

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	3
Introduction	5
Indicateurs utilisés et recommandations générales à l'intention des institutions de l'Union européenne et des organes des Nations Unies	22
CHAPITRES PAYS	
Liberté d'Association en 2007-2010 et recommandations	
Algérie	28
Egypte	33
Israël	39
Jordanie	44
Liban	49
Libye	53
Maroc	57
Syrie	62
Territoires Palestiniens	67
Tunisie	72
Turquie	78
Etats de l'Union européenne	83

Financer les associations dans la région Euro-méditerranéenne	93
Le droit des étrangers à former des associations dans la région Euro-méditerranéenne	103
Statistiques	115



RÉSUMÉ

Un examen attentif des dernières années d'évolution de la liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne révèle que celle-ci a été battue en brèche au fil des ans et que les avancées dans la région ont été l'exception plutôt que la règle. Depuis 2007, certains pays ont amendé leurs lois sur les ONG (Jordanie) – ou ont évoqué leur modification prochaine (Égypte, Syrie) – ou encore modifié des lois ayant un impact sur les activités de celles-ci (Israël, Tunisie¹). La tendance observée depuis trois ans est celle visant à imposer de nouvelles restrictions au nom de l'ordre public, de la sécurité et de la lutte antiterroriste. Celles-ci aboutissent au refus arbitraire d'enregistrer nombre d'associations, notamment celles actives dans la défense des droits de l'Homme (Libye, Syrie, Tunisie), y compris la promotion de la diversité et des minorités (Grèce, Maroc, Syrie, Turquie), ainsi qu'à l'ingérence toujours plus étendue des autorités dans leurs activités, en contrariété avec l'esprit et la lettre de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : obstacles au droit de réunion pacifique (Algérie, Israël, Égypte), intervention au sein de leur conseil d'administration (Syrie, Tunisie) ou encore dissolution arbitraire (Palestine).

Cette situation laisse les militants et militantes associatifs actifs dans le domaine des droits de l'Homme dans une situation dramatique, tel qu'en témoignent les agressions physiques et morales, les campagnes de dénigrement, les restrictions à la liberté de mouvement auxquelles ils font face dans un certain nombre de pays de la région Est et Sud de la Méditerranée. Les condamnations de militants associatifs, parfois jugés devant des tribunaux militaires, sont encore de tristes illustrations de la tendance restrictive observée depuis trois ans.

Quelques motifs de satisfaction existent (Liban, pays de l'Union européenne), même si certaines préoccupations persistent dans quelques uns de ces pays. Ainsi, la reconnaissance fondamentale du droit à la liberté d'association de tous, sans distinction, y compris donc, par exemple, des personnes appartenant à des minorités basées sur l'orientation sexuelle, n'y est, dans certains pays, toujours pas accomplie.

A la lumière de ces éléments et des différents événements intervenus au cours des trois dernières années, tant au niveau législatif que du contrôle scrupuleux des autorités administratives, il devient plus en plus urgent que soient mises en œuvre les recommandations (y compris celles adressées aux institutions de l'Union européenne dans le cadre de leurs relations avec les Etats de l'Est et du Sud de la Méditerranée), développées notamment par le REMDH dans ses rapports annuels.

Le projet du Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) sur la liberté d'association, financièrement soutenu par la Commission européenne depuis 2007, vise à suivre les évolutions de la situation, en droit et en pratique, des ONG dans toute la région euro-méditerranéenne. Cette activité de suivi, qui a déjà permis la publication de trois rapports annuels sur la liberté d'association depuis 2007², est complétée cette année par un quatrième Rapport, qui vise à la fois à documenter les événements liés à la liberté d'association intervenus depuis la publication du dernier Rapport du REMDH, en décembre 2009, en même temps qu'à analyser les grandes tendances de progrès et de reculs de la liberté d'association observées depuis la publication du premier Rapport du REMDH, en décembre 2007.

A l'instar des précédents Rapports du REMDH, ce quatrième Rapport inclut enfin deux chapitres thématiques couvrant toute la région euro-méditerranéenne : l'un sur le financement des associations ; l'autre sur le droit des étrangers à créer des associations.

1 Au printemps en 2010, le gouvernement tunisien a adopté la loi amendant l'article 61bis du Code pénal qui rend passible d'une lourde peine d'emprisonnement toute personne qui « établira, de manière directe ou indirecte, des contacts avec des agents d'un Etat étranger, d'une institution ou d'une organisation étrangère dans le but de les inciter à porter atteinte aux intérêts vitaux de la Tunisie et à sa sécurité économique ».

2 Voir le site Internet du REMDH <http://fr.euromedrights.org/>

Introduction



*Le Mur de la Paix- 2009
par Jeff Bauche*

INTRODUCTION¹

Un examen attentif des dernières années d'évolution de la liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne révèle que celle-ci a été battue en brèche au fil des années et que les avancées dans la région ont été l'exception plutôt que la règle. Selon des moyens d'actions similaires, les pays de la région² ont ainsi continuellement ignoré les conclusions et recommandations que leur ont maintes fois adressées les divers mécanismes intergouvernementaux en place pour assurer le respect des droits de l'Homme.

Le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (le REMDH ou le « Réseau ») accorde une grande importance au respect du droit à la liberté d'association et intervient régulièrement sur les cas de violations car il est convaincu que le respect de ce droit est un préalable au respect de plusieurs autres droits de l'Homme. Le degré de respect accordé à la liberté d'association et aux libertés connexes d'expression et de réunion constitue en effet une excellente indication de l'état de la démocratie et du respect des droits de l'Homme dans un pays donné.

Le présent rapport identifie les grandes tendances, au moyen de nombreux exemples, des évolutions du droit à la liberté d'association, sur les trois dernières années. Il se fonde sur l'information contenue dans les trois derniers rapports annuels du REMDH sur la liberté d'association,³ de même que dans celles incluses dans d'autres documents et rapports du Réseau et d'autres organes et mécanismes de défense des droits de l'Homme, y compris des Nations Unies, ainsi que sur une série d'interviews de militants d'associations de la région⁴. La présente introduction n'a toutefois pas l'ambition de présenter un examen complet de la problématique, dans la mesure où pareil objectif ne serait pas réaliste.

1. Tendances générales

La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme explique que la liberté d'association « s'analyse comme le droit individuel de chacun de former une association avec d'autres personnes animées du même esprit ou d'adhérer à une association existante. Mais la liberté d'association comporte également le droit collectif d'une association existante de mener des activités dans le but de poursuivre les intérêts communs de ses membres. Par conséquent, les États parties ne peuvent pas interdire la création d'associations, pas plus qu'ils ne peuvent s'ingérer dans la gestion de leurs activités ».⁵

Il apparaît donc clairement que la liberté d'association s'applique aux différentes étapes de la vie d'une association : la capacité de fonder une association et d'y adhérer ; la possibilité pour une association de fonctionner sans ingérence, laquelle inclut la protection de ses membres contre l'ingérence arbitraire et les atteintes à leur droit ; la capacité pour une association de lever des fonds lui permettant de mener ses activités ; la protection contre toute dissolution arbitraire. Ce sont là les principaux éléments de la méthodologie systématique développée par le Groupe de travail du REMDH sur la liberté d'association en vue de mesurer la conformité de ce droit fondamental au droit international. Les cinq critères auxquels le Groupe a recours pour analyser le droit et les pratiques des États en matière de respect de la liberté d'association portent sur l'autorisation préalable pour s'enregistrer, la dissolution, l'ingérence, le déni de l'accès aux fonds étrangers, et d'autres éléments ayant un impact sur la liberté d'association.

Tel qu'il sera démontré dans la présente introduction et dans le reste du rapport, des restrictions sont en effet imposées à toutes les étapes énumérées ci-dessus. Une analyse en profondeur des évolutions de la situation, en droit et en

1 Par Mervat Rishmawi consultante indépendante spécialisée en droits de l'Homme, plus particulièrement intéressée par la région Moyen-Orient/Maghreb. Elle était auparavant conseillère juridique pour le Moyen-Orient/Maghreb au Secrétariat international d'Amnesty international.

2 Algérie, Egypte, Jordanie, Israël, Libye, Liban, Maroc, Territoires palestiniens occupés, Syrie, Tunisie, Turquie

3 Les rapports annuels sont disponibles sur <http://en.euromedrights.org/index.php/themes/4561.html>

4 Par souci de sécurité, les noms des personnes interviewées ont été retirés de la version finale du Rapport.

5 Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme présenté à l'Assemblée générale, A/64/226, 4 août 2009, para 22.

pratique, sur les trois dernières années démontrent que les violations sont principalement intervenues dans les directions suivantes :

2.a Restrictions imposées au nom de l'ordre public, de la sécurité et de la lutte antiterroriste

La protection de l'ordre public et de la sécurité intérieure ainsi que la lutte contre le terrorisme continuent d'être les principaux prétextes auxquels ont recours les États pour réprimer les associations et limiter ou interdire leurs activités.

Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste reconnaît la possibilité de prendre des mesures coercitives, telle la criminalisation des activités préparatoires à un attentat terroriste, impliquant donc des mesures restrictives pour la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association.⁶ Toutefois, il s'inquiète vivement du fait que dans les législations antiterroristes, les définitions des termes « terrorisme » et « actes terroristes » sont souvent vagues ou d'une portée trop étendue, et que la protection de la sécurité et l'ordre public est souvent utilisé comme prétexte pour justifier ces restrictions. Il rappelle qu'il appartient aux autorités de démontrer clairement qu'il existe une menace et que les mesures prises visent spécifiquement à la contrer.⁷ De l'avis du Rapporteur spécial les restrictions doivent donc satisfaire aux deux critères de nécessité et de proportionnalité.⁸

En conséquence, bien que le droit international ne fasse pas du droit à la liberté d'association un droit absolu, les seules restrictions permises par l'article 22(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) sont celles « prévues par la loi, qui sont nécessaires dans une société démocratique, et qui sont prises dans l'intérêt de la sécurité 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. » Toute restriction ne peut être imposée que lorsque ces conditions sont remplies.⁹ Le Comité des droits de l'Homme qui surveille la mise en œuvre du PIDCP signale que lorsque des restrictions sont imposées, « les États doivent démontrer leur nécessité et se limiter à des mesures proportionnelles à la poursuite

*de buts légitimes dans le but de garantir le maintien de la protection efficace des droits consacrés par le Pacte. Ces restrictions ne peuvent dans aucune circonstance être appliquées ou invoquées d'une manière qui porte atteinte à l'esprit de ces droits.*¹⁰ »

Partant, comme le précise la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, les restrictions introduites par décret ou par toute autre décision administrative ne sont pas acceptables, car elles ne satisfont pas à l'exigence selon laquelle toute restriction doit être « prescrit par la loi ». De même, les restrictions vagues et à portée trop étendue, ou qui ouvrent la voie à des contresens ou à des utilisations abusives, ne sont pas admises. La Rapporteuse spéciale précise que la condition voulant que toute restriction soit « nécessaire dans une société démocratique » implique que puisse opérer toute « association, y compris celles qui défendent pacifiquement des idées qui ne sont pas accueillies favorablement par le gouvernement ou la majorité de la population [...] L'État partie doit ainsi démontrer que l'interdiction de l'association et l'engagement de poursuites pénales contre des particuliers pour leur adhésion à cette association sont véritablement nécessaires pour écarter un danger réel, et non pas seulement hypothétique, pour la sécurité nationale et l'ordre démocratique et que des mesures moins draconiennes seraient insuffisantes pour atteindre cet objectif ».¹¹

Il en découle que les mesures qui ne sont pas nécessaires ou qui sont disproportionnées, qui ne visent pas à contrer une menace bien précise, tel que prescrit et défini par la législation internationale, ou qui auront des effets néfastes sur la jouissance de la liberté d'association et d'autres droits et libertés, ne sont pas acceptables. Une restriction n'est autorisée que s'il existe une menace précise à la sécurité nationale, à la sécurité et à l'ordre public, à la santé ou la morale publiques ou aux droits et libertés d'autrui.

Dans plusieurs des pays couverts par la présente étude – tant au Sud qu'à l'Est de la Méditerranée et qu'au sein de l'UE – la définition du terrorisme et des délits connexes est floue et ne peut ouvrir la voie à des abus et à des interprétations abusives. Ces législations restrictives ont d'ailleurs fait l'objet de critiques répétées de la part de plusieurs mécanismes onusiens des droits de l'Homme.¹²

En Syrie, en Égypte, en Algérie, en Tunisie, en Jordanie, en Palestine et en Israël, les autorités ont ainsi souvent recours à des dispositions juridiques à portée très large

6 Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, A/61/267, 16 août 2006, para 11, disponible sur <http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/reports.htm>

7 Ibid, para. 20

8 Ibid, para. 21

9 Rapporteuse spéciale sur les défenseurs des droits de l'Homme, Ibid, au para. 27.

10 Comité des droits de l'Homme, Observation générale no. 31: Nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties par le Pacte, 26 mai 2004 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), para. 6

11 Ibid, au para 27 et 28.

12 Voir Susie Alègre, « Les impacts de la lutte anti-terroriste sur la liberté d'association dans la région Euro-méditerranéenne », in REMDH: Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne, 2008.

en matière de terrorisme, d'ordre public ou de sécurité intérieure pour entraver l'action des organisations, sans toutefois faire la démonstration qu'il existe une menace concrète ou que des mesures moins intrusives auraient été suffisantes. En agissant de la sorte, les États se font fi des critères de nécessité et de proportionnalité. C'est le cas également en France, au Royaume-Uni et en Espagne, où la portée trop étendue de la loi entrave l'exercice de la liberté d'association et d'expression.

En Syrie, en Égypte et en Algérie, les lois sur l'état d'urgence et les amendements qui y ont été apportés permettent également aux autorités de restreindre sévèrement la liberté d'association. Dans ces pays et dans quelques autres, des restrictions sont imposées sur la base des lois antiterroristes existantes, des amendements qui y ont été apportés ou des nouvelles lois qui répriment certaines activités au nom de l'« ordre public », de l'« intérêt national » ou d'autres notions vagues de cette nature.

Ainsi, plusieurs organisations ont été fermées par les autorités israéliennes sous le prétexte qu'elles constituaient une « menace à la sécurité », tandis que leurs biens ont été saisis sur la base de dispositions légales antiterroristes. Depuis août 2001, les autorités d'occupation ont fermé quelque 26 ONG, dont l'*Orient House*, la Chambre de commerce de Jérusalem et la Société des études arabes. Depuis le début de 2009, elles ont également interdit, parfois par l'usage de la force, un grand nombre de manifestations culturelles ou éducatives pacifiques organisées dans le cadre des célébrations palestiniennes pour marquer la proclamation de Jérusalem comme « Capitale de la culture arabe 2009 ».¹³

Le Ministère du Travail de l'Autorité palestinienne a dissout un grand nombre d'associations au cours des trois dernières années. En 2007, 123 organisations caritatives ont été dissoutes en Cisjordanie et 98 autres dans la bande de Gaza. En 2008, au moins 59 associations en Cisjordanie et 171 dans la bande de Gaza ont été dissoutes par le directeur général du département des organisations non gouvernementales du Ministère du Travail. En 2009, les dissolutions se sont poursuivies.¹⁴

En vigueur depuis 1963, l'état d'urgence en Syrie est souvent utilisé pour réprimer l'exercice des libertés d'expression et d'association. La loi sur l'état d'urgence et les dispositions du code pénal prévoient des peines d'emprisonnement pour des rassemblements de plus

de sept personnes dans un espace public et pour les réunions qui « causent des troubles ». La Cour suprême de sécurité de l'Etat (SSSC), dont les procédures sont en violation avec les standards internationaux relatifs au droit à un procès équitable, juge régulièrement les défenseurs des droits de l'Homme ainsi que cela sera illustré plus loin dans cette introduction.

En Algérie, Mme Louisa Saker a été inculpée en 2008 pour troubles à l'ordre public, organisation d'une marche non autorisée, atteinte à la réputation de fonctionnaires, usage d'armes offensives et vol. Ces chefs d'accusation ont fait suite à sa participation à une manifestation pacifique en 2004 à laquelle ont participé les familles des victimes de disparitions forcées à Constantine.¹⁵

Par ailleurs, le 6 mai 2010, les autorités israéliennes ont arrêté M. Amir Makhoul, citoyen palestinien arabe d'Israël et leader réformiste.¹⁶ Il est accusé d'« assistance à l'ennemi en temps de guerre », « complot en vue de porter assistance à l'ennemi », et « contact avec un agent d'une puissance étrangère » - accusations qu'il a rejetées.

En mai 2010, le gouvernement égyptien a reconduit pour deux années supplémentaires l'état d'urgence proclamé il y a près de 29 ans. Cette loi d'exception accorde des pouvoirs très étendus aux forces de sécurité, en particulier aux membres de la SSI, qui peuvent ainsi placer en détention sans chef d'accusation quiconque considéré être une menace à la sécurité nationale ou à l'ordre public. Comme l'ont documenté des ONG, ce n'est pas seulement une poignée d'individus qui ont été la cible de ces détentions arbitraires, mais un nombre bien plus important. Bien que le gouvernement ait annoncé le 11 mai 2010 que la détention administrative sous l'emprise de la loi d'urgence se limiterait aux personnes soupçonnées d'implication dans des actes de terrorismes ou dans le trafic de stupéfiants, des ONG des droits de l'Homme et des avocats égyptiens estiment qu'entre 5.000 et 10.000 personnes sont actuellement détenues pour des périodes indéterminées et sans être inculpées. Certains détenus, y compris des personnes ayant bénéficié d'ordonnances judiciaires ordonnant leur libération, sont incarcérés depuis plus de 10 ans. Plusieurs mécanismes des Nations Unies ont exprimé leur vive préoccupation concernant l'usage persistant de la détention administrative sur une grande échelle en Égypte et le maintien en vigueur de l'état d'urgence. Le gouvernement continue pourtant d'invoquer cette loi pour placer des personnes en détention pour délit d'opinion et pour d'autres activités qui n'ont aucun lien

13 The Civic Coalition for Defending Palestinian Rights in Jerusalem: « Socio-Cultural Repression Continues Unabated in East Jerusalem », communiqué de presse 003, 16 juillet 2009.

14 The Palestinian Independent Commission for Human Rights: « Freedom of Association in the Palestinian-Controlled Territory During 2008 », p. 36 disponible sur <http://www.ichr.ps/pdfs/eSP66.pdf>

15 Pour plus d'information sur le harcèlement des associations des familles de disparus en Algérie, voir Amnesty International: « Algerian Human Rights Lawyer Convicted for Denouncing Violations », 26 novembre 2008.

16 M. Makhoul est le directeur général d'Ittijah – Union arabe des associations communautaires, et président du Comité populaire pour la défense des libertés politiques rattaché à la Haute-commission de suivi pour les citoyens arabes d'Israël.

avec le terrorisme ou le trafic de stupéfiants. C'est le cas du blogueur Hany Nazeer, des défenseurs des droits de l'Homme Mus'ad Abul Fagr et Yehia Abu Nassira, qui ont fait l'objet de plusieurs ordonnances de détention en vertu de la loi d'urgence, depuis le 15 février 2008,¹⁷ alors que plus de 18 ordonnances judiciaires ordonnant la remise en liberté de Abul Fagr ont été ignorées par les autorités égyptiennes avant qu'il ne soit finalement relâché en juillet 2010.

2.b Législations sur les ONG restrictives, refus arbitraire d'enregistrer une association

Dans les pays où la législation sur les ONG a été amendée, une tendance visant à imposer de nouvelles restrictions au processus d'enregistrement et au fonctionnement des organisations de la société civile a pu être observée. Ce fut notamment le cas en Jordanie et, plus récemment, dans d'autres contextes en Égypte et en Tunisie, tandis que dans les autres pays, la législation existante est suffisamment restrictive pour atteindre le but recherché. Les autorités ont recours notamment à la loi sur les associations, au Code pénal, au Code de la presse et à d'autres législations pour sanctionner les associations et s'ingérer dans leur fonctionnement. Le pouvoir de dissoudre les associations est, par ailleurs, souvent entre les mains de l'exécutif, tels en Égypte, en Jordanie, en Libye, en Syrie, et même au Liban, en dépit du caractère libéral de la législation. En Turquie, le pouvoir de suspension et de dissolution des tribunaux peut être transféré à une autre autorité désignée par la loi lorsque les chefs d'accusation concernent l'atteinte à la sécurité nationale ou à l'ordre public et dans les cas où les autorités cherchent à prévenir la commission ou la continuation d'un délit.

La formation d'organisations de la société civile est généralement soumise au régime dit de déclaration ou notification de l'existence de l'association, et au régime dit d'enregistrement préalable qui nécessite l'accord des autorités afin de créer une association. Les pays qui appliquent le régime d'autorisation préalable rejettent régulièrement les demandes déposées et les organisations non-enregistrées concernées ne peuvent mener aucune activité. Dans certains cas (en Égypte,

en Jordanie, en Syrie et en Libye), le rejet est fondé sur des motifs de sécurité non précisés, lesquels, dans certains pays, ne sont soumis à aucun contrôle judiciaire. Ainsi, les associations qui mènent des activités sans être enregistrées font face à de nombreux obstacles et sont vulnérables aux manœuvres d'intimidation et de harcèlement. Cette situation peut également avoir pour effet de dissuader les militants des droits de l'Homme de créer ou d'adhérer à des associations ou de prendre part à leurs activités.

Dans les pays où un régime de déclaration est en vigueur, la simple notification aux autorités de l'existence de l'association suffit. Cependant, d'autres obstacles existent : dans la majorité des pays à l'étude, la délivrance d'un récépissé au moment du dépôt de la déclaration est prescrite, quand il ne s'agit pas d'un certificat officiel d'enregistrement, que les autorités délivrent chichement. C'est le cas en Algérie, au Liban, au Maroc, en Tunisie, dans les Territoires palestiniens, en Turquie et dans les pays de l'Union européenne. Dans quelques pays – en Tunisie, en Algérie – les autorités locales ignorent les demandes et ne délivrent qu'au cas par cas les récépissés.¹⁸ En outre, en Tunisie, en Algérie, en Jordanie, au Liban et en Libye, la loi interdit formellement les associations « secrètes » ou « non déclarées » et habilite les autorités à les dissoudre.

De l'avis de la Rapporteuse spéciale, l'enregistrement ne devrait pas être obligatoire et les associations devraient pouvoir se constituer et mener leurs activités sans n'avoir à s'enregistrer. Cela dit, lorsqu'un régime d'enregistrement préalable est en vigueur, la loi doit permettre à la nouvelle organisation d'amorcer ses activités dès le moment où elle dépose sa demande d'enregistrement. Les législations qui énumèrent des activités autorisées – et celles qui ne le sont pas – posent également des problèmes patents.¹⁹

Ainsi, en Algérie, les associations de familles de disparus font face à de sérieuses difficultés lorsqu'elles veulent s'enregistrer. C'est le cas par exemple de SOS Disparus qui n'a pas réussi à se faire délivrer un récépissé depuis le dépôt de son dossier d'enregistrement en 2004. Les fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur ont même refusé de rencontrer les représentants de l'association qui souhaitaient formuler une nouvelle demande d'enregistrement en février 2009. Il en fut de même pour l'Association des familles de disparus de la wilaya de Constantine, qui a fait face au refus des autorités

17 Pour une liste d'exemples de personnes placées en détention administrative en vertu de la loi d'urgence et une analyse de la problématique voir le communiqué de presse conjoint de 12 organisations des droits de l'Homme égyptiennes et internationales « Egypt: Keep Promise to Free Detainees by End of June », 11 mai - Emergency Law Revisions Mean No Legal Authority to Keep Hundreds of Prisoners », 29 juin 2010, sur le site Internet de ces organisations <http://www.hrw.org/en/news/2010/06/29/egypt-keep-promise-free-detainees-end-june>

18 Pour des détails sur chacun de ces pays, voir les précédents rapports annuels du Groupe de travail sur la liberté d'association

19 Par ailleurs, la Rapporteuse spéciale fait valoir que la loi doit également reconnaître que l'accès au financement, c'est-à-dire le droit pour une organisation de solliciter et de recevoir des fonds, y compris de l'étranger, est inhérent au droit à la liberté d'association. Ibid, au para 59, 60, 66, 70, 79, 91.

d'accuser réception de sa demande d'enregistrement. En novembre 2007, la Ligue algérienne de défense des droits (LADDH), une ONG algérienne des droits de l'Homme de premier plan, a même fait livrer, par huissier de justice, un dossier d'enregistrement accompagné d'une demande pour la délivrance d'un récépissé. En dépit de ses démarches, l'organisation attend toujours le récépissé confirmant que les autorités ont reçu avis de la composition du nouveau conseil d'administration, comme l'exige la loi.

En Tunisie, pas une seule association indépendante des droits de l'Homme n'a réussi à s'enregistrer depuis près de vingt ans. Les autorités ont, de plus, interdit aux sections de la Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme (LTDH), la plus ancienne ONG des droits de l'Homme du pays, de tenir des réunions internes. En Syrie, les demandes d'enregistrement des associations indépendantes ont été continuellement rejetées, comme en témoignent les cas de l'Association des droits de l'Homme de Syrie, l'Organisation syrienne des droits de l'Homme (Sawasiyah) et le Comité pour la renaissance de la société civile (qui travaille auprès de la population kurde), dont les membres sont la cible de mesures répressives de la part de l'État (voir ci-après). Par ailleurs, même dans les pays où la législation nationale est davantage libérale, la liberté d'association n'est pas pleinement mise en œuvre. Au Maroc, par exemple, les autorités d'el-Ayoune persistent dans leur refus de réceptionner le dossier de constitution de l'Association sahraouie des victimes de graves violations des droits de l'Homme (ASVDH), alors même qu'un tribunal d'Agadir a rendu un jugement en faveur de l'organisation en 2006.

En Égypte, la loi a plusieurs fois été invoquée par l'État pour fermer des organisations indépendantes. La Maison syndicale d'aide aux travailleurs (CTUWS), organisme à but non lucratif créé dans les années 80, a pu poursuivre ses activités et défendre les droits des travailleurs jusqu'à l'adoption de la Loi no 84/2002, qui a obligé toute association à s'enregistrer en vertu des dispositions de la nouvelle loi. La demande d'enregistrement du CTUWS fut rejetée pour des raisons de sécurité ; et, en mars et avril 2007, les autorités ont fermé ses bureaux dans trois villes. En septembre 2007, le CTUWS a été dissout par décision administrative, mais une décision du Tribunal administratif d'Égypte, le 26 octobre 2008, a autorisé l'organisation à poursuivre ses activités.

En Libye, la loi interdit la constitution d'ONG de défense des droits de l'Homme indépendantes. En conséquence, l'une des rares organisations nationales autorisées à œuvrer dans le domaine des droits de l'Homme est la Société des droits de l'Homme de la Fondation Gaddafi de charité et de développement. En 2008, une démarche d'avocats et de journalistes pour enregistrer une nouvelle ONG, le Centre pour la démocratie, a été immédiatement

étouffée – les autorités s'étant objectées à une douzaine de noms qui figuraient sur la liste des membres fondateurs. En juin 2008, un de ces derniers a été enlevé et roué de coups par trois inconnus, qui l'ont menacé d'autres représailles s'il persistait dans sa démarche.

En Égypte, les journaux ont récemment publié un projet de loi qui viserait à remplacer la présente Loi sur les associations n° 84 de 2002. Ce projet de loi accorderait des pouvoirs accrus à l'administration pour contrôler les organisations de la société civile. Il n'est pour l'instant pas établi que le texte de loi publié dans la presse est le texte officiel, mais si tel était le cas et s'il venait à être adopté, toute organisation non enregistrée sera déclarée hors la loi et ses membres seront passibles de sanctions pénales. Selon des ONG égyptiennes, les Ministères des Affaires sociales et de l'Intérieur, de même que les divers services de sécurité, vont être les principaux bénéficiaires de ces pouvoirs accrus. De nouveaux organes de surveillance vont ainsi voir leurs pouvoirs renforcés, notamment la Fédération générale des associations civiles et les fédérations d'ONG régionales. Les nouvelles ONG devront soumettre leur dossier de constitution à la fédération régionale appropriée pour approbation, qui le transmettra ensuite à l'administration centrale qui, après consultation avec les services de sécurité, se prononcera sur la demande. En outre, le projet de loi limite le nombre de champs d'action des ONG à deux et maintient la restriction générale selon laquelle une association ne peut pas poursuivre des activités « *qui menacent l'unité nationale ou portent atteinte à l'ordre ou à la moralité publique* ». ²⁰

En Jordanie, une nouvelle loi accordant à l'exécutif des pouvoirs étendus de surveillance sur les activités des organisations a été adoptée en 2008 et amendée en 2009. La Loi sur les Sociétés maintient le pouvoir discrétionnaire des autorités d'approuver l'enregistrement des associations, et permet à l'administration de ne pas motiver ses refus. En outre, les autorités conservent un pouvoir étendu de surveillance du fonctionnement des organisations. Elles peuvent, par exemple, déléguer un représentant pour assister aux réunions des associations et demander que leur soit soumis le plan d'activités annuel de l'association.

Dans certains cas, la loi prévoit des peines sévères pour des activités qui sont pourtant conformes aux normes internationales relatives aux libertés d'expression et d'association. En Libye par exemple, l'appui à des mouvements qui s'opposent à l'idéologie de la Révolution al-Fateh du 1^{er} Septembre 1969 est un délit passible de la

²⁰ Voir REMDH, « *EU-Egypt Association Council: The EU Should Call on the Egyptian Government to Respect Freedom of Association* », 21 avril 2010 et une déclaration conjointe d'ONG: « *Towards the "militarization" of NGOs: A "fascist" law to strangle civil society* », 22/03/2010, disponible sur <http://www.cihrs.org/English/NewsSystem/Articles/2584.aspx>

peine de mort. Le Code pénal libyen prévoit également la peine de mort pour quiconque appelle à la constitution d'organisations ou de mouvements proscrits par la loi, ou qui propage des doctrines ou principes tendant à modifier les principes fondamentaux de la Constitution ou les fondements du système social. Des critiques non violentes du système politique libyen ont ainsi conduit à des condamnations pénales et à des peines de prison sur la base d'accusations vagues telles que « tentative de renversement du système politique » ou « diffusion de fausses rumeurs sur le gouvernement libyen ».

En Tunisie, une loi modifiant le Code pénal, adoptée en juin 2010, rend passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins 5 ans et d'au plus 20 ans, toute personne qui « établit, de manière directe ou indirecte, des contacts avec des agents d'un Etat étranger, d'une institution ou d'une organisation étrangère dans le but de les inciter à porter atteinte aux intérêts vitaux de la Tunisie et à sa sécurité économique ». Ce nouveau texte de loi vise clairement les militants des droits de l'Homme qui conduisent des activités de plaidoyer auprès d'institutions étrangères comme l'Union européenne.²¹

A l'opposé, la Conférence des OING du Conseil de l'Europe a adopté, le 28 janvier 2009, une série de recommandations sur la création des ONG. Celles-ci visent notamment à l'annulation des restrictions à la formation d'associations informelles ; la simplification des formalités d'enregistrement et d'acquisition de la personnalité juridique ; la limitation à deux ou trois semaines la période d'examen de la demande ; selon le cas, la reformulation ou la révision des motifs de refus d'enregistrer ; la protection contre toute ingérence politique du processus décisionnel en matière d'enregistrement et d'acquisition de la personnalité juridique ; l'assurance que les décisions en matière d'enregistrement pourront faire l'objet d'un processus de révision judiciaire effectif et rapide.²²

2.c Restrictions à la liberté d'expression et d'information

Il est essentiel que les organisations et les défenseurs puissent s'exprimer publiquement et agir sans crainte de représailles. Il devrait être possible de critiquer les politiques gouvernementales, de solliciter, recevoir et diffuser des informations relatives aux droits de

l'Homme et de prendre part au débat public. C'est là l'essence même de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme où il est prescrit 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. La Déclaration énonce également que chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de participer effectivement, sur une base non discriminatoire, au gouvernement de son pays et à la direction des affaires publiques, et de participer à des activités pacifiques pour lutter contre les violations des droits de l'Homme et des libertés fondamentales [...] chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, d'être efficacement protégé par la législation nationale quand il réagit par des moyens pacifiques contre des activités et actes, y compris ceux résultant d'omissions, imputables à l'État et ayant entraîné des violations des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que contre des actes de violence perpétrés par des groupes ou individus qui entravent l'exercice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.²³

Les idées qui « offensent, heurtent ou dérangent » sont elles aussi protégées en vertu de la liberté d'expression et du droit international. En conséquence, les organisations et leurs membres qui expriment des opinions controversées ou qui critiquent le gouvernement d'une manière qui « offensent, heurtent ou dérangent » doivent elles aussi jouir de la protection de la loi.²⁴

Dans certains pays, sont en vigueur des lois comprenant des peines de prison pour offense au chef de l'État ou à d'autres hauts dirigeants ou institutions, comme l'armée, le parlement ou la magistrature. Certaines dispositions répriment ainsi la « propagation de fausses rumeurs » ou « les atteintes à l'image de l'État » et d'autres chefs d'accusation vagues de cette nature. De plus en plus en Tunisie, en Égypte, en Syrie et en Algérie, des militants des droits de l'Homme sont accusés de diffamation ou d'autres délits de la sorte. Ce type de dispositions est ainsi souvent utilisé pour sanctionner des journalistes, des éditorialistes, des blogueurs et des défenseurs des droits de l'Homme qui critiquent la conduite des autorités ou dénoncent des violations des droits de l'Homme. De telles pratiques violent clairement la liberté d'expression, consacrée à l'article 19 du PIDCP et ont un effet direct sur ceux et celles qui sont détenus arbitrairement, jugés sans respect d'un procès équitable, torturés ou maltraités et dont les familles sont harcelées. Ces mesures visent également clairement à intimider les

21 Voir la déclaration conjointe du REMDH, de l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, de Reporters sans frontières, d'Amnesty International et de Human Rights Watch, « Tunisia: Parliament adopts amendment further criminalizing the defense of human rights », 17 juin 2010.

22 Voir Conférence des OING du Conseil de l'Europe, Recommandations adoptées le 28 janvier 2009 CONF/PLE(2009)REC1.

23 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 libertés fondamentales universellement reconnues, Articles 8 et 12 (1&3)

24 Voir le rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, A/64/226, 4 août 2009, para. 29

individus qui souhaitent s'impliquer dans des activités des organisations de la société civile, mais qui hésitent par peur de représailles.

Bien que la liberté d'expression, comme la liberté d'association, puisse être soumise à certaines restrictions, ces dernières ne peuvent être imposées que si elles sont prévues par la loi et si elles sont nécessaires : a) pour préserver les droits et la réputation d'autrui ; b) pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public ou la santé et la moralité publique. Comme pour la liberté d'association, des critères dits de nécessité et de proportionnalité s'appliquent donc.

En Égypte, Gamal Eid, directeur du *Arabic Network for Human Rights Information*, Ahmed Seif El-Islam Hamad, fondateur du *Hisham Mubarak Law Center*, et le blogueur Amr Gharbeia (plus tard employé par Amnesty International) ont récemment été traduits en justice pour « diffamation », « menaces » et « usage abusif d'outils de communication » après qu'ils eurent accusé un magistrat d'extorsion en 2007.²⁵

En novembre 2008, la Cour d'appel d'Alger a confirmé le jugement en première instance du 13 avril 2008 qui reconnaissait Amine Sidhoum, avocat défenseur des droits de l'Homme, coupable d'atteinte à la réputation de la magistrature d'Algérie. L'affaire a débuté en 2004 suite à la parution d'un article de journal, dans lequel était affirmé qu'Amine Sidhoum aurait déclaré que les 30 mois que ses clients avaient dû passer en prison équivalaient à un jugement « arbitraire » ; alors que M. Sidhoum a toujours affirmé qu'il avait qualifié le cas en question de « détention arbitraire », une violation des droits de l'Homme en vertu du droit international des droits de l'Homme. Cette affaire s'inscrit dans le cadre d'une campagne de harcèlement du gouvernement algérien contre les défenseurs des droits de l'Homme, dont M. Sidhoum, qui a déjà été la cible de pratiques de harcèlement.²⁶

En Syrie, une cinquantaine de membres de la Déclaration de Damas pour un changement démocratique national (DDCDN), groupe de coordination d'organisations pro-démocratiques, a été arrêtée à la suite d'une réunion tenue le 1^{er} décembre 2007, qui visait à désigner les dirigeants du mouvement. Douze membres ont été condamnés, à la suite d'un procès inéquitable, en octobre 2008, à des peines d'emprisonnement de deux ans et demi pour « diffusion de fausses informations risquant de porter atteinte au moral des citoyens », « affaiblissement du sentiment national », « formation d'une organisation en vue de changer le caractère économique et social du pays »,

²⁵ Voir Amnesty International : « Egypt using defamation laws to prosecute dissenting voices », 25 mai 2010.

²⁶ Voir Amnesty International « Algerian Human Rights Lawyer Convicted for Denouncing Violations », 26 novembre 2008.

et « incitation à la dissension raciale et sectaire ».

De plus en plus, les militants des droits de l'Homme, notamment des blogueurs, voient leur accès à Internet et la possibilité de diffuser de l'information via Internet limités. En Syrie et en Tunisie notamment, les autorités bloquent de nombreux sites Internet et les communications par Internet sont interceptées, ce qui limite sévèrement la capacité des organisations à poursuivre leur travail librement et à diffuser et recevoir de l'information et des messages. Ces ingérences limitent également la possibilité de manifester sa solidarité avec les défenseurs qui font l'objet de harcèlement. Le 18 juillet 2010, les autorités tunisiennes ont bloqué le site *Fadaa Jadad Democracy* (un espace pour le débat démocratique) qui en était encore à l'étape de tests et qui n'était pas encore ouvert officiellement. En 2005, la Tunisie avait pourtant été l'hôte du Sommet de l'ONU sur la société de l'information. À cette occasion, les experts de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'Homme, la liberté d'expression et l'indépendance du système judiciaire avaient exprimé leurs inquiétudes concernant les nombreux cas d'amendes, de déplacements forcés, d'agressions physiques, d'arrestations et d'emprisonnements d'acteurs de la société civile et d'avocats qui s'étaient exprimés publiquement sur des questions ayant trait aux droits de l'Homme.²⁷ En Libye, les propriétaires de cafés Internet doivent apposer sur leurs ordinateurs une étiquette qui met les usagers en garde contre l'accès à des sites dit d'opposition.²⁸

2.d Restrictions au droit de réunion pacifique

La capacité pour les citoyens de se réunir, de débattre de questions d'intérêt public, de présenter leurs points de vue et d'afficher leurs opinions est essentielle dans une société démocratique. C'est notamment par le biais de réunions, de rassemblements publics et de manifestations que s'exprime ce droit de réunion pacifique et il est évident que toute restriction à ces modes d'expression ne peut qu'avoir un impact négatif sur le rôle des organisations de la société civile. A ce titre, il paraît opportun de rappeler que la liberté d'association est intimement liée à la liberté de réunion pacifique, tel qu'énoncé à l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et à l'article 22 du PIDCP.

²⁷ Voir « UN experts call on Tunisia to respect human rights as information summit opens », 16 novembre 2005, disponible sur le site du Centre d'actualités l'ONU <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=16582&Cr=information&Cr1=society#>

²⁸ The Arab Network for Human Rights Information, « The Initiative for Open Arab Internet », disponible sur <http://www.openarab.net/en>. Voir aussi Human Rights Watch, « False Freedom Online Censorship in the Middle East and North Africa », Novembre 2005.

Dans plusieurs pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, il est nécessaire d'obtenir une autorisation préalable, parcimonieusement délivrée par les autorités, avant de pouvoir tenir un rassemblement public. Dans certains cas, la police et les forces de sécurité bloquent l'accès au lieu où doit se tenir un rassemblement et n'hésitent pas à recourir à la force et à arrêter les personnes présentes pour empêcher la tenue de celui-ci. Les restrictions à l'espace public et aux débats de société qui en découlent ne peuvent que mener à d'autres violations des droits de l'Homme.

Au cours des dernières années en Égypte, un bon nombre de manifestations ont été dispersées avec un usage excessif de la force et de nombreux manifestants ont été arrêtés, tandis que des cas de harcèlement sexuel de manifestants ont même été rapportés. En avril 2008, les forces de sécurité ont eu recours à la force excessive, notamment par l'emploi de tirs à balles réelles, pour disperser des travailleurs du textile en grève qui manifestaient à Mahalla. D'autres manifestations liées à des conflits sociaux, notamment pour réclamer un salaire minimum, furent également dispersées par la force en avril, mai et juin 2010. Dans de nombreux cas, des manifestants ont été détenus pendant quelques heures avant d'être relâchés. Le cas de Khaled Said a récemment soulevé beaucoup d'émotion dans le monde après que des photos de son corps mutilé aient été largement diffusées sur Internet et qu'au moins 10 personnes aient affirmé avoir été témoins de l'événement. Des militants au Caire et à Alexandrie ont organisé plusieurs manifestations pour exprimer leur colère, et sur Facebook, une page dédiée à cet outrage est soutenue par des dizaines de milliers d'internautes.²⁹

En Israël, durant les confrontations à Gaza entre le 27 décembre 2008 et le 18 janvier 2009, environ 830 personnes, en majorité des Israéliens arabes, ont été arrêtées lors de manifestations, durant lesquelles des gaz lacrymogène et des balles de caoutchouc ont été utilisés, et des manifestants roués de coups.

En Libye, le droit de manifester est également sévèrement réprimé. Depuis juin 2008, les personnes qui ont protesté contre la mort violente des détenus à la prison d'Abu Salim ont fait l'objet de harcèlement et d'intimidation, notamment de menaces par téléphone, de surveillance policière, d'interdiction de voyager à l'étranger, alors que d'autres ont été arrêtés³⁰ - cinq proches des victimes d'Abu Salim ont en effet été arrêtés et gardés au secret

29 Voir Human Rights Watch, « Egypt: Investigate Officers Who Attacked Peaceful Protestors », 28 juin 2010.

30 Le 29 juin 1996, près de 1,200 détenus de la prison d'Abu Salim Prison à Tripoli ont été tués lorsque des gardes ont tirés indistinctement sur les prisonniers qui se trouvaient à l'extérieur de leur cellule et protestaient contre leurs conditions de détention. Jusqu'à aujourd'hui, aucune enquête complète et impartiale n'a été menée.

en mars 2009 à la suite de ces protestations. Ils ont été relâchés plusieurs jours plus tard, sans être inculpés.

En Algérie, les rassemblements sont régulièrement interdits. Une loi adoptée en 2001 interdit sine die toute manifestation dans la capitale alors qu'en province, l'état d'urgence en vigueur depuis 1992 permet aux représentants locaux du Ministère de l'Intérieur d'interdire toute manifestation ou rassemblement qui à leurs yeux serait susceptible de « *troubler l'ordre et la tranquillité publique* ». Le 16 juillet 2009, lorsque les membres du Collectif des familles des disparus en Algérie ont tenté d'organiser une manifestation dans le but de sauvegarder la mémoire des victimes, un grand nombre de policiers, d'agents des forces anti-émeute et de policiers en civil leur ont bloqué l'accès au local où devait se tenir le rassemblement. En mai 2010, la police a empêché la tenue d'un modeste rassemblement devant l'immeuble de la chaîne de télévision d'État. Quatre des organisateurs de la manifestation, qui militaient pour la liberté de presse, ont été détenus au motif qu'ils incitaient à la participation à un rassemblement « *susceptible de troubler la tranquillité publique* ». En novembre 2006, Zohra Bourefis, épouse et mère de victimes de disparitions forcées a été condamnée à une amende symbolique de 100 dinars (environ 1,37 €) pour avoir hébergé un étranger chez elle sans en avoir informé les autorités. L'étranger en question était un membre du Collectif des familles de disparus en Algérie, basé en France.³¹

2.e Attaques contre les défenseurs des droits de l'Homme

Les militants et défenseurs des droits de l'Homme, même lorsqu'ils sont membres d'organisations enregistrées, continuent d'être les principales cibles des autorités. Leur droit à la liberté d'association, d'expression, de réunion, de même que leur droit de ne pas être soumis à la torture, aux mauvais traitements et à la détention arbitraire, pour ne nommer que ceux-là, continuent d'être enfreints. Les défenseurs des droits des minorités et des femmes sont parmi ceux qui souffrent le plus des restrictions. Certains gouvernements n'hésitant pas à placer en détention des défenseurs de premier plan afin de les faire taire et d'intimider ceux qui seraient tentés de suivre leurs pas. Plusieurs ont été gardés au secret sans qu'aucun chef d'accusation ne soit porté à leur encontre.

En Syrie, le « Printemps de Damas » à la suite de l'accession au pouvoir de Bashar al-Assad, qui a été caractérisé par une timide levée de certaines restrictions à la liberté

31 Amnesty International: « A Legacy of Impunity: A Threat to Algeria's Future », AI Index Number MDE 28/001/2009.

d'expression et l'association, de très courte durée, et on assiste, depuis 2005, à une recrudescence des mesures de répression à l'encontre des défenseurs des droits de l'Homme. Muhammad Ra'dun, ancien dirigeant de la *Arab Organisation for Human Rights – Syrie* (AOHR-S), a ainsi été arrêté le 22 mai 2005, gardé en détention sans inculpation et privé de rencontrer un avocat ou de recevoir la visite de membres de sa famille. Il a été relâché six mois plus tard (le 3 novembre 2005) dans le cadre d'une amnistie présidentielle, en même temps que 190 autres détenus. Toutefois, des centaines d'autres prisonniers, y compris de nombreux défenseurs des droits de l'Homme, sont toujours en détention, tel Nizar Ristnawi, autre membre fondateur de AOHR-S, arrêté le 18 avril 2005 et gardé au secret jusqu'en août de la même année sans qu'aucune accusation ne soit portée contre lui – avant cette date, il était l'un des nombreux défenseurs interdits de quitter le pays. Il a été condamné à quatre ans d'emprisonnement par la CSSE le 19 novembre 2006 pour « *diffusion de fausses informations* » et « *offense au Président* ».

En dépit de vives protestations de la communauté internationale, plusieurs défenseurs des droits de l'Homme et des militants pro-démocratiques ont également été arrêtés en 2006, tels Nidal Darwish, membre du CDDLHR, et Mahmoud Mer'l, secrétaire de AOHR-S, arrêtés le 16 mai 2006. Le lendemain, Anwar al-Bunni, avocat des droits de l'Homme éminent, a également été arrêté et détenu dans un lieu inconnu.

De même, Haytham Al-Maleh, avocat de défense de droit de l'Homme âgé de 79 ans, membre fondateur et ancien directeur de l'Association des droits de l'Homme en Syrie (HRAS) a été jugé devant des tribunaux militaires de Damas pour avoir critiqué le Président syrien et l'administration pénitentiaire. Il est rapporté que M. Al-Maleh, actuellement détenu à la prison d'Adra, qui souffre d'hyperthyroïdie et de diabète, n'a pas reçu de soins depuis le 18 février 2010. Il est ainsi apparu très faible à son procès et a été soumis à des mauvais traitements et certainement à des actes de torture.³² Le 5 juillet, il a été condamné à trois ans d'emprisonnement.³³

Récemment Muhannad Al-Hassani, président de l'Organisation syrienne pour la défense des droits de l'Homme (Sawasiyah), ONG non reconnue par l'État depuis sa fondation en 2004, et commissaire de la Commission internationale des juristes, a été arrêté le 28 juillet 2009 et condamné à une peine de trois ans d'emprisonnement pour « *affaiblissement du sentiment*

national et encouragement à des sentiments racistes et sectaires » et « *diffusion de fausses informations susceptibles de porter atteinte au moral de la nation* », en vertu des articles 285, 286 et 287 du code pénal.³⁴ En novembre 2009, le Barreau de Syrie a exclu à vie M. Al-Hassani de ses rangs. A l'opposé, en reconnaissance de son dévouement en faveur de la défense des droits de l'Homme, M. Al-Hassani a, cette année, été désigné lauréat 2010 du Prix Martin Ennals pour les défenseurs des droits de l'Homme.³⁵

Les militants des droits de l'Homme en Tunisie font l'objet d'une surveillance constante. Leurs bureaux sont également surveillés et leur matériel informatique parfois saisi au cours de perquisitions sans mandat. Ayachi Hammami et Radhia Nasraoui, deux avocats défenseurs des droits de l'Homme de premier plan, sont sous surveillance constante et leurs bureaux ont fréquemment fait l'objet de raids policiers, tandis que leurs documents ont été endommagés ou volés. Le bureau de Radhia Nasraoui, qui a déjà été la cible de pratiques de harcèlement et d'intimidation dans le passé, a fait l'objet d'une visite par effraction, le 1er mai 2010, durant laquelle son ordinateur a été volé. Ce type d'incident se serait déjà produit à cinq reprises au cours des dernières années.³⁶

Onze ONG des droits de l'Homme ont exprimé leur vive inquiétude suite à la campagne de dénigrement menée en décembre 2009 par un hebdomadaire tunisien à l'encontre de plusieurs défenseurs des droits de l'Homme qui avaient dénoncé les incessantes violations des droits fondamentaux dans le pays. Parmi eux, Kamel Jendoubi, président du Comité pour le respect des libertés et des droits de l'Homme en Tunisie et président du REMDH, Sihem Bensedrine, porte-parole du Comité national pour les libertés en Tunisie, Sana Ben Achour, présidente de l'Association tunisienne des femmes démocrates, et Khemais Chammari, ancien vice-président de la FIDH et membre du conseil d'administration de la Fondation euro-méditerranéenne d'appui aux défenseurs des droits de l'Homme (FEMDH). La campagne de dénigrement visait également Michel Tubiana, président honoraire de la Ligue française des droits de l'Homme, membre du comité exécutif du REMDH et ancien vice-président de

34 Voir REMDH, « Muhannad al-Hasani condamné à trois ans d'emprisonnement », http://fr.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/61/3896.html

35 Voir « *The Jury of the Martin Ennals Award for Human Rights Defenders (MEA), meeting in Geneva, announces its Laureate for 2010* », 7 mai 2010, disponible sur <http://www.martinennalsaward.org>

36 Pour un bilan détaillé des violations à l'encontre des défenseurs des droits de l'Homme en Tunisie, voir Amnesty International: « La Tunisie doit mettre fin aux manœuvres de subversion ciblant les organisations qui critiquent les autorités », MDE 30/008/2010, 13 juillet 2010, disponible sur <http://www.amnesty.org/fr/news-and-updates/report/tunisia-urged-end-subversion-groups-critical-authorities-2010-07-1>

32 Voir Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, « *Syria: Opening of the trial held against Mr. Haytham Al-Maleh, a 79 years old human rights lawyer* », 25 février 2010.

