa vente de T-shirts aux associations FARC et FPLP, associations placées sur la «liste noire» européenne. Les responsables de la société sont accusés sur la base l'article 114B du Code pénal danois, selon lequel *«toute personne, ou groupe de personnes, qui, par son intention ou son action, contribue à soutenir les activités criminelles, ou l'objectif général, d'une association criminelle, qui effectue une ou plusieurs des actions visées à l'article 114A, lorsque cette activité ou cet objectif permette la réalisation des actions visés à l'article 114A est passible d'une peine de 6 ans d'emprisonnement.»*⁸⁷ (Notre traduction). On relèvera toutefois que la loi danoise de lutte contre le terroriste inclut un rapport explicatif qui impose que les droits de l'Homme soient pris en considération pour toute décision de justice.⁸⁸

46. Enfin, les comptes des associations proches des cultes sont particulièrement surveillés en France. Les articles 19 et suivants de la loi 1905 «sur la séparation des Églises et de l'État» précisent que pour bénéficier de donations ou de legs, les associations cultuelles doivent avoir *«exclusivement pour objet l'exercice d'un culte»*.⁸⁹ En 2005, le Centre français pour le Culte musulman a créée, sur invitation des autorités, une fondation, *«dont le capital [est] alimenté de façon équilibrée et*

*diversifiée, autant par des dons financiers en provenance des fidèles [que par des] entreprises nationales et pays étrangers attachés à soutenir le modèle français, et dont les dépôts sont opérés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations»*⁹⁰. On relèvera que cette fondation fait l'objet d'un contrôle attentif des autorités puisque selon l'article 16 des statuts de la fondation, *«les délibérations du Conseil d'administration mentionnés aux articles 13 [sur les ressources de la fondation] et 14 [sur la modification des statuts de l'association] des présents statuts ne sont valables qu'après approbation du gouvernement.»*

47. On soulignera la nécessité que, quelques soient les mesures prises pour rendre les associations responsables, celles-ci ne doivent pas être discriminatoires, ni affaiblir la perception qu'a le public de leur crédibilité, et, de manière plus lointaine, leur légitimité.

Conclusion

En dépit de la prospérité et de la protection de la liberté d'association en Europe, ce rapide exposé aura permis de démontrer que les récentes politiques requièrent une vigilance toute particulière de la part des gouvernements, des instances judiciaires ainsi que de la société civile.

Il est indispensable que les États n'utilisent pas le prétexte de la lutte contre le terrorisme pour criminaliser des mouvements d'opposition. Si elle veut vaincre le terrorisme, l'Europe doit agir en respectant l'État de droit et les droits de l'Homme, sans quoi, elle fera le lit de nouveaux mouvements radicaux.

De même, il est fondamental que les États respectent pleinement la liberté d'association des groupes qui défendent les droits des minorités. En effet, il n'existe pas de société démocratique sans *«pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture»* (*Handyside c. Royaume-Uni, Op. cit.*).

⁸⁶ Article 3 du décret n° 66-388 du 13 juin 1966.

⁸⁷ Article 114A : *«Est passible d'une peine de dix ans d'emprisonnement, celui qui, directement ou indirectement, fournit une aide économique, transporte ou collecte des fonds, met à disposition de l'argent ou d'autres biens au bénéfice de quiconque qui commet, ou tente de commettre, les actes visés à l'article 114 [lequel article définit le terrorisme]»* (Notre traduction).

⁸⁸ Cf. : http://www.djoef.dk/online/?Mlval=view_artikel&&action_ID=3&ID=1708 (uniquement en danois).

⁸⁹ Cela a encore été répété dans la Circulaire n° NOR/INT/A/04/00089/C, ministère de l'Intérieur, 19 juillet 2004.

⁹⁰ Allocution de Dominique de Villepin, (alors) Premier ministre français, 20 mars 2005.

