



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

الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

60 ans après la Déclaration universelle des droits de l'Homme

## Quelles libertés pour les associations dans la région euro-méditerranéenne ?

Rapport de suivi

2008



Copenhague - Décembre 2008  
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME  
Vestergade 16 - 1456 Copenhague K - Danemark  
Téléphone : + 45 32 64 17 00 - Télécopie : + 45 32 64 17 01  
E-mail : [info@euromedrights.net](mailto:info@euromedrights.net)  
Website : [www.euromedrights.net](http://www.euromedrights.net)

© Copyright 2008 Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme

#### Informations bibliographiques

**Titre** : 60 ans après la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Quelles libertés pour les associations dans la région euro-méditerranéenne ? Un rapport de suivi sur la liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne - **Auteur collectif** : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) - **Publication** : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) - **Date de première publication** : Décembre 2008 - **92 pages** - **ISBN** : 87-91224-27-6 - **Traduction en arabe** : Aiman Haddad - **Traduction en français** : Anita Goh - **Traduction en anglais** : Marc Forand - **Edition, corrections, révisions et mise en page** : Iain Byrne, Anne Czichos, Maryam El-Hajbi, Thibaut Guillet, Marit Flø Jorgensen, Fabrice Liebaut et Marc Schade-Poulsen - **Création graphique** : Studio Créamine, St Pryvé St Mesmin, France - **Imprimerie** : Starprint, France - **Photos** : Fotolia - Istock - **Termes de l'index** : Liberté d'association/ Droits de l'homme/ Sécurité et lutte anti-terrorisme/ Genre - **Termes géographiques** : Pays méditerranéens/ Afrique du Nord/ Moyen-Orient.

*Ce rapport est publié grâce au généreux soutien de l'Union européenne. Le contenu de ce Rapport appartient au Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme et ne peut en aucun cas être perçu comme reflétant la position de l'Union européenne.*



 INTRODUCTION, INDICATEURS UTILISÉS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES .....	3
 RAPPORTS PAYS	
Liberté d'association en 2007-2008 et recommandations	
En Algérie .....	15
En Egypte .....	19
En Israël .....	25
En Jordanie .....	29
Au Liban .....	33
En Libye .....	35
Au Maroc .....	39
En Syrie .....	43
Dans les Territoires Palestiniens .....	47
En Tunisie .....	51
En Turquie .....	57
En Europe .....	61
 L'IMPACT DE LA POLITIQUE DE LUTTE ANTITERRORISTE SUR LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION DANS LA RÉGION EURO-MÉDITERRANÉENNE .....	71
 PAPIER DE DISCUSSION SUR LE GENRE ET LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION DANS LA RÉGION SUD ET EST DE LA MÉDITERRANÉE .....	81



# Introduction, Indicateurs utilisés et Recommandations générales

par Malcolm Smart

## INTRODUCTION

Le droit de se réunir et de former des associations, qu'il s'agisse de partis politiques, d'associations socioculturelles, d'organisations de défense des droits de l'Homme, de syndicats ou d'associations caritatives, est clairement consacré en droit international. L'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies (ONU), il y a soixante ans, le 10 décembre 1948, dispose en effet que *«toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques»*.

Plusieurs États du Sud et à l'Est du pourtour méditerranéen - l'Égypte, le Liban, la Syrie et la Turquie - prirent part au débat historique de l'Assemblée générale et firent partie des 48 États qui votèrent en faveur de l'adoption de la DUDH. Le texte fut massivement plébiscité: seuls six États s'abstinrent et aucun État ne vota contre son adoption. Les onze États du Sud et de l'Est de la Méditerranée couverts par le présent rapport sont, par la suite, devenus parties aux deux principaux traités internationaux sur les droits humains qui découlent de la DUDH : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Malgré ce début prometteur, soixante ans plus tard, les droits et les principes consacrés par la DUDH - y compris le droit à la liberté d'association - ne sont pas respectés de manière satisfaisante en pratique, notamment par les États au Sud et à l'Est de la Méditerranée étudiés dans le présent rapport. En outre, nombre de ces États doivent encore incorporer leurs obligations internationales des droits humains en droit interne, de sorte de rendre ces obligations juridiquement applicables devant les tribunaux nationaux.

Ainsi que le montrent clairement les chapitres par pays qui suivent, les gouvernements des États étudiés continuent de recourir à toutes sortes de moyens, notamment juridiques, qui entravent l'exercice du droit universel à la liberté d'association et de ses droits corollaires, les libertés d'expression et de réunion. Ils empêchent ainsi la critique, notamment les organisations de défense des droits de l'Homme, de remettre en question ou de contester leurs politiques et de faire pression pour des réformes ; et restreignent sévèrement la liberté des médias et leur mission d'information ainsi que le développement de sociétés civiles solides. Dans la plupart des pays, des lois ont été élaborées ou ont été mises en œuvre de façon à entraver la liberté d'association. Dans certains pays, les autorités étatiques ont eu recours à des moyens illégaux, y compris à la violence, pour priver leurs citoyens et les individus se trouvant sous leur juridiction de leur droit à s'associer. Ainsi, soixante ans après l'adoption de la DUDH, ces gouvernements continuent à ne montrer qu'un intérêt de pure forme vis-à-vis de leur obligation de promouvoir et de respecter la liberté d'association.

Au cours de l'année examinée dans le présent rapport - 2007/2008 - quelques signes positifs de changement ont pu être constatés. Mais, à l'inverse, plusieurs gouvernements ont renforcé leurs restrictions en matière de formation d'associations, notamment à l'encontre de celles considérées comme les plus susceptibles de critiquer les politiques de l'État. Ils ont développé un contrôle encore plus étendu sur les associations existantes, menaçant même la poursuite des activités de certaines d'entre elles. Dans le même temps, les gouvernements au Sud et à l'Est de la région méditerranéenne ont continué à réprimer toute forme d'expression et de dissidence. En invoquant des lois sur la diffamation, dont les termes sont vagues et la portée étendue, ou sur des motifs spécieux de *«sécurité nationale»*, ils ont poursuivi des journalistes, des blogueurs, des défenseurs des droits de l'Homme qui s'étaient exprimés en faveur du droit et de la justice. Ils ont interdit et dispersé des manifestations pacifiques par la force, et ont autorisé des forces de sécurité toute-puissantes à harceler, arrêter et détenir certains opposants allant parfois jusqu'à les soumettre à la torture ou à des mauvais traitements, et ce en toute impunité.

## LUTTE ANTI-TERRORISTE

Ce tableau sinistre ne représente que l'une des facettes d'une tendance beaucoup plus générale née après les attaques du 11 septembre 2001 contre les États-Unis (USA), qui déclenchèrent la «*guerre contre le terrorisme*». Ces événements ont produit un changement radical de politique chez les États occidentaux en subordonnant désormais les droits de l'Homme aux intérêts des États et de leurs stratégies antiterroristes de manière beaucoup plus claire et catégorique. Les gouvernements des USA et d'autres démocraties occidentales, qui soutenaient jusqu'alors l'importance des droits de l'Homme, ont désormais revu leur approche «à la baisse» et sacrifié ces principes au nom de la lutte contre le terrorisme, en particulier contre le terrorisme islamiste. Au niveau national, le changement s'est matérialisé dans ces États par l'introduction ou le raffermissement de lois antiterroristes, par une surveillance accrue des citoyens ordinaires, par des contrôles aux frontières plus stricts et par la détention et l'expulsion de personnes suspectées de terrorisme sans les juger ou alors qu'elles avaient été acquittées. Dans le même temps, au niveau international, ils ont cherché à établir des liens plus étroits et une plus grande coopération avec des gouvernements, tels que ceux des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, qu'ils critiquaient auparavant pour leur triste bilan en matière de droits de l'Homme. Le désir de partager des renseignements dans le domaine de la lutte antiterroriste avec ces États - et de parfois tirer profit des méthodes agressives pour lesquelles les polices secrètes de pays tels que l'Algérie et la Syrie sont malheureusement connues depuis longtemps - a poussé les anciens opposants à se faire aujourd'hui plus discrets, ou à s'intéresser à d'autres sujets lorsqu'ils se sont retrouvés confrontés à des preuves établissant que la torture ou d'autres violations sérieuses de droits se poursuivent dans leurs pays, particulièrement lorsqu'elles sont commises au nom de la lutte contre le terrorisme.<sup>1</sup>

Plus précisément, les détentions et les mauvais traitements à Guantanamo Bay (Cuba) et la procédure de «renvois» - les renvois secrets et illégaux de suspects, sans inculpation, d'un lieu de détention secret à un autre - ont fait perdre au gouvernement américain la stature morale à laquelle il pouvait prétendre auparavant. La réputation des États européens a également été mise à mal en raison de leur complicité dans ces «renvois», une complicité partagée par la plupart des États du Sud et de l'Est de la Méditerranée du fait de leurs propres actions contre des présumés terroristes. Le gouvernement du Royaume-Uni (RU) a, par exemple, signé des «Mémoires d'accord» avec les autorités jordaniennes, libanaises et libyennes lui permettant de renvoyer des présumés terroristes au risque qu'ils soient torturés, et ce en violation des obligations du RU sous la Convention européenne des droits de l'Homme.<sup>2</sup> Ce faisant, il a recherché la coopération d'ONG locales dans ces trois pays afin qu'elles vérifient que les personnes renvoyées ne soient pas torturées. En Libye, où le gouvernement ne tolère aucune association ou organisation indépendante de nature à remettre en question l'autorité du Colonel Mouammar Kadhafi, le gouvernement du RU a prévu de s'en remettre à une organisation établie et conduite par l'un des fils du chef libyen<sup>3</sup>. Entre-temps, d'autres États de l'UE, tels que la France et la Suède, ont transféré de force des personnes soupçonnées de terrorisme vers la Tunisie et l'Égypte, violant ainsi leurs obligations, en vertu du droit international, de ne renvoyer aucun individu vers un pays où il risque d'être torturé.

Cette tendance générale vers une collaboration plus rapprochée en matière de collecte et d'échanges de renseignements entre les démocraties occidentales et les gouvernements et les services de renseignement des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée leur a permis de justifier leur autoritarisme et de réaffirmer leur résistance à toute réforme en matière de droits de l'Homme, de justice et de transparence démocratique.<sup>4</sup>

## MANQUEMENT AUX ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

La DUDH, adoptée il y a soixante ans par une Organisation des Nations unies alors balbutiante, a posé les fondements du système actuel de droit international des droits de l'Homme. Par la suite, les droits qu'elle a consacré ont été articulés et définis de manière plus complète par une série de traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme, en particulier par les deux Pactes internationaux, en vigueur depuis 1976<sup>5</sup>, dont le premier concerne les droits civils et politiques (PIDCP) et le second les droits économiques,

<sup>1</sup> Lors de sa visite en Tunisie le 28 avril 2008, le président français Nicolas Sarkozy a félicité la politique anti-terroriste du gouvernement tunisien, déclarant que cette dernière avait contribué à empêcher l'émergence d'un régime du «type Taliban» en Afrique du Nord, et a laissé entendre que l'espace des libertés progressait en Tunisie.

<sup>2</sup> Dans les faits, les tribunaux britanniques ont jusqu'ici refusé d'autoriser les autorités à renvoyer les individus de force en Jordanie, au Liban ou en Libye selon les termes des protocoles d'accord respectifs.

<sup>3</sup> Cependant, cette désignation a été rejetée par les juridictions britanniques au motif que son manque d'indépendance par rapport au régime ne lui permettrait pas de remplir efficacement son rôle essentiel.

<sup>4</sup> Le 26 Septembre 2001, le secrétaire d'État américain Colin Powell a exprimé sa «*gratitude pour l'engagement pris par l'Égypte pour venir à bout du fléau du terrorisme*». Il a ajouté : «*L'Égypte est très en avance sur nous dans ce domaine. Nous avons beaucoup à apprendre d'elle et il y a beaucoup de choses que nous pouvons accomplir ensemble.*»

<sup>5</sup> Ils ont tous deux été ouverts à la signature, la ratification et l'adhésion par l'Assemblée générale de l'ONU en 1966 et sont tous deux entrés en vigueur en 1976 après avoir été ratifiés par 35 États membres de l'ONU.

sociaux et culturels (PIDESC). L'article 22 du PIDCP dispose que *«toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres»* et les articles 19 et 21 garantissent respectivement les libertés d'opinion et d'expression et le droit de se réunir pacifiquement. Le premier dispose que la liberté d'expression comprend *«la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen»* du choix de l'individu.

Ces droits peuvent être limités mais toute restriction doit être prescrite par une loi et doit être nécessaire à la protection de la sécurité nationale ou publique, de l'ordre public, de la santé publique ou des bonnes mœurs ou des droits et des libertés d'autres individus.

L'ensemble des onze États considérés dans le présent rapport ont ratifié les deux Pactes internationaux et sont ainsi parties à ces traités internationaux. En d'autres termes, ils se sont engagés à respecter les obligations des traités et à protéger et à promouvoir les droits que ceux-ci consacrent.<sup>6</sup> Pourtant, ils continuent de manquer à leurs engagements. Cela s'est vu lors des sessions successives, fin 2007 et début 2008, durant lesquelles le Comité des Droits de l'Homme des Nations unies (CDH)<sup>7</sup> a examiné les rapports périodiques de l'Algérie, la Libye et la Tunisie. Dans ces trois cas, le CDH a critiqué les atteintes graves aux droits de l'Homme, y compris les violations aux libertés d'association, d'expression et de réunion, et a demandé à ce que les trois gouvernements prennent des mesures urgentes afin de mettre leurs législations et leurs pratiques en conformité avec les obligations découlant du PIDCP.

Dans ses observations finales sur la Libye, par exemple, le CDH a pointé du doigt des *«restrictions étendues»* continues sur les libertés d'opinion et d'expression, à la fois en droit et en pratique, imposées aux opposants pacifiques. Il a demandé à ce que la loi sur les publications de 1972 soit modifiée sans délai. Il a également critiqué les restrictions légales qui font obstacle à l'exercice des droits liés aux libertés d'association et de réunion et a demandé aux autorités libyennes de *«garantir en pratique l'exercice»* de ces droits.<sup>8</sup>

En ce qui concerne l'Algérie, le CDH a demandé à ce que les dispositions de l'Ordonnance établissant la Charte pour la Paix et la Réconciliation Nationale, qui portent atteinte à la liberté d'expression et au droit à un recours effectif pour les victimes de violations des droits de l'Homme, soient abrogées et a émis des réserves quant à la *«définition particulièrement large»* des actes terroristes et subversifs contenus dans le Code pénal, soulignant que celle-ci risque de *«nier l'expression légitime de droits»* consacrés par le PIDCP. Le Comité a également exprimé sa préoccupation concernant les actes d'harcèlement et d'intimidation des autorités étatiques à l'encontre des journalistes et a demandé l'abrogation des dispositions du Code pénal qui pénalisent la diffamation des représentants de l'État et qui sont utilisées pour poursuivre et emprisonner des journalistes. Il s'est également plaint des restrictions qui empêchent les défenseurs et les organisations des droits de l'Homme de poursuivre leurs activités légitimes, notamment en les privant de leur droit à manifester pacifiquement, ou en empêchant l'enregistrement officiel de leurs groupes en tant qu'associations. Le Comité a enfin exhorté les autorités algériennes à respecter les droits à la liberté d'association et de réunion et à garantir le droit de toute association à contester légalement tout refus d'enregistrement.<sup>9</sup>

Le CDH a examiné le rapport de la Tunisie lors de sa première session de 2008. Il a dressé une liste de préoccupations similaires, notant la définition *«particulièrement étendue»* du crime de diffamation dans le Code de la presse et l'application qui en est faite pour poursuivre des journalistes et ceux qui critiquent le gouvernement ou des organes étatiques, ainsi que le *«nombre très limité d'associations indépendantes officiellement enregistrées par les autorités»*. Le Comité a exhorté les autorités à mettre un terme aux *«restrictions directes et indirectes à la liberté d'expression»* et à modifier le Code de la presse ; de même qu'à mettre fin *«aux actes d'intimidation et de harcèlement»*, et a appelé les autorités à *«respecter et protéger les activités pacifiques des organisations et défenseurs des droits de l'Homme»*. Il a enfin demandé à veiller à ce que les organisations de défense des droits de l'Homme soient officiellement enregistrées ou à ce qu'elles aient un droit à un recours *«efficace et dans les plus brefs délais»* si leur demande d'enregistrement est refusée.<sup>10</sup>

Les bilans de l'Algérie et de la Tunisie, ainsi que du Maroc, en matière de droits de l'Homme ont également été examinés au travers du nouvel Examen Périodique Universel (EPU), créé par le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU. En vertu de l'EPU, l'ensemble

<sup>6</sup> L'Autorité palestinienne, qui n'a pas le statut de membre de l'ONU, ne peut formellement devenir un État Partie au PIDCP et au PIDESC.

<sup>7</sup> Le Comité des droits de l'Homme, établi sous l'article 26 du PIDCP, est un organe composé de 18 membres qui examine les rapports périodiques des États Parties sur leur application du Pacte.

<sup>8</sup> Comité des droits de l'Homme, 91<sup>ème</sup> session, CCPR/C/LBY/CO/4

<sup>9</sup> Comité des droits de l'Homme, 92<sup>ème</sup> session, CCPR/C/TUN/CO/5

<sup>10</sup> Comité des droits de l'Homme, 94<sup>ème</sup> session, CCPR/C/DZA/CO/3

des cent quatre-vingt douze États membres de l'ONU se sont engagés à ce que leur bilan en matière de droits de l'Homme soit examiné par le Conseil des droits de l'Homme tous les quatre ans. Le système prévoit que, de plus d'un rapport produit par l'État examiné, le Conseil a également accès à un rapport constitué à partir d'informations fournies par des ONG de défense des droits de l'Homme ainsi qu'à un autre rapport basé sur les conclusions des autres mécanismes relatifs aux droits de l'Homme des Nations unies, tels que les rapports des Rapporteurs spéciaux. Le Conseil a également accès au rapport compilé par le Haut Commissaire aux Droits de l'Homme des Nations Unies (OHCHR), qui est à la fois une compilation des informations tirées des rapports des mécanismes de procédures spéciales des Nations unies, lesquels incluent les recommandations des organes de traités des Nations Unies, et un résumé des observations faites par d'autres parties prenantes, telles que les organisations non-gouvernementales et institutions nationales des droits de l'Homme (INDH).

## CHARTE ARABE DES DROITS DE L'HOMME

En mars 2008, un nouvel instrument en matière de droits de l'Homme, la Charte arabe sur les droits de l'Homme, est entré en vigueur après avoir obtenu sa dix-septième ratification. Parmi les États du Sud et de l'Est de la Méditerranée, l'Algérie, la Jordanie, la Libye et la Syrie sont parties à la Charte, ainsi que l'Autorité palestinienne. Malheureusement, alors qu'elle contient des dispositions progressistes, la Charte, qui a été révisée en 2004, revoit à la baisse certains droits contenus dans les principaux instruments internationaux en matière de droits de l'Homme - en requérant, par exemple, que les droits corollaires aux libertés d'opinion, d'expression et d'accès à l'information soient exercés *«conformément aux valeurs fondamentales de la société»*, une expression qui est à l'évidence sujette à une large interprétation de la part des autorités étatiques désireuses de faire taire la critique.

Un signe supplémentaire de cette tendance à la restriction des droits par les gouvernements du Sud et de l'Est de la Méditerranée peut être dégagé de la réunion des ministres de l'Information de février 2008 en Égypte, au cours de laquelle les ministres, représentant les États membres de la Ligue arabe, ont adopté une série de *«Principes d'organisation de radio et de télédiffusion par satellite dans la région arabe»*. Bien qu'ils n'aient que le statut de lignes directrices sans portée juridique, ces Principes - qui n'ont eu pour tout opposant que le représentant du gouvernement libanais et celui du Qatar, pays d'Al-Jazeera - pourraient, s'ils étaient mis en œuvre, imposer de nouveaux contrôles sur la liberté des médias et l'accès à l'information. Ces principes reflètent en tout état de cause une préoccupation gouvernementale grandissante sur la popularité des télédiffuseurs de la télévision panarabe par satellite qui ont ouvert un espace public pour le débat ; ceux-ci exhortent les autorités étatiques à demander aux télédiffuseurs par satellite de faire passer les intérêts politiques et étatiques avant le droit d'information du public. Pour ce faire, ils suggèrent que les communiqués des télédiffuseurs par satellite *«n'affecte pas négativement la paix sociale, l'unité nationale, l'ordre public et la moralité publique»* ni ne *«diffame les dirigeants, ou les symboles nationaux ou religieux»*, faisant ainsi écho à la terminologie générale utilisée dans les législations nationales pour limiter ou criminaliser d'autres modes d'expression légitimes. De plus, les Principes des ministres de l'Information autoriseraient les autorités compétentes à requérir des télédiffuseurs par satellite de *«protéger les intérêts supérieurs»* des États arabes et à *«respecter le principe de la souveraineté nationale»*, et à imposer des amendes ou d'autres peines à l'encontre de ceux qui n'agiraient pas de la sorte.

## LES DROITS EN PRATIQUE : ANALYSE DE L'ANNÉE

Au cours de l'année 2007-2008, les défenseurs des libertés d'association, d'expression et d'autres droits de l'Homme dans les pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée ont continué à faire face à des obstacles nombreux et divers. Bien que la majorité des États reconnaisse l'importance de la liberté d'association et de la liberté d'expression dans leurs constitutions, ils ont maintenu en vigueur une série de lois réduisant ces droits et soumettant leur exercice à des degrés de contrôle allant au-delà de ceux octroyés par le droit international des droits de l'Homme, tel que le PIDCP, auquel ils doivent se conformer.

Ainsi, de nombreuses lois imposent des conditions excessives en matière de formation d'associations et d'organisations non gouvernementales en leur demandant, par exemple, d'obtenir une autorisation officielle, qui sera souvent retardée ou refusée par les autorités étatiques, sans justification, sachant que dans le même temps des peines seront imposées à ceux qui rejoignent ou participent aux activités d'organisations dites «illégales». Cela conduit à une situation kafkaïenne dans laquelle certains gouvernements bloquent ou empêchent des défenseurs des droits l'Homme d'enregistrer officiellement des organisations - par exemple, en refusant tout simplement d'accepter leurs demandes d'enregistrement, comme le veut une pratique du gouvernement tunisien - avant de poursuivre les membres des groupes intéressés pour exercice «illégal» de leur droit à la liberté d'association. La plupart des États ont également des législations nationales qui criminalisent l'expression - que ce soit des communiqués de presse,

de blogs sur Internet ou d'autres médias - lorsque les autorités la considèrent comme étant injurieuse envers l'État, ses chefs ou ses institutions ou envers des valeurs religieuses, nationales ou culturelles. En 2007-2008, des rédacteurs en chef, des journalistes, des défenseurs des droits de l'Homme et d'autres ont été poursuivis pour de tels motifs, et dans certains cas, condamnés à des peines de prison - mesures qui paralysent inévitablement la liberté d'expression et la liberté des médias. De courts exemples - qui sont malheureusement loin de constituer une liste exhaustive - sont mentionnés ci-après.

Les lois antiterroristes de plusieurs États - la Jordanie, le Maroc, la Tunisie - incluent des définitions très larges du crime de terrorisme et qui peuvent également être utilisées pour restreindre voire étouffer la dissidence et l'expression légitime. En particulier, la loi tunisienne sur le terrorisme, élaborée en 2003, permet d'accuser de terrorisme les personnes jugées responsables de «troubler l'ordre public», tandis que, le *Prevention of Terrorism Act* Jordanien de 2006 peut être utilisée contre des personnes accusées de «dommage aux infrastructures».

En plus de ces restrictions, trois des États étudiés dans le présent rapport - l'Algérie, l'Égypte et la Syrie - maintiennent depuis longtemps des états d'urgence. Ils dotent ainsi les autorités de pouvoirs extraordinaires que ceux-ci peuvent exercer au-delà de ce que prévoit la loi: ces attributions leur permettent d'arrêter et de détenir des opposants, en pratique pour une durée souvent indéfinie, et de les priver du droit à un procès équitable voire de tout procès ; de fouiller des habitations et de confisquer des biens ; d'interdire des organisations ou des manifestations sur des motifs vagues ou arbitraires ; de censurer les médias et de fermer définitivement des journaux.

L'état d'urgence en Algérie est en vigueur de façon continue depuis 1992. En Égypte, il est en vigueur de façon continue depuis 1981 (état d'urgence qui a été précédé, hormis pour une année environ, d'un autre état d'urgence de longue durée) et a été renouvelé pour une période additionnelle de deux ans en mai 2008. Cependant, suite à l'adoption d'une série d'amendements constitutionnels controversés en 2007, sous la pression du gouvernement du Président Moubarak, une nouvelle loi antiterroriste est attendue. Elle introduira les pires caractéristiques des pouvoirs extraordinaires actuels, en principe temporaires, dans la législation égyptienne, rendant ainsi superflu tout renouvellement de l'état d'urgence. L'état d'urgence en Syrie dure depuis encore plus longtemps, et est en vigueur de manière continue depuis 1963, soit depuis que la loi martiale est également entrée en vigueur dans le pays.

La longue durée de ces états d'urgence nationaux va à l'encontre du droit international. Le droit international autorise les États à déclarer l'état d'urgence lorsqu'il existe «un danger public menaçant la vie de la nation» mais requiert qu'il ne soit maintenu qu'aussi longtemps qu'il soit réellement nécessaire. En pratique, il ne fait aucun doute que les gouvernements d'Algérie, d'Égypte et de Syrie maintiennent leurs états d'urgence parce qu'ils fournissent un prétexte pratique pour étouffer toute dissidence et toute révélation d'informations qu'ils considèrent comme leur étant préjudiciables, comme, par exemple, le degré important de corruption, les échecs de la politique du gouvernement ou les violations graves de droits de l'Homme.

En Algérie, le gouvernement est allé plus loin par la promulgation d'une Charte pour la Paix et la Réconciliation nationale qui assure l'impunité aux forces de sécurité et aux militaires, aux fonctionnaires et autres responsables pour les milliers d'homicides à caractère politique, les disparitions forcées et autres atteintes graves aux droits de l'Homme qui se sont produites durant le conflit intérieur qui a ravagé l'Algérie dans les années 90. Selon la Charte, les auteurs des crimes les plus atroces se voient accorder l'impunité, alors que ceux qui osent se prononcer contre les dispositions qu'elle contient sont passibles de poursuites et d'emprisonnement - en d'autres mots, alors que les pires criminels sont libres, ceux qui dénoncent leurs crimes deviennent des criminels à leur place. Ainsi que cela a été relevé précédemment, le Comité des droits de l'Homme des Nations unies a demandé l'abrogation de ces restrictions entravant une liberté d'expression légitime. Cependant, jusqu'à ce jour, les autorités algériennes n'ont pris aucune mesure de cet ordre et ceux qui continuent à s'exprimer à propos des violations graves du passé et qui demandent la vérité et la justice encourent le risque d'être poursuivis et emprisonnés. Deux cas décrits dans le chapitre relatif à l'Algérie du présent rapport soulignent la réalité de ce risque : la défenseure des droits de l'Homme Cherifa Kheddar a été dessaisie de son poste de fonctionnaire en mai 2008 de l'un de ses postes au sein de l'administration algérienne en raison de son soutien à la justice de transition tandis que Mohamed Smain, un membre de la Ligue Algérienne pour la Défense des Droits de l'Homme (LADDH), a été condamné en cassation à deux mois d'emprisonnement. Il avait été jugé sept ans auparavant pour avoir prétendument «dénoncé des crimes imaginaires» - il avait alors révélé publiquement la découverte d'un charnier contenant les corps d'environ vingt personnes qui avaient été enlevées, et semble-t-il, assassinées puis enterrées secrètement par des milices armées par l'État - et l'affaire était passée durant des années par différents stades d'appel, au cours desquels la menace d'un emprisonnement avait continué, et continue, de le menacer.

## LIBERTÉ D'EXPRESSION

La plupart des États du Sud et de l'Est de la Méditerranée maintiennent en vigueur des lois qui pénalisent l'expression légitime sur la base de motifs rédigés de manière vague, tels que l'atteinte à la réputation de la nation ou la diffusion de fausses informations, utilisés pour poursuivre et condamner des opposants du gouvernement et des défenseurs des droits de l'Homme. En Égypte, l'universitaire Dr Saad Eddin Ibrahim, qui ne représente que l'une des personnes visées, a été reconnu coupable de porter atteinte aux intérêts nationaux pour avoir suggéré d'utiliser l'assistance étrangère comme pression pour une réforme démocratique, et a été condamné à une peine d'emprisonnement en août 2008. Des blogueurs ont également été emprisonnés en Égypte, au Maroc et en Syrie, tandis qu'en Turquie, où l'article 301 du Code pénal a longtemps été utilisé pour réprimer l'expression, un militant des droits de l'Homme a été condamné à une peine d'emprisonnement pour avoir «*dénigré l'armée turque*», tandis que des membres d'une chorale d'enfants ont été poursuivis pour avoir chanté un hymne kurde lors d'un festival de musique aux États-Unis. Au Maroc, les autorités ont accusé un défenseur des droits de l'Homme de «*répandre de fausses informations*» après avoir révélé publiquement des allégations selon lesquelles les forces de sécurité auraient commis des violations sérieuses des droits de l'Homme, y compris des viols, lors de la répression de manifestations dans la ville de Sidi Ifni, au sud du pays, en juin 2008.

## LE DROIT DE RÉUNION PACIFIQUE

Dans l'ensemble de la région, les personnes qui ont cherché à se réunir pacifiquement et à exercer leur droit de manifestation en ont été empêchées, ou ont été sévèrement réprimées pour leur témérité par des forces de police et de sécurité. En Algérie, les autorités ont usé de leurs pouvoirs extraordinaires pour interdire les manifestations des opposants à la Charte pour la paix et de réconciliation nationale, dont l'adoption assure l'immunité aux auteurs d'atteintes graves aux droits de l'Homme commises dans les années 90 ; tandis qu'au Liban, les personnes demandant à ce que l'on enquête sur les milliers de disparitions forcées, exécutées par les forces syriennes, ont été violemment dispersées par la police, lorsqu'elles ont cherché à manifester contre la visite du ministre des Affaires étrangères syrien. Le gouvernement jordanien a interdit à une organisation islamiste d'organiser des commémorations de la Nakba, relatifs à l'expulsion par la force des Palestiniens par les forces israéliennes il y a soixante ans ; tandis que les autorités syriennes ont arrêté des membres de la minorité kurde qui voulaient manifester lors de la Journée Internationale des Droits de l'Homme en décembre 2007. Les forces de sécurité égyptiennes ont excessivement recouru à la force en tirant à balles réelles contre des manifestants en avril 2008, après un appel à la grève d'ouvriers textiles à Mahalla, et en dispersant d'autres manifestations populaires. Dans les TPO, les forces de l'Autorité Palestinienne et du Hamas ont tué et blessé des personnes qui organisaient des manifestations : en novembre 2007, au moins six personnes ont été tuées et d'autres blessées dans la bande de Gaza, lorsque les forces du Hamas ont tiré sur des manifestants suite à un rassemblement organisé par les partisans du Fatah pour célébrer le troisième anniversaire de la mort de l'ancien président palestinien Yasser Arafat ; alors qu'au moins une personne a été tuée par balle par les forces de l'AP lors d'une manifestation à Hébron en Cisjordanie. Au Maroc, les forces du gouvernement ont violemment dispersé une manifestation à Sidi Ifni en juin 2008 et ont maintenu des contrôles étroits sur les manifestations de militants sahraouis pour l'autonomie du Sahara occidental. Bien trop souvent, l'espace accordé au débat public démocratique a été sévèrement limité et ceux qui en ont testé les limites ont été sévèrement réprimés.

## LES PROBLÉMATIQUES LIÉES AU GENRE

Les obstacles et les risques auxquels les défenseurs des droits de l'Homme sont confrontés, lorsqu'ils cherchent à former des associations indépendantes et à se rassembler dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, que ce soit pour la défense de leurs droits ou pour d'autres motifs, sont également intimidants. Pour les femmes, ainsi que le montre l'un des chapitres suivants, les défis sont infiniment plus importants que pour les hommes. Si un ensemble de facteurs peut être mis en avant, cette différence provient essentiellement de l'inégalité omniprésente entre les hommes et les femmes, l'une des caractéristiques les plus marquées et des plus durables de la région. Dans la plupart des pays, les femmes sont considérées comme inférieures par la loi, leurs vies quotidiennes sont soumises à des pressions et à des valeurs sociales et religieuses et elles souffrent également d'un manque d'éducation et d'un statut économique défavorable. Ces éléments font qu'il est particulièrement difficile, si ce n'est dangereux, pour une femme de jouer un rôle actif ou de direction dans les affaires publiques. Améliorer le statut des femmes et accroître leurs chances d'accéder à l'intégralité des droits de l'Homme au même titre que les hommes demeurent l'un des premiers défis auxquels les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée sont confrontés.

## LIBERTÉ D'ASSOCIATION

Les défenseurs des droits de l'Homme et d'autres personnes sont confrontés à de sérieux obstacles lorsqu'ils souhaitent obtenir l'enregistrement de leurs groupes et de leurs organisations dans la majorité des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. En Israël et au Liban, l'enregistrement est relativement simple, bien qu'au sein de ce dernier, certaines organisations aient fait l'expérience de retards pendant qu'elles étaient contrôlées par les autorités de sécurité.

En **Libye** et en **Syrie**, par contre, ceux qui désirent exercer leur droit à la liberté d'association afin de dénoncer des violations des droits de l'Homme ou faire pression pour une réforme politique sont confrontés à des défis énormes. Les autorités libyennes continuent de réprimer sévèrement tous ceux qui expriment une opinion dissidente, comme l'illustre le cas d'Idriss Boufayed et de onze autres partisans, qui ont été condamnés à des peines allant de six à vingt-cinq ans d'emprisonnement en juin 2008 pour avoir seulement exercé, de manière pacifique, leurs droits aux libertés d'association et d'expression. En janvier 2007, M. Boufayed et ses partisans avaient annoncé sur un site internet leur intention de tenir un sit-in pacifique pour commémorer la mort d'au moins douze personnes, tuées par des forces de sécurité un an auparavant lors d'une manifestation à Benghazi. Avant même le début de leur sit-in, ils ont été arrêtés puis jugés par la Cour de sécurité de l'État, nouvellement créée, sur la base d'accusations larges et formulées vaguement telles que la «*circulation de fausses rumeurs*» et la «*tentative de renverser le régime politique*». Les partis politiques indépendants, les syndicats et les ONG sont interdits en Libye en vertu d'une loi de 1972. Toutefois, et en dépit des nombreuses violations aux droits de l'Homme dans le pays, des négociations pour un futur accord-cadre ont été lancées à l'automne 2008.

En **Syrie**, le Ministère des Affaires sociales et du travail a continuellement refusé d'autoriser l'enregistrement légal d'organisations de défense des droits de l'Homme et de groupes pour la réforme, et ceux qui ont voulu tenir des forums politiques ou des groupes de discussion ont du obtenir l'accord préalable du gouvernement et fournir aux autorités une liste des participants. Plusieurs groupes de défense des droits de l'Homme existent néanmoins, mais leurs membres encourent constamment le risque d'être arrêtés ou poursuivis et sont soumis à d'autres types de harcèlement, tels que des interdictions de voyager. La police de la sécurité a mené une série d'arrestations visant des personnes connues pour militer depuis longtemps en faveur d'une réforme politique, à la suite d'une réunion tenue en décembre 2007 à Damas. A la suite de ces arrestations, douze de ces personnes ont été accusés d'«*affaiblir le sentiment national*» et ont été renvoyés pour jugement devant la Cour criminelle de Damas. Le 29 octobre 2008, ils ont été condamnés à deux et demi d'emprisonnement. Malheureusement, leur procès n'est que le dernier en date d'une longue série tenus ces dernières années en Syrie à l'encontre de défenseurs des droits de l'Homme, de militants pour les droits des minorités, d'observateurs politiques et d'autres blogueurs, à la différence près qu'ils auront la chance de ne pas être jugés par la Cour suprême de sécurité de l'État, notoirement connue pour son caractère inéquitable, comme ce fut le cas pour tant d'autres.

En **Tunisie**, des défenseurs des droits de l'Homme ont également été fréquemment victimes d'actes d'harcèlement et d'intimidation de la part des forces de sécurité de l'État, et les autorités compétentes ont entravé le fonctionnement d'associations considérées comme critiques du gouvernement. Cette réalité est en contradiction avec l'image beaucoup plus positive en matière de droits de l'Homme que le gouvernement cherche à cultiver au niveau international, à l'évidence avec un succès considérable vu la présentation de son bilan dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU) devant le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, et les commentaires favorables, et «mal à propos», du Président français Nicolas Sarkozy lors de sa visite à Tunis en avril 2008. En pratique, les autorités entravent les activités des organisations de défense des droits de l'Homme de façon multiple. Aucune organisation de ce type n'a pu obtenir un enregistrement légal depuis environ vingt ans et celles qui ont été enregistrées antérieurement, telle que la Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme (LTDH), sont confrontées à des actes d'harcèlement incessants. Les organisations que les autorités ont refusé d'enregistrer, et qui n'ont pas pu déposer les documents requis par la loi ou recevoir le récépissé de leur demande d'enregistrement en raison du refus continu de la part des autorités de réceptionner leurs documents ou de délivrer un reçu, existent sous une forme au statut juridique incertain. Leurs communications téléphoniques et leurs connections internet sont fréquemment coupées afin d'interrompre toute conversation entre elles ou avec des personnes à l'étranger ; des responsables et militants ont été arrêtés et menacés, leurs biens ont été dégradés, et leurs familles harcelées par une surveillance manifeste de leur domicile. Dans le même temps, la LTDH a été confrontée à différentes plaintes déposées, semble-t-il par des membres dissidents, et s'est parfois vue refuser l'accès à ses bureaux par les forces de police et de la sécurité, qui en bloquaient physiquement l'entrée, empêchant ses membres de tenir toute réunion. En bref, et contrairement à l'image donnée par le gouvernement au niveau international, sa démarche a été directement défavorable aux droits de l'Homme et contraire à la promotion d'un climat où les libertés d'association, d'expression et d'autres droits clés seraient respectés en pratique.