33 Voir « *Conviction of Haytham Al-Maleh, a 79 years-old human rights lawyer signals continuing persecution of Lawyers and Human Rights Defenders in Syria* », 5 juillet 2010, http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4500.html

la FIDH.³⁷ Toutes ces personnes ont également, comme d'autres défenseurs des droits de l'Homme en Tunisie, eu à subir diverses restrictions et mesures de harcèlement.

L'action des défenseurs et des ONG des droits de l'Homme en Tunisie est constamment battue en brèche par l'ingérence de l'État qui, entre autres, s'emploie à faire passer le contrôle des organes décisionnels des ONG à des éléments favorables au régime. Ainsi, la Ligue tunisienne des droits de l'Homme (LTDH) a-t-elle été forcée par décision judiciaire en 1992 à permettre à tous ceux qui le souhaitaient d'adhérer à l'organisation. Cette manœuvre a permis aux partisans du gouvernement de rejoindre la LTDH et d'entraîner sa paralysie. L'Association des magistrats tunisiens, qui a subi le même sort, est désormais contrôlée par des partisans du gouvernement qui ont mis en sommeil les revendications de l'association sur l'indépendance de la magistrature.

2.e. i Défendre la diversité et les minorités

Par ailleurs, les défenseurs des droits de l'Homme qui prennent la défense d'individus et de groupes mal vus par la majorité de la population sont souvent la cible de mesures répressives ou de harcèlement. Cette situation existe plus particulièrement en Turquie, en Grèce, en Espagne, au Maroc, en Syrie, en Tunisie, en Israël et en Algérie où les activistes de groupes de défense des minorités sont particulièrement ciblés.

Le 24 avril 2010, en Algérie, la police a eu recours à la force à Aïn Benian dans la wilaya d'Alger pour disperser une marche organisée appelant au respect des droits de l'Homme des Berbères en commémoration du « Printemps berbère ».³⁸ La demande d'autorisation de manifester étant restée sans réponse, les organisateurs avaient finalement décidé de maintenir le rassemblement. Le 24 avril, jour prévu pour la manifestation, les organisateurs ont constaté que la police était déployée dans Aïn Benian pour disperser et arrêtée la quasi-totalité des manifestants (au nombre d'une trentaine). Transférés au poste de police, ils ont été libérés plusieurs heures plus tard après avoir été interrogés et forcés de signer une déclaration.

En Syrie, les défenseurs des droits de l'Homme qui luttent pour le respect des droits de la minorité kurde sont la

cible d'une répression sévère et sont souvent accusés de « *fomentation des dissensions sectaires* ». Riad Drar al-Hamood, membre actif du Comité pour la renaissance de la société civile syrienne, a été arrêté en juin 2005, après avoir prononcé un discours lors des funérailles d'un éminent dignitaire kurde. Il a été condamné par la CSSE, en avril 2006, à cinq ans d'emprisonnement pour appartenance à une organisation secrète, diffusion de fausses nouvelles et incitation à des dissensions sectaires. De même, la police a arrêté des Kurdes qui se préparaient à manifester durant la Journée internationale des droits de l'Homme en décembre 2007. Les forces de sécurité ont encore violemment dispersé, à l'aide de matraques et de gaz lacrymogène, un rassemblement pacifique de Kurdes syriens qui célébraient le festival de Norouz à Alep, en mars 2009, durant lequel plusieurs dizaines de participants furent arrêtés. Quelques-uns furent traduits devant un tribunal, les autres relâchés. Mustafa Osso, dirigeant de l'Organisation kurde de défense des droits de l'Homme en Syrie a quant à lui été interdit de quitter le pays en novembre 2007.

En août 2008, les autorités israéliennes ont ordonné la fermeture de l'Association Al-Aqsa pour la restauration des lieux saints musulmans. Al-Aqsa est une des principales œuvres de charité arabes en Israël et joue un rôle de premier plan dans la collecte et la distribution d'aumônes destinées aux musulmans dans le besoin, et pour la restauration des lieux saints, cimetières et institutions d'enseignements musulmans.

En Turquie, les organisations qui se vouent à la défense des droits de la minorité kurde ou des minorités basées sur l'orientation sexuelle (LGBT) ont été les principales cibles des mesures de harcèlement. À Istanbul, en avril 2008, des membres de la police financière et des mœurs se sont ainsi introduits dans les locaux du centre culturel Lambda (organisation qui se voue à la défense de la communauté LGBT et dénonce la brutalité policière à son égard) et ont saisi des documents internes de l'organisation, dont la liste de ses membres. L'ONG fut par la suite fermée, alors que deux membres de Lambda ont été assassinés en mars et en juillet 2009.

Pour leur part, les membres du GHM (*Greek Helsinki Monitor*) en Grèce ont été la cible d'attaques verbales et d'agressions physiques après que le groupe eut intenté une action en justice à l'encontre d'un groupe néo-nazi. Les membres du GHM ont alors à leur tour été accusés de diffamation.³⁹

³⁷ Voir la déclaration conjointe de 11 organisations des droits de l'Homme (internationales et régionales), « *New smear campaign inciting to hatred and violence against human rights defenders* », 18 décembre 2009.

³⁸ Survenu 30 ans plus tôt lorsque, pour la première fois depuis l'indépendance, les Berbères manifestèrent en masse pour obtenir la reconnaissance de leur langue et de leur culture

³⁹ Pour plus d'information sur cette affaire, voir REMDH, *La liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2008.

2.e. ii. Défendre les droits des femmes

Défendre les femmes et leurs droits est également sévèrement réprimé. Dans la région, les femmes souffrent encore de nombreux handicaps sociaux, politiques et culturels faisant obstacle à leur pleine participation à la vie publique et associative. Celles qui s'engagent activement dans des activités politiques ou des mouvements de défense des droits de femmes sont mal perçues par la société qui qualifie souvent leurs activités de « dangereuses », « inadmissibles » ou « inappropriées » pour des femmes. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des femmes militantes issues d'un milieu traditionnel qui sont alors perçues comme « agissant contre nature » ou « sapant les valeurs de la société ». Par ailleurs, il est certain que les longues heures qu'exigent les activités associatives posent un défi de taille à la participation active des femmes dans la mesure où le contexte traditionnel du Sud et de l'Est méditerranéen attend d'elles qu'elles consacrent l'essentiel de leur temps à leur foyer et à leurs enfants. Enfin, la persistance des stéréotypes sexuels et la résistance au changement dans ces cultures traditionnelles sont autant de handicaps qui font obstacle à la réalisation des objectifs des associations de femmes, en particulier celles qui promeuvent les droits des femmes.

Le caractère patriarcal de ces sociétés est également illustré par la place des femmes dans les structures internes des associations. Ainsi, une enquête menée auprès des ONG égyptiennes démontre qu'il n'y a pas de femmes au bureau exécutif de la moitié des 408 ONG étudiées – sachant que seuls 25 % de celles-ci disposent d'une ou deux femmes membres. L'article 5 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) dispose que les États doivent mettre tout en œuvre pour faire évoluer les schémas et les modèles socioculturels traditionnels sur le rôle de la femme, mais dans les conditions actuelles, il semble que les États manquent non seulement à leur obligation internationale mais contribuent, par leurs pratiques, à perpétuer cette situation.

Une affaire récente dans les Territoires palestiniens occupés illustre cette situation : Maha Abu-Dayyeh, directrice du *Women's Center for legal Aid and Counselling* (WCLAC) a été poursuivie en justice en 2009 pour avoir déclaré qu'une femme s'était plainte d'avoir fait l'objet de harcèlement sexuel dans un poste de police où elle s'était rendue pour se plaindre d'avoir été victime d'un acte de violence. La police a intenté des poursuites pour diffamation contre la directrice de WCLAC après que celle-ci eut déclaré publiquement que des femmes qui utilisaient les services de son association s'étaient

plaintes, déjà de ce type de comportement.⁴⁰

En Égypte, le président du club des magistrates du Conseil d'Etat a déposé une plainte en mai 2010 contre Nasser Amin, président du ACIJLP (*Arab Center for the Independence of the Judiciary*), en raison de la position de l'organisation en faveur de l'accession de femmes à des postes judiciaires au sein du Conseil d'État.⁴¹

Souvent, les ONG de femmes sont fermées ou ne peuvent s'enregistrer à cause de la nature de leur travail. A titre d'exemple, l'Association des femmes syriennes, pourtant active depuis 1948, a été déclarée illégale par le Ministre des Affaires sociales et du travail en 2007 ; tandis que ce dernier a refusé, la même année, l'enregistrement de cinq nouvelles ONG, dont l'Organisation d'appui aux femmes et aux victimes de violence domestique.

En Égypte, au moins trois femmes et un homme ayant participé à des manifestations le 6 avril 2010 ont indiqué avoir fait l'objet de sévices sexuels perpétrés par des membres des forces de sécurité. Ce n'est pas la première fois que de tels actes sont signalés et les autorités ont déclaré qu'elles allaient ouvrir des enquêtes sur ces allégations.

2.f Restrictions à la liberté de mouvement

Une autre tendance croissante est l'interdiction faite à des militants des droits de l'Homme de se rendre à l'étranger, dans le cadre de rencontres et conférences internationales.

De plus du refus de délivrer un passeport à certains, d'autres sont interrogés à l'aéroport au départ ou dès leur retour de l'étranger. Ceux qui réussissent à se rendre à l'étranger, sont fréquemment soumis à la fouille de leurs bagages ainsi qu'à des fouilles corporelles dégradantes, alors que leurs documents et d'autres effets personnels sont souvent confisqués.

C'est ainsi que l'avocat défenseur des droits de l'Homme tunisien Mohamed Abbou, membre du CNLT, s'est vu interdire le droit de sortir du pays à sept reprises depuis sa remise en liberté en juillet 2007. De même, des militants sont souvent empêchés de se rendre dans une autre ville tunisienne pour prendre part à une conférence ou agir

⁴⁰ Voir *Women's Centre for Legal Aid and Counselling* (WCLAC), « *Heading towards achieving hope* », rapport annuel 2009, disponible sur <http://www.wclac.org/english/reports/annual2009e.pdf>

⁴¹ Voir « *ACIJLP Calls Upon the Egyptian Government to Stop the Violation of the Right to Equality for Women and the Issuance of Clear Legislation Enables them to Undertake Judicial Posts* », 15 juillet 2010, et Amnesty International: « *Egypt urged to drop charges of defamation against activists as repression intensifies* », MDE 12/026/2010, 25 juin 2010.

comme observateur dans un procès.

L'Initiative égyptienne pour les droits de l'Homme (EIPR) s'est, pour sa part, vue empêchée de participer à la rencontre de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le VIH/Sida en juin 2008. Bien que l'EIPR eut été choisie pour prendre part à la rencontre, les autorités égyptiennes ont exigé que l'ONG soit rayée de la liste des participants.

Au Maroc, des actes de harcèlement des militants des droits de Sahraouis à leur arrivée aux aéroports marocains ont plusieurs fois été signalés. Sept responsables d'organisations sahraouies des droits de l'Homme et d'autres organisations de la société civile ont ainsi été arrêtées à leur arrivée à l'aéroport de Casablanca, le 8 octobre 2009. Les militants revenaient d'Algérie où ils avaient visité, du 26 septembre au 8 octobre 2009, des camps de réfugiés sahraouis à Tindouf. Ils ont été gardés au secret ; alors qu'au moins deux d'entre eux avaient déjà été victimes de disparition forcée.

En décembre 2009, la militante sahraouie des droits de l'Homme Aminatou Haidar, a été placée en résidence surveillée à son domicile de Laayoune au Sahara occidental après son retour, le 18 décembre, des îles Canaries, où elle avait mené une grève de la faim d'une durée de 32 jours. Plus tôt, en novembre 2009, les autorités marocaines avaient confisqué son passeport, avant de l'expulser sommairement vers les îles Canaries après qu'elle eut inscrit sur sa fiche d'entrée « Sahara occidental » comme origine, désignation que le Maroc ne reconnaît pas – le Maroc n'a pas autorisé son retour avant le 17 décembre 2009. Aminatou Haidar est présidente du Collectif des défenseurs des droits de l'Homme sahraoui, ONG que le gouvernement marocain refuse de reconnaître.

Le gouvernement israélien empêche également fréquemment les défenseurs des droits de l'Homme de se rendre à l'étranger. Par exemple, en février 2010, Khalil al Tufkaji, géographe palestinien de renom, s'est vu interdire de quitter le territoire. Le 8 février 2010, sous recommandation des services de renseignement siraéliens, le ministre israélien de l'Intérieur avait indiqué que le départ de Tufkaji pour l'étranger représenterait une « menace à la sécurité de l'État ». ⁴² L'interdiction de voyager qui frappe certains défenseurs des droits de l'Homme dure parfois depuis plusieurs années. En mars 2009, la Haute Cour de justice israélienne a rejeté la requête de Shawan Jabarin, directeur-général d'Al-Haq, qui alléguait que l'interdiction de voyager à l'étranger qui pesait contre lui était inconstitutionnelle. La dernière interdiction prononcée à son endroit a eu pour but de

l'empêcher de se rendre aux Pays-Bas pour recevoir une prestigieuse récompense liée à la défense des droits de l'Homme. ⁴³ La décision était fondée sur une déposition secrète des services de renseignements israéliens alors même qu'une partie du procès ne s'est déroulée qu'en présence des juges, du Procureur général et de membres des services généraux de la sécurité. ⁴⁴

À l'automne 2009, Israël a adopté une loi selon laquelle ne seront plus délivrés de permis de travail aux employés étrangers des ONG des droits de l'Homme qui travaillent en Israël et dans les Territoires palestiniens occupés, y compris Jérusalem-Est, et que désormais seuls des visas touristiques seront octroyés. ⁴⁵

2.g Rôle du système judiciaire

De nombreux exemples (pris dans les différents pays étudiés) illustrent le rôle important que joue le système judiciaire dans la protection de la liberté d'association. Une des composantes de la liberté d'association est que les tribunaux sont seuls habilités à dissoudre une association (cette situation existe au Maroc, en Algérie, en Israël et en Tunisie).

Dans certains pays, les autorités judiciaires ont pu infirmer des décisions de dissolution d'associations prononcées par des organes administratifs. En Égypte, un tribunal administratif du Caire a annulé, en octobre 2008, la dissolution de l'Association pour les droits de l'Homme et l'assistance juridictionnelle (AHLRA), une ONG qui offre un appui juridique aux victimes de torture et autres mauvais traitements, décidée par le gouvernorat local. Le Ministère de la Solidarité sociale et le gouvernorat du Caire avaient dissout l'AHLRA au motif que celle-ci recevait des fonds de l'étranger sans avoir au préalable sollicité une autorisation des autorités, comme le prescrit la Loi relative aux associations (Loi no 84/2002). ⁴⁶ En septembre 2007, une décision analogue d'un autre tribunal administratif avait annulé la dissolution de la Maison syndicale d'aide aux travailleurs. Plusieurs ordonnances de tribunaux égyptiens ont ordonné la remise en liberté de personnes sommairement placées en détention sur décision administrative, mais

43 Prix Geuzenpenning pour les défenseurs des droits de l'Homme, décerné conjointement à Al-Haq et B'Tselem en 2009.

44 Voir al-Haq, « Travel Ban on Al-Haq General Director Upheld: Once again, the Israeli judiciary demonstrates its subservience to the military and security authorities », 11 mars 2009.

45 FIDH, « Israël: Obstacles à la liberté d'association », 2 février 2010.

46 Voir Amnesty International, « Egyptian association for torture victims wins court case against closure » 31 octobre 2008, disponible sur <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/good-news/egyptian-association-for-torture-victims-wins-court-case-20081031>

42 Voir Akhbarona, al-Haq Newsletter, numéro 1, avril 2010, disponible sur <http://www.alhaq.org/pdfs/a5barna-english-first%20draft2.pdf>

ces décisions n'ont pas été prises en considération par l'exécutif. Par exemple, les autorités ont ignoré 18 décisions judiciaires ordonnant la remise en liberté de Mosad abul Fagr, lesquels précédaient chaque fois de nouvelles ordonnances administratives ordonnant à nouveau sa détention.⁴⁷ Par ailleurs, au Maroc, le tribunal administratif d'Agadir a jugé en 2006 que la décision des autorités administratives de refuser systématiquement d'enregistrer l'Association des victimes de violations graves commises par l'État marocain était illégale.

Parallèlement, un nombre important de restrictions au plein exercice du droit à la liberté d'association est du à des décisions de l'ordre judiciaire. De façon répétée, les tribunaux se sont fait fi des normes et instruments internationaux en matière des droits de l'Homme, lorsqu'ils ont appliqué le droit interne à la lettre, dans un sens très restrictif, et ignoré leur responsabilité de préservation et de protection des droits de l'Homme. Les cas de dissolution d'associations décidés par l'exécutif qui font l'objet d'un appel et n'obtiennent pas réparation sont un exemple patent. Qui plus est, lorsque des affaires de violation de la liberté d'association et de droits des défenseurs des droits de l'Homme arrivent devant les tribunaux, rares sont les cas où ont été menées des enquêtes indépendantes, impartiales et approfondies.

Dans les pays de l'UE, la Cour européenne des droits de l'Homme joue un rôle important dans la protection de la liberté d'association et dans la définition des paramètres de ce droit. Ainsi dans l'affaire Association des citoyens Radko et Paunkovski contre l'ex République yougoslave de Macédoine, ayant pour objet l'annulation des statuts de l'association, la Cour constitutionnelle avait décrété cette annulation au motif qu'elle considérait que les objectifs de la dite association visaient la réhabilitation de l'idéologie de Mihajlov (Rasko) selon laquelle « *l'ethnie macédonienne n'avait jamais existé mais appartenait aux Bulgares* ». La Cour européenne a jugé que la dissolution de l'association violait l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme au motif que bien que la dissolution de l'association poursuivait un but légitime, à savoir « *la protection des droits et libertés d'autrui* », et qu'elle reconnaissait qu'il était possible que des tensions surgissent, elle a considéré qu'il s'agissait d'une des conséquences inévitables du pluralisme. Elle a rappelé que le rôle de l'État n'était non pas de faire disparaître la cause de la tension par l'élimination du pluralisme mais plutôt de veiller à ce que les groupes en concurrence se tolèrent entre eux.⁴⁸

3 Mécanismes internationaux et régionaux

3.a. Le Partenariat Euromed

Dans le cadre du dialogue avec les pays de la région, l'UE met en exergue les violations observées en matière de liberté d'association, sans pour autant accompagner systématiquement cette analyse de recommandations spécifiques visant à trouver une solution aux problèmes soulevés, et en particulier aux graves difficultés rencontrées par les défenseurs des droits de l'Homme.

Ainsi, la Sous-commission des droits de l'Homme et le Conseil d'association UE-Jordanie ont-ils loué les récentes avancées de ce pays dans certains domaines, avant d'encourager la Jordanie à consentir des efforts supplémentaires dans d'autres domaines, comme par exemple, l'indépendance de la magistrature et la liberté d'association. La Sous-commission a invité la Jordanie à « *harmoniser encore davantage sa législation vis-à-vis des normes internationales et à s'attaquer aux problèmes relatifs aux difficultés d'enregistrement, de dissolution et du financement des associations.* »⁴⁹ Cela dit, le langage utilisé manque sans doute de précisions sur les éléments devant faire l'objet d'amendements du fait de leur incompatibilité avec le droit international.

Dans le Document de Stratégie 2007-2013 de la Politique européenne de voisinage (PEV) conclu avec la Syrie, il est fait état de nombreuses préoccupations sur le respect des droits de l'Homme dans ce pays : entraves à la liberté d'association, détentions arbitraires et utilisation de la torture à l'encontre de détenus gardés au secret, refus d'enregistrer certaines organisations des droits de l'Homme notamment. Toutefois, nonobstant le fait que les principales difficultés aient été clairement identifiées, le plan d'action préfère se concentrer sur des questions plus « soft » comme le renforcement de la culture des droits de l'Homme et des capacités et de l'efficacité des institutions compétentes, l'appui et la mise en œuvre d'une stratégie d'intégration de la question de genre notamment. A l'opposé, il n'y a rien de précis dans le plan d'action concernant la protection des droits des défenseurs, des journalistes et des organisations, dont le sort peu enviable a été décrit dans le document lui-même.

47 Voir Amnesty International, « Egypt Releases Rights Activist », 14 juillet 2010.

48 Cour européenne des droits de l'Homme, affaire no 74651/01, 15 janvier 2009.

49 Huitième réunion du conseil d'association UE-Jordanie (Bruxelles, 16 novembre 2009), Déclaration de l'UE, para. 4 et 16

3.b. Charte arabe des droits de l'Homme

La Charte arabe des droits de l'Homme a été ratifiée par 10 États, dont l'Algérie, la Libye, la Jordanie, la Palestine,⁵⁰ et la Syrie. Bien que la Charte contienne un certain nombre de dispositions protectrices, plusieurs autres sont en nette contradiction avec les différents instruments internationaux, par ailleurs ratifiés par ces mêmes États. Les dispositions concernant la liberté d'association figurent parmi celles-ci. Si la Charte arabe réserve ainsi les libertés d'association et de réunion pacifique aux seuls citoyens, le PIDCP et le PIDESC reconnaissent, pour leur part, ce droit à tous. Les rapports nationaux, soumis par les États membres au Comité des droits de l'Homme de la Charte arabe, permettront à celui-ci d'examiner l'état de la liberté d'association dans ces pays et de formuler des conclusions et des recommandations. Aucun rapport national n'a encore été rédigé, et ce n'est qu'au fil du temps que pourra être jugé l'utilité de la contribution du Comité au respect de la liberté d'association dans les pays du Sud et de l'Est méditerranéen. Le Comité insiste sur le fait qu'il possède l'expertise voulue et qu'il n'acceptera pas d'ingérence dans ses travaux. Reste donc à savoir si le Comité « maintiendra le cap » ou si son indépendance affichée va s'écrouler sous le poids des pressions des gouvernements nationaux.

3.c Nations Unies

Les mécanismes des droits de l'Homme des Nations Unies ont à plus d'une reprise lancé un cri d'alarme concernant les atteintes aux libertés d'association, d'expression, de réunion et de mouvement dans les États étudiés dans le présent rapport. Ils ont également exprimé leurs préoccupations concernant des cas précis d'atteinte aux droits des défenseurs, en particulier la pratique de la torture et les mauvais traitements et la détention arbitraire, mais les gouvernements visés n'ont jusqu'à aujourd'hui quasiment rien fait pour mettre un terme à ces abus. Plusieurs des pays étudiés ont aujourd'hui fait l'objet d'une première analyse dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'Homme (CDH). Afin de contribuer au dialogue avec plusieurs des pays du sud et de l'est méditerranéen, les ONG internationales, régionales et nationales des droits de l'Homme ont soumis des rapports destinés à mettre en lumière les violations de la liberté d'association et des autres droits connexes. Dans le cadre du dialogue entre les représentants des États de la région et d'autres États, plusieurs d'entre eux ont fait part de leurs préoccupations concernant la situation des droits de l'Homme et ont formulé des recommandations figurant en annexe de l'examen.

50 La Palestine est membre à part entière de la Ligue des États arabes.

Dans le cadre de l'EPU visant l'Égypte, ont été formulées des recommandations demandant au gouvernement égyptien de garantir le plein exercice des libertés d'expression, d'association et de réunion pacifique, y compris le droit de prendre part à la vie publique et politique. Il fut également préconiser l'adoption de lois autorisant les ONG à accepter des fonds de l'étranger sans avoir besoin de solliciter une autorisation préalable, ou encore des lois renforçant les libertés d'association et de réunion autorisant par exemple les syndicats de travailleurs à poursuivre leurs activités sans avoir à adhérer la Fédération des syndicats égyptiens.⁵¹ Dans une autre recommandation, il fut demandé au gouvernement égyptien d'« amender la loi sur les associations (no 84, 2002) de manière à ne pas entraver les activités des ONG et des défenseurs des droits de l'Homme » ou encore à leur « faciliter la collecte de fonds ». Le gouvernement égyptien a répondu qu'il allait étudier cette recommandation.⁵²

Il convient enfin de noter que durant les premières sessions de l'EPU, les questions touchant la liberté d'association n'ont pas autant retenu l'attention que lors des sessions plus récentes (comme l'illustre l'exemple sur l'Égypte ci-dessus). Cela avait été par exemple le cas lors de l'Examen concernant la Tunisie au cours duquel le Conseil n'avait exprimé aucune préoccupation et formulé aucune recommandation particulière sur la situation de la liberté d'association dans ce pays.⁵³

L'action des organisations non-gouvernementales internationales dans le domaine de la liberté d'association

La liberté d'association retient l'attention d'un nombre croissant d'organisations nationales, régionales et internationales, et un certain nombre d'entre elles ont incorporé cette problématique dans leur démarche. On trouvera ci-après un résumé de l'action de certaines d'entre elles.

51 Rapport du Groupe de travail en charge de l'Examen Périodique Universel de l'Égypte, (A/HRC/14/17), 26 mars 2010, para. 95 (102) et 87 (10).

52 Ibid, para. 99 (22).

53 Rapport du Groupe de travail en charge de l'examen périodique universel de la Tunisie (A/HRC/8/21) 22 mai 2008.

Le Groupe de travail du REMDH sur la liberté d'association⁵⁴

Le Réseau a retenu la liberté d'association comme un de ses principaux champs d'action et a décidé, lors de son assemblée générale de 2006, de mettre sur pied un groupe de travail chargé d'étudier spécifiquement cette question. Ce Groupe constitue l'un des six groupes de travail actuellement existants au sein du Réseau.

Les objectifs du Groupe de travail sur la liberté d'association sont les suivants :

- Promouvoir et protéger les valeurs des droits de l'Homme et les normes internationales relatives à la liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne, en particulier au sud de la Méditerranée.
- Développer une capacité de suivi et des compétences solides en matière de liberté d'association conduisant à des changements législatifs où ils sont nécessaires et ainsi contribuer au processus de réforme démocratique, au moyen d'un rapport annuel sur la liberté d'association et d'activités de plaidoyer au Nord et au Sud de la Méditerranée.
- Soutenir les défenseurs des droits de l'Homme membres d'association lorsqu'ils sont soumis à des formes de harcèlement, d'interdiction de voyager, d'arrestations arbitraires et de diffamation.

Une des caractéristiques particulières de la démarche du Groupe de travail est le recours à une méthodologie systématique pour mesurer la conformité au droit international. Cinq critères ont été mis au point pour mesurer le degré de conformité du droit et des pratiques pour ce qui a trait au respect de la liberté d'association et de la vie associative (existence d'associations indépendantes, procédure de formation d'associations, dissolution, ingérence, accès à des fonds de l'étranger, et d'autres aspects). Le recours à cette formule systématique permet de mesurer les avancées en matière de liberté d'association et d'établir des comparaisons entre les différents pays et d'une période donnée à l'autre. Il pourrait d'ailleurs être avantageux que d'autres organisations des droits de l'Homme aient recours à ce type de méthodologie, et que cet outil soit développé afin d'incorporer le droit international de même que la jurisprudence et les normes internationales qui portent sur les diverses phases et composantes du droit à la liberté d'association. Les rapports annuels du REMDH sur la liberté d'association sont les seuls rapports d'analyse systématique qui mettent l'accent sur ce domaine

⁵⁴ Voir l'action du REMDH sur la liberté d'association sur <http://fr.euromedrights.org/index.php/themes/3283.html>

particulier ; les rapports d'autres organisations pouvant contenir quelques éléments sur la liberté d'association. Le REMDH a également fourni des commentaires sur des projets de législations et est intervenu sur des cas précis de violations à la liberté d'association.

Amnesty International, Human Rights Watch, FIDH, Front Line et ICNL

Amnesty international, Human Rights Watch, la Fédération internationale des droits de l'Homme⁵⁵, Front Line et ICNL sont cinq organisations internationales de premier plan qui ont effectué un travail important dans le domaine de la liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne mais qui ont principalement axé leur travail sur les défenseurs des droits de l'Homme. De plus d'avoir suivi de près des affaires de violation des libertés d'association, de réunion et d'expression, elles ont, selon les événements, commenté des projets de législation sur les associations, par exemple en Égypte et en Jordanie. Elles sont également intervenues à de nombreuses reprises lorsque des défenseurs des droits de l'Homme se sont vus empêchés d'effectuer leur travail, ont été la cible de pratiques de harcèlement ou ont été sanctionnés pour avoir collaboré avec des ONG mal vues des autorités. Elles ont également mené des actions urgentes, écrit directement aux autorités, et fait part de leurs inquiétudes lors de rencontres avec des représentants gouvernementaux. Elles ont en outre délégué des observateurs à des procès, publié des communiqués de presse et des rapports et sont intervenues auprès de gouvernements tiers pour les prier d'user de leur influence pour faire pression auprès des États concernés. Leurs campagnes ont parfois été couronnées de succès ; dans d'autres cas, assez rares, leur intervention a eu pour effet d'ériger un bouclier protecteur qui a, jusqu'à un certain degré, mis des défenseurs, individus ou organisations, à l'abri des manœuvres d'ingérence ou de harcèlement les plus agressives. Jusqu'à récemment, Amnesty International était la seule organisation internationale à porter systématiquement certaines affaires directement à l'attention de mécanismes des Nations Unies afin d'exercer un maximum de pression et de publiciser davantage ces affaires. Les cinq organisations, qui ont régulièrement travaillé ensemble, ont publié de nombreux rapports détaillés sur la liberté d'association, en droit et en pratique, ou sur les attaques contre les défenseurs des droits de l'Homme, accompagnés de recommandations.

⁵⁵ La FIDH dispose conjointement avec l'OMCT d'un programme sur les défenseurs des droits de l'Homme qui suit et intervient en cas de violations de droits des défenseurs des droits de l'Homme. En mars 2009, la FIDH et l'Institut arabe des droits de l'Homme (AIHR) ont publié une étude relative au droit à la liberté d'association dans trois pays du Golfe (Bahrain, Kuwait and Yemen) (Pour plus d'informations, voir <http://www.fidh.org/Freedom-of-Association-Report-on-Bahrain-Kuwait>).

Fondation Friedrich Naumann

Dans le cadre de son initiative sur la réforme juridique dans les pays arabes, la Fondation a lancé un projet sur la liberté d'association dans le monde arabe qui a visé à renforcer le cadre de protection juridique dans certains pays ciblés. Elle s'est particulièrement intéressée aux législations qui portent sur les syndicats, les ONG et les partis politiques. Outre la Jordanie, la Syrie, la Palestine et l'Égypte, qui ont fait l'objet d'une attention particulière, la Fondation a également porté ses efforts sur les trois pays du Maghreb. Les objectifs du projet sont : 1) l'adoption de lignes directrices sur les ONG, les syndicats et les partis politiques en étroite consultation avec les principaux intervenants nationaux et régionaux ; 2) la création de partenariats entre les organisations de la société civile (OSC), y compris les mouvements islamistes modérés, et entre les OSC et les gouvernements nationaux ; 3) l'amélioration de l'image et de la performance des OSC, de même que des relations de ces dernières avec les gouvernements, au moyen de l'adoption et de la mise en œuvre de principes de bonne gouvernance interne : un code de déontologie pour les ONG et les associations de travailleurs et une charte de pratiques démocratiques pour les partis politiques. La réforme des législations par le biais d'une étroite collaboration entre des OSC tenues informées et les gouvernements ouverts au dialogue figure également parmi les autres objectifs du projet. Le projet est mis en œuvre au moyen de conférences et d'ateliers nationaux et régionaux. Une publication intitulée « Principes directeurs sur la liberté d'association dans le monde arabe » a été diffusée en tant qu'ouvrage de référence pour les législateurs et les gouvernements. Un Conseil arabe pour la liberté d'association a été mis sur pied lors de la conférence de clôture du projet en février 2010. Une publication contenant les rapports sur la liberté d'association dans neuf pays arabes a également été publiée.

Le projet est parvenu à ouvrir un espace de dialogue entre les ONG, les partis politiques et les syndicats et a su formuler des principes directeurs pour chacun de ces secteurs. Il a également produit des rapports sur les législations nationales. Malheureusement, le projet a peu abordé la situation sur le terrain et a concentré ses efforts sur la législation. Il est également espéré que le Conseil arabe pour la liberté d'association vienne jouer un rôle important dans la protection de la liberté d'association, quoique celui-ci ait encore été peu actif jusqu'à présent.⁵⁶ Le projet a pris fin avec la conférence de clôture de février 2010.

56 Pour plus d'information sur le projet, voir <http://www.arab-laws-reform.net/english/index.php/about-project>

Club de Madrid⁵⁷

Le projet du Club de Madrid sur la « Liberté d'association au Moyen-Orient et en Afrique du Nord »,⁵⁸ lancé en 2007, prend appui sur une définition précise de la nature des problèmes auxquels fait face la liberté d'association dans la région. Le projet vise à renforcer le discours démocratique et les associations au Moyen-Orient et en Afrique du Nord en employant l'expérience de leadership des ses membres et l'action sur le terrain de ses partenaires locaux pour entretenir le dialogue avec la société civile. Le Club de Madrid a fourni un appui et des conseils stratégiques aux leaders de la réforme au Bahreïn, en Jordanie, au Maroc, en Arabie saoudite, en Tunisie et en Égypte.

Des missions sur le terrain, menées dans tous les pays prenant part au projet, ont été complétées par une série de rencontres régionales. En Jordanie, au Bahreïn et au Maroc, le projet aura permis d'amorcer un dialogue constructif entre les membres du Club de Madrid et des représentants clés des institutions de l'État et de la société civile dans le but de discuter de la meilleure façon de protéger la liberté d'association. Des représentants des deux secteurs se sont rencontrés au terme de missions de dialogue et ont formulé des recommandations conjointes pour chacun des pays. Comme il fallait s'y attendre, dans le cas de l'Égypte, de l'Arabie saoudite et de la Tunisie, il n'a pas été possible de tenir des séances de dialogue ouvert entre le gouvernement et les acteurs de la société civile « en raison de la grande méfiance qui règne entre les secteurs et le blocage du processus de réforme ». C'est pourquoi, dans ces pays, les délégations ont eu des rencontres séparées avec chacun des secteurs au cours desquelles les intéressés ont été invités à participer à des discussions en groupe sur le processus de transition. Des recommandations ont, par la suite, été formulées pour chacun des pays.

Parmi les principales réalisations du projet, doit être relevée la participation active de plus de 500 leaders des organes exécutifs, législatifs et judiciaires, des chefs d'État et de gouvernement, des ministres, des parlementaires, des chefs de file de partis politiques et de la société civile, des militants, des journalistes et des intellectuels, de plus de la formulation, de la part des acteurs de la société civile de ces pays de

57 Le Club de Madrid répond à la demande des dirigeants politique en vue de faire face aux enjeux autres de leadership démocratique à l'échelle internationale, régionale et nationale. Il s'agit d'une organisation indépendante qui s'emploie à renforcer les valeurs et le leadership démocratiques dans le monde en faisant appel à l'expérience et aux ressources de ses membres : plus de 70 anciens chefs d'État et de gouvernement démocratiques originaires d'une cinquantaine de pays qui acceptent de consacrer leur temps, leur expérience et leurs connaissances à l'accomplissement de cette mission. Pour plus d'informations, voir <http://www.clubmadrid.org/en>

58 Voir http://www.clubmadrid.org/en/programa/freedom_of_association_in_the_mena

recommandations sur le renforcement de la liberté d'association et des processus de réforme nationaux. Par contre, les participants au projet ont pu signaler l'absence de véritable engagement des dirigeants de ces pays en faveur d'une ouverture significative de l'espace politique, ce qui entrave sérieusement le processus de réforme en général et la liberté d'association en particulier. Plusieurs engagements ont été souscrits au plus haut niveau durant le déroulement du projet, mais aucun changement significatif n'a pu être relevé à ce jour. Le projet conclut qu'« à moins d'une vigoureuse relance de la dynamique par les acteurs locaux soutenue par des pressions de l'extérieur, le risque d'une stagnation demeure très grand » ; affirmation que le REMDH partage totalement.

Le projet, ses recommandations, ses rapports et des discussions peuvent certainement contribuer grandement à faire avancer la liberté d'association dans la région, mais pour ce faire, l'engagement sincère des gouvernements de la région, de même que les pressions de l'extérieur, sont essentiels. Le projet entend aujourd'hui poursuivre les activités de renforcement des capacités des organisations de la société civile. Il maintiendra également ses efforts pour que ses constatations et ses recommandations soient reflétées dans les politiques et la pratique. Le Club de Madrid recherche actuellement des financements dans cet objectif.

Le rapport final du projet, intitulé « Renforcer le dialogue et le discours démocratique par le biais de la liberté d'association dans la Méditerranée et le Moyen-Orient », documente le processus, cerne les enjeux et formule des recommandations. Il s'agit assurément d'une ressource des plus utiles.

Recommandations générales à l'intention des institutions de l'Union européenne et des organes des Nations Unies

IL EST DEMANDÉ À L'UNION EUROPÉENNE

- de se conformer à ses propres engagements en matière des droits de l'Homme dans ses relations avec les pays partenaires méditerranéens, rappelant que l'article 6 du Traité de l'Union européenne énonce que « *L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit* », et que tous les actes et politiques des organes de l'Union européenne doivent se fonder sur ces principes ;
- de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'article 2 des Accords d'association ;
- Pour les pays avec lesquels l'Union européenne (UE) n'a pas encore conclu d'Accord d'Association, d'assortir tout nouvel Accord d'Association de conditions visant à une amélioration tangible des droits de l'Homme dans le pays considéré : en particulier, la reconnaissance des ONG (notamment celles actives dans le domaine des droits de l'Homme), la nécessité de mettre fin aux attaques contre la société civile (libération des prisonniers politiques et suppression des interdictions de voyager) et la réforme de la loi sur les associations afin de permettre aux ONG d'agir librement et de recevoir des financements étrangers ;
- de faire dépendre tout resserrement des liens et « rehaussement du statut » avec les pays partenaires d'une amélioration concrète et durable de la situation des droits de l'Homme ;
- d'assurer la mise en œuvre des priorités relatives aux droits de l'Homme, notamment à la liberté d'association des Plans d'action de la PEV, par la conversion des objectifs généraux des Plans d'action en actes concrets, selon un calendrier et des critères préalablement définis ;
- d'évaluer annuellement la mise en œuvre des priorités relatives aux droits de l'Homme et à la liberté d'association des Plans d'action de la PEV selon des indicateurs précis ;
- de renforcer les objectifs et actions relatifs aux droits de l'Homme et notamment à la liberté d'association dans les nouveaux Plans d'action PEV qui devraient être adoptés en 2010 ;
- de donner une urgente priorité à la liberté d'association et de soulever toute violation à la liberté d'association lors des dialogues politiques et diplomatiques avec les gouvernements des pays de la PEV, de même que dans les échanges d'une nature plus technique à l'échelon des sous-comités entre l'UE et les pays méditerranéens ;
- d'assurer la mise en œuvre effective des Lignes directrices de l'UE, en particulier sur les défenseurs des droits de l'Homme, lesquels ne peuvent agir sans la jouissance pleine et entière de liberté d'association ;
- par l'intermédiaire des Délégations de l'UE, de nouer et de maintenir des contacts avec les défenseurs des droits de l'Homme de la région euroméditerranéenne qui sont en danger, y compris les membres d'associations non enregistrées, afin d'une part, de rapporter sur les violations des droits de l'Homme, et d'autre part, de fournir aux défenseurs des droits de l'Homme un appui fort si besoin, y compris par des visites là où ils travaillent et l'observation de procès.

IL EST DEMANDÉ AUX ORGANES DES NATIONS UNIES

- de s'assurer que les Etats membres des Nations Unies mettent en œuvre les principales Conventions internationales relatives aux droits de l'Homme, en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les jurisprudences développés par les organes de traités ;
- de veiller à ce que les Etats membres des Nations Unies respectent la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1998, en particulier son article 1er selon lequel « 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 » ; et son article 5 « Afin de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, aux niveaux national et international: [...] b) De former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, de s'y affilier et d'y participer » ;
- de s'assurer que la question de la liberté d'association soit systématiquement soulevé lors de la procédure de l'Examen Périodique Universel du Conseil des droits de l'Homme, et s'assurer du suivi des recommandations formulées par celui-ci ;
- de s'assurer que la question de la liberté d'association soit systématiquement soulevé lors de l'examen des Rapports périodiques opéré par le Comité des droits de l'Homme, et s'assurer du suivi des recommandations formulées par celui-ci ;
- de s'assurer que les Etats membres des Nations Unies apportent au Rapporteur sur la liberté d'association et de réunion nouvellement institué tout le soutien nécessaire à la mise en œuvre de son mandat ;
- de veiller à ce que les Etats membres des Nations unies facilitent le travail de la Rapporteuse spéciale sur les défenseurs des droits de l'Homme afin de l'aider à poursuivre ses actions de promotion et de protection des défenseurs des droits de l'Homme, par des réponses sur des cas individuels et par l'organisation de visites sur le terrain notamment ;
- maintenir le contact avec les ONG indépendantes et s'assurer de leur participation lors de la procédure de l'Examen Périodique Universel du Conseil des droits de l'Homme ainsi que lors de l'examen des Rapports périodiques par les organes des traités.

Indicateurs visant à évaluer l'évolution relative à la liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne

Débuté en 2007, le projet du Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme sur la liberté d'association vise, entre autres, à évaluer les évolutions de la situation des ONG dans toute la région euro-méditerranéenne, tant au niveau législatif qu'au niveau de la pratique des autorités administratives. Pour ce faire, le REMDH identifie les nouvelles législations ainsi que les pratiques gouvernementales facilitant ou, au contraire, entravant l'exercice du droit de s'associer librement, dans le double dessein d'évaluer les développements sur une période donnée (2007-2010) et de mesurer la conformité des législations et pratiques gouvernementales au droit international afin d'identifier les réformes à promouvoir en priorité. A cette fin, le Groupe de travail du REMDH sur la liberté d'association (GT) a développé des indicateurs, qui ont été mis à jour chaque année dans une volonté de définir un ensemble qui soit précis et pertinent pour mesurer les évolutions de la liberté d'association dans toute la région. Ce processus a également impliqué le Groupe de travail du REMDH sur le Genre afin de s'assurer que les indicateurs retenus respectent la parité hommes-femmes, composante intégrante du projet sur la liberté d'association.

Cinq critères, permettant d'établir des comparaisons entre les différents pays et d'une période donnée à l'autre, ont ainsi été mis au point pour analyser le droit et les pratiques des États en matière de respect de la liberté d'association et de la vie associative (existence d'associations indépendantes, procédure de formation d'associations, dissolution, ingérence, accès à des fonds de l'étranger, et d'autres éléments ayant un impact sur la liberté d'association). Une analyse de la législation, des études de cas (cas de violations ou de restrictions à la liberté d'association, bonnes pratiques des autorités...), un examen des décisions de justice ainsi que des entretiens avec des intervenants associatifs, y compris les organisations membres du REMDH et des associations de défense des droits des femmes, servent de base à l'évaluation de la situation ; laquelle se concentre sur la situation à laquelle sont soumises les ONG indépendantes, en particulier celles actives dans le domaine des droits de l'Homme. Pour chacun des cinq critères, 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 aux normes et principes internationalement reconnus. Dans ces pays, depuis 2007, la liberté d'association est conforme, ou s'est généralement développée dans un sens conforme, à l'esprit et la lettre des instruments internationaux relatifs à la liberté d'association et les citoyens ont pu jouir effectivement de cette liberté.
- **en ORANGE** (couleur grise) correspondant à un régime de contrôle - les pays où la situation n'est globalement pas satisfaisante : depuis 2007, la liberté d'association soit s'est améliorée mais dans un sens encore insuffisant au regard des normes internationales relatives à la liberté d'association, soit a stagné et reste encore limitée pour tous les individus ou sévèrement restreinte voire déniée pour certains groupes.
- **en ROUGE** (couleur foncée) correspondant à un régime de répression - les pays où la situation n'est pas satisfaisante : non-respect ou nombreuses atteintes graves aux normes et principes internationalement reconnus. Depuis 2007, la liberté d'association s'est soit détériorée sévèrement, soit est restée déniée ou sévèrement restreinte à tous les individus sans distinction.

Les 5 éléments sélectionnés, qui pour l'essentiel suivent le plan adopté pour les chapitres-pays du Rapport, sont les suivants :

de l'article 22 paragraphe 2 du PIDCP et/ou les autorités ont infiltré des associations entraînant leur dissolution de facto.

Enregistrement

Au regard des évolutions légales, jurisprudentielles et factuelles (d'un point de vue quantitatif (nombre d'associations visées) et qualitatif (i.e. identification des groupes visés)) des groupes (y compris les associations de femmes et de promotion du droit des femmes) ayant sollicité leur enregistrement en tant qu'associations depuis 2007 :

Couleur Verte : (Tous) les groupes ayant souhaité créer une association ont été en mesure de démarrer leurs activités immédiatement après avoir informé les autorités compétentes de la création de l'association (« régime dit déclaratif »).

Couleur Orange : Un régime déclaratif existe en droit mais n'est pas pleinement mis en œuvre en pratique (certains groupes faisant face à des obstacles spécifiques (par exemple, des refus d'autorisation/ à des délais supérieurs de ce qui est préconisé par les instruments internationaux)).

Couleur Rouge : (Tous) les groupes ayant souhaité créer une association ont eu besoin d'obtenir, du fait de la législation ou de la pratique des autorités, une autorisation préalable des autorités avant de démarrer leurs activités (« régime dit d'autorisation préalable »).

Dissolution

Au regard de la législation (au sujet des dispositions de l'article 22 paragraphe 2 du PIDCP) et de la pratique (i.e. identification des associations visées) depuis 2007 :

Vert Seuls des instances judiciaires sont habilitées à dissoudre (toutes) les associations et leurs décisions se sont basées sur les dispositions de l'article 22 paragraphe 2 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

Orange Certains groupes ont fait face à des mesures de dissolution ou ont été menacés de dissolution par les autorités dans des conditions qui ne respectent pas les standards internationaux relatifs aux droits de l'Homme (Cf. couleur verte).

Rouge Les autorités administratives ont le pouvoir de dissoudre (toutes) les associations et/ou les décisions de dissolution se sont basées sur des motifs qui ne se conforment pas aux dispositions

Ingérence

Au regard des évolutions légales et factuelles de la marge de liberté donnée aux membres d'association pour agir au sein de celle-ci (liberté de rédaction des statuts, liberté dans les organes de gestion de l'association, liberté de se réunir...), depuis 2007, d'un point de vue quantitatif (nombre d'associations visées) et qualitatif (i.e. identification des associations visées) et du degré de harcèlement de la part des autorités (dégradations matériels, harcèlement physique ou psychologique) :

Vert L'ensemble des associations a été libre de développer ses activités.

Orange De nombreuses associations ont fait face à des difficultés particulières, quoique non systématiques, lors de la mise en œuvre de leurs activités pacifiques.

Rouge Les autorités se sont systématiquement ingérées dans la gestion interne de toutes les associations et/ou les membres de toutes les associations ont été sujets à différentes formes de harcèlement des autorités.

Accès aux financements en provenance de l'étranger

Au regard des évolutions légales, jurisprudentielles et factuelles depuis 2007 (d'un point de vue quantitatif (nombre d'associations visées) et qualitatif (i.e. identification des groupes visés)) des groupes (y compris les associations de femmes et de promotion du droit des femmes) ayant sollicité des fonds en provenance de l'étranger :

Vert : (Toutes) les associations ont seulement eu besoin, avec obligation de respecter la loi et les règles de transparence, d'informer les autorités compétentes avant de recevoir des financements en provenance de l'étranger.

Orange Les associations sont légalement autorisées à recevoir des financements de l'étranger au moyen d'un simple régime de notification, mais les autorités ont strictement contrôlé l'accès aux financements étranger de certaines d'entre elles en pratique.

Rouge Une autorisation préalable des autorités fut nécessaire lorsque toute association a souhaité

recevoir des financements en provenance de l'étranger.

Autres éléments

Au regard des évolutions légales (y compris les lois sur le terrorisme, lois criminalisant l'assistance aux migrants...) et factuelles (d'un point de vue quantitatif (nombre d'associations visées) et qualitatif (i.e. identification des groupes visés)) depuis 2007 :

Vert Les autorités ont développé un cadre favorisant la libre expression de (toute) la société civile.

Orange Du fait de restrictions ciblées, des groupes spécifiques n'ont pu jouir pleinement de leur droit à la liberté d'association.

Rouge D'autres lois (telles que la loi sur l'état d'urgence, la loi anti-terroriste, la loi sur les publications...) ont empêché (toutes) les associations de mettre en œuvre librement leurs activités.

Les indicateurs, qui renvoient à toute donnée pertinente permettant de mesurer les résultats et les effets d'une action, ont légèrement évolué depuis le début du projet, en 2007, dans le but d'être le plus précis et le plus pertinent possible. Les indicateurs doivent en effet être adaptés au contexte dans lequel ils ont vocation à être utilisés afin d'éviter les erreurs et/ou les malentendus (par exemple, une augmentation des plaintes dans les pays du Sud et l'Est de la Méditerranée pourrait être interprétée négativement ou positivement en tant qu'amélioration du système judiciaire, alors que cela serait nécessairement un signal négatif en Europe où le système judiciaire est stable depuis longtemps).

Le premier rapport du REMDH sur la liberté d'association, publié en 2007, a constitué en la rédaction d'une base (« *benchmark* ») examinant, de manière approfondi la législation – et, dans une moindre mesure la pratique – relative à la liberté d'association dans les 11 pays de la région euro-méditerranéenne. Adoptant une approche essentiellement descriptive, elle visait à offrir aux associations actives sur le terrain un outil de travail au service de leurs actions en matière de liberté associative. Chacun des 6 critères adoptés (existence d'associations indépendantes, autorisation préalable lors de l'enregistrement de l'association, procédure de dissolution des associations, ingérence des autorités administratives dans les activités des ONG, accès aux financements étrangers et autres éléments impactant la liberté d'association

(par exemple, législation en vigueur sur l'état d'urgence) permettait de faire la distinction entre un système de liberté (pour les pays dans lesquels la situation d'ensemble est satisfaisante : peu ou pas d'infractions graves aux normes et standards reconnus au plan international) et un régime de contrôle ou de répression (pour les pays dans lesquels la situation d'ensemble n'est pas satisfaisante : non-respect des normes et standards reconnus au plan international, ou nombreuses violations de ces normes et standards).