IL EST DEMANDÉ :

- aux organes de décisions de l'Organisation des Nations unies et de l'Union européenne

- De veiller à la mise en œuvre de la Recommandation no. 8 de l'ECRI (Commission européenne contre le racisme et l'intolérance) : «La législation et les réglementations, y compris celles adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, [ne doivent] pas discriminer des personnes ou groupes de personnes, notamment pour des motifs de couleur, de langue, de religion, de nationalité, d'origine nationale ou ethnique réels ou supposés [...] une attention particulière [doit être accordée] aux moyens de garantir de façon non discriminatoire les libertés d'association, d'expression, de religion et de mouvement».¹
- D'amender la procédure permettant d'inclure une entité sur une «liste noire» d'organisations suspectées de terrorisme ; les listes doivent être arrêtées et mises à jour, après débat contradictoire, par un organe juridictionnel, et l'inclusion sur une telle liste doit pouvoir faire l'objet de recours judiciaires effectifs.
- D'adopter une observation générale sur les droits à la liberté d'association et de réunion pacifique dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, conformément aux recommandations du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (A/61/267, p. 22).

- aux gouvernements des États membres de l'Union européenne

- D'assurer de manière effective le respect des dispositions de la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'Homme, notamment son article 1^{er} qui prévoit que «chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'Homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international».
- De ne pas «recourir à des mesures dérogeant aux droits à la liberté de réunion et d'association [...] les mesures limitant ces droits prévues dans le Pacte [international des droits civils et politiques] sont suffisantes pour lutter de façon efficace contre le terrorisme» (Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, A/61/267, p. 8).
- De définir clairement, précisément et aussi restrictivement que possible la nature et le champ d'application des mesures antiterroristes qui peuvent porter atteinte, directement ou indirectement, aux activités des associations afin de respecter pleinement le principe de l'État de droit et les droits fondamentaux, et d'éviter de porter atteinte à des individus ou groupes d'individus qui n'ont pas participé directement à un acte terroriste.
- En cas de reconnaissance de la violation de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme par la Cour européenne des droits de l'Homme, d'exécuter sans délai la décision de justice, y compris, si nécessaire, en procédant immédiatement à l'enregistrement de l'association victime.

¹ Recommandation de politique générale de l'ECRI, «Pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme», ECRI (2004) 26, 17 mars 2004

Pays	Existence d'associations indépendantes	Autorisation préalable	Dissolution	Ingérence	Accès aux financements étranger	Autres éléments
Libye						
Syrie						
Egypte						
Algérie						
Jordanie						
Territoires Palestiniens						
Tunisie						
Israël						
Liban						
Turquie						
Maroc						

Introduction

Ce tableau illustratif a pour objet de décrire de manière simple et relativement schématique, sur la base des informations présentées dans les rapports-pays, les principales caractéristiques de l'exercice concret de la liberté d'association dans les pays examinés dans le présent rapport¹.

Le rapport sur La liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne a vocation à être régulièrement actualisé. Le présent tableau constitue ainsi une base qui facilitera, au fil des mises à jour et à l'issue d'une réflexion approfondie, l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs précis, pertinents et adaptés à la région. Une fois définis, ces indicateurs permettront alors de mesurer non seulement l'état de la liberté d'association à un moment donné, mais aussi l'ampleur exacte des avancées et de reculs en la matière dans la région et dans chacun des pays couverts.

Pour cette première étape, de nature illustrative, seuls cinq critères ont été retenus. Non exhaustifs, ces cinq éléments sont jugés particulièrement caractéristiques de la manière dont la liberté d'association est respectée et mise en œuvre dans la législation et la pratique. Pour chacun d'entre eux, une distinction est opérée entre :