En **Jordanie**, le gouvernement a commencé à effectuer des contrôles plus étroits des ONG en introduisant une nouvelle loi sur les sociétés caritatives et les institutions sociales. Cette loi met en place une nouvelle étape dans le processus d'enregistrement des organisations et les oblige ainsi des dernières à obtenir une nouvelle autorisation, permettant ainsi des retards officiels ou un refus. Elle interdit également aux organisations d'accepter des fonds provenant de l'étranger - une source de revenus importante pour la plupart des organisations de défense des droits de l'Homme - sans l'autorisation préalable du gouvernement. Elle prévoit des peines allant jusqu'à trois mois d'emprisonnement pour des infractions et permet au gouvernement d'ordonner la dissolution d'organisations légalement enregistrées pour divers motifs relativement minimes.

En **Algérie**, où les autorités bloquent l'enregistrement des organisations de défense de droits de l'Homme en refusant de délivrer le récépissé officiel prévu par la loi sur les associations de 1990, nécessaire pour obtenir un statut légal, le ministre de l'Intérieur a laissé entendre que la loi devrait être révisée afin de créer des critères d'enregistrement plus stricts.

En **Egypte**, le gouvernement, qui a introduit une nouvelle loi controversée sur les associations en 2002 (Loi 84 de 2002), a modifié les décrets d'application en juillet 2007 afin de permettre aux autorités d'ordonner la dissolution d'une organisation légalement enregistrée sans attendre la confirmation de la mesure par un tribunal administratif. Le gouvernement a ensuite rapidement ordonné la dissolution d'une organisation apportant une assistance juridique aux victimes d'atteintes aux droits de l'Homme au motif qu'elle avait reçu des fonds en provenance de l'étranger sans autorisation. Auparavant, les organisations étaient autorisées à contester les ordres de dissolution devant les tribunaux administratifs. C'est d'ailleurs sur cette base que la décision administrative ordonnant la fermeture de trois antennes d'une organisation de défense des droits des travailleurs, émise en 2007, a pu être annulée, en mars 2008, suite à une décision d'un tribunal administratif.

En **Turquie**, en juillet 2008, la Cour constitutionnelle a décidé, après un vote serré, de rejeter la demande du procureur général visant à obtenir une ordonnance de dissolution du parti au pouvoir Justice et Développement, qui aurait interdit au Président de la République et à d'autres membres du parti de participer à la vie politique pendant cinq ans. Le procureur soutenait que le parti menait des activités contraires au principe de laïcité et envisageait d'établir *in fine* un État islamique. Tout en rejetant cette demande, la Cour a ordonné de réduire le montant du financement accordé par l'État au parti. Depuis sa création en 1962, la Cour a ordonné l'interdiction de plus de vingt partis politiques pour violation du principe de laïcité, défense du fondamentalisme religieux ou promotion de l'identité ethnique kurde, considérée comme menaçant l'intégrité territoriale de la Turquie. Le procureur général cherche également à interdire le Parti de la Société Démocratique.

Les autorités ont également pris des mesures contre les militants gays et lesbiens. En mai 2008, un tribunal local d'Istanbul a ordonné la fermeture de Lambda Istanbul suite à la plainte du bureau du gouverneur d'Istanbul soutenant que les objectifs de l'association allaient à l'encontre des «valeurs morales turques et de la structure familiale». Le tribunal n'a pas examiné la plainte au fond, mais a ordonné la fermeture de l'organisation pour des motifs de forme tirés d'articles de la loi sur les associations et du Code civil relatifs au fait de ne pas «remédier aux erreurs et carences» dans les statuts d'une organisation, sans toutefois préciser les manquements reprochés en l'espèce.

En **Israël**, le ministre de la Défense, usant de ses pouvoirs extraordinaires, a interdit l'association Al-Aqsa pour la Restauration des lieux saints musulmans en août 2008 au motif que cela était «nécessaire» pour protéger la sécurité de l'État, l'ordre et le bien-être publics.

Dans les **Territoires palestiniens** occupés (TPO), l'Autorité palestinienne dirigée par le Fatah (AP) d'une part, et le Hamas d'autre part, ont supprimé les organisations affiliées ou considérées comme des sympathisants de l'autre parti. Cette mesure a été prise alors que la situation dans les TPO s'aggravait en raison du profond désaccord entre les organisations politiques palestiniennes rivales.

Le conflit entre le Fatah et le Hamas, qui a atteint son apogée en juin 2007, lorsque le Hamas a pris le pouvoir dans la bande de Gaza par la force, a significativement aggravé l'impact des restrictions sur la liberté de mouvement imposées par Israël, tels que les postes de contrôle et les barrages routiers ainsi que d'autres lourdes mesures qui empêchent les Palestiniens de jouir de leur droit à la liberté d'association et de réunion. En **Cisjordanie**, l'AP a ordonné la dissolution d'organisations reliées au Hamas tandis que l'administration *de facto* du Hamas **dans la bande de Gaza** a pris des mesures similaires contre les groupes pro-Fatah.

## DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME

Il y a dix ans, le 9 décembre 1998, soit cinquante ans après l'adoption de la DUDH, l'Assemblée générale des Nations unies adoptait une déclaration, communément appelée Déclaration sur les Défenseurs des droits de l'Homme<sup>11</sup>. Cette Déclaration, qui a obtenu un soutien si important que l'Assemblée générale n'a pas eu à voter pour adopter le texte, reconnaît l'importance du rôle des défenseurs des droits de l'Homme. Un défenseur des droits de l'Homme est la personne qui *«individuellement ou en association avec d'autres promeut la protection et la réalisation des droits de l'Homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international»*. La Déclaration souligne combien il est important que les défenseurs des droits de l'Homme soient capables d'exercer leurs libertés d'association, d'expression et de réunion lorsqu'ils œuvrent pour la défense et la promotion des droits de l'Homme.

En juin 2004, l'Union européenne (UE) a adopté ses propres Lignes directrices sur les défenseurs des droits de l'Homme; celles-ci reconnaissent également l'importance du rôle joué par ceux qui œuvrent pour la protection et la promotion des droits de l'Homme, que ce soit à domicile ou à l'étranger, et a appelé la Commission européenne et les États membres de l'UE à mettre en place des mesures pratiques pour les assister mais aussi pour faire respecter leurs droits fondamentaux.

Ainsi que le montre le présent rapport, les défenseurs des droits de l'Homme, ainsi que ceux qui appellent à la réforme, qui protestent publiquement ou même révèlent des informations que les pouvoirs de l'État ne veulent pas voir exposées, actifs dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée sont confrontés à de nombreux risques et défis. Cependant, en dépit des obstacles, le mouvement des droits de l'Homme est vivant et se porte bien; il est actif et inébranlable dans la plupart des pays de la région et demeure imperturbable dans sa quête pour atteindre les idéaux de la DUDH. Soixante ans plus tard, il reste encore beaucoup à faire, mais le dévouement et l'engagement des hommes, des femmes et même des enfants qui sont nombreux à se battre, offrent un réel espoir pour le futur. Ce rapport veut à la fois remercier et rendre hommage à ces personnes et à leur travail.

<sup>11</sup> Déclaration de l'ONU sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales universellement reconnus.

## INDICATEURS 2008 - INTRODUCTION

L'année dernière, six critères avaient été choisis pour mesurer le degré de respect et de mise en œuvre de la liberté d'association dans la loi et dans la pratique (présence d'associations indépendantes, autorisation préalable pour les enregistrements, dissolution, interférences, accès aux financements étrangers et autres éléments). Chacun de ces critères 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) (voir tableau ci-dessous).

Les indicateurs 2008 doivent se lire à la lumière des résultats publiés en 2007, dans la mesure où ils ont pour but de faire apparaître les progrès et les reculs constatés entre 2007 et 2008. Ils ont été conçus pour faire le lien entre les données quantitatives et qualitatives, afin d'éviter les erreurs d'interprétation (par exemple, une augmentation de plaintes en justice dans le Sud ou l'Est de la Méditerranée peut être vue comme un développement positif si elle reflète une amélioration du fonctionnement du système judiciaire, alors que l'éclairage sera nécessairement plus négatif en Europe, où le système judiciaire connaît la stabilité depuis assez longtemps).

Cette année, dans l'intention d'être plus précis et de refléter plus exactement ce qu'est la liberté d'association dans la pratique, nous avons décidé non seulement d'augmenter le nombre de critères, mais également de développer plus avant les critères mentionnés plus haut. Nous avons également supprimé l'indicateur concernant la présence d'associations indépendantes, considéré comme trop vague.

### Trois nouvelles catégories ont été ajoutées :

- Nouvelle législation en 2007-2008 : Une nouvelle proposition de loi sur les associations a-t-elle été présentée ? / Le gouvernement national a-t-il présenté des amendements à la législation concernant les associations ? Un nouveau projet de loi a-t-il été rédigé par le gouvernement ? Si oui, est-il conforme aux normes internationales des droits de l'Homme ?
- Evaluation par les instances de l'ONU : Le Comité des droits de l'Homme ou les Rapporteurs spéciaux ont-ils félicité ou condamné tel ou tel pays en ce qui concerne la liberté d'association ?
- Liberté de réunion : Entre le 1<sup>er</sup> septembre 2007 et le 1<sup>er</sup> septembre 2008, des réunions/manifestations organisées par des associations ont-elles été interdites/réprimées par les autorités ?

### En ce qui concerne les cinq critères retenus, l'analyse se fonde sur une liste de principes de base, énumérés ci-dessous :

- Enregistrement des associations : entre le 1<sup>er</sup> septembre 2007 et le 1<sup>er</sup> septembre 2008, les groupes qui souhaitaient fonder une association ont-ils obtenu facilement leur récépissé d'enregistrement/ont-ils fait face à un refus ou à des retards imposés par les autorités ?
- Ingérences/campagne de harcèlement : entre le 1<sup>er</sup> septembre 2007 et le 1<sup>er</sup> septembre 2008, les membres des associations ont-ils pu mener librement leurs activités/ont-ils fait l'objet de campagnes de harcèlement de la part des autorités (dommages matériels, harcèlement physique ou moral - y compris restrictions de la liberté de circulation, mais aussi arrestations ou autres) ?
- Accès aux financements étrangers : entre le 1<sup>er</sup> septembre 2007 et le 1<sup>er</sup> septembre 2008, les associations qui souhaitaient accéder à des financements étrangers ont-elles reçu facilement les fonds/ont-elles dû faire face à un refus ou à un contrôle strict de la part des autorités ?
- Dissolution des associations : entre le 1<sup>er</sup> septembre 2007 et le 1<sup>er</sup> septembre 2008, les motifs de dissolution des associations étaient-ils justifiés au regard des normes internationales ? L'autorité responsable de la dissolution des associations est-elle conforme aux normes internationales ?
- Autres éléments : l'état d'urgence est-il en vigueur dans le pays considéré ? Les lois anti-terroristes sont-elles conformes aux normes internationales concernant les droits de l'Homme ? Dans quelle mesure est-il possible de critiquer les autorités étatiques ?

### A partir de ces indicateurs supplémentaires, une distinction entre trois groupes est possible :

Depuis septembre 2007, la liberté d'association est généralement respectée, et les citoyens jouissent effectivement de cette liberté (en vert) ; la liberté d'association est limitée pour tous, ou très restreinte ou refusée à certains groupes ciblés (en orange) ; la liberté d'association est refusée à tous, ou très restreinte pour tous sans distinction (en rouge)

Il est espéré que ces nouveaux indicateurs permettront d'évaluer, après une année, les progrès et les reculs intervenus dans la région dans le domaine de la liberté d'association. Le rapport nécessite une réactualisation régulière, et les indicateurs seront encore affinés lors de la prochaine édition.

Sur la base de ces indicateurs, nous invitons vivement les gouvernements nationaux des 11 pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée à prendre les mesures qui s'imposent et à remédier aux violations perpétrées actuellement.

### Rapport 2007

Pays	Existence d'associations indépendantes	Autorisation préalable	Dissolution	Ingérence	Accès aux financements étranger	Autres éléments
Libye						
Syrie						
Egypte						
Algérie						
Jordanie						
Territoires Palestiniens						
Tunisie						
Israël						
Liban						
Turquie						
Maroc						

### Rapport 2008

Pays	Nouvelle législation 2007-2008	Evaluation par les instances de l'ONU	Liberté de réunion	Enregistrement des associations	Dissolution	Ingérence / Campagne de harcèlements	Accès aux financements étrangers	Autres éléments
Libye	non applicable							
Syrie	non applicable							
Egypte								
Algérie	non applicable							
Jordanie		non applicable				non disponible		
Territoires palestiniens	non applicable	non applicable						
Tunisie	non applicable							
Israël			non disponible					
Liban	non applicable	non applicable						
Turquie	non applicable							
Maroc	non applicable							

## RECOMMANDATIONS

### **Il est demandé aux gouvernement et autorités des 11 pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée :**

- d'agir en conformité avec la lettre et l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui énonce en son article 20 que «toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifique» ;
- de mettre en oeuvre la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales universellement reconnues, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en décembre 1998, en particulier l'article 1 qui énonce que «Chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international», de même que la Résolution de l'Union africaine de décembre 2005 sur les défenseurs des droits de l'Homme en Afrique;
- de se conformer aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui consacre les droit à la liberté de réunion (article 21) et à la liberté d'association (article 22), et prendre en compte de la jurisprudence pertinente du Comité des droits de l'Homme des Nations unies.

### **Il est demandé à l'Union européenne :**

- de se conformer à leurs propres engagements en matière des droits de l'Homme dans leurs relations avec les pays partenaires méditerranées, 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 oeuvre l'article 2 des Accords d'association;
- de faire dépendre tout resserrement des liens avec les pays partenaires sur une amélioration concrète et durable de la situation des droits de l'Homme de même que sur la prise de nouveaux engagements concrets et mesurables tendant à améliorer davantage cette situation.
- d'assurer la mise en oeuvre des priorités relatives 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 agenda et des acteurs préalablement définis ;
- d'adopter des mesures concrètes pour garantir la liberté d'association dans la mise en oeuvre de tous les domaines couverts par les plans d'action de la Politique européenne de voisinage (PEV) signés avec les pays partenaires ;
- de donner une urgente priorité à la liberté d'association dans les échanges 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 le respect des Lignes directrices de l'UE en matière de liberté d'association ;
- d'exercer des pressions sur les 11 pays du sud et de l'est de la Méditerranée afin qu'ils se conforment aux normes internationales en matière des droits de l'Homme, en particulier, celles relatives à la liberté d'association et aux défenseurs des droits de l'Homme ;
- au travers des missions de l'UE, de nouer et de maintenir des contacts avec les défenseurs des droits de l'Homme de la région euromed qui sont en danger afin d'une part, de documenter 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.

## RECOMMANDATIONS

*Il est demandé au gouvernement algérien :*

### **1. Concernant la situation politique et le cadre démocratique et des droits de l'homme**

- de mettre fin à l'état d'urgence, en vigueur depuis 16 ans, sur lequel s'appuient les autorités pour restreindre arbitrairement le droit à la liberté d'association et de réunion;
- de 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;
- de se conformer aux recommandations du Comité des droits de l'Homme des Nations unies qui appellent les autorités à «respecter et protéger les activités des organisations et défenseurs des droits de l'Homme. Il devrait veiller à ce que toute restriction imposée au droit de réunion et manifestation pacifique, à l'enregistrement des associations et à l'exercice pacifique de leurs activités, soit compatible avec les dispositions des articles 21 et 22 du Pacte».

### **2. Concernant la législation et la pratique en matière de liberté d'association**

- de modifier la loi 90-31 de 1990 sur les associations afin de la rendre conforme aux normes internationales relatives au droit d'association, en particulier en veillant à :
  - garantir la possibilité de créer des associations sur simple déclaration sans la nécessité d'obtenir l'agrément préalable des autorités;
  - 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 - et à faire en sorte que les associations puissent obtenir des fonds affectés par l'UE aux programmes d'aide;
  - garantir l'accès à un recours judiciaire effectif dans un délai raisonnable lorsque les droits fondamentaux des membres d'une association ou des défenseurs des droits de l'Homme ont été violés.

## Introduction

### LE CADRE POLITIQUE ET LÉGAL ET LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME

La liberté d'association en Algérie, encadrée par la loi n° 90-31 de 1990, énonce une liberté formelle qui n'est en pratique pas garantie. La liberté de se constituer en association comme celle d'exercer des activités dans un cadre associatif sont restreintes par la loi elle-même et par des manœuvres administratives.

L'Etat d'urgence, maintenu illégalement en Algérie depuis

16 ans ne favorise pas l'exercice plein et entier des libertés fondamentales et est souvent utilisé comme prétexte à nombre d'interdictions qui entravent la liberté associative, ainsi que les libertés de manifestation et de réunion, ce qui touche fortement les associations de défense des droits de l'Homme ou celles qui dénoncent la politique de réconciliation actuelle. En revanche les rencontres et manifestations initiées par les associations proches du pouvoir (GONGOS) sont autorisées, voire encouragées. Ceci démontre à quel point l'Etat d'urgence est à géométrie variable et est un outil entre les mains du

pouvoir, utilisé afin de museler toute forme d'opposition et d'émancipation de la société civile.

En juin 2008, le nombre de 81.000 associations enregistrées a été avancé par le ministre de l'Intérieur et des collectivités locales, M. Yazid Zerhouni. Toutefois, M. Zerhouni a également indiqué que 95% des 81 000 associations enregistrées en Algérie «*n'ont jamais présenté le rapport officiel sur leurs activités, tel que cela est prévu par la loi*» et «*n'ont jamais présenté le rapport financier*» sans préciser si ces associations ont été poursuivies par l'administration pour manquement ou violation de la loi sur les associations, préférant faire état du manque d'efficacité et d'impact des activités des associations sur la société<sup>1</sup>.

En réponse à ce constat, le Ministre de l'Intérieur déclare dans la presse que la législation doit être revue : «*Le pays a besoin d'associations crédibles qui s'engagent à travailler avec les communes et les wilayas pour améliorer le quotidien des citoyens.*»<sup>2</sup>

Paradoxalement, au moment où des personnalités politiques dénoncent le refus illégal des pouvoirs publics d'enregistrer certaines associations remplissant pourtant les critères légaux, le gouvernement cherche à restreindre la liberté de se constituer en association. Il nie ainsi les recommandations du Comité des droits de l'Homme, publiées en novembre 2007

***Près d'un an plus tard, il n'y a pas eu d'amélioration notable du point de vue de la liberté des associations d'exercer leurs activités***

suite au rapport alternatif présenté par le CFDA avec le soutien de la FIDH lors de l'examen de l'Algérie concernant l'application du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques : «*Le Comité s'inquiète du fait que de nombreuses organisations et défenseurs des droits de l'Homme ne peuvent exercer librement leurs activités, y compris leur droit de manifester pacifiquement, et sont souvent victimes de harcèlements et d'intimidations de la part des agents de l'État. (Art. 9, 21 et 22 du Pacte). L'État partie devrait respecter et protéger les activités des organisations et défenseurs des droits de l'Homme. Il devrait veiller à ce que toute restriction imposée au droit de réunion et manifestation pacifique, et à l'enregistrement d'associations et à l'exercice pacifique de leurs activités, soit compatible avec les dispositions des articles 21 et 22 du Pacte, et veiller à ce que la loi no 9007 du 3 avril 1990 relative à l'information soit en conformité avec le Pacte. A cet égard, l'Etat partie devrait garantir le droit de toute association de former un recours contre tout refus d'enregistrement.*»<sup>3</sup>

Près d'un an plus tard, il n'y a pas eu d'amélioration notable du point de vue de la liberté des associations d'exercer leurs activités, l'état d'urgence est maintenu et l'interdiction de la liberté de manifestation reste la règle. Les associations de défense de droits de l'Homme et notamment SOS Disparu(e)s demeurent à ce jour privées d'existence légale

## CONSTITUTION DES ASSOCIATIONS

Les conditions de constitution et d'enregistrement des associations sont les mêmes que celles décrites dans la première Revue du REMDH sur la liberté d'association. Ces règles respectent en théorie la liberté d'association telle que garantie par la Déclaration universelle des droits de l'Homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques puisque la loi de 1990 prévoit un système dit déclaratif, c'est-à-dire ne prévoyant pas d'autorisation étatique préalable à la constitution d'une association. L'article 7 de la loi énonce que l'association est régulièrement constituée après le dépôt de déclaration de constitution auprès de la wilaya du siège de l'association pour les associations locales, ou du Ministère de l'Intérieur pour les associations nationales. L'autorité compétente est tenue de délivrer un récépissé d'enregistrement dans les soixante jours suivant le dépôt du dossier de constitution, après examen de la conformité des statuts de l'association aux dispositions de la loi. Selon l'article 8 de la loi, l'autorité publique n'a pas compétence pour refuser l'enregistrement d'une association, et peut uniquement saisir, huit jours au moins avant l'expiration du délai de délivrance du récépissé d'enregistrement, la chambre administrative de la Cour compétente, si elle estime que l'association a un caractère illégal. Le tribunal doit statuer dans les trente jours suivant sa saisine. A défaut de saisine de la justice par l'autorité administrative, l'association est considérée comme régulièrement constituée à l'issue du délai prévu pour la délivrance du récépissé d'enregistrement.

En pratique, en l'absence de mesure d'application réglementaire claire et uniforme, les administrations agissent au cas par cas et/ou en fonction des instructions hiérarchiques.

Les groupes, qui souhaitent exercer leurs activités dans des domaines sensibles rencontrent souvent des obstacles lors de leur enregistrement. L'autorité publique agit parfois de manière illégale en s'abstenant de saisir la justice qui permettrait à celle-ci de se prononcer sur la conformité des statuts de l'association à la loi. Or, lorsque le refus n'est pas notifié officiellement, les moyens de recours des associations concernées sont limités.

L'article 8 dispose qu'une association est considérée comme légalement constituée même si l'autorité compétente n'a pas délivré de récépissé d'enregistrement ou n'a pas saisi la justice pour contester la conformité des statuts de l'association à la loi. Or, une association qui n'est pas en mesure de présenter le récépissé d'enregistrement n'a en pratique pas de personnalité juridique et ne peut pas ester en justice, ni ouvrir un compte en banque, ou être candidate aux propositions de financement.

<sup>1</sup> Madjid Makedhi, «*les dégâts de la politique de l'allégeance*» in El Watan, édition du 14 juin 2008

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Comité des droits de l'Homme des Nations unies, 91ème session, observations finales CCPR/C/DZA/CO/3/CRP.1- 1 novembre 2007, point n°25

Elle n'est donc pas en mesure d'exercer pleinement ses droits et son champ d'action est dès lors très limité.

L'article 45 de la loi prévoit que «*Quiconque dirige, administre ou active au sein d'une association non agréée, suspendue ou dissoute, ou favorise la réunion des membres d'une association non agréée, suspendue ou dissoute est puni d'une peine d'emprisonnement de trois (3) mois à deux (2) ans d'emprisonnement et d'une amende de 50.000 DA à 100.000 DA (soit de 550 € à 1 110 €) ou de l'une de ces deux peines seulement*». Cet article sème le trouble du fait de son ambiguïté. Contrairement aux articles 7 et 8 qui décrivent une procédure déclarative, l'article 45 utilise le terme d'agrément et pénalise les activités au sein d'une association non agréée. Aussi faut-il de s'interroger sur la valeur du récépissé d'enregistrement qui ne semble plus être la base légale de l'association.

## VIE DES ASSOCIATIONS

Des associations proches, voire créées par le régime, bénéficient, en échange de leur soutien à la politique du régime, de subventions étatiques et d'une large liberté d'action et d'expression. Ces organisations bénéficient de larges privilèges (résidence, aides, subventions provenant d'entreprises publiques etc.) et jouissent de la liberté de réunion et de manifestation interdites aux autres organisations pour cause d'état d'urgence. Ces dernières sont en effet soumises à différentes restrictions qui entravent significativement leur action.

### • Restriction de la liberté d'expression

Les articles 144 à 148 du Code pénal instituent le délit de diffamation à l'encontre du Président de la République, des corps constitués de l'Etat et de l'institution judiciaire. Cette pénalisation de la diffamation ne favorise pas le relai, par les médias, des activités des associations qui dénoncent les pratiques illégales des autorités.

L'article 46 de l'Ordonnance n° 06-01 du 27 février 2006 de mise en œuvre de la Charte pour la Paix et la Réconciliation Nationale dispose que «*Est puni d'un emprisonnement de trois ans à cinq ans et d'une amende de 250.000 DA à 500.000 DA (soit de 2 800 € à 5 550 €) quiconque qui, par ses déclarations, écrits ou tout autre acte, utilise ou instrumentalise les blessures de la tragédie nationale, pour porter atteinte aux institutions de la République algérienne démocratique et populaire, fragiliser l'Etat, nuire à l'honorabilité de ses agents qui l'ont dignement servi, ou ternir l'image de l'Algérie sur le plan international*». De plus, les textes d'application de la Charte pour la Paix et la Réconciliation Nationale restreignent le champ des libertés individuelles. Ils n'encouragent pas la société civile, susceptible de poursuites judiciaires, à s'exprimer librement et à se positionner contre la

politique établie. Par ailleurs, les représentants de la société civile bénéficient d'un écho très faible dans les médias locaux, du fait de l'auto-censure des journalistes également soumis à cette loi.

### • Restriction de la liberté manifestation et de réunion

L'année 2007/2008 a été marquée par d'importants mouvements de grève organisés par les syndicats autonomes. Ces mouvements ont été systématiquement réprimés, et ce en violation du droit de grève et de manifestation. Ceci est caractéristique de l'état de la liberté de manifestation en Algérie.

Le 15 avril 2008, des membres de l'Intersyndicale autonome de la fonction publique ont demandé à rencontrer le Premier ministre Abdelaziz Belkhadem, après deux jours de grève, afin de lui faire part de leur désaccord sur le projet de revalorisation des salaires, élaboré par le gouvernement sans consultation des syndicats. Les hommes des Unités républicaines de sécurité (URS) ayant empêché cette rencontre, les syndicalistes sont passés outre l'interdiction de manifester, en vigueur depuis 2001, et ont organisé un rassemblement sur la place de la Grande Poste à Alger, et y ont exhibé des banderoles hostiles au gouvernement. Les policiers, pris de court, sont intervenus de façon musclée afin de s'emparer des banderoles, bousculant, insultant et prenant à partie les manifestants tandis que les forces anti-émeutes, appelées en renfort, ont chargé les manifestants et fait usage de leurs matraques. Une militante du Conseil des lycées d'Algérie (CLA) et M. Nouar Larbi, membre du Conseil national autonome des professeurs de l'enseignement secondaire et technique (CNAPEST) ont été violemment pris à partie. Au total, 10 personnes ont été arrêtées, auditionnées puis relâchées quelques heures plus tard. Dans la mesure où la police a dressé des procès-verbaux de ces auditions, il est à craindre que des poursuites ultérieures soient engagées contre les manifestants arrêtés.

**Les policiers, pris de court, sont intervenus de façon musclée, bousculant, insultant et prenant à partie les manifestants tandis que les forces anti-émeutes, appelées en renfort, ont chargé les manifestants et fait usage de leurs matraques.**

Lors d'un rassemblement de soutien aux enseignants vacataires en grève de la faim depuis le 14 Juillet, la police n'a pas hésité à passer à tabac des citoyens et militants venus répondre à l'appel des grévistes pour porter leur message auprès du ministère de l'Education nationale. A cette occasion, la police a franchi un nouveau palier et a passé à tabac les journalistes venus couvrir l'évènement, arrachant leurs appareils photos et portables téléphoniques. Trois militants ont été arrêtés avant

d'être relâchés après avoir été interrogés au commissariat. Des représentants de partis politiques soutenant ce mouvement depuis son déclenchement étaient présents à ce rassemblement (FFS-MDS-PST) ainsi que ceux d'associations (RAJ-LADDH-CCDR) et de syndicats autonomes (CLA-SNAPAP).

#### • **Harcèlement des défenseurs des droits de l'Homme dans le cadre de leurs activités associatives**

Les lois algériennes sont instrumentalisées par le pouvoir pour intimider les militants et les contraindre à cesser ou à limiter leurs activités, dès lors que celles-ci ne vont pas dans le sens du régime et visent à dénoncer les violations des droits de l'Homme.

M. Mohamed Smain, membre de la direction de la Ligue Algérienne pour la Défense des Droits de l'Homme dirigée par Hocine Zehouane, est chargé du dossier sur les disparitions forcées en Algérie. En 2000, ses recherches l'amènent à découvrir des charniers contenant des ossements qui s'avèrent être ceux de personnes enlevées par le groupe de miliciens, commandés par le célèbre Fergane. Une plainte fut engagée contre M. Smain avec constitution de partie civile par Fergane et ses partisans pour diffamation, injures, dénonciation calomnieuse et dénonciation de crimes imaginaires devant le tribunal de Relizane. Après un procès placé sous très haute surveillance, M. Smain fut condamné à deux mois de prison ferme avec 10.000 DA (soit 110 €) de dommages et intérêts et 5.000 DA (soit 55 €) d'amende, le 29 décembre 2001. Sur appel de M. Smain, et au terme d'une audience placée sous forte pression (interdiction d'accès au public, présence dissuasive et menaçante des forces de sécurité), la Cour de Relizane aggrava la condamnation de M. Smain à «une année» de prison ferme et 30.000 DA (soit 330 €) de dommages et intérêts pour chaque plaignant et 5.000 DA (soit 55 €) d'amende. L'arrêt de la Cour de Relizane fut annulé en cassation pour violation de la loi et contradiction de motifs. C'est sur arrêt de renvoi que M. Smain a comparu devant la Cour de Relizane autrement composée, le 20 octobre 2007. Le verdict devait être rendu dans la journée mais fut différé d'une semaine. Le 27 octobre 2007, alors que tous les autres délibérés furent prononcés à l'ouverture de l'audience, le cas de M. Smain fut repoussé tard dans la nuit ! Finalement, et après maintes hésitations, la Cour a annulé l'arrêt qui aggrava la condamnation de M. Smain à 1 an de prison ferme et a confirmé le premier jugement du tribunal de Relizane, du 29 décembre 2001, lequel l'avait condamné à deux mois de prison ferme, 10.000 DA (soit 110 €) de dommage et intérêts au profit de chacun des plaignants et à 5.000 DA (soit 55 €) d'amende. En apparence, ce nouvel arrêt constitue un allègement de la sanction prononcée contre M. Smain, mais en réalité, il confirme l'impunité conférée aux auteurs de crimes graves ainsi que la mise en accusation et la condamnation des défenseurs des droits de l'Homme.

Un autre exemple concerne le cas de Mme Cherifa Kheddar,

Présidente de l'association Djazairouna. Alors qu'elle rentrait d'une semaine de formation sur la justice transitionnelle à Rabat au Maroc, elle a appris de manière non officielle qu'elle venait d'être dessaisie de son poste de fonctionnaire supérieur à la Préfecture de Blida et donc des émoluments et des avantages qui y étaient liés. Cette information a été confirmée le 30 mai 2008 par une décision non notifiée du wali de Blida. Mme Kheddar a été autorisée à conserver son second poste - celui d'administrateur - sous condition qu'elle cesse certaines activités considérées gênante. Elle continue toutefois d'assumer ses anciennes fonctions bien que son salaire ait été amputé d'une large partie et qu'elle ait été enjointe de quitter le logement de fonction qu'elle occupait depuis plus de 12 ans. Il faut relever que les décisions prises par arrêté préfectoral n'ont jamais été notifiées à M<sup>me</sup> Kheddar, de sorte qu'elle ne peut introduire de recours pour contester les mesures prises à son encontre. Par ailleurs, il convient de souligner que Mme Kheddar fait également l'objet d'une importante campagne de diffamation de la part des autorités visant à la discréditer auprès de ses collègues de travail et, de la société civile algérienne. Il semblerait même qu'un dossier de détournement de fonds ait été constitué contre elle. Ces différentes actions font suite à une série d'interventions (intervention au JT d'Al Jazeera au mois de mars 2008, organisation d'un forum atelier sur la réconciliation nationale et la justice transitionnelle dans les locaux de Djazairouna en partenariat avec l'association SOS disparu(e)s, participation à la formation de Rabat sur la justice transitionnelle), tenue par M<sup>me</sup> Kheddar sur la «réconciliation nationale». Par le passé, M<sup>me</sup> Kheddar avait déjà été inquiétée pour ses activités associatives. Une procédure de licenciement avait notamment été lancée contre elle suite à sa participation au séminaire pour la vérité, la paix et la conciliation, qui s'est tenu à Bruxelles après avoir été interdit à Alger et auquel l'association Djazairouna participait en tant que partenaire.

S'agissant de leur financement - et mises à part les associations proches du système - les associations algériennes n'ont pas facilement accès à des subventions étatiques.

L'article 28 de la loi 90-31 de 1990 prévoit que les fonds provenant de l'étranger ne sont recevables qu'après accord préalable de l'autorité publique compétente. Cette disposition constitue un moyen de réduire les revenus des associations et de restreindre leurs activités. Un autre moyen de contrôle sur les ressources étrangères des associations algériennes consiste à conclure des accords dits de partenariats entre le bailleur étranger et le Ministère de la Solidarité d'une part et l'association bénéficiaire d'autre part, sous le prétexte d'accompagner cette dernière dans la dépense de ces fonds et dans la mise en œuvre du projet. Il est à craindre que ce procédé ne soit en réalité uniquement destiné à surveiller et influencer sur les dépenses des associations.

## RECOMMANDATIONS

Il est demandé au gouvernement égyptien :

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

- de mettre fin à l'état d'urgence en vigueur depuis 1981;
- de veiller à ce que la législation pour lutter contre le terrorisme soit conforme aux normes relatives aux droits de l'Homme. En particulier, cette législation ne doit pas entraver la poursuite d'activités pacifiques. La lutte contre le terrorisme ne doit pas servir de prétexte pour enfreindre le droit d'un individu à être jugé devant un tribunal de droit commun;
- de veiller à ce que les membres des associations jouissent de la liberté d'expression.

### 2. Concernant la législation et la pratique en matière de liberté d'association

- de modifier la Loi 84/2002 sur les ONG afin de la rendre conforme aux normes internationales sur la liberté d'association, en particulier en veillant à ce que :
  - une association puisse être créée sur simple déclaration sans la nécessité d'obtenir l'agrément préalable des autorités;
  - seules les assemblées générales soient habilitées à déterminer les politiques d'une association, à adopter des règlements internes et à désigner ou remplacer les administrateurs. Les organes administratifs ne doivent pas tenter d'entraver l'exercice de ce droit;
  - la loi reconnaisse le droit des associations à se regrouper par secteur d'intérêt ou par région, à se joindre à des réseaux ou à former des alliances à l'échelle régionale, nationale ou internationale dans la poursuite d'objectifs communs;
  - la loi reconnaisse le droit des associations à définir librement leurs champs d'activités;
  - les associations ne puissent être dissoutes et leurs décisions annulées que par un jugement définitif des tribunaux une fois que tous les recours ont été épuisés;
  - les associations aient le droit de tenir des réunions dans leurs locaux ou à l'extérieur sans ingérence des autorités;
  - les associations puissent recevoir les fonds nécessaires au financement de leurs activités sans l'agrément préalable des autorités, sous réserve d'une déclaration adéquate et pour autant que les dispositions légales sur le change et les douanes aient été respectées.

## Introduction

### LE CADRE POLITIQUE ET LÉGAL ET LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME

Depuis l'adoption des dernières réformes constitutionnelles d'avril 2007, l'Etat a mis fin à la relative tolérance qui régnait à l'égard des critiques, des médias indépendants et des différentes formes d'activismes politique et social. Les autorités n'ont pas tardé à utiliser des lois sécuritaires afin de réduire la

liberté d'expression et entraver l'organisation de rassemblements pacifiques. Des pressions plus importantes encore s'exercent sur la société civile et les ONG.

En dépit des appels officiels visant à mettre fin à l'état d'urgence mis en place depuis 1981, celui-ci a été prolongé en mai 2008 de deux années supplémentaires, après approbation du Parlement, sur requête du gouvernement. Cette proposition s'est basée sur le fait que le gouvernement n'a pas encore terminé son avant

- projet de loi de lutte contre le terrorisme ; lequel doit remplacer l'actuel état d'urgence - dans l'hypothèse où celui-ci prendrait fin.

La loi antiterroriste, telle que proposée, permet d'englober la presque totalité des prérogatives exceptionnelles exercées actuellement par les agences de sécurité, en vertu de l'état d'urgence, de sorte que l'état d'urgence, en théorie temporaire, prendra alors un caractère permanent. Les autorités ont utilisées l'article 179 de la Constitution, lequel autorise les agences de sécurité à ne pas respecter les engagements prévus par la Constitution dans le cadre de la lutte antiterroriste. Cet article, introduit lors de la dernière révision constitutionnelle, maintient les prérogatives exceptionnelles du Président de la République, et autorise celui-ci à présenter des personnes suspectées de crimes terroristes devant des cours militaires en dehors du système judiciaire, ou devant des tribunaux d'exception qui pourraient être introduits dans le cadre de la loi antiterroriste. De telles prérogatives sont d'autant plus préoccupantes que le gouvernement est sur le point d'adopter une définition très vague du terrorisme et de ce que constitue un acte de terrorisme de sorte que ces prérogatives pourraient être utilisées à l'encontre d'ennemis politiques ou de toutes formes d'expressions, de rassemblements pacifiques ou d'associations.<sup>1</sup>

L'article 10 du projet de loi est à ce titre particulièrement préoccupant. Il prévoit une peine pour quiconque initie, établit, organise ou gère une association, une société, un organisme ou un groupe ayant pour but « d'inciter par n'importe quel moyen » au non respect de l'ordre public et des termes de la Constitution ou d'entraver les institutions de l'Etat ou les autorités publiques dans l'accomplissement de leur mandat ou de représenter une menace pour l'unité de la nation.