En 2008, conscient du fait que les autorités administratives peuvent, en pratique, appliquer restrictivement, voire détourner, la loi en vigueur, le Groupe de travail a davantage porté son attention sur la pratique des autorités administratives et a développé les 6 critères susmentionnés dans ce sens (par exemple, la question fut posée de savoir si entre le 1er septembre 2007 et le 1er septembre 2008, les groupes qui avaient souhaité fonder une association avaient obtenu facilement leur récépissé d'enregistrement/avaient fait face à un refus ou à des retards imposés par les autorités ?). Trois nouveaux critères furent en outre ajoutés aux indicateurs de 2007 : a) de nouvelle(s) législation(s) ont-elles été adoptées en 2007-2008 ; dans l'affirmative, sont-elles en conformité avec le droit international ? b) l'état de la liberté d'association a-t-il fait l'objet d'un examen par les instances internationales ; dans l'affirmative, quel en a été le résultat ? c) la liberté de réunion est-elle respectée. Les résultats faisaient apparaître non plus deux, comme en 2007, mais trois niveaux de classification : 1) les systèmes de liberté ; 2) les régimes de contrôle ; et 3) les régimes de répression. Bien que plus précis dans son analyse, le GT a toutefois fait face à des difficultés lors de la phase d'évaluation de la situation dans les 11 pays méditerranéens, attestant que le défi principal des indicateurs de la troisième Revue serait, dans ce contexte, d'assurer l'équilibre entre évaluation de la législation et de la pratique.

En 2009, le Groupe de travail a décidé de revenir aux 5 critères du premier rapport (les 6 critères de 2007 moins la catégorie relative à l'existence d'associations indépendantes ; critère jugé peu pertinent du fait qu'hormis la Libye, tous les pays du pourtour méditerranéen comptent une société civile indépendante). Les 3 critères supplémentaires développés en 2008 s'étant en outre intégrés aux 5 critères de départ (les catégories « nouvelle législation » et « évaluation par les instances internationales » furent intégrées, selon la pertinence, sous l'une ou l'autre des cinq catégories ; tandis que la « liberté de réunion » fut

intégrée au sein de la catégorie « ingérence des autorités »).

Ce quatrième Rapport visant à la fois à documenter les événements liés à la liberté d'association intervenus depuis la publication du dernier Rapport du REMDH, en décembre 2009, en même temps qu'à analyser les grandes tendances de progrès et de reculs de la liberté d'association observées depuis la publication du premier Rapport du REMDH, en décembre 2007, les indicateurs développés cette année ont pour mission : 1) d'assurer un équilibre entre la législation du droit d'association et la pratique sur le terrain ; 2) d'établir des critères d'avancements et de reculs de la liberté

d'associations depuis 2007. L'évaluation de 2010 doit se lire à la lumière des résultats publiés depuis 2007, dans la mesure où elle a pour but de faire apparaître les grandes tendances de progrès et de reculs sur les trois dernières années.

2007-2010	Enregistrement des associations	Dissolution	"Ingérence / Campagne de harcèlement"	Accès aux financements étrangers	Autres éléments
LIBYE					
SYRIE					
EGYPTE					
ALGÉRIE					
JORDANIE					
TERRITOIRES PALESTINIENS					
TUNISIE					
ISRAËL					
LIBAN					
TURQUIE					
MAROC					

INDICATEURS

Algérie



*Manifestation du personnel médical algérien devant
le Ministère de la santé pour demander de meilleures
conditions de travail,
Alger, 2010.
par Fayez Nureldine/AFP/Getty Images*

INTRODUCTION

Le droit à la liberté d'association en Algérie, a connu, au cours des trois dernières années, une tendance persistante à la limitation, que ce soit le fait de restrictions lors de la formation ou de la vie des associations, ou de restrictions au droit de réunion pacifique. Les lignes rouges vont des activités traitant de la politique de réconciliation nationale, y compris la question des disparitions forcées, aux droits des syndicats professionnels, qui aboutit à une vie associative affaiblie. Par ailleurs, la loi sur l'état d'urgence en vigueur depuis 1992 met en danger les garanties constitutionnelles des libertés d'association, d'expression et d'assemblée car le gouvernement a le plus souvent invoqué la loi martiale pour réprimer ces droits¹.

Le Ministère de l'Intérieur a annoncé en 2008 que la loi relative aux associations ferait l'objet d'un examen destiné à l'améliorer par des amendements législatifs. Pourtant, au moment de la rédaction du présent rapport (juin 2010), cet examen n'a toujours pas eu lieu.

I – Formation des Associations

La Constitution consacre le droit d'association et la loi n° 90-31 du 4 décembre 1990 relative aux associations respecte en théorie les droits inscrits dans les traités internationaux, en permettant à l'association de déposer une simple déclaration de constitution auprès de l'autorité locale (la wilaya), qui lui délivre alors un récépissé reconnaissant la demande d'enregistrement. La loi confère toutefois à l'État le pouvoir de refuser, par décision judiciaire, l'autorisation de constitution à une association si celle-ci est réputée avoir été « *fondée sur un objet contraire au système institutionnel établi* », « *à l'ordre public* » ou « *aux bonnes mœurs*² ».

Dans la pratique, les autorités ont, depuis 2007, délivré les récépissés au cas par cas, se conformant aux directives du gouvernement, qui n'a pas saisi les tribunaux compétents des cas de refus mais s'est plus généralement abstenu de répondre. Sans le récépissé, une association n'a pas de statut juridique et ne peut donc ni ester en justice, ni ouvrir un compte en banque, ni solliciter une aide financière.

Les organisations qui cherchent à faire la lumière sur les cas de disparitions forcées survenus au cours de la guerre civile des années 1990 n'ont reçu aucune réponse à leurs demandes d'enregistrement. SOS Disparus a déposé plusieurs demandes auprès de la wilaya et du Ministère de l'Intérieur, mais n'a reçu, jusqu'à aujourd'hui, aucune réponse. Malgré ses difficultés financières et les actes de harcèlement auxquels elle doit parfois faire face aux mains des forces de sécurité – l'incident le plus récent s'étant produit à l'été 2010, lorsque les forces de sécurité ont dispersé par la force, plusieurs semaines consécutives, leur rassemblement hebdomadaire³ –, l'organisation a pu certifier plus de 5 000 cas de disparitions forcées jusque-là non élucidés et a organisé de nombreuses manifestations qui sont habituellement tolérées mais dont certaines sont parfois interrompues par les forces de l'ordre. Une nouvelle organisation, Michael (Flamme) pour les enfants des disparus, a été mise sur pied en mai 2009. En janvier 2010, elle n'avait toutefois toujours pas reçu de réponse à sa demande d'enregistrement.

La loi sur les associations prévoit également une procédure de notification pour tout changement apporté au bureau exécutif d'une association, laquelle procédure doit donner lieu à la remise d'un récépissé. Les associations concernées ont cependant régulièrement fait face aux mêmes difficultés que celles subies pendant la procédure d'enregistrement, en contrariété avec les normes internationales. Ainsi, à la date de rédaction du présent rapport (juin 2010), la Ligue

1 U.S., « 2009 Country Report on Human Rights Practices, Algeria », <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/nea/136065.htm>

2 L'article 7 de la loi no 90-31 établit qu'une association est régulièrement constituée après dépôt de la déclaration de constitution auprès de l'administration de la province (wilaya) où se trouve son siège (pour les associations locales) ou auprès du ministère de l'intérieur (pour les associations à vocation nationale). L'autorité compétente doit délivrer un récépissé d'enregistrement au plus tard 60 jours après le dépôt du dossier de l'association, à défaut de quoi l'association est réputée être enregistrée conformément à la loi ; voir REMDH, La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne, 2009, p. 17.

Le site internet du Ministère de l'Intérieur énumère 962 associations nationales, dont sept qui se consacrent à la défense et la protection des droits de l'Homme, ainsi que 77 361 associations locales ; voir <http://www.interieur.gov.dz/Associations/frmltem.aspx?html=2>.

3 Voir « CFDA : Nouvelle répression du rassemblement à Alger » http://fr.euromedrights.org/index.php/news/member_releases/3942.html

algérienne de défense des droits de l'Homme (LADDH) n'avait toujours pas obtenu le récépissé de notification relatif au renouvellement de son bureau en novembre 2007, laissant de fait la nouvelle direction dans une situation d'illégalité.

Il n'existe aucun obstacle légal à la création d'organisations par les femmes ou à leur participation à de telles organisations, et l'histoire du militantisme féminin en Algérie, remontant aux années de la guerre d'indépendance, est abondamment attestée. Les femmes ont atteint des postes de leadership dans différents types d'ONG et sont généralement bien acceptées de la part du public⁴. Cependant, les femmes restent toutefois sous-représentées au Parlement, où elles ne représentent que 5,2 % des membres de la Chambre haute et 7,2 % des députés de l'Assemblée populaire nationale⁵.

II – Vie des Associations

Un décret émis en 2000 interdit toute manifestation sur la voie publique, et le décret n° 92-44, qui a établi l'état d'urgence en 1992, autorise le ministre de l'Intérieur et le gouverneur local (wali) à fermer temporairement l'accès à tout espace public de rencontre et à interdire tout rassemblement ou toute manifestation susceptible de troubler l'ordre public et la paix.

En mai 2008, dans le cadre de l'Examen Périodique Universel du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, le gouvernement de l'Algérie avait accepté de se conformer à une recommandation l'incitant à examiner les effets de l'état d'urgence sur l'exercice des libertés fondamentales⁶. Il ne s'est toutefois produit aucune amélioration en ce qui a trait au droit d'assemblée pacifique des associations depuis, et la tendance visant à bloquer certaines manifestations de protestation s'est maintenue.

En mai 2010, par exemple, la police a bloqué un petit rassemblement organisé devant les bureaux de la télévision d'État appelant à respecter la liberté de la presse. Les policiers ont brièvement détenu quatre organisateurs de la manifestation au motif qu'ils avaient incité un attroupement susceptible de « troubler la

tranquillité publique⁷ ».

En avril 2010, la police a empêché un groupe de proches des victimes de disparitions forcées de présenter une plainte au Ministère de la Justice⁸. Le même mois, elle a également empêché la tenue d'une marche de célébration amazighe destinée qui commémorait le trentième anniversaire du « Printemps berbère », au cours duquel des Berbères avaient manifesté pour la reconnaissance de leur langue et leur culture⁹.

En juillet 2009, les forces de sécurité ont empêché que ne se tienne un débat public sur la question de la réconciliation nationale¹⁰. Au cours de l'été 2010, les associations de familles de disparu(e)s ont été, à de multiples reprises, vigoureusement empêchées de tenir leur pacifique rassemblement hebdomadaire¹¹. En 2007, un séminaire consacré lui aussi à la question de la vérité et de la réconciliation, organisé par des ONG algériennes et internationales, avait également été interdit.

Les défenseurs des droits de l'Homme ont également été la cible de harcèlement administratif ou judiciaire. Cherifa Kheddar, présidente de l'association Djazairouna et fonctionnaire dans la wilaya de Blida, a été soumise à des pressions constantes à son travail en raison de ses activités associatives, en rapport avec la politique nationale de réconciliation. En mai 2010, elle a été menacée d'expulsion de son logement de fonction¹².

Des mesures répressives ont également touchées les syndicats, dont le Conseil national des enseignants contractuels. Récemment, en mai 2010, le préfet de la wilaya d'Alger a ordonné la fermeture d'un des derniers espaces de réunion encore disponibles. La Maison des syndicats, gérée par le Syndicat national autonome des personnels de l'administration publique (SNAPAP), a été fermée au motif qu'elle avait été utilisée pour y tenir des réunions non autorisées et qu'elle avait été transformée en un lieu de rencontres de jeunes filles et de jeunes

7 Human Rights Watch (HRW), « Le gouvernement doit cesser de réprimer les manifestations », 3 mai 2010, <http://www.hrw.org/fr/news/2010/05/03/alg-rie-le-gouvernement-doit-cesser-de-r-primer-les-manifestations>

8 CFDA, « Les familles de disparus malmenées, la constitution algérienne bafouée », http://fr.euromedrights.org/index.php/news/member_releases/3810.html

9 HRW, « Letter to Minister of Interior Zerhouni on the right to freedom of assembly », 3 mai 2010, <http://www.hrw.org/en/news/2010/05/03/letter-minister-interior-zerhouni>

10 Le Collectif des familles de disparus (CFDA), SOS Disparus et les associations de victimes du terrorisme Djazairouna et Somoud.

11 Voir Amnesty, Observatoire, REMDH, « Ne réduisez pas au silence les familles des disparus appelant à la vérité », 13 août 2010, http://fr.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/61/3940.html

12 Voir aussi REMDH, La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne, 2009, p. 20 : http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

hommes, et qu'elle contribuait dès lors à troubler l'ordre public¹³. La Maison des syndicats est un endroit privé où les associations et syndicats indépendants pouvaient se réunir sans devoir obtenir l'autorisation préalable du gouvernement. Elle a été fermée deux jours avant la tenue du Forum syndical maghrébin¹⁴.

Les autorités algériennes ont en outre restreint les activités de certaines organisations étrangères. La Fondation Friedrich Ebert (FES) a dû réduire le nombre de rencontres avec les associations et les syndicats après que le secrétaire général de l'Union générale des travailleurs algériens (l'UGTA, un syndicat officiel et autorisé) l'ait accusée d'abuser de ses privilèges dans le cadre d'un programme de rencontres et de débats en septembre 2008¹⁵.

III – Dissolution des Associations

Selon la loi¹⁶, la dissolution d'une association peut se faire par voie judiciaire à la demande d'une autorité compétente et/ou si est jugé que les activités de l'association contreviennent aux lois en vigueur ou ne s'accordent pas avec les activités prévues dans ses statuts. Aucun cas de dissolution d'association n'a été rapporté ces dernières années.

13 AlgeriaWatch, Communiqué du SNAPAP, 15 mai 2010, http://www.algeria-watch.de/fr/article/pol/syndicat/com_snapap_fermeture_maison.htm

14 Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme, « Fermeture des locaux de la Maison des syndicats », 18 mai 2010, <http://www.fidh.org/Fermeture-des-locaux-de-la-Maison-des-syndicats>

15 Entrevue téléphonique avec un membre de la LADDH. Voir aussi REMDH, La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne, 2009, p. 19, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

16 Article 32 de la loi n° 90-31 (1990).

Algérie

RECOMMANDATIONS

Au regard de la situation politique et du cadre général démocratique et des droits de l'Homme:

- Mettre un terme à la loi sur l'état d'urgence qui restreint arbitrairement les libertés d'association et de réunion.
- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par l'Algérie.
- Mettre en œuvre les recommandations du Conseil des Droits de l'Homme dans le cadre de l'Examen Périodique Universel et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies et des autres organes pertinents en la matière, y compris le Comité CEDAW.

Au regard de la législation et de la pratique relatives aux associations:

- Tel qu'annoncé en 2008, s'assurer que tout amendement à la Loi 90-31 de 1990 est conforme aux standards internationaux relatifs à la liberté d'association, en particulier:
 - S'assurer que les associations puissent se former sur simple notification de leur existence aux autorités, sans avoir besoin d'une autorisation préalable. Remettre systématiquement et immédiatement un récépissé de dépôt des statuts de l'association.
 - Garantir un recours effectif et dans des délais raisonnables aux associations qui se sont vues refuser l'enregistrement de la part de l'autorité administrative.
 - Supprimer la peine d'emprisonnement pour les dirigeants d'associations non approuvées, suspendues ou dissoutes qui poursuivent leurs activités (art. 45), cette mesure étant contraire à l'esprit du système déclaratif.
 - Modifier l'article 28 afin de permettre aux associations d'accepter des subventions étrangères sans l'autorisation préalable des autorités.
- Abroger toute législation interdisant de manifester sur la voie publique et mettre fin à toute pratique empêchant la société civile de se rassembler et d'exprimer pacifiquement son opinion.
- Modifier les articles 144 à 148 du Code pénal qui traitent du délit de diffamation, de même que l'article 46 de la loi 06-01 du 27 février 2006 qui érige en infraction tout écrit ou déclaration qui dénonce les actes criminels perpétrés par les agents de l'État au cours des années 90.

Au regard de l'environnement requis pour le développement durable de la société civile»

- Mettre en place des politiques publiques encourageant le dialogue entre les autorités publiques et les acteurs associatifs.
- Impliquer la société civile dans les prises de décision concernant les politiques d'intérêt public.
- Promouvoir la participation égale des femmes et des hommes dans les associations de la société civile et au sein des institutions publiques.

Egypte



*Percepteurs d'impôts manifestant pour de meilleures conditions salariales, le Caire, 2007.
par Hossam Hamalawy*

INTRODUCTION

Ces trois dernières années, le droit à la liberté d'association en Égypte est resté soumis à diverses restrictions légales visant notamment la formation des associations, ainsi que l'exercice de leurs activités et leur dissolution. Il est même à craindre que la situation ne régresse encore davantage à l'avenir car certaines fuites parues dans la presse nationale font état d'un projet de loi sur les associations qui, s'il était adopté en l'état, aura pour effet d'imposer de sévères restrictions à l'encontre de la société civile¹. A cela s'ajoutent une campagne de dénigrement contre les défenseurs des droits de l'Homme dans les médias affiliés à l'État ainsi que des déclarations officielles qui énoncent de nouvelles restrictions visant les activités des associations de promotion des droits humains.

Le moment choisi pour ces nouvelles mesures semble avoir été guidé, tout au moins en partie, par le désir de tenir les militants des droits de l'Homme à l'écart des élections législatives et des présidentielles qui doivent se tenir respectivement en novembre 2010 et en septembre 2011. Certaines ONG se sont déjà plaintes de ne pas avoir reçu la permission d'observer l'élection de mi-parcours des membres de la chambre haute du parlement en juin 2010².

Au cœur de toutes ces restrictions qui entravent continuellement l'action des associations se trouve l'appareil de la sécurité d'État dont l'approbation – légalement délivrée par le Ministère de la Solidarité sociale – est essentielle pour que les ONG puissent s'enregistrer, recevoir des fonds et mener d'autres aspects de leurs activités, bien que la loi ne prévoient aucun rôle pour lui (voir exemples infra³). Selon un rapport préparé conjointement par 16 ONG, publié en décembre 2009 avant l'Examen Périodique Universel de l'Égypte, dans les faits, le Ministère de la Solidarité sociale est tout simplement devenu le point de contact entre les ONG et les services de sécurité. Le même rapport indique également que l'état d'urgence, sans cesse renouvelé, continue de porter atteinte aux dispositions d'une loi pourtant déjà restrictive à l'excès⁴.

I- Formation des Associations

La loi n° 84 de 2002⁵ relative aux associations exige de celles-ci qu'elles s'enregistrent auprès du Ministère de la Solidarité sociale, qui doit donner sa réponse dans les 60 jours. Au cours des trois dernières années, les associations ont continuellement éprouvé des difficultés, notamment en raison des restrictions, au nom de la sécurité, frappant les organisations qui œuvrent dans le domaine des droits politiques ou sociaux. Certaines en sont venues à s'enregistrer comme cabinets d'avocats ou comme entreprises civiles, et un certain nombre d'organisations de défense des droits

1 Version arabe du projet de loi publiée par Al-Dostor le 7 mars 2010, <http://dostor.org/politics/egypt/10/march/7/8677>. Des fuites parvenues aux médias en 2009 faisaient également état de contrôles plus stricts.

2 Al-Dostor, « Des organisations poursuivent le conseil supérieur des élections pour les avoir empêchées d'observer les élections dont on s'attendait qu'elles soient largement truquées » (article en arabe), le 31 mai 2010, <http://www.dostor.org/politics/egypt/10/may/31/17846>. L'Organisation égyptienne pour les droits de l'Homme a révélé par la suite que le tribunal administratif avait rendu un jugement qui lui était favorable, <http://ar.eohr.org/?p=1045>

3 Entrevues avec des représentants de plusieurs associations, juin et juillet 2010 ; également, rapports antérieurs – voir par exemple REMDH, Quelles libertés pour les associations dans la région euro-méditerranéenne ? Rapport de suivi, 2008, p. 24, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3452.html.

4 Le rapport a été préparé par les organisations suivantes : (1) l'Institut d'études des droits de l'Homme du Caire ; (2) le Centre Al-Nadim pour le traitement et la réadaptation psychologique des victimes de la violence ; (3) l'Institut Andalus d'études sur la tolérance et le non-violence ; (4) l'Organisation arabe réforme pénale ; (5) l'Association d'aide juridique pour les droits de l'Homme ; (6) le Groupe d'aide juridique pour les droits de l'Homme ; (7) le Centre juridique Hesham Mubarak ; (8) le Centre terrien pour les droits de l'Homme ; (9) le Centre de recherches Femme Nouvelle ; (10) le Réseau arabe pour l'information relative aux droits de l'Homme ; (11) le Centre des services syndicaux et ouvriers ; (12) l'Association égyptienne pour la promotion de la participation communautaire ; (13) l'Initiative égyptienne pour les droits individuels ; (14) le Centre des droits de l'Homme pour l'aide aux prisonniers ; (15) l'Association pour la liberté de pensée et d'expression ; (16) le Centre égyptien des droits économiques et sociaux. Voir <http://www.cihrs.org/English/NewsSystem/Articles/2520.aspx>

5 On peut consulter le texte de la loi (en arabe ou en anglais) sur le site d'ICNL (International Center for Not-for-Profit Law), <http://www.icnl.org/knowledge/library/showRecords.php?country=Egypt&subCategory=1>

de l'Homme ont donc pu agir au cours des trois dernières années⁶.

Les refus du Ministère de la Solidarité sociale sont susceptibles d'appel. La magistrature s'est, à ce titre, avérée très soucieuse de son indépendance et joue un rôle important dans la vie associative. Plusieurs associations ont remporté nombre de jugements ces trois dernières années, tant devant les tribunaux administratifs que devant les tribunaux civils. La Maison syndicale d'aide aux travailleurs (CTUWS), un organisme qui se consacre à la promotion des droits des syndicats et des travailleurs, est un exemple probant. Invoquant des motifs liés à la sécurité⁷, le Ministère de la Solidarité sociale avait refusé d'enregistrer le CTUWS et avait ordonné que ses bureaux soient fermés à la fin de 2007. L'association a interjeté appel et, le 30 mars 2008, le tribunal administratif a rendu un jugement qui lui était favorable⁸.

Bien que le droit d'association des femmes ne fasse pas l'objet de restrictions légales additionnelles, de récentes enquêtes ont révélé que la moitié des 408 ONG examinées à travers le pays ne comptaient pas de femmes au sein de leurs conseils de direction, tandis que 25 % de ces organisations avaient une ou deux femmes occupant des postes de direction⁹. Certains groupes de défense des droits ont toutefois indiqué qu'ils intégraient aujourd'hui, de plus en plus, la dimension genre dans leurs structures et leurs postes de direction¹⁰.

II – Vie des Associations

La loi exige des associations qu'elles obtiennent l'approbation du gouvernement pour la tenue d'assemblées publiques, les candidatures pour les postes de direction, les décisions prises par les membres de direction, les nouvelles activités, les dépenses, les déplacements, les invitations à l'étranger ou les publications. Or, les événements ont suivi une certaine

tendance ces trois dernières années : les autorités ont refusé d'autoriser certaines activités ou ont révoqué à la dernière minute des autorisations déjà données, le plus souvent en vertu d'ordonnances de sécurité non divulguées.

Ainsi, le Programme arabe pour les militants des droits de l'Homme n'a pu réserver une salle de conférence pour un colloque sur le Soudan et le Darfour en mai 2010. La conférence de la Fondation One World sur l'observation de la performance du parlement, qui devait avoir lieu en juillet 2009, a-t-elle été annulée à la dernière minute, tandis qu'en juillet 2008, un séminaire organisé par la Fondation Femme Nouvelle, qui devait se tenir dans une ville près du Caire, a également été annulé.

Par ailleurs, l'état d'urgence interdit le rassemblement de plus de cinq personnes sans l'autorisation préalable des services de sécurité, ce qui empêche les associations d'agir librement et d'étendre leur rayonnement. Lorsque l'état d'urgence a été prolongé en mai 2010, le gouvernement s'est engagé à en limiter l'application aux personnes soupçonnées de terrorisme ou impliquées dans des affaires de drogue, mais au moment de rédiger ces lignes, la réalité n'a pas encore rejoint la promesse.

Depuis le début de l'année 2010, les autorités ciblent la collaboration entre les ONG et les mouvements sociaux, lesquels sont en pleine expansion¹¹ et ont organisé régulièrement des manifestations et des grèves très médiatisées pour revendiquer de meilleures conditions de travail. Au début 2010, par exemple, pour la deuxième fois en un an, les services de sécurité ont détenu le coordonnateur du CTUWS, Kamal Abbas, à l'aéroport du Caire et l'ont remis en liberté juste à temps pour qu'il puisse prendre son vol, au mépris de son droit à la liberté de mouvement. Plusieurs autres organisations qui collaborent avec le mouvement social – tels la Fondation Femme Nouvelle (NWF) et le Centre égyptien pour les droits économiques et sociaux (ECESR) – sont soumises à une surveillance étroite de la part des services de sécurité¹² et ont été la cible de campagnes de dénigrement. Le 22 mai 2010, un article paru dans *Al-Ahram*, le quotidien proche du pouvoir, a accusé ces organisations et tous les défenseurs des droits de l'Homme en général de poursuivre des objectifs politiques et de vouloir s'enrichir auprès de sources étrangères, citant en exemple une série de rencontres organisées par le REMDH entre des défenseurs égyptiens et le Conseil de l'Europe et

6 Entrevues avec un certain nombre de militants de groupes qui s'intéressent aux droits sociaux et politiques, mai-juillet 2010.

7 L'article 11 de la loi relative aux associations interdit toute participation des organisations aux activités politiques ou syndicales, qui sont réservées aux partis politiques ou aux syndicats.

8 Parmi d'autres exemples de demandes d'enregistrement qui ont été rejetées pour des raisons de sécurité, on peut mentionner celles de l'Association pour les opinions alternatives sur les droits de l'Homme et le développement et l'organisation Anciens Égyptiens pour les droits de l'Homme. Voir le rapport du Forum des organisations autonomes de droits de l'Homme en Égypte, p. 3, 9 juin 2010, <http://www.anhri.net/?p=7251&page=3> (en arabe).

9 REMDH, La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne, Rapport de suivi, 2009, p. 26, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html

10 Entrevues téléphoniques avec plus de trois militants appartenant à diverses organisations, mai et juin 2010.

11 Ce mouvement prend la forme d'activités qui, de plus en plus, sont organisées par les syndicats autonomes mais qui au départ émanaient de groupes spontanés réclamant une amélioration des conditions de travail. En général, ces activités ont été davantage tolérées que les manifestations en faveur des réformes.

12 Entrevues avec des représentants de NWF et d'ECESR, 1er juin 2010.

le Parlement européen¹³. Une semaine plus tard, le magazine quotidien progouvernemental *Rosa el-Youssef* publiait un article similaire¹⁴.

III – Dissolution des Associations

Jusqu'en 2007, la dissolution des associations était effectuée par le Ministère de la Solidarité sociale, mais elle devait être suspendue si elle était contestée par un tribunal. En juillet 2007, le Ministère a adopté un amendement à la loi relative aux associations permettant désormais d'exécuter l'ordonnance de dissolution sans délai, ce qui est contraire aux normes internationales, en particulier à l'article 22.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Peu après l'adoption de cet amendement, le gouvernement a pris la décision de dissoudre l'Association pour les droits de l'Homme et l'aide juridique (AHRLA), qui jouait un rôle actif dans la lutte contre la torture depuis 13 ans. Bien plus tard, le tribunal administratif a rejeté la décision de dissolution¹⁵, ce qui a permis à l'association de poursuivre ses activités, quoique le Ministère de la Solidarité sociale enfrenne son travail.

En mai 2009, l'Organisation égyptienne pour les droits de l'Homme (EOHR) a reçu du Ministère de la Solidarité sociale un avis l'avertissant de sa dissolution prochaine au motif qu'elle aurait entrepris un projet avant que la subvention reçue de l'étranger n'ait été approuvée. Le gouvernement a cependant dû faire marche arrière à la suite d'une campagne internationale de solidarité en faveur de l'EOHR¹⁶.

IV – Participation de la société civile aux prises de décision publique (y compris celle relative à la nouvelle loi sur les ONG)

S'agissant de la participation des associations au processus de décision sur les questions d'intérêt général, le gouvernement a organisé une série de rencontres afin de consulter les ONG en préparation de l'Examen Périodique Universel du Conseil des droits de l'Homme, mais ces rencontres sont davantage perçues par la société civile comme une tentative de la part du gouvernement de diluer les critiques de la communauté internationale sur ses actions dans le domaine des droits de l'Homme. Elles n'ont, pour l'heure, débouché sur aucune amélioration de la situation des droits humains en Égypte¹⁷.

Ainsi, le gouvernement n'a, pour l'instant, pas tenu compte des recommandations des ONG lors de la rédaction du nouveau projet de loi relatif aux associations, et ce, bien qu'il ait promis de le faire au cours de l'Examen Périodique Universel de novembre 2009¹⁸.

Si la version du projet de loi publiée dans le quotidien *Al-Dostor* est adoptée, la loi conférerait à l'État un rôle accru en obligeant les associations à adhérer à la Fédération générale des associations civiques (GFCA), un organisme semi-étatique qui serait alors chargé de superviser tous les aspects de la vie associative, plutôt que de jouer un rôle consultatif, comme c'est le cas en vertu de la loi actuelle¹⁹. De plus, la nouvelle loi criminaliserait toute organisation qui n'est pas enregistrée comme association mais qui exerce néanmoins des activités associatives²⁰. Cette disposition s'appliquerait à un nombre non négligeable d'organisations de défense des droits de l'Homme²¹ qui ont décidé de se constituer en

17 Voir <http://www.anhri.net/?p=7145>

18 REMDH, « EU-Egypt Association Council: The EU Should Call on the Egyptian Government to Respect Freedom of Association », 21 avril 2010, http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4271.html

19 Les articles suivants du projet de loi témoignent de l'ampleur du rôle de supervision conféré à la GFCA : les articles 5 et 6 sur l'enregistrement des ONG ; l'article 9 sur la portée du travail des ONG ; l'article 17 sur le système de comptabilité unifié ; l'article 18 sur les détails relatifs aux comptes de banque ; l'article 23 sur les ordres du jour et les procès verbaux des assemblées générales ; l'article 30 sur l'approbation des candidats aux postes de direction ; l'article 33 sur les décisions de l'assemblée générale et du conseil de direction ; l'article 35 sur la dissolution des ONG ; l'article 75 sur les sanctions.

20 L'article 3 du préambule du projet de loi, ainsi que l'article 72a. Le projet de loi prévoit une peine d'emprisonnement de six mois au maximum et/ou le versement d'une amende pour toute entité de quelque nature que ce soit qui exerce les activités d'une association sans « se conformer aux dispositions de la présente loi ».

21 On trouve ici, notamment, des organisations de promotion des droits de l'Homme renommées comme le Centre législatif Hisham Mubarak, l'Association pour la liberté de pensée et d'expression et le Centre égyptien pour les droits économiques et sociaux.

13 Voir le quotidien *Al-Ahram*, <http://www.ahram.org.eg/174/2010/05/22/12/21417.aspx> (en arabe).

14 Voir les critiques adressées à l'encontre du CTUWS et de l'ECESR en relation avec les grèves des travailleurs et les financements, <http://www.rosaonline.net/Daily/News.asp?id=65493> (en arabe).

15 FIDH, « Egypt: AHRLA finally authorised to be officially re-registered », 29 octobre 2008, <http://www.fidh.org/EGYPT-AHRLA-finally-authorized-to-be-officially>.

16 CIHRS, rapport annuel, 2009, p 122.

cabinets d'avocats ou en entreprises civiles afin d'éviter d'être assujetties à la loi restrictive qui s'applique aux ONG²².

Certaines déclarations officielles du président de la GFCA, Abdel-Aziz Hegazi, illustrent les dangers qui se cachent derrière le nouveau projet de loi. Lors d'un colloque consacré au rôle de la société civile qui a eu lieu en Égypte en juillet 2010, M. Hegazi a affirmé que les organisations de défense des droits de l'Homme s'opposaient au projet de loi parce qu'elles préfèrent des règles de financement désordonnées (il a utilisé l'expression arabe *sadah madah*) afin de pouvoir obtenir des fonds de plusieurs sources à la fois²³. Dans une entrevue accordée au quotidien *Al-Akhbar* en mai 2010, M. Hegazi a déclaré que « l'ère de l'aide étrangère aux droits de l'Homme est révolue » et que l'aide serait plutôt acheminée vers des projets de développement. Il a également souligné que l'approbation des services de sécurité lors de la phase de la formation des associations était « une nécessité nationale²⁴ ».

Le projet de loi pourrait être déposé au parlement à la fin de 2010 ou au début de 2011.

22 REMDH, La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne, 2007, p. 28, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2007/3444.html.

23 L'article 17 du projet de loi exige que les associations adoptent un système de comptabilité unifié. Voir Al-Masry Al-Youm, « Abdel-Aziz Hegazi : les organisations de défense des droits de l'Homme souhaitent un régime de financement désordonné », par Yasser Shamis, 14 juillet 2010, <http://www.almasry-alyoum.com/article2.aspx?ArticleID=262455&IssueID=1831>

24 Al-Akhbar, « M. Hegazi : Nous ne permettrons pas la présence du chaos dans la société civile », entrevue de Abdel Wahab Wahid, 10 mai 2010.

Egypte

RECOMMANDATIONS

Au regard de la situation politique et du cadre général démocratique et des droits de l'Homme:

- Mettre un terme à la loi sur l'état d'urgence, en vigueur depuis 1981, qui restreint arbitrairement les libertés d'association et de réunion.
- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par l'Egypte.
- Mettre en œuvre les recommandations du Conseil des Droits de l'Homme (en particulier, la recommandation EPU qui invite le gouvernement égyptien à « *poursuivre les efforts visant à réformer à court terme la loi no 84/2002 en vue d'établir une procédure de création d'ONG qui soit souple et rapide et qui ne soit pas soumise à la discrétion de l'administration* »). Tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations unies en la matière, y compris le Comité CEDAW.

Au regard de la législation et de la pratique relatives aux associations:

- Rejeter le projet de loi sur les ONG publié dans la presse, et amender la loi N° 84 de 2002 sur les ONG et rédiger de nouvelles dispositions, après consultation de toutes les parties concernées pour se conformer aux standards internationaux relatifs à la liberté d'association, et en particulier :
 - Le droit de fonder une association sur simple notification, sans avoir besoin d'une autorisation préalable.
 - Reconnaître aux associations le droit de choisir librement leurs domaines d'activité.
 - Reconnaître aux associations le droit de former des unions thématiques et régionales, et le droit de participer à des réseaux ou à des alliances en vue d'un objectif commun, au niveau national, régional et international. L'appartenance à la Fédération générale des ONG ne devant cependant pas être obligatoire.
 - Mettre fin aux ingérences des autorités dans les réunions des associations.
 - Les affaires internes d'une association devraient être gérées uniquement par son conseil d'administration, et le suivi extérieur devrait être placé sous la seule autorité de la justice. La Fédération générale de ONG ne devrait pas être autorisée à contrôler les affaires internes des associations.
 - Reconnaître le droit des associations à recevoir des fonds venant de sources nationales ou étrangères sans autorisation préalable. Par souci de transparence et pour assurer le respect de la loi, les associations devraient simplement notifier ce type de transactions aux autorités compétentes.
- Mettre un terme aux actes d'intimidation contre les militants de la société civile et les défenseurs des droits de l'Homme, et leur fournir une protection juridique, pour leur permettre de mener leurs activités sans interférence.

Au regard de l'environnement requis pour le développement durable de la société civile:

- Etablir une nouvelle relation institutionnelle avec les associations de la société civile, fondée sur la transparence, sur l'impartialité de l'Etat et sur une loi relative aux associations dûment amendée.
- S'assurer, grâce à un mécanisme consultatif adéquat, que la société civile contribue à la prise de décision en ce qui concerne les politiques publiques.
- Promouvoir la participation égale des femmes et des hommes dans les associations de la société civile et au sein des institutions publiques.

sraël



*Manifestation contre l'expulsion de familles
palestiniennes à Sheikh Jarrah,
Jerusalem Est, mars 2010.
par Anne Paq/ Activestill*

INTRODUCTION

Depuis l'attaque militaire d'Israël contre Gaza fin 2008 et les élections du début 2009, qui ont amené au pouvoir un gouvernement et un parlement fortement conservateurs, le droit à la liberté d'association a subi des revers importants et les organisations des droits de l'Homme tendent désormais à être considérées comme des ennemis dont il faut réprimer les activités¹. Il s'agit bien d'un revirement par rapport à l'évolution prometteuse qui semblait se dessiner lorsque, en février 2008, le gouvernement avait, pour la première fois, présenté sa politique relative au secteur à but non lucratif et avait appelé à des consultations plus étroites avec la société civile².

En août 2010, quatre nouveaux projets de loi déposés à la Knesset, soutenus par des associations conservatrices et qui, s'ils sont adoptés, affaibliront gravement les organisations de défense des droits humains³.

En août 2010, la commission du droit et de la justice de la Knesset a approuvé en première lecture un projet de loi qui obligerait les ONG israéliennes à divulguer les sommes d'argent reçues directement ou indirectement de gouvernements étrangers et à publier les détails de ces financements dans leurs déclarations publiques et sur leur site Internet⁴. Ce projet de loi, qui s'inscrit en réaction au rapport Goldstone et au rapport controversé du groupe Breaking the Silence (« Rompre le silence » ; voir plus loin), a été déposé par sept députés de la Knesset à la suite d'une conférence avec des groupes conservateurs, NGO Monitor et l'Institut de stratégies sionistes. Dans sa version originale, le projet de loi comprenait des dispositions plus restrictives encore, et aurait exigé de toute organisation désireuse d'influencer l'opinion publique de s'inscrire auprès du Registrar des partis politiques, ce qui lui aurait fait perdre l'exonération d'impôt⁵ dont jouissent les associations à but non lucratif. Le projet dans sa version actuelle n'en renferme pas moins des conditions concernant la divulgation financière qui sont très strictes et très intrusives. De plus, le projet de loi, qui pourrait être adopté d'ici la fin de l'année, est discriminatoire et cible principalement les organisations de défense des droits de l'Homme qui dépendent en grande partie de l'aide reçue de gouvernements étrangers⁶.

En avril 2010, un groupe de 19 députés de la Knesset a déposé un amendement à la loi sur les associations, connu sous l'appellation de projet de loi sur la juridiction universelle, visant à interdire l'enregistrement ou à forcer la fermeture de toute ONG qui « fournit des renseignements à des entités étrangères ou est impliquée dans des poursuites judiciaires menées à l'étranger contre des représentants du gouvernement ou de Tsahal [l'armée israélienne] pour crimes de guerre ». Ce geste est intervenu au moment où des groupes de droite, notamment Im Tirtzu (« la deuxième révolution sioniste ») et NGO Monitor, entreprenaient une campagne contre les organisations de défense des droits

1 Voir le discours prononcé par M. Ishai Menuchin devant la sous-commission des droits de l'Homme du Parlement européen, présenté par le PCATI, 29 juin 2010, <http://www.scribd.com/doc/33619158/Menuchin-Cost-of-the-Missing-Left-EP-HRhearin...>

2 La nouvelle politique prévoyait des consultations plus fréquentes avec la société civile et une participation accrue des organisations à but non lucratif au fonctionnement des services sociaux, et encourageait les entreprises à faire des dons au secteur à but non lucratif. Le gouvernement réitérait également la promulgation de la loi de janvier 2008 qui annulait la taxe de 4 % que les ONG devaient payer jusque-là. Voir REMDH, *Quelles libertés pour les associations dans la région euro-méditerranéenne ?*, 2008, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3452.html

3 En juin 2010, l'ONG Adalah, The Legal Centre for Arab Minority Rights in Israel a soumis un rapport portant sur ces projets de loi au Comité des droits de l'Homme de l'ONU en prévision de l'examen que celui-ci devait faire du troisième rapport périodique d'Israël (novembre 2008) lors de ses sessions des 12 et 13 juillet 2010 ; voir http://www.adalah.org/eng/pressreleases/pr.php?file=28_06_10_2.

4 Dan Izenberg, « Knesset Law Committee okays controversial NGO funding bill », *The Jerusalem Post*, 17 août 2010, <http://www.jpost.com/Israel/Article.aspx?id=184998>.

5 JNews, « Modified bill to monitor funding of Israeli NGOs discussed », 16 juillet 2010, <http://www.jnews.org.uk/news/modified-bill-to-monitor-funding-of-israeli-ngos-discussed>. Voir aussi REMDH, « Lettre ouverte : Restrictions à la liberté d'action des défenseurs et organisations des droits de l'Homme travaillant en Israël et dans les Territoires Palestiniens Occupés », 12 mars 2010, http://fr.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/61/3760.html ; James Ron, « Civil Society and human rights in Israel (and elsewhere) », *Foreign Policy*, 10 mars 2010, http://walt.foreignpolicy.com/posts/2010/03/09/civil_society_and_human_rights_in_israel_and_elsewhere.

6 Voir Adalah, « Stop the ban on foreign funding to NGOs in Israel: Joint statement of 11 human rights organizations », décembre 2009, <http://www.adalah.org/newsletter/eng/dec09/dec09.html?navi=%2Fnewsletter%2Feng%2Fdec09%2Fdec09.html>

humains à la suite de la publication du rapport Goldstone⁷. S'il était adopté, ce projet de loi rendrait illégale toute organisation faisant appel à une juridiction non-israélienne et l'assujettirait à des restrictions arbitraires et inutiles sur le droit à la liberté d'association⁸.

Un troisième projet de loi, approuvé par un vote préliminaire de la Knesset en juillet 2010⁹, un mois après avoir été déposé par 24 députés, propose de rendre illégale toute activité de boycott, de quelque forme que ce soit, contre une organisation, une personne ou un produit israéliens, que ce soit en Israël ou dans les Territoires palestiniens¹⁰. En plus de ces trois projets de loi, un quatrième projet, présentement à l'étude à la Knesset, intitulé « loi sur la prévention de l'infiltration », pourrait imposer de fortes restrictions à l'encontre des ONG israéliennes œuvrant auprès des migrants clandestins.

I – Formation des Associations

En théorie, la loi sur les associations de 1980 et la loi sur les compagnies de 1999 respectent les normes internationales, en particulier en ce qui a trait à la formation des associations, car aucune disposition de ces lois n'empêche un groupe d'agir comme association, et ce même s'il n'est pas enregistré. Cependant, les motifs pour refuser une demande d'enregistrement sont vagues et peuvent donner lieu à des restrictions arbitraires.¹¹ Enregistrées ou non, les associations peuvent exercer leurs activités, mais seules les associations enregistrées – opérées par le biais du Registrar des associations ou celui des compagnies – peuvent ouvrir un compte en banque ou entreprendre une action devant les tribunaux. D'après une base de données du Ministère de la Justice, 30.000

organisations à but non lucratif seraient enregistrées en Israël¹².

II – Vie des Associations

Trois lois limitent l'exercice du droit à la liberté d'association : la loi de 2005 sur l'interdiction de financer le terrorisme, la loi de 1948 sur la prévention du terrorisme et la loi d'exception de 1945 connue sous le nom de *Defence (Emergency) Regulations*, qui remonte à l'époque du mandat britannique en Palestine¹³ et qui a notamment servi à fermer des associations (Cf. *Infra*). En outre, la loi de 1994 d'application de l'Accord intérimaire sur la Cisjordanie et la Bande de Gaza interdit à l'Autorité palestinienne d'entreprendre toute activité politique, diplomatique, sécuritaire ou autre sur le territoire d'Israël, tout particulièrement à Jérusalem. Au début 2009, le Ministère de la Sécurité publique a invoqué cette loi pour interdire la tenue de nombreuses activités culturelles et éducatives palestiniennes qui devaient avoir lieu à Jérusalem-Est, capitale de la culture arabe cette année-là¹⁴.

Israël a invoqué des motifs sécuritaires pour arrêter certains militants associatifs ou en empêcher d'autres de se rendre à l'étranger, ou encore pour expulser des activistes étrangers. Depuis le début de l'année 2010, la police a arrêté plus de 120 personnes qui protestaient contre l'expulsion de Palestiniens à Jérusalem-Est, y compris un membre de l'organisation *Rabbis for Human Rights* ainsi que Hagai El-Ad, directeur exécutif de l'ACRI (*Association for Civil Rights in Israel*). Moins de 36 heures plus tard, une décision de justice a remis en liberté la plupart des personnes arrêtées¹⁵.

Le 28 mars 2010, l'armée israélienne a empêché Shawan Jabarin, directeur général d'Al-Haq, de quitter les Territoires occupés pour se rendre au Caire via la Jordanie afin d'assister à un séminaire ; un an plus tôt, on lui avait interdit de se rendre aux Pays-Bas pour recevoir un prix

7 La campagne ciblait des organisations de défense des droits de l'Homme financées par le New Israel Fund, dont Adalah, PCATI (Public Committee against Torture in Israel), Physicians for Human Rights-Israel et d'autres. Au début de 2010, Im Tirtzu a lancé une campagne de dénigrement contre le NIF sur des panneaux d'affichage et des sites web. Voir JNews, « Renewed attacks on human rights groups in Israel », 17 avril 2010, <http://www.jnews.org.uk/news/renewed-attacks-on-human-rights-groups-in-israel>. Le NIF a répondu à ces attaques ; voir New Israel Fund, « Lies, damn lies and the Im Tirtzu report », <http://www.nif.org/media-center/under-attack/lies-damn-lies-and-the-im.html>.

8 Voir Adalah, « Israel: Proposed bill seeks to outlaw human rights NGOs », <http://www.adalah.org/eng/HR.php>. Voir aussi http://fr.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/61/3848.html.

9 JNews, « Antiboycott bill passes preliminary reading in the Knesset », 14 juillet 2010, <http://www.jnews.org.uk/news/antiboycott-bill-passes-preliminary-reading-in-the-knesset>.

10 Une version du projet de loi est disponible en langue anglaise à l'adresse <http://www.jnews.org.uk/news/new-bill-seeks-to-outlaw-boycott-both-of-settlements-and-of-israel>.

11 Voir REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2007

12 Le nouveau site web du ministère de la justice, Yad Hanadiv et JDC-Israel (Joint Distribution Committee) ne fournit aucune ventilation de 30 000 organisations ; voir <http://www.guidestar.org.il/Default.aspx>.

13 REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, Rapport de suivi, 2009, p. 29, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

14 *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2009, p. 32, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

15 ACRI, « ACRI head and fellow protestors released without charges », 17 janvier 2010, <http://www.acri.org.il/eng/story.aspx?id=702>. Depuis ces incidents, plus de 40 personnalités bien connues se sont plaintes au procureur général du comportement discriminatoire de la police de Jérusalem ; voir <http://www.enjustilm.org/136>.

décerné à son organisation¹⁶. M. Jabarin est interdit de voyager à l'étranger pour une période indéfinie depuis qu'il a accédé à la direction d'Al-Haq en 2006¹⁷.

Ameer Makhoul, le directeur général d'Ijtihad (l'« Union des associations communautaires arabes »), une ONG qui œuvre dans le domaine des droits sociaux, a été arrêté le 6 mai 2010 à son domicile de Haïfa par la police et les services de sécurité israéliens. Il avait déjà été interdit de voyager en vertu du décret d'exception de 1948 dans le passé au motif qu'il constituait une « menace pour la sécurité ». De même, le 24 avril 2010, Omar Saeed, un activiste au sein de Balad, un parti politique, a été arrêté au moment où il s'apprêtait à quitter Israël. Les deux hommes auraient été accusés d'espionnage pour le compte du Hezbollah¹⁸. M. Saeed a accepté de plaider coupable à l'accusation d'avoir travaillé pour une organisation illégale en échange d'une peine réduite de sept mois d'emprisonnement¹⁹. Quant à M. Makhoul, ses prochaines audiences devant le tribunal doivent avoir lieu en septembre et octobre 2010²⁰.

Les associations qui ont critiqué l'armée israélienne après l'invasion de la bande de Gaza ont également été particulièrement ciblées. Dans un rapport publié en juillet 2009, l'ONG *Breaking the Silence* (BtS), qui regroupe des soldats israéliens militant pour que l'armée reconnaisse les abus qu'elle a commis à l'encontre des Palestiniens, a mis à jour de profondes divergences par rapport à la version officielle présentée. Le Ministère de la Défense a qualifié de traîtres les membres de BtS et le gouvernement d'Israël a tenté de dissuader au moins trois gouvernements européens de fournir des fonds à l'organisation. Celle-ci n'en a pas pour autant cessé ses activités : en janvier 2010, elle a publié un rapport rédigé par des soldates, et avait pour projet d'organiser une exposition de photos à Madrid cet été. En avril 2009, la police israélienne a arrêté, pour « incitation à se soustraire au service militaire », délit passible d'une peine de cinq ans de prison, 16 membres de *New Profile*, une organisation féministe et pacifiste, dans le cadre d'une enquête visant le site web de l'organisation.

¹⁶ Le prix Guezenpenning 2009, décerné aux organisations de défenseurs des droits de l'Homme Al-Haq et B'Tselem.

¹⁷ Voir le communiqué du 8 avril 2010 de Al-Haq, <http://www.alhaq.org/etemplate.php?id=520>. Voir aussi FIDH, « Ongoing travel restrictions imposed on Mr. Shawan Jabarin », 12 avril 2010, <http://www.fidh.org/Ongoing-travel-restrictions-imposed-on-Mr-Shawan>.

¹⁸ Amnesty International, « Israël doit mettre fin au harcèlement infligé à un défenseur des droits humains », 12 mai 2010, <http://www.amnesty.org/fr/news-and-updates/israel-must-stop-harassment-human-rights-defender-2010-05-12>.

¹⁹ Jack Khoury, « Israeli Arab strikes plea bargain over Hezbollah espionage charges », *Haaretz*, 8 juillet 2010, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/israeli-arab-strikes-plea-bargain-over-hezbollah-espionage-charges-1.300782>.

²⁰ Conversation téléphonique avec l'un des avocats de M. Makhoul.

III – Dissolution des Associations

Selon les termes de la loi sur les associations, la dissolution de ces dernières doit être effectuée par le procureur général ou par le Registrar, qui doit au préalable informer l'association à moins que ne soit jugé que les objectifs qu'elle poursuit constituent une négation de l'existence de l'État d'Israël.