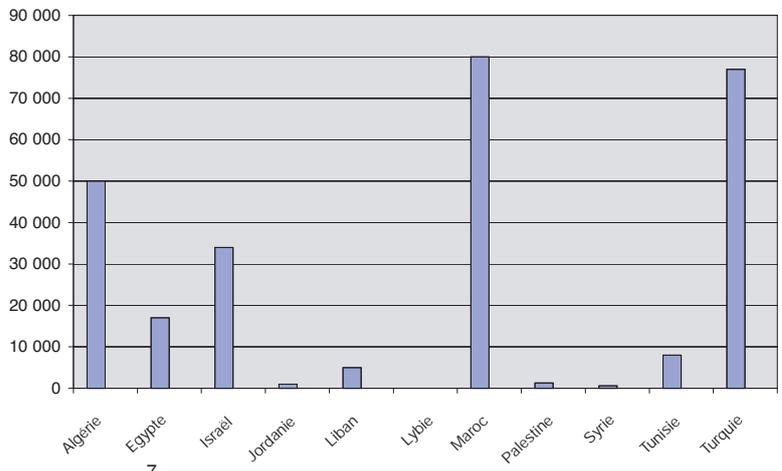
- **en VERT (couleur claire)** correspondant à un régime de liberté, les pays où la situation est globalement satisfaisante : respect ou peu d'atteintes graves aux normes et principes internationalement reconnus ;
- **en ROUGE (couleur foncée)** correspondant à un régime de contrôle ou de répression les pays où la situation n'est globalement pas satisfaisante : non-respect ou nombreuses atteintes graves aux normes et principes internationalement reconnus.

Les 5 éléments sélectionnés, qui pour l'essentiel suivent le plan adopté pour les rapports-pays, sont les suivants :

- **Associations indépendantes** : existe-t-il des associations indépendantes des autorités qui, malgré les difficultés éventuelles, parviennent à exister et à travailler ?