Il serait aisé d'interpréter cet article afin de pénaliser le droit au rassemblement pacifique ou afin de harceler les groupements et mouvements sociaux ainsi que les organismes de défense des droits de l'Homme si les agences de sécurité estimaient qu'appeler à une réforme de la loi ou à une révision constitutionnelle représentait en soi une menace à la Constitution ou à la loi. Il serait également aisé d'interpréter cet article afin de restreindre l'exercice des associations et organismes luttant contre les discriminations basées sur la religion ou les croyances<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> L'article I du projet de loi définit un acte terroriste comme n'importe quelle menace effrayante ou terrorisante visant à troubler l'ordre public, à entraver l'application des termes de la Constitution et de la loi, ou à empêcher les autorités à exercer leur rôle. L'article VI du projet de loi ajoute le crime d'incitation, explicite ou implicite, aux actes terroristes. En vertu de l'article II, les prérogatives exceptionnelles peuvent s'appliquer à tout crime relevant normalement du Code pénal ou de toute autre loi si celui-ci peut être associé à un acte terroriste.

<sup>2</sup> Les termes du projet de loi ont été publiés dans le journal *ElMasry El Youm* le 20 février 2008.

<sup>3</sup> Basé sur la défense présentée par l'Association d'Assistance Légale pour les Droits de l'Homme lors du dépôt de sa requête auprès du Tribunal Administratif du Caire, remettant en question la décision administrative de dissolution prononcée le 4 septembre 2007.

Les ONG sont toujours soumises à la loi n° 84/2002. Cette loi permet, dans une grande mesure, des interventions arbitraires du pouvoir exécutif, en particulier, le Ministère de la Solidarité Sociale.

Depuis mi-2007, ce qui est nouveau - et source de préoccupation - est la nouvelle prérogative des autorités administratives qui leur permet de dissoudre toute association. Le Ministère de la Solidarité Sociale a en effet introduit un amendement à l'article 97 de la loi sur les associations, le 31 juillet 2007. Cet amendement permet désormais de dissoudre une association sans avoir à attendre la décision de l'autorité judiciaire compétente. Auparavant, cet article prévoyait un temps obligatoire avant la dissolution, tenant compte du fait que cette décision pouvait être remise en question dans un délai prévu par la loi. Certains considèrent que cet amendement a été spécialement introduit dans le but de faciliter la

dissolution de l'Association d'assistance légale pour les droits de l'Homme (AHLRA). Cette dernière, très active pendant plus de treize ans dans le domaine de la lutte contre la torture, a été dissoute seulement quatre jours après la publication de l'amendement au Journal Officiel. L'ensemble des biens et ressources de l'association ont ainsi été redistribués à d'autres ONG sélectionnées par les agences administratives, alors que le Tribunal Administratif étudiait encore la plainte déposée par l'association concernant le caractère arbitraire de la décision de dissolution<sup>3</sup>.

Alors que l'actuelle loi sur les associations a été largement critiquée depuis sa mise en application, les déclarations du gouvernement concernant sa révision au milieu de l'année dernière ont éveillé de grandes craintes que de nouvelles modifications introduisent de nouvelles restrictions sur le droit de s'associer.

Ces craintes sont mises en lumière grâce aux informations limitées dont nous disposons à la fin de l'année 2008 :

1. Adoption d'une attitude plus restrictive à l'égard des ONG adoptant des régulations en-dehors du schéma préconisé par la loi sur les associations. Cela concerne les ONG de droit civil établies comme compagnies à but non lucratif.
2. Tendance à limiter le droit des associations de choisir le domaine dans lequel elles exercent, en limitant ce choix à trois domaines seulement.

3. Les modifications proposées tendent à donner à l'Union générale des associations des prérogatives supplémentaires - faisant de celle-ci la représentante des agences administratives dans de nombreux domaines pour lesquels l'Union doit être consultée. La révision obligerait notamment les associations à informer l'Union des décisions prises par le Bureau de l'association lors de l'assemblée générale de celle-ci. Il est important de noter que l'Union des associations n'est pas un organe établi volontairement par les associations, mais plutôt une entité imposée par la loi. Selon la loi actuelle, le conseil d'administration de l'Union comprend trente-et-un membres, dont un tiers, ainsi que leur Président, sont nommés par le Président de la République.
4. La révision de la loi permettrait l'infiltration des associations par les autorités. Il est notamment préconisé d'interdire le système d'adhésion restreinte dans l'ensemble des associations.

## FORMATION ET DISSOLUTION DES ASSOCIATIONS

Les associations doivent s'enregistrer auprès de l'autorité exécutive représentée par le Ministère de la Solidarité Sociale. Il n'y a pas eu de modification législative entre septembre 2007 et septembre 2008, laissant les autorités libres de procéder lors de l'enregistrement de nombreux groupes dont les domaines d'activités sont liés aux droits de l'Homme. Quelques exemples développés ci-après permettent de conclure au caractère arbitraire de la procédure :

**La révision de l'article 97 concernant les régulations exécutives de la loi sur les associations a permis la dissolution de l'Association d'assistance légale pour les droits de l'Homme (AHRLA) au début du mois de septembre 2007. Cette décision a été prise sans attendre le verdict du Tribunal Administratif, en dépit de l'action intentée par l'association. Cependant, l'association a été autorisée à poursuivre ses activités, après une décision prise en ce sens par la Cour administrative d'Égypte, le 26 octobre 2008.**

- Le cas de la Maison syndicale d'aide aux travailleurs (CTUWS), organisme à but non lucratif, fondée à la fin des années 80, a poursuivi ses activités de défense des droits des travailleurs sous le nom de CTUWS jusqu'à l'adoption de la loi n° 84/2002. Suite à l'adoption de la loi, l'organisme a tenté d'ajuster sa situation mais sans succès. Au mois de mars et avril 2007, les autorités ont décidé de fermer des bureaux de la Maison Syndicale situés à El-Mahala El-Kobra, Nagaa Hamady et à Helwan. A la suite de cette mesure, les responsables de la Maison Syndicale ont tenté d'effectuer un nouvel enregistrement, mais le Ministère de la Solidarité Sociale a rejeté cette candidature sur la base de motifs sécuritaires, dans une décision publiée en août 2007. La Maison syndicale a porté l'affaire devant le Tribunal Administratif, qui a rendu son verdict le 30 mars 2008. Le tribunal a suspendu la décision du Ministère de la Solidarité Sociale, obligeant ce dernier à enregistrer l'organisme de défense des droits des travailleurs en vertu de la Loi. Le Ministère a retardé l'exécution de cette décision judiciaire de trois mois<sup>4</sup>.
- En janvier 2008, l'association «Les égyptiens contre la discrimination au sein d'une nation» s'est vue refuser son enregistrement. Cet organisme traite les questions de lutte contre les discriminations. Les autorités administratives ont justifié leur refus en faisant valoir le fait que les objectifs de cet organisme étaient contraires aux termes de l'article 11 de la loi n° 84/2002 qui interdit aux associations de poursuivre des objectifs pouvant menacer l'unité nationale ou appeler à la discrimination entre les citoyens. En juin 2008, le Tribunal administratif a étudié la demande déposée par l'organisme et remis en question la décision des autorités.
- Pour les mêmes raisons, l'Association des citoyens contre les discriminations religieuses connaît toujours des difficultés pour obtenir son enregistrement auprès du Ministère de la Solidarité sociale.
- La révision de l'article 97 concernant les régulations exécutives de la loi sur les associations a permis la dissolution de l'Association d'assistance légale pour les droits de l'Homme (AHRLA) au début du mois de septembre 2007. Cette décision a été prise sans attendre le verdict du Tribunal Administratif, en dépit de l'action intentée par l'association.<sup>5</sup> Cependant, l'association a été autorisée à poursuivre ses activités, après une décision prise en ce sens par la Cour administrative d'Égypte, le 26 octobre 2008.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Pour plus d'informations, voir: NGO Campaign in Defense of Freedom of Association - *"The Civil Society in Egypt"*, Second Report on Violations, Juillet 2008.

<sup>5</sup> Il est important de noter que la décision de dissoudre l'association s'est basée sur des motifs financiers. L'association avait en effet reçu des fonds en provenance de l'étranger pour l'exercice 2005/2006 sans l'aval des agences administratives, alors que cette condition légale. L'association avait cependant présenté une demande d'approbation concernant ces fonds et l'agence administrative auprès de laquelle la demande a été effectuée n'a pas répondu dans le délai de deux mois prévu par la loi. Cette situation n'indiquait pas si l'agence administrative avait ou non approuvé la demande. On notera également que cette violation du règlement en matière financière concernait le précédent bureau de l'association, et que la décision de dissolution a été présentée à l'actuel bureau.

<sup>6</sup> Voir <http://www.euromedrights.net/pages/511/news/focus/62462>

## INTERVENTIONS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES DANS LES ACTIVITÉS DES ASSOCIATIONS

Un constat indéniable s'impose : nous assistons à une augmentation des pressions exercées par les activités administratives à l'encontre des associations, dans une mesure qui dépasse les prérogatives prévues par la loi.

En février 2007, le département de la Solidarité Sociale à Minia a envoyé un bulletin à l'ensemble des associations. Ce dernier énonce que les associations ne doivent pas divulguer d'informations ou de données à quelque agence que ce soit sans en avoir informé le Département. Par ailleurs, les associations ne peuvent accepter d'invitations de se réunir avec une autre association, et ne peuvent prendre l'initiative de ces réunions, peu important le motif de telles rencontres. Une autre brochure du Département de la Solidarité à Minia, distribuée aux associations en 2007, préconisait l'affiliation de l'ensemble de ces dernières au Département. Avant l'organisation de séances de recrutement pour les projets financés, les associations sont priées de notifier le Département des différents postes disponibles afin que ce dernier puisse revoir les procédures de recrutement, organiser un suivi des activités et superviser le comité de recrutement sous le prétexte de garantir un accès égal pour tous à l'emploi. Un troisième bulletin entend attirer l'attention des associations sur le fait que toute décision prise par le Bureau d'une association n'est applicable qu'après l'aval des agences administratives.

### Interventions Sécuritaires

Les autorités administratives ont requis de l'Association pour la liberté du développement social, située dans l'un des villages de Dakhaliya, qu'elle renvoie le Président du Bureau de l'organisation, quelques mois seulement avant la demande d'enregistrement de l'association. Le Président du Bureau a dû démissionner suite à de nombreuses pressions et après avoir été menacé de poursuites judiciaires à son égard. Ces faits sont relatés dans le deuxième rapport de la Campagne des ONG pour la défense de la liberté d'association cité ci-avant.

Les agences de sécurité ont également annulé un certain nombre de séminaires, notamment celui organisé sur la loi sur l'enfance, organisée par la Nouvelle fondation de la femme. Ce séminaire devait se tenir en avril 2008 à Hawamdeya, à Gizeh. La Fondation a reçu des menaces et des pressions des services de sécurité qui l'ont contrainte à annuler son événement annuel en faveur des femmes égyptiennes ainsi que l'événement prévu lors de la Journée Mondiale de la Femme. Cette décision a

certainement été motivée par le fait que cet événement devait inclure des interventions de femmes responsables syndicales dont certaines avaient été parmi les organisateurs de récentes manifestations de protestation.

Dans le même ordre d'idées, le Centre arabe pour l'indépendance des juges et des avocats n'a pas pu achever le séminaire sur les moyens de renforcer le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qu'il a tenu à Alexandrie. Les responsables de l'hôtel dans lequel s'est déroulé le séminaire n'ont pas autorisé la tenue de la troisième journée du séminaire suite à la pression des services de sécurité.

En juillet 2008, l'ensemble des associations basées au Grand Caire ont reçu une missive spécifiant qu'aucune invitation émanant d'un pays étranger ou d'un autre pays arabe ne pourrait être acceptée avant approbation des agences de sécurité. Les associations doivent également demander l'avis de l'Agence Nationale de Sécurité avant d'émettre ou d'accepter toute invitation de quelque sorte que ce soit. Les associations ont été avisées que toute négligence dans ce domaine serait traitée de manière très stricte.

### Harcèlement des Défenseurs des Droits de l'Homme

Le harcèlement des personnes engagées dans la défense des droits de l'Homme a atteint des proportions inquiétantes cette année. La Directrice du Centre El Nadim pour la réhabilitation des victimes de violence et de torture, Dr. Magda Adly, a même été victime d'une agression physique. Cette agression a eu lieu lors de la visite rendue par une délégation des droits de l'Homme à un groupe de quatre détenus à Kafr Al Dawar. Ces derniers ont affirmé avoir été torturés par des enquêteurs du Centre de Détention de Kafr Al Dawar. Dr. Adly avait dans son sac des photographies des détenus portant des traces de torture et de leurs vêtements tachés de sang. Elle a présenté ces photographies au juge lors de l'audition de l'affaire. Au moment de quitter le Palais de Justice, un homme en tenue de ville l'a assailli de coups et lui a dérobé son sac, laissant Dr. Adly inconsciente, avec un bras cassé et le visage en sang. Les personnes présentes sur les lieux du drame sont parvenues à maîtriser l'agresseur, qui a reconnu avoir agi sur ordre du responsable des enquêteurs. Après son arrestation le 30 avril 2008, l'homme est ensuite revenu sur ses déclarations pendant l'instruction de son cas, face à l'accusation.

Les restrictions légales à la liberté d'expression et de circulation de l'information entravent le travail des défenseurs des droits de l'Homme. L'affaire la plus significative dans ce domaine est la condamnation de Saad El Din Ibrahim, Directeur du Centre Ibn Khaldoun pour les études de développement, survenue

en août 2008. Ce dernier a été déclaré coupable de nuire aux intérêts nationaux de l'Etat et de saper la réputation de l'Egypte, après la publication, dans la presse américaine, d'un article dans lequel il décrit un recul des libertés en Egypte et fait appel à l'administration américaine afin que le programme USAID soit conditionné à la réforme démocratique en Egypte. Il a été condamné à une peine d'emprisonnement de deux ans et à une caution de 10.000 LE (soit environ 1 300 €), qui a permis d'annuler son incarcération.

Dans le même contexte, le Secrétaire général de la Maison syndicale d'aide aux travailleurs, Kamal Abbas, a été menacé d'un an d'emprisonnement l'année dernière, sous prétexte que la lettre d'information publiée par son association contenait des propos injurieux à l'encontre de l'un des membres du Parti National Démocratique au pouvoir. Un jugement en appel, rendu le 27 février 2008, a annulé la condamnation de Kamal Abbas.

### **Liberté de mouvement : participation à des réunions internationales restreintes**

Les 10 et 11 juin 2008, l'association Initiative égyptienne pour les droits de la personne a été empêchée de participer à l'Assemblée Générale des Nations unies contre le VIH/SIDA, tenue à New York. Cette ONG avait été désignée pour participer à cet événement, mais le gouvernement égyptien a demandé qu'elle soit exclue de la liste des ONG participantes.

En juin, les autorités ont interdit une session de formation à l'attention des activistes des droits de l'Homme, organisée par l'Association Egyptienne pour le Développement de la Conscience Légale et financée par Freedom House. Alors que certains membres de Freedom House ont pu entrer en Egypte, Mme Wafaa Bin Haj Omar, d'origine tunisienne, également membre de la délégation de Freedom House, s'est vue interdire l'accès au territoire et a été retenue à l'aéroport du Caire pendant près de quatorze jours. Les agences sécuritaires ont justifié l'interdiction de cet événement par le fait que Freedom House ne possède pas de bureaux au Caire.

### **Relations entre la Presse et les ONG**

Si les journaux indépendants et les chaînes satellites portent un intérêt croissant sur les activités organisées par les ONG dans le domaine des droits de l'Homme, les journaux d'Etat ne semblent pas montrer le même intérêt. Certains journaux gouvernementaux ou privés ayant des liens privilégiés avec les agences de sécurité n'ont par ailleurs pas hésité à mener des campagnes de diffamation à l'encontre des ONG travaillant dans le domaine des droits de l'Homme, mettant en doute leur patriotisme. A titre d'exemple, le magazine *Roza Youssef* a

publié un article concernant l'adhésion de l'Egypte au Conseil des Nations Unies pour les droits de l'Homme, dans lequel l'auteur de l'article écrit *«ces ONG ont développé leur recherche de soutien extérieur et utilisent de vieilles histoires de torture, de violation de la liberté de la presse, de jugement militaire et autres questions afin de recevoir des dollars, même si en contrepartie cet argent a été reçu en moquant l'image de leur propre pays et en créant une animosité à l'égard des Nations unies»*.

### **Financements des associations en provenance de l'étranger : position des agences administratives**

La loi interdit aux associations de recevoir des fonds en provenance de l'étranger sans l'aval du Ministère de la Solidarité sociale. L'approbation doit légalement intervenir dans les deux mois après la demande effectuée par l'association, mais en pratique le processus prend entre six et huit mois. La décision d'autoriser les financements étrangers pour de nouveaux projets est généralement conditionnée par un examen attentif des comptes de l'association concernée. En conséquence, aucune donnée concernant les associations qui n'ont pu recevoir de fonds en provenance de l'étranger cette année n'était disponible; les associations concernées ne souhaitant pas soulever des problèmes avec les autorités administratives, bien souvent dans l'espoir que leur situation puisse s'améliorer.

### **Droit à un procès équitable**

La loi sur les associations autorise toutes les associations à remettre en cause les décisions administratives, en saisissant le Tribunal Administratif du Conseil d'Etat. Cependant, et bien qu'il existe des juges indépendants en Egypte, le système judiciaire connaît de nombreux vides juridiques, permettant l'intervention du Ministère de la Justice dans les affaires judiciaires. Le Président de la République nomme en effet le Président du Conseil d'Etat, les Présidents de la Cour de Cassation et de la Cour Suprême Constitutionnelle ainsi que le Procureur Général. Les chances de procès équitable pour les journalistes, les opposants et les défenseurs des droits de l'Homme sont dans cette mesure très limitées. Rien dans les lois d'urgences ou dans la nouvelle loi antiterroriste en projet ne s'oppose au fait que les activistes puissent être présentés devant des cours civiles, constituées de juges relativement indépendants. Cependant, on relèvera que ces lois permettent également de les présenter devant des tribunaux d'exception.





par Rina Rosenberg

## RECOMMANDATIONS

*Il est demandé au gouvernement israélien :*

### **1. Concernant la situation politique et le cadre démocratique et des droits de l'Homme**

- de réviser la Loi de 2005;
- de cesser d'avoir recours au Règlement (de défense) d'urgence de 1945 pour dissoudre des ONG en dehors du cadre de la loi;
- d'abroger les Ordonnances sur la prévention du terrorisme de 1948 sur lesquelles se fondent les autorités pour qualifier une organisation d'«organisation terroriste» en l'absence de tout critère précis comme l'exige la loi; de réviser la Loi de 2005 sur l'interdiction du financement terroriste car elle fait fi des principes fondamentaux du droit (tel le principe relatif à l'«intention» dans la mesure où la loi énonce qu'entre dans la définition, ce le cas où le bénéficiaire des fonds n'a pas commis un acte terroriste et n'avait pas l'intention d'en commettre un)

### **2. Concernant la législation et la pratique en matière de liberté d'association**

- de veiller à ce que le temps écoulé entre le dépôt d'une demande d'enregistrement de l'association et l'envoi du certificat de reconnaissance soit raisonnable;
- d'assurer la liberté de mouvement des membres d'associations;
- d'abroger l'amendement 10 de la loi sur les sociétés de 2007, qui permet au Registrar d'approuver une modification des objectifs poursuivis par les ONGs, en ce que cela constitue une intervention excessive sur le pouvoir de décision du secteur non lucratif;
- de permettre l'accès du public à un plus grand nombre de renseignements et à accroître la transparence des activités du Registrar en publiant sur son site Internet des données sur le nombre actuel d'ONG, les procédures de dissolution intentées contre des ONG et les motifs de ces procédures, les nouveaux textes législatifs qui ont une incidence sur les ONG, etc.

## Introduction

### LE CADRE POLITIQUE ET LÉGAL ET LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME

Depuis l'établissement en Israël du Registrar des associations (ci-après, le «Registrar») en 1981, quelque 49 000 demandes d'enregistrement d'organisations non gouvernementales (ONG) ont été déposées.<sup>1</sup> Selon le Centre israélien de recherche sur le secteur tertiaire, environ 23 650 ONG exerçaient des activités dans le pays en 2005.<sup>2</sup> Bien que le site Web du Registrar contienne des renseignements sur toutes les ONG enregistrées, notamment leur nom et leur numéro d'enregistrement, aucun

chiffre sur le nombre d'ONG actives aujourd'hui en Israël n'est disponible. En outre, il n'est pas davantage possible d'obtenir des informations sur le nombre d'organisations ayant cessées leurs activités au cours de l'année passée, ou sur les motifs de cessation d'activités.

En 2002, les dépenses annuelles des ONG atteignaient 14 milliards de dollars US, soit près de 13,3 % du PIB. La main-d'œuvre de ce secteur représentait près de 11 % de la main-d'œuvre totale.<sup>3</sup> Le tableau comparatif du Projet Hopkin révèle que, sur 22 pays, Israël figure au quatrième rang (derrière

<sup>1</sup> Voir le site Web du Registrar des associations : [www.justice.gov.il/MOJHeb/RashamAmutot/odot.htm](http://www.justice.gov.il/MOJHeb/RashamAmutot/odot.htm). (en hébreu)

<sup>2</sup> "The Israeli Third Sector At a Glance" (Le secteur tertiaire en bref), le Centre israélien de recherche sur le secteur tertiaire, Université Ben Gourion du Négev, mars 2007. [http://web.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/BA858A30-8095-4140-B09E-DED534B2583A/27847/ata glance\\_4.pdf](http://web.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/BA858A30-8095-4140-B09E-DED534B2583A/27847/ata glance_4.pdf)

<sup>3</sup> Idem.

les Pays-Bas, l'Irlande et la Belgique) quant à la taille relative du secteur tertiaire dans l'ensemble économique. Les cinq principaux champs d'activité du secteur tertiaire sont le domaine religieux, la culture et l'éducation, l'éducation et la recherche, l'assistance sociale et la bienfaisance. Les fonds versés par l'État constituaient la principale source de revenu (52 %) de ce secteur en 2002. Il est à noter qu'il n'existe pas de normes ou de règles claires qui assurent une distribution équitable des fonds de l'État entre les diverses ONG. Les dons de particuliers et d'entreprises, en particulier étrangères, se chiffrent à environ 1,5 milliard de dollars US (soit environ 1 milliard d'€) par année, et représentent 19 % des fonds récoltés par le secteur sans but lucratif.<sup>4</sup> Il n'existe pas d'ONG opérées en sous-main par le gouvernement (telles les GONGO) en Israël.

## CADRE JURIDIQUE

Israël a ratifié les principales conventions internationales des droits de l'Homme qui garantissent la liberté d'association, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ratifié en 1991, qui consacre le droit à la liberté d'association dans son article 22. Toutefois, le Pacte n'a pas été incorporé dans le droit interne et, de ce fait, n'a qu'une valeur incitative.

Israël n'est pas doté d'une constitution écrite formelle ou d'une déclaration des droits. Au fil des années, le parlement (Knesset) a adopté une série de lois fondamentales visant à préciser la séparation des pouvoirs. Deux de ces lois fondamentales ont été adoptées en 1992 : la Loi fondamentale sur la dignité humaine et la liberté, et la Loi fondamentale sur la liberté d'exercer la profession de son choix. Pour la première fois en Israël, des textes législatifs offraient une certaine protection, de nature quasi constitutionnelle, pour un certain nombre de libertés civiles. Toutefois, ces lois fondamentales, que certains juristes israéliens considèrent comme constituant collectivement une déclaration des droits en miniature, ne garantissent pas la liberté d'expression ou la liberté d'association. En d'autres termes, aucune disposition à caractère constitutionnel ne sauvegarde formellement la liberté d'association en Israël.

Or, en vertu du droit israélien, les conventions internationales des droits de l'Homme ne sont contraignantes que si leurs dispositions sont incorporées dans le droit interne.

C'est la Loi sur les associations de 1980 qui, principalement, régit la création et le fonctionnement des associations en Israël.

Bien que la Cour suprême ait consacré la liberté d'association en tant que droit fondamental, trois types de textes législatifs restreignent l'exercice de cette liberté. Le premier type comprend la Loi sur les associations de 1980 et la Loi sur les sociétés de 1999, qui régissent la création et le fonctionnement des ONG, sociétés commerciales et associations coopératives. Le deuxième type comprend les textes de nature pénale, notamment la Loi sur la répression du financement du terrorisme (2005), l'Ordonnance sur la prévention du terrorisme (1948) et le Règlement d'urgence sur la défense (1945) qui visent à prévenir les activités d'«associations illégales», c'est-à-dire les groupements qui sont considérés comme organisations terroristes comme menace à la sécurité. Le dernier type comprend des restrictions

directes ou indirectes au droit de former des associations professionnelles ainsi que les règles qui obligent les membres de certaines professions à

appartenir à une association professionnelle (par exemple, le Barreau dans le cas des avocats) pour avoir de droit d'exercer leur profession.

L'arrêt Kol Ha'am de 1953 a affirmé que le droit à la liberté d'expression était un droit fondamental.<sup>5</sup> La cause qui, pour la première fois, invoquait le droit à la liberté d'association concernait un groupe de résidents arabes qui avaient entrepris des démarches pour enregistrer leur entreprise «El-Ard Ltd» auprès du Registrar des associations en 1964. La Cour suprême a statué en l'espèce que la «sécurité de l'État» n'était pas explicitement citée comme motif de refus dans la loi et que, par conséquent, le Registrar n'était pas habilité à invoquer des motifs de sécurité pour refuser l'enregistrement d'une entité. La Cour ajoutait qu'en tant que droit fondamental, le droit à la liberté d'association ne pouvait être limité que par des dispositions législatives explicites. Elle concluait que le Registrar avait outrepassé son mandat et devait autoriser l'enregistrement de ladite société.

En février 2008, le gouvernement israélien a, pour la première fois, rendu public sa politique concernant le secteur sans but lucratif.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Voir «Le rôle des fondations caritatives et leur impact sur la société civile en Israël», le Centre israélien de recherche sur le secteur tertiaire, Université Ben Gourion du Négév, 2006 (en hébreu).

<sup>5</sup> Voir: Bureau du Premier Ministre, *La société civile et le secteur privé: partenariat, renforcement des capacités et transparence*, Exposé de politique, février 2008 (en hébreu). Voir également: Le gouvernement approuve la politique du Bureau du premier ministre sur les relations entre les secteurs en Israël, communiqué du Bureau du Premier Ministre, 24 février 2008. Peut être consulté à:

<http://www.pmo.gov.il/PMOEng/Communication/Spokesman/2008/02/spokemigzar240208.htm>

Conformément à cette politique, le gouvernement compte :

- Formuler des règles d'inspiration sociales autorisant l'octroi par adjudication de contrats à des ONG pour dispenser des services sociaux et impliquer davantage les organismes sans but lucratif dans la prestation de services sociaux;
- Organiser des tables rondes pour accroître la consultation avec le secteur sans but lucratif lors de l'élaboration de politiques;
- Surveiller et réglementer les services sociaux dispensés par les organisations sans but lucratif;
- Encourager les sociétés privées à faire des dons aux organisations sans but lucratif, notamment en haussant le montant maximum autorisé (jusqu'à 5 millions de dollars US, soit 3,5 millions d'€ par année) et en accordant des avantages fiscaux.

La politique gouvernementale souligne l'importance de favoriser l'expansion d'un secteur à but non lucratif qui soit à la fois indépendant, de haute qualité, comptable de ses activités et respectueux de la loi.

Le gouvernement a par ailleurs profité de l'occasion pour rappeler qu'une loi, entrée en vigueur le 1er janvier 2008, soustrait désormais les ONG de l'application discriminatoire de la Loi sur l'imposition des entreprises.<sup>6</sup> Jusqu'alors, les ONG devaient verser aux autorités fiscales une taxe de 4 % du montant du salaire versés à leurs employés. Tous les autres employeurs, y compris ceux du secteur privé, étaient déjà exemptés de cette taxe.

## VIE DES ASSOCIATIONS

Au cours de la seconde moitié de 2007, la Knesset a voté l'amendement n° 6 à la Loi sur les sociétés qui porte principalement sur l'incorporation des sociétés dites d'«intérêt public» (telles les organisations sans but lucratif). L'une des principales dispositions du texte révoque le pouvoir discrétionnaire de l'organisme de contrôle de décider ce qui est ou non d'intérêt public. Désormais, le texte énumère les missions qui seront considérées être d'«intérêt public». Par ailleurs, la loi accroit les pouvoirs de l'organisme de contrôle, particulièrement pour ce qui concerne le changement de mission et l'obligation de rendre des comptes. Avant l'adoption de cet amendement, le Registrar n'était pas habilité à approuver ou à rejeter les demandes de changement de mission soumises

par les sociétés d'intérêt public. Ce pouvoir existait déjà dans la loi sur les associations de 1980 et les nouvelles dispositions renforcent donc l'autorité du Registrar à cet égard. En second lieu, la nouvelle loi alourdit l'obligation de rendre des comptes en ajoutant de nouvelles obligations. Dorénavant, les sociétés d'intérêt public et les organisations sans but lucratif devront soumettre un rapport exécutif en plus du rapport financier annuel. D'après Ophir Katz, spécialiste des questions de droit relatives aux associations sans but lucratif et président de la Israeli Civic Leadership Association, «le renforcement de l'autorité du Registrar en ce qui concerne le changement de mission ne peut être justifié. L'obligation de devoir solliciter l'approbation du Registrar pour effectuer un changement de mission laisse entendre que le législateur ne fait pas confiance aux responsables du secteur non lucratif en ce qui concerne l'utilisation des dons, et que l'État doit donc surveiller leurs activités. Cette attitude est inadmissible».<sup>7</sup>

Le 15 janvier 2008, la Knesset a voté l'amendement no 11 à la Loi sur les associations de 1980 intitulé «Dons d'entités politiques étrangères».<sup>8</sup> Le texte définit une entité politique étrangère comme étant, entre autres, un pays étranger ou un groupe de pays étrangers, l'Autorité palestinienne (AP), et une société créée en vertu de la législation d'un pays étranger ou de l'AP. L'amendement alourdit les exigences pour les ONG qui reçoivent des dons de plus de 20 000 NIS (soit environ 4 000 €) de la part d'entités politiques étrangères. Dans un tel cas, l'ONG doit consigner dans son rapport financier : **a)** l'identité du donateur; **b)** le montant du don; **c)** l'usage qui sera fait du don; **d)** s'il y a lieu, les conditions applicables au don. Le texte fait également obligation à l'ONG de «faire tout son possible» pour déterminer si le don provient d'une entité politique étrangère. Cette obligation s'applique si l'ONG savait, ou aurait dû savoir, que le don provenait d'une entité politique étrangère. L'amendement stipule que l'ONG devra afficher cette information sur son site Internet.

**En août 2008, le Ministre de la Défense Ehud Barak ordonnait la dissolution de l'Association Al-Aqsa. Cette mesure, de même que la saisie des biens de l'association, fut prise en vertu du Règlement d'urgence sur la défense (1945).**

<sup>6</sup> Projets de loi 335, 15 octobre 2007, p. 76. Loi sur les arrangements économiques 2008.

<sup>7</sup> Voir Ophir Katz, «Does amendment no. 6 to the Law of Companies - 2007 mean more regulation?», Centre israélien de recherche sur le secteur tertiaire, Université Ben Gourion du Négev, Bulletin No. 28, février 2008, disponible à :

<http://cmsprod.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/9429631C-F4EA-41AA-B7FA-B679646F94BA/0/newsletter28.pdf>

<sup>8</sup> Le texte avec notes explicatives a été publié dans le bulletin des projets de loi de la Knesset no 182, 19/11/2007, p. 41.

## DISSOLUTION DES ASSOCIATIONS

En août 2008, le Ministre de la Défense Ehud Barak ordonnait la dissolution de l'Association Al-Aqsa pour la restauration des lieux saints musulmans (situé en Israël) et décrétait cette organisation illégale. Ces mesures, de même que la saisie des biens de l'association, furent prises en vertu du Règlement d'urgence sur la défense (1945), au motif que ces mesures étaient rendues nécessaires afin de sauvegarder la sécurité et l'ordre public.<sup>9</sup>

L'Association Al-Aqsa est une des principales associations caritatives arabes d'Israël. Elle joue un rôle de premier plan dans la collecte et la distribution de dons destinés à secourir les musulmans nécessiteux, de même que dans la restauration des lieux saints et cimetières musulmans et dans le soutien des institutions d'enseignements. La cessation des activités d'Al-Aqsa a été d'autant plus ressentie qu'elle est survenue peu de temps avant le début du Ramadan, principale période de l'année au cours de laquelle sont recueillies et distribuées les aumônes. Les mesures prises à l'encontre de cette association constituent une violation de la liberté d'expression, de religion et d'association des membres d'Al-Aqsa et de la minorité arabe dans son ensemble. En outre, le recours aux pouvoirs d'urgence par le ministre de la Défense constitue un réel danger car les pouvoirs d'exception qui remontent à la période du Mandat sont particulièrement draconiens et privent les individus touchés par ces mesures des droits de procédure reconnus constitutionnellement. Des mécanismes précis sont prévus dans la Loi sur les associations de 1980 pour dissoudre une association, qui dispose alors d'un droit de recours judiciaire. Le Ministre de la Défense a toutefois choisi d'imposer des mesures administratives arbitraires et sans appel pour faire cesser les activités de cette organisation.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Le site Web du ministère israélien de la défense a publié une liste des déclarations de «dissolution» et des ordres de «saisie» décrétés depuis 1964 à l'encontre d'organisations en vertu du Règlement d'urgence sur la défense de 1945. La liste complète, qui comprend l'ordre de dissolution de l'Association Al-Aqsa, peut être consultée à : [www.mod.gov.il/pages/general/pdfs/terror.pdf](http://www.mod.gov.il/pages/general/pdfs/terror.pdf)

<sup>10</sup> Voir : *Adalah demande que le Ministre de la Défense Ehud Barak révoque la décision de dissoudre l'Association Al-Aqsa*, Adalah News, 25 août 2008. : [http://www.adalah.org/eng/pressreleases/pr.php?file=08\\_08\\_25](http://www.adalah.org/eng/pressreleases/pr.php?file=08_08_25). À ce jour, le Ministre de la Défense n'a pas encore répondu à la lettre d'Adalah.





par Ghosson Rahhal

## RECOMMANDATIONS

*Il est demandé au gouvernement jordanien :*

### **1. Concernant la situation politique et le cadre démocratique et des droits de l'Homme**

- de veiller à ce que toute législation qui vise à lutter contre le terrorisme soit conforme aux engagements internationaux de la Jordanie en matière des droits de l'Homme et aux autres normes pertinentes. Ces lois ne doivent pas entraver le déroulement d'activités pacifiques. L'État ne doit pas utiliser le prétexte de la lutte antiterroriste pour priver un individu de son droit à un procès équitable devant un tribunal de droit commun.
- de réviser la Loi sur les rassemblements publics afin d'assurer une participation véritable et significative de tous les secteurs de la société civile (avec l'appui de spécialistes internationaux des droits de l'Homme). S'assurer que toute nouvelle législation prenne en compte les normes internationales relative à la liberté d'association, en particulier en veillant à ce que :
  - l'exigence d'une approbation préalable de toute réunion ou manifestation publique soit supprimée;
  - l'expression «rassemblement public» soit clairement définie et se limite aux rassemblements qui se déroulent dans les lieux accessibles au public ou ceux qui sont ouverts au public.

### **2. Concernant la législation et la pratique en matière de liberté d'association**

- d'adopter une nouvelle loi sur la liberté d'association qui, conformément aux normes internationales, veille à ce que :
  - les associations puissent être créées sur simple déclaration sans la nécessité d'obtenir l'agrément préalable des autorités;
  - le pouvoir des autorités de désigner des membres fondateurs ou de s'ingérer dans l'administration interne des associations soit révoqué;
  - les associations ne puissent être dissoutes, les administrateurs ne puissent être révoqués ou des conseils d'administration temporaire ne puissent être mis en place sur décision administrative;
  - les associations ne puissent être dissoutes et leurs décisions annulées que par un jugement définitif des tribunaux une fois que tous les recours ont été épuisés;
  - le droit du Ministère du développement social de s'introduire dans les locaux des ONG et d'avoir accès à ses dossiers soit révoqué;
  - les associations puissent recevoir des fonds nécessaires au financement de leurs activités sans l'agrément préalable des autorités, sous réserve d'une déclaration adéquate et pour autant que les dispositions légales sur le change et les douanes aient été respectées.

## Introduction

### LE CADRE POLITIQUE ET LÉGAL ET LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME

Le 7 juin 2008, le parlement a adopté la loi modifiée sur les réunions publiques, après avoir introduit quelques amendements supplémentaires.<sup>1</sup> Ces amendements concernent :

- La définition de réunion publique: la définition modifiée définit une réunion publique telle que la réunion qui vise à discuter des politiques publiques de l'Etat - la définition précédente posait qu'une réunion publique était une réunion visant à discuter une question publique.
- La loi modifiée réduit la période nécessaire pour obtenir

<sup>1</sup> Journal Al Arabelyom, 7/6/2008

la permission de tenir une réunion publique de trois jours à quarante-huit heures.