La loi d'exception de 1945 (*Defence (Emergency) Regulations*) a été utilisée à plusieurs reprises depuis trois ans pour dissoudre des associations. Ainsi, l'Association Al-Aqsa pour la restauration des lieux saints musulmans²¹ et le Forum de la Culture ont-ils été fermés, conformément aux ordres donnés par le ministre de la Défense Ehud Barak en août et en mars 2008, respectivement²², ainsi que l'association des amis des prisonniers Ansar al-Sajeen, fermé en novembre 2008 dans le village arabe de Majd al-Krum. Le recours à cette loi d'urgence pour fermer des associations est contraire aux normes internationales dans la mesure où aucune possibilité d'appel n'existe.

Le climat politique actuel, illustré par la discussion de projets de loi restrictifs et de mesures de sécurité particulièrement contraignant et limitant la liberté d'association, constitue un sérieux revers comparativement aux développements relativement prometteurs des dernières années, notamment la politique sur les ONG annoncée par le gouvernement en février 2008.

²¹ L'Association Al-Aqsa est l'une des principales organisations caritatives arabes en Israël. Elle recueille des dons et les redistribue aux musulmans nécessiteux ; Elle s'occupe également de restaurer les lieux saints et les cimetières musulmans et de soutenir les établissements d'enseignement.

²² *Quelles libertés pour les associations dans la région euro-méditerranéenne ?*, 2008, p. 30, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3452.html.

Israël

RECOMMANDATIONS

Au regard de la situation politique et du cadre général démocratique et des droits de l'Homme:

- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par Israël.
- Mettre en œuvre les recommandations du Conseil des Droits de l'Homme (en particulier, les recommandations de l'Examen Périodique Universel) et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies ainsi que des autres organes compétents en la matière.
- Mettre un terme à l'état d'urgence en vigueur depuis 1948 et de cesser de s'appuyer sur les EDR (Emergency Defense Regulations) – 1945 pour dissoudre les ONG sans passer par une procédure judiciaire.
- Abroger l'Ordonnance sur la prévention du terrorisme - 1948, qui permet au gouvernement de considérer une organisation comme « terroriste » sans avoir à se fonder sur des critères précis, explicités par une législation spécifique.
- Abroger la Loi sur l'interdiction de financer le terrorisme – 2005, dans la mesure où elle contredit les principes fondamentaux du droit pénal.
- Abroger et de cesser d'invoquer la Loi instituant un accord provisoire sur la Cisjordanie et la bande de Gaza – 1994 utilisée pour dissoudre des ONG palestiniennes à Jérusalem-Est et pour interdire des activités culturelles dans la partie occupée de la ville.
- S'abstenir d'adopter de nouvelles lois restrictives pour les ONG, tels le projet de loi sur le financement étranger, le projet de loi sur la juridiction universelle, le projet de loi sur la prévention de l'infiltration, dans la mesure où ils entravent les activités des organisations de la société civile, en contradiction avec les valeurs démocratiques et le droit international des droits de l'Homme.

Au regard de la législation et de la pratique relatives aux associations:

- S'assurer que les refus d'enregistrement d'une association (sur le fondement des articles 3
- 4 de la Loi) soient conformes avec les dispositions de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.
- Abroger l'amendement 10 de la loi sur les sociétés, entré en vigueur en 2007, et qui renforce l'autorité du Registrar en matière d'approbation ou de refus des modifications concernant les objectifs des sociétés publiques et des ONG, considérant qu'il s'agit d'une réglementation abusive détournant le pouvoir de décision dans le secteur des ONG.
- Permettre un meilleur accès public à l'information et à la transparence du travail du Registrar, en incluant sur son site des statistiques sur le nombre actuel d'ONG, les éventuelles procédures de dissolution d'ONG et les motifs de cette démarche, les nouvelles législations concernant les ONG, etc

Au regard de l'environnement requis pour le développement durable de la société civile:

- Favoriser la participation effective des associations à la vie publique et notamment au développement des politiques publiques.

Jordanie



*Manifestation, devant l'ambassade israélienne à Amman, condamnant l'attaque contre la flotille humanitaire pour Gaza, Amman, juin 2010.
par Kalil Mazrawwi/AFP/Getty Images*

INTRODUCTION

Les associations jordaniennes sont régies par un ensemble de lois en constante évolution qui ont eu tendance à devenir plus restrictives au fil des années, tout particulièrement envers les groupes qui militent en faveur des libertés politiques. Les nouvelles exigences définies dans la loi leur imposent des limites plus sévères et diminuent leur aptitude à fonctionner normalement, en raison de l'ingérence grandissante de l'État dans la gestion, le financement et les activités des ONG indépendantes.

Le gouvernement a lancé des consultations avec la société civile lors de l'élaboration des projets de loi qui ont eu lieu au cours des trois dernières années, mais ces discussions n'ont pas toujours abouties à des résultats convergents¹. Les mesures recommandées par les organisations de la société civile internationale et jordanaise en vue de faciliter la création de nouvelles associations et de leur donner les moyens de fonctionner de manière indépendante ne sont pas reflétées dans les lois adoptées ces dernières années, et on ne voit aucun signe de progrès en ce sens pour l'avenir n'a été constaté. « La Jordanie est le pays qui a connu le plus grave recul dans le domaine de la liberté d'association en 2009 », confie une dirigeante de l'AWO (Arab Women Organization).

Depuis que la Jordanie a remplacé la loi ottomane de 1909, plus libérale, par une loi sur les associations adoptée en 1966, d'autres mesures plus restrictives ont été mises en place. Pour s'en tenir aux trois dernières années, une loi sur les Sociétés renfermant de nouvelles restrictions a été adoptée en 2008², tandis que des modifications apportées l'année suivante a ouvert la voie à des ingérences et des contrôles de l'État encore plus marqués du fait qu'elles emploient des termes à la portée très large qui permettent d'interdire les associations qui portent atteinte à l'ordre public ou poursuivent des objectifs politiques³.

I- Formation des Associations

La loi n° 22 de 2009 sur les associations, modifiant la loi n° 51 de 2008 sur les Sociétés, permet aux associations de s'enregistrer plus rapidement que par le passé en s'adressant à une instance unique, le comité de gestion du registre⁴. Au-delà de cette amélioration, la nouvelle loi n'apporte aucun assouplissement des dispositions restrictives de la loi de 2008 et n'est toujours pas conforme à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les associations doivent obtenir l'autorisation préalable des autorités afin de s'enregistrer, sans quoi elles ne peuvent entreprendre aucune activité. En outre, la loi permet au comité de gestion du registre de rejeter toute demande d'enregistrement sans avoir besoin de justifier sa décision ni à obtenir une ordonnance judiciaire. Les organisations candidates peuvent faire appel d'un refus auprès de la Cour suprême, mais cet examen concerne uniquement le caractère légal de la procédure⁵.

1 Le gouvernement avait entrepris des consultations avec une coalition d'ONG parmi lesquelles : *Partners-Jordan*, *Adaleh Center for Human Rights*, *MIZAN* (une association œuvrant en faveur des droits des femmes), *Centre for Defending Freedom of Journalists*, *LHAP* (une association environnementale), *Tkeit Um Ali* (une organisation caritative), *Jordan Women's Union*, *Al-Urdun Al-Jaded*, *Women's Rehabilitation Centre*, *National Association for Freedom and Democracy*, *Sisterhood is Global Institute* (SIGI), *Democracy Development Association*, *Arab Women Association*, *National Centre for Human Rights*. Voir *Partners-Jordan, Building an Advocacy Coalition for NGO Law Reform: Case Study from Jordan*, et REMDH, « *We appeal to His Majesty King Abdullah II to reject new Societies Law (22/07/2009)* », <http://euromedassociation.blogspot.com/2009/07/jordan-emhrn-hrw-fidhom-club-of.html>.

2 La loi n° 51 de 2008 sur les associations a été adoptée malgré les critiques dont elle a fait l'objet de la part des activistes de la société civile. La loi de 1995 permettait aux associations dont la demande avait été rejetée d'en appeler auprès d'un tribunal ordinaire et n'imposait aucune limite au financement s'il était divulgué. La loi actuelle et les amendements qui y ont été apportés en 2009 imposent l'obligation d'obtenir une autorisation préalable avant d'accepter des financements de l'étranger et les autorités peuvent refuser cette autorisation sans avoir à expliquer leur décision. Voir http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2007/3444.html.

3 Voir « *EMHRN-HRW Joint letter to the Jordanian Prime Minister on the draft amendments to the 2008 Societies Law, 12/5/2009* », <http://euromedassociation.blogspot.com/2009/05/jordan-emhrn-hrw-joint-letter-to.html>.

4 Le comité est composé de six représentants nommés par divers ministères (agriculture, industrie, éducation, santé, etc.) et trois membres du secteur non étatique nommés par le gouvernement. Il relève du Ministère du Développement social.

5 REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2009 http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

Le site Internet du Ministère du Développement social énumère quelque 1.200 associations enregistrées, parmi lesquelles des organisations chrétiennes et musulmanes qui pratiquent une action caritative et offrent des services, des organisations communautaires et des associations ethniques (notamment pour les Tchétchènes), ainsi que des groupes de défense des droits de l'Homme et des organisations de défense des droits des femmes⁶.

Il est certainement prématuré pour déterminer si les nouveaux amendements ont véritablement facilité la procédure d'enregistrement, mais aucun rejet arbitraire de demandes d'enregistrement n'a été signalé. Depuis l'adoption des amendements de 2009, le comité du registre s'est employé à régulariser la situation d'une trentaine d'organisations de défense des droits de l'Homme qui s'étaient enregistrées comme sociétés sans but lucratif (afin d'éviter les contraintes qui pesaient sur les ONG). Environ 500 autres sociétés à but non lucratif auront aussi à modifier leur statut afin de relever du Ministère du Développement social plutôt que du Ministère de l'Industrie et du commerce. Celles-ci devront régulariser leur situation d'ici septembre 2010, à défaut de quoi elles seront dissoutes⁷.

On relèvera par ailleurs que la Jordanie compte des ONG royales uniques en leur genre dans la région, car elles sont créées par décret spécial, sont dotées de comités de directeurs nommés par le gouvernement, ne relèvent pas de la loi sur les sociétés et exercent leurs activités sous le patronage royal⁸. Ces organisations, qui se spécialisent dans le développement économique et social, comprennent la Fondation Noor Al-Hussein, la JNCW (Commission nationale jordanienne pour les femmes, présidée par la princesse Basma) et le Fonds de développement King Abdullah. Certaines associations indépendantes partagent les vues ou les missions de certaines ONG royales et il arrive parfois qu'elles participent à des campagnes organisées par ces dernières, mais la collaboration entre ces deux catégories d'organisations va rarement plus loin.

La participation des femmes aux associations n'est soumise à aucune limite, et les femmes ont

6 Plus de détails dans sur le site web du Ministère du Développement social : http://www.mosd.gov.jo/index.php?option=com_contact&task=view&contact_id=1&Itemid=66

7 Entrevue téléphonique avec le NCHR (*National Council for Human Rights*), une organisation nationale qui a été créée par une loi spéciale en 2002, est dirigée par un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le gouvernement et est financée à même le budget national ainsi que par des contributions de bailleurs de fonds internationaux. Voir <http://www.nchr.org.jo/>.

8 Selon les entretiens avec le NCHR et d'autres organismes, les ONG royales – appelées « fondations nationales » (*mu'assasat wataniya*) – sont créées par décret royal et régies par des lois particulières. Elles sont responsables non pas devant les ministères pertinents mais devant un organe comptable central ; elles n'ont pas à se conformer pas à la loi sur les Sociétés pour ce qui concerne leur création, leur fonctionnement, leur financement, leurs activités, leur dissolution.

traditionnellement joué un rôle très actif au sein des organisations caritatives et sont généralement plus enclines que les hommes à faire du travail bénévole. Le climat de plus en plus contraignant et les attitudes conservatrices au sein de la société imposent toutefois des limites à la participation des femmes aux activités qui se déroulent sur la scène publique, civile et politique. Les femmes, qui ont longtemps effectué un travail caritatif se consacrent désormais de plus en plus au développement et, depuis peu, à la défense des droits humains, occupant des postes importants au sein d'organisations de promotion des droits des femmes, notamment. Au sein de l'Union générale des sociétés bénévoles, par exemple, le tiers des postes de direction sont occupés par des femmes qui y ont été élues. Les campagnes menées par les militantes des droits des femmes ont contribué à l'adoption, en 2008, de la loi sur la protection de la famille, qui comprend des protections importantes contre les violences domestiques. En 2009, la Jordanie a levé l'une de ses réserves à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), donnant ainsi aux femmes le droit de se déplacer librement et de choisir elles-mêmes leur lieu de résidence, au même titre que les hommes. Cette situation pourrait bien encourager les femmes à jouer un rôle plus actif au sein des partis politiques et des formations syndicales⁹.

II – Vie des Associations

La loi exige que les associations déposent leurs plans de travail annuels et obtiennent une autorisation officielle avant de tenir des élections aux postes de direction ou avant de modifier leurs règlements. Elle permet en outre aux représentants du Ministère d'assister aux réunions générales et d'approuver les décisions des comités de direction de l'association, ce qui est contraire aux normes internationales. Cette pratique est d'ailleurs mal acceptée par la société civile : « *Le Ministère du Développement social s'ingère trop excessivement dans nos affaires, se plaint un défenseur des droits de l'Homme. C'est comme si nous travaillions pour eux, et que dans le même temps, nous risquions d'être punis par des amendes et des peines d'emprisonnement. La bureaucratie développée est telle qu'elle nous décourage de travailler dans ce domaine*¹⁰ ».

Les assemblées publiques doivent être autorisées et, depuis la fin de 2008, la délivrance d'autorisation s'est avérée un processus de plus en plus ardu et de plus en plus long. Les services de sécurité exigent des détails

9 Conversation téléphonique avec l'AWO-Jordan (*Arab Women Organization*), 30 mai 2010.

10 Entrevue téléphonique avec un membre d'une association pour le développement de la famille, 15 juin 2010.

très précis des associations ; et même lorsque celles-ci peuvent soumettre tous les renseignements demandés dans les délais prescrits, elles risquent toujours d'essuyer un refus. Les autorités ont refusé d'accorder des permis pour de nombreuses activités, forçant la plupart des associations à organiser leurs activités dans leurs propres locaux, ce qui les empêche d'atteindre l'auditoire recherché¹¹.

S'agissant de la liberté de réunion, la police a violemment dispersé des manifestants qui protestaient contre l'offensive israélienne à Gaza en janvier 2009, puis contre l'importation d'aliments en provenance d'Israël en juillet de la même année. Le gouvernorat d'Amman a aussi empêché la tenue d'une manifestation islamiste organisée pour protester contre les affrontements à la mosquée Al-Aqsa en septembre 2009¹².

Le processus d'approbation des financements de sources étrangères a été allégé dans la loi actuelle, mais il n'en reste pas moins compliqué et onéreux du fait que le conseil des ministres au complet doit donner son approbation. En outre, les nouvelles approbations sont généralement assorties de conditions additionnelles qui constituent une ingérence disproportionnée : des renseignements détaillés supplémentaires ainsi qu'un compte rendu de l'utilisation des fonds reçus devant parfois être fournis, alors que ceci n'est pas prévu par la loi. Celle-ci donne au gouvernement le droit de rejeter des demandes de financement sans fournir d'explication, et précise que seule la Cour suprême peut examiner les refus, ce qui prive les associations du droit à un double degré de juridiction qui garantirait un traitement équitable¹³.

III – Dissolution des Associations

Toute infraction aux règles sur l'approbation des financements peut constituer un motif suffisant pour dissoudre une association, ce qui est contraire aux standards internationaux relatifs à la liberté d'association. La loi permet à une association dissoute de tenir des élections dans un délai de 60 jours, mais cette disposition n'est souvent pas mise en œuvre en pratique. L'Union générale des services bénévoles (GUVS) a ainsi été dissoute en 2006, dans le cadre d'une affaire de lutte contre la corruption, mais cette dissolution avait eu lieu peu après que la GUVS eut publié des commentaires critiquant les restrictions imposées par le gouvernement à l'encontre des ONG. La GUVS a porté l'affaire devant les tribunaux lorsque le gouvernement a refusé de reconnaître les membres nouvellement élus de son conseil de direction. Elle a remporté sa cause en 2010 devant la Cour d'appel, qui l'a acquitté des accusations de corruption. Au moment de rédiger ces lignes (juin 2010), le jugement du tribunal n'avait toujours pas été mis en œuvre et l'administration de l'ONG n'avait pas encore été remise entre les mains de son conseil élu¹⁴. Positivement, peu de cas de dissolution ont été documentés depuis lors¹⁵.

11 REMDH, Rapport de suivi sur la liberté d'association, 2009

12 Freedom House, Freedom in the World, « Jordan (2010) », <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2010&country=7849>.

13 Entretien téléphonique avec un membre de la FDA (*Families Development Association*), 15 juin 2010. Voir aussi REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2009, p. 38, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

14 Entretien téléphonique avec AWO-Jordan, 30 mai 2010. Voir aussi HRW, « *Shutting out the critics* », 16 décembre 2007, p. 26, <http://www.hrw.org/en/node/10532/section/4>.

15 Selon le NCHR et l'AWO, aucun exemple n'est disponible. Entretiens téléphoniques, mai et juin 2010.

Jordanie

RECOMMANDATIONS

Au regard de la situation politique et du cadre général démocratique et des droits de l'Homme:

- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par la Jordanie ;
- Mettre en œuvre les recommandations du Conseil des Droits de l'Homme dans le cadre de l'Examen Périodique Universel et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies et des autres organes pertinents en la matière, y compris le Comité CEDAW.

Au regard de la législation et de la pratique relatives aux associations:

- S'assurer que la loi sur les Sociétés révisée de 2009 est mise en œuvre en un sens qui respecte la liberté d'association.
- amender la loi sur les Sociétés et rédiger de nouvelles dispositions, après consultation de toutes les parties concernées pour se conformer aux standards internationaux relatifs à la liberté d'association, et en particulier:
 - Le droit de fonder une association sur simple notification, sans avoir besoin d'une autorisation préalable. Tout refus devra être clairement motivé ;
 - Les jugements liés à la formation des associations, à leurs activités, aux appels en cas de refus d'enregistrement, aux dissolutions et aux violations de la loi devraient revenir aux tribunaux ordinaires uniquement;
 - S'assurer que les organisations contestant leur refus d'enregistrement aient un accès effectif à la justice dans un délai raisonnable;
 - S'assurer que les organisations puissent développer leurs activités tel que décrit dans leur formulaire d'enregistrement, y compris ceux de nature politique, limité par l'article 3 de la loi sur les associations ;
 - Mettre fin aux ingérences des autorités dans les réunions des associations ;
 - Les affaires internes d'une association devraient être gérées uniquement par son conseil d'administration, et le suivi extérieur devrait être placé sous la seule autorité de la justice ;
 - Reconnaître le droit des associations à recevoir des fonds venant de sources nationales ou étrangères sans autorisation préalable. Par souci de transparence et pour assurer le respect de la loi, les associations devraient simplement notifier ce type de transactions aux autorités compétentes.

Au regard de l'environnement requis pour le développement durable de la société civile:

- Etablir une nouvelle relation institutionnelle avec les associations de la société civile, fondée sur la transparence, sur l'impartialité de l'État et sur une loi relative aux associations dûment amendée.
- S'assurer, grâce à un mécanisme consultatif adéquat, que les associations contribuent à la prise de décision en ce qui concerne les politiques publiques.
- Promouvoir la participation égale des femmes et des hommes dans les associations de la société civile et au sein des institutions publiques.

Liban



*Handicapés libanais demandant une conciliation entre les leaders libanais, Beyrouth, mai 2008.
par Joseph Barrak/AFP/Getty Images*

INTRODUCTION

La loi libanaise relative aux associations est la plus libérale de toute la région Sud et Est de la Méditerranée, et le Liban peut même être considéré comme le seul État arabe où il n'existe presque aucune restriction au droit à la liberté d'association. Le nombre total d'associations est évalué à environ 6.000, dont plus de 588 ont été créées depuis 2008¹. La loi considère qu'une association existe dès qu'elle dépose sa demande d'enregistrement, et l'association peut alors tenir des réunions, ouvrir un compte en banque, adhérer à des réseaux régionaux ou internationaux et recevoir des fonds sans approbation préalable. Depuis 2007, le gouvernement a de plus en plus fréquemment sollicité l'avis de la société civile ; dans la pratique, les seules restrictions s'appliquent aux associations semblent être celles qui visent les groupes qui travaillent sur les questions LGBT.

I – Formation des Associations

La formation des associations répond régime déclaratif suivant les règles prévues dans la loi sur les associations de 1909, qui date de l'empire ottoman, ainsi que dans divers décrets émis depuis, et est de ce fait conforme aux normes internationales en la matière. La délivrance du récépissé officiel ('ilm wa khabar) nécessitait, il y a encore trois ans, un long processus d'approbation par le ministère concerné et par la Sûreté générale. A la suite de la mise en œuvre d'une nouvelle directive en 2008, les modalités d'application ont été modifiées de sorte que la constitution d'une association est désormais effectuée dans un délai de deux à trois mois. Dans la pratique, il peut arriver que le délai soit toutefois plus long que prévu et certains activistes affirment qu'aujourd'hui encore, les demandes d'enregistrement sont soumises à l'approbation des services de sécurité ou, à tout le moins, transmises pour information.

Au cours des trois dernières années, l'association Helem, qui défend les droits des LGBT, a été en butte à divers obstacles. Elle attend ainsi son récépissé officiel depuis 2005. L'homosexualité est interdite selon l'article 534 du code pénal du Liban, lequel interdit les rapports sexuels « contraires aux lois de la nature » et sanctionne de tels actes par des peines d'emprisonnement allant jusqu'à un an. Bien qu'elle n'ait pas reçu son « 'ilm wa khabar », Helem poursuit ses activités ouvertement. Un précédent a été créé en mars 2009 lorsque le juge de la cour du district de Batroun, Mounir Suleiman, a statué que les rapports homosexuels consensuels n'était pas contraires aux lois de la nature et ne pouvaient donc pas faire l'objet de poursuites en vertu de l'article 534 du code pénal². En dépit de cette décision, Helem n'est toujours pas enregistrée officiellement.

Les organisations étrangères, dont 25 % des membres peuvent être des étrangers, doivent être approuvées par le conseil des ministres. Le processus d'approbation est long et compliqué, mais les ONG étrangères ont tout de même pu exercer leurs activités en attendant de recevoir leur récépissé³. Dans la pratique, en effet, un grand nombre d'organisations œuvrant en faveur des réfugiés palestiniens n'est pas enregistré mais est néanmoins toléré, en particulier dans les camps de réfugiés. Au gré des aléas de la situation politique, il arrive toutefois qu'elles fassent l'objet de pressions de la part des autorités⁴.

1 Voir REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, Rapport de suivi, 2009, p. 41, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

2 Helem, « Landmark decision in Batroun District: Homosexual relations are not against nature », 15 janvier 2010 <http://helem.net/node/232>.

3 Entretien avec une ONG étrangère et des militants locaux, juillet 2010.

4 Entretien avec un membre de la Palestine Human Rights Organisations et d'autres activistes, juillet 2010.

II – Vie des Associations

Bien qu'une association puisse exercer ses activités avant de recevoir le « *ilm wa khabar* », elle doit être reconnue officiellement avant d'obtenir la remise sur la TVA et elle doit parfois présenter leur récépissé pour ouvrir un compte en banque⁵. Les associations doivent présenter leur budget et leurs comptes annuels au Ministère de l'Intérieur, et doivent également notifier ce dernier de toute modification à leurs statuts. Au cours des trois dernières années, aucune restriction, en droit ou en pratique, à la sollicitation de fonds, que ce soit auprès de sources libanaises ou étrangères, n'a été rapportée. Une simple procédure de notification est en place : l'association soit simplement informé les autorités de la source, du but et de l'utilisation des fonds doivent, dans un objectif de transparence.

Depuis l'année 2008, les droits conférés à la société civile se sont accrues et cette tendance a encore pu être observée en 2010. Le gouvernement du Liban a lancé un « projet national pour les droits de l'Homme » en consultation étroite avec la société civile, et la Commission parlementaire des droits de l'Homme a invité plusieurs associations à prendre part à ses délibérations au cours de l'été 2008, dans le cadre d'un projet visant à mettre au point un plan national visant à l'amélioration de la situation de tous les principaux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

La Constitution libanaise garantit l'égalité de tous les citoyens, mais la législation ne permet pas aux Libanaises de transmettre leur nationalité à leur époux ou à leurs enfants. La Cour d'appel a récemment renversé le jugement d'un tribunal de première instance rendu en juin 2009, qui permettait aux femmes de transmettre leur nationalité libanaise à leurs enfants⁶. Les femmes participent à la plupart des aspects de la vie publique, mais en raison des attitudes patriarcales très répandues, il leur est difficile d'obtenir des postes de rang élevé dans les secteurs public et privé, de sorte que leurs efforts en vue de relever le statut général des femmes au sein de la société s'en trouvent entravés. Par suite des nombreuses années de conflit et de guerre, les ONG de femmes ont choisi de concentrer leurs efforts sur les besoins économiques et sociaux tout en poursuivant un travail de plaidoyer auprès des organes de décision et du système judiciaire. Elles s'emploient également à sensibiliser l'opinion publique à la problématique des relations hommes/femmes au moyen de colloques et de

campagnes dans les médias⁷.

III – Dissolution des Associations

Une association peut être dissoute par ses membres réunis en assemblée générale, par une décision judiciaire qui peut juger que l'association poursuit des objectifs illégaux ou qu'elle est une organisation secrète (si elle n'a pas demandé à recevoir un « *ilm wa khabar* » et si elle poursuit des buts illégaux), ou encore par décret du conseil des ministres pour atteinte à l'ordre public, tentative de renverser le gouvernement ou incitation à la discrimination. Aucun cas de dissolution d'association n'a été rapporté au cours des trois dernières années.

⁵ Selon un militant bien connu au sein de la société civile, certaines banques exigent que le récépissé soit présenté, mai 2010.

⁶ Voir REMDH, « EU-Lebanon Association Council Human Rights Commitments Should be Implemented », http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4432.html

⁷ Freedom House, « Lebanon », Country Report, Women's Rights in the Middle East and North Africa: Citizenship and Justice, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=176>

Liban

RECOMMANDATIONS

Au regard de la situation politique et du cadre général démocratique et des droits de l'Homme:

- Abolir les tribunaux d'exception, les tribunaux militaires et conseil de justice

Au regard de la législation et de la pratique relatives aux associations:

- Poursuivre les efforts pour promouvoir et respecter la liberté d'association.
- 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). Supprimer toute référence aux autorités ottomanes et à la monnaie ottomane. Abroger la première partie de l'article 5 de la Loi sur les associations relatif à l'âge de membres, inconstitutionnel en l'état dans la mesure où la Constitution fixe la majorité à 18 ans.
- Mettre en œuvre la circulaire n°10 (2006), qui facilite la création d'associations.
- Mettre un terme aux interventions des organes de sécurité dans les procédures d'enregistrement des associations.
- Veiller à ce que les tous les individus, y compris ceux appartenant à des minorités basées sur l'orientation sexuelle, puissent créer des associations pour défendre leurs droits indépendamment de la législation existante qu'il faudra reformer.

Au regard de l'environnement requis pour le développement durable de la société civile:

- Favoriser la participation effective des associations à la vie publique et notamment au développement des politiques publiques.
- Promouvoir la participation égale des femmes et des hommes dans les associations de la société civile et au sein des institutions publiques.



Libye



*Familles des victimes des violents évènements
intervenues dans la prison d'Abou Salim,
Benghazi, 2007.
Liby Alyoum*

INTRODUCTION

Si la Libye a récemment lancé une série de réformes économiques, celles-ci n'ont toutefois pas été accompagnées de progrès sur le plan politique, à l'exception de quelques activités, tolérées aujourd'hui et qui auraient été inconcevables il y a quelques années. Tout indice de progrès reste néanmoins à relativiser en raison de la répression qui se maintient et de la contradiction entre les déclarations de Seif el Islam Kadhafi, selon qui la Libye a besoin d'une Constitution moderne et d'une société civile active, et celles de son père, le leader libyen, qui maintient au contraire que la Libye n'a guère besoin d'une société civile¹.

La Libye n'a toujours pas de véritable société civile ou d'associations indépendantes de quelque nature que ce soit. Toutes les associations culturelles, caritatives et sportives reconnues officiellement sont financées et contrôlées par l'État et par l'appareil de sécurité. L'un des rares groupes de défense des droits humains dans le pays est la Société des droits de l'Homme, qui fait partie de la Fondation Kadhafi de charité et de développement international (GICDF). La Fondation, dirigée par Seif el Islam, a pu obtenir la remise en liberté de centaines de prisonniers politiques islamistes en 2009, ainsi que le retour sans incident de certains Libyens qui s'étaient exilés.

Une autre grande organisation, l'association caritative Waatassimou, dirigée par Aisha Kadhafi, la fille de Mouammar Kadhafi, mène des projets axés sur l'épanouissement des femmes et des enfants. Waatassimou est intervenue dans des affaires de condamnés à mort et des dossiers touchant aux droits des femmes.

I – Formation des Associations

Toutes les associations sont régies par la loi n° 19 de 2001. Au cours des trois dernières années, cette loi a continué d'exiger de toutes les ONG qu'elles obtiennent une autorisation officielle pour mener leurs activités. De plus, elle a établi des règles strictes en ce qui concerne le budget des associations, leurs activités de recherche de financement, la composition de leur bureau de direction, leurs réunions et leurs résolutions, en contrariété avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que la Libye a pourtant signé et ratifié. La loi exige qu'une association ait au moins 50 membres pour pouvoir se constituer ; et le code de réglementation précise que, si aucune réponse n'a été donnée deux mois après le dépôt de la demande d'enregistrement, celle-ci doit être considérée comme ayant été rejetée.

La loi n° 71 de 1972 criminalise le militantisme partisan et sanctionne de la peine de mort toute activité jugée contraire aux principes de la révolution libyenne. En 1975, le Code pénal a été amendé afin d'y intégrer des dispositions de cette loi, devenant ainsi l'un des obstacles majeurs à la création d'associations.

Toute activité jugée contraire aux idéaux de la révolution al-Fatih de 1969, qui a amené Kadhafi au pouvoir, est donc incriminée. La proclamation constitutionnelle de 1969, la Déclaration des pouvoirs du peuple, la Charte des droits de l'Homme et la loi n° 20 sur le renforcement des libertés sont autant de documents qui interdisent la création d'associations dont l'idéologie est contraire aux principes de la révolution de 1969.

Le projet de révision du Code pénal présentement à l'étude pourrait constituer lui aussi une atteinte à la liberté d'association s'il venait à être adopté. Les articles 166 et 167, par exemple, incrimineront la mise sur pied de toute association qui s'opposera au système de la Jamahiriya ou toute personne qui visera à changer le système, sans que davantage de précisions sur ce que cela sous-entend ne soient ajoutées. L'article 169 empêchera les libyens d'adhérer à une organisation internationale à moins d'obtenir l'autorisation du gouvernement, mais une fois de plus, aucun critère précis justifiant une autorisation ou un refus ne soit apporté. S'ils sont adoptés, ces articles engloberaient les organisations, les groupes et même les centres de recherche qui critiquent les politiques de l'État².

1 Agence France Presse, « Kadhafi : pas de société civile en Libye », 28 janvier 2010, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2010/01/28/01011-20100128FILWWW00826-kadhafi-pas-de-societe-civile-en-libye.php>

2 Aucune indication sur la date de l'adoption de la loi n'est à ce jour disponible. Voir Human Rights Watch (HRW), *Truth and Justice Can't Wait: Human Rights Development in Libya Amid Institutional Obstacles*, 12 décembre 2009, <http://www.hrw.org/node/87097>, p. 30.

Les femmes jouissent de nombreuses protections également accordées aux hommes, mais certaines lois et normes sociales perpétuent la discrimination, en particulier dans des domaines comme le mariage, le divorce et la transmission des biens par héritage. En outre, les femmes sont sous-représentées dans le système politique libyen où seules 36 femmes ont remporté des sièges lors du scrutin indirect qui a eu lieu en mars 2009, qui visait à élire 468 représentants au Congrès général du peuple³.

II – Vie des Associations

Le 29 juin 2009, le Comité général du peuple (c'est-à-dire le gouvernement) a émis le décret n° 312, lequel impose l'obligation d'obtenir l'autorisation des Ministères de l'Industrie, de l'autorité générale de la Sécurité, de l'autorité du Tourisme et de l'Industrie pétrolière pour organiser tout événement ou séminaire. Si le décret semblait viser les foires industrielles et les événements commerciaux, il a été émis peu après la tenue d'un séminaire sur la société civile dans la ville de Derna, au cours duquel les participants avaient critiqué le manque de liberté dans le pays⁴.

L'exemple qui suit démontre qu'au cours des trois dernières années, toute tentative visant à s'intéresser à la question des droits de l'Homme s'est avérée impossible, si ce n'est même dangereux. En mars 2008, un groupe d'avocats et de journalistes ont tenté de constituer deux organisations : le Centre pour la démocratie et l'Association pour la justice et les droits de l'Homme. Leur demande a d'abord été approuvée par le gouvernement mais cette approbation a ensuite été révoquée après l'intervention de l'Agence de la sécurité intérieure. En juin de la même année, l'avocat Dhaw al-Mansuri, directeur du Centre pour la démocratie, a été enlevé par des hommes en tenue civile et a été transporté, les yeux bandés, à l'extérieur de la ville où on l'a roué de coups et abandonné sur une route, tout en lui enjoignant de mettre fin à ses tentatives de créer des ONG⁵.

L'association des familles des victimes du massacre de la prison d'Abou Salim est la mieux connue – et peut-être même la seule – organisation indépendante des droits de l'Homme. L'association réclame la divulgation d'informations sur le sort des détenus de la prison d'Abou Salim et a mis sur pied un comité d'organisation en avril 2008. Elle a demandé aux autorités de Benghazi de lui reconnaître le statut d'ONG, mais au moment de rédiger ces lignes (juin 2010), elle n'avait toujours pas reçu de

réponse et faisait l'objet de plus en plus de pressions visant à la convaincre de mettre fin à sa campagne.

Bien que la présence des protestataires soit tolérée et qu'ils tiennent des manifestations à Benghazi tous les samedis, plusieurs d'entre eux ont été la cible d'actes de harcèlement et d'intimidation. Tout récemment, en avril 2010, l'avocat Fathi Tourbil, coordonnateur des familles des victimes du massacre, a été frappé par un membre du groupe, « Pour ne pas oublier » (regroupant les familles des agents des forces de sécurité tués lors d'attaques armées par les Islamistes), favorable au gouvernement, ce qui a abouti à une rixe⁶. Malgré tout, les manifestations des familles des victimes d'Abou Salim se poursuivent et semblent même gagner des appuis. En 2009, par exemple, des familles d'al-Baïda et de Derna ont organisé des manifestations en face des bureaux de l'agence de la sécurité intérieure⁷ ; avant que ces rassemblements ne soient stoppés à la suite de pressions tribales⁸.

En août 2009, deux frères d'une victime d'Abou Salim qui avaient pris part aux manifestations hebdomadaires ont été brièvement détenus, apparemment en relation avec le vol d'une voiture. En mars 2009, M. Tourbil et deux autres membres du comité ont été arrêtés et gardés au secret pendant quatre jours. Il s'agissait de toute évidence d'une tentative d'intimidation afin de les convaincre de mettre fin aux manifestations. Ils ont été remis en liberté après l'intervention de Seif el Islam Kadhafi⁹.

Récemment, Tripoli a toutefois permis à certaines organisations internationales de défense des droits de l'Homme de visiter la Libye. En décembre 2009, l'organisation Human Rights Watch (HRW) a lancé son rapport sur la Libye à Tripoli même, où des journalistes, des avocats, d'anciens prisonniers et des familles de prisonniers ont assisté à la conférence de presse. Cette dernière avait été organisée pour marquer le lancement du rapport et les personnes présentes ont posé des questions au sujet des lois répressives en vigueur en Libye ainsi que des abus commis par les forces de sécurité. Cependant, avant même la tenue de l'événement, les forces de l'ordre ont arrêté plusieurs personnes et, à la suite de la conférence de presse, ont interrogé au moins une autre personne, signalant par là que toute critique publique du régime reste une activité dangereuse¹⁰.

6 Amnesty International, « Libye : des événements récents mettent en évidence la nécessité d'enquêter sur les homicides perpétrés dans la prison d'Abou Salim », 30 avril 2010, <http://www.amnestyinternational.be/doc/article16138.html>

7 HRW, *Truth and Justice Can't Wait*, p.58

8 Correspondance avec des exilés libyens, juin 2010.

9 Ibid.

10 Human Rights Watch, « Is Libya Opening Up? », par Heba Morayef, 5 janvier 2010, <http://www.hrw.org/en/news/2010/01/05/libya-opening> ; timesonline, « Break up of Human Rights Watch meeting exposes rifts in Libyan regime », 14 décembre 2009, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/africa/article6955289.ece>

3 Freedom House, « Libya Country Report, 2010 », <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2010&country=7862>

4 Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, rapport de suivi, 2009, p. 46, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

5 Ibid, p. 32.

Libye

RECOMMANDATIONS

Au regard de la situation politique et du cadre général démocratique et des droits de l'Homme:

- Élaborer une Constitution qui respecte les droits fondamentaux et qui serait soumise au peuple libyen lors d'un référendum par scrutin secret ;
- Annuler l'ensemble des textes du droit national dans lesquels il est énoncé que les libertés fondamentales individuelles et collectives ne sont garanties que « dans les limites de l'intérêt public et de la Révolution » ;
- Abroger toutes les lois et les règlements contraires à l'esprit et à la lettre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tel que la loi n° 71 de 1972 ;
- S'assurer que toute nouvelle disposition du Code pénal soit conforme aux traités internationaux relatifs aux droits civils et politiques que la Libye a ratifiés. En particulier, renoncer aux projets d'articles 166, 167 et 169 en ce qu'ils ne respectent pas les standards internationaux relatifs à la liberté d'association ;
- Initier un processus de réforme dans le but de transposer dans la législation nationale et dans la pratique des institutions de la Libye tous les engagements internationaux pris par les autorités Libyennes.

Au regard de la législation et de la pratique relatives aux associations:

- Abroger la Loi n° 19 régissant la liberté des associations et rédiger une loi intégrant les standards internationaux relatifs à la liberté d'association, garantissant que :
 - Les associations puissent se créer sur simple déclaration sans autorisation préalable des autorités ;
 - Soient mis fin aux ingérences des autorités dans les réunions des associations ;
 - Les mesures de dissolution de l'association reviennent aux organes internes de l'association, selon les dispositions statutaires de celle-ci, et aux Cours de justice agissant en toute indépendance ;
 - Le droit d'obtenir des financements nationaux ou provenant de l'étranger.

Au regard de l'environnement requis pour le développement durable de la société civile:

- Libérer les défenseurs des droits de l'Homme et membres d'associations détenus de façon arbitraire.
- Promouvoir la participation égale des femmes et des hommes dans les associations de la société civile et au sein des institutions publiques.



Maroc



*Manifestation contre la peine de mort,
Rabat, octobre 2009
par Abdelhak Senna/AFP/Getty Images*

INTRODUCTION

Depuis deux décennies, le Maroc, qui comptait dans le passé parmi les pays les plus répressifs d'Afrique du Nord, a fait au cours de cette période des progrès importants du point de vue des droits de l'Homme, ayant notamment réformé le code de la famille et le code de procédure pénale, avant de connaître désormais une certaine stagnation. La société civile marocaine est l'une des plus ouvertes d'Afrique du Nord, mais les libertés d'expression, d'association et de réunion restent soumises à certaines restrictions, en particulier en ce qui concerne des sujets comme l'unité du territoire national, l'islam et la monarchie. En outre, au cours des trois dernières années, un certain nombre d'associations a dû faire face à des obstacles lors de l'enregistrement ou lors de la poursuite de leurs activités du fait d'une mise en œuvre imparfaite de la loi.

I – Formation des Associations

La création des associations est régie par le décret royal (dahir) n° 1-58-376 de 1958, ainsi que par un amendement apporté en 2002 qui n'exige qu'une simple déclaration préalable déposée auprès de l'administration locale, laquelle émet alors un récépissé provisoire. Un document final certifiant l'enregistrement de l'association est délivré au plus tard 60 jours après le dépôt de la demande. En l'absence d'un tel certificat, le statut légal de l'organisation est automatiquement reconnu¹. La même procédure s'applique à l'élection des membres des bureaux de direction. Seul le procureur de l'État peut rejeter une demande lorsqu'il juge que le but de l'association est de nature à promouvoir la discrimination ou à porter atteinte à la religion islamique, à la monarchie ou à l'intégrité territoriale du pays. Ces critères laissent aux autorités une vaste marge d'interprétation et enfreignent les normes internationales relatives à la liberté d'association².

La loi ne pénalise pas les membres d'une association qui n'a pas demandé à être enregistrée, et certaines organisations ont poursuivi leurs activités sans récépissé, même si cela implique qu'elles ne peuvent louer des locaux, ouvrir des comptes en banque, ouvrir un bureau, tenir des rencontres publiques, obtenir des financements de sources marocaines ou étrangères, ou solliciter des subventions³.

Dans la pratique, les autorités ont, au cours des trois dernières années, refusé à certains groupes le droit de se constituer en associations, sans fournir d'explications. Aucun récépissé temporaire n'a été délivré, ni aucune explication officielle n'a été fournie à un groupe créé en 2006 pour observer le traitement réservé aux immigrants venus de pays situés au sud du Sahara. Malgré cette restriction, le Groupe antiraciste d'accompagnement et de défense des étrangers et des migrants (GADEM) a poursuivi ses activités et compte parmi les principales organisations qui suivent la politique du gouvernement envers les migrants⁴.

Certaines filiales non enregistrées de l'Association marocaine des droits de l'Homme (AMDH), une organisation bien établie, exercent leurs activités au Sahara-Occidental ou dans des localités proches. Les autorités ont fait savoir à l'AMDH qu'elles considèrent ces groupes comme étant des sympathisants des séparatistes du Polisario et ont ainsi refusé de délivrer le récépissé légal⁵. Au Sahara-Occidental, les autorités ont invoqué le principe de la non-discrimination pour justifier le refus d'accepter la déclaration de constitution de l'Association sahraouie des victimes de violations graves commises par l'État marocain (ASVDH), bien qu'un tribunal ait rendu un jugement favorable à l'association. Elles ont également bloqué le processus déclaratif amorcé par le Collectif des défenseurs sahraouis des droits de l'Homme⁶ (CODESA). Les associations

1 REMDH, *Quelles libertés pour les associations dans la région euro-méditerranéenne ?*, 2008 http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3452.html.

2 REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, Rapport de suivi, 2009 http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

3 Human Rights Watch (HRW), *Freedom to Create Associations: A Declarative Regime in Name Only*, 7 octobre 2009, p. 7-9, <http://www.hrw.org/en/reports/2009/10/07/freedom-create-associations-0>.

4 Entretien téléphonique avec le GADEM, 10 juin 2010. Voir aussi HRW, *Freedom to Create Associations*, p. 38.

5 Entretien téléphonique avec l'AMDH au sujet de ses antennes de Smara et Tantan, 11 juin 2010.

6 HRW, *Human Rights in Western Sahara and in the Tindouf Refugee Camps*, December 19, 2008, p. 104-105 <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wsahara1208web.pdf>.

amazighes – tels Iz'uran à Lakhssas et Imai dans la région de Tiznit, par exemple – dont l'action porte sur les droits culturels et linguistiques⁷ n'ont pas reçu de récépissé et certaines sections du Réseau amazigh pour la citoyenneté ont, elles aussi, été incapables de se faire reconnaître officiellement, y compris à Casablanca, à Marrakech et à Tanalt⁸. En 2009, les autorités ont tacitement refusé de reconnaître le renouvellement des bureaux exécutifs de diverses autres organisations amazighes à travers le pays, dont l'association Aguelmane dans la province d'Ifrane et l'association Touiza dans la province de Nador.

De façon générale, les Marocains jouent un rôle actif et occupent des postes importants au sein des associations. Dans tout le pays, un grand nombre de femmes travaillent au sein d'organisations de jeunes ou de groupes communautaires, mais le manque de ressources, notamment financières, conjugué aux contraintes culturelles et familiales – surtout en ce qui a trait aux voyages et au travail effectué le soir – empêchent de nombreuses femmes d'exercer pleinement leur droit d'association⁹.

II – Vie des Associations

Depuis août 2009, les autorités ont repris, après pourtant une période d'accalmie, l'application de mesures restrictives à l'encontre des activités d'associations sahraouies. En novembre 2009, le Roi Mohammed VI déclarait dans un discours : « Ou le citoyen est marocain, ou il ne l'est pas¹⁰ ». Ce discours a été prononcé peu après l'arrestation de sept militants amazighs des droits de l'Homme après leur retour d'Algérie, où ils avaient visité des camps de réfugiés sahraouis¹¹. Ils devaient comparaître devant un tribunal militaire sous l'accusation

de menace à la sécurité nationale¹², mais trois d'entre eux ont été remis en liberté le 18 mai 2010 à la suite d'une forte réaction internationale¹³. Dix jours après le discours du Roi, les autorités ont expulsé Aminatou Haidar, la présidente de l'organisation CODESA, vers l'Espagne parce qu'elle avait déclaré, à son arrivée au Maroc, que sa patrie était le Sahara-Occidental. Elle a finalement pu rentrer au Maroc un mois plus tard à la suite d'une campagne internationale en sa faveur.

Des associations considérées comme étant opposées à l'islam ont également fait face à diverses restrictions et campagnes de harcèlement. En octobre 2009, deux membres fondateurs d'un groupe informel appelé le Mouvement alternatif pour les libertés individuelles (MALI), qui prône la liberté de croyance et le respect des droits individuels, ont ainsi été frappés d'une interdiction de voyager à l'étranger à la suite d'un ordre émanant du bureau du procureur. Un mois plus tôt, le MALI avait protesté contre une loi interdisant aux musulmans de manger en public durant les heures de jeûne du Ramadan¹⁴. Les quotidiens favorables au gouvernement ont fustigé les protestataires et un conseil d'oulémas (théologiens islamiques) les a qualifiés d'« agitateurs » qui s'étaient rendus coupables d'un acte qui « défie les enseignements de Dieu et du Prophète¹⁵ ».

Les rassemblements publics doivent recevoir l'autorisation du Ministère de l'Intérieur, qui peut refuser de l'accorder s'il juge que l'association pourrait « troubler l'ordre public ». De nombreuses manifestations et des *sit-ins* organisés par des associations d'étudiants, des syndicats et des associations de diplômés chômeurs ont ainsi été interdites, au cours des trois dernières années. En juin 2009, les forces de sécurité ont fait appel à la violence pour disperser une manifestation à laquelle participaient plusieurs associations à Sidi Ifni (au sud du Maroc), et qui avait été organisée par une association de diplômés chômeurs. Cette répression a fait plusieurs blessés.

7 Le gouvernement a également déclaré illégal un parti politique amazigh pour non-conformité à la loi régissant les partis politiques, laquelle interdit les activités fondées sur l'ethnicité ou la langue. Voir REMDH, *Quelles libertés pour les associations dans la région euro-méditerranéenne ?*, p. 53.

8 Entretien téléphonique avec l'Association marocaine des droits de l'Homme, 11 juin 2010.

9 Des femmes ont été élues à la présidence de l'OMDH, de l'AMDH, de l'Espace Associatif et du Réseau marocain euro-méditerranéen des ONG. Voir aussi REMDH, *Quelles libertés pour les associations dans la région euro-méditerranéenne ?*, Rapport de suivi, 2008 http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3452.html.

10 HRW, « Maroc : Les autorités doivent lever les restrictions du droit des militants sahraouis à voyager », 26 janvier 2010, <http://www.hrw.org/fr/news/2010/01/26/maroc-les-autorit-s-doivent-lever-les-restrictions-du-droit-des-militants-sahraouis>.

11 Ces militants sont membres du Collectif des défenseurs sahraouis des droits de l'Homme (CODESA), de l'ASVDH, de l'AMDH, du Forum pour la protection des enfants sahraouis et du Comité sahraoui de défense des droits de l'Homme à Smara.

12 Front Line, Protection des défenseurs des droits humains, « Sahara Occidental : sept défenseurs des droits humains sahraouis risquent une peine sévère devant le tribunal militaire », 21 octobre 2009, <http://www.frontlinedefenders.org/fr/node/1793>.

13 Front Line, « Sahara Occidental : libération de trois défenseurs des droits humains », 21 mai 2010, <http://www.frontlinedefenders.org/fr/node/2066>.

14 See HRW, « Maroc : Le gouvernement doit mettre fin aux actions de la police contre un groupe accusé de vouloir rompre le jeûne du Ramadan », 19 septembre 2009, <http://www.hrw.org/fr/news/2009/09/21/maroc-le-gouvernement-marocain-doit-mettre-fin-aux-actions-de-la-police-contre-un-gr>.

15 Organisation mondiale contre la torture, « Obstacles à la liberté de mouvement et harcèlement à l'encontre de plusieurs défenseurs », 19 octobre 2009, <http://www.omct.org/index.php?id=&lang=fr&actualPageNumber=1&articleSet=Appeal&articleId=8851&PHPSESSID=a82a7501b2eefb8a9b695b828cf7ed>

III – Dissolution des Associations

La dissolution d'une association peut être le fait d'un tribunal s'il juge que les objectifs de l'association sont illégaux, contraires à la moralité publique ou discriminatoires, ou qu'ils risquent de saper la religion musulmane, l'intégrité du territoire ou la monarchie. Aucun cas de dissolution d'association attribuable à l'application de ce règlement n'a été rapporté depuis 2007. Toutefois, l'Association Rif des droits de l'Homme, dont le président Chakib El Khyari a été condamné à trois ans de prison, après avoir dénoncé publiquement la complicité des autorités locales dans un trafic de drogue, a vu ses activités fortement réduites – bien que l'association n'ait pas été dissoute.

Maroc

RECOMMANDATIONS

Au regard de la situation politique et du cadre général démocratique et des droits de l'Homme:

- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par le Maroc.
- Mettre en œuvre les recommandations du Conseil des Droits de l'Homme dans le cadre de l'Examen Périodique Universel et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies et des autres organes pertinents en la matière, y compris le Comité CEDAW.