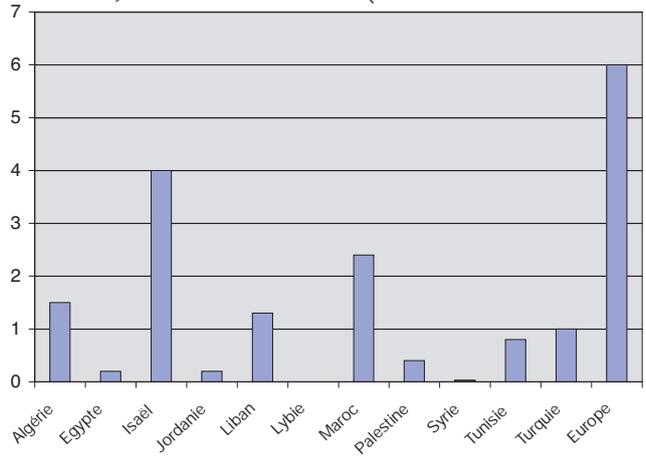
Pour une bonne interprétation du tableau, il convient en outre de souligner que l'exercice de la liberté d'association est souvent influencé négativement, directement ou indirectement, par d'autres législations non spécifiquement liées au droit d'association, ou par des problématiques particulières à chaque pays. Ainsi, le fonctionnement des associations palestiniennes ne peut être évoqué sans tenir compte des luttes internes récentes et de l'impact massif et dévastateur de l'occupation israélienne et de l'application des lois militaires d'occupation israéliennes en plus de la législation palestinienne : inversement, la situation en Israël est marquée, d'une part, par les pratiques discriminatoires à l'égard de la minorité palestinienne et, d'autre part, par les effets de l'arsenal législatif anti-terroriste (Règlements (de défense) d'urgence, Ordonnance sur la prévention du terrorisme, Loi d'interdiction du financement du terrorisme et certaines dispositions du Code pénal) ; en Égypte, l'état d'urgence, sans cesse reconduit depuis 1981, a accompagné et facilité l'imposition de restrictions croissantes à la liberté d'association ; en Turquie, la question kurde et les multiples restrictions imposées en relation avec cette question, notamment quant à la langue utilisée et les objectifs des associations, imprègnent l'ensemble de la législation turque et partant la vie quotidienne des associations œuvrant au règlement de la question kurde ou en faveur des droits des Kurdes ; en Libye, le droit d'association s'inscrit dans le contexte d'une société civile inexistante, l'exercice de toutes les libertés fondamentales étant notamment conditionné au respect «des principes de la Révolution». Ainsi, l'État libyen ne conçoit la société civile que comme soutien, voire appendice du régime et interdit toute manifestation d'indépendance : similairement, la législation, notamment sur l'état d'urgence, et la pratique en Syrie sont axées principalement autour de la défense du régime et du Parti Baath au pouvoir. En conséquence les associations y sont vues soit comme des soutiens du pouvoir, et dans ce cas autorisées, soit comme des ennemis du régime, parce qu'indépendantes, et dans ce cas non autorisées et le plus souvent réprimées ; au Maroc, pourtant doté d'une législation et d'une pratique beaucoup plus favorables à la vie associative, la structure constitutionnelle du pays, et partant la figure centrale du Roi, et l'intangibilité du territoire national en référence au problème du Sahara occidental, sont deux problématiques qui, reprises dans l'ensemble de la législation marocaine, limitent en pratique la liberté de beaucoup d'associations ; en Algérie, les séquelles de la guerre civile continuent de peser, à de nombreux niveaux, sur la vie et le travail des associations. La Charte pour la paix et la réconciliation nationale de 2005, et son arsenal d'interdictions et de restrictions, assorties de sanctions, constitue dorénavant un obstacle majeur au travail des associations de défense des droits humains ; en Jordanie, les préoccupations sécuritaires ont entraîné l'adoption d'une série de textes, notamment la Loi sur les réunions publique et la Loi sur la lutte contre le terrorisme, qui restreignent la marge de manœuvre des associations et limitent certains de leurs droits ; En Tunisie enfin, en dépit d'une législation sur les associations formellement plutôt libérale, la pratique des autorités reflète une lutte sans relâche contre les associations et les activistes jugées d'opposition. Cette acharnement se traduit par le harcèlement, les mesures de contrôle et de surveillance, la censure des moyens de communication, les limitations aux déplacements, les campagnes de diffamation et parfois même la fermeture ou la mise au pied des organisations les plus revendicatrices, le tout dans un contexte d'instrumentalisation extrême du système judiciaire par le pouvoir. Ces éléments nous ont conduits à introduire une 6^{ème} ligne dans le tableau qui fera l'objet d'un suivi lors des prochaines éditions du Rapport sur La liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne.

¹ À l'exception des pays européens qu'il n'a pas été possible d'inclure ici, eu égard à leur nombre, à la diversité des législations et des situations et au fait que le chapitre consacré à l'Europe n'a pas pour objet d'analyser en détail la situation dans chacun des États européens.