- La loi modifiée réduit également la période durant laquelle le gouverneur doit donner sa réponse. Désormais, le gouverneur doit répondre sous vingt-quatre heures à partir de la date de soumission de la requête au lieu des quarante-huit heures sous la loi précédente. Par ailleurs, si le gouverneur refuse de donner une réponse, la réunion publique doit être considérée comme étant acceptée.

Le 6 juillet 2008, les deux chambres du Parlement ont adopté une nouvelle loi sur les associations (dénommée «Loi sur les sociétés»). Cette nouvelle loi, ratifiée par Sa Majesté le Roi Abdullah II de Jordanie, le 17 septembre dernier, en dépit des nombreuses critiques émises par la société civile<sup>2</sup>, sera effective trois mois après sa publication au Journal officiel (soit à la mi-décembre 2008). Elle permettra un contrôle encore plus étendu sur les activités des associations :

- 1- La loi édicte une nouvelle étape lors de la formation d'une association, ce qui pourrait retarder le processus d'enregistrement. L'article 5 du projet de loi établit en effet un «Registre» au sein du Ministère du Développement Social contrôlé par un Officier du Registre. Les responsabilités de l'Officier du registre ne sont pas entièrement identifiées. L'article 5/3 fait valoir qu'une réglementation spécifique déterminera ses responsabilités - même si cela est pratique courante. Il est patent que déterminer de telles responsabilités par une réglementation spécifique rend plus facile une modification ultérieure par une décision ministérielle.
- 2- L'article 6 de la loi prévoit que le nombre de fondateurs pour établir une association passera de sept à onze membres, ce qui rendra plus difficile la formation d'association.
- 3- La procédure d'enregistrement d'une association reste sujette à l'accord préalable des autorités contrairement à l'esprit et la lettre de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

***Le 6 juillet 2008, les deux chambres du Parlement ont adopté une nouvelle loi sur les associations (dénommée «Loi sur les sociétés»). Cette nouvelle loi, ratifiée par Sa Majesté le Roi Abdullah II de Jordanie, le 17 septembre dernier, en dépit des nombreuses critiques émises par la société civile, sera effective trois mois après sa publication au Journal officiel (soit à la mi-décembre 2008). Elle permettra un contrôle encore plus étendu sur les activités des associations.***

- 4- L'article 14. C.1 de la loi dispose que certaines décisions prises par les assemblées générales des associations ne seront considérées comme valides qu'après avoir été approuvées par les autorités. Selon l'article 14 B.1, si l'association n'informe pas le ministre compétent et l'Officier de la date, de l'agenda et du lieu de l'assemblée générale de l'association, au moins deux mois avant la réunion, celle-ci ne pourra se tenir. Enfin, les associations sont invités à soumettre leur programme annuel d'activités, ce qui pourrait permettre aux autorités d'intervenir dans leurs activités (article 16).

- 5- L'article 17 oblige toutes les associations à déclarer dans leurs rapports annuels, toute donation obtenue de personnes jordaniennes, et requiert une autorisation du ministre compétent pour recevoir toute donation ou subvention de non-Jordaniens.

Le ministre du Développement social a également le pouvoir d'infliger diverses mesures, y compris des mesures de dissolution, à l'encontre des associations qui ne respectent pas cette procédure. Enfin, les comptes bancaires des associations ne bénéficient pas de la confidentialité bancaire (contrairement à ce qui est précisé dans d'autres règlements).

- 6- Les articles 19 et 20 de la loi offre au ministre compétent de nombreuses prérogatives, y compris le droit de dissoudre les associations ou le droit de suspendre le comité directeur d'une association ou de le remplacer par un autre comité directeur, dans l'hypothèse où l'association recevrait des fonds sans autorisation des autorités.<sup>3</sup>

## FORMATION DES ASSOCIATIONS

Avant l'entrée en vigueur de cette loi, les associations restent soumises à la loi n° 33 sur les associations et les institutions sociales de 1966 modifiée par la loi n° 2 de 1995. La loi actuelle requiert l'obtention préalable d'une permission du ministère concerné pour la formation de toute association ou institution. Les associations non autorisées ou non enregistrées sont considérées comme illégales et leurs membres encourrent des

<sup>2</sup> Voir la lettre conjointe du REMDH et de HRW publiée le 30 juillet dernier <http://www.euromedrights.net/pages/511/news/focus/58204> ainsi que le communiqué de presse du 1<sup>er</sup> août 2008 <http://www.euromedrights.net/pages/511/news/focus/58202>

<sup>3</sup> Ce droit viole l'article 17 de la Déclaration arabe sur la liberté d'association, qui dispose la possibilité de dissoudre une association doit être exclusivement réservée à l'assemblée générale de l'association ou à une décision judiciaire définitive

poursuites pénales allant jusqu'à deux ans d'emprisonnement. En octobre 2007, la Cour de sûreté de l'État a jugé l'ancien parlementaire Ahmad al-Abadi coupable d'appartenir à un groupe illégal au motif que le «Mouvement national jordanien» (un groupe de personnes partageant certaines visions politiques et économiques et qui échangeaient leurs idées sur un site accessible sur Internet) n'avait pas obtenu d'autorisation d'enregistrement. Ahmad Abadi a été condamné pour avoir porté atteinte au prestige de l'État, suite à la publication d'un article sur Internet alléguant la corruption du ministre de l'Intérieur. Il a été condamné à deux ans d'emprisonnement sans que la véracité des allégations soit vérifiée. Selon un fonctionnaire de la Cour royale, «les charges portées contre Abadi cherchaient à éviter la violence au sein de l'importante «tribu d'Abadi»».<sup>4</sup>

En janvier 2008, les fondateurs de l'« Association de la Fraternité entre Jordaniens et Syriens » (Ekha), qui vise au développement de relations culturelles entre les écrivains et intellectuels jordaniens et syriens, n'a pas obtenu l'approbation du Ministère de la Culture pour enregistrer leur association. Le ministre de la Culture a rejeté leur demande au motif qu'il n'était pas compétent. Le ministre a expliqué que les intéressés auraient dû soumettre leur demande au ministre de l'Intérieur. Pour leur part, les fondateurs ont expliqué que bien que leur association avait pour objectif de renforcer les liens culturels entre les intellectuels jordaniens et syriens, il ne s'agit que d'une simple association locale fondée par des citoyens jordaniens et dans laquelle la Syrie n'a rien à voir, que ce soit de manière formelle ou informelle ; et que partant, son enregistrement relevait de la compétence du Ministère de la Culture.<sup>5</sup> Le Ministère de l'Intérieur gère actuellement la demande d'enregistrement et aurait déjà contacté le service de renseignements pour interroger les fondateurs de l'association et mener une enquête sur leurs activités.<sup>6</sup>

## VIE DES ASSOCIATIONS

La Loi sur les rassemblements restreint le droit de la société civile de s'assembler et de s'associer. La loi sur les rassemblements publics de 2004<sup>7</sup> requiert une autorisation préalable du gouverneur pour l'organisation de toute manifestation ou rassemblement publics. Dans de nombreux cas de demandes d'autorisation, les gouverneurs ont refusé sans motiver leur refus. A la demande des ONG qui souhaitaient être exemptées d'autorisation préalable, le gouverneur a fait valoir que seules les réunions dans les locaux des associations pouvaient être

exemptées par un règlement spécial. Les autres réunions publiques, dans des infrastructures hôtelières par exemple, requièrent toujours une autorisation préalable du gouverneur.<sup>8</sup>

En septembre 2007, le Front d'Action Islamique (FAI) a demandé l'autorisation d'organiser une manifestation devant la résidence du Premier ministre pour protester contre la détention continue, et n l'absence de tout procès, de sept de ses membres par le service général de renseignements. Le gouverneur d'Amman a refusé d'accéder à la demande du FAI ; contraignant ainsi les membres du parti à protester dans un espace privé, devant le siège de leur parti.<sup>9</sup> En juillet 2007, le gouverneur adjoint d'Amman a refusé d'autoriser la Société Afaf, dirigée par Abd Allateef Arabiat - qui a été trois fois président du parlement - de tenir une conférence intitulée «La Famille est le Berceau des Valeurs et de l'Identité». D'aucuns estiment que le refus des autorités est lié au passé de Abd Allateef Arabiat, ancien chef du Conseil de la «Shura» du parti d'opposition le Front d'Action Islamique.

**Le 26 octobre 2007, le gouverneur d'Amman a refusé à l'ONG «Le Nouveau Jordanien» (al-Urdun al-Jadid) de tenir un atelier sur le rôle de la société civile dans la surveillance des élections parlementaires jordaniennes. Le gouverneur a modifié sa décision le jour même mais, en raison de la confusion, l'atelier a du être annulé. Hani al-Hourani, le directeur du Nouveau Jordanien, a rapporté que cette situation se répétait pour la quatrième fois en deux mois.**

Le 26 octobre 2007, le gouverneur d'Amman a refusé à l'ONG «Le Nouveau Jordanien» (*al-Urdun al-Jadid*) de tenir un atelier, prévu le lendemain à l'Hôtel International Jérusalem, sur le rôle de la société civile dans la surveillance des élections parlementaires jordaniennes (prévues pour le 20 novembre 2007). Le gouverneur a modifié sa décision le jour même mais, en raison de la confusion, l'atelier a du être annulé. Hani al-Hourani, le directeur du Nouveau Jordanien, a rapporté que cette situation se répétait pour la quatrième fois en deux mois.<sup>10</sup> Par ailleurs, les forces de police ont encerclé les locaux de l'«Association professionnelle» à deux reprises cette année pour empêcher leurs membres d'accomplir les prières pour les célébrations saintes de l'Eid Al-Fitr, le 12 octobre, et de l'Eid Al Adha le 21 décembre 2007.

<sup>4</sup> Human Rights Watch «Shutting Out the Critics», <http://hrw.org/reports/2007/jordan1207/3.htm>

<sup>5</sup> Journal télévisé italien, 2/1/2008

<sup>6</sup> Entretien électronique avec l'écrivain et militant des droits de l'Homme Khalid Qurran, 1/6/2008

<sup>7</sup> La loi sur les rassemblements publics était la loi en vigueur jusqu'au 30 juin 2008

<sup>8</sup> Réponse de Human Rights Watch à la critique du Ministère des Affaires étrangères, 19/2/2008 <http://hrw.org/english/docs/2008/02/19/jordan18117.htm>

<sup>9</sup> Human Rights Watch «Shutting Out the Critics» <http://hrw.org/reports/2007/jordan1207/3.htm>

<sup>10</sup> Ibid.

Le 14 décembre 2007, le Front d'Action Islamique a affirmé que vingt de ses partisans avaient été arrêtés pour avoir piétiné le drapeau du pays durant une manifestation autorisée. Un étudiant universitaire a été arrêté et détenu durant quatorze jours sous l'accusation de «*semer la discorde nationale, inciter le sectarisme et déshonorer le drapeau national*». La Cour de sûreté de l'État a jugé cet étudiant en vertu de la loi sur la prévention du terrorisme qui criminalise les actes de «*perturbations de l'ordre public*» et de «*mise en danger de la sécurité publique*» lors de manifestations pacifiques. La Cour de cassation a jugé cet étudiant non coupable des accusations portées contre lui.<sup>11</sup>

Le 14 mai 2008, le gouverneur d'Amman, Saad Manasir, a rejeté la demande formulée par le Front d'Action Islamique d'organiser des rassemblements publics pour commémorer le sixième anniversaire de la Nakba, «*la catastrophe de l'occupation israélienne de la Palestine et l'expulsion de milliers de Palestiniens*», sans davantage d'explications. Il semblerait que l'interdiction ne visait pas à restreindre les commémorations de la Nakba mais à limiter l'influence du Front d'Action Islamique (FAI).<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Bureau de la démocratie, des droits de l'homme et du travail «*Rapports 2007 par pays sur les pratiques en matière de droits de l'Homme*», 11/3/2008

<sup>12</sup> Suha Philip Ma'ayeh, «*Jordan bars IAF from protesting*» Jordanian Times 14/5/2008





par Jad Yacoub

## RECOMMANDATIONS

*Il est demandé au gouvernement libanais:*

### **1. Concernant la situation politique et le cadre démocratique et des droits de l'Homme**

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

### **2. Concernant la législation et la pratique en matière de liberté d'association**

- de mettre en œuvre la circulaire n°10 (2006), qui facilite la création d'associations;
- de veiller à ce que des personnes qui n'ont pas la citoyenneté libanaise puissent créer des associations;
- de veiller à ce que les groupes de personnes qui n'ont pas la citoyenneté libanaise puissent se constituer en associations
- de veiller à ce que, par l'entremise d'un mécanisme de consultation, les associations puissent prendre part au processus décisionnel en matière de politique d'intérêt public.

## Introduction

### LE CADRE POLITIQUE ET LÉGAL ET LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME

Au Liban, la liberté d'association est garantie par la loi ottomane de 1909, directement inspirée par la loi française sur les associations de 1901. Elle est consacrée par l'article 13 de la Constitution. La loi ottomane, connue pour son aspect libéral, a adopté un système de notification - également appelé un système de déclaration - pour la formation des associations.

Le système libanais de notification est appliqué à toutes les associations, sauf pour ce qui concerne les «associations particulières» régies par des dispositions législatives spécifiques qui nécessitent une autorisation préalable. En dépit de son caractère libéral, la loi libanaise interdit toutefois les «associations secrètes» (associations non déclarées) et donne au gouvernement le pouvoir de refuser d'accueillir la déclaration d'une association et lui réserve la possibilité de dissoudre une association en vertu d'un décret pris en Conseil des ministres.

Au Liban, le caractère libéral de la loi de 1909 n'a pas toujours été bien accueilli par les autorités. En fait, depuis l'indépendance libanaise en 1943, la pratique administrative concernant les associations a été souvent arbitraire, en particulier durant la phase d'après-guerre 1990-2005, au cours de laquelle la pratique administrative a placé un système de contrôle sur la société civile naissante.

Par deux fois, les autorités ont tenté de modifier la loi sur les associations dans un sens beaucoup plus restrictif - les deux tentatives prévoyaient la substitution de la libre création des associations par un régime d'autorisation préalable. Aujourd'hui, les associations libanaises accueillent avec satisfaction la préservation de la loi ottomane de 1909.

En avril 2005, la Syrie s'est retirée du Liban. Dans les mois qui ont suivi, de nouvelles associations sont apparues et plusieurs groupes déjà opérationnels se sont présentés au Ministère de l'Intérieur pour se déclarer.

En mai 2006, sous la pression, et en étroite collaboration avec les organisations de la société civile, le Ministère de l'Intérieur a diffusé la circulaire n° 10/am/2006 qui établit un nouveau mécanisme de notification en vue de faciliter l'obtention du «*llm wa Khabar*» (récépissé). Cependant, au Liban, l'ensemble des dispositions de la loi ne sont nullement respectées par l'administration. La pratique du Ministère de l'Intérieur transforme en effet de facto le régime de déclaration en un régime d'autorisation préalable, classifiant par la même le système de droit libanais dans la catégorie des systèmes de contrôle. Un changement est espéré avec l'arrivée à la tête du Ministère de l'Intérieur d'une personnalité indépendante et qui était jusque là active dans le domaine de la société civile.

Le Liban n'a adopté à ce jour aucune loi anti-terroriste.

## FORMATION DES ASSOCIATIONS

Dans une décision du 18 novembre 2003, le Conseil d'Etat a déclaré que, lors de la réception de la déclaration mentionnée à l'article 6 de la loi de 1909, le «*Ministère de l'Intérieur est tenu de délivrer le llm wa Khabar en retour sans aucun retard et ne jouit d'aucun pouvoir discrétionnaire à cet égard*». Une simple information/déclaration de l'existence de l'association est donc suffisant.

Pourtant, des associations tels que S.O.L.I.D.E. (*Support of Lebanese in Detention and Exile*) et le CLDH (Centre Libanais des Droits Humains), ont attendu respectivement 8 et 16 mois pour recevoir leurs notifications, sachant que S.O.L.I.D.E. est active depuis 1990 et que le CLDH fut établi en 2005.

Dans certains cas, le Ministère de l'Intérieur envoie le dossier de notification de formation de l'association aux services de sécurité qui enquêtent sur les membres fondateurs de l'association. A la lumière de cette enquête, le Ministère de l'Intérieur décide du sort à attribuer au groupe en question. Il est à noter qu'aucun cas similaire n'est été rapporté depuis la mise en place du nouveau gouvernement en début d'été.

On soulignera enfin qu'un non libanais ne peut pas être membre d'une association libanaise.

## VIE DES ASSOCIATIONS

Entre le 1<sup>er</sup> septembre 2007 et le 1<sup>er</sup> septembre 2008, le gouvernement libanais n'est pas intervenu dans l'activité des associations. Ces dernières ont joui des libertés de réunion et d'association.

Aucune association ne fut interdite de participer à des conférences à l'étranger ou à adhérer à un réseau d'organisations régional ou international. Les associations ont également pu librement recevoir des fonds de l'extérieur.

La presse libanaise et internationale s'est récemment intéressée aux activités des ONG, notamment celles travaillant sur les problèmes de disparition forcée et de détention arbitraire (S.O.L.I.D.E. et CLDH), sujets toujours non résolus au Liban. Cependant, suite à l'évocation du sujet des fosses communes (en particulier celle de Halat), les organisations citées ci-dessus ont été accusées par quelques médias de «*politiser*» ce dossier et mener une campagne contre certaines des figures politiques libanaises ayant participé à la guerre en tant que chefs de milices.

Concernant la liberté d'expression, les familles des détenus libanais dans les geôles syriennes, supportées par les associations S.O.L.I.D.E. et CLDH ainsi que quelques représentants de partis politiques, ont manifesté le 21 juillet 2008, sur la route du palais présidentiel lors de la visite du chef de la diplomatie syrienne. La garde républicaine a brutalisé les manifestants à coups de crosse afin de les éloigner du trajet du ministre syrien. Cette pratique a été d'autant plus dénoncée par les associations humanitaires, qu'une telle réaction était inattendue après le retrait de la Syrie en 2005.

**Des associations tels que S.O.L.I.D.E. (Support of Lebanese in Detention and Exile) et le CLDH (Centre Libanais des Droits Humains), ont attendu respectivement 8 et 16 mois pour recevoir leurs notifications d'enregistrement .**





## RECOMMANDATIONS

*Il est demandé au gouvernement libyen :*

### **1. Concernant la situation politique et le cadre démocratique et des droits de l'Homme**

- *d'élaborer une constitution qui respecte les droits fondamentaux et qui serait soumise au peuple libyen lors d'un référendum par scrutin secret;*
- *d'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»;*
- *de se conformer aux conclusions du rapport du Comité des droits de l'Homme qui demande au gouvernement libyen «de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'exercice dans la pratique du droit d'association et de la liberté de rassemblement pacifique.»*

### **2. Concernant la législation et la pratique en matière de liberté d'association**

- *d'élaborer démocratiquement une loi qui intègre les normes internationales sur la liberté d'association;*
- *de mettre fin à l'ingérence arbitraire des autorités, en particulier les comités de la Révolution, dans les affaires internes des associations, que cette ingérence soit directe ou qu'elle s'effectue par le biais de procédures judiciaires;*
- *de libérer tous les défenseurs des droits de l'Homme et les membres d'association qui seraient détenus arbitrairement. Dans les cas où les chefs d'accusation sont maintenus, veiller à ce que les intéressés aient droit dans la pratique à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial;*
- *en conformité avec la déclaration des Nations Unies sur la protection des défenseurs des droits de l'Homme, de mettre fin aux menaces et pratiques d'intimidation et de harcèlement auxquels sont victimes les défenseurs des droits de l'Homme et traduire les auteurs de ces actes devant la justice.*

## Introduction

### LE CADRE POLITIQUE ET LÉGAL ET LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME

La Libye est dirigée depuis 40 ans par le gouvernement non élu du Colonel Kadhafi, qui a aboli la Constitution (premier acte en tant que Président), le 1<sup>er</sup> septembre 1969. Depuis lors, le pays a suivi un chemin totalitaire qui impose des restrictions sévères en matière de jouissance des droits de l'Homme les plus élémentaires. La Libye n'a pas de constitution, ni de parlement, ni aucune institution élue. Il n'y a pas de séparation de pouvoirs ni de garanties judiciaires. Le pays est gouverné par un système unique de parti unique, le Système du Comité Révolutionnaire,

qui confond intentionnellement les intérêts du parti avec ceux de l'État et les organes du Parti avec les institutions de l'État. L'État est le parti et le parti est le président Kadhafi. Le système, appelé «Jamahiriya» est structuré de façon à concentrer le pouvoir entre très peu de mains ; et tous les pouvoirs reviennent, en fin de compte, au Président Kadhafi. La structure politico-juridique est telle que tous les pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire sont détenus par le Président Kadhafi qui ne doit répondre de ses actes ni devant le public ni devant aucune autre institution.

Le système «Jamahiriya» rejette le principe même d'élection, répudie le principe de la représentation parlementaire et

condamne le pluralisme. Les partis politiques, les syndicats indépendants et les ONG indépendantes sont interdits en Libye (Loi n° 71 de 1972). Le dénommé «Congrès Général du Peuple» (CGP), qui est habituellement, et de façon erronée, supposé être un corps législatif n'a rien d'un Parlement puisqu'il n'est pas élu et n'a pas le pouvoir d'édicter des lois. Le pouvoir de suspendre ou de juger l'action du Président, inhérent aux fonctions de contrôle des parlements, n'existe pas en Libye et il n'existe pas non plus d'immunité pour une autre personne que le Président qui a le pouvoir de dissoudre le CGP, de démettre de leurs fonctions certains ou tous ses membres, à l'image de tout parti totalitaire. Il n'y a pas de vote au sein du CGP. Le «Politburo» est intentionnellement confondu en Libye avec le «Secrétariat du CGP» qui jouit de pouvoirs non contrôlés et illimités.<sup>1</sup>

***Il n'existe pas de société civile au sens admis par la communauté internationale.***

En Libye, il n'existe pas de société civile au sens admis par la communauté internationale. En Libye, toutes les organisations sont autorisées et entièrement contrôlées par l'État : des organisations des scouts à la Fondation Qaddafi, en passant par

le Comité des droits de l'Homme dans l'ère de la Jamahiriya. Toutes les organisations sont créées et financées par l'Etat,

Elles ont toutes, à côté de leur mission principale, un rôle sécuritaire à assumer et présentent régulièrement des rapports aux agences de sécurité concernées. En Libye, la sécurité du régime passe en premier et tout le reste en est tributaire. Le droit à la liberté d'association n'est pas seulement inexistant, il peut également être la source de violentes réactions pour ceux qui tentent de l'exercer. Tous ceux qui ont essayé d'exercer cette liberté fondamentale ont appris à leurs dépens que le gouvernement était inflexible dans ce domaine.

## CADRE JURIDIQUE

La Libye a ratifié le Pacte International relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) le 15 mai 1977. La Libye est donc légalement tenue de respecter l'article 22 du PIDCP qui protège la liberté d'association.

Malgré sa ratification, la Libye a montré année après année, non seulement une indifférence totale pour l'article 22 du Pacte, mais également un réel mépris tant pour sa lettre et son esprit. La Libye est probablement le seul pays au monde qui ne permet aucune marge au droit à la liberté d'association. Toute tentative d'exercer ce droit, intimement lié au droit à la liberté d'expression, est sévèrement punie et réprimée de la façon la plus violente. Au début du mois de juin 2008, un tribunal de Tripoli a condamné 11 Libyens qui avaient déclaré leur intention d'organiser le 17 février 2007 une manifestation (sit-in) sur la place des Martyrs de Tripoli pour protester contre la violation permanente des droits de l'Homme les plus fondamentaux. Ces onze «aspirants» manifestants ont été arrêtés avant même la date du sit-in et ont été emprisonnés le 14 février 2007. Ils ont été condamnés le 12 juin 2008 à des lourdes peines allant de six à vingt-cinq ans de prison ferme. La principale accusation portée contre eux était celle de «tentative d'établir un parti politique», le crime le plus inacceptable pour le gouvernement libyen.

## RESTRICTIONS À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

Des milliers de libyens ont été soit assassinés, soit emprisonnés pour de longues années, soit devenus réfugiés politiques. Leur seul «crime» a été, comme dans le cas susmentionné des 11 Libyens, leur tentative d'exercer individuellement, leur droit à la liberté d'association ou d'expression. Toute tentative de former ou d'appartenir à une association politique, syndicale, étudiante... non autorisée est pour le gouvernement, le crime ultime. Il s'agit d'un crime qui ne peut pas être gracié et que le système de sécurité réprime avec la sévérité la plus totale. Cela explique les excessives condamnations de vingt-cinq ans de «réclusion criminelle» pour trois individus qui ont simplement déclaré leur intention de protester contre les violations de leur droit à la liberté d'expression et à la liberté d'association commises par le gouvernement. Dans d'autres circonstances, le journaliste Dhaif Alghazal a été assassiné, le 26 mai 2006, pour avoir osé défendre le droit à la liberté d'association sur Internet. Le 28 juin 2008, M. Al-Mansoury a été kidnappé, de la même façon que le journaliste Alghazal, torturé durant un jour entier, puis jeté sur une autoroute. Ses tortionnaires lui ont dit sans ménagement qu'ils le tortureraient pour envoyer un message à tous ceux qui, comme lui, essayent d'ouvrir une brèche de liberté dans le mur imperméable du totalitarisme.

<sup>1</sup> Le système «Jamahiriya» a été créé dans le but de s'assurer que chacun des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont entièrement contrôlés par le Colonel Kadhafi. Le système repose sur deux piliers principaux: la non-représentation et la non-élection. En fait, à partir du moment où le système refuse la représentation, il est inévitable que le corollaire de la représentation, à savoir des élections libres et justes, organisées de manière régulière, à bulletin secret, soit également refusé. Le système entier repose sur ces deux préceptes. En Libye aujourd'hui, il n'existe pas une seule institution ou organisation, un seul syndicat ou toute autre entité publique ou privée qui fonctionne sur le concept d'élection, de représentation et de responsabilité. En Libye, la représentation et les élections sont, par principe, considérées comme une fraude (*attamtheel tadjeel*) à la démocratie puisque l'élection produira dans tous les cas une majorité et une minorité. Cela est inacceptable pour le système de Jamahiriya, qui prétend que la minorité sera opprimée par la majorité et n'aura pas de mot à dire dans la conduite des affaires de la nation. C'est pourquoi le système de Jamahiriya refuse la démocratie représentative et les élections libres et justes en y opposant le système de Jamahiriya qui est supposé permettre à tous d'avoir l'opportunité d'exercer le pouvoir de manière collective et démocratique sans qu'il y ait une majorité et une minorité.

**Le 28 juin 2008, M. Al-Mansoury a été kidnappé, de la même façon que le journaliste Alghazal, torturé durant un jour entier, puis jeté sur une autoroute.**

Il est important de noter que M. Al-Mansoury était extrêmement impliqué dans le mouvement qui, sous l'impulsion du fils du Colonel Kadhafi, Seif El-Islam, a mis en œuvre des initiatives timides - quoique intéressantes dans le contexte Libyen - pour établir, avec d'autres « fondateurs », une organisation de droits de l'Homme - Organisations El Adel de Droits de l'Homme - sous l'égide de Seif El Islam, semi-indépendante du gouvernement. Ce projet était d'une certaine manière reconnu par les autorités et M. Al-Mansoury avait annoncé le 5 juin que le gouvernement avait finalement reconnu l'organisation nouvellement créée. De même, M. Al-Mansoury avait annoncé que le gouvernement avait autorisé l'ouverture du Centre pour la Démocratie, une tentative supplémentaire d'ouvrir encore un peu la marge très étroite de liberté d'expression et de liberté d'assemblée en Libye. M. Al-Mansoury a joué un rôle majeur dans ces deux projets puisqu'il était un membre du Comité constitutif de l'organisation Adel et le président du Comité constitutif du Centre pour la Démocratie.

Le 5 juin 2008, M. Al-Mansoury a tenu une conférence de presse au cours de laquelle il a officiellement déclaré que le gouvernement avait accepté et autorisé l'organisation «Adel» et le Centre pour la Démocratie. Il avait même distribué une lettre dûment signée par le gouvernement à cet effet. Cependant, quelques heures après, un membre du gouvernement a déclaré que rien n'avait été autorisé et que les consultations entre ses membres étaient toujours en cours. Au même moment, les «Comités Révolutionnaires», la branche armée du régime, ont menacé de «recourir à la Kalashnikov» pour protéger l'Autorité du peuple et sa consolidation. De manière simplifiée, cela signifie que personne dans le système «Jamahiriya» ne sera autorisé à former ou à rejoindre des organisations qui ne sont pas entièrement sous le contrôle de l'appareil de sécurité des «comités révolutionnaires», une institution de type milice qui joue le rôle de gardien du régime.





par M. Youssef El Bouhairi et M<sup>me</sup> Awatif Laghrissi

## RECOMMANDATIONS

*Il est demandé au gouvernement marocain :*

### **1. Concernant la situation politique et le cadre démocratique et des droits de l'Homme**

- de prendre en compte le fait que pénaliser les propos considérés être des atteintes à la réputation du roi ou à l'intégrité territoriale est contraire à l'esprit des normes internationales relatives aux droits de l'Homme;
- de mettre fin à l'impunité d'abus des agents des forces de l'ordre en menant des enquêtes impartiales et approfondies sur les allégations de tels abus;

### **2. Concernant la législation et la pratique en matière de liberté d'association**

- de veiller à ce que soient strictement appliquée la législation existante visant à faire respecter la liberté d'association;
- de respecter la procédure administrative prévue pour la création et l'enregistrement des associations; d'appliquer strictement les dispositions relatives à la procédure de déclaration, selon lesquelles les autorités administratives doivent délivrer sur le champ un récépissé provisoire (article 5, alinéa 1);
- de veiller à ce que les associations ne puissent être dissoutes et leurs décisions annulées que par un jugement définitif des tribunaux une fois que tous les recours ont été épuisés;
- d'appliquer les dispositions de la Loi de 2002 qui autorise les associations à recevoir des dons sur simple déclaration;
- de lever l'interdiction faite à certains fonctionnaires de se syndiquer (décret du 5/02/1958, modifié en 1966), qui est contraire aux dispositions de la Loi sur les associations qui n'énonce pas de restrictions au droit de devenir membre d'une association.

## Introduction

### LE CADRE POLITIQUE ET LÉGAL ET LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME

Le Maroc vit actuellement une phase de mutation importante, à travers le processus de réformes institutionnelles et législatives engagé pour la promotion et la protection des droits de l'Homme. Cette évolution positive s'est traduite par la réforme du Code de la famille, du Code de la procédure pénale, du Code de libération de l'espace audio-visuel, du Code de l'incrimination de la torture et du Code de la nationalité. Cependant, le champ des libertés

publiques, notamment les libertés d'expression, d'association et de réunion, reste soumis à certaines restrictions qui réduisent la garantie de leur exercice.

Le Maroc est doté de garanties constitutionnelles qui proclament les droits et libertés des citoyens. Le préambule de la Constitution de 1996 affirme l'attachement du Maroc aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus, tandis que l'article 9 garantit aux citoyens la liberté de circuler et de s'établir dans toutes les parties du territoire, la liberté d'opinion, d'expression,

la liberté de réunion, la liberté d'association et d'adhésion à toute association syndicale et politique. Il ne peut être apporté de limitation à l'exercice de ces libertés que par la loi.

Aussi, le Maroc dispose, en matière de liberté d'association, d'un arsenal législatif régié par le dahir<sup>1</sup> n° 1-58-376 relatif au droit d'association ainsi que par deux autres dahirs : celui n° 1-58-377 relatif aux rassemblements publics et celui n° 1-58-378 formant Code de la presse, publiés en 1958 sous le nom de

Code des libertés publiques. Le dahir de 1958 relatif au droit d'association a été amendé en 1973, puis modifié et complété en 2002.

- Le dahir de 1958 a repris de la loi française de 1901 le principe de la libre constitution des associations, en subordonnant l'exercice de leur pleine capacité juridique à l'accomplissement des formalités de déclaration auprès du parquet et de l'autorité locale relevant du Ministère de l'Intérieur (articles 1, 2, 3). Selon l'article 2 du dahir de 1958, les associations de personnes peuvent se former librement, sans autorisation, sous réserve de respecter les dispositions de l'article 5 selon lequel, toute association devra faire l'objet d'une déclaration préalable.
- Le premier amendement résulte du dahir portant loi n° 1-73-283 du 10 avril 1973. Ce texte est plus restrictif à l'égard des associations. Il introduit l'obligation d'autorisation préalable lors de la formation de toute association et autorise notamment la suspension ou la dissolution administratives des associations. Il accroît également les sanctions prévues par la législation pénale en cas de violation des obligations prescrites par la loi aux associations.<sup>2</sup>
- La réforme de 2002, qui résulte de la loi n° 75-00 promulguée le 23 juillet 2002, revient sur la sévérité contenue dans le dahir de 1973. Désormais, la dissolution d'une association ne peut intervenir que par la voie judiciaire. De plus, la nouvelle loi simplifie les formalités de déclaration des associations<sup>3</sup> et apporte quelques modifications concernant la procédure de reconnaissance d'utilité publique et permet la reconnaissance aux associations - à l'exclusion des partis politiques - du droit de bénéficier des aides d'une partie étrangère, publique ou privée ainsi que du secteur privé (article 6).

Selon la législation actuelle, la dissolution peut être prononcée par un tribunal si l'association poursuit un objet illicite, contraire

aux lois ou aux bonnes mœurs, fait appel à la discrimination ou a pour but de porter atteinte à la religion islamique, à l'intégrité du territoire national ou au régime monarchique. En pratique, cependant, la loi n'est pas toujours respectée. S'agissant de la

procédure de constitution d'une association, bien que celle-ci ne soit pas soumise à une autorisation mais à une simple déclaration, l'administration refuse régulièrement, malgré les dispositions de la loi, de délivrer le récépissé de cette déclaration à certaines associations.

*L'année 2008 a été caractérisée par de nombreuses restrictions, essentiellement motivées par un souci sécuritaire, qui révèlent un recours disproportionné à la force pour disperser des manifestations et sit-in notamment, attestant que les acquis en matière de droits de l'Homme restent «fragiles».*

## FORMATION ET DISSOLUTION DES ASSOCIATIONS

Si l'article 9 de la Constitution marocaine de 1996 reconnaît la liberté d'association, il précise cependant que celle-ci peut être limitée par la loi. Dans ce contexte, la question est de savoir si ces limitations sont en conformité avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ratifié par le Maroc, le 3 mai 1979.

Les amendements apportés en 1973, suite aux troubles politiques qu'a connus le pays, ont exigé des groupes qu'ils fassent une déclaration auprès des autorités locales et du procureur du Roi pour la constitution de toute association. La pratique a montré que les autorités refusaient pour certains groupes la remise du récépissé, transformant de la sorte la procédure de déclaration en une procédure d'autorisation préalable à la constitution de l'association.

La loi de 2002 a apporté des amendements à la procédure de constitution des associations afin de remédier à la pratique qui s'était peu à peu développée. Le texte amendé exige de l'administration qu'elle délivre un récépissé provisoire constatant le dépôt des documents requis par la loi, dans l'attente d'un récépissé définitif qui doit être remis aux intéressés dans un délai de soixante jours après la déclaration ; en cas de non réponse de l'administration, l'association acquiert la personnalité juridique et peut exercer ses activités telles qu'elles sont prévues dans ses statuts. De plus, la loi de 2002 a autorisé les responsables de l'association à confier à un huissier de justice la mission de déposer la déclaration de constitution de l'association.

<sup>1</sup> Décret royal

<sup>2</sup> En cas de non-respect de cette obligation, ses fondateurs s'exposaient à une peine allant jusqu'à deux ans d'emprisonnement et à une amende de 10.000 à 50.000 dirhams. La suspension ou la dissolution d'une association pouvait être décidée unilatéralement, sous la forme de décret, pris par le gouvernement.

<sup>3</sup> La loi prévoit une déclaration unique auprès des responsables de l'administration territoriale qui adressent une copie des documents requis au procureur du Roi. Par ailleurs, conformément à la Convention des Nations unies contre la discrimination raciale, ratifiée par le Maroc en 1969, la nouvelle loi prévoit que «toute association qui fait appel à la discrimination est nulle» (article 3).

Cependant, la pratique administrative n'a pas changé, les autorités locales continuent de refuser la délivrance du récépissé provisoire à certaines associations ou à l'huissier de justice. Dans certains cas, les autorités ne demandent pas seulement les pièces prévues par la législation, mais exigent en outre l'accomplissement d'autres formalités (carte nationale, photos des membres du bureau...), qui ne sont pourtant pas prévues par la législation.

L'administration refuse ou diffère la délivrance du récépissé pour certaines associations sur la base de motifs de sécurité publique, de lutte contre le terrorisme ou encore de respect de l'intégrité territoriale. A titre d'exemple, l'association nationale des diplômés chômeurs au Maroc, l'Organisation Justice et Charité (*al adl wa al ihsan*), le mouvement pour la nation ou l'Instance nationale pour l'indépendance de la justice n'ont pas obtenu leurs récépissés. Le réseau Amazigh pour la citoyenneté, créé en juillet 2002, n'a obtenu son récépissé que le 16 juin 2006.