Au regard de la législation et de la pratique relatives aux associations:

- Respecter la procédure légale d'enregistrement des associations, et ce faisant, remettre systématiquement et immédiatement un récépissé de dépôt des statuts de l'association.
- Garantir un recours effectif et dans des délais raisonnables aux associations qui se sont vues refuser l'enregistrement de la part de l'autorité administrative.
- Mettre en œuvre les décisions de justice qui ont statué que les autorités administratives avaient outrepassées leurs compétences lorsqu'elles ont refusé de délivrer le récépissé provisoire aux groupes qui souhaitaient former une association.
- Favoriser les espaces d'expression en cessant toute entrave à la liberté de tenir des rencontres et autres manifestations publiques dont l'objet et le but n'a pas un caractère illégal.
- Veiller à ce que les motifs de dissolution des associations soient conforme avec le paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques « l'exercice du droit à la liberté d'association ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. »
- Mettre un terme aux actes d'intimidation contre les militants de la société civile et les défenseurs des droits de l'Homme, et leur fournir une protection juridique, pour leur permettre de mener leurs activités sans interférence.

Au regard de l'environnement requis pour le développement durable de la société civile:

- Favoriser la participation effective des associations à la vie publique et notamment au développement des politiques publiques.
- Promouvoir la participation égale des femmes et des hommes dans les associations de la société civile et au sein des institutions publiques.



Syrie



Des policiers syriens anti-émeutes encadrant des manifestants devant la Cour de sécurité de l'Etat, le 24 avril 2005 à Damas, Syrie par Ghaïth Abdul-Ahad/Getty Images

INTRODUCTION

La Syrie est l'un des pays de la région où le droit à la liberté d'association est le plus limité tant en ce qui concerne la formation des associations, qu'en ce qui a trait à leurs activités, et ce malgré les changements promis dans le passé. Au moment d'accéder à la présidence du pays en 2000, Bachar el-Assad a remis en liberté un certain nombre de prisonniers politiques et a permis à un climat de libéralisation de s'établir. Le « printemps de Damas », qui a duré environ un an, a permis d'exercer de nombreuses pressions en faveur de réformes politiques. Ce climat d'ouverture a toutefois pris fin après une année et, depuis, aucune nouvelle organisation défense des droits humains n'a obtenu son récépissé d'enregistrement et plusieurs organisations caritatives et groupes de promotion des droits des femmes ont été dissoutes. En outre, si le gouvernement a permis à la société civile d'exercer des activités dans des domaines non politiques, ses réactions face aux associations de défense des droits de l'Homme, notamment celles se consacrant à des questions telles les arrestations arbitraires, les disparitions forcées et les procès inéquitables ont été imprévisibles : tolérant leurs activités lorsqu'il souhaite polir son image aux yeux de la communauté internationale, il lui arrive également souvent de les réprimer.

« Selon nous, la situation relative au droit à la liberté d'association empire d'une année à l'autre et les services de sécurité exercent de plus en plus de pressions », affirme un militant kurde des droits de l'Homme. Celui-ci fait état d'une recrudescence, depuis trois ans, des arrestations, des interdictions de voyager à l'étranger, des licenciements et des mutations forcées dans leur travail de défenseurs des droits de l'Homme. En 2009, la Cour suprême de sûreté de l'État a prononcé des peines à l'encontre de plus de 45 personnes, y compris des islamistes, des militants kurdes et des dissidents sans affiliation¹ (Cf. infra).

La loi n° 93 de 1958 relative aux associations est toujours en vigueur et n'a fait l'objet d'aucune modification, malgré les réformes promises par le Ministère des Affaires sociales en 2007 et 2008. Tout récemment, lors d'une conférence internationale sur le développement tenu en janvier 2010, la Première dame syrienne, Asma el-Assad, a fait savoir que la mise au point d'un nouveau projet de loi en était à ses dernières étapes et que cette loi différerait sensiblement de la loi précédente².

SYRIE

I – Formation des Associations

La législation actuelle est contraire aux standards internationaux relatifs à la formation, à la gestion, aux activités et à la dissolution des associations. La loi et ses décrets d'application permettent au Ministère des Affaires sociales, en consultation avec les services de sécurité, d'approuver et rejeter l'enregistrement d'une association. Des demandes d'enregistrement ont été rejetées pour des motifs politiques, et la plupart des quelque 1 400 associations enregistrées sont des organisations caritatives, de plus de quelques groupes spécialisés en développement³.

Lorsqu'une demande d'enregistrement est rejetée, la loi prévoit que l'organisation candidate peut faire appel de la décision auprès du Ministère des Affaires sociales. Si ce recours n'a pas les résultats souhaités, elle peut s'adresser au tribunal administratif. Dans la pratique, cette solution s'est avérée impossible. En mars 2010, la NOHRS (*National Organisation for Human Rights in Syria*) a perdu sa requête en appel au motif que l'organisation n'était pas déjà constituée en entité légale⁴.

1 Human Rights Watch, Annual Report 2010, p. 555. (Voir aussi en français <http://www.hrw.org/en/world-report-2010/syrie>)

2 Le texte de son allocution est disponible (en arabe) sur le site du SWO (Syrian Women Observatory), <http://nesasy.org/content/view/full/8532/257/>.

3 REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2009, p. 57, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

4 L'article 7 de la loi sur les associations dispose que l'association acquiert la personnalité légale 60 jours après le dépôt de la demande d'enregistrement. Voir REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2007, p 70, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2007/3444.html.

La loi ne fait aucune distinction entre les hommes et les femmes et il n'existe aucune restriction empêchant les femmes d'occuper des postes de direction au sein d'associations. Il peut cependant arriver que les familles de nombreuses militantes fassent pression sur ces dernières afin qu'elles abandonnent leur travail associatif en raison d'inégalité de genre persistante et du climat d'insécurité rattaché à ce type d'occupation⁵.

II – Vie des Associations

La loi n° 93 de 1958 exige que les associations présentent des plans annuels qui doivent être approuvés par le gouvernement et permet à ce dernier d'examiner leurs documents financiers sans motif explicite ou sans mandat judiciaire. Le Ministère peut révoquer toute décision prise par la direction, l'assemblée générale ou le dirigeant d'une association s'il juge que la décision est illégale ou contraire à la morale ou à l'ordre public (article 35). Le gouvernement est en outre autorisé à déléguer des fonctionnaires pour assister aux réunions des associations.

Du fait de ces restrictions, seul un petit nombre d'organisations de protection des droits non autorisées, exercent leurs activités en marge de la loi mais dans une relative liberté, elles s'intéressent spécifiquement aux droits des enfants et des femmes. Par exemple, le *Syrian Women Observatory* poursuit ses activités et tient ses réunions dans des universités, des salles publiques et des centres culturels pour attirer l'attention sur la violence contre les femmes, les « crimes d'honneur » et les droits des personnes handicapées. En 2009, des groupes syriens de défense des droits humains et des droits des femmes ont aidé à faire annuler un projet de loi sur le statut personnel dans lequel étaient préservées des clauses discriminatoires de la loi actuelle, notamment les dispositions exigeant que les femmes obtiennent la permission d'un homme pour voyager et travailler, et niant aux Syriennes mariées à un non-ressortissant le droit de transférer leur nationalité à leurs enfants.

Les défenseurs des droits de l'Homme qui dénoncent la torture, qui appellent à l'instauration de la démocratie et à la responsabilité du gouvernement ou qui défendent

les prisonniers politiques ou les droits des Kurdes sont tout particulièrement susceptibles d'être la cible d'une répression soudaine pour des raisons de sécurité. En décembre 2007, les services de la sécurité d'État ont gravement porté atteinte au droit à la liberté d'association et de réunion en Syrie lorsqu'ils ont arrêté plus de 40 participants de l'Initiative de la Déclaration de Damas pour un changement national démocratique. L'Initiative rassemble une vaste coalition de partisans d'une réforme politique qui demandent que soit mis en place un système démocratique qui respecte les droits des citoyens et garantit la liberté d'expression et d'association⁶.

Les exemples qui suivent illustrent le refus persistant de l'État de reconnaître le droit des associations de fonctionner normalement au cours des trois dernières années. Muhannad al-Hassani⁷, avocat et fondateur de Sawassyah, une organisation syrienne de défense des droits de l'Homme, a été condamné en juin 2010 à trois ans d'emprisonnement pour « diffusion de fausses informations susceptibles de porter atteinte au moral de la nation » et d'« atteinte au sentiment national ». Il avait été arrêté en juin 2009 après avoir attiré l'attention sur le caractère inéquitable des procès des prisonniers politiques⁸. Moins de deux semaines plus tard, Haytham al-Maleh, un avocat, âgé de 79 ans, qui se consacre à la défense des droits de l'Homme depuis de nombreuses années, a été condamné par un tribunal militaire à trois ans de prison, lui aussi pour « diffusion de fausses informations susceptibles de porter atteinte au moral de la nation ». Il avait été arrêté en octobre 2009 après avoir formulé des critiques publiques à propos de la loi d'urgence en Syrie⁹. Un autre avocat, Anwar el-Bunni, purge actuellement une peine d'emprisonnement, imposée en 2007, pour avoir contribué à la création du Centre de recherches sur le droit et les droits de l'Homme et d'un comité qui réclamait la remise en liberté des prisonniers politiques. Abdul Hafiez Abdul Rahman, un leader de MAF, l'organisation syrienne des droits de l'Homme, a été cité devant un tribunal militaire pour motif d'appartenance à une organisation illégale, passible de trois à cinq ans de prison. MAF est une

6 REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2009, p. 55, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

7 Muhannad el-Hassani a reçu le prix Martin Ennals en 2010.

8 Amnesty International, « Trois ans de prison pour un avocat défenseur des droits humains syrien distingué pour son travail », 23 juin 2010, <http://www.amnesty.org/fr/news-and-updates/syrian-human-rights-lawyer-jailed-three-years-2010-06-23>.

9 M. al-Maleh, membre fondateur de l'Association des droits de l'Homme en Syrie, était l'avocat de M. al-Hassani lors de son procès. Voir REMDH, « Syria : Conviction of Haytham Al-Maleh, a 79-year old human rights lawyer, signals continuing persecution of lawyers and human rights defenders in Syria », 5 juillet 2010, http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4500.html

5 Selon Nawak Yazeji, féministe et spécialiste de la vie associative en Syrie, « Les associations accomplissent leurs missions dans l'illégalité totale puisqu'elles ne sont pas autorisées. La menace de représailles est toujours présente ce qui fait fuir les femmes, en premier lieu à cause des pressions familiales ». Cet état de fait est commun à la majorité des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, mais il existe principalement en Syrie, en Tunisie et en Algérie; voir REMDH, *Quelles libertés pour les associations dans la région euro-méditerranéenne?*, 2008, p. 85, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3452.html.

association qui défend les droits de la minorité kurde en Syrie¹⁰.

Outre ces restrictions auxquelles doivent faire face les associations des droits humains, les organisations qui travaillent sur la question kurde sont de plus en plus sujets à la répression. Les Kurdes qui vivent en Syrie sont privés de leurs droits sociaux, culturels et politiques, ce qui souvent découle du refus de l'État de leur accorder la citoyenneté syrienne. Les actes de harcèlement dirigés contre les Kurdes se sont multipliés après les grandes manifestations qu'ils ont tenues en 2004. Depuis lors, le gouvernement interdit les activités culturelles et politiques reliées aux Kurdes¹¹. De mai 2009 à juin 2010, les autorités ont remis en liberté quatre activistes lorsqu'ont pris fin les peines d'emprisonnement qui leur avaient été imposées en relation avec l'affaire relative à la Déclaration de Damas et celle de la Déclaration syrienne-libanaise, dans laquelle ils avaient signé une pétition appelant à l'établissement de relations fondées sur le principe de la souveraineté¹².

Bien que la Constitution syrienne reconnaisse le droit à la liberté de réunion¹³, la loi d'urgence en vigueur exige que soit obtenue une autorisation préalable pour toute réunion de plus de trois personnes ou pour une manifestation. Cette exigence vise tout particulièrement les célébrations culturelles kurdes et les manifestations appelant au respect des droits des Kurdes. Ces dernières années, les forces de sécurité ont dispersé, parfois violemment, les participants aux célébrations de Norouz, la fête du printemps kurde. Le 21 mars 2010, les services de sécurité ont de nouveau interrompu les festivités entourant Norouz à l'aide d'armes à feu, faisant un mort et arrêtant au moins une trentaine de participants. En 2009, lors d'un événement semblable, les forces de sécurité ont utilisé de gaz lacrymogènes et ont fait usage de leurs matraques pour disperser un rassemblement pacifique de citoyens syriens d'origine kurde qui célébraient Norouz dans la ville d'Alep. Les services de sécurité ont également eu recours à la force pour mettre fin à des manifestations organisées pour protester contre un décret présidentiel qui imposait des

restrictions à l'encontre des transactions sur les biens fonciers dans certaines régions frontalières à majorité kurde. En novembre 2008, plus de 300 personnes ont tenté de protester contre ce décret devant le Parlement mais la police les en a empêchées et a brièvement placé 200 d'entre elles en garde à vue¹⁴.

III – Dissolution des Associations

La loi permet au Ministère des Affaires sociales et du travail de dissoudre une association, après mise en garde, s'il considère qu'elle exerce des activités qui ont un caractère sectaire, ethnique ou politique ou qui ont des effets néfastes sur la sécurité du pays, qu'elle commet des abus de la morale publique ou tout simplement que le pays n'a aucun besoin des services offerts par l'association. La portée de ces critères est très vaste et ouvre la voie à un champ d'application qui outrepassa les normes internationales.

Le Ministère a fait appel à ces critères pour dissoudre un certain nombre d'associations depuis 2007, y compris l'Union des organisations caritatives et les associations caritatives Ihsan à Alep en 2009¹⁵, ainsi que l'Association pour les initiatives sociales, qui centrait ses activités sur les questions liées aux droits des femmes, que le ministère a abolie « en conformité des exigences de l'intérêt public¹⁶ ».

10 Organisation mondiale contre la torture, « Arbitrary arrest of Mr. Abdul Hafez Abdul Rahman », Syria, March 10, 2010, <http://www.omct.org/index.php?id=&lang=eng&actualPageNumber=1&articleId=9157&itemAdmin=article>.

11 Human Rights Watch, « Syrie : La décennie de Bachar el-Assad au pouvoir a été marquée par la répression », 16 juillet 2010, <http://www.hrw.org/fr/news/2010/07/16/syrie-la-d-cennie-del-assad-au-pouvoir-t-marqu-e-par-la-r-repression>.

12 Michel Kilo et Mahmud 'Issa ont été libérés en mai et juin 2009, et Walid el-Bunni et Yasser el-Aiti en juin 2010. Voir Syrian Observatory for Human Rights, 18 juin 2010, <http://www.syriahr.com/18-6-2010-syrian%20observatory3.htm> (texte en arabe).

13 L'article 16 de la Constitution dispose que les Syriens ont le droit de tenir des réunions ou des manifestations pacifiques, tandis que l'article 39 leur confère le droit de se réunir et de manifester d'une manière conforme aux principes énoncés dans la Constitution.

14 Human Rights Watch, *Group Denial: Repression of Kurdish Political and Cultural Rights in Syria*, novembre 2009, p. 20-26.

15 REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2009, p. 57, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

16 Human Rights Watch, *No Room to Breathe: State Repression of Human Rights Activists in Syria*, 16 octobre, 2007, p. 23, <http://www.hrw.org/en/reports/2007/10/16/no-room-breathe>

Syrie

RECOMMANDATIONS

Au regard de la situation politique et du cadre général démocratique et des droits de l'Homme:

- Mettre fin à l'état d'urgence promulgué par l'ordre militaire n° 2 daté du 8 mars 1963 qui restreint arbitrairement les libertés d'association et de réunion ;
- Mettre fin aux tribunaux spéciaux sous quelque appellation que ce soit, et transférer les dossiers jugés vers les tribunaux de droit commun ;
- S'assurer que tous les citoyens bénéficient d'un accès effectif à la justice et du droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial ;
- Introduire des réformes constitutionnelles majeures:
 - a. Abroger l'article 8 de la Constitution qui donne autorité au parti Baas de diriger les affaires du pays et de la société ;
 - b. Assurer le principe de séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire ;
- Abroger le Décret n° 64, du 30 août 2008, qui garantit l'immunité aux membres des services de renseignements militaires pour les crimes commis pendant leurs services.
- Rouvrir l'espace permettant l'expression de la société civile par l'abrogation de tout obstacle juridique et pratique qui l'empêche de jouir de la liberté d'association.

Au regard de la législation et de la pratique relatives aux associations:

- Abroger la loi sur les associations et les fondations privées No 93 de 1958 et promulguer une nouvelle loi en conformité avec les standards internationaux relatifs aux droits de l'Homme, garantissant que :
 - Le droit de fonder une association sur simple notification, sans avoir besoin d'une autorisation préalable.
 - Mettre fin aux ingérences des autorités dans les réunions et les activités des associations. Supprimer la possibilité des autorités de dissoudre les comités directeurs des associations.
 - Les mesures de dissolution de l'association reviennent aux organes internes de l'association, selon les dispositions statutaires de celle-ci, et aux Cours de justice agissant en toute indépendance
 - Le droit d'obtenir des financements nationaux ou provenant de l'étranger.
- Mettre fin à la surveillance policière et aux actes d'intimidation des activistes de la société civile et des défenseurs des droits de l'Homme, y compris ceux défendant les droits des Kurdes, et leur offrir une protection légale afin qu'ils exercent leur travail en toute liberté.
- Libérer immédiatement et sans condition les détenus politiques, tels Mohanad El Hassani, Président de l'Organisation syrienne des droits de l'homme (SWASIAH) et Hytham el Maleh.
- Mettre un terme aux persécutions, harcèlement 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
- Mettre fin à toutes les restrictions aux déplacements des membres d'association, sauf décision de justice dûment motivée.

Au regard de l'environnement requis pour le développement durable de la société civile:

- Mettre un terme aux persécutions, harcèlements et à la politique d'exclusion et de censure menée à l'encontre des associations indépendantes ;
- 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.
- Promouvoir la participation égale des femmes et des hommes dans les associations de la société civile et au sein des institutions publiques.

Territoires Palestiniens



*Femmes palestiniennes faisant face à des soldats israéliens durant une manifestation contre le Mur dans le village de Al Ma'sara en Cisjordanie, avril 2010.
par Anne Paq/Activestill*

INTRODUCTION

Depuis 2007, les divergences politiques qui divisent la Cisjordanie, dirigée par l'Autorité palestinienne, et la bande de Gaza, contrôlée par le Hamas, ont contribué à une érosion importante de la liberté d'association dans les deux territoires. Pourtant, lorsque l'Autorité palestinienne fut créée en 1994, elle héritait d'une société civile très active, composée d'organisations qui offraient, entre autres, des services de santé. Aujourd'hui, l'Autorité palestinienne et le Hamas exercent des pouvoirs judiciaires, législatifs et exécutifs dont chacun se sert dans la lutte contre les associations qu'il considère comme étant affiliées à l'opposition. En 2007 et 2008, des centaines d'associations en Cisjordanie et à Gaza ont été dissoutes ou se sont vues empêchées d'exercer leurs activités ; les bureaux de plusieurs associations dans les deux secteurs ont été pillés et des documents qui leur appartenaient ont été confisqués. Depuis, aucun signe d'amélioration dans la vie associative n'a été constaté, et ce en dépit d'un cadre juridique moderne¹.

I – Formation des Associations

Le droit de former des associations est garanti par la loi fondamentale palestinienne et la loi palestinienne sur les associations caritatives et les organisations communautaires (désignée ci-après « loi sur les associations », adoptée en 2000. La loi indique que l'association doit tout simplement notifier le Ministère de l'Intérieur pour être enregistrée. De plus, si aucune décision n'a été prise, dans un délai de deux mois, l'association est considérée comme étant enregistrée. En pratique, toutefois, la formation des associations est devenue une procédure d'autorisation préalable car les associations ne peuvent exercer aucune activité tant que leur enregistrement n'a pas été confirmé par le Ministère de l'Intérieur², en contrariété avec les normes internationales relatives à la liberté d'association.

A la suite de la prise du pouvoir par le Hamas vers le milieu de l'année 2007, les deux gouvernements palestiniens ont adopté des mesures qui entravent gravement la formation et les activités des associations, et qui enfreignent les dispositions de la loi fondamentale et de la loi sur les associations. Au cours des trois dernières années, l'Autorité palestinienne a ainsi adopté le décret présidentiel n° 16 de 2007, qui accorde au ministre de l'Intérieur le pouvoir d'examiner toutes les licences déjà accordées ; la résolution n° 8 du Conseil des ministres relative aux associations engagées dans des activités illégales ; et la décision n° 20 de 2007 du ministre de l'Intérieur, qui exige des associations qu'elles se mettent en contact avec les services de sécurité pour compléter la procédure d'enregistrement. Toutes ces mesures vont au-delà de ce qui est prévu dans la loi sur les associations³. A Gaza, les associations enregistrées doivent se soumettre à des contrôles de sécurité et présenter un certificat de bonne conduite et un dossier criminel vierge pour tous leurs membres. Ces exigences sont devenues obligatoires pour pouvoir s'enregistrer auprès du Ministère de l'Intérieur du gouvernement du Hamas⁴.

Le REMDH ne dispose pas de données statistiques pour la période allant de septembre 2009 à juillet 2010. En août 2009, le nombre total d'associations enregistrées en Cisjordanie était de 2 100. Ce chiffre comprenait les 100 nouvelles associations qui avaient été approuvées parmi les 170 qui avaient fait une demande d'enregistrement jusque-là au cours de l'année. Les représentants du Ministère de l'Intérieur soutenaient que la charge de travail ne leur avait pas permis de traiter toutes les demandes dans le délai de 60 jours prévu par la loi sur les associations. Dans la bande de Gaza, le nombre d'associations enregistrées et actives était de 899 en 2008. En 2009, les autorités ont reçu 101 demandes d'enregistrement. Au moins 35 d'entre elles ont été rejetées, et 22 demandes n'ont pu être traitées avant

1 Plus de détails sont accessibles dans le rapport du PCHR (*Palestinian Center for Human Rights*), *Violations palestiniennes du droit à la liberté d'association* (en arabe). http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=7201:2010-01-03-10-26-59&catid=138:2010-02-04-09-12-41&Itemid=240

2 REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2007, p.77, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2007/3444.html.

3 REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2009, p. 63-64, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

4 REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2009, p. 64, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

la fin de l'année⁵. Il n'a pas été possible d'obtenir plus de renseignements au sujet des demandes rejetées.

Malgré la persistance du conflit, la société patriarcale traditionnelle et les contraintes idéologiques qui dominent à Gaza, les femmes ont continué de jouer un rôle actif au sein des organisations de défense des droits des femmes ainsi que dans d'autres associations qui ont un caractère plus général, aussi bien en Cisjordanie qu'à Gaza. La vie associative est d'ailleurs l'un des rares espaces où les femmes peuvent jouer un rôle public actif, et de nombreuses femmes occupent des postes de direction au sein des organisations. Cette tendance s'est poursuivie en 2010⁶.

II – Vie des Associations

En ce qui a trait au fonctionnement des associations, la loi sur les associations et son décret d'application, adopté en 2003, interdisent aux instances officielles et non officielles d'intervenir dans les réunions et les élections des associations. Malgré ce cadre législatif, le Ministère de l'Intérieur en Cisjordanie s'ingère de plus en plus dans les réunions des associations et envoie des délégués pour y assister. De plus, une association ne peut ouvrir un compte bancaire ou désigner des mandataires sans une lettre du Ministère de l'Intérieur l'y autorisant. Le Ministère demande en outre que les associations lui remettent un rapport financier et administratif, même si, selon la loi, ces rapports ne devraient être présentés qu'au ministère chargé du secteur dans lequel l'association exerce son action⁷.

A Gaza et en Cisjordanie, les associations, en particulier celles qui sont considérées comme étant proches de l'opposition, restent sujettes à des actes d'intimidation et de harcèlement de la part des services de sécurité et des autorités, lesquels enfreignent la loi sur les associations par des perquisitions de locaux et des saisies de biens sans autorisation judiciaire. En Cisjordanie, le service de sécurité préventive a attaqué un certain nombre d'organisations, dont une clinique médicale dans le village de Qiblan en 2009 et une association caritative

(*Islamic Charitable Association*) en mars 2008⁸. Bien que les rafles diminuent depuis un certain temps, les militants indiquent que les autorités de Cisjordanie continuent de suivre de près les associations considérées comme étant proches du Hamas⁹ et les activités qui pourraient être reliées au Hamas. En mai 2010, par exemple, des représentants de l'agence du renseignement (*General Intelligence Agency*) dans la ville de Naplouse en Cisjordanie ont empêché des membres de la commission indépendante des droits de l'Homme (*Independent Commission for Human Rights*, ICHR) de rendre visite à un parti politique rattaché au Hamas, le *Change and Reform Bloc*¹⁰. En 2009, les services de sécurité ont continué d'empêcher la tenue d'assemblées pacifiques et d'arrêter des défenseurs des droits de l'Homme qui surveillaient les violations des droits sur le terrain¹¹.

À Gaza, des cas de visites par effraction et de vols de documents et de données qui ne montraient pas les signes de cambriolages habituels et qui n'ont pas été élucidés ont également été signalés. En novembre et décembre 2009, les bureaux d'au moins quatre ONG spécialisées dans les droits humains et les services sociaux ont été cambriolés et pillés, y compris ceux de l'association *Al-Dameer for Human Rights*, dont les dossiers et les ordinateurs ont été fouillés. De nombreuses associations palestiniennes des droits humains ont par la suite exhorté les autorités à traduire en justice les auteurs de ces actes et à protéger les organisations qui composent la société civile¹².

A Gaza et à Rafah, les forces de sécurité palestiniennes ont perquisitionné et fermé de force les bureaux de six associations les 31 mai et 1^{er} juin 2010. Les organisations ciblées comprenaient notamment une association luttant pour les droits des femmes et des enfants, ainsi qu'une association de jeunes, dont les services de sécurité ont

5 REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2009, p. 63, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

6 Entretien téléphonique avec un représentant de la Commission indépendante des droits de l'Homme (ICHR), 8 juin 2010.

7 On trouvera plus de détails dans le rapport du REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2009, p. 65, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3452.html.

8 REMDH, *Quelles libertés pour les associations dans la région euro-méditerranéenne ?*, 2008, p. 51, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3452.html.

9 Entretien téléphonique avec un membre du PCHR (Palestinian Center for Human Rights), 22 juillet 2010.

10 La commission s'est rendue au bureau du parti pour vérifier ses allégations de harcèlement envers ses députés. Voir « *ICHR condemns the obstruction of its staff while on duty* », 30 mai 2010. <http://www.ichr.ps/etemplate.php?id=202>

11 ICHR, Rapport annuel (en arabe), 2009, <http://www.ichr.ps/atemplate.php?id=500>.

12 PCHR, « *PCHR is gravely concerned over increasing attacks and robberies against NGOs in Gaza, and demands competent authorities to investigate these crimes and bring perpetrators to justice* », 16 décembre 2009 <http://www.pchrgaza.org/files/PressR/English/2009/127-2009.html>

confisqué les ordinateurs, les caméras et les dossiers¹³. Les représentants du Ministère de l'Intérieur ont nié avoir ordonné ces perquisitions, confirmant ainsi la tendance des forces de sécurité à agir de façon autonome et, jusqu'à présent, en toute impunité. En outre, en 2009, les agences de sécurité ont pris possession des locaux de plusieurs associations et les ont reconvertis en bureaux du gouvernement. Les bureaux de la *Palestinian Al-Tahir Organisation à Beit Hanoun* sont ainsi devenus un commissariat de police et que l'agence de la sécurité interne s'est approprié les locaux du YSF (*Young Scientist Forum*).

Plusieurs autres actions de cette nature ont été menées en avril 2010 : les autorités gouvernementales à Gaza ont transféré la direction du *Jabalya Services Club* à un conseil de direction dont les membres ont été nommés par le Ministère de l'Intérieur. De même, des fonctionnaires du même ministère ont remplacé Mme Suad Hajo, présidente du Centre des programmes pour les femmes à Khan Younis¹⁴, et ont dissout la filiale de Gaza de la PYALARA (*Palestinian Youth Association for Leadership and Rights Activation*), une association dont le siège se trouve à Ramallah et qui est enregistrée depuis de nombreuses années, au motif qu'elle n'avait pas reçu une attestation de sécurité. En Cisjordanie, des comités par intérim ont été formés en 2009 pour diriger 11 associations caritatives apparemment affiliées au Hamas ; en 2008, 28 comités de ce type avaient été mis sur pied¹⁵.

III – Dissolution des Associations

La loi palestinienne sur les associations précise dans quelles circonstances une association peut être dissoute. Elle permet au ministre de l'Intérieur d'ordonner la dissolution d'une association à sa seule discrétion, et ce en contrariété avec les normes internationales. Aussi bien en Cisjordanie qu'à Gaza, les associations perçues comme étant affiliées à l'opposition ont continué d'être visées par des ordonnances de dissolution prétextant une activité illégale ou une mauvaise gestion.

13 Les quatre associations de Rafah étaient la *Sharik Youth Institution*, la *Bonaf Al-Mustaqbal (Future Builders) Society*, la *South Society for Women's Health* et la *Women and Children Society*. A Gaza, les organisations visées étaient le *Palestinian Mini Parliament* et le *National Reconciliation Committee*. Voir *Al-Dameer for Human Rights*, « *The closure of five NGOs in the Gaza Strip affects the Palestinian society* », 3 juin 2010, <http://aldameer.org/en/index.php?page=main&id=284>. Voir aussi PCHR, http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=7909:2010-06-02-08-28-08&catid=39:2009-11-24-06-31-29&Itemid=194 (en arabe).

14 ICHR, *Monthly Report*, avril 2010

15 REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2009, p. 64, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

En Cisjordanie, au moins une association a été fermée en 2010 pour des raisons administratives. En 2009, 22 associations ont été dissoutes, alors que le chiffre était de 69 en 2008. Le prétexte régulièrement invoqué est celui que le comité de direction ne s'est pas réuni ou que l'association n'a exercé aucune activité au cours de la première année suivant son enregistrement, comme le permet la loi ; tandis que d'autres associations ont été dissoutes pour des motifs politiques¹⁶. En août 2007, peu après la scission entre l'Autorité palestinienne et le Hamas, le ministre de l'Intérieur a ordonné la dissolution de 103 associations en Cisjordanie, dont la plupart étaient considérées comme étant affiliées avec le Hamas.

Dans plusieurs cas, la Cour suprême palestinienne en Cisjordanie a rejeté les mesures de dissolution du gouvernement, mais au moment de rédiger ces lignes (juin 2010), certains de ces jugements n'ont pas encore été mis en œuvre. Les jugements de la Cour visaient notamment les décisions prises par le Ministère de l'Intérieur pour remplacer les dirigeants élus de deux sociétés caritatives qui se consacraient au soin des orphelins, à Yatta et à Beit Ummar, par des dirigeants nommés par le Ministère¹⁷.

De novembre 2009 à janvier 2010, au moins trois associations de Gaza ont été visées par des ordonnances de dissolution, que le Ministère de l'Intérieur a justifiées en affirmant qu'elles avaient poursuivi des activités politiques et mené des transactions financières irrégulières¹⁸. Au cours de l'année précédente, le Ministère avait ordonné la dissolution de 40 associations à Gaza en date d'août 2009. Ce chiffre était certes inférieur aux 171 ordonnances de dissolution prononcées en 2008, mais presque toutes ces dissolutions étaient motivées par des raisons politiques¹⁹. Des fonctionnaires ont également indiqué qu'en 2009, le Ministère de l'Intérieur avait créé de nouveaux organes de direction pour trois associations²⁰.

16 Independent Commission for Human Rights (ICHR), rapport spécial sur la liberté d'association, 2009, p. 13, <http://www.ichr.ps/atemplate.php?id=36>. Voir aussi REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2009, p. 64, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

17 ICHR, « *Monthly report on violations of human rights and public freedoms in the Palestinian-controlled territory* », juin 2010.

18 Les associations étaient la *Palestinian Surgeons Association*, la *Adham Charity Association* et la *Youth Association for Palestine in Bureij Camp*. Correspondance et entrevue téléphonique avec l'ICHR, 4 août 2010.

19 REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, rapport de suivi, 2009, p. 64, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

20 REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, rapport de suivi, 2009, p. 64, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

Territoires Palestiniens

RECOMMANDATIONS

Au regard de la situation politique et du cadre général 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;
- Tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies et des autres organes des Nations Unies pertinents en la matière, y compris le Comité CEDAW ;
- Exhorter les dirigeants du Fatah et de Hamas de mettre fin à leur campagne contre les organisations de la société civile et d'annuler toutes les mesures confiscatoires ou qui visent à faire cesser les activités de ces organisations. Demander la libération immédiate de tous les prisonniers politiques en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

Au regard de la législation et de la pratique relatives aux associations:

- Veiller au respect des dispositions de la Loi des associations caritatives et organisations communautaires adoptée en 2000 ;
- Veiller à ce que la procédure d'enregistrement des associations se limite à vérifier que celles-ci se conforment aux exigences de la loi. Cesser de faire suivre les demandes d'enregistrement faites par les associations aux services de sécurité pour qu'elles procèdent à un contrôle de sécurité ;
- Mettre fin aux ingérences des autorités dans les réunions des associations ;
- Mettre un terme immédiat à la dissolution des associations ou au remplacement de leurs conseils de direction selon des modalités non conformes aux standards internationaux relatifs à la liberté d'association ;
- Donner aux tribunaux judiciaires compétence exclusive pour dissoudre ou suspendre une association ;
- Mettre fin à toutes les restrictions aux déplacements des membres d'association, sauf décision de justice dûment motivée ;
- Mettre un terme aux actes d'intimidation contre les militants de la société civile et les défenseurs des droits de l'Homme, et leur fournir une protection juridique, pour leur permettre de mener leurs activités sans interférence.

Au regard de l'environnement requis pour le développement durable de la société civile:

- Favoriser la participation effective des associations à la vie publique et notamment au développement des politiques publiques.
- Promouvoir la participation égale des femmes et des hommes dans les associations de la société civile et au sein des institutions publiques.



Tunisie



*Manifestation sociale de Gafsa,
Gafsa, 2008.
Alhewar Channel*

INTRODUCTION

Malgré l'image progressiste qu'elle projette, notamment au regard du droit des femmes, la Tunisie reste l'un des États les plus répressifs de la région euro-méditerranéenne. La politique de répression menée par le gouvernement cible les syndicats étudiants, les travailleurs, les partis d'opposition, les journalistes et les rares organisations autonomes qui existent en Tunisie. Au cours des trois dernières années, les autorités ont systématiquement rejeté la formation de nouveaux groupes de défense de droits tandis que les services de sécurité ont physiquement agressé des activistes autonomes et porté atteinte à leurs locaux et leurs bureaux. Les associations indépendantes ont fait l'objet de diverses restrictions dans leur travail, allant des écoutes téléphoniques à la cyber-censure et au blocage de réunions publiques, voire même privées.

Une nouvelle loi adoptée en juin 2010 rendra encore plus périlleuse la situation des défenseurs des droits de l'Homme qui sensibilise sur la question des droits de l'Homme, dans un contexte où le régime tunisien négocie le statut de « partenaire avancé » avec l'Union européenne. La Loi amendement l'article 61 bis du Code pénal rend passible d'une lourde peine d'emprisonnement toute personne qui « établira, de manière directe ou indirecte, des contacts avec des agents d'un Etat étranger, d'une institution ou d'une organisation étrangère dans le but de les inciter à porter atteinte aux intérêts vitaux de la Tunisie et à sa sécurité économique »¹. Les organisations tunisiennes ont critiqué la nouvelle loi, arguant que son libellé est tellement imprécis qu'il pourrait criminaliser de simple prises de position comme l'expression d'une opinion dans les médias étrangers ou la participation à un colloque ou un séminaire à l'étranger². L'amendement pourrait également servir à justifier des poursuites contre les défenseurs des droits de l'Homme qui collaborent avec des organisations étrangères et multilatérales, y compris l'Union européenne et les Nations Unies. Il pourrait en outre avoir des effets négatifs sur les universitaires, qui doivent officieusement obtenir l'autorisation du ministère dont relève leur secteur d'activité pour assister à des réunions à l'étranger.

Selon un militant tunisien, « Il n'y a eu aucun progrès, seules des agressions et une régression. Le seul point positif, c'est que les gens s'expriment et protestent, et que l'impact des jeunes et des citoyens est plus marqué ces dernières années³. »

I – Formation des Associations

La loi sur les associations est restrictive et n'est pas conforme pas aux normes internationales. L'article 3 de la Loi de 1959 relative aux associations (loi no 59-154) dispose qu'un récépissé sera délivré sur dépôt de la déclaration de constitution auprès des autorités locales, et que l'association sera légalement constituée à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date de déclaration, et pourra alors commencer ses activités dès la publication de la déclaration au Journal officiel. Dans la pratique, ce qui apparaît comme un régime de déclaration devient une procédure d'autorisation préalable de formation des associations, du fait du refus des autorités administratives de délivrer le récépissé. En cas de refus, formellement notifié par les autorités, avant l'écoulement d'un délai de trois mois, les membres fondateurs disposent du droit de déposer un recours devant le tribunal administratif. Toutefois, l'attitude la plus courante de l'administration consiste à refuser de réceptionner le dossier et d'en délivrer récépissé, seul élément formel pouvant attester d'une démarche légale et permettant aux fondateurs d'une nouvelle association de contester légalement une éventuelle opposition des autorités à son enregistrement. Cette situation est celle d'un certain nombre d'associations autonomes comme l'Association de lutte contre la torture en Tunisie (ALTT⁴), l'Association internationale de soutien

1 Voir CRLDHT, « 61 bis impasse de démocratie en Tunisie » http://www.crlght.info/index.php?option=com_remository&Itemid=77&func=fileinfo&id=1

2 Déclaration de la Ligue tunisienne des droits de l'Homme (LTDH), 29 mai 2010.

3 Entretien téléphonique avec un membre de l'une des organisations non autorisées, 8 mai 2010.

4 Entretien téléphonique avec un défenseur tunisien des droits de l'Homme, 8 mai 2010.

aux prisonniers politiques (AISPP) et Liberté et Équité. L'exemple le plus récent, qui constitue d'ailleurs l'un des événements les plus marquants au cours des trois dernières années, est celui de l'Observatoire tunisien des droits et libertés syndicaux (OTLDS), dont les membres fondateurs ont tenté à plusieurs reprises, au cours du mois de juin 2010, d'enregistrer auprès des autorités locales de Gabès. Comme dans d'autres cas, l'inertie délibérée des autorités administratives ont signifié une fin de non-recevoir de la demande d'enregistrement.

Plus de 9.000 ONG sont enregistrées officiellement, mais seules quelques-unes d'entre elles sont véritablement autonomes. Ces associations autonomes légalement enregistrées, tout comme leurs homologues non enregistrées, vivent dans des conditions précaires et poursuivent tant bien que mal leurs activités de défense des droits humains ou de lutte contre la corruption. Les organisations de défense des droits de l'Homme qui n'ont pas été enregistrées incluent le Conseil national pour les libertés en Tunisie⁵ (CNLT), l'Observatoire pour la liberté de presse, d'édition et de création (OLPEC), l'Association internationale de soutien aux prisonniers politiques (AISPP), Liberté et Équité, l'Association de lutte contre la torture en Tunisie (ALTT) et l'Association des écrivains libres, ainsi que l'Association culturelle tunisienne pour la défense de la laïcité, dont la demande d'enregistrement a été refusée en 2008.

Aucune disposition légale n'interdit ou ne limite la participation des femmes aux postes de direction des associations. La Tunisie a ratifié le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et les femmes occupent des postes de direction dans de nombreuses associations (CNLT, l'ALTT, l'Association tunisienne des femmes démocrates (ATFD), le Syndicat national des journalistes tunisiens (SNJT), l'Association des magistrats tunisiens (AMT), l'Association des femmes tunisiennes pour la recherche et le développement (AFTURD) et Kalima, une station de radio qui édite une publication en ligne). Un rapport régional paru en 2008 indiquait cependant qu'il était encore difficile pour les femmes d'accéder aux postes de direction du fait du poids de la tradition, de même que des risques de représailles physiques et psychologiques auxquels elles feraient face si elles s'engageaient au sein d'une des associations non reconnues⁶.

5 Le CNLT s'est vu délivrer un récépissé confirmant sa demande d'enregistrement le 26 février 1999, mais il a reçu le 2 mars 1999 un avis de refus non motivé du Ministère de l'Intérieur. Voir REMDH, *Quelles libertés pour les associations dans la région euro-méditerranéenne ?*, 2008, p. 55, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3452.html.

6 REMDH, *Quelles libertés pour les associations dans la région euro-méditerranéenne ?*, 2008, p. 86, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3452.html.

II – Vie des Associations

Sur les trois dernières années, les associations non enregistrées mentionnées plus haut ont été la cible de mesures de harcèlement physique et psychologique. Bien qu'elles aient pu continuer d'exercer leurs activités ouvertement, elles ne peuvent ouvrir un compte bancaire, recevoir des financements, occuper leurs propres locaux ou tenir des réunions publiques.

Les méthodes d'intimidations utilisées par les forces de sécurité au cours de la période 2007-2010 sont restées les mêmes : les défenseurs des droits de l'Homme ont été agressés physiquement, leurs bureaux saccagés, leurs voitures ou domiciles vandalisés, leur accès à des réunions ou rassemblements publics et privés a été bloqué, leurs bureaux et domiciles placés sous surveillance policière.

En février 2010, par exemple, l'avocat Mohamed Abbou, membre du CNLT, a subi une fouille corporelle complète à son retour de Casablanca, avant d'être insulté et menacé d'être renvoyé en prison⁷. En mai 2010, la police a encerclé les bureaux de Me. Abbou et de ses collègues, M^e Abderraouf Ayadi et M^e Ayachi Hammami, ainsi que ceux de l'avocate Radhia Nasraoui, stoppant et interrogeant les clients des avocats dans le dessein évident de les intimider⁸.

En 2009, les autorités ont intensifié les mesures destinées à affaiblir l'influence des dirigeants de l'opposition politique et des militants des droits de l'Homme en prévision des élections présidentielles qui devaient se tenir en octobre. En avril, le domicile de M^e Nasraoui, membre de l'ALTT, a été forcé ; en juin, M^e Nasraoui et deux de ses collègues ont été attaqués physiquement par la police à l'aéroport de Tunis alors qu'ils revenaient d'un voyage à l'étranger. En octobre, la police a violemment assailli Sihem Bensedrine, porte-parole du CNLT et secrétaire générale de l'OLPEC, alors qu'elle se rendait à un atelier organisé par l'ATFD. Les forces de sécurité ont en outre bloqué l'accès aux bureaux de CNLT et placé sous surveillance la résidence de Khémaïs Chammari, membre honoraire du REMDH et membre de la Fondation euro-méditerranéenne de soutien aux

7 Mohamed Abbou a été remis en liberté en juillet 2007 après avoir purgé plus de la moitié de la peine de 36 mois d'emprisonnement qui lui avait été infligée pour avoir dénoncé la torture en Tunisie dans un article diffusé sur Internet en 2004. Voir Amnesty International, « Tunisie. Des voix indépendantes réduites au silence », 13 juillet 2010, Index AI: MDE 30/008/2010, <http://www.amnesty.org/fr/library/info/MDE30/008/2010/fr>.

8 Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), « Après la presse, vague d'intimidation à l'encontre des avocats défenseurs des droits de l'Homme », 18 mai 2010, <http://www.fidh.org/Apres-la-presse-vague-d-intimidation-a-l-encontre>.

défenseurs des droits de l'Homme⁹.

Les membres d'organisations qui jouissent de la reconnaissance légale font également l'objet d'une surveillance : leur courrier électronique est intercepté ou bloqué et leurs conversations téléphoniques font l'objet d'écoute électronique. La Ligue tunisienne des droits de l'Homme (LTDH) et l'ATFD, toutes deux enregistrées en bonne et due forme – mais toutes deux également soumises à des ordonnances judiciaires qui limitent leur action¹⁰ –, sont continuellement la cible de restrictions de la part des autorités. Le 22 mai 2010, les services de sécurité ont empêché les célébrations du 33^e anniversaire de la LTDH, qui devaient se dérouler en présence de diplomates et de militants des droits de l'Homme. L'ATFD, pour sa part, n'a pu obtenir les autorisations nécessaires pour tenir des assemblées publiques ou obtenir des fonds, et est constamment sous la surveillance de la police. En octobre 2009, l'ATFD devait organiser en collaboration avec UNIFEM (le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme) un atelier consacré à la couverture médiatique de la campagne électorale, mais cette activité a été bloquée¹¹. Le gouvernement s'efforce en effet souvent de monopoliser le domaine des droits des femmes, ce qui explique le harcèlement des associations féminines indépendantes et la volonté de réduire leur rayonnement.

Le droit au rassemblement pacifique, notamment des syndicaux et des associations estudiantines, a également été sévèrement restreint au cours des trois dernières années. En novembre 2009, la police est violemment intervenue pour disperser une manifestation soutenue par l'Union générale des étudiants de Tunisie (UGET), une organisation autorisée, au cours de laquelle les participants protestaient contre l'insuffisance des logements pour étudiants à l'Université de Tunis. Une vingtaine d'étudiants ont été arrêtés, puis condamnés à des peines de prison allant jusqu'à un an pour « dégradation du bien d'autrui », « vol » et « trouble à

l'ordre public »¹².

Dans le bassin minier de Gafsa-Redayef, quelques 50 activistes qui avaient organisé un mouvement de protestation sociale pacifique ont été arrêtés en 2008. A la suite de procès iniques, ils ont été condamnés à des peines d'emprisonnement, dans certains cas allant jusqu'à huit ans, pour appartenance à une association de malfaiteurs, distribution de tracts et trouble à l'ordre public, en violation du droit de réunion. Ils ont été remis en liberté en novembre 2009 à l'occasion du 22^e anniversaire de l'accession au pouvoir du Président Ben Ali, mais ils n'ont pu reprendre leur emploi et risquent une nouvelle incarcération s'ils devaient être reconnus coupable d'un crime ou d'un délit au cours des cinq années suivant leur mise en liberté. En juillet 2010, un journaliste qui avait assuré la couverture des manifestations de Gafsa-Redayef a été condamné à quatre années de prison pour « participation à une entente visant à préparer et à commettre des agressions contre des personnes et des biens ». Fahem Boukkadous, qui était hospitalisé au moment de l'audience, avait produit des reportages vidéo des manifestations pour le compte d'une chaîne de télévision par satellite¹³.

Depuis 2007, les défenseurs des droits de l'Homme ont également été la cible d'actes de harcèlement psychologique, notamment sous la forme de campagnes de dénigrement lancées par des journaux proches du pouvoir. En mai 2010, deux journaux ont accusé Sihem Bensedrine, Khémaïs Chammari et Kamel Jendoubi de trahison et ont affirmé qu'ils devraient être traduits devant les tribunaux pour avoir été en contact avec l'Union européenne dans le but de causer un préjudice au pays¹⁴. Ces attaques sont particulièrement alarmantes, dans le contexte du projet de loi actuellement devant le Parlement (Cf. supra).

9 À la suite de la grève de la faim entreprise par M. Chammari en février 2010, la surveillance policière de son domicile s'est faite plus discrète et les personnes qui se rendaient chez lui ont cessé d'être questionnées. Conversation téléphonique avec M. Chammari, 12 juin 2010.

10 La Ligue tunisienne des droits de l'Homme, une organisation enregistrée, a fait l'objet d'une scission orchestrée par des personnalités proches du pouvoir qui, en octobre 2000, avaient lancé une poursuite contre la Ligue pour irrégularités dans les élections et pour d'autres motifs. Ces personnes ont éventuellement obtenu gain de cause en juin 2009, ce qui a eu pour effet de paralyser la plus ancienne des organisations de défense des droits de l'Homme du monde arabe et d'Afrique. Voir REMDH, *La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne*, 2009, p. 71, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

11 FIDH, « Mauvais traitements à l'encontre de Mme Bensedrine », 23 octobre 2009, <http://www.fidh.org/Mauvais-traitements-a-l-encontre-de-Mme-Sihem>.

12 Entrevue avec un membre de l'UGET. Voir également REMDH, « Halte à la répression des militants de l'UGET », 19 avril 2010, http://fr.euromedrights.org/index.php/news/member_releases/3811.html.

13 OLPEC, « Boukkadous condamné à 4 mois de prison ferme à l'issue d'un procès inique », Tunis, 6 juillet 2010, <http://www.olpec-marsed.org/fr/News-sid-Boukkadous-condamne-a-4-ans-de-prison-ferme-a-l-issue-d-un-proces-inique-32.html>.

14 Voir http://ar.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/emhrn_statements_2009/4201.html. Les journaux en question sont *Al Hadath* et *Al-Chorouk*, qui ont tous deux publié ces accusations le 18 mai 2010.

III – Dissolution des Associations

Les motifs de dissolution des associations enfreignent les normes internationales en la matière. Le ministre de l'Intérieur peut suspendre par décret les activités d'une organisation dans des cas d'extrême urgence, et peut aussi demander au tribunal compétent d'ordonner la dissolution d'une association si ses objectifs ou ses activités portent atteinte à l'ordre public, aux bonnes mœurs, ou si le but qu'elle poursuit est politique. Aucune information sur des cas de dissolutions qui auraient pu survenir au cours de la période 2007-2010, n'a pu être obtenue.

Cependant, au moyen d'un blocage policier entourant le lieu de rencontre d'une association, celle-ci peut être de facto fermée, sans que ne soit nécessaire de concourir aux organes judiciaires – c'est le cas d'au moins 10 sections locales de la LTDH depuis 2005.

En outre, les autorités recourent de plus en plus souvent à différents subterfuges pour provoquer la dissolution d'une association, par exemple en y infiltrant des agents progouvernementaux, lesquels ont alors pour mission de fomenter un « putsch », qui entraîne le remplacement du bureau exécutif élu par un autre bureau formé de membres désignés. Parmi les victimes de ce stratagème d'infiltration figurent notamment la LTDH, le Syndicat national des journalistes tunisiens et l'Association des magistrats tunisiens (AMT). Le Syndicat national des journalistes tunisiens a été noyauté en septembre 2009 par son aile progouvernementale à la suite de manœuvres illicites et d'une décision judiciaire. Cette mainmise de l'intérieur a mis un terme à une année de fortes pressions exercées sur l'organisation après que celle-ci ait publié son rapport sur la liberté d'expression en Tunisie 2008 et refusé de soutenir la candidature du président Ben Ali pour les élections présidentielles d'octobre 2009. L'AMT, qui avait elle aussi été victime d'un putsch en 2004, a fait face à des sanctions disciplinaires. Les magistrats ont même été privés du droit de voyager à l'étranger, y compris pour assister à des rencontres professionnelles, et continuent d'être la cible de mesures d'intimidation.