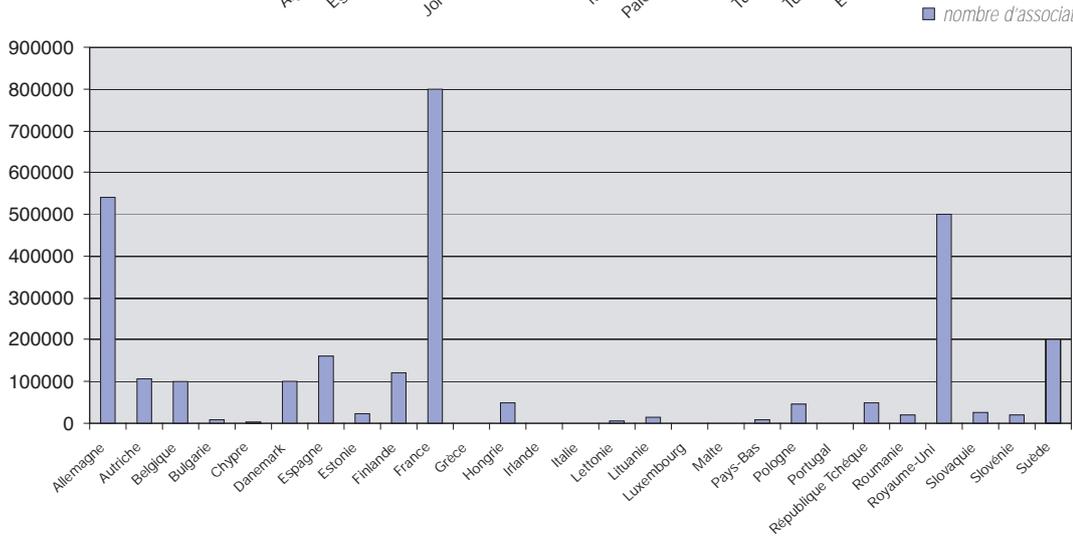
■ nombre d'associations*

Algérie	50 000
Egypte	17 000
Israël	34 000
Jordanie	1 006
Liban	5 000
Lybie	8 000
Maroc	1 300
Palestine	600
Syrie	8 000
Tunisie	77 000
Turquie	77 000



■ nombre d'associations pour 1 000 habitants*

Algérie	1,5
Egypte	0,2
Israël	4
Jordanie	0,2
Liban	1,3
Lybie	2,4
Maroc	0,4
Palestine	0,03
Syrie	0,8
Tunisie	1
Turquie	6
Europe	6



■ nombre d'associations déclarées dans les Etats européens*

Allemagne	54 000
Autriche	107 000
Belgique	100 000
Bulgarie	10 000
Chypre	2 000
Danemark	101 000
Espagne	160 000
Estonie	22 350
Finlande	120 000
France	800 000
Grèce	49 000
Hongrie	49 000
Irlande	49 000
Italie	6 130
Lettonie	14 000
Lituanie	14 000
Luxembourg	200
Malte	9 000
Pays-Bas	45 000
Pologne	50 000
Portugal	20 000
République Tchèque	500 000
Roumanie	25 000
Royaume-Uni	20 470
Slovaquie	200 000
Slovénie	200 000
Suède	200 000

* : Données issues du «guide de la liberté associative dans le monde, 183 législations analysées», sous la direction de Michel DOUCIN, La documentation française, Paris, 2007.

	PIDCP	PIDESC	CERD	CEDAW	CAT	CMW
Algérie	12/12/89	2/12/89	15/03/72	21/06/96	11/10/89	1/08/2005
Egypte	14/04/82	14/04/82	4/01/69	18/10/81	26/06/87	1/07/2003
Israël	3/01/92	3/01/92	02/02/79	2/11/91	2/11/91	-
Jordanie	23/03/76	3/01/76	29/06/74	31/07/92	13/12/91	-
Liban	23/03/76	3/01/76	12/12/71	16/05/97	4/11/2000	-
Libye	23/03/76	3/01/76	4/01/69	15/06/89	15/06/89	1/10/2004
Maroc	3/08/79	3/08/79	17/01/71	21/07/93	21/07/93	1/07/2003
Syrie	23/03/76	3/01/76	21/05/69	27/04/2003	18/09/2004	1/10/2005
Tunisie	23/03/76	3/01/76	4/01/69	20/10/85	23/10/88	-
Turquie	23/12/2003	23/12/2003	16/10/2002	19/01/86	1/09/88	1/01/2005

ETAT DES RATIFICATIONS DES PRINCIPAUX TRAITÉS DES DROITS DE L'HOMME par les 11 pays de l'Est et du Sud de la méditerranée

- PIDCP** : Pacte international relatif aux droits civils et politiques
- PIDESC** : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
- CERD** : Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
- CEDAW** : Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
- CAT** : Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
- CMW** : Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille

2007



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME

الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

Vestergrade 16. DK-1456 Copenhagen K

Tél. : +45 32 64 17 00 - Fax. +45 32 64 17 02

E-mail : info@euromedrights.net - www.euromedrights.net