La loi de 2002 confie la prérogative de dissolution d'une association au pouvoir judiciaire, et autorise la justice à ordonner, à titre de mesure conservatoire, la fermeture des locaux de l'association et l'interdiction de toute réunion des membres de l'association avant de décider de sa dissolution. La décision judiciaire qui fixe les modalités de la dissolution peut faire l'objet de recours. Une sanction pénale et une amende de 10.000 à 20.000 dirhams (soit environ 900 à 1800 euros) sont encourues pour toute personne qui reconstituerait illégalement l'association dissoute ou suspendue ou qui favoriserait la réunion de ses membres.

Dans ces conditions, toute la difficulté réside dans les multiples interprétations et l'ambiguïté qui peuvent être données à «atteinte» à la religion islamique, à l'intégrité du territoire national, ou au régime monarchique qui justifie la dissolution d'une association<sup>4</sup>. Dans la mesure où la justice ne dispose pas encore de sa pleine indépendance et souffre encore de plusieurs dysfonctionnements<sup>5</sup>, cette notion peut être utilisée par les autorités pour limiter les activités de certaines associations.

## VIE DES ASSOCIATIONS

L'année 2008 a été caractérisée par de nombreuses restrictions, essentiellement motivées par un souci sécuritaire, qui révèlent un recours disproportionné à la force pour disperser des manifestations et sit-in notamment, attestant que les acquis en matière de droits de l'Homme restent «fragiles».

**Le 7 juin 2008, les forces de l'ordre ont violemment dispersé une manifestation de plusieurs associations à Sidi Ifni (sud du Maroc), organisée à l'initiative d'une association de diplômés chômeurs, qui a fait de nombreux blessés.**

### Restrictions à la liberté de réunion

Au cours de l'année 2008, la police a recouru à la force contre les manifestations organisées par les associations de diplômés chômeurs devant le parlement marocain à Rabat, qui revendiquent le droit au travail et surtout l'accès à la fonction publique. Le Président de l'Association Nationale des Diplômés Chômeurs a été arrêté le 1<sup>er</sup> mai. Il a été libéré puis arrêté de nouveau le 3 mai, avec quatre autres militants. Les cinq militants ont été reconnus coupables «d'atteinte aux valeurs sacrées» suite à la manifestation. Le 22 mai, ils ont été accusés d'«insulte à la monarchie» et condamnés à trois ans de prison et soumis à une amende de 10.000 dirhams (soit environ 900 €).

### Poursuites judiciaires à l'encontre de membres d'associations

Le 7 juin 2008, les forces de l'ordre ont violemment dispersé une manifestation de plusieurs associations à Sidi Ifni (sud du Maroc), organisée à l'initiative d'une association de diplômés chômeurs, qui a fait de nombreux blessés. D'après les témoignages, des acteurs associatifs, auraient été immédiatement interpellés et les protestations de la population violemment réprimées. Le responsable d'une organisation des droits de l'Homme à Sidi Ifni, Ibrahim Sebaa El Layl, a été arrêté, quelques heures après une conférence de presse, organisée par le Centre marocain des droits humains, sur les violences à Sidi Ifni. Le 13 juin 2008, Sebaa El Layl a été accusé avec le directeur du bureau de Rabat de la chaîne TV Al Jazira, Hassan Rachidi, pour «diffusion d'une fausse information et complicité». Une commission parlementaire s'est constituée pour faire la lumière sur les affrontements. Elle devait rendre son rapport en juillet 2008, mais des retards étaient déjà signalés en août.

Suite aux manifestations du 14 mai 2008, en lien avec des cas d'intoxication au restaurant de la cité universitaire de Marrakech, les forces de l'ordre sont intervenues brutalement pour disperser les manifestants, membres de l'UNEM. Plusieurs étudiants ont été incarcérés pour atteinte à l'ordre public, altération des biens publics et constitution d'une bande criminelle. En août,

<sup>4</sup> L'article 3 du dahir de 1958 amendé prévoit la dissolution de l'association si celle-ci est fondée «sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs ou qui a pour but de porter atteinte à la religion islamique, à l'intégrité du territoire national, au régime monarchique ou de faire appel à la discrimination».

<sup>5</sup> Ainsi, le pouvoir exécutif représenté par le ministre de la Justice préside également le Conseil de la magistrature.

ils étaient en grève de la faim dans la prison de Marrakech en attendant leur procès.<sup>6</sup>

Plusieurs procès ont été intentés contre les défenseurs des droits humains et des syndicalistes au cours de ces deux dernières années. Le 1er mai, les forces de sécurité ont arrêté sept membres de l'AMDH, accusés d'avoir scandé des slogans anti-monarchiques lors d'une manifestation de la Journée Internationale des Travailleurs. Ils ont été jugés et reconnus coupables «d'atteinte aux valeurs sacrées» et ont été condamnés à des peines allant de un à trois ans de prison. Les manifestations de protestation qui ont suivi ces arrestations ont été dispersées par la police, parfois de manière violente, telle lors de la manifestation du 26 mai 2007 organisée par la Fédération démocratique du travail et de l'Union générale des travailleurs à Rabat.

### **L'interdiction de création d'association avec des particularités linguistiques ou religieuses**

Les autorités marocaines refusent d'enregistrer les associations amazighs telles que IZ'URAN à Lakhssass et IMAL à Masst (région de Tiznit). Le gouvernement a déclaré illégal le Parti Démocratique Amazigh Marocain pour violation de l'article 4 de la loi sur les partis politiques selon lequel *«est nul et de nul effet toute constitution de parti politique fondée sur une cause ou en vu d'un objet contraire à la constitution ou sur une base linguistique ou ethnique»*.

Plusieurs membres de l'organisation Al al Wa al Ihsan auraient été interrogés par la police au cours de l'année 2008 et auraient été inculpés d'appartenance à une organisation interdite. A l'occasion de la campagne nationale d'information de 2007 intitulée «Journées portes ouvertes», plusieurs membres de l'organisation, dont des femmes, ont été arrêtés et interrogés par la police. Ils ont été accusés d'appartenir à une organisation interdite et d'avoir participé à des rassemblements non autorisés. Certains ont été condamnés à des peines de prison. Des mesures administratives et judiciaires se sont généralisées contre les membres de cette organisation présentée, comme interdite par les autorités, alors même qu'elle a effectué les démarches prévues par la loi pour être agréée et qu'elle a été déclarée légale à l'issue de plusieurs procédures.

### **Le contrôle de la liberté d'association des Magistrats**

La Loi du 11 novembre 1974 sur le statut de la magistrature interdit expressément aux magistrats, quelque soit leur statut, de constituer des syndicats ou d'y adhérer. Leur liberté d'association, en revanche, n'est pas formellement prohibée, mais elle n'est tolérée que sous le contrôle étroit du pouvoir politique. Ainsi, la seule association de juges à laquelle les magistrats marocains peuvent actuellement adhérer est l'Amicale Hassanienne des juges, créée en 1995 et qui a plus l'image, si ce n'est le caractère, d'une association de fonctionnaires sous tutelle plutôt que celle d'une association de juges prise en main et dirigée par les intéressés eux même. Les juges marocains ne peuvent pas, par exemple, adhérer à des associations de juristes ou de défense de l'indépendance de la magistrature.

<sup>6</sup> Les noms des étudiants détenus sont : Zahra Boudkour, Alae Darbali, Morad Chouini, Othmane Chouini, Youssef Machdoufi, Mohamed Jamili, Mohamed El arbijadi, Khalid Miftah, Jalal al Qotbi, Abdalah Rachdi, Youssef Alaoui, Hafid Hafidi, Mansour Dridou, Redouane Zoubairi, Hicham Idrissi, Mohamed el Idrissi, Nacer Lahssain.

## RECOMMANDATIONS

*Il est demandé au gouvernement syrien :*

### **1. Concernant la situation politique et le cadre démocratique et des droits de l'Homme**

- de mettre fin à l'état d'urgence, en vigueur depuis 1963, qui sert de fondement aux autorités pour restreindre arbitrairement la liberté d'association et la liberté de réunion pacifique.

### **2. Concernant la législation en matière de liberté d'association**

- d'abroger la loi de 1958 sur les associations et les sociétés privées (Loi no 93);
- d'élaborer une loi qui intègre les normes internationales relatives à la liberté d'association, en particulier en veillant à ce que:
  - une association puisse être créée sur simple déclaration sans la nécessité d'obtenir l'agrément préalable des autorités;
  - soit abrogé l'obligation d'aviser les autorités de la tenue d'une réunion et de transmettre le procès-verbal de celle-ci au Ministère des affaires sociales et du travail, et de permettre aux organisations de mener leurs activités sans ingérence des autorités;
  - le Ministère des affaires sociales et du travail ne soit plus habilité à dissoudre les associations, à révoquer les administrateurs et à désigner des conseils d'administration temporaires;
  - les associations ne puissent être dissoutes et leurs décisions annulées que par un jugement définitif des tribunaux une fois que tous les recours ont été épuisés.

### **3. Concernant la pratique en matière de liberté d'association**

- de mettre fin à la surveillance policière et aux mesures d'intimidation dont sont victimes les membres des associations. L'État doit garantir aux membres des ONG le droit à la vie privée et interdire et sanctionner toute ingérence dans leur correspondance et leurs communications.
- en particulier, de mettre fin aux procédures judiciaires intentées devant la cour pénale de Damas contre un certain nombre de personnalités, à savoir, Ahmad Tohme, Jaber al-Shoufi, Akram al Bunni, Fida al-Hurani, Ali al-Abdullah, Walid Bunni, Yasser Tayser Aleiti, Fayez Sarah, Mohammed Haj Darwish, Riad Self, Talal Abu Dan et Marwan al-Esh, et les remettre en liberté immédiatement et sans condition. En apposant leur signature à la Déclaration de Damas et en participant à la mise sur pied du Conseil national de la Déclaration de Damas pour le changement démocratique national, ils n'ont fait qu'exercer pacifiquement leurs droits fondamentaux garantis par la Constitution syrienne et le droit international.

## Introduction

### LE CADRE POLITIQUE ET LÉGAL ET LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME

L'état d'urgence et la loi martiale, qui furent imposés en application de l'Ordonnance Militaire n°2 du Conseil National de la Révolution du 8 mars 1963, sont toujours en application.

Cette Ordonnance a conféré aux forces de l'ordre et aux autorités administratives des pouvoirs étendus, allant au-delà des frontières de leurs pouvoirs d'origine, ce qui a donné lieu à de larges restrictions sur les libertés individuelles, dont la liberté d'association.

De nombreuses lois tirent leur origine de cette ordonnance, telles la loi sur la résistance aux objectifs de la Révolution, mise en œuvre par le Décret législatif n° 6 du 7 janvier 1965 ou la loi relative à la création de tribunaux militaires, mise en application par le Décret législatif n° 109 du 17 août 1968 - qui est une loi d'exception - ou encore la loi portant création du département de la sécurité de l'État, mise en application par le Décret législatif n° 14 du 15 janvier 1969 qui a créé les départements de la sécurité et du renseignement, dont les pouvoirs se chevauchent et s'entrecroisent.

A ce jour, la loi n° 93 sur les associations et les institutions privées de 1958 est la loi qui réglemente les associations. Le Ministère des Affaires sociales et du travail dispose du droit de contester les décisions de l'assemblée générale de l'association et de remplacer son conseil d'administration. Il peut également imposer un certain nombre de restrictions sur les activités des associations. En 2007-2008, le gouvernement n'a effectué aucune modification législative, malgré les promesses du Ministère des Affaires sociales et du travail de modifier les dispositions en vigueur.

Du fait de ses barrières à la fois juridique et politiques qui empêchent l'établissement d'associations et d'organisations civiques avec des objectifs divers, la Syrie est presque le pays le plus pauvre du Moyen Orient eu égard au nombre d'associations. En 1990, le nombre total des organisations sociales, culturelles, scientifiques, éducatives, religieuses et caritatives n'excédait pas le nombre de 504 dans l'ensemble du pays. Le nombre d'ONG enregistrées auprès du Ministère des Affaires sociales et du travail a augmenté depuis de 40% portant le nombre d'associations à 1300 en 2001 (parmi celles-ci, 217 sont enregistrées à Damas).

## FORMATION DES ASSOCIATIONS

La Constitution autorise les associations privées, mais elle confère également au gouvernement le droit de limiter leurs activités. En pratique, le gouvernement restreint la liberté d'association. Les associations privées doivent s'enregistrer auprès des autorités, mais les demandes d'enregistrement sont généralement refusées ou n'obtiennent pas de réponse, vraisemblablement pour des raisons politiques. Le gouvernement a par ailleurs accordé l'enregistrement à certains groupes qui n'étaient pas engagés dans la sphère politique ou dans d'autres activités considérées comme sensibles.

Au cours des sept dernières années, le Ministère des Affaires sociales a systématiquement refusé de délivrer une autorisation d'exercer aux groupes de défense des droits de l'Homme. Les neuf organisations des droits de l'Homme les plus connus ont dès lors été contraintes d'agir illégalement sous la menace constante d'être poursuivis et emprisonnés. De plus, l'article 288 du code pénal syrien dispose que toute personne qui, «sans l'autorisation de gouvernement, devient membre d'une organisation politique ou social à caractère international» encourt une peine allant jusqu'à trois ans d'emprisonnement. Ainsi, l'Organisation Nationale pour

les Droits de l'Homme en Syrie (ONDH-S), qui avait soumis une demande d'enregistrement auprès du Ministère des Affaires sociales et du travail le 4 avril

### *Tout au long de l'année, des actes de harcèlement de militants locaux des droits de l'Homme ont été rapportés.*

2006, a été notifiée par décret du refus (sans motivation) de son enregistrement le 30 août 2006. L'organisation a fait appel de cette décision le 27 décembre 2006. L'affaire n'était toujours pas résolue en 2007, étant entendu que le Ministère ait demandé cinq rapports consécutifs à la cour pour conclure. Le 29 juillet 2008, le tribunal administratif a reporté l'affaire au 28 octobre 2008 afin d'entendre la réponse du Ministère des Affaires sociales et du travail.

Le 17 juin 2007, la Cour de sûreté de l'État a condamné Omar Ali Abdullah, le fils de l'écrivain et militant Ali Abdullah, à cinq ans d'emprisonnement pour ses liens avec un groupe étudiant pro-démocratique. La CSE a également condamné Tarek Ghorani et Maher Ibrahim à sept ans d'emprisonnement et Ayham Saqr, Alam Fakhour, et Diab Sirieyeh à cinq ans de prison pour leur participation à ce mouvement.

Ces lois et ces pratiques ont rendu la communauté des défenseurs des droits de l'Homme extrêmement vulnérable et isolée en Syrie. En comparaison avec d'autres groupes de défense des droits de l'Homme au Moyen Orient, ces militants ont peu de liens avec les groupes ou les réseaux internationaux.

## VIE DES ASSOCIATIONS

### La liberté de réunion

La Constitution syrienne prévoit le droit de réunion. Toutefois, les dispositions de la Loi d'urgence ont supplanté ce droit qui ne peut s'exercer en pratique. Une autorisation du Ministère de l'Intérieur est requise pour toute manifestation ou pour tout rassemblement de plus de trois personnes. Tout au long de l'année dernière, le gouvernement a régulièrement interdit ou

interrompu les réunions de militants des droits de l'Homme ou de la société civile.

Le gouvernement exige des forums politiques et des groupes de discussion qui souhaitent tenir une conférence ou un séminaire qu'ils obtiennent une autorisation préalable avant de soumettre une liste des participants. Malgré ces restrictions, plusieurs groupes de défense des droits de l'Homme et de la société civile dans son ensemble ont tenus des réunions cette année sans s'être enregistrés auprès du gouvernement ou sans avoir obtenu d'autorisation préalable. Dans plusieurs cas, le gouvernement a pris des mesures pour interrompre de tels rassemblements ou pour empêcher qu'ils aient lieu.

Ainsi, le 2 juin 2007, les forces de l'ordre ont empêché une réunion de l'Association des Droits de l'Homme de Syrie, qui devait avoir lieu dans les bureaux du célèbre avocat des droits de l'Homme Haithem al-Maleh.

Le 10 mars 2007, un groupe de militants de la société civile, dont Riad Seif, Hind Labwani, Suheir Atassi, ainsi que trente-quatre autres participants, a tenté d'organiser une manifestation à Damas pour protester contre le quarante-quatrième anniversaire de la loi d'urgence. Avant même que la manifestation ne puisse être organisée, les forces de l'ordre ont arrêté tous les militants, les ont conduit hors de la ville et les ont laissé sur une autoroute. Le gouvernement ne les a pas poursuivis.

Le 2 novembre 2007, les forces de l'ordre ont tiré et lancé du gaz lacrymogène pour disperser des milliers de manifestants à Qamishli, qui s'étaient mobilisés contre la possible incursion turque dans le nord de l'Irak. Selon des organisations de défense des droits de l'Homme, une personne est morte, quatre autres ont été blessées et des douzaines de personnes ont été arrêtées par les forces de l'ordre.

Le 17 décembre 2007, trois partis d'opposition kurdes (Yekiti, Azadi, et Future) ont organisé une manifestation regroupant

**Le 9 décembre 2007, en réponse à une réunion organisée par l'Initiative de la Déclaration de Damas pour un changement national démocratique le 1er décembre 2007. Les forces de l'ordre de l'État syrien ont lancé une série d'arrestations touchant plus de quarante militants dans diverses villes de Syrie.**

environ deux cents personnes devant la Cour de sûreté de l'État pour célébrer la Journée Internationale des Droits de l'Homme et protester contre la détention de cinq membres du parti Yekiti. Les forces de l'ordre ont arrêté tous les manifestants, les ont conduit hors de la ville et les ont laissés sur une autoroute.

Le 17 mai 2008, quelques vingt citoyens syriens ont été arrêtés par les forces de l'ordre dans la ville de Der elzor, au cours d'une manifestation contre le coût élevé de la vie dans un village situé «Sugaer jazera» à environ vingt kilomètres de Der elzor.

Le 9 décembre 2007, en réponse à une réunion organisée par l'Initiative de la Déclaration de Damas pour un changement national démocratique le 1<sup>er</sup> décembre 2007, laquelle avait rassemblé une large coalition de militants pour la réforme politique appelant à l'établissement d'un système démocratique qui respecte les droits des citoyens, garantit les libertés d'expression et d'association, les forces de l'ordre de l'État syrien ont lancé une série d'arrestations touchant plus de quarante militants dans diverses villes de Syrie. Ces arrestations étaient en violation directe avec le droit des militants aux libertés d'assemblée et d'association.

Cette réunion a rassemblé cent soixante-trois personnes à Damas et s'est achevée par la création du Conseil National de la Déclaration de Damas, un mouvement collectif composé de groupes d'opposition pro-démocratiques, qui rassemble des militants politiques ainsi que des défenseurs des droits de l'Homme. Les arrestations ont visé tous les participants à cette réunion. Ceux qui ont été élus au Conseil de la Déclaration de Damas ont été gardés en détention puis poursuivis le 28 janvier 2008 pour avoir violé les dispositions du code pénal syrien, à savoir les articles 285 («*affaiblissant du sentiment d'appartenance nationale*»), 286 («*propagation de fausses informations ou affaiblissant du sentiment d'appartenance nationale*»), 307 («*toute action, discours ou écrits qui visent à inciter à la haine raciale et au sectarisme*»). Certaines de ces dispositions prévoyaient des peines d'emprisonnement d'au moins sept ans. Ils ont été transférés à la prison centrale d'Adra, tandis que M<sup>me</sup> al-Hurani a été transférée à la prison de femmes de Duma.<sup>1</sup> Selon leurs avocats, ils ont été torturés. L'écrivain et artiste Ali Abdullah a été battu si fort qu'il a désormais un trou dans sa trachée. Les signes de violence sont manifestes sur les visages des détenus et M. Abdullah a demandé à voir un médecin légiste.<sup>2</sup> Le 29 octobre 2008, ils ont été condamnés à deux et demi d'emprisonnement.

<sup>1</sup> Les militants gardés en détention sont : Dr. Ahmad Tohme, militant politique, M. Jaber al-Shoufi, membre du directoire des Comités pour la Défense des Libertés et des Droits de l'Homme en Syrie, M. Akram al Bunni, membre fondateur du Comité pour la Revitalisation de la Société Civile en Syrie, Dr. Fida al-Hurani, militant politique, M. Ali al-Abdullah, membre du Comité pour la Revitalisation de la Société Civile en Syrie, Dr. Walid Bunni, militant politique, Dr. Yasser Tayser Aleiti, intellectuel, M. Fayeze Sarah, journaliste et membre fondateur du Comité pour la Revitalisation de la Société Civile en Syrie, M. Mohammed Haj Darwish, membre de l'Association des Droits de l'Homme en Syrie et membre fondateur des Comités pour la Revitalisation de la Société Civile en Syrie, M. Riad Seif, ancien membre du parlement syrien et figure de proue du «Printemps de Damas», M. Talal Abu Dan, artiste et Mr. Marwan al-Esh.

<sup>2</sup> Pour plus d'informations, voir <http://fr.emhrn.net/pages/511/news/focus/57878>

## Liberté de mouvement : interdiction de voyager imposées aux défenseurs des droits de l'Homme

Tout au long de l'année, des actes de harcèlement de militants locaux des droits de l'Homme ont été rapportés, y compris des cas de surveillance rapprochée et des interdictions de voyager, dès lors que ceux-ci cherchaient à participer à des ateliers et à des conférences en dehors du pays. Tous les militants de droits de l'Homme ont désormais l'interdiction de voyager hors de la Syrie et le gouvernement empêche leur participation à des ateliers régionaux et internationaux.

Le 24 novembre 2007, par exemple, le gouvernement syrien a empêché de nombreux activistes des droits de l'Homme de voyager à l'étranger pour participer à diverses réunions, parmi lesquels Mustafa Oso, président de l'Organisation Kurde pour la Défense des Droits de l'Homme en Syrie; Rasem Suleiman, Directeur de l'Organisation Arabe pour les Droits de l'Homme. En mai 2008, Radif Mostafa, président du Comité Kurde pour les Droits de l'Homme et Mohanad Al Hosainey président de l'Organisation Syrienne pour les Droits de l'Homme (Sawasiah), ont également été empêché de voyager. Le 9 octobre 2008, M. Byasse a été empêché de participer à la réunion du REMDH sur les questions des migrations, réfugiés et demandeurs d'asile.



# Liberté d'Association dans les Territoires Palestiniens



par Nasser Rayes

## RECOMMANDATIONS

*Il est demandé à l'Autorité palestinienne de :*

### **1. Concernant la situation politique et le cadre démocratique et des droits de l'Homme**

- Mettre la société civile à l'abri du conflit qui oppose le Fatah et Hamas et de souligner l'indépendance de la société civile et le rôle crucial que jouent les ONG dans la prestation de services sociaux, économiques, culturel et dans l'aide au développement;
- 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 ; et de libérer immédiatement tous les prisonniers politiques en Cisjordanie et dans la bande de Gaza
- Lever immédiatement les contrôles qui prohibent ou entravent la liberté de mouvement des défenseurs des droits de l'Homme et qui les empêchent de mener leurs activités légitimes de promotion et de défense des droits de l'Homme.

### **2. Concernant la législation et la pratique en matière de liberté d'association**

- Veiller à ce que la procédure d'enregistrement des associations se limite à vérifier que celles-ci se conforment aux exigences de la loi;
- Mettre fin à l'ingérence des services de sécurité dans les activités des associations (par exemple, présence de représentants des autorités aux réunions);
- Veiller à ce que les associations puissent ouvrir des comptes bancaires sans la nécessité d'obtenir l'autorisation préalable du Ministère de l'Intérieur;
- Garantir le droit des membres des associations de voyager à l'étranger et de participer à des réunions internationales.

## Introduction

### LE CADRE POLITIQUE ET LÉGAL ET LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME

Le 12 juin 2007, les Brigades Ezzedine Al Qassam, branche militaire du Mouvement de résistance islamique Hamas, ont lancé une offensive de grande envergure contre les sites et les institutions de l'Autorité palestinienne dans la bande de Gaza. Cette attaque a conduit à la prise de contrôle, par la force, de la bande de Gaza par le Hamas, qui assure depuis lors, la gestion de ce territoire.

L'une des conséquences majeures de cette attaque sur les plans politique, social et juridique, est sans doute la scission du pouvoir politique en deux entités: une autorité *de facto* dans la bande de Gaza, incarnée par le Hamas et conduit par

Ismail Haniyeh<sup>1</sup> ; et une autorité palestinienne légitime élue en Cisjordanie, présidée par Mahmoud Abbas. Les deux systèmes assument le rôle des trois autorités (judiciaires, exécutives et législatives).

Cette prise de pouvoir de la bande de Gaza par le Hamas n'a pas eu, de toute évidence, pour seule conséquence, la formation d'un nouveau système politique. En effet, ces changements politiques, juridiques et institutionnels ont également mis à mal l'état des libertés et des droits de l'Homme dans les territoires palestiniens, et bouleversé le système juridique, dans ses différentes composantes. La situation des droits de l'Homme, ainsi que celle des libertés civiles, politiques, économiques, sociales et culturelles a connu une dégradation alarmante sur les questions suivantes:

<sup>1</sup> Le premier ministre Ismail Haniyeh a été destitué en vertu d'un décret présidentiel en date du 14 juin 2007..

1. Recrudescence des arrestations liées à l'appartenance politique: les services de sécurité palestiniens ont procédé, en Cisjordanie, à l'arrestation et à la détention de centaines de personnes présumées membres du Hamas ; tandis que le Hamas a lancé, dans la bande de Gaza, une vaste campagne d'arrestations des membres du Fatah et de leurs opposants.
2. Multiplication des actes de torture dans les centres de détention attachés aux deux parties: des dizaines de détenus ont subi des actes de torture et des traitements cruels et dégradants, ayant conduit au décès de deux personnes en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.
3. Dissolution de dizaines d'associations enregistrées en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, pour appartenance de leurs membres un groupe politique : des dizaines d'associations ont été dissoutes en Cisjordanie au motif que les membres de leur conseil d'administration ou leurs fondateurs étaient affiliés au Hamas. Dans la bande de Gaza, il a été mis fin aux activités d'associations dont les membres du conseil d'administration ou les fondateurs étaient adhérents au Fatah. Par ailleurs, plusieurs associations, tant en Cisjordanie que dans la bande de Gaza, ont subi des pressions et ont vu leurs documents saisis.
4. Licenciement de fonctionnaires et de membres des services de sécurité palestiniens en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, sur la base de leur appartenance politique.
5. Répression, à l'occasion de nombreuses manifestations, de palestiniens exerçant leur droit à la liberté de réunion et d'association pacifique, droit garanti par les textes de la loi fondamentale ainsi que par la loi n°12 de 1998 relative aux réunions publiques. A titre d'exemples, les services de sécurité palestiniens sont intervenus en Cisjordanie, pour disperser, par la force, les participants à des rassemblements pacifiques. Les forces de l'ordre palestiniennes ont également mis fin à la marche pacifique à Ramallah, organisée en protestation au sommet d'Annapolis le 27 novembre 2007. Le même jour, les services de sécurité palestiniens ont assailli la foule lors d'une marche de protestation dans la ville d'Al Khalil, en tirant des coups de feu sur les manifestants, faisant un mort, Hicham Naïm El Baradei, tué par balle, et 22 blessés. La situation n'est guère différente dans la bande de Gaza, où la force exécutive et les brigades Ezzedine Al Qassam font constamment un usage disproportionné de la force afin d'empêcher les Palestiniens de tenir des réunions pacifiques ou d'exprimer leur opinion lors de manifestations. Cela a notamment été le cas en novembre 2007 lors de l'anniversaire de la mort de l'ancien leader palestinien, Yasser Arafat, ou encore à l'occasion de l'anniversaire de la création du mouvement national de libération de la Palestine, le Fatah.
6. Formation d'un Haut Conseil de justice à Gaza, alternative au haut conseil de justice palestinien, chargé de gérer, régir et superviser les nominations et les promotions, ainsi que d'administrer l'autorité judiciaire dans la bande de Gaza.
7. Suspension des activités des institutions militaires et des organes de sécurité affiliés à l'Autorité palestinienne dans la bande de Gaza, au profit de l'appareil militaire lié au Hamas et à ses forces exécutives. L'autorité *de facto* à Gaza a procédé à la restructuration des forces de police, dotées désormais d'un nouveau commandement non rattaché au commandement officiel. Elle s'est également emparée des locaux des organes militaires et de sécurité de l'Autorité palestinienne pour les attribuer aux brigades Ezzedine Al Qassam et à la force exécutive, et a limogé les hauts fonctionnaires pour les remplacer par ceux faisant allégeance au Hamas.
8. Fermeture des locaux de la chaîne de télévision et des journaux liés au Hamas en Cisjordanie; et saisie des locaux de la télévision palestinienne et interdiction des journaux liés au Fatah dans la bande de Gaza.

***L'état des droits de l'Homme dans les territoires palestiniens dépend du dialogue politique entre le Fatah et le Hamas.***

Il convient de noter que l'état des droits de l'Homme dans les territoires palestiniens dépend du dialogue politique entre le Fatah et le Hamas. Ainsi, les violations aux droits de l'Homme reculent lorsqu'il y a médiation ou regain de l'activité diplomatique ou politique entre les deux mouvements, et s'aggravent en l'absence de perspective de solution politique.

## FORMATION DES ASSOCIATIONS

La création d'une association dans les territoires palestiniens est soumise au régime d'enregistrement, qui diffère fondamentalement du régime d'autorisation ou de déclaration. Ainsi, tout groupe qui souhaite créer une association doit se conformer, aussi bien sur le fond que sur la forme, aux dispositions de la loi relative aux associations et aux organisations civiles. La loi palestinienne sur les associations dispose, à cet égard, qu'en vue de créer une association ou une organisation civile, une demande écrite remplissant toutes les conditions y afférentes doit être présentée à la circonscription compétente du Ministère de l'Intérieur. Cette demande doit être signée par au moins trois fondateurs, dûment mandatés pour faire enregistrer l'association, et doit être accompagnée de trois copies des statuts, signés par les membres de son comité constitutif. Le ministre de l'Intérieur remet sa décision dans un délai maximum de deux mois à compter de la date de dépôt de la demande. Si la demande est toujours pendante au-delà de deux mois, l'association est considérée comme légalement créée.

L'article 7 de la loi palestinienne énonce qu'une fois enregistrée, l'association acquiert immédiatement la personnalité juridique



et dispose d'une garantie financière indépendante. Elle ne peut, en aucun cas, exercer ses activités sans un enregistrement préalable. En pratique, il est rare que l'autorisation de création d'association soit délivrée après le délai prévu par la loi. Certaines associations ont ainsi obtenu leur autorisation huit mois après le dépôt de leur demande.

En pratique, la réponse du Ministère de l'Intérieur dépend de l'avis émis par les services de sécurité palestiniens, bien que cela ne soit pas prévu expressément par la loi. Ainsi, dès le dépôt d'une demande d'enregistrement d'une association, le Ministère de l'Intérieur recueille auprès des services de la sécurité préventive et des services des renseignements généraux, des informations sur les fondateurs de l'association. Les services de sécurité ne répondent généralement à cette requête qu'après plusieurs mois. Ce faisant, tout retard ou refus du Ministère de l'Intérieur entrave, voire suspend la procédure d'enregistrement de l'association. Désormais, les prérogatives des services de la sécurité préventive dépassent désormais la simple délivrance d'autorisation mais vont jusqu'à la convocation des fondateurs de l'association pour un entretien. L'étude menée sur le terrain pour la rédaction de cette recherche a révélé que plusieurs groupes étaient toujours dans l'attente d'une réponse du Ministère de l'Intérieur, du fait du retard pris par les services de sécurité préventive, ce qui les empêche aujourd'hui d'agir en tant qu'association.

Selon la législation palestinienne, notamment la Loi fondamentale, il peut être fait appel de toute décision administrative. La personne s'étant vu refuser l'autorisation d'enregistrement ou ordonner la dissolution de son association peut faire appel de la décision devant la justice palestinienne dans le délai prévu par la loi.

## VIE DES ASSOCIATIONS

La loi palestinienne relative aux associations et son décret d'application, adopté en vertu de la décision n° 9 du Conseil des ministres de 2003, interdisent aux autorités officielles et non officielles d'intervenir dans les réunions, les élections et la désignation des mandataires de l'association. Néanmoins, en pratique, les directions du Ministère de l'Intérieur assistent régulièrement aux réunions des associations. Une association ne peut par ailleurs ouvrir de compte bancaire ou désigner ses mandataires sans une lettre d'avis délivrée par le Ministère de l'Intérieur. En outre, toute association est tenue de fournir au Ministère de l'Intérieur son rapport financier et administratif, qu'elle remet, selon la loi palestinienne, au Ministère compétent.

Les services de la sécurité préventive ont fermé le siège de l'association à Ramallah, en août 2007, pénétré dans les locaux de l'association «Al Wouroud», en décembre 2007, et ceux de l'association «Al Khansa'», en mars 2008, et procédé

à l'arrestation des employés de l'école attachée à cette association. Des membres d'associations affiliées au Hamas, telle l'association caritative islamique, ont été interrogés et arrêtés. Ces arrestations ont été effectuées par les services de la sécurité préventive, dont les méthodes violent les règles d'arrestation et de détention ainsi que les délais légaux prévus par les Codes de procédure palestiniens. En effet, certaines des personnes concernées ont été arrêtées sans mandat d'arrêt préalable délivré par le parquet, et n'ont pas été traduites devant la justice.

Les services de sécurité, et en particulier, ceux de la sécurité préventive, sont intervenus en s'introduisant dans les locaux de plusieurs associations telles que l'association caritative islamique de l'association «Suna' Al-Haya» à Ramallah, dont ils ont confisqué les ordinateurs ainsi que certains documents.

En outre, au mois de juin 2008, les services de la sécurité préventive ont transmis à plusieurs associations des formulaires à remplir, en leur demandant d'y mentionner les noms de leurs employés, leur religion, le montant de leur salaire, les noms des leurs amis, leurs qualifications et d'autres renseignements personnels de ce type. Les services de sécurité interviennent également sur le choix des membres des conseils d'administration et ordonnent parfois aux associations de changer de directeurs.

On relèvera enfin que la presse couvre généralement bien les activités associatives et reprend les rapports publiés par les associations, même lorsque ceux-ci critiquent le pouvoir en place.

## DISSOLUTION DES ASSOCIATIONS

**Au début du mois de septembre 2007, le ministre de l'Intérieur a pris la décision de dissoudre 103 associations de Cisjordanie.**

Au début du mois de septembre 2007, le ministre de l'Intérieur a pris la décision de dissoudre 103 associations de Cisjordanie. L'examen de l'affaire a montré que ces associations ont été dissoutes pour des motifs politiques, leurs fondateurs étant prétendument affiliés au Hamas.

Des appels ont été intentés contre cette décision ministérielle. Les avocats de la fondation Al-Haq et du mouvement Défense des enfants- International, ont porté quatre affaires devant la justice, celles concernant l'association syndicale des enseignants, le comité médical palestinien, l'association «Al-Wouroud» et l'association pour les réfugiés d'Al Aghwar. La justice a ordonné en première instance la suspension de la décision pour trois de ces associations, faisant preuve d'un respect absolu de la loi et d'une grande équité.







par Sihem Bensedrine

## RECOMMANDATIONS

*Il est demandé au gouvernement tunisien de :*

### **1. Concernant la situation politique et le cadre démocratique et des droits de l'Homme**

- *Modifier les dispositions de la loi sur la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent du 10 décembre 2003 de manière à ce que les partis d'opposition pacifiques ne soient pas accusés de participation à des activités terroristes ;*
- *Se conformer aux recommandations du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies qui prie instamment les autorités «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.»*

### **2. Concernant la législation en matière de liberté d'association**

- *Modifier la Loi sur les associations afin d'y intégrer les normes internationales relatives au droit d'association, en particulier en veillant à ce que :*
  - *Une association puisse être créée sur simple déclaration sans la nécessité d'obtenir l'agrément préalable des autorités;*
  - *Les tribunaux judiciaires soient les seuls habilités à dissoudre une association ou à suspendre ses activités;*
  - *Les associations puissent recevoir des fonds nécessaires au financement de leurs activités sans l'agrément préalable des autorités, sous réserve d'une déclaration adéquate et pour autant que les dispositions légales sur le change et les douanes aient été respectées.*

### **3. Concernant la pratique en matière de liberté d'association**

- *Mettre fin à la surveillance policière des associations et de leurs locaux ainsi qu'aux actes d'intimidation à l'encontre de leurs membres;*
- *Garantir le droit à la vie privée des membres des associations et interdire et sanctionner toute ingérence dans leur correspondance et leurs communications;*
- *Lever les restrictions à la libre circulation des membres des associations, sauf celles autorisées par les tribunaux;*
- *Amorcer sans délai une enquête indépendante sur les allégations d'abus des droits de l'Homme dont les résultats devront être publiés et les coupables traduits en justice.*

## Introduction

### LE CADRE POLITIQUE ET LÉGAL ET LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME

Durant la période septembre 2007 - septembre 2008, aucune mesure législative ou réglementaire n'est venue améliorer la situation de la liberté d'association en Tunisie et aucune association indépendante n'a été autorisée à voir le jour. En 2008, l'Etat tunisien a toutefois eu à répondre du respect de

ses obligations en matière de droits humains auprès de deux instances des Nations unies : d'une part, devant le Conseil des droits de l'Homme (en avril 2008) au travers de l'examen périodique universel, et d'autre part devant le Comité des droits de l'Homme, au travers de l'examen du cinquième rapport périodique de la Tunisie (en mars 2008). S'agissant des libertés d'association et de réunion, le Comité des droits de l'Homme a recommandé dans ses observations finales : «L'État partie devrait

prendre des mesures pour mettre fin aux actes d'intimidation et de harcèlement et respecter et protéger les activités pacifiques des organisations et défenseurs des droits de l'Homme. Les informations faisant état d'actes d'intimidation et de harcèlement devraient faire rapidement l'objet d'enquêtes. L'État partie devrait veiller à ce que toute restriction imposée au droit de réunion et manifestation pacifique soit compatible avec les dispositions des articles 19, 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.»