Tunisie

RECOMMANDATIONS

Au regard de la situation politique et du cadre général démocratique et des droits de l'Homme:

- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par la Tunisie;
- Mettre en œuvre les recommandations du Comité des Droits de l'Homme, en particulier la recommandation priant les autorités tunisiennes de « de prendre des mesures pour mettre fin aux actes d'intimidation et de harcèlement et respecter et protéger les activités pacifiques des organisations et des défenseurs des droits de l'Homme. Les informations faisant état d'actes d'intimidation et de harcèlement devraient faire rapidement l'objet d'enquêtes. » Tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies et des autres organes des Nations Unies pertinents en la matière;
- Assurer la séparation des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires et garantir l'indépendance du système judiciaire, pierre angulaire du respect des droits de l'Homme. Garantir à tous les citoyens l'accès effectif à la justice et le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial;
- Rejeter l'amendement à l'article 61 bis du Code pénal adopté en juin 2010 qui criminalise « toute personne qui établit, de manière directe ou indirecte, des contacts avec des agents d'un Etat étranger, d'une institution ou d'une organisation étrangère dans le but de les inciter à porter atteinte aux intérêts vitaux de la Tunisie et à sa sécurité économique », dans la mesure où ces dispositions sont contraires à l'esprit et à la lettre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que la Tunisie a ratifié le 23 mars 1976;
- Tout amendement au Code pénal devra être clairement rédigé pour empêcher tout abus et être conforme aux standards internationaux relatifs aux droits civils et politiques.

Au regard de la législation et de la pratique relatives aux associations:

- Remettre systématiquement et immédiatement un récépissé de dépôt des statuts de l'association;
- Garantir un recours effectif et dans des délais raisonnables aux associations qui se sont vues refuser l'enregistrement de la part de l'autorité administrative;
- Mettre fin aux ingérences des autorités dans les réunions des associations;
- 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 un terme immédiat à la dissolution des associations ou au remplacement de leurs conseils de direction selon des modalités non conformes aux standards internationaux relatifs à la liberté d'association; Donner aux tribunaux judiciaires compétence exclusive pour dissoudre ou suspendre une association;
- Mettre un terme immédiat aux actes de harcèlement et d'intimidation ainsi qu'à la surveillance policière des membres des associations et de leurs services de télécommunications (téléphonique et Internet) et de leurs lieux de résidence ou de travail ; et leur fournir une protection juridique, pour leur permettre de mener leurs activités sans interférence;
- Mener des enquêtes indépendantes et impartiales sur les allégations d'abus des droits de l'Homme (y compris les cas d'agressions physiques ou psychologiques) des militants de la société civile dont les résultats devront être publiés et les coupables traduits en justice.

Au regard de l'environnement requis pour le développement durable de la société civile:

- Mettre un terme aux persécutions, harcèlement (y compris les agressions physiques et psychologiques) et à la politique d'exclusion et de censure menée à l'encontre des associations indépendantes.
- Instaurer une nouvelle relation institutionnelle avec les associations de la société civile fondée sur la transparence, la neutralité de l'administration. S'assurer que la société civile contribue à la prise de décision, au moyen un mécanisme consultatif adéquat, en ce qui concerne les politiques publiques.

Turquie



*Grève de travailleurs syndicaux,
Istanbul, 2009.
par Jill Granberg*

INTRODUCTION

La loi turque sur les associations est dans l'ensemble conforme aux normes internationales. Le climat politique au cours des trois dernières années a néanmoins été marqué par l'arrestation de plusieurs défenseurs des droits de l'Homme qui œuvrent en faveur des droits de la minorité kurde. Le contexte politique a par ailleurs entraîné des limites aux activités des syndicats et des défenseurs des droits de l'Homme qui s'intéressent à l'action des forces armées, surtout lorsqu'il s'agit de la question kurde. Le nombre de dissolutions d'associations a diminué en 2010¹, mais les associations de défense des minorités basées sur l'orientation sexuelles (LGBT), particulièrement ciblées par des mesures de dissolution ces trois dernières années, ont continué de faire face à diverses restrictions tant au niveau réglementaire que social.

I – Formation des Associations

La liberté d'association en Turquie est régie par la loi sur les associations (loi n° 5253 de 2004), la loi sur les fondations (n° 5753) et la loi sur les syndicats (n° 2821). Le Code civil a également des effets sur la liberté d'association (Cf. infra concernant les groupes LGBT). La loi sur les associations reconnaît qu'une association est constituée dès lors qu'elle a simplement informé l'État de son existence et que ses statuts ont été approuvés, ce qui est conforme aux normes internationales. Elle accorde aux associations un délai d'un mois pour présenter ses statuts et le gouvernement doit signifier la bonne constitution du dossier au plus tard 60 jours après le dépôt de ceux-ci, après quoi l'association peut commencer à exercer les activités définies dans son énoncé de mission, lequel doit être clairement détaillé. Pour contourner ces obstacles, les associations définissent leurs objectifs en termes assez généraux et établissent de longues listes d'activités envisagées.

Le nombre officiel d'associations en juin 2010 était de 84.782, soit une augmentation d'environ 4.000 associations supplémentaires depuis 2008². Les autorités ont rejeté un certain nombre de demandes d'enregistrement au cours de la période considérée, l'exemple le plus notable étant celui de la Confédération des syndicats d'agriculteurs (Ciftci-Sen), dont le gouverneur d'Ankara a rejeté la demande en 2008 au motif que les agriculteurs n'étaient ni des salariés ni des employeurs – une décision que le tribunal du travail d'Ankara a confirmée en 2009. La confédération se compose de sept syndicats qui regroupent 22 000 membres³.

La loi turque interdit la discrimination basée sur le sexe⁴, mais cette interdiction n'est pas reflétée de manière satisfaisante dans la pratique car la participation et la représentation des femmes dans les associations et les organisations professionnelles restent faibles⁵. Cette situation est attribuable, tout au moins en partie, aux obstacles religieux et traditionnels, en particulier dans les campagnes et dans les villes plus petites, où les femmes préfèrent travailler dans des domaines caritatifs et de développement plutôt que d'adopter des positions féministes en public. Cette situation est toutefois peut-être en train de changer car un nombre croissant d'ONG adopte une approche sensible à la question du genre, en réponse aux critères établis par l'UE pour l'octroi de financements⁶.

Les associations ne sont pas tenues de demander la permission des autorités pour recevoir des fonds de financement, mais elles doivent, un mois avant de recevoir l'argent, notifier les autorités en soumettant des formulaires standards,

1 Ont été dénombrés 13 dissolutions en 2007, 11 en 2008 et 10 en 2009 ; entrevue avec un activiste des droits de l'Homme turc, mai 2010.

2 Selon le site web de la direction générale des associations du Ministère de l'Intérieur, http://www.dernekler.gov.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=552%3Aruvete-kar-dernek-kurdular-&catid=15%3Ahaberler&Itemid=23&lang=en

3 REMDH, La Liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne, Rapport de suivi 2009, p. 77, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

4 REMDH, *Quelles libertés pour les associations dans la région euro-méditerranéenne*, Rapport de suivi 2008 http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3452.html.

5 REMDH, Rapport de suivi 2009, p. 78, http://fr.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3692.html.

6 Entrevue téléphonique avec une militante des droits des femmes, 9 juin 2010.

qui peuvent nécessiter des efforts et du temps pour les petites associations.

II – Vie des Associations

La plupart des associations ont pu fonctionner sans entraves au cours des années 2007 à 2010. Cependant, celles qui œuvrent dans le domaine des droits culturels, sociaux et politiques des Kurdes ont dû faire face à des restrictions de plus en plus nombreuses depuis que la Cour constitutionnelle a interdit en 2009 le Parti de la société démocratique (DTP), une formation pro-kurde, l'accusant d'avoir mené des activités « *préjudiciables à l'intégrité du pays* », et expulsé des députés du parlement⁷.

En mars 2010, la police antiterroriste a arrêté à leurs foyers respectifs M^{me} Vetha Aydin, présidente de la section de Siirt de l'IHD (Association des droits de l'Homme), et M. Abdullah Gürgeç, un autre membre de l'association⁸. La police a également perquisitionné les bureaux de l'IHD et confisqué des documents. Ces actions ont fait partie d'une opération antiterroriste qui a été lancée dans 11 provinces turques en décembre 2009 et au cours de laquelle 36 dirigeants, activistes et journalistes kurdes ont été mis en état d'arrestation ; les autorités les soupçonnant d'avoir entretenu des relations avec le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK). Parmi les personnes arrêtées figuraient M. Muharrem Erbey, vice-président de l'IHD et président de sa section de Diyarbakir, ainsi que M^{me} Roza Erded et M. Arslan Özdemir. Les prévenus doivent comparaître le 18 octobre 2010.

En août 2009, M. Camal Bektas, président de l'association Yakay-Der, a été reconnu coupable d'« *avoir porté atteinte à la réputation de l'armée* » et de s'être livré à « des actions de propagande et des calomnies contre l'État » dans le cadre de son travail sur les disparitions forcées⁹, et notamment la présence de charniers inexplorés en Turquie. M^{me} Nezahat Teke, membre de l'association Mères pour la Paix, qui concentre elle aussi son action sur les disparitions forcées, a été reconnue coupable d'avoir entretenu des relations avec le PKK et condamnée en 2009 à 18 mois de prison¹⁰.

7 L'Union européenne a fait part de ses préoccupations au sujet de la dissolution du parti et de l'expulsion des députés ; voir « *Presidency statement on the closure of the Democratic Society Party in Turkey* », 11 décembre 2009, http://www.se2009.eu/sv/moten_nyheter/2009/12/11/presidency_statement_on_the_closure_of_democratic_society_party_dtp_in_turkey.

8 FIDH, « *Turkey: Arbitrary arrest of Ms. Vetha Aydin and Mr. Abdullah Gurgeç* », 19 mars 2010, <http://www.fidh.org/Arbitrary-arrest-of-Ms-Vetha-Aydin-and-Mr>.

9 Des centaines de civils ont disparu dans le contexte du conflit militaire en Turquie du sud-est dans les années 1980 et 1990. Ces cas de disparition n'ont pas été résolus.

10 Ibid.

Les autorités ont également ciblé les membres de divers syndicats. En mai 2009, 22 membres du syndicat des enseignants ont été accusés de maintenir des liens avec le PKK, alors que la plupart d'entre eux avaient exprimé leur appui en faveur de l'enseignement en langue kurde¹¹, puis arrêtées. Ils ont été libérés sous caution et doivent comparaître de nouveau devant un tribunal le 22 octobre 2010.

III – Dissolution des Associations

Pour ce qui concerne la dissolution des associations, la loi turque se conforme aux normes internationales car elle exige que la fermeture d'une association fasse l'objet d'une instruction menée par un juge sur la base d'un dossier d'instruction déposé par le bureau du procureur de l'État à la suite d'un avis émanant du bureau de l'administration civile. Les motifs autorisant une dissolution comprennent le dépôt de documents d'enregistrement incomplets et la poursuite d'activités jugées contraires à la loi parce que menaçant la sécurité nationale ou l'ordre public notamment.

Au cours de la période considérée, certaines associations LGBT ont été la cible d'autorités locales qui ont tenté de procéder à leur dissolution au motif qu'elles poursuivaient des « *objectifs contraires à la loi et à la moralité* », mais ces mesures ont été rejetées par les tribunaux. En avril 2010, un tribunal d'Izmir a déclaré un non-lieu dans une affaire lancée contre l'association LGBT Black Pink Triangle, déclarant que les associations LGBT avaient le droit d'exister au même titre que les autres¹². De même, la Cour de cassation de la Turquie s'est prononcée contre l'interdiction de l'association de solidarité Lambda Istanbul en avril 2009¹³, précisant toutefois, de manière discriminatoire, que l'association devrait s'abstenir d'« *encourager les comportements lesbiens, gais, travestis ou transsexuels dans le but de répandre ces orientations sexuelles* »¹⁴.

11 Les syndicats étaient affiliés à KESK, la confédération des syndicats des travailleurs du secteur public ; voir Human Rights Watch (HRW), « *Turkey: Rights defender arrested* », 12 janvier 2010, <http://www.hrw.org/en/news/2010/01/12/turkey-rights-defender-arrested>.

12 Voir le blog *Turkish Politics in Action*, « *Triangle saved from court case* », 29 avril 2010, <http://turkishpoliticsinaction.blogspot.com/2010/04/black-pink-triangle-saved-from-court.html>. L'information cite un compte rendu publié dans le quotidien *Radikal*, <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&ArticleID=994355&Date=30.04.2010&CategoryId=77> (en turc).

13 Un an plus tôt, un tribunal de première instance d'Istanbul avait ordonné la fermeture de Lambda à la suite d'une plainte reçue du bureau du gouverneur.

14 HRW, « *Universal Periodic review: Turkey, submission for the 8th UPR session (May 2010)* », 15 novembre 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2010/04/23/universal-periodic-review-turkey>

Les membres des groupes LGBT ont également été victimes de violences homophobes. L'exemple le plus récent étant l'assassinat d'Azra, un membre fondateur de Black Pink Triangle, à Izmir en avril 2010. Depuis, les associations LGBT ont exhorté le gouvernement à promulguer une loi antidiscriminatoire qui conférerait notamment une protection juridique à l'orientation sexuelle.



Turquie

RECOMMANDATIONS

Au regard de la situation politique et du cadre général démocratique et des droits de l'Homme:

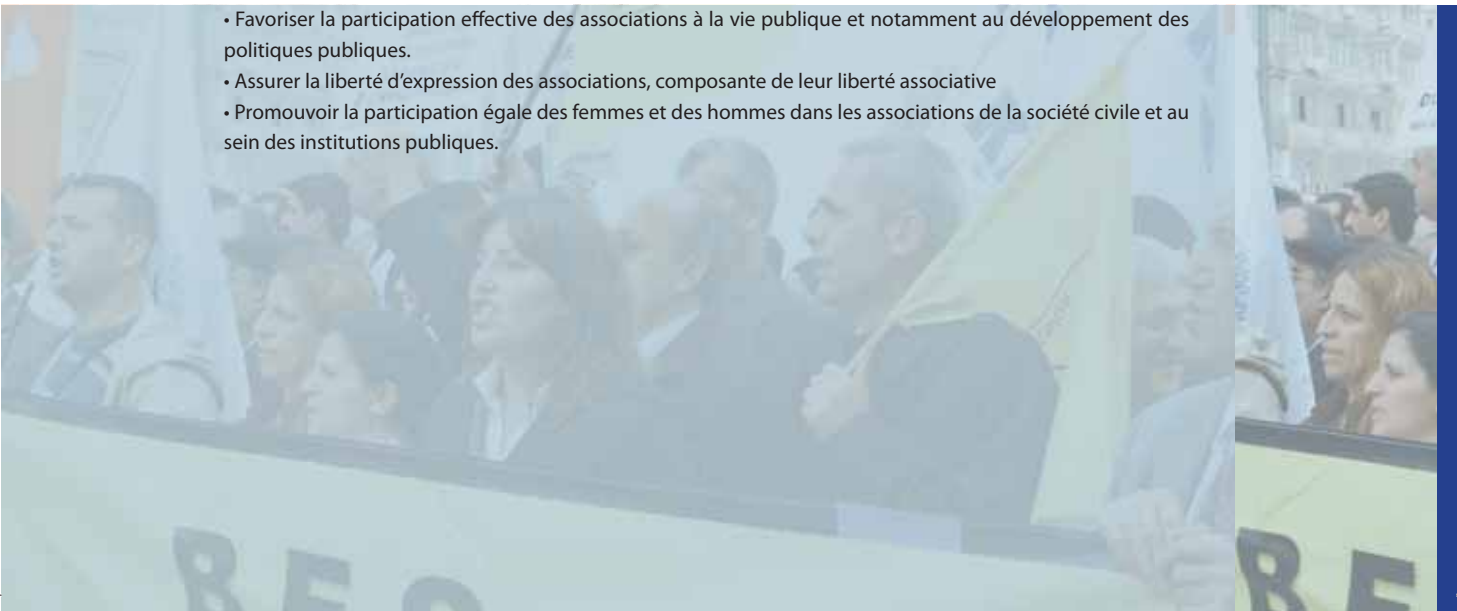
- Agir en conformité avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par la Turquie ; et adhérer aux protocoles additionnels relatifs aux droits des individus à soumettre des plaintes comme moyen supplémentaire de protection des droits de l'Homme.
- Mettre en œuvre les recommandations du Conseil des Droits de l'Homme dans le cadre de l'Examen Périodique Universel et tenir compte de la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies et des autres organes pertinents en la matière, y compris le Comité CEDAW.
- Éliminer toutes formes de discrimination fondées sur, entre autres, la race, la langue, la religion, les opinions politiques, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité nationale, pour tout ce qui a trait à l'organisation de la société civile.

Au regard de la législation et de la pratique relatives aux associations:

- Amender la loi sur les associations en consultation avec toutes les parties prenantes dans le but de respecter les standards internationaux relatifs à la liberté d'associations. En particulier, réduire de sept à deux le nombre de membres fondateurs requis pour former une association.
- Mettre un terme aux actes d'intimidation contre les militants de la société civile et les défenseurs des droits de l'Homme, y compris ceux travaillant sur la question Kurde et les droits LGBT, et leur fournir une protection juridique, pour leur permettre de mener leurs activités sans interférence.
- Abroger toutes les dispositions permettant de mettre en œuvre des poursuites pénales en raison des activités civiles de l'association qui ne sont pas contraires aux standards internationaux relatifs à la liberté d'association.

Au regard de l'environnement requis pour le développement durable de la société civile:

- Favoriser la participation effective des associations à la vie publique et notamment au développement des politiques publiques.
- Assurer la liberté d'expression des associations, composante de leur liberté associative
- Promouvoir la participation égale des femmes et des hommes dans les associations de la société civile et au sein des institutions publiques.



Etats De L'union Européenne



*Conférence mondiale sur le climat,
Copenhague, décembre 2009.
par Nikolaj Mortensen*

INTRODUCTION¹

Le degré de protection de la liberté d'association au sein de l'Union européenne (UE), est élevé, et s'est encore davantage renforcé au cours de la période à l'étude. De plus, les atteintes à cette liberté ont été maîtrisées, non seulement par le biais des mécanismes de protection existants mais également par la mise en œuvre de nouveaux mécanismes de contrôle. Rien d'étonnant donc que cette liberté, garantie tant au niveau des institutions nationales que régionales, s'exerce si vigoureusement².

De manière générale, le renforcement des normes et des mécanismes de protection vise à répondre à des problèmes existants dans des pays européens qui ne font pas partie de l'UE. Cela dit, comme cela est détaillé dans ce court chapitre, il subsiste quelques problèmes en matière de liberté d'association au sein des pays membre de l'UE, et ce, en dépit de certaines affirmations contraires.³

Ces problèmes ont trait à la formation et à la gestion des associations, de même qu'au respect de la vie et de la sécurité de certains de leurs membres. Il s'agit en général de cas isolés, mais les difficultés rencontrées par les associations de défense des minorités ou celles perçues comme représentant une menace à la sécurité nationale persistent dans les pays de l'UE, en dépit de normes plus claires et des mécanismes de protection en place.

En outre, les difficultés de financement des associations et l'imposition de contrôles excessifs sur ces dernières basée sur l'exigence, bien que louable en soi, d'une plus grande transparence et responsabilité (« *accountability* ») des associations, soulèvent en outre de plus en plus préoccupations.

Élaboration et application des garanties

De plus d'être protégée par les constitutions nationales, la liberté d'association jouit depuis assez longtemps d'une acceptation généralisée dans tous les pays de l'UE grâce aux garanties offertes par l'article 22 de Pacte international relatif aux droits civils et politiques (le Pacte international ou PIDCP) et l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme (la Convention européenne). Par ailleurs, les articles 7 et 8 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales garantissent expressément aux minorités nationales la jouissance de cette liberté.⁴

D'autre part, 9 pays membres de l'Union européenne ont ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations non gouvernementales⁵ par laquelle ils se sont engagés à reconnaître de plein droit la capacité juridique d'une ONG telle qu'elle est acquise dans le pays, également partie à la Convention, où elle a son siège.

En outre, cinq pays membres de l'UE sont liés par l'article 3 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local qui consacre, entre autres, le droit à la liberté d'association des résidents étrangers⁶.

1 Par Jeremy McBride

2 On estime à plus de 3 millions le nombre d'associations dans les 27 pays de l'Union européenne. Voir *Guide de la liberté associative dans le monde: 183 législations analysées*, préparé sous la direction de Michel Doucin (*La Documentation Française*, Paris, 2007), p. 576

3 Voir *Freedom Under Threat* (2008), un rapport de Freedom House qui laisse entendre que l'Europe occidentale est presque la seule partie du monde où on n'observe pas un déclin de la liberté d'association.

4 Seuls la Belgique, la France et le Luxembourg n'ont pas encore ratifié cet instrument

5 STCE no 124 du 24 avril 1986, ratifié par les pays suivants : Autriche, Belgique, Chypre, France, Grèce, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Slovénie.

6 Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas et Suède.

Ces instruments juridiques de protection se sont encore enrichis récemment avec l'adoption de nouvelles normes – quoique souvent non juridiquement contraignantes.

En premier lieu, le droit à la liberté d'association est désormais directement applicable à l'Union européenne du fait de l'entrée en vigueur en 2009 de l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁷. Bien que la Cour européenne de justice considérait déjà que les institutions de l'UE étaient liées au droit international des droits de l'Homme, en vertu des engagements internationaux des États membres, les dispositions de la Charte clarifient la situation et devraient renforcer son caractère exécutoire à l'égard de tout ce qui se rattache à l'UE et à ses activités, en particulier en ce qui a trait à la justice et aux affaires internes.

En deuxième lieu, le Conseil de l'Europe a adopté en 2007 la Recommandation du Comité des ministres sur la personnalité juridique des organisations non gouvernementales⁸. Bien que n'étant pas contraignante, la Recommandation – qui traite en profondeur de questions liées à la liberté d'association telles que les objectifs des associations, leur création et leur composition, l'acquisition et la révocation de la personnalité juridique, leur gestion interne, le financement et le soutien extérieur, leur responsabilité et le degré de participation au processus décisionnel – sert de référence pour analyser la conduite des États européens face aux associations et de guide pour l'interprétation et l'application des instruments contraignants.⁹

En troisième lieu, l'adoption en 2008 d'une Déclaration du Comité des ministres du Conseil de l'Europe a accru encore davantage le niveau de protection des défenseurs des droits de l'Homme et a favorisé leurs activités¹⁰. Cette déclaration se fonde sur une déclaration antérieure adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1998¹¹. Elle condamne toute attaque à l'encontre des défenseurs des droits de l'Homme ou toute atteinte à leurs droits au sein des pays membres du Conseil de l'Europe ou ailleurs dans le monde, que ce soit par des agents de l'État ou des acteurs non étatiques. Elle engage en outre les États à mettre tout en œuvre pour faciliter le travail des défenseurs des droits de l'Homme, à leur

fournir une protection effective contre les attaques et le harcèlement et à prendre des mesures administratives ou judiciaires à l'encontre des personnes qui se rendent responsables d'attaques ou de harcèlement.

En quatrième lieu, les Lignes directrices modifiées de l'Union européenne sur les défenseurs des droits de l'Homme, adoptées également en 2008, proposent également aux États membres une série de mesures pratiques visant à appuyer et protéger les défenseurs des droits de l'Homme à l'extérieur de l'UE, notamment par la prestation d'une aide d'urgence, la délivrance de visas temporaires et l'accès à un refuge temporaire.

En cinquième lieu, un Code de bonnes pratiques pour la participation civile au processus décisionnel a été adopté le 1^{er} octobre 2009 par la Conférence des OING du Conseil de l'Europe.¹² Le Code se fonde sur l'expérience pratique de divers pays européens concernant les relations entre les ONG et l'État, et sont basées sur les principes d'indépendance, de transparence et de confiance. Des exemples de bonnes pratiques et de méthodes pour faciliter ce type de relations ont été analysés avant d'être présentés dans un document opérationnel.

Enfin, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a également connu des développements intéressants. Certains de ces développements sont repris dans l'analyse thématique ci-dessous.

Cette jurisprudence reflète également les manquements de certains États parties à l'égard du droit à la liberté d'association et souligne la nécessité de mettre en place des mécanismes régionaux et internationaux en vue d'assurer une application plus effective des garanties.

En Europe, et ce depuis de nombreuses années, la CEDH joue également un rôle de premier plan pour prévenir les États membres de l'UE (de même que les autres États membres du Conseil de l'Europe) de faire régresser les engagements pris, notamment dans le domaine du droit à la liberté d'association. Cette protection a encore été renforcée récemment par l'attribution de compétences additionnelles à des institutions existantes et par la mise en place de mécanismes entièrement nouveaux.

Au nombre de ces compétences nouvelles, il convient de mentionner en tout premier lieu le renforcement du rôle et des compétences du Bureau du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe qui a désormais la charge¹³ d'offrir une protection accrue et effective

7 Comme conséquence de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

8 CM/Rec(2007)14 du 10 octobre 2007.

9 Voir par exemple OSCE BIDDH "Opinion on the Draft Law on Amendments to the Law on Public Organizations of the Republic of Armenia (Décembre 2009)" à (<http://www.legislationline.org/topics/topic/1>)

10 Adoptée par le Comité des ministres le 6 février 2008 lors de la 1017^{ème} réunion des adjoints des ministres.

11 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, 9 décembre 1998, Résolution A/RES/53/144 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

12 CONF/PLE(2009)CODE1

13 Déclaration du Comité des ministres aux États membres sur le Plan d'action du Conseil de l'Europe visant à accroître la protection des défenseurs des droits de l'Homme et à promouvoir leur action.

aux défenseurs des droits de l'Homme au moyen de la rédaction de rapports, d'interventions auprès des États et d'initiatives de collaboration avec d'autres mécanismes. Grâce à ces compétences accrues, les menaces qui pèsent sur de nombreuses organisations de défense des droits de l'Homme peuvent être certainement combattues d'une manière plus décisive et avec une plus grande visibilité.

Cette initiative s'inscrit en parallèle à la mise en place par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'OSCE d'un centre de coordination chargé des questions touchant les défenseurs des droits de l'Homme et les institutions nationales de défense des droits de l'Homme. Ce centre de coordination a pour tâche de suivre de près la situation des défenseurs des droits de l'Homme, de cerner les enjeux et leurs problèmes spécifiques, de promouvoir et protéger les intérêts des défenseurs, de même que d'aider ces derniers à améliorer leurs connaissances et compétences dans différents domaines (activités de plaidoyer et lobbying, connaissance des normes existantes, surveillance et formulation de stratégies)¹⁴. Parmi les activités déjà entreprises, peuvent être citées l'organisation de table ronde sur des sujets affectant la liberté d'association et de réunion; la publication de Lignes directrices sur la liberté de réunion; l'élaboration d'un guide sur la liberté d'association; et des sessions de formation pour des défenseurs des droits de l'Homme dans le but d'améliorer leurs connaissances des standards relatifs aux droits de l'Homme et de développer leurs capacités de suivi et de plaidoyer.

Enfin, en 2008, la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe a mis sur pied un Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG chargé d'appuyer la mise en œuvre, dans toute l'Europe, d'un environnement favorable aux ONG, par l'examen des législations nationales sur les ONG et leur application, et par la promotion du respect des normes du Conseil de l'Europe et des bonnes pratiques européennes en la matière. Le Conseil d'experts examine le cadre législatif et réglementaire des ONG dans les pays européens, ainsi que les pratiques administratives et judiciaires qui affectent le statut et le fonctionnement des ONG. Jusqu'à aujourd'hui, le Conseil d'experts a travaillé essentiellement dans une perspective thématique. Il a entamé ses travaux par une étude sur les conditions de création des ONG et une autre sur leur gouvernance interne¹⁵.

Création et adhésion

Depuis 2007, il est resté relativement aisé de former une association dans la plupart des pays de l'Union Européenne. Dans certains pays, aucune procédure formelle n'est requise alors que dans d'autres il suffit à la nouvelle association d'informer les autorités compétentes de sa création pour acquérir la personnalité juridique. Là où il existe une procédure formelle, elle est généralement simplifiée et rapide. Cela dit, il existe un risque que cette procédure formelle serve à entraver ou empêcher la création de certains types d'associations.

Ainsi, de l'avis de la Cour européenne des droits de l'Homme, les objectifs de certaines associations ont pu être délibérément mal interprétés par les autorités nationales pour refuser l'enregistrement. En Grèce par exemple, les autorités ont présenté le champ d'action d'une association qui visait à défendre la minorité macédonienne comme constituant une menace à l'intégrité territoriale ou à la sécurité nationale.¹⁶ En Bulgarie et en Grèce, les objectifs de certaines associations ont été qualifiés d'antidémocratiques simplement parce que dans le premier cas, le but recherché était la restauration de la monarchie et l'ouverture des frontières entre l'ex République yougoslave de Macédoine et la Bulgarie¹⁷, et dans le deuxième cas, parce que l'association alléguait qu'il existait une minorité nationale.¹⁸ Ces situations ont été dénoncées par le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe¹⁹ et par le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies examinant la situation en Grèce²⁰. Cette situation n'a pas connu d'évolution positive au cours de la période à l'étude. Après cinq années de procédure, la Cour d'appel française a également relaxé l'association *Euskal herriko Laborantza Ganbara* et son président, accusés par le Préfet des Pyrénées-Atlantiques, représentant de l'Etat français, « d'usage illicite de l'appellation *Chambre d'agriculture* » (*Euskal herriko Laborantza Ganbara* signifiant *Chambre d'agriculture du Pays basque en français*) et de mener une activité « dans des conditions créant la confusion avec une fonction publique de *chambre d'agriculture départementale* », dans un arrêt du 6 mai 2010 – les autorités administratives avaient avancé que l'objet, les missions, l'organisation et la dénomination de l'association présentaient des ressemblances avec la *Chambre d'agriculture des Pyrénées-Atlantiques*, un établissement public, et étaient de nature à induire le

16 Voir l'arrêt no 1448/2009 du 30 septembre 2009 de la Quatrième chambre de la Cour suprême grecque

17 *Zhechev c. Bulgarie*, no 57045/00, 21 juin 2007

18 *Emin et autres c. Grèce*, no. 34144/05, 27 mars 2008

19 In CommDH(2006)6, 29 mars 2006, para. 28 and CommDH(2006)13 / 29 mars 2006 para. 44.

20 Observations finales, 25 avril 2005, para. 20.

14 Pour plus d'information, voir <http://www.osce.org/odihr/27867.html>.

15 Pour les rapports, voir http://www.coe.int/t/ngo/expert_council_FR.asp? Ces questions sont abordées plus loin dans le document.

public en erreur.²¹

En général, les pays de l'UE ne limitent pas le droit des non-citoyens à créer ou à adhérer aux associations, sauf en Espagne où seules les personnes qui détiennent un permis de séjour en règle jouissent de ce droit²².

La CEDH reconnaît depuis longtemps que l'interdiction faite aux fonctionnaires d'appartenir à des associations est justifiable en ce sens qu'elle poursuit un but légitime (préserver la sécurité nationale et maintenir l'ordre public). Au cours de la période à l'étude, la Cour a clairement indiqué que cette interdiction d'adhérer à une association devait toutefois être non discriminatoire dans son application. Elle a ainsi jugé que tel n'était pas le cas en Italie, où l'obligation de divulguer son appartenance à une association secrète (une loge maçonnique) n'était pas fondée au motif que la sécurité nationale et l'ordre public pouvaient être tout aussi bien menacés par des organisations non secrètes, tels certains partis politiques qui poursuivent des objectifs racistes ou xénophobes, des organisations aux structures de type militaire ou très stratifiées ou dont l'idéologie est contraire aux principes démocratiques, un élément fondamental de « l'ordre public européen ».²³

Gestion interne

Le deuxième rapport annuel du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG fait état d'un certain nombre de cas d'ingérence dans la gouvernance interne des ONG dans certains pays européens²⁴. Cette ingérence se manifeste de diverses façons, entre autres par : a) des exigences minutieuses portant sur la gestion interne des ONG, et notamment par le pouvoir discrétionnaire d'imposer de nouvelles conditions au moment de l'enregistrement de l'association ; b) un manque de précision concernant le droit de tous, en particulier les enfants et les non-citoyens, à participer pleinement au processus décisionnel des ONG ; c) des restrictions injustifiées à la liberté des ONG d'adapter leurs règlements, leurs structures internes et leur possibilité de créer ou fermer des sections locales qui ne possèdent pas une personnalité juridique distincte ; d) une grande latitude accordée aux autorités publiques de s'opposer aux décisions d'une ONG ; e) un droit discrétionnaire

dans certains cas d'imposer la présence de représentants de l'autorité publique aux réunions internes des organes de direction des ONG ; f) un manque de clarté ou des exigences excessives en matière d'audit et de remise de rapports d'activités ; g) une influence non négligeable exercée sur le processus décisionnel des ONG qui découle du pouvoir discrétionnaire de l'État d'accorder ou d'interrompre le financement public ou de désigner des représentants de l'autorité publique au conseil d'administration des ONG. La Conférence des OING a subséquemment formulé des recommandations sur ces questions²⁵. Ces formes d'ingérence ne s'appliquent pas toutes aux pays de l'UE, mais à Chypre par exemple, la création de branches locales doit être prévue dans les statuts d'une association. De même, dans plusieurs pays, les mineurs ne peuvent participer pas à la gestion d'une association. En Estonie, certains membres des organes de direction doivent résider dans le pays ; alors qu'à Chypre et en Irlande, certaines associations ont affirmé que leur dépendance des fonds publics avait un impact sur leur processus décisionnel. Bien que ces problèmes ne soient pas nouveaux, ils ont été mis en relief par l'analyse du Conseil d'experts, qui indique également que, compte tenu de la rareté d'autres sources de financement, le risque de la dépendance des associations sur les fonds publics pourrait se généraliser et entraîner un manque d'autonomie dans leurs prises de décisions.

La CEDH a également statué qu'il y avait eu ingérence indue dans la gestion interne d'une certaine forme d'association lorsque les autorités bulgares ont contraint les membres d'une communauté religieuse d'accepter l'autorité d'une de deux hiérarchies concurrentes et ont dissout l'autre hiérarchie. Tout en reconnaissant que l'État avait un motif légitime d'intervenir dans le conflit afin de tenter de le résoudre, la Cour estime que l'action prise a été disproportionnée et a fait fi de la position d'un grand nombre de fidèles qui appuyaient la hiérarchie dissoute, ce qui a constitué une ingérence indue dans l'autonomie administrative de cette Église.²⁶ Cet arrêt pourrait tout aussi bien s'appliquer à un conflit qui oppose les membres d'une association.

Interdiction et dissolution

S'il est admis qu'interdire ou dissoudre une association n'est pas en soi incompatible avec les instruments internationaux et régionaux qui garantissent le droit à la liberté d'association, l'association visée doit toutefois

21 Voir http://www.ehlgdoitvivre.org/docs/arret_cour_appel_pau.pdf

22 Article 8 de la Loi organique du 22 décembre 2000 relative aux droits et libertés des étrangers en Espagne et à leur intégration sociale. Cette position a été critiquée dans le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, mars 2005, CommDH(2005)8, 9 novembre 2005, au para. 76.

23 *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie* (no. 2), no. 26740/02. 31 mai 2007

24 30 septembre 2009.

25 CONF/PLE(2010)REC1, 27 janvier 2010.

26 *Saint Synode de l'Église orthodoxe bulgare (Métropole Innocent) et autres c. Bulgarie* no 412/03 et 35677/04, 22 janvier 2009 (en anglais seulement)

représenter une menace claire à la démocratie ou à la sécurité nationale. Ainsi, après examen minutieux de la preuve à sa disposition, la CEDH a-t-elle fait valoir que les tribunaux nationaux pouvaient à bon droit conclure que certaines associations menaçaient la sécurité publique, lorsque celles-ci entretenaient des liens avec des terroristes²⁷. En l'espèce, la preuve rapportée portait sur des actions et des déclarations qui, ensemble, pouvaient être perçus comme ayant un caractère antidémocratique, bien que n'ayant pas directement promu le terrorisme.²⁸ La Cour a également confirmé l'interdiction faite aux membres de ce type d'associations interdites ou dissoutes de se présenter comme candidats à des élections en raison de leurs activités dans les dites-associations.²⁹ D'aucun pourrait certainement affirmer que le même jugement s'appliquerait à l'interdiction ou à la dissolution d'une association qui poursuit des objectifs racistes.³⁰

Si la CEDH est prête à accorder le bénéfice du doute aux autorités publiques, elle souligne surtout que les autorités doivent être en possession d'éléments de preuve que les autorités devaient être en possession d'éléments de preuve suffisamment probants avant de prendre des mesures aussi draconiennes que la dissolution ou l'interdiction. De l'avis de la Cour, ces éléments de preuve font toutefois défaut, par exemple, en Grèce ou une organisation vieille de cinquante ans a été dissoute pour avoir mené des activités supposément contraires à l'ordre public.³¹ Il en fut de même en ex-République yougoslave de Macédoine, État candidat à l'adhésion à l'UE, où les statuts d'une association avaient été annulés sur la justification que nier l'ethnicité macédonienne équivalait à un acte de violence.³²

Les restrictions imposées aux associations dans le contexte de ce qui est convenu d'appeler la « lutte antiterroriste » ont fait naître de nombreuses craintes en ce qui concerne leur compatibilité avec les normes précédemment abordées. Les restrictions trouvent fréquemment leur source dans diverses résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies portant sur le gel des ressources financières et sur le contrôle des déplacements des personnes ou entités soupçonnées de

terrorisme³³. Ainsi, les listes noires, dressées par le comité des sanctions sur lequel siège des membres du Conseil de sécurité, ont été sévèrement critiquées par plusieurs organes – notamment le Rapporteur spécial sur la promotion et de la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste³⁴ et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe³⁵ – du fait qu'il s'agit là d'un organisme politique plutôt que judiciaire qui fonctionne sans audiences publiques et sans que les éléments de preuve sur lesquels reposent les décisions prises ne soient rendus publics, sachant enfin que, malgré leur durée indéterminée, il n'existe aucune voie de recours judiciaire contre ces restrictions. Les critiques portent également sur le traitement réservé aux demandes de radiation des listes noires, considérant toutefois que des informations générales sont désormais fournies aux personnes et entités inscrites sur les listes noires³⁶.

L'application de ces restrictions au sein de l'Union européenne, à la suite de l'adoption de la Position commune 2001/931/PESC, commence à être contestée avec succès après quelques échecs initiaux.³⁷ C'est ainsi que des tribunaux nationaux ont annulé l'inscription sur ces listes d'un certain nombre d'organisations au motif d'une part que ces inscriptions n'étaient pas suffisamment motivées, qu'il n'y avait pas eu d'audition équitable, qu'il y avait absence de contrôle judiciaire³⁸ et d'autre part, au motif que les preuves rapportées du caractère terroriste de l'association n'étaient pas convaincantes.³⁹ Ce dernier jugement est fondé sur une décision de la Cour d'appel d'Angleterre du 7 mai 2008 qui a confirmé la décision de la Commission d'appel sur les organisations proscrites (POAC) qui avait statué que la décision du gouvernement de maintenir l'interdiction du *People's Mojahedin Organization of Iran* (PMOI), organisation membre de la coalition Conseil national de la résistance d'Iran, connue aux États-Unis sous le

33 Résolutions 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006) et 1822 (2008).

34 *Protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, A/61/267, 16 août 2006.

35 *Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne*, Résolution 1597 (2008).

36 Voir les résolutions du Conseil de sécurité 1730 (2006) et 1735 (2006).

37 Voir *Segi et Gestoras Pro-Aminstia c. Allemagne et autres* (dec.), no 6422/02 et 9916/02, 23 mai 2002, où la CEDH a statué que la plainte contre la Position commune n'était pas recevable car l'affaire n'affectait pas directement les associations requérantes, et l'affaire C-354/04 *Gestoras Pro-Aminstia c. Conseil*, 27 février, où la Cour européenne de Justice a jugé qu'elle n'était pas compétente pour juger l'affaire car elle portait sur la coopération policière et judiciaire, questions qui ne relèvent pas du domaine communautaire.

38 Affaire T-228/02 *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil (OMPI)*, [2006] ECR II-4665 (CEJ) et affaire T-229/02, *Osman Ocalan, au nom du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) c. Conseil de l'Union européenne*, 3 avril 2008 (CFI).

39 Voir Affaire T-256/07, *People's Mojahedin Organization of Iran c. Council of the European Union*, 23 octobre 2008.

27 Voir *Herri Batasuna and Batasuna c. Espagne*, nos. 25803/04 et 25817/04, 30 juin 2009.

28 Voir infra le raisonnement des cours françaises à ce sujet.

29 Voir *Etxebarria et autres c. Espagne*, no 35579/03, 35613/03 et 35626/03 et 35634/03, 30 juin 2009, et *Herritarren Zerrendac c. Espagne*, no 43518/04, 30 juin 2009.

30 Comme par exemple, en France, l'interdiction en 2006 de l'association Tribu Ka pour incitation à la haine raciale après que l'association eut interdit la présence à ses rassemblements de non-Africains; *op.cit.*, n.1 à la p. 622.

31 *Tourkiki Enosi Xanthis et autres cv. Grèce*, no 34144/05 et 26698/05, 27 mars 2008.

32 Voir *Association des citoyens Radko et Paunkovski c. Ex-République yougoslave de Macédoine*, no 74651/01, 15 janvier 2009.

nom de *Mujahdeen-e-Khalq*, ou *MeK*, était infondée. De l'avis de la POAC, les attaques du PMOI contre l'armée et les forces de sécurité iraniennes ayant pris fin en 2001, l'organisation n'avait plus de structures militaires, avait cessé la lutte armée en 2003 et n'avait pas tenté de la reprendre depuis. La Cour d'appel a justifié sa décision de confirmer le jugement du tribunal inférieur en faisant valoir qu'« une organisation qui met temporairement un terme à ses activités terroristes pour des raisons tactiques doit être envisagée différemment d'une organisation qui a décidé de poursuivre ses objectifs par d'autres moyens que le recours à la violence. Dans ce dernier cas, on ne peut prétendre que l'organisation est « impliquée dans le terrorisme », même s'il existe une possibilité qu'un jour elle puisse décider de recourir à nouveau au terrorisme ».⁴⁰ Suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la justice et les affaires internes sont désormais plus clairement soumises aux normes des droits de l'Homme, ce qui devrait faciliter la contestation des entraves à la liberté d'association qui résultent de mesures prises par l'UE.

Ceci dit, certaines mesures prises, au niveau national, par les pays de l'UE continuent de poser problème et peuvent légitimement être contestées devant les tribunaux nationaux. Ainsi, certaines lois antiterroristes définissent encore trop vaguement ou de manière trop étendue les organisations qui appuie le terrorisme, ce qui pourrait conduire à une application sujette à l'arbitraire. La décision du gouvernement belge de qualifier l'association *Groupe islamique combattant marocain* d'organisation terroriste au motif qu'en vertu des articles 139 et 140 du Code pénal⁴¹, il était suffisant pour être déclaré organisation terroriste d'« aspirer » à commettre un acte terroriste, bien que l'association n'avait jamais commis ou tenté de commettre un acte terroriste en est un exemple. La mise en œuvre de ces mesures peut également être considéré comme arbitraire, comme ce fut le cas lorsque la Cour de cassation française a rejeté la demande des autorités espagnoles visant à extraditer Amaya Recarte, porte-parole de l'association Segi (qui figurait sur une liste noire européenne au motif qu'elle représentait l'aile jeunesse du Batasuna), comme l'exigeait le mandat d'arrêt européen, ce qui a amené Amnesty International à déclarer que,

40 À la suite de cet arrêt, le parlement britannique a approuvé une ordonnance du Home Secretary levant l'interdit contre le PMOI (prenant effet à partir du 24 juin 2008).

41 Arrêt Cour de Cassation de Belgique, 7 juin 2007. Voir aussi le *Terrorist Act* de 2006 du Royaume-Uni, en vertu duquel on fait figurer sur la « liste noire » des individus et entités qui non seulement participent directement ou indirectement à des actes terroristes (« *commit, participate in, prepare or instigate* ») mais également les personnes qui incitent à commettre de tels actes. La loi indique en outre qu'il n'est pas nécessaire de prouver l'incitation en démontrant que l'individu encourage sciemment le terrorisme. Un individu peut être tenu responsable de la perception par autrui de ses déclarations, quelles que soient ses intentions véritables. Le rapporteur spécial pour la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste fait également état dans son rapport de risques de violations des droits de l'Homme fondées sur le genre et de répercussions négatives fondées sur le genre en raison de la définition trop large des infractions de terrorisme. (A/64/211, 3 août 2009).

dans la pratique, la France ne considérait pas que les activités de l'organisation équivalaient à un délit de terrorisme qui justifiait des poursuites pénales, mettant en lumière le manque d'harmonisation des pratiques des États européens en la matière, et ainsi remettant en cause la légitimité des listes elles-mêmes.⁴² La portée des mesures peut également être étonnamment vaste comme le démontre un exemple du Danemark où six personnes, d'abord acquittées par un tribunal inférieur, ont été reconnues coupables d'avoir vendu des t-shirts visant à recueillir des fonds pour financer une station de radio favorable aux Forces armées révolutionnaires de Colombie (les FARC) et une imprimerie d'affiches pour le Front populaire de libération de la Palestine (PFPL) – deux organisations inscrites les listes des organisations terroristes de l'UE et des États-Unis.⁴³

La criminalisation de mouvements d'opposition soulève également des inquiétudes légitimes⁴⁴, en ce qu'elle illustre la facilité avec laquelle la notion d'État de droit peut être battue en brèche. Par ailleurs, l'ambiguïté du terme « appui » à une organisation terroriste tend à avoir un effet négatif sur le débat entourant la résolution d'un conflit⁴⁵. À tout le moins, et afin d'éviter des sanctions injustifiées, la nature exacte d'une organisation devrait être déterminée par une instance judiciaire avant que quiconque ne soit sanctionné pour appui ou appartenance à une organisation terroriste⁴⁶. A ce titre, il est encourageant de constater que certains mécanismes (exemple de la création d'un organisme spécialisé chargé de scruter ces listes au Royaume-Uni) offrent désormais de nouvelles voies de recours aux organisations qui ont été placées sur des listes d'organisations terroristes⁴⁷.

42 IOR 61/013/2005, *Counter-terrorism and criminal law in the EU*, p 16.

43 Cinq employés d'une l'entreprise de t-shirts avaient été condamnés à une peine d'emprisonnement de 60 jours à 6 mois. Un sixième accusé a été condamné à 60 jours de prison pour avoir hébergé le site de l'entreprise de t-shirt sur son serveur. Le septième accusé, un vendeur de hot-dogs qui avait posé sur son stand une affiche faisant la publicité des t-shirts, a toutefois été acquitté. *The Copenhagen Post*, 19 septembre 2008

44 Voir les observations finales du Comité des droits de l'Homme sur l'Espagne où il est indiqué que « l'exercice de la liberté d'expression et d'association peut être entravé sans motif justifiable par l'amorce de poursuites devant la Haute Cour nationale pour association ou collaboration avec des groupements terroristes [...] l'État partie doit veiller à ce que toute restriction à la liberté d'expression et d'association soit nécessaire, proportionnelle et justifiée, conformément aux articles 19(3) et 22 du Pacte (CCPR/C/ESP/CO/5, 5 janvier 2009, para. 19).

45 *Assessing Damage, Urging Action* (2009), Rapport du Comité d'éminents juristes sur le terrorisme, la lutte contre le terrorisme et les droits de l'Homme, une initiative de la Commission internationale de juristes.

46 *Ibid*, qui reprend une demande déjà formulée par le Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme dans la lutte antiterroriste, document de l'ONU A/61/267, 16 août 2006, p. 11.

47 Comme la Commission d'appel des organisations proscrites (Proscribed Organisations Appeal Commission) au Royaume-Uni ; voir n. 32.

Harcèlement des défenseurs des droits de l'Homme

Les membres d'associations de défense des droits de l'Homme ainsi que leurs partenaires continuent de faire face à de sérieuses difficultés. Celles-ci vont de : a) mesures coercitives fondées sur la supposition de menace à l'ordre public (comme dans le cas du décret du Ministère français de l'Intérieur qui prévoyait la création de fichiers de police sur des données à caractère personnel qui auraient fait apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses d'individus, de groupes ou d'organisations qui, à cause de leurs activités individuelles ou collectives sont susceptibles de troubler l'ordre public)⁴⁸; b) i) au mauvais usage apparent des lois fiscales (par exemple, la décision des autorités fiscales compétentes de soumettre un employé du *Greek Helsinki Monitor* (GHM) à un audit « dans le cadre d'une enquête sur le GMH » à la suite de la demande de deux parlementaires d'effectuer un audit du GHM)⁴⁹ ii) à la sanction pénale des actions des associations de défense des droits (comme les poursuites pénales pour diffamation intentées contre les personnes qui ont témoigné lors de l'enquête concernant le GHM

précitée)⁵⁰ c) à la remise en cause de l'existence⁵¹ ou des activités de l'association⁵²; d) jusqu'aux agressions physiques (comme l'agression à l'acide sulfurique dont a été victime Constantina Kuneve, secrétaire général d'un syndicat à Athènes, qui a été grièvement blessée et perdue l'usage de ses cordes vocales).⁵³ Cette dernière pratique est très rare dans les pays de l'UE mais compte tenu de l'apparente acquiescence des autorités et du défaut de mesures effectives contre les responsables

50 La plainte a été déclarée recevable par les tribunaux en dépit du fait qu'elle contenait des propos racistes, antisémites et homophobes; voir les communiqués de presse du 17 août 2008 du GHM, et du 3 septembre 2008 de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT). Voir aussi les poursuites engagées contre André Barthélemy, président de l'ONG Ensemble pour les droits de l'Homme pour avoir tenté de s'opposer à la déportation de ressortissants de la République du Congo qui avaient affirmé qu'ils seraient maltraités à leur retour au Congo. André Barthélemy fut reconnu coupable d'incitation à la rébellion et d'ingérence dans les opérations d'un aéronef, ce qui le rendait passible d'une amende et d'une peine d'emprisonnement. Il fut finalement condamné à une amende de 1 500 euros. Voir <http://www.elunet.org/spip.php?article8528>. Ces pratiques mettent également en lumière les retombés néfastes que peuvent avoir sur les défenseurs les dispositions sur l'immigration adoptées en France et en Espagne au cours de la période à l'étude. Ces dispositions érigent en infraction le fait de porter assistance aux sans-papiers, ce qui pourrait éventuellement comprendre l'assistance juridique et l'aide humanitaire de base. En France, au risque de telles poursuites s'ajoute la situation précaire dans laquelle se trouvent les associations qui tentent d'apporter une aide aux migrants dans les centres de rétention des aéroports et la surveillance à laquelle sont soumis les membres de ces associations. À cela s'ajoute une nouvelle tentative de miner l'action de ces associations dans les centres de rétention, soit de les soumettre à un régime d'appel d'offres, comme ce fut le cas avec Cimade, malgré (ou à cause de) la qualité indéniable de son travail en faveur des migrants. Voir Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, un programme de la FIDH et l'OMCT, *Délit de solidarité, Stigmatisation, répression et intimidation des défenseurs des droits des migrants* (2009). Enfin, une plainte a été déposée contre un employé de GHM au motif que ses écrits sur la situation de la minorité macédonienne en Grèce violaient l'article 138 du code pénal grec qui stipule que quiconque, par la force ou par la menace d'utiliser la force, tente de séparer de la Grèce une partie de son territoire ou de rattacher une partie du territoire grec à un autre État, est passible de la peine de mort. Dans ses écrits, l'employé faisait référence aux préoccupations exprimées sur cette question par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance et les organes d'application des traités des Nations Unies, de même qu'à leurs recommandations. Le premier procureur de la Cour de première instance d'Athènes avait estimé que la plainte n'était pas totalement sans fondement (communiqués de presse du 17 août 2008 du GHM et du 3 septembre 2008 de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT)).

51 En outre, une autre plainte déposée contre GHM accusant cette ONG d'être redondante, illégale et à la solde d'agents de l'étranger, contient aussi des propos racistes et diffamatoires. Toutefois, deux premiers procureurs de tribunaux athéniens, dont celui de la Cour de première instance d'Athènes, ont jugé que ces plaintes n'étaient pas totalement dénuées de fondement et ont décidé d'ouvrir des enquêtes préliminaires. Après plus de neuf mois, les enquêtes en sont toujours au stade préliminaire, alors que selon la loi elles ne doivent pas excéder quatre mois (communiqués de presse du 17 août 2008 du GHM et du 3 septembre 2008 de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT)).

52 Il a été proposé en Grèce d'inclure dans le registre des ONG des données historiques sur les rapports entre l'État et les ONG, ce qui permettrait par exemple de vérifier les allégations de diffamation à l'encontre de GHM (communiqué de presse eu 18 février 2008 de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT)).

53 Voir <http://www.protectionline.org/Constantina-Kuneva-demand-that.html>. Les pratiques de harcèlement contre GHM comprenaient des attaques verbales et des agressions physiques survenues au cours du procès, et qui n'ont donné lieu à aucune mesure spéciale de protection de la part de la Cour (qui a suggéré aux victimes de porter plainte dans un commissariat de police).

48 Le décret du ministère français de l'intérieur qui prévoyait la création de fichiers de police dit EDVIGE (Exploitation documentaire et valorisation de l'information générale). La police se voyait accorder le pouvoir d'établir des fichiers et de recueillir des données personnelles sur des personnes appartenait à des catégories définies vaguement, et qui auraient pu comprendre les défenseurs des droits de l'Homme. Le décret fut retiré le 27 juin 2008 à la suite d'une vaste mobilisation d'acteurs de la société civile et du monde politique. On ignore toutefois si l'état d'esprit qui a présidé à l'élaboration de ce décret a disparu et il ne fait pas de doute qu'il convient de maintenir une grande vigilance pour empêcher toute nouvelle initiative de cette nature. De même, des inquiétudes ont été soulevées suites aux « *Conclusions du Conseil sur l'utilisation d'un instrument normalisé, multidimensionnel et semi-structuré de collecte des données et d'informations sur les processus de radicalisation dans l'UE* », qui vise à « analyser d'une manière systématique les principaux facteurs des processus de radicalisation (...) suivre et partager les informations relatives aux processus de radicalisation y compris lorsqu'elles concernent d'autres régions du monde où une radicalisation pourrait avoir lieu » et « identifier et analyser de façon systématique les différents contextes susceptibles de donner lieu à la radicalisation et au recrutement », sans que ne soit défini la radicalisation. (Voir <http://www.statewatch.org/news/2010/apr/eu-council-info-gathering-wardicalisation-8570-10.pdf>). Voir aussi <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/7985339.stm>.

49 Cette affaire est survenue après que GHM eut intenté des poursuites pénales contre un groupe néonazi grec pour incitation à la violence raciale et insultes racistes; communiqué de presse de GHM, 17 août 2008, et communiqué de presse de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT), 3 septembre 2008.

de l'agression,⁵⁴ le cas mentionné est particulièrement troublant. Les autres pratiques mentionnées semblent pour leur part se généraliser, en particulier lorsqu'il s'agit d'organisations qui militent pour des groupes ou des causes impopulaires. En décembre 2009, quatre militants de l'organisation Greenpeace ont été détenus pendant dix-neuf jours, après avoir brandi des banderoles portant le message « *Les politiciens parlent, les leaders agissent !* », le 17 décembre, dans le palais de la Reine du Danemark, lors du dîner de gala organisé pour les chefs d'État, lors du Sommet de Copenhague sur le climat.

Toutes ces mesures, qui visent à miner l'action des associations en faveur des droits de l'Homme, risquent de décourager les défenseurs des droits de l'Homme de poursuivre leur mission du fait qu'elles sont le fait d'institutions officielles. Les lois pénales et les autres lois doivent être appliquées de façon impartiale mais compte tenu de la légitimité de l'action des défenseurs des droits de l'Homme, il est patent qu'il devrait être évité de recourir aux mécanismes judiciaires et réglementaires de façon abusive, et il semble que ceci n'est pas parfaitement entendu dans certains pays de l'UE.

Rien d'étonnant donc que tant le Commissaire au droit de l'Homme du Conseil de l'Europe que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) aient exprimé leurs vives inquiétudes concernant la situation des défenseurs des droits de l'Homme au cours des trois dernières années. Les deux institutions ont réclamé une meilleure protection des défenseurs et le Commissaire a mis en lumière la nécessité d'entreprendre une étude sur l'adoption de lois nationales réglementant l'action des ONG, faisant part de ses inquiétudes concernant le recours à des textes législatifs radicaux à l'encontre de ceux qui promeuvent pacifiquement les droits

de l'Homme.⁵⁵ Un rapport de l'OSCE sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme est parvenu à des conclusions analogues concernant la situation des défenseurs. De plus, le rapport a mis en lumière un certain nombre de bonnes pratiques concernant notamment la protection physique des défenseurs à risque, les poursuites pénales soutenues intentées contre les responsables des violences physiques, les déclarations publiques des autorités en faveur des défenseurs et la délivrance de visas ou de permis de séjour d'urgence pour les défenseurs des droits de l'Homme en danger.⁵⁶

Bien que l'arrêt Danilenkov de la CEDH⁵⁷ porte plus particulièrement sur la question de savoir si les membres d'un syndicat ont joui d'une protection suffisante, sa portée pourrait éventuellement s'étendre à toute personne qui subit des sanctions à cause de son appartenance à une association, en particulier une association qui œuvre dans le domaine des droits de l'Homme. En l'espèce, un employeur a eu recours à diverses manœuvres pour inciter ses employés à quitter le syndicat : réaffectation à des tâches qui offraient peu de possibilités, congédiement, par la suite jugés illicite par les tribunaux, baisse de salaire, sanctions disciplinaires, refus de réembaucher un employé malgré une décision judiciaire en ce sens, etc. Ces différentes initiatives ont entraîné une réduction sensible du nombre d'adhérents du syndicat et la Cour a statué que cette forte réduction constituait une preuve *prima facie* du non-respect des garanties de non-discrimination énoncées à l'article 11 de la Convention européenne. Considérant notamment que les employés ne disposaient d'aucune voie de recours adéquate contre les agissements antisyndicaux

55 *Compte rendu de la table ronde sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme dans les États membres du Conseil de l'Europe, organisée par le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme (Strasbourg, 3-4 novembre 2008)*, CommDH(2009)15, 20 mars 2009. Un problème particulier mentionné dans le rapport concerne les campagnes de dénigrement et de diffamation auxquelles doivent faire face un certain nombre de militants des droits de l'Homme, en particulier ceux qui défendent les droits des migrants ou des victimes de la traite des personnes, ceux qui luttent contre la corruption, ceux qui reçoivent un appui de l'étranger et ceux qui suivent de près les activités de groupes extrémistes. Ces attaques proviennent non seulement de groupes extrémistes mais également de la presse et de personnes situées aux échelons les plus élevés de l'État. Le rapport relève également les difficultés auxquelles font face les militants, qui ne peuvent accomplir leur travail parce qu'on leur refuse l'accès à des lieux de détention ou parce qu'ils sont victime d'actes d'intimidation ou d'agression physique de la part de fonctionnaires ou d'autres personnes, sans compter les menaces de mort et même des assassinats en représailles pour des enquêtes menées par des militants et la publication subséquente de rapports. On signale également que ces attaques ne sont pas toujours suivies de condamnations publiques de la part des autorités et de l'ouverture d'enquêtes criminelles. Des militants qui luttent contre la torture et l'impunité ou qui défendent les Roms et des groupes LGBT ont vu leur nom et leur adresse diffusés sur Internet. La surveillance des procédures pénales intentées contre des militants des droits de l'Homme constituerait ainsi une mesure de précaution pour empêcher que ces derniers soient traités injustement. En outre, des ententes internationales pour la relocalisation à l'étranger de militants et de leur famille qui font l'objet de menaces d'agression ou de mort ont également été proposées.

56 *Défenseurs des droits de l'Homme dans la région de l'OSCE : défis et bonnes pratiques*, (2008).

57 *Affaire Danilenkov et autres c. Russie*, no 67336/01, 30 juillet 2009.

54 À la suite de l'agression dont il est question à la note précédente, de vives inquiétudes ont été exprimées sur le fait que la police n'ait mené aucune enquête sérieuse et a même été laissé entendre que l'attaque avait un lien avec les rapports illicites que l'intéressée entretenait avec la mafia bulgare (communiqué de presse du 13 février 2009 du Greek Helsinki Monitor).

allégués, la Cour conclut que l'État a failli à l'obligation positive de fournir une protection judiciaire efficace contre la discrimination résultant de l'appartenance à un syndicat.

Comme cela a déjà été évoqué, les inquiétudes concernant le financement de groupes terroristes ont mené à l'adoption de mesures autorisant le gel des fonds et des avoirs de certaines organisations et d'autres entités, de même qu'à la surveillance accrue d'organisations qui souhaitent envoyer des fonds à l'étranger.⁵⁸ L'UE semble désormais vouloir adopter des mesures visant à renforcer la transparence des associations, bien que les cas d'abus soient très rares⁵⁹ et qu'une recherche entreprise par l'UE semble démontrer l'efficacité de l'autoréglementation.⁶⁰ S'il semble peu probable que les propositions de l'UE se concrétisent en mesures juridiques contraignantes,⁶¹ il convient de demeurer vigilant à cet égard.⁶²

Pour les associations, c'est davantage l'accès aux financements qui constitue le problème le plus préoccupant. En effet, le financement, tant public que privé, est en déclin⁶³, ce qui risque, à terme, d'entraîner une diminution du nombre d'associations. Les associations font également face à une baisse du financement public qui résulte de la réticence des gouvernements à financer des activités mal perçues par divers acteurs étatiques, et qui leur préfèrent des associations plus enclins à appliquer leur politique.

Conclusions et recommandations

Bien que le bilan sur la liberté d'association dans les pays de l'UE continue d'être globalement positif et que des avancées normatives aient pu être observées, il convient d'être toujours vigilant car des difficultés de taille subsistent en ce qui concerne plusieurs aspects clés de cette liberté. Si la plupart de ces difficultés ne concernent qu'un petit nombre de pays de l'UE et ne représentent pas une tendance nouvelle, il n'en demeure pas moins que la tendance à l'adoption de mesures restrictives observée dans plusieurs autres pays pourrait fort bien se généraliser. Les deux Cours européennes sont toutefois des instruments de poids pour garantir le plein exercice du droit à la liberté d'association. Il serait néanmoins pertinent que ce droit soit plus effectivement mis en œuvre au moyens d'une législations renforcée et de lignes directrices, puis mieux respecté par les États et les tribunaux nationaux. Malheureusement, certains tribunaux et autorités publiques continuent de céder trop facilement à l'argumentaire d'une menace à l'ordre public ou à l'intégrité territoriale pour justifier l'imposition de restrictions tant sur l'existence même des associations que sur leurs activités.

Un certain nombre de mesures doit donc être pris pour remédier aux problèmes évoqués :

- Adoption dans tous les pays de l'UE d'un cadre juridique approprié en matière de création et de fonctionnement des associations, et de mécanismes de suivi de mise en œuvre effectifs ;
- Renforcement du rôle positif que jouent les associations dans le maintien d'une société démocratique et la résolution des problèmes sociaux ;
- Acceptation du fait qu'une approche fondée sur la preuve doit régler le processus de prise de décision en matière de contrôle des associations ;
- Mise en œuvre de mesures positives et effectives visant à protéger les associations ainsi que leurs membres.

58 Par exemple, en France les dons ou legs d'associations, de fondations ou de congrégations en faveur d'entités ou d'États étrangers requièrent l'autorisation préalable du Ministre de l'intérieur sur recommandation du ministre des Affaires étrangères, article 3 de l'ordonnance 66-388 du 13 juin 1996

59 Voir Statewatch briefing on EU proposals to increase the financial transparency of charities and non-profit organisations (janvier 2010).

60 ICNL, Recent Public and Self-Regulatory Initiatives Enhancing NPO Transparency and Accountability of Non-profit Organizations (NPOs) in the European Union (2009).

61 Voir Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie révisée sur la lutte contre le financement terroriste par le Coordinateur de la lutte contre le terrorisme (5 mai 2009) et Plan d'action de l'UE pour combattre le terrorisme (26 novembre 2009).

62 Elles s'inspirent d'une proposition du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI), un organisme intergouvernemental indépendant de l'OCDE, voulant que les organismes sans but lucratif soient munis d'une licence ou s'enregistrent

63 Voir, p. ex., More than half of charities hit by recession, Daily Telegraph, 17 mars 2009. Voir également la circulaire du 18 janvier 2010 du premier ministre français qui impose des limites à l'appui financier aux organisations, et qui est censée refléter les restrictions de l'UE sur l'aide de l'État aux activités économiques.

Financement



Photo par Afonso Lima

LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS DANS LA RÉGION EURO-MÉDITERRANÉENNE

INTRODUCTION

Après avoir observé les tendances légales, jurisprudentielles et factuelles de la formation, de la vie et de la dissolution des associations dans les 11 pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée, il convient ici de s'intéresser à un aspect important de la vie des associations, peu abordé jusqu'ici : le financement des associations et les restrictions imposées par les États dans ce domaine.

L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) dispose que l'exercice de la liberté d'association ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi, et ce, dans le seul intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui.¹ Par ailleurs, l'article 13 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme – laquelle se base sur les législations nationales, la Charte des Nations Unies et d'autres instruments internationaux tels que le PIDCP – énonce que « *chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques [...]* ». ² Il résulte de ces différents éléments que les lois qui restreignent le financement des associations enfreignent les textes juridiques et instruments internationaux mentionnés.

Dans plusieurs pays à l'Est et au Sud de la Méditerranée, de strictes contraintes juridiques et des obstacles administratifs entravent l'accès des associations à des ressources financières. En premier lieu, les règles sur l'enregistrement des associations, tel que décrit dans les chapitres-pays du présent Rapport, exercent un impact considérable (quoique indirect) sur les moyens financiers des associations. En effet, dans la majorité des pays de la région, seules les associations dûment enregistrées sont habilitées à solliciter et recevoir des fonds, après avoir soumis une demande d'autorisation et ouvert un compte bancaire. De surcroît, les règles entourant la réception de financement de l'étranger est également restrictive. Selon la nature du régime en place en ce qui concerne la question du financement, l'ingérence de l'État va en effet des tracasseries et des lenteurs administratives aux pratiques d'intimidation et de harcèlement, voire à des peines d'emprisonnement en cas de non-respect de la loi.

Dans les pays de la région, les fonds en provenance de l'étranger constituent les ressources les plus importantes dont disposent les associations. Cependant, dans la majorité des pays observés, le financement étranger est étroitement surveillé et contrôlé par l'État. A cet égard, et compte tenu des instruments internationaux en vigueur, l'attention devra non seulement se porter sur les restrictions imposées aux associations par les États, mais également sur la réaction des bailleurs de fonds en cas de blocage des fonds.

La question du financement des associations est enfin une question d'autant moins facile d'accès qu'elle est également liée à la question de la responsabilité (« accountability ») et de la transparence des ONG. Des études ont démontré que les ONG omettent parfois de soumettre des états de comptes sur leurs activités et leurs finances. S'il s'agit majoritairement d'une ignorance des règles de comptabilité, il peut s'agir, dans d'autres cas, de pratiques de corruption.³

1 Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Résolution de l'Assemblée générale 2200A (XXI), 16 décembre 1966.

2 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. Résolution de l'Assemblée générale 53/144, 8 mars 1999.

3 Centre des ressources anti-corruption U4 de TI, « *Civil Society Anti-Corruption Initiatives in MENA countries* », décembre 2007; cf Fondation Friedrich Naumann, « *Guiding Principles for the Right to Freedom of Association in the Arab World* », Liban 2009.

L'attitude restrictive des autorités finit enfin par trouver un écho au sein même du mouvement associatif. Par crainte de ne pouvoir obtenir des financements de l'étranger et du fait des difficultés connexes qu'une telle démarche peut entraîner (des campagnes de presse calomnieuses ayant déjà été lancées contre des représentants d'ONG recevant des fonds de l'étranger), des associations d'un certain nombre de pays s'interdisent de solliciter des fonds étrangers, leur préférant les canaux de financement traditionnels, pour lesquels, comme cela est précisé plus loin dans ce chapitre, elles s'exposent à des refus et blocages arbitraires. Ce débat au sein même des ONG de certains pays complexifie encore davantage la question du financement des ONG.

I. L'importance du financement

L'accès à des ressources financières est un élément intégral de la lutte des associations pour le plein exercice de la liberté d'association, car il est d'une importance cruciale pour leur survie.

Nombre d'organisations de pays du sud méditerranéen jouissent en effet d'un produit intérieur brut per capita relativement faible et ne réussissent pas, en comptant sur les seuls frais d'adhésion, les dons privés ou les subventions de l'État, à s'assurer durablement de ressources financières suffisantes.

Cependant, dans plusieurs pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, les fonds provenant de sources nationales sont soit insuffisants, soit inexistantes, soit simplement impossibles à accepter pour une association qui se veut indépendante. Les associations font donc de plus en plus appel à des financements de l'étranger, lesquels sont toutefois strictement encadrés. Il en résulte que les restrictions imposées au financement provenant de l'étranger non seulement fragilisent les organisations mais entraînent également une diminution des services dispensés par celles-ci, par exemple dans le domaine de l'aide humanitaire.⁴

II. Cadre juridique et mise en œuvre dans la pratique

Une distinction peut être faite entre d'une part, les Etats dont les législations sur les ONG en place sont strictes et, d'autre part, les Etats dont les autorités administratives mettent rigoureusement en œuvre les dispositions

légales. Dans la plupart des cas, une législation stricte est accompagnée d'une application encore plus stricte, pour ne pas dire arbitraire. Ces législations rigoureuses enfreignent presque toujours les conventions internationales relatives aux droits de l'Homme et se font fi de l'indépendance des ONG et de leur autonomie administrative.

A ce stade, il convient de rappeler que les associations doivent être dotées de la personnalité juridique, donc être enregistrées, dans le pays où elles sont situées pour pouvoir recevoir des fonds. L'enregistrement est également obligatoire pour être admissible à l'exonération fiscale – lorsqu'une telle exonération est possible, laquelle n'est accordée que dans certaines circonstances seulement. Les associations qui ne sont pas dotées de la personnalité juridique ne peuvent donc pas obtenir ces avantages.

En conséquence, les associations non gouvernementales de la région sont fréquemment enregistrées comme société sans but lucratif, cabinet d'avocat ou fondation afin d'échapper aux règles strictes qui régissent les ONG. Le Ministère de l'Economie est alors généralement l'autorité de tutelle des sociétés privées ; alors que les Ministères de l'Intérieur ou des Affaires sociales sont habituellement ceux qui s'occupent des ONG.

Les règles sur le financement étranger dans la région varient d'un pays à l'autre et vont de l'absence de restrictions à l'interdiction totale. Sauf dans les cas du Liban et du Maroc (et dans une moindre mesure, de la Palestine et de la Turquie), le financement étranger est soumis à des règles très strictes et le non-respect de celles-ci est passible d'amendes ou de peines d'emprisonnement.

Dans la plupart des pays à l'étude, une autorisation préalable des autorités est obligatoire pour recevoir des fonds. Les autorités exigent également régulièrement que leur soit présentés des états financiers annuels et un rapport d'activités vérifiés ; sachant que les comptes bancaires des associations ne sont pas protégés par la confidentialité dans le cas d'enquêtes par le ministère (ou l'autorité de tutelle) concerné.

La mise en œuvre de ces règles strictes fragilise la situation financière des ONG. Ainsi, les autorités exercent une influence indirecte sur les budgets des ONG en exigeant d'elles des informations financières qui leur demandent beaucoup de temps et d'efforts. Du fait de ces exigences, qui ne sont pas prévues par la loi, certaines sont parfois dans l'impossibilité de respecter les délais prescrits dans le cadre du processus de demandes d'autorisation.

⁴ Cf. Rebecca Vernon, « Restrictions on Foreign Funding of NGOs. Closing the Door on Aid » In International Journal of Non-Profit-Law, Vol. 11, No. 4 (2009), p. 5-29, en particulier p. 12-14.

Les règles régissant le financement étranger dans les pays de la région euro-méditerranéenne peuvent être réparties en quatre catégories :

1. Autorisation préalable de tout financement étranger par l'État, qui agit également comme fiduciaire ;
2. Autorisation préalable de tout financement étranger par l'État ;
3. Accès illimité à des fonds de l'étranger qui doivent simplement être déclarés aux autorités ;
4. Aucune déclaration requise sur réception de fonds de l'étranger.

Dans la pratique, ces différentes catégories se chevauchent dans certains pays, de sorte qu'un pays peut appartenir à plus d'une catégorie.

1. Autorisation préalable de tout financement étranger par l'État, qui agit également comme entité fiduciaire

En Libye, le financement provenant de sources nationales ou étrangères est presque totalement interdit dans la pratique.

L'autorisation préalable des autorités est requise avant qu'une ONG libyenne puisse recevoir des fonds de l'étranger. Par ailleurs, la Loi 19/2001 indique qu'une association ne peut solliciter et recevoir des fonds qu'au moment de sa formation (art. 15). Les ressources d'une association proviennent essentiellement des frais d'adhésion, de dons ou des revenus tirés d'activités (art. 13). Les ressources d'une association sont gérées par l'État et les fonds doivent obligatoirement être distribués par l'entremise de l'État. Aucune gestion indépendante n'est autorisée. Les ONG libyennes sont donc tout à fait dépendantes du bon vouloir de l'État. En pratique, la très grande majorité des ONG libyennes enregistrées peut donc être considérée comme des GONGOS.⁵ C'est le cas par exemple de la Fondation internationale Gaddafi pour la charité et le développement, qui œuvre dans les domaines du développement et des droits de l'Homme, et pour laquelle aucun renseignement sur sa situation et sa gestion financière n'a pu être obtenu.

Dans ces conditions, les donateurs n'ont pas la certitude que les fonds vont effectivement servir la cause pour laquelle ils ont été accordés, sachant que l'État fiduciaire peut parfois retenir une partie des fonds à titre de « frais administratifs » ou « taxe » ou retarder indûment le versement des fonds destinés à l'association. L'acheminement des fonds de l'étranger est donc caractérisé par l'absence totale de transparence

5 Entrevue avec la Ligue libyenne des droits de l'Homme, 17 juin 2010.

et il est à craindre qu'une portion importante des fonds n'atteint jamais leur destinataire. Dans cette optique, l'État contrôle *de jure* et *de facto* la gestion des ressources des associations par la prise en charge du processus de transfert des fonds et par le contrôle qu'il exerce sur les intermédiaires chargés du transfert. Il s'agit là d'une grave atteinte aux normes internationales en matière des droits de l'Homme.

En Libye, les organes de l'État disposent donc selon leur bon vouloir de la totalité des ressources des associations. On relèvera que si le projet de loi égyptien sur les ONG, tel que publié dans les médias, qui prévoit d'accorder à l'État un contrôle encore plus étendu sur les finances internes des associations, était adopté, ce pays pourrait également entrer dans cette catégorie.⁶

2. Autorisation préalable requise pour recevoir des fonds

Cette catégorie est celle qui concerne le plus de pays de la région. Les associations (dûment enregistrées) concernées par ces législations doivent obtenir l'accord des autorités afin de recevoir des fonds de l'étranger, et dans certains cas, des fonds de donateurs nationaux. Dans la mesure où les normes internationales font valoir que les associations doivent être à l'abri de toute ingérence de l'État dans leurs activités et leur financement, toute législation nationale qui contrevient à ces règles ne respecte donc pas le droit international.⁷

En Syrie, toute activité de collecte de fonds est soumise à l'autorisation préalable des autorités. L'utilisation des fonds est également soumise à autorisation préalable. En outre, les associations doivent soumettre chaque année leurs états financiers et un rapport d'activité au Ministère des Affaires sociales et du travail (Loi 93/1958, art. 21-23). Dans les faits, les autorités ne délivrent presque jamais la confirmation d'autorisation nécessaire pour recevoir des fonds de l'étranger. Selon un défenseur syrien des droits de l'Homme, la situation est probablement différente pour ce qui est communément appelé les GONGOs (organisation créée en fait par l'État)⁸, qui ne rencontreraient que peu d'obstacles lorsqu'elles sollicitent des financements étrangers.⁹

Les ONG des droits de l'Homme syriennes souffrent d'autant plus de l'ingérence de l'État et du manque

6 Pour le moment, rien n'indique que le texte publié est le texte officiel.

7 Cf. « *Survey of Arab NGO Laws, Global Trends in NGO Law* », Vol. 1, no 4, mars 2010.

8 Voir le chapitre thématique sur la présence croissante des GONGOs in Rapport du REMDH sur la liberté d'association, 2009

9 Entrevue téléphonique avec un militant des droits de l'Homme, 15 mai 2010.

de ressources qu'elles sont pour leur majorité non enregistrées, ce qui les prive de la personnalité juridique leur permettant d'ouvrir un compte bancaire, de louer des locaux ou de solliciter des fonds. Certaines associations non enregistrées sont toutefois tolérées de facto et ont même, pour certaines, pu obtenir des financements, notamment grâce au travail bénévole.¹⁰

Cependant, même les associations dûment enregistrées manquent généralement de ressources financières. Leurs ressources proviennent essentiellement de dons privés et de services humanitaires plutôt que de l'appui de l'État. Elles assurent souvent à prix coûtant l'organisation d'ateliers ou de séminaires et la fourniture de biens.¹¹

La même procédure existe en Tunisie où les autorités exigent des renseignements détaillés sur la source, le montant et la destination des fonds, de même que sur la date des versements, avant de rendre une décision sur une demande d'autorisation de recevoir des fonds de l'étranger. Dans la mesure où seules les associations dûment enregistrées peuvent solliciter des fonds publics ou de l'étranger, la grande majorité des ONG indépendantes de droits de l'Homme n'ont pas accès à ces fonds, soit du fait qu'elles ne sont pas dûment enregistrées, soit du fait de leur autonomie vis-à-vis du pouvoir. C'est le cas d'ONG de premier plan tels le Conseil national pour les libertés en Tunisie (CNLT), l'Association internationale de soutien aux prisonniers politiques (AISPP), Liberté et Équité et l'Association de lutte contre la torture en Tunisie (ALTT). En outre, l'État examine les états financiers et le rapport sur l'utilisation des fonds que les associations doivent soumettre chaque année.

Depuis l'adoption de la loi antiterroriste de 2003, il est devenu encore plus difficile d'obtenir des fonds de l'étranger. Les dons de donateurs inconnus sont entièrement prohibés et l'acheminement de fonds de l'étranger ne peut s'effectuer que par l'entremise d'intermédiaires autorisés qui résident en Tunisie (articles 69 et 72 de la loi antiterroriste).¹² La Banque centrale de Tunisie agissant également comme entité contrôlant l'accès de tout transfert de fonds de l'étranger : le transfert ne peut être effectué que lorsque l'autorité compétente a approuvé l'entrée des fonds et qu'une copie de l'autorisation a été reçue par la Banque centrale.¹³

10 Cf. Atab Hasn, « Volunteer Work- Does financial support conflict with principles? » 9 juin 2010, <http://nesasy.org/content/view/full/8872/381/>, accédé la dernière fois le 16 juin 2010.

11 Cf. Atab Hasn, « Volunteer Work, Does financial support conflict with principles? » 9 juin 2010.

12 La lutte antiterroriste et le blanchiment d'argent servent de prétexte à l'imposition de restrictions dans plusieurs pays de la région, et également par certains donateurs.

13 Kristina Kausch, « Tunisia: The Life of Others. Project on Freedom of Association in the Middle East and North Africa », document de travail 85, juin 2009, p. 6.

A titre d'exemple, l'Association des femmes démocrates de Tunisie (ATFD) a été confrontée à d'énormes difficultés au cours des dernières années. L'ONG n'a pas été autorisée à recevoir des fonds étrangers, notamment pour des projets menés en coopération avec la Commission européenne et deux fondations étrangères. Les fonds accordés par la Commission européenne ont été arbitrairement bloqués par la Banque centrale pendant plus d'un an et n'ont été, par la suite, versés que partiellement. S'agissant des projets menés avec les fondations étrangères, les sommes allouées ont été, dans un cas, retirées du compte de l'association, dans l'autre cas, ont été « mises en attente » sans que l'association ou ses partenaires n'en soient avisés. Face à ces entraves, plusieurs tentatives ont été entreprises par l'association, mais toutes sont restées vaines et infructueuses.¹⁴ De même, depuis l'année 2003, la LTDH a entamé un projet de restructuration financé dans la cadre de l'Initiative Européenne pour la Démocratie de Droits de l'Homme (IEDDH). Outre, la réorganisation de ses structures, l'action prévoyait la mise en place de bureaux régionaux de sections dans un souci d'efficacité, de proximité et de diffusion de la culture des droits humains. Effectivement, dès la première année du programme, 11 locaux ont pu être ouverts et équipés et on pu entamer un travail de fond à destination entre autres des jeunes et des femmes. Depuis, et sous des prétextes réglementaire puis judiciaires, tout virement de fonds au profit de la LTDH est interdit et un harcèlement judiciaire entrave jusqu'à ce jour, le fonctionnement normal de la Ligue. Malgré cela, une dizaine de section, grâce à un autofinancement et à l'abandon de tout autre emploi des cotisations des adhérents, ont pu à ce jour maintenir la location de leurs bureaux. La situation est toutefois telle qu'une aide financière urgente est aujourd'hui indispensable.¹⁵

En Jordanie, les associations jouissent d'une marge de manœuvre plus grande qu'en Syrie ou en Tunisie. Toutefois, la loi sur les Sociétés, récemment amendée, restreint strictement le financement étranger. Le projet d'amendement contenait une clause qui visait à faciliter et accélérer le processus de demande d'autorisation des financements étrangers, mais le gouvernement a rejeté cette modification et chaque demande continue donc d'être étudiée et approuvée au cas par cas. Les autorités exercent donc toujours un contrôle sur le budget et les activités des ONG, de même que sur les fonds provenant de l'étranger.¹⁶

14 Entrevue téléphonique avec une fondation étrangère, 1 juin 2010, entrevue téléphonique avec la FEMDH, 1 juin 2010.

15 L'ATFD et la LTDH ne sont malheureusement pas les seules structures de la société civile à subir cette situation. Les mêmes difficultés sont rencontrées par exemple par le Syndicat National des Journalistes Tunisiens (SNJT), créé en 2008.

16 Cf. Al-Arab al-Yawm, 13 juin 2009, http://www.alarabalyawm.net/pages.php?news_id=171528; Jordan Times, 14 juillet 2010, <http://www.jordantimes.com/?news=18392>; « Freedom House, Freedom in the World 2010: Jordan »

Selon les informations reçues, les associations doivent présenter un nombre de pièces justificatives et d'attestations plus important que ce qui est prévu dans la loi.

Par ailleurs, les décisions sont parfois rendues bien après le délai de 30 jours prévu par la loi (article 17 de la Loi sur les sociétés de 2009). Les autorités prennent régulièrement jusqu'à 4 mois avant de rendre une décision favorable, de sorte que les délais fixés par les donateurs pour soumettre une demande de financement sont difficiles sinon impossibles à respecter.

Les autorités s'abstiennent également ou refusent catégoriquement de délivrer le récépissé qui atteste que l'association a effectivement déposé sa demande d'autorisation de recevoir des fonds. En vertu de la loi jordanienne, une demande de financement est acceptée si les autorités ne rendent pas de décision dans les 30 jours suivant le dépôt de la demande. Toutefois, en l'absence de récépissés, les associations concernées ne peuvent prouver que le délai est échu, ce qui, aux termes de la loi, les empêchent d'avoir accès aux fonds accordés, ou encore rencontrent des difficultés à démontrer qu'elles ont eu accès aux fonds légalement.¹⁷ Selon les informations reçues, les subventions de l'UE et de l'USAID destinés aux ONG jordaniennes ne semblent toutefois pas avoir été caractérisées par des restrictions arbitraires au cours de 2010.

Les ONG égyptiennes et algériennes souffrent pour leur part de l'écart existant entre les dispositions légales et la façon dont la loi est appliquée en pratique.

Ainsi, l'Organisation égyptienne pour les droits de l'Homme (EOHR) a-t-elle été menacée de dissolution en avril 2009 après avoir soumis au Ministère de la Solidarité sociale en juillet 2008 une demande de subvention du *Center of Media Freedom in the Middle East and North Africa* pour l'organisation d'une conférence, à laquelle le Ministère n'avait pas répondu. L'EOHR a respecté les dispositions légales, lesquelles prévoient qu'à l'expiration d'un délai de 60 jours prévu par la loi, l'absence de réponse du Ministère signifie que la demande est approuvée (articles 16, 17). Toutefois, dans les faits, les autorités ont interdit à l'EOHR de recevoir les fonds tant que la demande n'était pas approuvée formellement. En dépit de ce qu'énonce la loi, les autorités ont accusé l'ONG d'avoir perçu des fonds de l'étranger sans autorisation¹⁸ et l'organisation a dû puiser sur les lignes budgétaires d'autres projets pour pouvoir poursuivre ses activités.¹⁹

17 Entrevue téléphonique avec un militant des droits de l'Homme, 16 juin 2010.

18 EOHR menacée de dissolution, IFEX/EOHR, mai 2009; http://www.ifex.org/egypt/2009/05/01/eohr_under_threat_of_dissolution/.

19 Entrevue téléphonique avec CIHR, 21 juin 2010.

L'EOHR a rencontré les mêmes difficultés pour deux autres de ses projets, l'un en collaboration avec l'Union européenne, l'autre avec l'appui de l'ambassade des Pays-Bas. La demande d'autorisation, soumise aux autorités en février 2010, était encore restée sans réponse au moment de la rédaction du présent document (fin juin 2010).²⁰

En 2007, le Ministère de la Solidarité sociale et le gouvernorat du Caire avaient dissout l'AHRLA (Association pour les droits de l'Homme et l'assistance juridictionnelle) au motif que celle-ci recevait des fonds de l'étranger sans avoir au préalable sollicité une autorisation des autorités, comme le prescrit la Loi relative aux associations (Loi no 84/2002). En octobre 2008, un tribunal administratif du Caire a finalement annulé la décision de dissolution d'AHRLA.

Le gouvernement égyptien envisage d'apporter des amendements à la loi sur les ONG (Loi 84/2002). Si le projet de loi paru dans la presse était adopté, il instaurerait un strict régime de surveillance du financement étranger sous l'égide de la Fédération générale des associations civiques (FDAC). Ces amendements devraient en effet accroître encore davantage le contrôle du pouvoir sur les associations non gouvernementales, et pourraient aboutir à un régime interdisant le financement direct des ONG, dans la mesure où la FDAC, entité quasi-étatique, pourrait agir comme autorité de tutelle et fiduciaire.²¹

En Israël, il est nécessaire d'obtenir une autorisation avant de recevoir des fonds de source locale, mais aucune autorisation n'est nécessaire pour les fonds étrangers. Une association doit se faire délivrer un « certificat de bonne gouvernance » du Registrar avant de pouvoir recevoir des fonds de source locale et de se voir accorder une exonération fiscale. On notera toutefois que ces exigences ne sont inscrites dans aucune loi, ce qui constitue une pratique extra légale et arbitraire.²² En août 2010, la commission du droit et de la justice de la Knesset a approuvé en première lecture un projet de loi qui obligerait les ONG israéliennes à divulguer les sommes d'argent reçues directement ou indirectement de gouvernements étrangers et à publier les détails de ces financements dans leurs déclarations publiques et sur leur site Internet²³. Ce projet de loi, qui s'inscrit en réaction au rapport Goldstone et au rapport controversé du groupe *Breaking the Silence* (« Rompre le silence » ; voir plus loin),

20 Correspondance avec l'EOHR, 10 juin 2010.

21 Cf. « *NGO Law Monitor: Egypt* », June 2010, www.icnl.org/knowledge/ngolawmonitor/MonitorEgypt.pdf; Correspondance avec l'EOHR, 8 juin 2010; EMHRN, « *EU-Egypt Association Council: The EU should call on the Egyptian Government to Respect Freedom of Association* », juin 2010, http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4271.html.

22 Cf. REMDH, Rapport de suivi 2009, p.32.

23 Dan Izenberg, « *Knesset Law Committee okays controversial NGO funding bill* », *The Jerusalem Post*, 17 août 2010, <http://www.jpost.com/Israel/Article.aspx?id=184998>.

a été déposé par sept députés de la Knesset à la suite d'une conférence avec des groupes conservateurs, NGO Monitor et l'Institut de stratégies sionistes. Dans sa version originale, le projet de loi comprenait des dispositions plus restrictives encore, et aurait exigé de toute organisation désireuse d'influencer l'opinion publique de s'inscrire auprès du Registrar des partis politiques, ce qui lui aurait fait perdre l'exonération d'impôt²⁴ dont jouissent les associations à but non lucratif. Le projet dans sa version actuelle n'en renferme pas moins des conditions concernant la divulgation financière qui sont très strictes et très intrusives. De plus, le projet de loi, qui pourrait être adopté d'ici la fin de l'année, est discriminatoire et cible principalement les organisations de défense des droits de l'Homme qui dépendent en grande partie de l'aide reçue de gouvernements étrangers²⁵. Leur capacité de recevoir des dons et subventions, y compris de l'Union européenne, sera menacée²⁶ même si cette dernière se montre confiante quant à la poursuite de ses activités de financement.²⁷

3. Accès illimité à des fonds de l'étranger qui, sur réception, doivent être déclarés aux autorités

Seuls quatre pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée (Liban, Maroc, Palestine, Turquie) ne requièrent pas l'autorisation des autorités avant de pouvoir recevoir des fonds de l'étranger. Les associations sont toutefois tenues de soumettre un formulaire contenant des informations financières (sources de financement, destination et utilisation des fonds, etc.), et font parfois face à des obstacles en pratique, attestant que des progrès seraient encore bienvenus.

En Turquie, les associations non gouvernementales doivent remplir et soumettre des formulaires standardisés au moins un mois avant la réception

ou l'utilisation de fonds étranger. Pour leur part, les fondations doivent soumettre un formulaire dans les 30 jours suivant l'utilisation des fonds étrangers (Loi no 5253, art. 22). Certains acteurs, tel le MHP (Parti du mouvement nationaliste), certaines autorités locales et certains médias, n'hésitent pas à intimider des ONG qui se spécialisent dans des domaines comme les droits des minorités (ethniques, religieuses ou sexuelles) afin de les empêcher de solliciter des fonds questionnant sur l'utilité des projets et la provenance des fonds.²⁸

La Loi 1/2000 de l'Autorité palestinienne encourage l'action des ONG et il n'existe aucune restriction en matière de financement. Les ONG doivent simplement informer le ministre de l'Intérieur des fonds reçus de l'étranger et de la banque où ils sont déposés (art. 31). Les organisations qui utilisent leurs ressources conformément à la loi et à leurs statuts sont admissibles à une exonération fiscale et douanière.²⁹ Dans la pratique toutefois, on signale un certain nombre d'obstacles. Ainsi, des notes du ministre de l'Intérieur émises entre 2001 et 2004 donnent instruction aux banques d'ouvrir des comptes seulement après permission du Ministère compétent, et de geler les comptes de certains groupes. Il s'agit là de manquements importants à la loi puisque seuls les tribunaux sont légalement habilités à suspendre la confidentialité des comptes bancaires.³⁰ Le gel de comptes bancaires ou le refus d'ouvrir des comptes bancaires sans l'autorisation écrite du ministère compétent sont devenus plus fréquents avec la dégradation de la situation sécuritaire en Cisjordanie et dans la bande de Gaza depuis 2007, en particulier à l'encontre de mouvements de la bande de Gaza soupçonnés d'appui au terrorisme.³¹

Dans ce contexte, il importe de souligner que le projet de loi israélien sur le financement, dont il a été question plus haut, aura, dans une certaine limite, des retombés dans le territoire palestinien. Si la loi palestinienne sur les associations ne restreint pas le financement étranger, les ONG enregistrées en Israël mais œuvrant dans les Territoires palestiniens occupés pourraient ainsi se voir refuser l'accès à des fonds de l'étranger puisque assujetties à cette loi.

Au Maroc, très peu de problèmes ont été documentés. Le principal problème concerne les ONG qui n'ont pas réussi à s'enregistrer car non dotées de la personnalité

24 JNews, « Modified bill to monitor funding of Israeli NGOs discussed », 16 juillet 2010, <http://www.jnews.org.uk/news/modified-bill-to-monitor-funding-of-israeli-ngos-discussed>. Voir aussi REMDH, « Lettre ouverte : Restrictions à la liberté d'action des défenseurs et organisations des droits de l'Homme travaillant en Israël et dans les Territoires Palestiniens Occupés », 12 mars 2010, http://fr.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/61/3760.html ; James Ron, « Civil Society and human rights in Israel (and elsewhere) », *Foreign Policy*, 10 mars 2010, http://walt.foreignpolicy.com/posts/2010/03/09/civil_society_and_human_rights_in_israel_and_elsewhere.

25 Voir Adalah, « Stop the ban on foreign funding to NGOs in Israel: Joint statement of 11 human rights organizations », décembre 2009, <http://www.adalah.org/newsletter/eng/dec09/dec09.html?navi=%2Fnewsletter%2Feng%2Fdec09%2Fdec09.html>

26 Un grand nombre d'État ne permettent pas qu'une part des subventions qu'ils accordent sert à payer des taxes et des impôts.

27 Conversation avec EuropAid (EC), juillet 2010; Rabbis for Human Rights, « Exposé de position: Un projet de loi tendant à restreindre le financement étranger vise à miner la société civile en Israël », <http://www.rhr.org.il/page.php?name=article&id=37&language=en>.

28 Correspondance avec IHD, 8 juin 2010.

29 Cf. REMDH, Rapport de suivi 2007; Kareem Elbayer, « NGO Laws in Selected Arab States », in *International Journal of Non-Profit Law*, Vol. 7, No 4, 2005, p. 22.

30 Cf. ICHR, « Report on Freedom of Association in the Palestinian controlled Territory 2008 », p.26-32.

31 Correspondance avec ICHR, 20 juin 2010; Entrevue avec PCHR, 5 juin 2010; TI U4 Anti-Corruption Resource Center, *Civil Society Anti-Corruption Initiatives in MENA Countries*, Décembre 2007 ; pour de plus amples informations, voir REMDH, rapport de suivi 2009 sur la liberté d'association.

juridique, elles ne peuvent ouvrir de comptes bancaires ou solliciter des fonds.³²

De tous les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, le Liban est celui qui dresse le moins d'obstacles au financement de provenance nationale ou étrangère. En outre, les associations sont exemptes d'impôts et taxes et la procédure de déclaration est simple. Par ailleurs, il semble que la présentation des états financiers annuels aux autorités soit une simple formalité.³³ Toutefois, il y a un risque inhérent à cette absence quasi complète de réglementation et de surveillance de la part de l'État, qui à défaut de transparence et de responsabilité financière peut aboutir, comme ailleurs, à des pratiques de corruption, confortant le débat sur le suivi des budgets.³⁴

4. Aucune déclaration requise sur réception de fonds étrangers

Aucun pays du sud et de l'est méditerranéen ne fait partie de cette catégorie, qui compte seulement des pays membres de l'UE.

Sur le plan juridique, aucune déclaration de réception de fonds en provenance de l'étranger n'est requise. La réglementation existante est presque totalement administrative et n'entraîne que très rarement une ingérence dans le fonctionnement des ONG. En général, l'accent est davantage mis sur la transparence et la responsabilité des ONG que sur leur les modalités d'accès au financement. Dans presque tous ces pays, ont été adoptées, ou sont sur le point d'être adoptées, des règles sur la transparence et la responsabilité.³⁵

En Angleterre et au Pays de Galles par exemple, les associations caritatives qui ont un revenu annuel de plus de 5,000 £ (environ 6.000 EUR) sont tenues de s'enregistrer auprès de la Commission des associations caritatives (Charity Commission). Par ailleurs, les associations caritatives qui ont un revenu qui excède 10,000 £ (environ 12.000 EUR) doivent soumettre un rapport financier annuel.³⁶

32 Correspondance avec l'AMDH, 2 juin 2010.

33 Correspondance avec TI, 17 juin 2010; Entrevue téléphonique avec un consultant politique, 21 juin 2010.

34 Cf. PNUD et autres, Évaluation des besoins en renforcement des capacités des ONG au Liban, 2009, <http://www.undp.org.lb/communication/publications/downloads/Capacity%20Building%20Needs%20Assessmentfor%20NGOs.pdf>, p.23.

35 Cf. European Center for Not-For-Profit-Law, « Study on Recent Public and Self-Regulatory Initiatives Improving Transparency and Accountability of Non-Profit Organizations in the European Union » (Étude sur les initiatives publiques et d'auto-réglementation visant à améliorer la transparence et la reddition de compte des organisations sans but lucratif dans l'Union européenne), avril 2009.

36 idem

Dans le cadre de la lutte antiterroriste, des mesures visant à geler les avoirs d'individus et d'organisations soupçonnés d'activités terroristes ont été adoptées au cours des dernières années. L'application de certaines d'entre elles a déjà pu sembler arbitraire.³⁷

Dans les pays européens, c'est davantage l'accès aux financements qui constitue le problème le plus préoccupant. En effet, le financement, tant public que privé, est en déclin³⁸, ce qui risque, à terme, d'entraîner une diminution du nombre d'associations. Les associations font également face à une baisse du financement public qui résulte de la réticence des gouvernements à financer des activités qui ne soutiennent pas leur démarche, et qui leur préfèrent des associations plus enclins à appliquer leur politique.

III. Bailleurs de fonds internationaux

Pour leur part, les bailleurs de fonds internationaux réagissent avec une prudence excessive à l'évolution de la situation dans les pays de la région (faibles pressions sur les gouvernements dans le cadre de ses relations diplomatiques ; réticence à imposer des conditionnalités effectives sur le plan politique, etc.),³⁹ et préfèrent prendre des initiatives dans d'autres champs d'activités et – en tant que parties prenantes étatiques qui doivent interagir avec les gouvernements partenaires – considèrent même parfois qu'ils peuvent difficilement se permettre de collaborer avec des ONG qui ne sont pas enregistrées ou qui sont proscrites par les régimes en place.

Selon certains commentateurs, des bailleurs ont même décidé de ne plus fournir un appui financier à des ONG des droits de l'Homme (notamment, en Tunisie) du fait du risque élevé de contrôle et de représailles envers les associations, cédant ainsi aux pressions de régimes

37 Cf. REMDH, Rapport de suivi 2007 sur la liberté d'association; Claudio Travaglini, « Financial Reporting in European NPOs: Is Now the Time for a Common Framework? », *International Journal of Non-Profit Law*, vol. 11, no 1, 2008

38 Voir, par exemple « More than half of charities hit by recession », *Daily Telegraph*, 17 mars 2009. Voir également la circulaire du 18 janvier 2010 du premier ministre français qui impose des limites à l'appui financier aux organisations, et qui est censée refléter les restrictions de l'UE sur l'aide de l'État aux activités économiques.

39 Voir par exemple Imco Brouwer « 2000: US Civil-Society Assistance to the Arab World, The Cases of Egypt and Palestine », *EUI RSC 2000/5*; Oliver Schlumberger, « Dancing With Wolves: Dilemmas of Democracy Promotion in Authoritarian Contexts », in: Jung, D. (ed.): *Democracy and Development. New Political Strategies for the Middle East and North Africa*, New York: Palgrave, 2006, 33-60; Richard Youngs/Michael Emerson (Eds.), « Democracy's plight in the European Neighborhood », CEPS, 2009.

autocratiques qui oppressent la société civile.⁴⁰ De plus, nombre de donateurs ne manifestent aucune réticence envers les GONGOs. Au contraire, travailler avec des GONGO posent beaucoup moins de problèmes sur le plan administratif, notamment du fait que ces organisations n'ont pas besoin de demander l'autorisation des autorités pour recevoir des fonds de l'étranger ou participer à des conférences lorsqu'ils attribuent leurs financements.