Par ailleurs, dans son rapport sur la situation des défenseurs en Tunisie soumis au Conseil des droits de l'Homme des Nations unies du 3 mars 2008, Hina Jilani, représentante spéciale du Secrétaire Général des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'Homme, indique rester «préoccupée par les restrictions imposées aux libertés de réunion et d'association».

Il faut toutefois relever que ces deux examens onusiens ont incité l'Etat tunisien à améliorer son image en s'engageant sur trois questions : le Gouvernement a procédé à la ratification du Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; le gouvernement a lancé une invitation à l'ONG Human Rights Watch afin que celle-ci puisse contrôler l'état des prisons tunisiennes ; les autorités tunisiennes ont enfin pris l'engagement d'inviter les rapporteurs spéciaux des Nations Unies - y compris le Rapporteur spécial sur la torture - à effectuer, dans le cadre de leur mandat, des missions en Tunisie. En novembre 2007, le Sous-comité des droits de l'Homme, mécanisme prévu par la Politique européenne de voisinage depuis 2005 dans le cadre de l'Accord d'association UE-Tunisie, a enfin été institué mais ne s'était pas encore réuni en août 2008.

**A la douane du port de Tunis, ils ont été séquestrés et sévèrement violents. Elle a eu une double entorse du poignet et du coude, et plusieurs hématomes sur le corps.**

Après avoir célébré ses 20 années au pouvoir le 7 novembre 2007, le régime de Ben Ali a engagé une offensive diplomatique internationale, notamment auprès des partenaires européens, en vue de banaliser le déficit démocratique et de se faire mieux accepter auprès de ses partenaires, sous couvert une nouvelle fois du spectre du terrorisme. Cette démarche a été couronnée de succès : M. Ban Ki moon, Secrétaire Général de l'Organisation des Nations unies, s'est rendu à Tunis pour une conférence sur la lutte anti-terroriste et a prononcé un discours au cours

duquel il a complimenté la politique tunisienne en la matière<sup>1</sup>. De même, de nombreux chefs d'État européens se sont succédés au cours de l'année dans la capitale tunisienne (Espagne, Italie, Portugal, France...) pour complimenter M. Ben Ali sur sa politique musclée dans la lutte contre le terrorisme, ignorant les problèmes de gouvernance et de démocratie. L'attitude la plus vivement critiquée a été

celle du président français M. Sarkozy, qui lors de sa deuxième visite (en l'espace de trois mois) en avril 2008 qui a affirmé «Aujourd'hui, l'espace des libertés progresse. Ce sont des signaux encourageants que je veux saluer!» tandis que dans le même temps, l'Union pour la méditerranée (UPM), lancé en juillet, ignore la perspective «Droits humains». Tous ces éléments ont constitué des signaux encourageants pour le pouvoir en place pour aller plus en avant dans la politique de répression des défenseurs de droits humains. Une recrudescence des procès politiques (dénommés terroristes) a été observée et une chambre spéciale a été instaurée pour juger ces affaires durant la période de vacances estivale de la Justice.

## FORMATION DES ASSOCIATIONS

La loi organique n° 88-90 du 2 août 1988 modifiant la loi n° 59-154 du 7 novembre 1959 relative aux associations, a substitué le régime de déclaration au régime d'autorisation préalable d'enregistrement d'une association. L'association est en effet considérée légalement constituée après un délai de trois mois à partir de la date de la déclaration de la création de l'association aux autorités compétentes. En pratique, toutefois, l'administration détourne le régime déclaratif au profit d'un régime d'autorisation préalable. La loi reconnaît au ministre de l'Intérieur le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser le récépissé indispensable à la constitution légale d'une association et érige le défaut d'autorisation en délit voire en crime passible de peines d'emprisonnement (allant jusqu'à cinq ans). Les mêmes pouvoirs lui sont accordés par la nouvelle loi sur les partis politiques qui soumet la constitution de ces derniers à son autorisation préalable. Quant aux ONG étrangères, l'autorisation d'installer en Tunisie leur siège principal, les sièges secondaires ou les délégations de leur association est soumise à une autorisation préalable prise par décret après avis du ministre de l'Intérieur (Art. 3 loi organique n° 93-80 du 26 juillet 1993).

Les statistiques officielles font état de 9.205 associations en 2008 (chiffre arrêté par l'IFEDA en avril 2008<sup>2</sup>), mais moins de 10 sont réellement autonomes. Loin de renseigner sur

<sup>1</sup> <http://www.ifex.org/en/content/view/full/87978>

<sup>2</sup> Centre d'Information, de Formation, d'Études et de Documentation sur les Associations.



la réalité associative, ce chiffre révèle l'instrumentalisation gouvernementale qui use des associations comme autant de cadres pour le clientélisme politique. Créées sous l'impulsion des autorités, ces associations agissent dans divers domaines économiques et sociaux et sont brandies auprès des organismes internationaux comme faire valoir d'un tissu associatif libre et dynamique.

Face à elles, des associations autonomes agissant pour la défense des droits humains, des diplômés chômeurs, des prisonniers, des écrivains et journalistes, se sont constituées. Après l'enregistrement de l'Association tunisienne des femmes démocrates (ATFD) et de l'Association de la femme tunisienne pour la recherche et le développement (AFTURD), aucune association autonome n'a été autorisée à exister légalement depuis 1989. Depuis plusieurs années, plusieurs associations ayant accompli les formalités pour l'obtention du récépissé n'ont pu bénéficier de leur droit reconnu constitutionnellement. A titre d'exemple, le Conseil National pour les libertés (CNLT), qui a proclamé sa naissance publique le 10 décembre 1998, a finalement reçu un récépissé attestant de ce dépôt le 26 février 1999, avant de recevoir un refus non motivé du Ministère de l'Intérieur le 2 mars 1999. Il existe de nombreux autres exemples.<sup>3</sup>

Le Comité s'est également montré préoccupé «*par les informations selon lesquelles un nombre très limité d'associations indépendantes a été officiellement enregistré par les autorités et qu'en pratique, plusieurs associations de défense des droits de l'Homme dont les objectifs et les activités ne sont pas contraires au Pacte rencontrent des obstacles dans l'obtention d'un tel enregistrement*» (articles 21, 22 du Pacte). Il demande à ce que «*l'État partie veille à l'enregistrement de ces associations et à ce qu'un recours efficace et dans les plus brefs délais contre tout refus d'enregistrement soit garanti à toutes les associations concernées.*» Le Groupe de travail sur l'examen périodique universel, pour sa part, «*encourage la Tunisie à faciliter l'enregistrement des organisations de la société civile, des associations et des partis politiques.*»

Légalement, le ministre de l'Intérieur est tenu de motiver sa décision de refus. En l'absence de motivation, il commet une erreur de droit qu'il convient d'appeler un «*détournement de pouvoir*».

Les acteurs de la société civile ont développé des stratégies de survie agissant à la fois sur le terrain de la défense juridico-institutionnelle de la liberté d'association et de la résistance pratique pour contourner l'interdit. Ceux qui ont eu la chance

d'accomplir leurs formalités et d'accéder à l'administration ont pu déposer des recours devant le Tribunal administratif pour excès de pouvoir. Depuis la fin 2001, les autorités empêchent les associations indépendantes d'accéder aux bureaux de l'administration, par un barrage policier, les privant de leur droit au recours auprès du Tribunal administratif, dans la mesure où elles ne disposent, dans cette hypothèse, d'aucune preuve du dépôt de leurs statuts.

Ces groupes non reconnus prennent cependant la parole publiquement et investissent l'espace public. Il faut toutefois reconnaître que l'absence de légalité d'une association, outre le fait qu'elle prive l'ONG d'avoir un local officiel ou d'ouvrir un compte bancaire, crée une atmosphère de suspicion autour des associations qui dissuade une grande partie des victimes de violations de leurs droits de s'approcher de ces associations, ce qui réduit inéluctablement la capacité à agir de ces dernières.

## VIE DES ASSOCIATIONS

De plus des problèmes liés à l'enregistrement des associations indépendantes, les associations autonomes font également face à un certain nombre de restrictions.

### Restrictions à la liberté de réunion

Les associations indépendantes reconnues, comme la Ligue tunisienne des droits de l'Homme (LTDH) et l'ATFD, affrontent elles aussi des restrictions sévères de leurs activités. Cela est particulièrement grave pour la LTDH, la plus ancienne association de droits humains dans le pays, qui s'est vu refuser, par la force, le droit de tenir son sixième congrès en septembre 2005, tandis que ses sections ne sont pas autorisées à tenir des réunions, mêmes internes, et que le local central n'est ouvert qu'aux membres du Comité directeur. Tout autre type de réunion est systématiquement interdit par les policiers en faction permanente devant leur local. Une exception a été faite en mai 2008, la LTDH a pu organiser une réception à l'occasion de son trente-et-unième anniversaire. Le 27 juin 2008, la police a interdit aux représentants des associations (ATFD, CNLT, l'Observatoire pour la liberté de la presse, de l'édition et de la création (OLPEC), l'Association internationale de soutien aux prisonniers politiques (AISPP), l'Association de lutte contre la torture (ALT) de rencontrer la représentante de la Commission africaine des droits de l'Homme dans les locaux de la LTDH. Le 11 juillet 2008, une réunion de solidarité avec les victimes de la répression du bassin minier de Gafsa organisé par la LTDH dans son local central a été interdite.

<sup>3</sup> Le Rassemblement pour une alternative internationale de développement (RAID), l'Observatoire pour la liberté de la presse, de l'édition et de la création (OLPEC), l'Amicale nationale des anciens résistants (ANAR), le Centre pour l'indépendance de la justice et des avocats (CIJA), le Comité National contre la Normalisation (CNN), Confédération démocratique du travail, l'Association internationale de soutien aux prisonniers politiques (AISPP), l'Association de lutte contre la torture (ALT), l'association pour la défense des prisonniers politiques «Liberté et équité»...



## Restrictions arbitraires de la liberté de communication des associations

Les associations indépendantes ont largement investi Internet qui est devenu le principal espace d'expression : les communiqués des ONG alertent sur les violations au quotidien et les rapports documentent les atteintes aux droits humains. Durant l'année 2008, les autorités ont de leur côté développé de nouvelles techniques de filtrage des sites Internet et de contrôle de la messagerie électronique. Ainsi, les emails reçus par nombre d'organisations de défense des droits de l'Homme disparaissent dès que l'utilisateur clique sur le message reçu. De plus, il leur est devenu impossible d'attacher des documents à un message ou de télécharger un fichier attaché. Cette manipulation de la messagerie a considérablement réduit la capacité des ONG à communiquer avec l'extérieur et les isolent singulièrement. S'ajoutant au blocage des sites d'informations sur les libertés, les autorités tentent de contrôler les sites de partage en ligne (YouTube, Dailymotion...), le site du réseau social Facebook où des défenseurs ont créé leurs pages personnelles, a été bloqué pendant de nombreuses semaines. Il n'a été de nouveau accessible que le 2 septembre suite à une large campagne des associations de défense des droits humains. En outre, les fax des ONGs sont régulièrement détournés ou arrivent parfois vides de tout contenu (ATFD, LTDH) tandis que leurs connexion Internet est parfois coupée sans explication (CNLT) par l'opérateur officiel de téléphonie Tunisie Télécom.

### Déni d'accès à la justice

Toutes les plaintes introduites en justice par les membres des ONG actives dans la défense des droits de la personne n'ont pas été suivies d'effet. Dans le meilleur des cas, un début d'investigation a été déclenché au niveau du parquet avant que l'affaire ne s'arrête inopinément. Le cas le plus flagrant est celui du défenseur de droits humains Ali Ben Salem (Président de l'ANAR et de la section de Bizerte de la LTDH et membre fondateur du CNLT)<sup>4</sup> : le 7 novembre 2007, le Comité contre la torture des Nations unies avait pris une décision concernant sa requête n° 268/2005, présentée en mai 2005, pour « torture et mauvais traitements » dans le poste de police d'El Manar en avril 2000. La décision du Comité conclut à l'existence de traitements inhumains et dégradants et fait obligation aux autorités tunisiennes de procéder à une enquête impartiale et de veiller à ce que la victime obtienne une juste réparation. Il invite l'Etat tunisien « à conclure l'enquête sur les événements en question, dans le but de poursuivre en justice les personnes responsables du traitement du requérant et à l'informer, dans un délai de 90 jours ». En guise de réponse, les autorités ont édicté une interdiction de quitter le territoire à Ali Ben Salem

et l'ont privé de son droit aux soins. Une expertise médicale a cependant été ordonnée en mai 2008 par le juge d'instruction ; les résultats étaient toujours attendus en août.

Le 17 novembre 2001, la cinquième chambre du tribunal administratif (n° 17876) a instruit l'affaire du introduite par le CNLT en 1999 et aurait dû l'orienter vers une autre chambre pour jugement. Cependant, le premier Président du tribunal a conservé chez lui le dossier et omis de le transmettre à une chambre, ainsi que le prescrit la loi. Après près de sept années d'attente, le 28 septembre 2007, le CNLT a introduit un deuxième recours auprès du Président de la chambre concernée du tribunal administratif afin qu'une audience puisse être fixée et l'affaire jugée. Le 17 octobre 2007, un troisième recours a été adressé par l'avocat du CNLT auprès du premier Président du tribunal administratif. Le CNLT a alors été informé qu'après vérification auprès du greffe et du président de la chambre concernée, le dossier aurait disparu du greffe et serait désormais entre les mains d'un représentant du gouvernement et que partant, il est impossible de fixer une audience pour juger l'affaire. Dans son recours, l'avocat a demandé que soit levé le gel abusif de cette affaire et qu'un jugement soit rendu, conformément à l'article 49 de la loi 40 de 1972. Aucune réponse n'est parvenue à ce jour à l'avocat du CNLT. Il est à noter que toutes les affaires de la série 17.000 ont été jugées (exception faite donc de l'affaire du CNLT) et que le tribunal administratif a démarré en 2006 une nouvelle série pour les affaires en cours.<sup>5</sup>

### Blocage des fonds

Rappelons qu'en fin 2006, la seconde tranche des fonds alloués à la LTDH par l'Union européenne, dans le cadre de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH) a été bloquée. Les autorités tunisiennes bloquent ces fonds sur la base de la Loi 154 (1959) et du décret du 8 mai 1922 sur les associations de bienfaisance « reconnues d'intérêt national », alors que la LTDH n'est pas concernée par ce statut. En 2008, le blocage des fonds de la LTDH n'a toujours pas été levé.

### Obstruction à la liberté de mouvement

De nombreux défenseurs ont subi des restrictions à leur liberté de mouvement lors de leurs déplacements en Tunisie et à l'étranger. Il est à craindre que ces restrictions soient directement liées à l'exercice de leur mandat en tant que défenseurs de droits humains.

Les représentants du bureau légitime de l'AMT (l'Association des magistrats tunisiens) ont été systématiquement empêchés de quitter le territoire pour participer à des réunions internationales.

<sup>4</sup> <http://www.euromedrights.net/pages/471/news/focus/48671>

<sup>5</sup> Autres exemples: Le cabinet de maître Ayachi Hammami a subi un incendie criminel le 31 août 2007 et l'avocat défenseur a pointé les services spéciaux de la police. Une plainte a été déposée et l'enquête est depuis toujours en cours. Maître Raouf Ayadi a déposé, depuis plus de 4 ans, plusieurs plaintes auprès du procureur de la république pour violences policières et entraves à sa profession d'avocat, toutes restées sans suites. Dernièrement, il a subi des violences de la part du directeur de la prison de Mornaguia, alors qu'il visitait l'un de ses clients



Les membres de l'association légitimement élue (qui a subi un putsch en décembre 2004 diligenté par le ministère de la Justice) sont privés du droit de voyager dont chaque citoyen bénéficie normalement. Le 16 février 2008, ils ont ainsi été empêchés de participer à la réunion de l'Union internationale des magistrats (UIM) qui devait examiner la question de la double représentation (bureau légitime/ bureau imposé par les autorités) à Rome. Il faut rappeler que l'article 39 de la loi n°67-29 du 14 juillet 1967 relative à l'organisation judiciaire et au statut de la magistrature exige des magistrats en activité, l'obtention d'une autorisation préalable du Ministère de la Justice avant de quitter le territoire. De même, le 23 octobre 2007, la police des frontières a interdit à Me Abbou, membre du CNLT, ancien prisonnier d'opinion, de voyager vers le Caire où il devait se rendre afin d'observer le procès d'un journaliste. Cette restriction s'est répétée le 11 novembre 2007, alors que Me Abbou devait se rendre à Washington pour participer à une conférence sur les droits humains. La police aurait prétexté que Me Abbou étant en liberté conditionnelle et ne pouvait circuler librement. Or, en vertu de l'article 357 du Code de procédure pénale, la liberté de mouvement d'une personne en liberté conditionnelle ne peut être restreinte qu'au moment de sa libération, soit en l'assignant à résidence (art. 357(a)), soit en la plaçant d'office dans un service public ou une entreprise privée (art. 357(b)). Or, à aucun moment Me Abbou ne se serait vu signifier l'une ou l'autre de ces restrictions. De nombreux autres défenseurs ont été restreints dans leur liberté de mouvement au cours de l'année.<sup>6</sup>

## Emprisonnement

Suite à son arrestation par une patrouille de la circulation, Mohamed Ben Said a été écroué et condamné, le 6 août, à deux mois de prison ferme par le tribunal cantonal de l'Ariana pour «*refus d'obtempérer aux ordres de la police*» !

Le 25 juillet 2008, à l'occasion de la fête de la République, des défenseurs des droits de l'Homme et activistes politiques ont pris part à un rassemblement pacifique devant la mairie. Quatre militants ont été arrêtés l'après midi du 25 juillet alors qu'ils se trouvaient dans un café. Deux d'entre eux (Othman Jemli et Ali Neffati membres de l'ASPP) ont été condamnés par le tribunal cantonal de Bizerte, le 5 août, à six mois de prison ferme, les deux autres (Faouzi Sadkaoui et Khaled Boujemaa, membres de l'association Équité et Liberté), à six mois d'emprisonnement avec sursis pour attroupement sur la voie publique et atteinte aux bonnes mœurs.

Le 27 juillet 2008, Zakia Dhifaoui, membre de la section de Kairouan de la LTDH et membre du Forum démocratique

pour le travail et la liberté (FDTL), a été arrêtée à Redeyef au domicile d'Adnen Hajji, porte parole du mouvement du bassin minier, alors qu'elle se trouvait en compagnie de cette dernière. Cette interpellation a fait suite à un rassemblement pacifique, qui s'était déroulé tôt dans la matinée à Redeyef en solidarité avec les personnes emprisonnées et au cours de laquelle Zakia Dhifaoui avait pris la parole. M<sup>me</sup> Dhifaoui a été déférée devant le tribunal correctionnel de Gafsa le 31 juillet puis condamnée à 8 mois de prison ferme, le 14 août 2008.

## Agressions physiques

Le 18 février 2008, M<sup>mes</sup> Fatma Ksila et Samia Abbou, respectivement secrétaire générale du Comité pour le respect des libertés et des droits de l'Homme en Tunisie (CRLDHT) et membre de l'ALTT ont été violemment agressées, trainées à terre et rouées de coups par de nombreux policiers en civil, qui ont également proféré des injures obscènes à leur rencontre. Cette agression a fait suite à leurs visites chez les parents de Mr. Imed Ben Amer, condamné à la peine capitale.

Le 3 mars 2008, M. Omar Mestiri, directeur de la rédaction du journal Kalima, et M<sup>me</sup> Sihem Bensedrine, porte parole du CNLT, ont été arrêtés à la douane du port de Tunis alors qu'ils rentraient d'un séjour en Europe. Leurs bagages, notamment leurs livres et documents personnels, ont été minutieusement fouillés, avant qu'un important groupe d'agents de la Sûreté de l'Etat intervienne et exige de voir le contenu de leurs ordinateurs portables. Suite à leur refus en l'absence d'un mandat du procureur de la République, les douaniers ont demandé à M<sup>me</sup> Bensedrine et à M. Mestiri de les suivre dans un bureau attenant, prétextant une formalité administrative. Une fois à l'intérieur, ils ont été séquestrés et sévèrement violentés. M<sup>me</sup> Bensedrine a eu une double entorse du poignet et du coude et plusieurs hématomes sur le corps. Après avoir été retenus pendant six heures, ils ont été autorisés à quitter la zone de douane, après que le contenu de leurs ordinateurs et clés USB eut été copié sur un disque dur externe. Les policiers ont également confisqué une soixantaine de documents numériques (DVD, CD-ROM, cassettes de musique, etc.), dont des roughs du documentaire réalisé par le CNLT, dénonçant la torture en Tunisie. La même opération s'est répétée à deux reprises pour Sihem Bensedrine, les 19 et 24 août 2008, à l'aéroport Tunis Carthage où elle fut agressée et interdite de quitter le territoire.

Le 29 août, alors qu'il s'appêtait à défendre le groupe de Bizerte devant le tribunal cantonal, Me Abdelwahab Maatar, membre de l'ASPP, a été violemment agressé (ses lunettes ont notamment été brisées). Sa fille, maitre Fadwa Maatar a également fait l'objet de propos injurieux.

<sup>6</sup> Le 3 avril 2008, Khémais Chamhari, ancien vice président de la FIDH, a fait l'objet d'actes de harcèlement à l'aéroport de Tunis Carthage. Le 29 juin 2008, lors de leur retour d'un voyage en Europe, Me Kousri, vice président de la LTDH, et Samir Dilou, membre dirigeant de l'association internationale de soutien aux prisonniers politiques, ont été victimes d'intimidation. Ali Ben Salem a été arrêté par la police routière, le 28 juillet, à la sortie de l'autoroute reliant Bizerte à Tunis, et retenu durant plus d'une heure sans raison...

## Refoulement de missions d'enquêtes sur les droits de l'Homme

Les autorités tunisiennes ont empêché à deux reprises en six mois la FIDH de mener une mission en Tunisie. Alors qu'Amina Bouayach, vice présidente de la FIDH et Michel Tubiana, Président d'honneur de la Ligue française des droits de l'Homme, devaient se rendre à Tunis le 20 avril 2008, pour une mission d'enquête, le Ministère tunisien de l'Intérieur a informé la FIDH, le 16 avril, que «*la mission de la FIDH était indésirable*» et que ses chargés de missions seraient refoulés à leur arrivée à l'aéroport de Tunis.





par Feray Salman

## RECOMMANDATIONS

*Il est demandé au gouvernement turc :*

### **1. Concernant la situation politique et le cadre démocratique et des droits de l'Homme**

- de veiller à ce que la législation visant à combattre le terrorisme respecte les normes relatives aux droits de l'Homme. Une telle législation ne doit pas restreindre les activités pacifiques;
- d'abroger l'article 301 du Code pénal qui entrave la liberté d'expression en rendant passibles de peines d'emprisonnement pouvant atteindre deux ans, toute personne accusée d'avoir proféré des «insultes» à l'égard des institutions nationales, notamment l'appareil judiciaire, l'armée et même certains hauts responsables;
- «d'éliminer toutes les formes de discrimination fondée, entre autres, sur le sexe, 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; et mettre en place un mécanisme de plaintes»;
- d'établir un mécanisme de plaintes effectifs et indépendants basé sur les principes de Paris des Nations unies dans le contexte de la lutte contre les discriminations.

### **2. Concernant la législation et la pratique en matière de liberté d'association**

- de veiller à ce que les lois existantes relatives à la liberté d'association soient strictement appliquées;
- de mettre fin au harcèlement à l'encontre des défenseurs des droits de l'Homme;
- de permettre à l'association Lambda Istanbul de poursuivre ses activités.

## Introduction

### LE CADRE POLITIQUE ET LÉGAL ET LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME

À l'issue de l'élection générale de juillet 2007, le Parti de la Justice et du Développement (AKP) a formé un nouveau gouvernement après avoir recueilli 44 % des suffrages exprimés. Le parti n'a toutefois pas été en mesure de relancer le processus de réforme même s'il détient la majorité des sièges au Parlement.

La tension politique s'est maintenue en 2008 avec la décision du procureur général près la Cour de Cassation de porter des accusations contre l'AKP, qui sont venues s'ajouter aux procédures qu'il avait amorcées en novembre 2007 afin de dissoudre le Parti de la Société démocratique (DTP). Le procureur général, alléguant que l'AKP était devenu le point de ralliement des opposants au laïcisme institutionnel, demandait que ce parti soit également dissout. Les procédures visant à

la dissolution de partis politiques qui ont été portées devant la Cour constitutionnelle ces dernières années<sup>1</sup> ont contribué à entretenir l'incertitude dans le pays.<sup>2</sup>

Le principal développement à l'échelle nationale, en relation avec la liberté d'association, au cours de 2008 est relatif aux procédures judiciaires que le parquet a intentées contre des militaires à la retraite et des nationalistes radicaux appartenant au mouvement Ergenekon. Le procès contre quatre-vingt quatre prévenus a débuté le 14 juillet après une enquête qui a duré treize mois. Une vingtaine d'autres personnes arrêtées en juillet 2008 devraient être prochainement inculpées. Deux généraux à quatre étoiles, Hursit Tolon et Sener Eruygur (ce dernier préside l'association Pensée d'Ataturk), seraient les têtes dirigeantes du groupe. Les prévenus sont accusés, sur la base de la législation antiterroriste turque, d'appartenir à une organisation terroriste armée. L'enquête a débuté l'année dernière après que la police

<sup>1</sup> La Cour constitutionnelle a dissout 24 partis politiques depuis sa création en 1963.

<sup>2</sup> De l'avis de la Cour européenne des droits de l'Homme, seuls des partis qui incitent à la violence et qui commettent des actes de violence devraient être interdits. Les actions entreprises contre le DTP et l'AKP sont très critiquées dans les pays de l'UE et n'aident pas les démarches de la Turquie pour accéder à l'UE.

eut découvert une grande quantité d'armes et de munitions dans une maison du quartier d'Umraniye à Istanbul. A l'origine, les personnes arrêtées étaient des anciens militaires de second rang et des membres d'une organisation criminelle, mais par la suite, l'enquête a révélé l'implication de nationalistes radicaux ainsi que d'hommes politiques et de journalistes.

Selon l'acte d'accusation, Ergenekon, sous l'égide de quelques généraux à la retraite qui entretenaient des rapports avec des officiers en fonction, aurait conspiré en vue de se substituer au pouvoir légitime. Le parquet allègue qu'Ergenekon avait des cellules dans les milieux les plus divers, y compris dans le milieu des médias et parmi des groupes criminels. Ces cellules n'avaient toutefois aucun contact entre elles et recevaient leurs instructions des dirigeants au sommet. Le général Eruygur est accusé d'avoir fomenté plusieurs complots militaires alors qu'il était commandant de la gendarmerie de 2002 à 2004 ainsi qu'après son départ de la gendarmerie. En outre, il est accusé d'avoir comploté plusieurs attentats et des assassinats au cours de l'année dans le but de provoquer un coup d'État contre le gouvernement de l'AKP. Le procès devait débiter à l'automne.

L'acte d'accusation remet à l'ordre du jour un certain nombre d'assassinats et d'attentats à la bombe survenus au cours des trente dernières années. Il semblerait également que des sous-groupes au sein d'Ergenekon auraient eu des contacts avec certaines organisations créées en vertu de la Loi sur les associations. Au moment de l'enquête, plusieurs prévenus, en particulier des officiers supérieurs à la retraite, étaient membres ou étaient à la tête de ces organisations. Même si les forces armées nient toute implication avec Ergenekon, le procureur militaire aurait ouvert une enquête sur une affaire qui met en cause ce mouvement.

### Démarche en vue d'adopter une nouvelle constitution

En septembre 2007, peu de temps après l'ouverture de la session parlementaire, le gouvernement a lancé le débat sur l'adoption d'une nouvelle constitution et confié à un groupe d'experts le mandat de rédiger un projet de constitution. L'initiative du gouvernement a été dans l'ensemble bien accueillie par l'opinion. Toutefois, et contre toute attente, le gouvernement s'est finalement contenté de soumettre au Parlement un seul amendement constitutionnel portant sur un article relatif à l'éducation. L'amendement, qui proposait d'éliminer les barrières visant à interdire l'entrée des universités aux femmes qui portaient le foulard islamique, a été adopté par le Parlement. Sur requête du Parti républicain du peuple (CHP), la Cour constitutionnelle a déclaré l'amendement inconstitutionnel.

### La dissolution de partis politiques

Le 30 juillet 2008, la Cour constitutionnelle a rejeté la demande de dissolution de l'AKP pour «activités contraires à la laïcité» qui avait été présentée par le Procureur général de la République. La Cour a également rejeté la requête visant à interdire à soixante-dix personnalités politiques la possibilité d'adhérer à tout parti politique pendant un certain nombre d'années. Parmi les personnes visées, on comptait Zafer Üskül, président de la commission parlementaire sur les droits de l'Homme, le Premier ministre Erdogan et le Président de la République Abdullah Gül. Au lieu de la dissolution, la Cour a décidé, à une forte majorité (dix magistrats sur 11), de prendre la décision de couper de moitié les fonds que l'AKP reçoit de l'État.

Le 16 novembre 2007, le Procureur général Abdurrahman Yalçinkaya a entrepris des démarches pour dissoudre le DIP au motif que ce parti défendait l'action et appuyait en sous-main le PKK, et qu'il menait des activités qui portaient atteinte à l'indépendance de la Turquie et à son intégrité territoriale. Le DIP, qui devait présenter sa défense devant la Cour constitutionnelle le 26 juin, a réussi à reporter l'audience au 16 septembre, ayant fait valoir qu'il lui fallait plus de temps pour préparer sa défense, compte tenu de la complexité du dossier.

### Faits nouveaux sur le plan juridique

Afin de répondre aux critiques provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur de la Turquie, le gouvernement a amendé l'article 301 du Code pénal qui limitait la liberté d'expression. L'amendement limite le nombre et la portée des «délits» qui peuvent donner lieu à des poursuites, il réduit la peine maximale et rend plus difficiles les poursuites en vertu de cet article. Il n'en reste pas moins que des remarques ou déclarations qui peuvent être interprétées comme étant une «insulte» à l'égard des institutions de l'État telles que la magistrature, l'armée ou certains responsables au sommet de l'État, sont passibles de peines d'emprisonnement pouvant atteindre deux ans. En réponse à une question de parlementaires en mars 2008, le Ministère de la Justice signalait qu'il y avait eu cent trois jugements rendus sur cette base au cours du premier trimestre de l'année et que soixante-quatorze accusés avaient été acquittés.

### Formation et dissolution des associations

Il n'y a pas eu de changements législatifs dans la procédure d'enregistrement des associations depuis l'année passée. Les associations peuvent être établies et exercer leurs activités sur simple déclaration. Les statuts de l'association doivent être approuvés par l'administration (bureau des associations



provinciales, établi sous le district des gouvernorats) au plus tard six mois après sa création. Un conseil d'administration (formé d'au moins cinq membres et cinq substituts) doit être élu par l'assemblée générale, qui doit également élire un comité de vérification d'au moins trois membres. Cela signifie qu'au cours de cette période de six mois, la nouvelle association doit recruter suffisamment de membres pour pouvoir mettre sur pied ces deux organes statutaires.

Les associations ne peuvent obtenir leur numéro d'enregistrement avant que leurs statuts aient été approuvés par l'autorité compétente. Les statuts doivent être déposés dans les trente jours suivant la déclaration. Les autorités compétentes ont alors soixante jours pour accepter ou rejeter la demande. La conformité des statuts avec la législation nationale (Loi sur les associations, règles édictées par le bureau du Ministère de l'Intérieur responsable des associations, Code pénal et autres législations pertinentes eu égard aux objectifs déclarés et aux activités de l'association) est alors examiné. L'association a un mois pour se conformer à toute requête des autorités compétentes demandant qu'on apporte une modification aux statuts. Si les deux parties ne peuvent parvenir à un accord, l'administration peut demander au tribunal de dissoudre l'association. Après validation, l'association peut commencer ses activités.

L'ONG Lambda Istanbul a dans ce contexte été dissoute par voie judiciaire à la suite d'une requête déposée par le bureau du gouvernorat d'Istanbul responsable des associations. Le bureau du gouvernorat d'Istanbul responsable des associations a déposé une requête devant le bureau procureur général d'Istanbul demandant la dissolution de cette organisation au motif que les buts de celle-ci étaient contraires à la loi et la morale publique (article 56 du Code civil turc et de l'article 41 de la Constitution). Se basant sur les articles 20 et 22 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et sur l'article 33 de la Constitution, le procureur du district de Beyoglu avait initialement déterminé qu'il n'existait aucun motif valable justifiant l'ouverture de procédures judiciaires pour dissoudre l'association Lambda. Le procureur général a interjeté appel de cette décision devant la Cour pénale n° 5 d'Istanbul, qui a accueilli l'appel et infirmé la décision du procureur de Beyoglu. Dans son jugement, la Cour fait valoir que *«bien que les libertés fondamentales soient garanties en Turquie, ces libertés ne sont pas sans limites. Dans le but de protéger l'ordre public, la morale publique généralement acceptée, les familles et les enfants, de même que la liberté d'autrui, on peut apporter des limites à ces libertés. Les valeurs sociales peuvent varier d'un pays à l'autre et on ne peut prétendre que ce qui est permis dans un pays doit nécessairement l'être dans le nôtre»*. La cour a décidé que la requête pouvait être entendue par un tribunal. La procédure judiciaire, commencée le 19 juillet 2007, devait aboutir le 29 mai 2008. Le troisième tribunal civil de première instance du district de Beyoğlu a accueilli la requête du gouvernorat d'Istanbul et a prononcé la dissolution de Lambda Istanbul.<sup>3</sup>

**L'ONG Lambda Istanbul a été dissoute par voie judiciaire. Le bureau du gouvernorat d'Istanbul responsable des associations a déposé une requête devant le bureau procureur général d'Istanbul demandant la dissolution de cette organisation au motif que les buts de celle-ci étaient contraires à la loi et la morale publique.**

## VIE DES ASSOCIATIONS

En dépit de la Loi sur les associations, dont l'application relève du Ministère de l'Intérieur par l'intermédiaire des Bureaux des gouvernorats et des sous-gouvernorats responsables des associations, un mémoire des forces armées turques révèle que celles-ci exercent une surveillance des associations.

Un quotidien turc a publié le texte d'un mémoire confidentiel préparé en 2006 par la direction de l'information de l'état-major général. Dans ce document, des particuliers et des organisations de la société civile turque sont accusés de recevoir des fonds des Etats-Unis et de l'Union européenne pour des projets qui risquent de porter atteinte à l'unité de la Turquie. Il y est précisé que le mémoire vise à faire toute la lumière sur les activités d'organisations de la société civile manipulées par les Etats-Unis et l'Union européenne et de prendre des contres mesures. Les personnes et les organisations mentionnées dans ce document de soixante-treize pages sont notamment la *National Endowment For Democracy*, la Fondation Soros, TUSIAD (association d'hommes d'affaires), TESEV (fondation pour la recherche économique et sociale), KA-MER (association de femmes basée à Diyarbakır) ainsi que des écrivains de renom, des universités et des organisations de défense des droits de l'Homme. Une section de ce mémoire confidentiel porte sur les contres mesures à adopter à l'égard des organisations de la société civile. Le plan d'action propose, entre autres, d'influencer l'opinion publique en faveur des forces armées, d'intégrer les forces armées turques à la société civile, de suivre de près les médias locaux et nationaux. Le plan d'action propose également d'appuyer certaines organisations de la société civile, de renforcer les liens avec les organismes qui œuvrent auprès du milieu de l'éducation et des familles avec les associations et fondations patriotiques et celles qui ont des liens économiques et autres avec les forces armées. Le plan d'action suggère également de prendre des mesures contre les journalistes et médias qui agissent contre les intérêts de la Turquie et les forces armées turques et, à l'inverse, d'appuyer et de collaborer avec les journalistes et les médias qui ont des attitudes positives. Ce mémoire, de même que l'enquête sur Ergenekon, révèlent que les activités des associations ont fait l'objet d'un harcèlement indirect.

<sup>3</sup> Pour plus de renseignements sur les problèmes juridiques en matière d'orientation et d'identité sexuelle, Voir le rapport d'Human Rights Watch intitulé *We Need a Law for Liberation: Gender, Sexuality, and Human Rights in a Changing Turkey* (Nous avons besoin d'une loi sur la libération : Sexospécificité, sexualité et droits de l'Homme dans une Turquie en mutation).

## Les associations font face à différentes formes d'ingérence

La procédure judiciaire en vue de dissoudre ILKAV (Fondation de recherches scientifiques et culturelles) s'est poursuivie en 2008. La procédure a été entamée à la suite d'une conférence organisée par ILKAV sous le thème «*L'éducation soumise à l'idéologie officielle*» qui s'est déroulée le 3 décembre 2006. La Direction générale des fondations a déposé une plainte en 2007 au motif que certains intervenants avaient formulé des critiques inacceptables contre le système éducatif. La prochaine audience devant le tribunal de première instance n° 26 d'Ankara doit se dérouler le 9 septembre 2008. Deux intervenants à la conférence (Mehmet Pamak et Yusuf Tanriverdi) sont également poursuivis devant le tribunal de première instance n° 3 d'Ankara pour avoir enfreint l'article 301 du Code pénal.