Les fondations étrangères ou multilatérales et autres réseaux basés ou non dans la région disposent dans ces conditions d'une certaine flexibilité pour appuyer les ONG, comparativement aux bailleurs de fonds comme l'UE ou les États-Unis qui jouissent d'une marge de manœuvre réduite. Dans le cadre de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH), la Commission européenne a toutefois adopté en 2007 de nouvelles règles qui autorisent une plus grande marge de manœuvre lorsque les bénéficiaires de subventions rencontrent des difficultés dans la réception de fonds. Ainsi, est-il désormais possible de verser les fonds par le biais de mécanismes informels (par exemple, des ONG internationales qui ont des contacts avec des partenaires informels) ainsi qu'au moyen de voies détournées (réaffectation de fonds d'un projet à l'autre, etc.).⁴¹ Il est toutefois fondamental que les bailleurs de fond se posent la question de l'autonomie de l'association financée afin que celle-ci soit en mesure de traiter de questions sensibles et de formuler des critiques en toute indépendance.

40 Kristina Kausch, « Tunisia: The Life of Others ». *Project on Freedom of Association in the Middle East and North Africa*, Papier 85, juin 2009, p. 6.

41 Conversation avec un gestionnaire de programme, Office de coopération EuropAid (AIDCO), juillet 2010, cf. Lignes directrices sur les appels à propositions concernant les objectifs (no 126352), et les défenseurs des droits de l'Homme (no 129204).

Financement

RECOMMANDATIONS

Le REMDH prie instamment les gouvernements des pays du Sud et de l'Est méditerranéen :

- considérant que l'acquisition de la personnalité juridique est un préalable incontournable à la capacité de recevoir des fonds, de s'assurer que les associations puissent s'enregistrer sans entrave ;
- s'assurer que la législation permette aux associations à recevoir des financements sans autorisation préalable et sans contrôle arbitraire et disproportionné de l'utilisation de ces fonds ;
- de veiller à ce que les pratiques administratives soient conformes à la loi (amendée, si nécessaire) et exemptes de lourdeur, notamment en ce qui concerne la délivrance des récépissés, les formalités à remplir, les délais à respecter.

Le REMDH prie instamment les gouvernements des deux rives de la Méditerranée :

- de définir des conditions légales précises d'accès aux subventions publiques ;
- de veiller à ne pas porter atteinte à l'indépendance des associations recevant des subventions publiques.

Le REMDH prie instamment les agences gouvernementales :

- s'assurer que la question du financement des ONG soit soulevée en tant que haute priorité lors des réunions bilatérales de coopération avec le gouvernement pertinent ;
- entretenir des contacts appropriés avec les défenseurs des droits de l'Homme, y compris les membres d'associations non enregistrées, en les recevant dans les ambassades et les Missions de l'UE et en se rendant dans les zones où ils travaillent.

Le REMDH prie instamment les associations :

- de maintenir des dossiers et une documentation transparente, en particulier en ce qui concerne leurs ressources financières, et les soumettre à des auditeurs de comptes agréés.



Étrangers



Travailleurs nigériens demandant de meilleures conditions salariales, Algérie, 2008. Swiatoslaw Wojtkowiak

LE DROIT DES ÉTRANGERS À FORMER DES ASSOCIATIONS DANS LA RÉGION EURO-MÉDITERRANÉENNE

INTRODUCTION

Tel que cela est décrit dans les chapitres-pays du présent rapport, la jouissance du droit à la liberté d'association est loin d'être acquise pour les ressortissants des 11 pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée et elle est presque systématiquement niée aux non-nationaux (y compris aux travailleurs immigrés), aux réfugiés et aux demandeurs d'asile.

Bien que les constitutions de la quasi-totalité des pays sujets à l'étude consacrent le droit à la liberté d'association, les lois relatives aux ONG et différentes législations sécuritaires limitent drastiquement ce droit aux nationaux, et *a fortiori* aux étrangers. Dans la plupart des 11 pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, les lois sur les ONG contiennent des dispositions spécifiques pour règlementer le droit d'association des non-nationaux. Dans quelques autres pays, le droit d'association des non-nationaux est inclus dans la catégorie « association étrangère », qui désigne alors non seulement les associations actives dans un pays et dont le siège se trouve à l'étranger, mais également les associations dirigées ou dans lesquelles s'impliquent comme membres des non-nationaux. Comme il sera développé plus loin, les associations étrangères sont généralement soumises à des réglementations plus strictes que les associations « nationales ».

De plus, ce chapitre examinera la liberté d'association, en droit et en pratique, des travailleurs immigrés. Ainsi qu'il sera précisé, il est extrêmement difficile pour les travailleurs immigrés de créer ou d'adhérer à des associations et des syndicats du fait de législations sur le travail strictes, et ce, malgré les dispositions de la Convention N° 97 de l'Organisation internationale du travail qui garantit le droit d'association aux travailleurs immigrés. La dernière partie de cet article traitera enfin de la liberté d'association des réfugiés, légalement garantie par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, mais inégalement mise en œuvre par les Etats de la région.

A ce stade, on relèvera que les pays de l'UE ne limitent pas le droit des non-citoyens à créer ou à adhérer aux associations, sauf en Espagne où seules les personnes qui détiennent un permis de séjour en règle jouissent de ce droit¹. Cinq pays membres de l'UE sont en outre liés par l'article 3 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local qui consacre, entre autres, le droit à la liberté d'association des résidents étrangers².

Première ébauche sur le sujet, cet article n'a pas pour ambition de traiter ou de couvrir tous les aspects relatifs à la liberté d'association des étrangers dans les pays de la région euro-méditerranéenne, mais vise essentiellement à amorcer la réflexion sur cette question vaste et complexe.

1 Article 8 de la Loi organique du 22 décembre 2000 relative aux droits et libertés des étrangers en Espagne et à leur intégration sociale. Cette position a été critiquée dans le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, mars 2005, CommDH(2005)8, 9 novembre 2005, au para. 76.

2 Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas et Suède.

1. Le droit d'association des non-nationaux selon les lois sur les ONG

A. Pays dans lesquels les réglementations sur les associations s'appliquent à tous, y compris aux étrangers

En **Turquie** et en **Israël**, les réglementations sur les associations s'appliquent à tous, y compris aux étrangers. En Israël, la loi de 1980 sur les associations garantit le droit de s'associer à tout individu (Article 15).³ En Turquie, la loi sur les associations n° 5253 de 2004 précise que « *les personnes physiques ou morales dotées d'une capacité d'action ont le droit de fonder des associations sans autorisation préalable* » (Article 3). En Turquie, les étrangers peuvent donc fonder des associations au même titre que les nationaux. Cependant, l'obligation imposée à toute association d'utiliser la langue turque dans ses différentes archives (article 31) pourrait décourager les non-Turcs de s'engager dans des associations.

Le même type de législation prévaut en **Libye** et en **Syrie** où l'article 3 de la loi libyenne 19 de 2001 et l'article 3⁴ de la loi syrienne 93 de 1958 reconnaissent implicitement aux non-nationaux le droit de créer des associations. Dans la pratique, le caractère particulièrement restrictif de ces législations limite toutefois considérablement la possibilité pour les étrangers de s'engager dans des associations indépendantes. Ainsi, en Libye, le cadre juridique proscrie la formation de tout groupe dont les idées fragiliseraient la Révolution, et tout individu créant, rejoignant ou soutenant une association interdite par la loi est sujet à la peine à mort ; de sorte qu'il est presque impossible, pour un étranger, de s'engager dans une association indépendante.⁵

B. Pays dans lesquels la liberté d'association des étrangers est soumise à des dispositions strictes

L'article 2 de la loi 84/2002 **égyptienne** sur les ONG dispose que les « *non-Egyptiens ont le droit de devenir membres d'associations conformément aux règles indiquées dans les dispositions exécutives de la loi.* » Cependant, le paragraphe 2 de l'article 32 précise que s'agissant du comité de direction d'une association, le « *pourcentage des membres du conseil d'administration des*

associations détenant la nationalité égyptienne doit être au moins équivalent à celui de l'ensemble des membres de cette association ». ⁶ Une nouvelle loi devrait prochainement remplacer la loi 84/2002, mais, selon les informations disponibles, ⁷ cette nouvelle loi ne devrait pas affecter cette législation.

En **Jordanie**, la loi sur les Sociétés n° 51 de 2008 et ses amendements de juillet 2009 ont également restreint le droit d'association des étrangers. D'après l'article 7, les membres fondateurs de toute association doivent détenir la nationalité jordanienne. L'article 11 précise toutefois que « *le conseil d'administration (de l'association) devra obtenir l'approbation du Cabinet pour l'enregistrement de l'association [...] dans le cas où aucun des membres fondateurs n'aurait la nationalité jordanienne* ». La procédure d'enregistrement est complexe et peut prendre jusqu'à 75 jours sachant en outre que le Conseil du Registrar des Sociétés peut rejeter toute candidature sans avoir à motiver sa décision ⁸. D'après la nouvelle loi, toutes les associations en activité à la date d'entrée en vigueur de cette loi doivent renouveler leur enregistrement dans un délai d'un an (à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi). En 2009, les associations ont obtenu un délai supplémentaire d'un an afin de renouveler leur enregistrement, conformément aux dispositions de la nouvelle loi et de ses amendements. Le Registrar des sociétés s'est réuni à plusieurs reprises et a pris en considération les candidatures de 150 associations ⁹. Parmi celles-ci, 98 ont obtenu l'approbation du Registrar. D'après différentes sources, de nouvelles restrictions auraient été imposées aux associations composées d'étrangers, qui seraient obligées de communiquer leur budget, et se verraient refuser l'enregistrement si celui-ci n'atteignait pas un certain montant.

ÉTRANGERS

3 La loi est disponible en anglais à l'adresse : <http://www.icnl.org/knowledge/library/downloadfile.php?ref=http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php?from=home&file=Israel/amutot.pdf>

4 Le paragraphe A de l'article 3 dispose que les statuts de l'association doivent contenir les noms des membres fondateurs, leurs titres, leur âge, leur nationalité, leur profession et leur pays d'origine.

5 Voir les chapitres-pays pour plus de détails

6 Le texte est disponible à <http://www.arab-laws-reform.net/index.php/legal-library/egypt/75-2002-ngo-law> (en arabe)

7 En Mars 2010, le quotidien Al-Dostor a publié une copie du projet de loi, voir <http://dostor.org/politics/egypt/10/march/7/8677>

8 <http://www.icnl.org/knowledge/ngolawmonitor/jordan.htm>.

9 L'auteur n'a pu obtenir d'informations plus précises sur la nature des associations qui n'ont pas obtenu l'agrément des autorités ou sur les causes de ces refus.

C. Pays dans lesquels la liberté d'association des étrangers est définie par la réglementation relative aux « ONG étrangères »

Le terme « ONG étrangères » fait généralement référence à des ONG dont le siège se trouve à l'extérieur d'un pays. Cependant, dans certains des pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée, la législation applicable aux « ONG étrangères » s'applique également aux étrangers. C'est le cas en **Palestine**, où l'article 2 de la loi de 2000 sur les associations caritatives et les organisations de la société civile définit comme association ou organisation étrangère « toute association caritative ou organisation de la société civile étrangère dont l'administration centrale ou le siège des activités est situé en dehors des territoires palestiniens, ou dont la majorité des employés ne détiennent pas la nationalité palestinienne. » C'est également le cas au **Maroc**, où la législation définit les associations étrangères comme des « groupes dont le siège est à l'étranger, qui sont dirigés par des étrangers ou dont la moitié des membres sont des étrangers. Est également définie comme association étrangère toute association dirigée de fait par des étrangers tandis que son administration centrale est au Maroc » (article 21). C'est aussi le cas de la **Tunisie**, où est définie comme association étrangère « une association dont le siège est à l'étranger, ou toute association dont le siège, bien que basé en Tunisie, est administrée par un comité directeur dont au moins la moitié sont des étrangers » (article 16 de la loi tunisienne n°59-154 du 7 Novembre 1959¹⁰). Le même type de législation s'applique au **Liban**, où l'article 4 du décret n°369 du 21 décembre 1939, toujours en vigueur, précise qu'une association étrangère est un groupe composé d' « individus dotés des capacités et caractéristiques des associations basées à l'étranger, fonctionnant au Liban et en Syrie mais affiliées à des associations étrangères, administrées par des étrangers, ou dont au moins un quart des membres sont étrangers. » C'est enfin le cas en **Algérie** où la loi indique qu' « est réputée association étrangère au sens de la présente loi, toute association, qu'elle qu'en soit la forme ou l'objet, qui a son siège à l'étranger ou qui, ayant son siège sur le territoire national est dirigée totalement ou partiellement par des étrangers » (Article 39) ; la loi 90-31 algérienne est toutefois particulièrement ambiguë dans la mesure où l'article 4 dispose que « toutes personnes majeures peuvent fonder, administrer ou diriger une association si elles sont de nationalité algérienne ».

La situation est libérale au **Maroc** où l'article 23 de la loi dispose qu'aucune « association étrangère ne peut mener ses activités au Maroc sans avoir au préalable déposé une candidature conformément aux dispositions

de l'article 5 ». Cet article 5 détaille les dispositions de notification de l'existence d'une association – une association étrangère n'est donc pas soumise à l'autorisation préalable des autorités. Cependant, fin 2005, le Conseil des Migrants Subsahariens au Maroc (CMSM) a tenté en vain de s'enregistrer. Cette association a depuis lors dû faire face à de nombreux obstacles, allant de l'impossibilité de louer un local où se réunir à l'impossibilité d'ouvrir un site Internet ou un compte bancaire¹¹.

En **Palestine** les associations étrangères doivent obtenir l'agrément des autorités avant d'exercer leurs activités. L'article 34 de la loi palestinienne dispose en effet que « Toute association ou organisation étrangère souhaitant assurer des services sociaux doit au préalable déposer sa candidature auprès du Ministère compétent pour l'ouverture d'une ou plusieurs agences de l'association ou de l'organisation dans les territoires palestiniens, à condition que ces services soient compatibles avec les intérêts et aspirations du peuple palestinien. Ces candidatures doivent spécifier le nom des associations ou organisations étrangères en question, le lieu de son administration centrale, son nom, les noms de ses fondateurs et les noms des membres du conseil de direction, ses objectifs principaux, les noms et nationalités des personnes responsables de l'agence en question. Toute candidature doit également préciser la manière dont les fonds de cette agence seront utilisés après dissolution, liquidation ou retrait, à supposer que ce processus n'excède pas deux mois du jour où la candidature a été acceptée. Le Ministère devra consulter le Ministère de la Planification et de la Coopération internationale pour toute candidature concernant une association ou organisation étrangère. »¹²

En **Algérie** et au **Liban**, la législation est plus contraignante. L'article 40 de la législation algérienne dispose que « la création de toute association étrangère est soumise à l'agrément préalable du ministre de l'Intérieur ». L'article 42 précise que « l'agrément accordé à une association étrangère peut être suspendu ou retiré par décision du ministre de l'Intérieur, lorsqu'elle exerce des activités autres que celles prévues par ses statuts ou que son activité est de nature à porter atteinte ou porte atteinte au système institutionnel établi, à l'intégrité du territoire national, à l'unité nationale, à la religion de l'Etat ou à la langue nationale, à l'ordre public et aux bonnes mœurs ». Selon un schéma comparable, toute association étrangère pourra être dissoute si celle-ci ne fournit pas aux autorités compétentes toute demande d'information sur ses activités ou ses finances. De la même façon, le décret n°369 daté du 21 décembre 1939, en vigueur au Liban, précise qu'aucune « association

10 Ce texte est disponible dans son intégralité et en arabe sur: [http://ar.jurispedia.org/index.php/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%B9%D9%8A%D8%A7%D8%AA_\(tn\)](http://ar.jurispedia.org/index.php/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%B9%D9%8A%D8%A7%D8%AA_(tn))

11 Entretien avec des représentants du Conseil des Migrants, juillet 2010

12 La loi est disponible à l'adresse http://www.ngoregnet.org/Library/Palestinian_NGO_Law_2000.pdf (en anglais).

étrangère ne peut être créée ou exercer ses activités au Liban et en Syrie sans avoir au préalable obtenu un permis délivré par le représentant du Haut Commissaire » (Article 1). Ce décret précise en son article 2 que « ce permis peut-être retiré à tout moment sur ordre du Haut Commissaire ou de son représentant ».

La législation est encore plus contraignante en **Tunisie**, où les dirigeants d'associations de nationalité étrangère doivent être titulaires d'une carte d'identité « d'une durée normale », sans que le législateur ne prenne la peine de préciser la signification de cette notion floue. La législation tunisienne précise en outre que ces associations ne pourront être créées ou exercer leurs activités sur le sol tunisien qu'après avoir obtenu une autorisation spéciale émise par le ministre compétent, sur recommandation du secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères (article 17). L'article 19 précise qu'une « autorisation ne peut être accordée, à titre temporaire, ou soumise à un renouvellement périodique. Cette autorisation peut être retirée à tout moment ». Enfin, l'article 22 criminalise « Ceux qui, à un titre quelconque assument ou continuent à assumer l'administration d'associations étrangères » et sanctionne toute violation d'« une peine allant de 1 à 5 ans d'emprisonnement et d'une amende de 10 à 100 dinars ».

La situation des étrangers dans les pays à l'étude est d'autant plus complexe que dans la plupart des pays de la région, les étrangers souhaitant s'engager dans des associations ne peuvent pas rejoindre des associations non enregistrées ou associations dites de fait, lesquelles sont en effet souvent interdites. Ainsi, en **Algérie**, les étrangers comme les nationaux ne peuvent s'engager dans une association avant que celle-ci ne soit formellement enregistrée. L'article 45 de la loi prévoit en effet des sanctions contre toute personne dirigeant ou participant aux activités d'une ONG non enregistrée ou suspendue. Ces sanctions peuvent aller de simples amendes à des peines de deux ans d'emprisonnement. De même, en **Jordanie**, si la loi sur les Sociétés ne prévoit pas de sanctions spécifiques à l'égard des groupes non enregistrés, le Code pénal n°16 de 1960 indique néanmoins que toutes les sociétés non enregistrées sont illégales. Il indique par ailleurs que les individus agissant pour, ou adhérant à des associations non enregistrées s'exposent à une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement. Dans ces conditions, et à notre connaissance, aucun groupe jordanien n'a à ce jour essayé de créer une association de fait.

D. Un cas particulier : la liberté d'association des étrangers impliqués dans des « ONG étrangères »

(autrement dit, des ONG dont le siège se trouve à l'étranger)

Dans la plupart des pays de la région, les ONG étrangères doivent obligatoirement avoir obtenu l'agrément formel des autorités avant de débiter leurs activités.

L'article 48 de la loi régit les organisations arabes et étrangères travaillant en **Libye**. Il dispose que « le secrétariat du Congrès Général du Peuple est responsable de l'inscription des organisations arabes et étrangères en Libye et de la mise en application de leur législation de base ». L'article 41 prévoit des amendes et des peines d'emprisonnement pour toute personne ayant participé aux activités d'associations non enregistrées¹³.

Comme les associations nationales, toute association étrangère basée en **Syrie** doit obtenir l'agrément des autorités lors de sa formation. Dans la plupart des cas, ces associations ne reçoivent pas de réponse officielle, les laissant dans l'idée que « l'absence de réponse vaut absence d'interdiction ». Mais, sans numéro d'enregistrement officiel, ces associations restent dans l'illégalité et l'incertitude. Qui plus est, de nombreux étrangers engagés dans des organisations de développement et des droits de l'Homme ne peuvent se déplacer librement et font face à des difficultés lors de l'obtention de visas. Cela complique leur possible entrée en Syrie et limite leur marge d'action sur le terrain. Ainsi le représentant d'une fondation allemande s'est-il vu refuser l'entrée sur le territoire syrien, tandis qu'un autre salarié de l'organisation a été refoulé à la frontière syrienne et a dû rentrer en Allemagne.¹⁴ La fondation a contacté le Ministère de l'Extérieur à plusieurs reprises mais n'a à ce jour obtenu aucune réponse, que celle-ci soit positive ou négative.

En **Turquie**, l'article 5 de la loi sur les associations fait référence aux associations étrangères, lesquelles « peuvent opérer ou établir une coopération en Turquie, ou ouvrir des agences ou des bureaux de représentation, ou former des associations, des organisations suprêmes, ou peuvent rejoindre des associations déjà formées ou des organisations suprêmes avec l'accord du Ministère de l'Intérieur, après consultation et accord du Ministère des Affaires étrangères ». Le paragraphe G de l'article 32 dispose cependant qu'une « amende pouvant atteindre 500 millions de lires est exigée à toute association qui ouvrirait des bureaux de représentation ou agences d'associations étrangères en Turquie sans avoir au

¹³ Ce texte est disponible dans son intégralité et en arabe sur: <http://www.justice-lawhome.com/vb/showthread.php?t=2233>

¹⁴ Interview avec un activiste syrien des droits de l'Homme

préalable obtenu l'agrément des autorités concernées ; ainsi qu'à toute personne coopérant avec ces associations ou reconnaissant des membres de ces associations. Les bureaux de représentation et agences ouvertes dans l'illégalité seront fermés par les autorités compétentes. »

En **Egypte**, l'article 1 de la loi 84 dispose que « les ONG étrangères peuvent exercer les activités des sociétés et institutions civiles dans le cadre de la présente loi et de ses dispositions. L'autorisation doit être émise par le Ministère des Affaires sociales, conformément à l'accord conclu entre le Ministère de l'Extérieur et ces organisations ». Dans la pratique, si certaines ONG internationales ont rencontré des difficultés, d'autres ont pu s'enregistrer rapidement¹⁵.

En **Jordanie**, le paragraphe (a) de l'article 9 de la loi précise que « l'agence d'une association enregistrée dans un pays étranger peut s'enregistrer afin de fournir des services au Royaume. Le siège de la société et l'ensemble de ses agences doivent être à but non-lucratif et ne doivent en aucun cas être source de revenus pour ses membres ou avoir un quelconque agenda religieux ou politique ». Le paragraphe (b) de ce même article précise que l'agence en question doit être enregistrée conformément aux dispositions de la loi. Le paragraphe (d) interdit par ailleurs à toute agence la collecte de fonds à l'intérieur du Royaume sans accord préalable du Premier ministre.¹⁶ Les autorités ont jusqu'ici généralement toléré les activités des ONG étrangères, tout en les surveillant de près. Ainsi, des instructions sont-elles fréquemment données aux gérants de lieux de réunions, tels les hôtels, de ne pas tenir de rencontres avant l'accord préalable des autorités. Les autorités jordaniennes ont toutefois fréquemment facilité l'obtention de visas et de permis de résidence pour les étrangers employés par ces ONG.

Au **Liban**, de nombreuses ONG étrangères travaillent au Liban sans rencontrer de difficultés particulières, bien que le délai d'obtention de l'agrément du cabinet se soit parfois révélé assez long¹⁷. La situation est différente pour les Palestiniens résidant au Liban. Le décret n°369 mentionné ci-dessus interdit en effet à toute ONG palestinienne, à l'exception du Croissant Rouge palestinien (PRCS) d'opérer sur le sol libanais. Les ONG doivent s'enregistrer en tant qu'ONG libanaises, fournir de l'aide aux Libanais comme aux Palestiniens, et la majorité de leurs employés doit être de nationalité libanaise¹⁸. Plusieurs ONG non enregistrées opèrent cependant à l'intérieur des camps de réfugiés palestiniens basés au Liban. Les autorités libanaises tolèrent leur présence car

ces ONG dispensent aux habitants des camps des services que le gouvernement est dans l'impossibilité d'assurer. Au début de l'année 2010, le ministre de l'Intérieur et des Municipalités ait exigé que la Direction générale de la Sécurité intérieure mène une enquête sur les centres et bureaux humanitaires et sociaux non officiellement enregistrés opérant dans le camp de réfugiés détruit de Nahr al-Bared. Le Ministère a exigé que 23 associations déposent des demandes officielles d'enregistrement, sous peine de sanctions légales.¹⁹

En **Algérie**, les délais d'obtention de visas pour les représentants d'ONG étrangères restent très longs et ceux-ci ont parfois fait face à des refus catégoriques²⁰. Les autorités locales gênent certaines de ces organisations dans la conduite de leurs opérations. Les autorités algériennes ont ainsi annulé une réunion de la société civile subventionnée par la Fondation allemande Friedrich Ebert et la Ligue algérienne des droits de l'Homme, qui devait avoir lieu le 5 Octobre 2008, à l'occasion du 20^{ème} anniversaire des émeutes de 1988²¹. Selon la Fondation Ebert, les autorités n'ont pas fourni de raison officielle motivant cette annulation. Depuis, la fondation a décidé de suspendre ses activités, conférences et débats en Algérie²².

En **Israël**, les évolutions récentes de la législation ont été une source de préoccupation pour les activistes internationaux. Si les associations étrangères, éventuellement composées de non-Israéliens, peuvent généralement mener leurs activités sans interférence des autorités israéliennes²³ les organisations étrangères opérant dans les Territoires palestiniens doivent cependant s'enregistrer auprès du Ministère des Affaires sociales. Le Ministère de l'Intérieur a récemment cessé d'accorder des permis de travail aux non-nationaux employés par la plupart des ONG internationales basées dans les territoires palestiniens, y compris à Jérusalem Est²⁴. Dans ce qui semble être une refonte complète de la législation en vigueur depuis 1967, le Ministère a changé de politique et octroie désormais de simples

15 The International Centre for Not-for-Profit Law, NGO Law Monitor: Egypte, <http://www.icnl.org/knowledge/ngolawmonitor/MonitorEgypt.pdf>

16 La loi est disponible en arabe sur <http://www.pogar.org/publications/other/laws/associations/jor-law-08a.pdf>

17 Entretien avec un militant d'une ONG internationale, juillet 2010

18 <http://www.forcedmigration.org/guides/fmo018/fmo018-3.htm>

19 Décret du Ministre de l'Intérieur et des Municipalités Ziad Baroud, No. 4286. 15 février, 2010. Source, Les réfugiés palestiniens au Liban: des hôtes indésirables, <http://electronicintifada.net/v2/article11388.shtml>

20 www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/nea/136065.htm

21 Les manifestations d'octobre 1988 ont provoqué une série d'incidents et ont indirectement entraîné la chute du système du parti unique ainsi qu'une ouverture démocratique, mais elles ont également joué un rôle indirect dans l'instabilité croissante et la violence politique pernicieuse auxquelles le pays a dû faire face, laquelle a abouti à la guerre civile des années 90

22 www.highbeam.com/doc/1G1-185706554.html

23 Professeur Benjamin Gidron, 1.500 fondations étrangères sont présentes en Israël, la plupart n'est supervisée par aucune instance et n'applique aucune politique de transparence. Ziv Crystal, 2 février, 2006. <http://web.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/1E0D5C5B-934C-46A4-908C-BA4FED423FCF/0/ForeigndonationtoIsrael.pdf>

24 Amira Hass, Ha'aretz, 20 janvier 2010, <http://palsolidarity.org/2010/01/10862/>

visas touristiques aux salariés des ONG sur place, visas qui ne les autorisent pas à travailler. Oxfam, Save the Children, Médecins Sans Frontières, Terre des Hommes, Handicap International et la Société Religieuse des Amis comptent parmi les organisations affectées par cette apparente modification de la politique israélienne. Suite à des critiques internationales, le Ministère de l'Intérieur a annoncé qu'il accorderait à nouveau des permis de résidence aux étrangers employés par la plupart des ONG internationales dans les territoires palestiniens, y compris Jérusalem Est²⁵.

2. Les restrictions imposées au droit d'association des travailleurs immigrés

Le terme « travailleur immigré » désigne dans cette partie « toute personne qui émigre d'un pays vers un autre pays en vue d'occuper un emploi autrement que pour son propre compte ; il inclut toute personne admise régulièrement en qualité de travailleur migrant » (article 11, paragraphe 1 de la Convention n° 97 de l'Organisation internationale du travail).

« Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à appliquer, sans discrimination de nationalité, de race, de religion ni de sexe, aux immigrants qui se trouvent légalement dans les limites de son territoire, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'il applique à ses propres ressortissants en ce qui concerne les matières suivantes:(...) l'affiliation aux organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives » (article 6 de la Convention n°97 de l'Organisation internationale du travail)

Sur les 11 pays de l'Est et du Sud de la méditerranée, seuls l'Algérie et Israël ont ratifié la Convention C97 relative à l'emploi des travailleurs immigrés de 1949. Cependant, l'Algérie n'a pas amendé sa législation nationale pour se conformer aux dispositions de la Convention ; tandis qu'Israël a seulement débuté ce processus. De plus, les lois d'immigration ainsi que les lois sur le travail des neuf pays restants (exception faite de la Palestine qui n'a pas de loi du travail) restreignent strictement les droits des travailleurs migrants, notamment ceux prévus par l'article 6 de la C97.

A. Les pays refusant aux travailleurs immigrés le droit d'association

En **Jordanie**, les travailleurs immigrés ne peuvent adhérer à des syndicats et ne peuvent donc intégrer aucun des 17 syndicats nationaux. Une proposition de loi contenant un amendement autorisant les travailleurs immigrés à intégrer des syndicats a été soumise au parlement en 2009, mais n'a pas été adoptée. Un nouvel amendement sera probablement soumis au Parlement, sous forme d'une loi provisoire dans les prochains mois.

Au Liban, le Code du travail de 1946 limite aux détenteurs de la nationalité libanaise le droit d'adhésion aux syndicats. L'article 91 dispose que « tous ceux qui souhaitent rejoindre un syndicat devront remplir les conditions suivantes: (1) avoir la nationalité libanaise et jouir de leurs droits civiques... ». D'après les dispositions de cette loi, les travailleurs immigrés ne peuvent donc devenir membres de syndicats libanais. On estime à environ 300.000 le nombre de travailleurs syriens en situation irrégulière au Liban. Les Syriens travaillant au Liban ne disposent d'aucun statut officiel et travaillent souvent dans des conditions dangereuses. Ils gagnent approximativement 300€ par mois et acceptent les métiers que la plupart des Libanais refusent. En 2006, le Ministère du Travail a délivré 471 permis de travail à des Syriens, ce qui signifie que quelques 299 500 travailleurs immigrés syriens sont toujours en situation irrégulière. Ces travailleurs ont été les victimes directes des mauvaises relations diplomatiques entre la Syrie et le Liban suite à l'assassinat, en 2005, de l'ancien Premier ministre libanais Rafik Hariri, que de nombreux libanais accusent Damas d'avoir commandité. L'interdiction posée à ces travailleurs immigrés d'adhérer à des syndicats, en raison de leur absence de statut officiel, les empêche précisément de défendre leurs droits.

B. Les pays qui restreignent la liberté d'association des travailleurs immigrés

En **Algérie**, la législation du travail 90-11 règlemente les questions relatives au travail et aux syndicats. Cette loi n'accorde qu'une liberté d'association limitée. Ainsi, en vertu de cette législation, les travailleurs qui ne détiennent pas la nationalité algérienne depuis au moins dix ans ne peuvent former des syndicats²⁶.

En **Libye**, le Code du travail 58 de 1970 et l'acte 7 de 1997 le modifiant règlementent la législation du travail libyenne. Le paragraphe 1 de l'article 118 de cette loi prévoit que les « candidats aux fonctions de responsables des syndicats

²⁵ Israël va à nouveau délivrer des visas aux salariés étrangers d'ONG internationales, <http://www.haaretz.com/print-edition/news/israel-to-resume-issue-of-visas-for-foreign-ngo-workers-in-west-bank-1.264362>

²⁶ ITUC, Rapport annuel des violations des droits syndicaux, 2010, http://survey.ituc-csi.org/?page=legal&id_pays=14

doivent être de nationalité libyenne ». Le même article précise que les « travailleurs non-libyens peuvent adhérer à des syndicats selon les termes et conditions précisés par un acte qui doit émaner du Ministre du Travail et des Affaires sociales. L'adhésion de tout travailleur non-libyen prend fin après un an de chômage. »²⁷ Les travailleurs étrangers ne peuvent toutefois pas faire partie des organes de décisions des syndicats, lesquels ne sont pas équipés pour défendre les droits des travailleurs étrangers.

C. Les pays où la liberté d'association des travailleurs immigrés est reconnue

Au **Maroc**, c'est le Code du travail de 2003 qui régit les questions relatives au travail. En vertu de cette loi, les travailleurs sont libres de créer ou d'adhérer à des syndicats sans autorisation préalable, mais les démarches administratives sont longues et compliquées.

En **Egypte**, la loi 12 de 1995 n'impose aucune limite au droit d'adhésion des travailleurs immigrés à des syndicats. Les travailleurs étrangers jouissent des mêmes droits syndicaux que les Egyptiens²⁸. Cependant, l'obtention d'un permis de travail reste extrêmement complexe pour les travailleurs étrangers et il leur est donc difficile d'obtenir le droit de résider et de travailler – et de se constituer en association – en Egypte.

En **Israël**, tous les travailleurs ont le droit de créer et d'adhérer à des syndicats. Les travailleurs immigrés ont également le droit de s'organiser et de souscrire à des conventions collectives. D'après la législation, les Palestiniens de la bande de Gaza et de Cisjordanie ont le droit de former leurs propres syndicats en Israël ou d'adhérer à des syndicats israéliens. Cependant, les membres palestiniens d'Histadrut ne peuvent élire, ou être élus aux postes à responsabilités²⁹. Certains employeurs ne respectent toutefois pas la législation du travail et les travailleurs palestiniens sur le sol d'Israël sont parfois harcelés, et ce même lorsqu'ils détiennent un permis de travail.³⁰ On relèvera enfin que la Constitution a très récemment été amendée pour permettre aux travailleurs étrangers de devenir membres de syndicats – la Constitution restreignait jusqu'alors ce droit aux seuls

résidents d'Israël. Cette nouvelle législation est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010.³¹

3. Les restrictions imposées au droit d'association des réfugiés, travailleurs en situation irrégulière et apatrides.

Le terme « réfugié » s'applique dans cet article à toute personne qui « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner » (article 1 de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés).

Article 15 de la Convention de 1951 -
Droit d'association

« Les Etats contractants accorderont aux réfugiés qui résident régulièrement sur leur territoire, en ce qui concerne les associations à but non politique et non lucratif et les syndicats professionnels, le traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger, dans les mêmes circonstances. »

Seuls six pays sur les onze de l'est et sud méditerranéen³² ont ratifié la Convention de 1951 : l'Algérie, l'Egypte, Israël, le Maroc, la Tunisie et la Turquie.

A. Les pays non parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés

La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (la Convention de 1951) garantit aux réfugiés palestiniens cherchant protection dans des pays tiers la reconnaissance *ipso facto*, sous certaines circonstances, du statut de réfugié (article 1D). La Convention de 1954 relative au statut des personnes apatrides (Convention de 1954 sur le statut des apatrides) accorde également un droit de protection aux réfugiés palestiniens en raison de leur statut d'apatrides. Cependant, le **Liban** n'a toujours pas signé cette Convention et considère les Palestiniens installés sur son territoire comme des réfugiés placés sous la protection de l'Organisation des Nations Unies

27 Ce texte est disponible dans son intégralité et en arabe sur: http://lawoflibya.com/new/index.php?option=com_content&task=view&id=202&Itemid=

28 Ce texte est disponible dans son intégralité et en arabe sur: <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/35A2F958-0E61-4B96-89CD-41CDB42107D0.htm>

29 ITUC, Rapport annuel des violations des droits syndicaux, 2007, <http://survey07.ituc-csi.org/getcountry.php?IDCountry=ISR&IDLang=EN>

30 <http://survey09.ituc-csi.org/survey.php?IDContinent=5&IDCountry=ISR&Lang=EN>

31 http://www.histadrut.org.il/index.php?page_id=133

32 La Palestine n'est pas un Etat membre.

pour l'aide aux réfugiés palestiniens (UNRWA) ainsi que d'autres organisations humanitaires. Cependant, ceci n'estompe en rien la responsabilité de l'Etat libanais, qui a ratifié d'autres conventions des droits de l'Homme internationales pertinentes³³. Dans la pratique, l'Etat libanais n'a pas honoré la plupart de ses engagements légaux et humanitaires envers les Palestiniens résidant sur son territoire. Les lois et réglementations libanaises ne fournissent aucune description légale ou définition des réfugiés dans son ensemble, ou de réfugiés palestiniens en particulier. Dans la pratique, les Palestiniens ont été traités tantôt comme des réfugiés, tantôt comme des étrangers et des individus ne possédant pas la nationalité d'un pays officiellement reconnu. Le 17 août 2010, une loi accordant des droits civiques de base aux réfugiés palestiniens a été adoptée, mais ceux-ci ne peuvent encore jouir du droit d'association, selon les termes définis par la Convention de 1951.³⁴

En **Syrie**, le statut des réfugiés palestiniens est régi par la loi N°260 de 1957 qui prévoit que les Palestiniens résidant en Syrie ont les mêmes devoirs et responsabilités que les citoyens syriens, à l'exception de la nationalité et des droits politiques. Les réfugiés palestiniens ont donc le droit d'adhérer à des associations et syndicats.

Par ailleurs, le gouvernement syrien considère les Irakiens comme des réfugiés *prima facie* et accepte donc la catégorisation du Haut Commissariat aux Réfugiés. La plupart des Syriens perçoivent toutefois les réfugiés irakiens comme des résidents temporaires qui repartiront en Irak une fois la paix rétablie. Aucune mesure légale, économique ou politique n'est donc prévue pour faciliter leur intégration au sein de la société syrienne, et ils ne jouissent donc pas pleinement des droits consacrés par la Convention de 1951.

D'après les dernières estimations, environ 1,5 million de Kurdes résident en Syrie - soit approximativement 9% de la population totale. Depuis 1962, les Kurdes de Syrie sont divisés en trois grandes catégories démographiques : les Kurdes syriens détenant la nationalité syrienne, les Kurdes étrangers qui sont inscrits dans les registres officiels comme étrangers, et les Kurdes « invisibles » qui ne figurent dans aucun registre officiel. A cela, s'ajoute les kurdes sans papiers qui résident en Syrie et ne détiennent la nationalité d'aucun pays. Les Kurdes « invisibles » possèdent uniquement un contrat de résidence, qui permet de les identifier mais qui ne leur garantit aucun

statut officiel³⁵. Sur le marché du travail, les Kurdes non enregistrés sont victimes de très nombreuses discriminations. En effet, les Kurdes ne peuvent exercer les professions d'avocats, de docteurs, d'ingénieurs, de journalistes et la plupart des autres professions puisque l'exercice de ces professions requiert une affiliation à des groupements ou syndicats professionnels, auxquels la quasi totalité des Kurdes ne peuvent avoir accès. Des actes de harcèlement à l'encontre des kurdes ont progressé depuis 2004 ; le gouvernement a empêché, depuis cette date, nombre de leurs activités culturelles et politiques³⁶ et associatives.³⁷

En **Jordanie**, le gouvernement refuse de considérer les réfugiés irakiens comme des réfugiés *prima facie*. Au contraire, le gouvernement jordanien a insisté pour que les clauses du *Mémoire d'entente*, qui stipulent que les individus enregistrés auprès du Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies doivent être considérés comme des demandeurs d'asile, et non comme des réfugiés *prima facie*, servent à nouveau de cadre de référence – sachant que le statut de « demandeur d'asile » exige un moindre degré de protection de la part de l'Etat d'accueil que celui de réfugié *prima facie*. Le gouvernement jordanien a souhaité que ces dispositions s'appliquent également aux demandeurs d'asile irakiens, qui se voient ainsi refuser l'accès à un statut officiel. Les réfugiés irakiens doivent déposer plus de 100.000 \$ sur un compte consacré pour obtenir une carte de résident en Jordanie. Sans cette carte de résident, les réfugiés n'ont pas le droit de travailler et se tournent souvent vers le secteur informel, au sein duquel ils n'ont aucun moyen de faire reconnaître leurs droits, y compris leur droit à la liberté d'association.³⁸

Depuis que des fonds internationaux ont été consacrés à l'aide aux réfugiés irakiens, les autorités jordaniennes négocient les termes de ce contrat d'aide, et les conditions d'affectation de cette aide. La réticence des autorités jordaniennes à valider la terminologie du HCR pour les réfugiés (voire à utiliser le terme même de réfugié) va de pair avec la prudence du gouvernement jordanien face aux propositions d'aide internationale pour l'assistance aux Irakiens. Le gouvernement jordanien continue ainsi à dissuader les donateurs de créer des projets bénéficiant à une catégorie particulière de réfugiés et continue d'être ambivalent face au possible élargissement des prérogatives d'assistance du HCR grâce aux fonds des donateurs. Les autorités jordaniennes craignent en

33 Le Liban a notamment ratifié le Protocole de Casablanca relatif au traitement des Palestiniens dans les pays arabes (*the 1965 Casablanca Protocol on the Treatment of Palestinians in Arab Countries*), 11 Septembre 1965.

34 Voir Le Monde, Le Liban octroie des droits civiques de base aux réfugiés palestiniens http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2010/08/18/le-liban-octroie-des-droits-civiques-de-base-aux-palestiniens_1399982_3218.html

35 Institut des Nations-Unies pour la Paix, Rapport spécial, Les Kurdes en Syrie alimentent-ils les mouvements séparatistes de la région? 2009

36 HRW, "A Wasted Decade Human Rights in Syria during Bashar al-Asad's First Ten Years in Power", Juillet 2010, <http://www.hrw.org/en/reports/2010/07/16/wasted-decade-0>

37 Voir chapitre-pays pour plus de précisions

38 USCRI, Etude mondiale sur les réfugiés, <http://worldrefugeesurvey.org/index.php?title=Jordan>

effet que l'assistance aux Irakiens ne débouche sur la mise en place de structures et de programmes dont les objectifs ne correspondraient pas aux priorités du gouvernement ou sur des activités non administrées par les organisations jordaniennes³⁹.

La **Libye** compte environ 18.900 réfugiés⁴⁰, mais n'a pas signé la Convention de 1951 sur le Statut des Réfugiés et son protocole de 1967. La Libye a ratifié quelques une des conventions de l'Union Africaine, dont certaines permettent la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile, mais ne les a pas pour autant mis en œuvre en pratique. Le gouvernement libyen n'a pas mis en place de système officiel garantissant la protection des réfugiés et demandeurs d'asile et la législation nationale ne reconnaît pas les demandeurs d'asile et réfugiés comme des catégories distinctes des immigrants présents sur le sol libyen sans permis de résidence. En conséquence, les réfugiés sont soumis aux lois et peines s'appliquant aux immigrants en situation irrégulière, et ne peuvent jouir aisément du droit d'association.

B. Les Etats parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, mais qui imposent néanmoins des restrictions strictes à la liberté d'association des réfugiés

En **Tunisie**, la Constitution garantit l'octroi du statut de réfugié, conformément à la Convention de 1951 et au protocole additionnel de 1967 dont ce pays est partie. Le gouvernement tunisien n'a cependant prévu aucune disposition légale pour protéger les réfugiés et ne leur a accordé aucun statut, les empêchant ainsi de jouir du droit d'association. Le gouvernement tunisien a, jusqu'à un certain degré, coopéré avec le bureau du HCR ainsi qu'avec d'autres organisations humanitaires en apportant son aide aux réfugiés et demandeurs d'asile, mais n'a pas accordé de protection temporaire aux étrangers nationaux ne répondant pas aux critères du statut de réfugié, tel que défini par la convention de 1951 et le protocole additionnel de 1967. Il est donc extrêmement difficile pour les réfugiés basés dans le pays de créer des associations.

Un nombre non négligeable de migrants a, au cours des dernières années, émigré au **Maroc** pour bénéficier, en tant que réfugiés, de la protection d'un Etat partie à la Convention de 1951. Cependant, le gouvernement marocain considère tous les migrants en provenance d'Afrique sub-saharienne comme des « migrants économiques ». En conséquence, ces demandeurs d'asile

sont fréquemment reconduits à la frontière ou expulsés car considérés comme des « migrants économiques illégaux ». Face au nombre croissant d'immigrés affluant vers le Maroc, le HCR a récemment cherché à étendre le champ de ses opérations dans le pays. Les autorités officielles marocaines ne coopèrent que peu et refusent généralement d'accorder un permis de résidence et d'autres droits aux réfugiés reconnus comme tels par le HCR. Ces réfugiés présents sur le sol marocain ne peuvent donc jouir du droit d'association. L'exemple du Conseil des migrants mentionné ci-avant montre à quel point il est encore difficile, pour les réfugiés au Maroc, d'exercer leur droit à la liberté d'association.

La **Turquie** a signé la Convention de 1951, mais avec une clause géographique restrictive qui l'autorise à exclure du statut de réfugiés tous les demandeurs non-européens.⁴¹ Candidate à l'Union européenne, la Turquie s'est engagée à lever cette clause restrictive en cas d'adhésion à l'UE, mais rien ne laisse cependant présager une telle évolution à court terme. Les réfugiés extracommunautaires ne bénéficient donc que d'un droit d'asile temporaire, en attente d'obtenir un statut plus durable grâce aux efforts du HCR. Le gouvernement turc a dans l'ensemble coopéré avec les organisations internationales comme le HCR et l'OIM. Certains salariés d'organisations de droits de l'Homme ont néanmoins fait état de pressions gouvernementales et dénoncé des procédures bureaucratiques inutilement complexes ayant pour seul but de les empêcher de travailler sur ces questions⁴². Ces différentes difficultés impactent nécessairement négativement sur le droit des réfugiés à la liberté d'association en Turquie.

D'après des sources diverses, l'**Algérie** accueillerait aujourd'hui 96.500 réfugiés et demandeurs d'asile. L'Algérie est partie à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le protocole de 1967, mais ne respecte pas ses engagements vis-à-vis des réfugiés Sahraouis. Aussi, s'il a reconnu le statut de réfugiés de nombreux Sahraouis (et de 4.000 Palestiniens), le gouvernement algérien considère toutefois tous les demandeurs d'asile sub-sahariens sans visas comme des immigrants illégaux, les privant de toute jouissance du droit d'association.⁴³

L'**Egypte** est partie de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, à son protocole de 1967 et à la Convention de 1969 de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Pourtant, l'Egypte maintient toujours ses réserves sur le statut personnel, le rationnement, l'assistance

39 Ibid, p.11

40 USCRI, Enquête mondiale sur les réfugiés, <http://www.refugees.org/countryreports.aspx?id=2359>

41 <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtxpage?page=49e48e0fa7f>

42 <http://akgul.bilkent.edu.tr/us-human/2006/78844.htm>

43 USCRI, Enquête mondiale sur les réfugiés, <http://www.refugees.org/countryreports.aspx?id=2315>

publique et l'éducation, la législation du travail et la sécurité sociale. Les Soudanais représentent la plus large communauté de réfugiés en Egypte, dont le nombre serait compris entre 500.000 à 3 millions. Le statut de réfugié ne leur est que très rarement accordé, et ceux qui obtiennent ce statut ne bénéficient pas des protections accordées aux réfugiés selon les termes de la Convention de 1951 en raison des réserves qu'a posées l'Egypte lors de la signature de la convention. A partir du début des années 1980, les Palestiniens ont été considérés comme des étrangers, et ce malgré le statut particulier sous protection du HCR dont ils jouissent. Jusque récemment, les réfugiés palestiniens n'ont bénéficié d'aucune protection ou assistance, mais depuis peu, un certain nombre d'associations regroupant des réfugiés de toutes nationalités a vu le jour. La plupart de ces associations ne sont pas officiellement enregistrées et il leur est donc encore difficile d'agir librement.

ÉTRANGERS

Ratification des Conventions des Nations Unies relatives aux droits de l'Homme

		CERD	CCPR	CESCR	1951 Convention	1967 Protocole
1	Algérie	√	√	√	√	√
2	Egypte	√	√	√	√(clauses restrictives)	
3	Israël	√	√	√	√	√(clauses restrictives)
4	Jordanie	√	√	√	X	X
5	Liban	√	√	√	X	X
6	Libye	√	√	√	X	X
7	Maroc	√	√	√	√	√
8	Palestine	Etat non partie	Etat non partie	Etat non partie	Etat non partie	Etat non partie
9	Syrie	√	√	√	X	X
10	Tunisie	√	√	√	√	√
11	Turquie	√	√	√	√	√(clauses restrictives)

1. Convention internationale sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination raciale
2. Pacte international relatif aux droits civils et politiques
3. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
4. Convention de 1951 relative au statut des réfugiés
5. Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967

		C87	C97	C98	C100	C105	C111	C138	C143	C154
1	Algérie	√	√	√	√	√	√	√	X	X
2	Egypte	√	X	√	√	√	√	√	X	X
3	Israël	√	√	√	√	√	√	√	X	X
4	Jordanie	X	X	√	√	√	√	√	X	X
5	Liban	X	X	√	√	√	√	√	X	X
6	Libye	√	X	√	√	√	√	√	X	X
7	Maroc	X	X	√	√	√	√	√	X	√
8	Palestine	Etat non partie	Etat non partie	Etat non partie	Etat non partie	Etat non partie	Etat non partie	Etat non partie	Etat non partie	Etat non partie
9	Syrie	√	X	√	√	√	√	√	X	X
10	Tunisie	√	X	√	√	√	√	√	X	X
11	Turquie	√	X	√	√	√	√	√	X	X

1. Convention de l'OIT C87 relative à la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948
2. Convention de l'OIT C97 sur les travailleurs migrants (révisée), 1949
3. Convention de l'OIT C98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949
4. Convention de l'OIT C100 sur l'égalité de rémunération, 1951
5. Convention de l'OIT C105 sur l'abolition du travail forcé, 1957
6. Convention de l'OIT C111 concernant la discrimination (emploi et profession), 1958
7. Convention de l'OIT C138 sur l'âge minimum, 1973
8. Convention de l'OIT C143 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975
9. Convention de l'OIT C154 sur la négociation collective, 1981.

Ratification des conventions de l'OIT

Statistiques



NOMBRE D'ASSOCIATIONS

Pays	Nombre d'associations	
	2007	2009/2010
Algérie	78947	81000
Egypte	17000	30000
Israël	23650	30000
Jordanie	1006	1200
Liban	5000	6000
Lybie		
Maroc	80000	80000
Territoires palestiniens	1300	2100 (en Cisjordanie) 943 (dans la Bande de gaza)
Syrie	600	1500
Tunisie	8000	9517
Turquie	77000	84,782

STATISTIQUES

NOMBRE D'ASSOCIATIONS POUR 1000 HABITANTS

Pays	Nombre d'associations pour 1000 habitants	
	2007	2009/2010
Algérie	1.5	2
Egypte	0.2	0.5
Israël	4	4
Jordanie	0.2	0.2
Liban	1.3	1.4
Lybie		
Maroc	2.4	2.5
Territoires palestiniens	0.4	0.7
Syrie	0.03	0.1
Tunisie	0.8	0.9
Turquie	1	1
Union Européenne	6	6