En juillet 2007, le parquet de Mersin, donnant suite à une requête du bureau du gouvernorat de Mersin responsable des associations, intentait des procédures afin de dissoudre l'Association des droits de l'Homme (IHD), section de Mersin. Il était allégué dans l'acte d'accusation que des dirigeants et des membres de la section de Mersin s'étaient adonnés à des activités incompatibles avec les objectifs déclarés de l'association. Il était également allégué que certains communiqués de presse de la section n'étaient pas couverts par la liberté d'expression au motif qu'ils constituaient un appui aux agissements d'organisations illégales. Finalement, l'acte d'accusation faisait valoir que la section avait pris part aux activités de la Plate-forme contre la privatisation et à la Plate-forme démocratique de Mersin, alors qu'aucune autorisation en ce sens n'apparaissait dans les procès-verbaux du conseil d'administration. L'affaire est toujours pendante.

## Les associations font également face à des actes de harcèlement

En plus d'avoir fait l'objet de procédés de harcèlement direct, des associations qui œuvrent dans divers domaines de défense des droits de l'Homme ont été la cible d'actes de harcèlement de la part des forces de sécurité (raids policiers) ou d'attaques par des inconnus. Les associations touchées par ces violences incluent l'Association des droits et des libertés fondamentales (organisation de gauche légalement constituée), des organisations de défense des droits des détenus (surtout kurdes) et des organisations de solidarité transgénique. Le 7 avril 2008, de douze à quinze hommes en civil, qui se sont identifiés comme appartenant à l'escouade de la police financière et morale, ont pénétré dans le centre culturel de l'association Lambda Istanbul. Ils étaient accompagnés par un agent du bureau d'Istanbul responsable des associations. Les policiers ont exhibé un mandat de perquisition mais ont refusé de dévoiler le motif de la perquisition. L'avocat de l'association Lambda a par la suite constaté que le mandat avait été émis en vertu de l'article 227 du Code pénal qui dispose que toute personne qui incite à la prostitution ou qui facilite des activités

de prostitution est passible d'une peine de deux à quatre ans d'emprisonnement et à une forte amende. Le procureur de Beyoglu avait sollicité et obtenu le mandat de perquisition de la Cour n° 2 de Beyoglu. Les policiers ont saisi les procès-verbaux et la liste de membres de l'association, de même que le registre de ses biens meubles, des reçus et des factures. En contrariété avec la loi, les agents des forces de sécurité n'ont pas dressé de liste du matériel saisi. La prochaine audience devait avoir lieu le 8 octobre 2008.

Les associations en Turquie sont soumises à de fortes pressions et à des pratiques d'intimidation, notamment sous couvert du Code pénal, de la Loi antiterroriste et de la Loi sur les manifestations et réunions pacifiques. Toute critique de l'ordre établi et de l'administration risque de donner lieu à des procédés de harcèlement. A titre d'exemple, l'enquête sur les circonstances de la mort de Kevser Mizrak, qui a perdu la vie à son domicile le 10 décembre 2007 au cours d'un raid policier, a attiré l'attention des défenseurs des droits de l'Homme. En effet, l'enquête s'est déroulée à huis clos mais des indices sérieux laissent croire qu'il s'est agi d'une exécution arbitraire. Les défenseurs des droits de l'Homme sont d'autant plus sensibles à cette affaire que le raid s'est déroulé à l'occasion de la Journée des droits de l'Homme. Le Front des droits et libertés (HÖC) a, à cette occasion, tenu une conférence de presse à Adana. Par la suite, des accusations ont été portées contre certaines des personnes présentes lors de la conférence au motif qu'ils étaient membres d'une organisation criminelle, bien que l'autorité judiciaire n'ait jamais statué que HÖC était une organisation illégale. Il est allégué que HÖC entretient des liens avec l'organisation illégale DHKP/C et que la conférence de presse a servi de lieu de propagande à ce mouvement.

Ethem Açıklın, qui s'était rendu sur les lieux pour observer la scène, a été arrêté et des accusations ont été portées contre lui sur la base des articles 220(7), 314(2), 314(3) du Code pénal et des articles 5, 7(2) de la Loi antiterroriste. Le 23 juin 2008, les prévenus en détention provisoire ont été remis en liberté. Il ne semble pas qu'il y ait, en tant que tel, des restrictions à l'accès des ONG à des fonds de l'étranger. Toutefois, comme l'indique le mémoire confidentiel préparé par les forces armées (Cf. supra), les ONG qui reçoivent des fonds de l'étranger font l'objet d'une étroite surveillance. Des ONG ayant des liens avec les milieux nationalistes tentent parfois d'obtenir ces fonds afin d'en priver des ONG concurrentes qui, selon elles, utiliseraient ces fonds contre les intérêts de la Turquie.

Seuls quelques rares organes de presse (tels BIANET ou Media Kronik (publications Internet)) présentent l'action des ONG des droits de l'Homme sous un jour favorable. Les principaux médias ne présentent les ONG sous un jour favorable que si leurs activités ne sont pas contraires aux politiques des forces armées et du gouvernement. Hurriyet, le principal quotidien du pays, qui avait l'habitude de commenter très négativement l'action des ONG de défense des droits de l'Homme, a cependant récemment adopté une attitude plus positive.



## RECOMMANDATIONS

### *Il est demandé aux États européens :*

- 1. Les délais fixés dans la loi pour la prise de décisions relatives à l'enregistrement des associations ou à l'octroi de la personnalité juridique ne devraient pas excéder deux ou trois semaines. Des mesures devraient être prises pour assurer le respect de ces délais en affectant du personnel supplémentaire à ces tâches et en mettant en place des sanctions claires en cas d'incapacité à respecter les délais, que l'issue soit une décision positive ou un refus présumé.*
- 2. Lorsque les motifs invoqués pour refuser d'enregistrer une association manquent de précision, ceux-ci devraient être reformulés. Ceux-ci devraient être revus et modifiés afin d'assurer leur pertinence et leur conformité avec les normes internationales.*
- 3. Avant que ne soit prise la décision d'interdire une association, ses activités ou son financement, par les autorités internes ou en application des mesures adoptées par l'UE et l'ONU, les personnes ou les organisations visées devraient bénéficier d'une audition impartiale. L'application de la décision devrait en outre être soumise à un contrôle judiciaire continu.*
- 4. Les institutions publiques devraient intervenir activement pour veiller à ce que les associations et leurs membres ne soient pas la cible d'actes de harcèlement et à ce que leurs pouvoirs ne soient pas exploités à de telles fins.*

## Introduction

En plus d'être protégée de façon générale dans les textes constitutionnels et les instruments de nature constitutionnelle<sup>1</sup>, la liberté d'association en Europe jouit des garanties internationales et régionales énoncées dans l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans l'article 11 de la Convention européenne sur les droits de l'Homme (ci-après «la CEDH»).

La liberté d'association est également garantie aux minorités par les articles 7 et 8 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et, au sein de l'Union européenne, par l'article 12 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne.

En outre, 11 États européens ont accepté l'obligation, unique en son genre au niveau international, incluse dans la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, adoptée par le Conseil de l'Europe<sup>2</sup>, qui confère la capacité juridique à toute association établie dans une autre Partie à la Convention.

Compte tenu de ces instruments et de ces mesures, il n'est pas étonnant de constater que la création d'associations et la participation aux associations atteignent des niveaux élevés en Europe. On évalue à plus de 3 millions le nombre d'associations dans les 27 pays de l'Union européenne<sup>3</sup>. Bien qu'une partie

<sup>1</sup> Au Royaume-Uni, par exemple, les tribunaux sont tenus par la loi de 1998 sur les droits de l'Homme (Human Rights Act) de donner effet aux dispositions de la Convention européenne, y compris l'article 11, dans l'interprétation et l'application des lois générales.

<sup>2</sup> STE no 124, 24 avril 1986. Les États suivants ont accepté cette Convention : Autriche, Belgique, Chypre, France, Grèce, Pays-Bas, Portugal, ex-République yougoslave de Macédoine, Royaume-Uni, Slovaquie et Suisse.

<sup>3</sup> Voir *Guide de la liberté associative dans le monde: 183 législations analysées*, sous la direction de Michel Doucin, La Documentation Française, Paris, 2007, p. 576.

appréciable des activités entreprises par les associations fassent appel au bénévolat de leurs membres et de leurs partisans, les associations jouent également un rôle important du point de vue de l'emploi rémunéré. Au Royaume-Uni, par exemple, 600 000 personnes, soit 2,2 % de la population active totale, sont employées par des organisations bénévoles<sup>4</sup>. Qui plus est, outre les associations qui poursuivent les intérêts culturels, sportifs et sociaux de leurs membres, des associations de nombreux pays contribuent de façon importante à la prestation de soins de santé et de soins sociaux. En Allemagne, par exemple, ce sont des associations qui gèrent 40 % des hôpitaux, 55 % des résidences pour personnes âgées et 85 % des clubs pour les jeunes<sup>5</sup>.

Au cours de la période considérée dans le présent rapport, Septembre 2007 - Septembre 2008, des améliorations importantes ont été apportées aux normes applicables à la liberté d'association. Les moyens disponibles pour veiller à ce que ces normes soient respectées ont également connu des améliorations notables. De plus, malgré les inquiétudes signalées dans le rapport précédent sur les répercussions que pourraient avoir les mesures prises dans le cadre de la lutte antiterroriste - inquiétudes qui n'ont d'ailleurs rien perdu de leur actualité -, les démarches visant à contester certains aspects de ces mesures ont donné lieu à diverses réussites<sup>6</sup>. Il reste néanmoins qu'en dépit des nombreuses dispositions prises pour protéger la liberté d'association et du niveau d'activité élevé qui caractérise son exercice, les problèmes relatifs à la pleine jouissance de cette liberté n'ont pas disparu pour autant. Ces problèmes concernent notamment l'aptitude à créer des associations et à y adhérer, la dissolution et l'interdiction, et le harcèlement dont ont été victimes certaines associations.

## PROTECTION ACCRUE

La première amélioration apportée à l'ensemble des normes et mécanismes destinés à protéger la liberté associative a été l'adoption, par le Conseil de l'Europe, de la «Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe<sup>7</sup>» en 2007. Le Conseil des Ministres recommande aux gouvernements des États membres de s'inspirer des normes minimales énoncées

dans la recommandation dans leurs propres législations politiques et pratiques, de tenir compte de ces normes dans le suivi des engagements qu'ils ont contractés et de veiller à ce que la recommandation et l'Exposé des motifs qui l'accompagne soient traduits et diffusés aussi largement que possible aux ONG et au public en général, ainsi qu'aux parlementaires, aux autorités publiques concernées et aux institutions de formation, et qu'ils soient utilisés pour la formation des personnes responsables.

Bien qu'elle n'ait pas officiellement force obligatoire, la recommandation - qui étudie de façon très détaillée des questions tels les objectifs des associations, leur création et les modes d'adhésion, l'acquisition et la révocation de la personnalité juridique, la gestion, la collecte de fonds et l'aide publique, l'obligation de rendre compte et la participation à la prise de décisions publiques - sert à la fois de norme pour l'examen politique des actions prises vis-à-vis des associations en Europe et de guide pour l'interprétation et l'application d'instruments dotés de la force obligatoire qui sont acceptés en Europe et ailleurs.

À la suite de l'adoption de cette recommandation, la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe a établi un Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG<sup>8</sup>. Ce Conseil a pour mandat de contribuer à la création d'un environnement favorable aux ONG dans toute l'Europe par l'examen de la législation nationale relative aux ONG et de sa mise en œuvre et par l'évaluation de sa conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et les pratiques européennes. Le Conseil d'experts a reçu la mission d'examiner le cadre législatif et réglementaire des pays européens, ainsi que leurs pratiques administratives et judiciaires dans la mesure où elles influent sur le statut et le fonctionnement des ONG. Dans sa démarche de travail, le Conseil d'experts suit une approche thématique qu'il applique à tous les pays européens, mais il peut aussi élaborer des rapports sur des problèmes qui se posent dans un pays donné<sup>9</sup>.

La «Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'Homme et promouvoir leurs activités<sup>10</sup>» représente une contribution de plus aux efforts visant à protéger la liberté

<sup>4</sup> Ibid, p. 682.

<sup>5</sup> Ibid, p 586.

<sup>6</sup> Le 19 novembre 2008, la Cour suprême danoise a jugé que la détention administrative d'une des personnes soupçonnée de fomenter des actes de violences contre le caricaturiste Kurt Westergaard était infondée. Cette décision a infirmé les décisions des tribunaux de première instance.

Pour plus d'informations, voir : <http://www.domstol.dk/hojesteret/nyheder/pressemeddelelser/Pages/Tuneser-sagerne.aspx>

<sup>7</sup> CM/Rec(2007)14, 10 octobre 2007.

<sup>8</sup> En janvier 2008.

<sup>9</sup> On trouvera le texte du premier rapport annuel du Conseil d'experts [OING Conf/Exp (2008) 4] à l'adresse <http://www.coe.int/T/E/NGO/Public/> (disponible en anglais seulement).

<sup>10</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 6 février 2008, lors de la 1017e réunion des Délégués des Ministres.



d'association. Cette déclaration s'inspire d'une déclaration antérieure adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies<sup>11</sup>. Elle condamne toute attaque contre les défenseurs des droits de l'Homme et toute violation de leurs droits, dans les États membres du Conseil de l'Europe ou ailleurs, qu'elles soient portées par des agents de l'État ou par des acteurs non étatiques, et appelle explicitement les États membres à prendre diverses mesures, et notamment : à créer à créer un environnement propice au travail des défenseurs des droits de l'Homme, en permettant aux individus, groupes et associations d'exercer librement des activités, légalement et conformément aux normes internationales ; à prendre des mesures efficaces pour protéger, promouvoir et respecter les défenseurs des droits de l'Homme ainsi que pour assurer le respect de leurs activités ; à renforcer leurs systèmes judiciaires et à veiller à ce qu'il existe des recours efficaces pour ceux dont les droits et libertés ont été violés ; et à prendre des mesures efficaces pour empêcher les attaques et le harcèlement dont sont victimes les défenseurs des droits de l'Homme, à assurer une enquête indépendante et efficace sur de tels actes et à sanctionner les responsables par des mesures administratives et/ou des procédures pénales

La déclaration appelle en outre les États membres à coopérer avec les mécanismes de suivi des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, notamment avec la Cour européenne des droits de l'Homme, ainsi qu'avec le Commissaire aux Droits de l'Homme, en facilitant ses visites, en fournissant des réponses adéquates et en engageant un dialogue sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme lorsqu'ils y sont invités, et à prévoir des mesures rapides pour aider et protéger les défenseurs des droits de l'Homme en danger dans des pays tiers - par exemple lorsque cela s'avère opportun, assister et observer les procès et/ou, si possible, délivrer des visas d'urgence.

La déclaration appelle également les organes et institutions du Conseil de l'Europe à être particulièrement attentifs aux questions relatives aux défenseurs des droits de l'Homme dans leurs travaux respectifs. Elle leur recommande notamment de favoriser les activités de coopération et de sensibilisation avec les organisations de la société civile et d'encourager les défenseurs des droits de l'Homme à participer aux activités du Conseil de l'Europe.

Enfin, et c'est sans doute le point le plus important, la déclaration invite le Commissaire aux droits de l'Homme à renforcer le rôle et la compétence de son Bureau pour assurer une protection forte et efficace des défenseurs des droits de l'Homme en Europe. Pour ce faire, la déclaration invite le Commissaire à continuer

d'intervenir sur la base d'informations reçues de défenseurs des droits de l'Homme et d'autres sources pertinentes, y compris les médiateurs ou les institutions nationales des droits de l'Homme, continuer de rencontrer une large gamme de défenseurs lors de ses visites dans les divers pays et de faire part au public de la situation des défenseurs des droits de l'Homme, intervenir auprès des autorités compétentes, de la manière qu'il l'estimera appropriée et en travaillant en étroite coopération avec d'autres institutions et organisations intergouvernementales, en particulier avec le point focal pour les défenseurs des droits de l'Homme de l'OSCE-BIDDH, l'Union européenne et la Représentante spéciale du Secrétaire Général des Nations Unies pour les défenseurs des droits de l'Homme, ainsi que d'autres mécanismes existants. L'autorisation à agir ainsi conférée au Commissaire pourrait s'avérer un instrument indispensable garantissant que toute menace à laquelle seraient exposées les nombreuses associations jouant le rôle de défenseurs des droits de l'Homme fera l'objet d'une opposition vigoureuse de la part d'un intervenant au profil élevé.

## FORMATION DES ASSOCIATIONS ET ADHÉSION À UNE ASSOCIATION

Il est relativement facile, dans la plupart des pays européens, de créer une association : dans certains pays, aucune procédure officielle n'est requise ; ailleurs l'acquisition de la personnalité juridique exige tout au plus que l'autorité publique compétente soit informée de la création de l'association, tandis que d'autres pays ont mis en place une procédure officielle d'enregistrement qui est toutefois traitée rapidement. Le premier rapport annuel du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG souligne néanmoins que la situation n'est pas toujours aussi claire tant en droit que dans la pratique<sup>12</sup>.

Ainsi, le Conseil d'experts a constaté que, dans certains pays, des obstacles de fait s'opposaient au fonctionnement de groupes informels et que les renseignements détaillés requis dans certains cas pour enregistrer une association ou pour obtenir la personnalité juridique - là où cette formalité était nécessaire ou jugée souhaitable - ne semblaient correspondre à aucun avantage financier important qui puisse constituer une justification appropriée du fardeau ainsi imposé. Il a également constaté que l'incapacité juridique de certaines personnes - en particulier, les enfants, les personnes condamnées en justice et les non-ressortissants - à créer des ONG ne semblait pas, dans certains cas, être conforme au droit à la liberté d'association conféré par l'article 11 de la CEDH.

<sup>11</sup> 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 A/RES/53/144, adoptée le 9 décembre 1998.

<sup>12</sup> *Op. cit.*, no 5.

Le Conseil d'experts a en outre constaté que les délais fixés pour la prise de décisions relatives à l'enregistrement ou à l'octroi de la personnalité juridique n'étaient pas toujours assortis de garanties appropriées contre la prévarication et les abus. Il a par ailleurs estimé que les motifs invoqués pour refuser d'enregistrer une association ou lui conférer la personnalité juridique ne semblaient pas toujours être exprimés dans des termes assez précis ou être appliqués d'une façon compatible avec le droit à la liberté d'association ou avec la promotion de la société civile. Il a également signalé que certains pays ne précisaient pas les motifs susceptibles d'être invoqués pour refuser d'enregistrer une association ou de lui accorder la personnalité juridique et/ou n'exigeaient pas qu'une telle décision fasse l'objet d'une explication.

Tout en reconnaissant que l'indépendance de l'instance chargée de décider de l'enregistrement ou de l'octroi de la personnalité juridique n'était pas forcément une qualité essentielle, le Conseil d'experts a constaté qu'il existait dans certains pays une marge évidente pour l'exercice de pressions abusives. Il a de plus fait observer que, si bon nombre des problèmes qu'il avait relevés à cet égard découlaient de la pratique plutôt que des termes de la législation pertinente, les lacunes constatées dans l'application des lois ne semblaient pas être contrebalancées par l'exercice d'un contrôle judiciaire.

Le Conseil d'experts a recommandé que les restrictions législatives à la création de groupes informels soient abrogées et que la légitimité de ces groupes soit clairement reconnue en droit. Il a également recommandé que les exigences régissant l'enregistrement ou l'acquisition de la personnalité juridique soient simplifiées afin d'alléger le fardeau imposé à ceux qui font une demande et de faciliter les formalités administratives liés aux décisions relatives à ces demandes. Il a recommandé que les restrictions empêchant les enfants, les personnes condamnées en justice et les non-ressortissants de créer des ONG soient harmonisées avec les exigences des normes internationales, que les délais officiels pour la prise de décisions ne dépassent pas deux ou trois semaines et que des mesures soient prises pour assurer le respect de ces délais, c'est-à-dire l'affectation d'un personnel supplémentaire à ces tâches et la mise en place de sanctions claires en cas d'incapacité à respecter les délais, que l'issue soit une décision positive ou un refus présumé.

Le Conseil d'experts a en outre recommandé que les motifs de refus soient reformulés lorsqu'ils manquent de précision et qu'ils soient revus et modifiés pour assurer leur pertinence et leur conformité aux normes internationales quant au fond. Il a également recommandé que les décisions relatives à

l'enregistrement des ONG et à l'octroi de la personnalité juridique soient soustraites aux influences politiques et que les personnes à qui ce rôle est confié reçoivent une formation appropriée. Enfin, il a recommandé d'assurer un contrôle judiciaire effectif et opportun sur les décisions relatives à l'enregistrement et à l'octroi de la personnalité juridique, de veiller à ce que les magistrats et les avocats reçoivent une formation relative aux normes internationales pertinentes et s'inspirent de ces dernières au moment d'examiner les refus d'enregistrement ou d'octroi de la personnalité juridique.

Ces recommandations développent les dispositions énoncées dans les instruments internationaux, notamment les interprétations qui leur ont été données dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et du Comité des droits de l'Homme des Nations unies.

Au cours de la période considérée dans le présent rapport, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme ont malheureusement confirmé les difficultés auxquelles peut être soumise la création d'associations dans certains pays européens. De plus, bien que les affaires concernées aient porté sur la situation d'associations particulières, elles reflétaient la présence d'obstacles de portée générale à la formation d'associations dans les pays en cause.

Bien que la Cour ait surtout dû se prononcer sur des questions de procédure pour rejeter les demandes d'enregistrement pendant la période considérée ici, elle a également rappelé que les motifs de refus doivent toujours être pertinents et suffisants. Dans l'affaire *Jetchev c. Bulgarie*<sup>13</sup>, par exemple, la CEDH conclut à la violation de l'article 11 du fait que l'association «Société civile pour les intérêts bulgares, la dignité, l'union et l'intégration nationales - pour la Bulgarie», dont les statuts prévoient notamment l'abrogation de la Constitution bulgare de 1991, la restauration de la monarchie et «l'ouverture» de la frontière entre «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et la Bulgarie, s'était vu refuser l'enregistrement au motif qu'elle poursuivait des but politiques incompatibles avec la Constitution. La Cour a noté que ni la monarchie ni une campagne en faveur d'un changement de l'ordre juridique et constitutionnel n'étaient en soi incompatibles avec les principes de la démocratie et que «l'ouverture» d'une frontière ne saurait présenter un danger pour l'intégrité d'un pays ou pour la sécurité nationale. Elle a souligné à cet égard que rien ne donnait à penser que l'association userait de moyens violents ou non démocratiques pour atteindre ses buts. La Cour a observé par ailleurs que, les associations n'étant pas autorisées à participer aux élections locales, nationales et européennes, il n'existait aucun «besoin

<sup>13</sup> No 57045/00, 21 juin 2007



social impérieux» d'exiger de toutes les associations réputées poursuivre des buts «politiques» qu'elles s'enregistrent comme parti politique, considérant en particulier que le sens exact de ce terme paraissait relativement vague en droit bulgare. Elle a donc conclu que les motifs avancés par les autorités nationales à l'appui du refus d'enregistrer l'association n'étaient ni pertinents ni suffisants.

La Cour a également conclu à la violation de l'article 11 dans l'arrêt *Emin et autres c. Grèce*<sup>14</sup>. En l'espèce, la demande d'enregistrement de l'«Association culturelle des femmes turques de la région de Rodopi» avait été rejetée du fait que les statuts de l'association indiquaient que son but prévoyait notamment la création d'un «lieu de rencontre pour les femmes du département de Rodopi» et d'œuvrer pour «l'exaltation sociale, morale et spirituelle, et l'établissement de liens de sororité entre ses membres». La Cour a observé qu'à supposer même que le véritable but de l'association fût de promouvoir l'idée qu'il existe en Grèce une minorité ethnique, comme le prétendait le gouvernement défendeur, cela ne saurait constituer une menace pour une société démocratique. Elle a souligné par ailleurs que rien dans les statuts de l'association n'indiquait que ses membres prônaient le recours à la violence ou à des moyens antidémocratiques ou anticonstitutionnels, et que les juridictions grecques auraient eu le pouvoir d'ordonner la dissolution de l'association si celle-ci avait poursuivi, dans la pratique, des objectifs différents de ceux indiqués dans ses statuts ou si son fonctionnement s'était avéré contraire à la loi.

Dans l'arrêt *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie (No 2)*<sup>15</sup>, la Cour a rendu une importante décision quant à l'acceptabilité des sanctions visant l'appartenance à une association. Cette affaire concernait l'obligation de déclarer l'appartenance à une loge maçonnique au moment de postuler une nomination à une fonction publique. La Cour a conclu que cette obligation légale était une violation de l'article 14 combiné à l'article 11 parce qu'elle ne s'appliquait qu'aux membres d'associations secrètes et maçonniques mais non pas à ceux de toute autre association. Tout en reconnaissant que l'interdiction de nomination de francs-maçons à des postes publics, introduite pour «rassurer» l'opinion publique à un moment où leur rôle dans la vie du pays avait été mis en cause, poursuivait les buts légitimes de la protection de la sécurité nationale et de la défense de l'ordre, la Cour a considéré que l'appartenance à de nombreuses autres associations non secrètes pourrait poser un problème pour la sécurité nationale et la défense de l'ordre lorsque les membres de celles-ci sont appelés à remplir des fonctions publiques. Elle a estimé qu'il pourrait en être ainsi, par exemple, pour les partis politiques ou les groupes affirmant des idées racistes ou xénophobes, ou bien pour les sectes ou

associations ayant une organisation interne de type militaire ou établissant un lien de solidarité rigide et incompressible entre leurs membres ou encore poursuivant une idéologie contraire aux règles de la démocratie, élément fondamental de «l'ordre public européen». Toutefois, la Cour a constaté la violation de la Convention en l'espèce au motif qu'aucune justification objective et raisonnable de cette différence de traitement entre associations non secrètes n'a été avancée par l'Italie.

## DISSOLUTION ET INTERDICTION

D'importants jugements relatifs à la dissolution d'associations ou à des tentatives d'interdiction mettent en relief l'importance de disposer de contrôles judiciaires efficaces pour contrer des actions aussi radicales, en même temps qu'ils présagent le retour, qu'on ne peut qu'accueillir favorablement, d'une vision plus sceptique de la nécessité supposée de recourir à de tels moyens.

Ainsi, la Cour européenne des droits de l'Homme a jugé, dans son arrêt *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce*<sup>16</sup>, que la dissolution de la l'«Association turque de Xanthi» - qui avait été fondée en 1927 sous le nom de «Maison de la jeunesse turque de Xanthi» dans le but de préserver et promouvoir la culture des «Turcs de Thrace occidentale» et visait à créer des liens d'amitié et de solidarité entre eux - au motif que ses statuts portaient atteinte à l'ordre public, constituait une violation de l'article 11 de la CEDH. La Cour a noté le caractère radical de la mesure de dissolution de l'association et relevé que celle-ci avait poursuivi ses activités sans aucune entrave pendant près d'un demi-siècle. En outre, la Cour a observé que les juridictions grecques n'avaient constaté aucun élément résultant soit du titre, soit des statuts de l'association, pouvant troubler l'ordre public. Elle a également observé qu'à supposer même que le véritable but de l'association fût de promouvoir l'idée qu'il existe en Grèce une minorité ethnique, cela ne saurait constituer une menace pour une société démocratique. Elle a rappelé que l'existence de minorités et de cultures différentes dans un pays constitue un fait historique qu'une société démocratique devrait tolérer, voire protéger et soutenir selon des principes du droit international.

La Cour a de plus estimé qu'il ne pouvait être déduit des éléments invoqués par le tribunal interne - le fait que certains membres de l'association présentaient la minorité musulmane de Thrace comme une «minorité turque fortement opprimée», la participation du président de l'association à des colloques organisés par les autorités turques et la publication d'un courrier dans un quotidien turc faisant référence aux «Turcs de la Thrace occidentale» - que l'association requérante se livrait à des

<sup>14</sup> No 34144/05 et 26698/05, 27 mars 2008

<sup>15</sup> No 26740/02, 31 mai 2007

<sup>16</sup> Nos. 34144/05 and 26698/05, 27 March 2008.

activités contraires aux objectifs qu'elle affichait publiquement. De surcroît, il ne ressortait pas du dossier que le président ou les membres de l'association aient jamais fait appel à la violence, au soulèvement ou à toute autre forme de rejet des principes démocratiques. La Cour a estimé que la liberté d'association sous-entendait le droit de chacun d'exprimer, dans le cadre de la légalité, ses convictions sur son identité ethnique. Aussi choquants et inacceptables que puissent sembler, aux yeux des autorités, certains points de vue ou termes utilisés, leur diffusion ne saurait s'analyser ipso facto en une menace pour l'ordre public et l'intégrité territoriale d'un pays.

Par ailleurs, on relèvera plusieurs décisions touchant à la validité des restrictions imposées dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Premièrement, dans l'affaire T-229/02, *Osman Ocalan, au nom du Kurdistan Workers' Party (PKK) c. Conseil de l'Union européenne*<sup>17</sup>, le Tribunal de première instance des Communautés européennes s'est rallié à l'arrêt T-228/02 de la Cour de justice des Communautés européennes, *Organisation des Moudjahidines du peuple d'Iran c. Conseil de l'Union européenne*<sup>18</sup>, et a accepté d'annuler la décision du Conseil 2002/460/CE, du 17 juin 2002, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) no 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Ce règlement avait été adopté dans le but de mettre en œuvre les mesures énoncées dans la Position commune 2001/931, en vertu de laquelle, sauf de très rares exceptions, tous les fonds appartenant aux personnes naturelles ou morales, groupes et entités énumérées à l'article 2, paragraphe 3, devaient être gelés. Des interdictions de mettre des fonds ou des services financiers à la disposition de ces personnes, groupes ou entités sont également mentionnées. Bien que le PKK ne figure pas dans la liste originelle - son nom y a été ajouté le 2 mai 2002 - lorsque le Conseil a adopté la Position commune 2002/340/PESC, qui mettait à jour sa Position commune 2001/931/PESC et la décision de mise en œuvre no 2002/334/CE, il y a été maintenu dans la décision suivante qui faisait l'objet de la contestation dans cette affaire.

Deuxièmement, le 7 mai 2008, la Cour d'appel d'Angleterre a confirmé la décision de la Commission d'appel des organisations interdites (POAC) selon laquelle la décision du gouvernement de maintenir l'interdiction visant l'Organisation des Moudjahidines du peuple d'Iran (OMPI) - un membre de la coalition du Conseil national de la résistance, connu aux États-Unis sous le nom de Mujehedeen-e-Khalq (MeK) - était «déraisonnable» et «pervers».

La POAC avait conclu que les actions menées contre les forces militaires et les installations de sécurité iraniennes avaient pris fin en 2001, que l'organisation n'avait aucune structure militaire et qu'elle avait abandonné les armes en 2003 et n'avait pas cherché à les reprendre. En confirmant cette décision, la Cour d'appel a déclaré qu'il fallait établir une distinction entre «une organisation qui avait temporairement interrompu ses activités terroristes pour des raisons tactiques» et «une organisation qui avait décidé de poursuivre ses objectifs en faisant appel à des moyens autres que la violence [...] On ne peut dire de cette dernière qu'elle est «concernée par le terrorisme» même s'il reste possible qu'elle décide de revenir à l'action terroriste dans le futur.» À la suite de cette décision, le parlement britannique a approuvé une ordonnance du *Home Secretary* qui a levé l'interdiction contre l'OMPI, et ce à compter du 24 juin 2008.

Troisièmement, suite à l'arrêt du tribunal anglais, le Tribunal de première instance des Communautés européennes, dans son arrêt T 256/07, *People's Mojahedin Organization of Iran c. Conseil de l'Union européenne*<sup>19</sup>, convenait d'annuler la décision 2007/868/CE du Conseil, du 20 décembre 2007, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme pour autant qu'ils concernent l'OMPI - en l'occurrence, le gel des fonds. Par sa décision 2007/868/CE - la deuxième à être prise à la suite de l'arrêt qui avait annulé une décision antérieure pour autant qu'elle concernait l'OMPI parce qu'elle ne contenait pas une motivation suffisante et qu'elle avait été adoptée lors d'une procédure au cours de laquelle le droit de la requérante à une audition impartiale n'avait pas été respecté<sup>20</sup> - le Conseil avait maintenu le nom de l'OMPI dans la liste qui figurait à l'annexe de son règlement (CE) no 2580/2001, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Bien que la décision du Conseil no 2007/868/CE ait été étayée par un énoncé de motifs et ait été précédée par une invitation à soumettre des observations sur la proposition visant à inclure le nom de l'OMPI dans la liste, le Tribunal a constaté que, au regard de l'ensemble des données pertinentes disponibles à la date où la décision avait été adoptée, la motivation était, de toute évidence, insuffisante pour justifier en droit la décision de geler les fonds de l'OMPI. Il a constaté que, premièrement, ladite motivation ne permettait pas de saisir la mesure dans laquelle le Conseil avait effectivement tenu compte de la décision de la POAC, comme il en avait l'obligation. Il a également constaté

<sup>17</sup> 3 avril 2008.

<sup>18</sup> [2006] ECR II 4665.

<sup>19</sup> 23 octobre 2008.

<sup>20</sup> Cf. paragraphe 32.



que cette motivation n'exposait pas les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil avait considéré, malgré les constatations de fait souverainement opérées par la POAC et les conclusions juridiques particulièrement sévères pour le *Home Secretary* que cette juridiction en avait tirées, que le maintien de l'association requérante dans la liste litigieuse restait justifié au regard du même ensemble de faits et de circonstances sur lequel la POAC avait eu à se prononcer. Il en allait tout particulièrement ainsi au vu de la conclusion de la POAC selon laquelle la seule croyance qu'un décideur raisonnable aurait pu honnêtement se forger, à partir de septembre 2006, était que l'OMPI ne répondait plus à aucun des critères requis pour justifier le maintien de sa proscription comme organisation terroriste ou que, en d'autres termes, elle n'était plus impliquée dans le terrorisme depuis cette époque. Troisièmement, le Tribunal a considéré que, si le Conseil pouvait certes avoir égard à l'existence de voies de recours contre la décision de la POAC ainsi qu'à leur exercice effectif par le *Home Secretary*, il ne lui suffisait pas, en l'espèce, d'indiquer que celui-ci avait tenté d'introduire un pourvoi pour être dispensé de prendre spécifiquement en considération les constatations de fait souverainement opérées par la POAC ainsi que les conséquences juridiques qu'elle en avait tirées. Il en va d'autant plus ainsi que, d'une part, la POAC, autorité judiciaire compétente pour contrôler la légalité des actes du *Home Secretary*, avait qualifié le refus de celui-ci de lever la proscription de l'OMPI de «déraisonnable» et de «pervers» et que, d'autre part, à la date d'adoption de la décision 2007/868, le Conseil avait été informé du refus de la POAC d'autoriser le *Home Secretary* d'introduire un tel pourvoi ainsi que des motifs de ce refus.

L'usage même des listes noires d'individus et d'associations soupçonnés de terrorisme a été condamné par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Celle-ci estime en effet que les normes de procédures de ces listes bafouent les principes fondamentaux des droits de l'Homme et sont totalement arbitraires<sup>21</sup>. Elle s'insurge tout particulièrement contre le fait que les personnes ou entités incluses dans ces listes ne peuvent être entendues avant que leur nom ne soit ajouté à la liste et s'élève contre l'absence de toute mesure prévoyant un réexamen indépendant des décisions prises.

Il convient toutefois de noter que les arrêts des tribunaux n'ont pas tous limité les effets des mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Au Danemark, par exemple, après avoir été acquittées, six personnes ont été reconnus coupables d'avoir vendu des T-shirts pour aider à recueillir des fonds pour une station de radio pour les Forces armées révolutionnaires de

Colombie (FARC) et pour un atelier d'impression de posters du Front populaire de libération de la Palestine (FPLP). Les deux organisations figurent dans les listes d'organisations terroristes de l'Union européenne et des États-Unis. Cinq employés de l'entreprise de T-shirts ont été condamnés à des peines d'emprisonnement variant de soixante jours à six mois, tandis qu'un sixième accusé a été condamné à soixante jours d'emprisonnement pour avoir hébergé le site Internet de l'entreprise sur son serveur. Le septième accusé, un vendeur de hot-dogs qui avait affiché sur son stand un poster publicitaire pour les T-shirts, a été acquitté<sup>22</sup>.

## HARCÈLEMENT DIRIGÉ CONTRE LES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME

La nécessité de protéger les organisations qui assument la défense des droits de l'Homme contre tout acte de harcèlement est reconnue dans la déclaration du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, mentionnée plus haut<sup>23</sup>, a été mise en relief par les actes perpétrés à l'encontre de l'association Greek Helsinki Monitor (GHM) et de ses militants qui ont intenté des poursuites pénales contre des néo-nazis grecs, dont l'un a été condamné pour «incitation à la violence et à la haine raciales et pour avoir proféré des insultes racistes» - bien que le procès soit en cours<sup>24</sup>.

Le harcèlement dont le GHM a été la cible comprenait des agressions verbales et physiques au cours d'un procès, à l'égard desquelles le tribunal s'est abstenu d'intervenir (le juge ayant suggéré à la victime de se rendre au commissariat de police pour y déposer une plainte), le dépôt d'une plainte pénale pour propos diffamatoires à l'encontre de personnes ayant témoigné lors de l'enquête préliminaire, admis par les tribunaux malgré le fait qu'elle renfermaient des propos racistes, antisémitiques et homophobes et des menaces proférées à l'endroit de personnes qui n'étaient pas visées par l'enquête, la convocation d'un membre du GHM par le bureau fiscal compétent pour une vérification menée «dans le cadre de l'enquête sur le GHM», et une enquête réclamée aux autorités fiscales par deux parlementaires.

Un autre plainte a été déposée contre le GHM, sur la base que l'organisation serait inutile et illégale et que ses membres sont des agents d'une puissance étrangère. Cette plainte contiendrait elle aussi des propos racistes et diffamatoires, mais le procureur en chef du Tribunal de première instance d'Athènes et, dans l'un des cas, le procureur en chef de la Cour d'appel d'Athènes ont

<sup>21</sup> Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne, résolution 1597 (2008).

<sup>22</sup> The Copenhagen Post, 19 septembre 2008.

<sup>23</sup> Cf. paragraphe 9.

<sup>24</sup> Voir les communiqués du 17 août 2008 du Greek Helsinki Monitor, et du 3 septembre 2008 de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT).

décidé que ces plaintes n'étaient pas totalement infondées et ont lancé des enquêtes pénales. Plus de neuf mois plus tard, la plainte en est toujours au stade de l'enquête préliminaire, alors que légalement, celle-ci ne devrait pas durer plus de quatre mois.

Enfin, une plainte a été déposée contre un employé du GHM sur la base du fait que les écrits qu'il a rédigés au sujet de la minorité macédonienne en Grèce - dans lesquels des références aux préoccupations et recommandations formulées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance et par les organes conventionnels des Nations Unies sont faites - constituent une atteinte à l'article 138, paragraphe 1 du Code pénal qui dispose que « toute personne qui tente, par la force ou par le menace du recours à la force, de détacher du territoire grec une partie du territoire qui lui appartient ou d'adjoindre une partie du territoire grec dans le territoire d'un autre État sera passible de la peine de mort ». Le procureur en chef du Tribunal de première instance d'Athènes a décidé que la plainte n'était pas totalement infondée.

Tous ces actes cherchent à compromettre l'action authentique menée par une association pour la protection des droits de l'Homme. La faveur que leur accordent les institutions officielles risque de dissuader le GHM et les autres défenseurs des droits

de l'Homme en Grèce de jouer le rôle vital qui est le leur. Il importe que le droit pénal soit appliqué en toute impartialité, mais une appréciation correcte de la légitimité des défenseurs des droits de l'Homme devrait veiller à ce que les mécanismes pénaux et réglementaires ne soient pas employés de façon abusive à l'encontre de ces derniers. Il semble que cela ne soit pas parfaitement entendu en Grèce.

### *Conclusion*

La situation générale de la liberté d'association en Europe reste largement positive. Des améliorations ont même été constatées. Il ne faudrait cependant pas céder à la tentation de la complaisance, car il subsiste encore des difficultés importantes dans certains pays du point de vue de la formation des associations, tandis que l'argument de menaces présumées à la sécurité publique et à l'intégrité territoriale est encore trop souvent usité pour justifier la dissolution d'associations ou l'interdiction de leurs activités. On peut néanmoins soutenir qu'au scepticisme exprimé vis-à-vis la nécessité des restrictions imposées dans des cas particuliers correspond une certaine tendance des Cours européennes - CEDH et CJCE - à confirmer le bien-fondé des contestations visant certaines de ces restrictions.



# L'impact de la politique de lutte antiterroriste sur la liberté d'association



par Susie Alegre

## Introduction

Bien que le terrorisme ne soit pas un phénomène nouveau dans la région euro-méditerranéenne, les événements du 11 septembre 2001 ont servi à unir la communauté internationale<sup>1</sup> dans une cause commune contre le terrorisme. Il en a résulté un changement d'optique au sein de la communauté internationale, qui, d'une politique de promotion du développement de la démocratie et du respect des droits de l'Homme est passée à une politique fondée sur la notion de sécurité. Ce changement d'orientation a été invoqué par de nombreux États pour justifier le renforcement de la sécurité et le démantèlement de l'opposition légitime ou des groupes susceptibles de créer des difficultés d'ordre politique. Confrontée à cette évolution inquiétante, les États se montrent, de surcroît, de plus en plus réticents à critiquer les efforts de lutte contre le terrorisme déployés par d'autres gouvernements par crainte d'être à leur tour critiqués en raison soit d'une souplesse excessive, soit d'une réponse trop draconienne face au terrorisme. Par ailleurs, le secteur à but non lucratif a été montré du doigt par la communauté internationale<sup>2</sup> en tant que vecteur potentiel de financement du terrorisme, ce qui a accru la pression sur une société civile déjà fragilisée<sup>3</sup> dans la région Euromed et a eu un impact important sur la liberté d'association.

La menace du terrorisme est réelle dans la région euro-méditerranéenne, quoique les sources du terrorisme puissent par ailleurs différer. Cependant, dans les deux cas, le risque existe de faire l'amalgame entre la violence du terrorisme et les éléments de l'idéologie qui le sous-tend. Une autre difficulté réside dans le fait d'associer ceux qui défendent les droits des personnes suspectées ou condamnés pour terrorisme au crime lui-même. Cette question a un impact énorme sur la capacité des défenseurs des droits de l'Homme à poursuivre leur travail et, de manière plus générale, affecte négativement la liberté d'association.

Bien que les activités terroristes et de lutte contre le terrorisme aient des répercussions variées sur de multiples droits humains, ce chapitre décrit les conséquences spécifiques des politiques et activités de lutte anti-terrorisme dans la région euro-méditerranéenne sur la liberté d'association. Les exemples, non exhaustifs, donnés sont choisis de façon à illustrer les problèmes posés par la politique et les activités de lutte antiterroriste dans la région. Il convient de noter que l'impact de la lutte antiterroriste sur la liberté d'association et les droits connexes est tout aussi évident dans le Nord que dans le Sud et l'Est de la région, quoique la gravité des violations varie.

## ÉTATS D'URGENCE

La lutte contre le terrorisme ou la montée de l'extrémisme violent sont des raisons régulièrement invoquées pour justifier l'instauration de l'état d'urgence ou de dérogations aux obligations internationales en matière de droits de l'Homme. La suspension effective de l'État de droit entraîne des répercussions graves sur la jouissance des droits de l'Homme, et peut par ailleurs aboutir à la création d'un contexte favorable au recrutement d'individus à des fins de terrorisme<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Des groupes d'États travaillent conjointement au travers de regroupements, formels ou non, au sein d'instances internationales, régionales ou sous-régionales - tel que les Nations unies, l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, le Conseil de l'Europe, l'Organisation de la Conférence islamique, le G8, le G6, etc.

<sup>2</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen du 28 novembre 2005 - *Prévenir et combattre le financement du terrorisme par une meilleure coordination au niveau national et une plus grande transparence des organismes à but non lucratif* [COM(2005) 620 final - Journal officiel C 122 du 23 mai 2006].

<sup>3</sup> Voir *The EU's External Cooperation in Criminal Justice and Counter-terrorism: An Assessment of the Human Rights Implications with a particular focus on cooperation with Canada* - CEPS Special Paper, Susie Alegre, Septembre 2008 section 2,3 - [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu)

<sup>4</sup> Voir Action des Nations Unies contre le terrorisme - <http://www.un.org/french/terrorism/strategy-implementation.shtml>

Les états d'urgence ont été décrétés et appliqués sans discontinuité en Syrie depuis 1963, en Égypte depuis 1981 et en Algérie depuis 1992<sup>5</sup> en réaction aux menaces de violence politique<sup>6</sup>. Ces états d'urgence, qui permettent aux États de recourir à des mesures extrêmes au nom de la sécurité, sont toujours en vigueur bien que la situation sécuritaire se soit apparemment améliorée dans certains États<sup>7</sup>.

Le 26 mai 2008, l'Égypte a prolongé de deux ans l'état d'urgence, malgré les critiques émanant de l'opposition et des groupes de défense des droits de l'Homme<sup>8</sup>. Le gouvernement s'est à plusieurs reprises engagé, notamment avant son élection au Conseil des droits de l'Homme des Nations unies en mai 2007, à ce que la loi relative à l'état d'urgence soit remplacée par une nouvelle législation antiterroriste<sup>9</sup>. Cependant, la loi a été prorogée à deux reprises depuis les dernières élections, et ce en dépit d'une relative stabilité en Égypte<sup>10</sup>.

La Loi n°162 sur l'état d'urgence en Égypte permet au gouvernement de déférer des civils devant les juridictions militaires ou d'exception de sûreté de l'État. La composition de ces tribunaux est déterminée par le Président de la République et l'accusé ne peut faire appel contre les décisions rendues sauf sur des questions de procédure, ce qui contrevient aux normes internationales des droits de l'Homme relatives au droit à un procès équitable<sup>11</sup>. La loi a également eu des retombées négatives sur la liberté d'association et de réunion. Au cours de l'année passée, cette loi a été utilisée afin de poursuivre et condamner certains cadres de l'organisation des Frères musulmans en Égypte, acquittés devant les juridictions de droit commun<sup>12</sup>. La loi a également été invoquée afin d'interdire des grèves et des manifestations et rassemblements publics, de censurer ou d'interdire des publications journalistiques et de contrôler les correspondances<sup>13</sup>.

L'état d'urgence et la loi martiale en Syrie, introduits en 1963 ont doté les organes sécuritaires et administratifs de pouvoirs exceptionnels au nom de la sécurité nationale. Ces lois ont constitué le fondement de nombreuses autres lois,<sup>14</sup> qui ont renforcé les pouvoirs des services de renseignements et fait bénéficier les agents des organes de sécurité d'une immunité contre les poursuites. Il en a résulté une atteinte grave à l'Etat de droit et l'instauration de l'impunité pour des actes criminels, y compris des actes de torture, en violation avec les obligations internationales de la Syrie en matière de droits de l'Homme.

## DÉFINITION DU TERRORISME ET POURSUITES PÉNALES

Bien que de nombreux instruments internationaux se réfèrent au crime de terrorisme, il n'existe, en l'état, aucune définition du terrorisme internationalement reconnue. Cependant, le Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme retient<sup>15</sup> le concept de terrorisme tel qu'il est défini dans la Résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité et selon laquelle le terrorisme, indépendamment de ses motivations, est caractérisé par les trois éléments suivants :

- les actes commis, y compris contre les civils, avec l'intention de donner la mort ou de causer des blessures corporelles graves, ou la prise d'otages; et

<sup>5</sup> Comité des Nations unies contre la torture (UNCAT), CAT/C/DZA/CO/3, 15 mai 2008

<sup>6</sup> Voir le Communiqué de presse du Comité d'éminents juristes, Le Caire, 7 juin 2007 - <http://aix1.uottawa.ca/~cforcese/other/callir.pdf>

<sup>7</sup> Voir para. 4 du rapport UNCAT sur l'Algérie, Ibid., ainsi que le communiqué de presse de HRW évoqué ci-avant.

<sup>8</sup> Human Rights Watch, communiqué de presse, Egypt: Extending State of Emergency Violates Rights, 28/5/2008 - <http://hrw.org/english/docs/2008/05/28/egypt18951.htm>

<sup>9</sup> Human Rights Watch, Ibid.

<sup>10</sup> Human Rights Watch, Ibid. - Déclaration du Conseil national égyptien en faveur des droits de l'Homme, 20 mai 2008 «Aucun élément ne justifie le maintien de l'état d'urgence, à plus forte raison car l'Égypte connaît une période de stabilité.» (Notre traduction)

<sup>11</sup> Cf. article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

<sup>12</sup> Human Rights Watch, communiqué de presse, 16 avril 2008 - <http://hrw.org/english/docs/2008/04/16/egypt18564.htm>, Le 15 avril 2008, le tribunal militaire a condamné Khairat al Shatir, vice-Guide suprême des Frères musulmans ainsi que 24 autres civils à des peines d'emprisonnement allant jusqu'à 10 ans.

<sup>13</sup> Human Rights Watch, Communiqué de presse du 11 avril 2008, <http://hrw.org/english/docs/2008/04/11/egypt18517.htm> - «Les 6 et 7 avril 2008, les forces de sécurité ont empêché des travailleurs du secteur textile de faire grève dans la ville de Mahalla, dans le delta du Nil. Les manifestants, qui protestaient contre l'augmentation continue des prix des denrées alimentaires et des produits de base, ont été violemment dispersés et certains ont été arrêtés, y compris de nombreux activistes de l'Internet qui avaient soutenu la grève. Lorsque le procureur général égyptien a ordonné la libération de 20 détenus une semaine plus tard, le Ministère de l'Intérieur a invoqué la loi martiale et les a de nouveau arrêtés.»

<sup>14</sup> A titre d'exemple, la Loi sur l'opposition aux objectifs de la révolution (*Act of Resisting the Goals of the Revolution*), adoptée par Décret de loi n° 6 du 7 janvier 1965, la Loi instaurant les juridictions militaires (*Law Creating Military Field Courts*) adoptée par Décret de loi n° 109 du 17 août 1968 ainsi que la Loi sur le département de la sécurité d'État (*State Security Department Act*) adoptée par Décret de loi n° 14 du 15 janvier 1969, qui a renforcé les services de sécurité en facilitant les chevauchements et les interactions entre agences. L'article 16 de cette loi protège les agents des organes de sécurité des poursuites même dans les cas où ils ont commis des actes considérés légalement comme des délits : «Les membres du personnel du Département de la sécurité d'État ne peuvent faire l'objet de poursuites pour des délits commis au cours de la réalisation de missions spécifiques qui leur ont été assignées ou dans l'exercice de leurs fonctions, sauf sur ordre de la Direction.»

<sup>15</sup> Voir E/CN.4/2006/98, para. 42



- qui sont commis avec l'intention d'instaurer un état de terreur parmi le public ou au sein d'un groupe de personnes ou de personnalités singulières, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à faire ou à ne pas faire tel ou tel acte; et
- qui constituent des crimes inclus et définis dans les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme.

Le terme «terrorisme» est chargé politiquement et émotionnellement. La communauté internationale n'ait jamais parvenu à développer une définition compréhensive et internationalement acceptée. Durant les années 70 et 80, les Nations unies ont essayé de définir ce terme mais des différences d'opinion entre les membres sur l'utilisation de la violence dans le contexte de conflit de libération nationale ou d'auto-détermination l'en ont empêché.

Les définitions nationales et régionales du terrorisme dans la région euro-méditerranéenne ont été sévèrement critiquées pour leur portée excessivement large, ouvrant la porte à tous les abus. Ce type de législation constitue une violation au principe non dérogeable de la légalité qui exige, selon les termes de l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qu'une infraction soit définie dans la loi avec suffisamment de clarté et d'accessibilité pour permettre à une personne d'adapter son comportement en conformité avec la loi<sup>16</sup>. La catégorisation d'une personne ou d'un groupe comme «terroriste» à l'échelle nationale ou internationale entraîne des conséquences exceptionnelles qui peuvent inclure le recours à des tribunaux «spéciaux» ou militaires, la détention au secret, le gel des avoirs, la proscription, l'expulsion et les restrictions à la liberté de mouvement parmi d'autres mesures qui toutes ont des effets négatifs sur la jouissance d'un certain nombre de droits, y compris celui de la liberté d'association. Par conséquent, la question de la définition du terrorisme revêt une importance fondamentale pour les associations des droits de l'Homme.

Au niveau régional, l'UE a adopté une définition du terrorisme dans la décision cadre du Conseil européen relative à la lutte antiterroriste.<sup>17</sup> Cette définition a été critiquée par des groupes de défense des droits de l'Homme qui craignent qu'elle ne soit utilisée à l'encontre de protestataires jugés susceptibles de porter atteinte aux biens dans le cadre de manifestations initialement pacifiques ; ceci pourrait avoir une incidence disproportionnée sur le droit à la protestation.<sup>18</sup> La décision-cadre du Conseil européen a été récemment amendée de manière à incriminer l'incitation publique au crime de terrorisme ainsi que le recrutement et l'entraînement aux fins de terrorisme, y compris par la biais de l'Internet<sup>19</sup>. Le Parlement européen, toutefois, a critiqué l'ampleur de l'amendement.<sup>20</sup> Cette définition s'impose aux États membres de l'Union européenne, dont certains ont déjà adopté une législation spécifique visant à sa mise en œuvre ; elle ne constitue néanmoins qu'un minimum et les États membres ont donc la possibilité de recourir à des définitions plus larges dans leur législation nationale. La Convention du Conseil de l'Europe relative à la prévention du terrorisme de 2005 ne définit pas le terrorisme<sup>21</sup> en tant que tel mais définit des infractions constitutives de l'*«incitation au terrorisme»*; la compatibilité avec les droits de l'Homme de ce type de criminalisation dépendra de la manière dont les États membres mettront en œuvre la Convention<sup>22</sup>.

La définition énoncée à l'article premier de la Convention de l'Organisation de la Conférence islamique<sup>23</sup> sur la lutte contre le terrorisme international a également fait l'objet de critiques en raison de son amplitude,<sup>24</sup> et du fait de sa rédaction en des termes vagues qui vont au-delà du concept généralement accepté de crime de terrorisme et qui incluent, entre autres, la mise en péril de l'honneur d'autrui ou le gel ou la saisie de biens publics ou privés.

Le Comité des Nations unies contre la torture a critiqué la définition du terrorisme énoncée à l'article 87 bis du Code pénal algérien au motif qu'elle est trop large et peut en outre être étendue à des actions qui ne sont pas nécessairement de nature terroriste. Elle expose également les personnes arrêtées dans ce cadre à des traitements potentiellement contraires à la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (UNCAT)<sup>25</sup>.

<sup>16</sup> Pour l'analyse du principe de légalité et de la définition du terrorisme - voir Haut Commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies, droits de l'homme, terrorisme et antiterrorisme, document n° 32, 2008, p. 26 et 27

<sup>17</sup> Décision cadre du Conseil 2002/475/JHA sur la lutte contre le terrorisme

<sup>18</sup> Bien qu'une déclaration ait été annexée pour clarifier la Position, celle-ci est dépourvue de toute valeur juridique - voir rapport Amnesty International Human Rights Dissolving at the Borders - Counter-terrorism and criminal law in the EU, mai 2005 ;

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR61/013/2005/en/dom-IOR610132005en.html>

<sup>19</sup> 18 avril 2008 ; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/255>

<sup>20</sup> <http://www.euractiv.com/fr/justice/ue-progresse-loi-lutte-terrorisme/article-175645>

<sup>21</sup> En revanche, cette Convention réfère aux conventions internationales sur le terrorisme ; <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/196.htm>

<sup>22</sup> Le Comité sur les droits de l'Homme a critiqué la décision du Royaume-Uni, arguant du fait qu'elle n'était pas conforme aux principes des droits de l'Homme. Cf. CCDH, la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, 26/HC 247, 22 janvier 2001

<sup>23</sup> Une organisation qui comprend 56 États membres, y compris de nombreux pays de la région MENA - <http://www.oic-oci.org/oicnew/index.asp>

<sup>24</sup> Voir la lettre rédigée par HRW à l'attention du Secrétaire général de l'OIC, 11 mars 2008

<sup>25</sup> UNCAT supra, para. 4

Amnesty International a critiqué la loi antiterroriste jordanienne de 2006<sup>26</sup>, arguant du fait que celle-ci n'est pas suffisamment précise et qu'elle permet en principe de poursuivre des critiques et opposants pacifiques pour des activités telles que la tenue de réunions publiques susceptibles de générer des atteintes à la propriété, aussi mineures soient elles.<sup>27</sup> La loi antiterroriste inclut les concepts de «*dommages aux infrastructures*», avec intention de «*perturber l'ordre public*» ou de «*mettre en péril la sécurité publique*» ou de «*porter atteinte à la politique du pays ou du gouvernement*» dans la définition des actes terroristes ; tous ces termes peuvent être interprétés de manière large et susciter des abus<sup>28</sup>.

La définition tunisienne du terrorisme<sup>29</sup> est très étendue. Elle inclut des actes contre des personnes ou contre la propriété et n'exige aucune violence sérieuse. Elle couvre également le concept très vague d'«*incitation au fanatisme indépendamment des moyens utilisés.*» Cette définition est suffisamment large pour criminaliser la simple opinion, sans pour autant que celle-ci soit accompagnée d'actes de violence<sup>30</sup>. Elle a été utilisée à l'encontre de personnes n'ayant ni perpétré ni incité à des actes de violence et a eu des retombées sur la liberté d'association suite à son application à l'encontre de membres du parti (interdit) d'opposition *Ennahdha*, qui ont été accusés de «*soutien à une organisation terroriste*» et condamnés à de lourdes peines d'emprisonnement<sup>31</sup>.

En 2003, une autre loi «*relative au soutien des efforts internationaux de lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent*»<sup>32</sup> a été adoptée. Cette nouvelle législation, composée de 103 articles et qualifiée de «*Code criminel alternatif*», a introduit une définition du terrorisme encore plus extensible<sup>33</sup>. La nouvelle loi établit un système judiciaire d'urgence permettant le recours aux procès à huis-clos, durcissant les peines prévues par le Code de procédure pénale (de 10 à 20 ans pour les crimes et de 3 à 10 ans pour les délits) (article 61) et sanctionnant le refus de comparaître en qualité de témoin. Elle annule également toute possibilité de contester les juges (protégés par l'anonymat), autorise la saisie d'avoirs sur la base de simples soupçons, réduit le nombre des appels et les garanties offertes aux suspects et adopte le principe de la justice préventive<sup>34</sup>.

Les lois tunisiennes s'appliquent non seulement dans le pays mais également aux ressortissants tunisiens vivant à l'étranger. De nombreuses personnes ont ainsi été condamnées par contumace pour des crimes terroristes commis hors de Tunisie, sans qu'il ne soit requis que les faits sur lesquels les poursuites se fondent soient également constitutifs d'infractions pénales dans le pays où ils ont été commis. L'impact de ces lois sur les libertés d'association et d'expression est ainsi étendu au-delà des frontières tunisiennes<sup>35</sup>.

Le Code pénal français définit l'«*association de malfaiteurs*» comme «*le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles précédents.*»<sup>36</sup>. L'incertitude juridique de la législation a été renforcée par diverses jurisprudences, sources de sérieuses préoccupations<sup>37</sup>. Human Rights Watch a souligné le fait que l'utilisation de ce crime dans le cadre d'une éventuelle activité terroriste islamiste (contrairement aux activités séparatistes liées à l'ETA, au Pays basque, qui est une organisation clairement structurée) a abouti à l'arrestation et l'accusation de «*parents, amis, voisins, membres de la même mosquée, collaborateurs ou de personnes fréquentant un restaurant particulier*»<sup>38</sup>. Ce crime peut également être invoqué contre des personnes dotées d'intentions extrémistes, non encore réellement matérialisées, criminalisant ainsi les intentions mal-attentionnées et entravant de manière disproportionnée le droit à la liberté d'expression<sup>39</sup>.

<sup>26</sup> Loi antiterroriste n° 55 de 2006

<sup>27</sup> Déclaration publique d'Amnesty International, «*La loi antiterroriste jordanienne laisse la porte ouverte à de nouvelles violations des droits de l'Homme*», AI Index MDE 16/012/2006, 7 novembre 2006

<sup>28</sup> Loi antiterroriste n°55 de 2006, article 2.

<sup>29</sup> Article 52bis du code pénal introduit en 1993: «*L'auteur d'une infraction qualifiée de terroriste, encourt la peine prévue pour l'infraction elle-même. La peine ne peut être réduite à moins de sa moitié. Est qualifiée de terroriste toute infraction en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de porter atteinte aux personnes ou aux biens, par l'intimidation ou la terreur. Sont traités de la même manière les actes d'incitation à la haine ou au fanatisme racial ou religieux quels que soient les moyens utilisés.*»

<sup>30</sup> Conseil national pour les libertés en Tunisie, «*Justice préventive et instrumentalisation politique: procès en vertu de la loi antiterroriste en Tunisie*», Tunis, juin 2005-mars 2007, p. 12 [www.cnlntunisie.org](http://www.cnlntunisie.org)

<sup>31</sup> Ibid p. 12

<sup>32</sup> N° 2003-75 du 10 décembre 2003

<sup>33</sup> Note supra 22 p. 13 du rapport CNLT, articles 4 et 6 de ladite loi.

<sup>34</sup> Ibid p. 14

<sup>35</sup> Ibid p. 13

<sup>36</sup> Code pénal français, art. 421-2-1

<sup>37</sup> Voir rapport de HRW, cf. supra note 20, ainsi que le rapport de la FIDH «*France: vers une justice arbitraire*», n° 271-2, mars 1999.

<sup>38</sup> Voir note 20 supra, rapport de HRW, p. 22

<sup>39</sup> Ibid.



La définition du «terrorisme» et des infractions liées à celui-ci, qui a d'ailleurs progressivement évolué au cours des huit dernières années, a fait l'objet d'un long débat au Royaume-Uni en raison des abus potentiels qu'elle pourrait engendrer.<sup>40</sup> Le *Terrorism Act* adopté au Royaume-Uni en 2000, définit le terrorisme comme «*d'action ou la menace d'une action qui a pour but d'influencer le gouvernement ou d'intimider le public ou une partie de celui-ci [...] afin de promouvoir une cause idéologique, religieuse ou politique*»<sup>41</sup>. Cette définition s'applique à des actions visant à influencer le gouvernement britannique ou tout autre gouvernement, et aux actes qui se produisent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières nationales. Elle ne fait aucune distinction entre la violence contre les personnes et la violence qui engendre des dommages matériels ou qui perturbe un système électronique. Elle ne fait pas non plus de distinction entre la violence contre les civils et le recours à la violence par des acteurs non étatiques dans le but de renverser un régime non démocratique. Les abus potentiels liés à ces pouvoirs étendus et à leurs effets éventuels sur les activités des organisations, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Royaume-Uni, a suscité de fortes critiques de la part des groupes de défense des droits de l'Homme<sup>42</sup> ainsi que du Reviewer britannique indépendant de la loi sur le terrorisme.<sup>43</sup>

La définition du terrorisme telle qu'elle est formulée dans le *Terrorism Act* 2000 constitue la base de pouvoirs étendus d'interception et de fouille<sup>44</sup>. Cette disposition permet à un officier de police de délimiter une zone particulière<sup>45</sup> à l'intérieur de laquelle la police serait autorisée à arrêter et à fouiller une personne ou un véhicule sans qu'il soit nécessaire d'établir «*des motifs raisonnables de soupçonner*» que la personne arrêtée pourrait bel et bien être impliquée dans des actions illégales. Ces pouvoirs d'interception et de fouille ont déjà fait l'objet de controverse, lorsqu'ils furent utilisés contre des personnes manifestant devant un salon consacré aux armements<sup>46</sup> ou lors d'une manifestation contre l'extension de l'aéroport de Heathrow.<sup>47</sup>

L'extension de la notion de terrorisme, destinée à criminaliser des notions vagues telles que la «glorification» ou la «justification» du terrorisme, peut s'avérer encore plus grave pour la liberté d'expression, annihilant toute possibilité de débat sur la question du terrorisme et de la lutte antiterroriste par crainte de poursuites<sup>48</sup>.

Ceux qui partagent le désir d'indépendance éprouvé par un groupe terroriste nationaliste ou la volonté d'établir un califat islamique ne devraient pas être qualifiés de terroristes s'ils ne soutiennent pas le recours à la violence à cette fin. Dans plusieurs arrêts, la Cour européenne des droits de l'Homme a souligné l'exigence de proportionnalité dans toute interférence avec la liberté d'expression. Elle a constaté une violation du droit à la liberté d'expression en France dans le cas de l'interdiction d'un livre contenant un article de caractère politique rédigé par le Mouvement basque de libération nationale. La Cour a jugé que le contenu de la publication ne présentait pas, au regard des intérêts de la sécurité publique et de l'ordre public, un caractère de nature à justifier la mesure prise<sup>49</sup>. La condamnation (pénale) d'un dirigeant d'une secte islamiste pour des déclarations prononcées au cours d'un débat télévisé, durant lequel il dénonça le système politique de la Turquie comme visant à détruire l'Islam, avant de déclarer que la religion et la démocratie étaient des concepts contradictoires, fut également considéré contraire à la liberté d'expression car non «*nécessaire dans une société démocratique*», du fait notamment que les déclarations ont été exprimées dans le cadre d'un débat (pluraliste) où d'autres points de vue ont été avancés<sup>50</sup>. En dépit de cette jurisprudence, il existe bien, en Europe, une tendance visant à la criminalisation de délits imprécis tels que la «glorification» ou la «justification» du terrorisme, ce qui risque de donner lieu à des abus.

Le *Terrorism Act* 2006 du Royaume-Uni a été fortement critiqué pour sa définition trop étendue de «*l'encouragement au terrorisme*»<sup>51</sup> qui criminalise les déclarations de quiconque visant à ce que - ou «insouciant» du fait que - le public puisse être «*directement ou*

<sup>40</sup> A titre d'exemple, voir : <http://www.liberty-human-rights.org.uk/issues/2-terrorism/index.shtml>

<sup>41</sup> Loi sur le terrorisme de 2000, Section 1

<sup>42</sup> À titre d'exemple, voir les observations formulées par Human Rights Watch auprès du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies sur l'examen périodique universel du Royaume-Uni, 7 avril 2008, ainsi que Liberty and Justice, octobre 2007, et Comité parlementaire conjoint sur les droits de l'Homme «*Politique antiterroriste et droits de l'Homme: projet de loi sur le terrorisme et questions y relatives*», HL 75/HC 561, para. 13, décembre 2005

<sup>43</sup> Lord Carlile of Berriew QC, Definition of Terrorism (mars 2007), para. 60

<sup>44</sup> Loi terroriste de 2000, section 44

<sup>45</sup> À ce jour, cela comprend l'ensemble du Grand Londres.

<sup>46</sup> Cf. affaire Gillan et Quinton contre Royaume-Uni (requête n. 4158/05), actuellement pendante devant la Cour européenne des droits de l'Homme. En l'espèce, les demandeurs demandent l'infirmité d'un jugement rendu par la Chambre des lords selon lequel les pouvoirs d'interception et de fouille constituaient une «*atteinte aux droits de l'Homme proportionnelle à la menace terroriste*»

<sup>47</sup> Cf. supra note 20, rapport de HRW

<sup>48</sup> Voir briefing du Parlement européen PE 393.283 «*Préoccupations en matière de droits de l'Homme relatives à une législation sur la provocation ou l'incitation au terrorisme et aux délits connexes*», Susie Alegre, mars 2008

<sup>49</sup> CEDH, Association Ekin contre France, décision n° 39288/98, 17/07/2001

<sup>50</sup> CEDH, Muslum Gunduz contre Turquie, n° 35071/97, 4/12/2003

<sup>51</sup> Loi sur le terrorisme de 2006, section 1

indirectement encouragé ou incités par la déclaration à commettre, préparer ou fomenter de tels actes ou infractions». Cet élément a récemment été critiqué par le Comité des droits de l'Homme des Nations unies.<sup>52</sup>

De telles déclarations incluent également celles qui «glorifient la commission ou la préparation (que ce soit dans le passé, dans l'avenir ou de manière générale) lesdits actes ou délits». Ce point est préoccupant compte tenu de la définition déjà étendue des infractions terroristes dans la loi de 2000.<sup>53</sup> Le Comité mixte des droits de l'Homme a déclaré qu'«il était probable que la création d'un délit d'encouragement au terrorisme dans sa forme actuelle aura un effet catalyseur sur la légitime liberté d'expression et pourra donner lieu à des interférences disproportionnées sur la liberté d'expression.»<sup>54</sup>

Le Code pénal espagnol criminalise l'«apologia»<sup>55</sup> (apologie) et le «enaltecimiento»<sup>56</sup> (glorification) du terrorisme ainsi que l'accomplissement d'actes qui jettent le discrédit ou vise à l'humiliation des victimes des crimes terroristes.<sup>57</sup> Dans une affaire introduite par l'Association des victimes du terrorisme visant à infirmer la décision d'acquiescement d'un groupe de musiciens, poursuivis en raison d'une chanson qui présentait la *Guardia Civil* comme des cibles de l'ETA, la Cour suprême espagnole a fait valoir que les dispositions légales exigeaient une lecture étroite afin de respecter le droit à la liberté d'expression et que, par conséquent, les accusés avaient été acquittés à juste titre.<sup>58</sup> Le Rapporteur spécial des Nations unies pour la protection des droits de l'Homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, Martin Scheinin, a critiqué ces dispositions du Code pénal espagnol, soulignant qu'elles comportaient un risque de «dérèglement» qui pourrait étendre progressivement la notion de terrorisme aux actes qui ne constituent pas ou qui n'entretiennent pas de lien suffisamment solide avec des actes de violence grave contre la population.<sup>59</sup> Il s'est particulièrement inquiété de ces dispositions dans la mesure où la classification d'une infraction en «crimes terroristes» entraîne la possibilité de détentions au secret, la compétence de l'*Audiencia Nacional*, au détriment des juridictions pénales ordinaires et des différences dans le degré des peines et leurs formalités d'exécution.

Les poursuites pour des infractions liées au terrorisme ayant une répercussion sur les libertés d'association et d'expression peuvent avoir un effet dévastateur sur la société civile ainsi que sur la protection et la promotion des droits de l'Homme. Dans un certain nombre de pays de la région, les éditeurs de journaux et des membres de la société civile organisée ont été poursuivis pour des infractions liées au terrorisme.<sup>60</sup>

En Espagne, un certain nombre de poursuites devant l'*Audiencia Nacional* a suscité une certaine inquiétude en raison de l'ingérence disproportionnée qu'elles impliquaient dans les libertés d'association et d'expression.<sup>61</sup> Ces affaires concernaient en particulier à des médias et des organisations de la société civile travaillant au Pays basque. La poursuite des éditeurs et des membres du conseil du journal *Egunkaria*,<sup>62</sup> accusés d'appartenance à une organisation illégale et de collaboration avec un groupe armé, est également source de préoccupations. L'affaire est toujours en cours à l'initiative des parties civiles, en dépit de la recommandation du procureur d'y mettre fin faute de preuves.<sup>63</sup> Les circonstances autour de cette affaire sont exacerbées par le fait que certains des accusés allèguent avoir été torturés pendant leur détention au secret, laquelle est autorisée par la législation antiterroriste espagnole<sup>64</sup> ; une plainte a été déposée auprès la Cour européenne des droits de l'Homme en raison de l'absence d'enquête suite aux allégations de torture.<sup>65</sup>

<sup>52</sup> CCPR/C/GBR/CO/6 para. 26

<sup>53</sup> Cette question a été soumise au gouvernement britannique par le Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'Homme, Louise Arbour - Lettre au Représentant permanent du Royaume-Uni auprès des Nations unies et autres organisations internationales à Genève, 28 novembre 2005

<sup>54</sup> Comité mixte des droits de l'Homme, Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme (HL 26/HC 247, para. 47), 22 janvier 2001

<sup>55</sup> Article 577 du code pénal

<sup>56</sup> Article 578 du code pénal, introduit par la loi organique 7/2000 du 22 décembre 2000

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Décision n° 656/2007, 17 juillet 2007

<sup>59</sup> Conclusion de la visite en Espagne du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'Homme et la lutte antiterroriste, communiqué de presse du 14 mai 2008

<sup>60</sup> Voir Rapport mondial 2008 de Human Rights Watch, p. 388 (concernant l'arrestation de deux universitaires accusés d'être des soutiens intellectuels d'une faction militante de gauche présumée responsable d'une série d'incendies criminels).

<sup>61</sup> Voir soumission par la CIJ d'une liste de questions dans le cadre de l'analyse par le Comité des droits de l'homme du 5ème rapport périodique de l'Espagne - par exemple les affaires 18/98; 33/01; 44/04

<sup>62</sup> Case 44/04

<sup>63</sup> Déclaration du procureur, Miguel Angel Carballo-Cuevo, 4 décembre 2006, registre de la Cour n° 21/05 - voir soumission CIJ supra.

<sup>64</sup> Code de procédure pénale (CCP), article 520 bis en conjonction avec l'article 55 (2). Voir également : la *Ley de Enjuiciamiento Criminal* (LEC,) 53/1978 telle qu'amendée par les lois organiques 4/1988 et 13/2003. Voir également Espagne, 5ème rapport périodique, CCPR/C/ESP/5, 5 février 2008, para. 92-94

<sup>65</sup> <http://www.diariovasco.com/20080915/politica/otamendi-denuncia-estado-europa-20080915.html>



En Turquie, des responsables politiques et des activistes des droits de l'Homme ont été poursuivis dans le cadre de la législation antiterroriste qui criminalise «*la propagande en faveur d'une organisation terroriste*».<sup>66</sup> Les faits invoqués pour justifier ces poursuites incluent notamment la tenue d'un discours dans une salle au mur de laquelle une photographie d'Abdullah Ocalan (chef du PKK) était affichée<sup>67</sup>, la visite à la famille d'un militant armé décédé<sup>68</sup> et la participation à une conférence de presse organisée par des ONG et des partis politiques sur les mauvais traitements dans les prisons turques.<sup>69</sup> Le risque de poursuites pour infraction terroriste a, dans ce contexte, un effet fortement restrictif sur la liberté associative en Turquie.

## INTERDICTION ET MÉCANISMES D'INSCRIPTION SUR LES LISTES NOIRES

La pratique de proscrire les organisations considérées comme «terroristes» intervient au niveau international par le biais du système de sanctions des Nations unies,<sup>70</sup> au niveau régional à travers le mécanisme institué par l'Union européenne<sup>71</sup> ainsi qu'au niveau national dans de nombreux pays de la région EuroMed. S'il existe au regard du droit international des droits de l'Homme<sup>72</sup> une justification et même une obligation d'interdire ou de contrôler les organisations impliquées dans des activités violentes, en particulier celles dirigées contre des civils, l'absence de procédures claires pour contester l'inscription d'organisations sur les listes internationales engendre le risque que des organisations non terroristes soient affectées et, par ailleurs, que l'inscription d'une organisation pour des motifs purement politiques ne puisse être contestée. Ceci a un impact disproportionné sur la liberté d'association tant au niveau international que national.

Le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme a clairement indiqué que la légalité des buts d'une organisation et sa conformité au regard de la loi ne peuvent faire l'objet d'un contrôle que si une plainte a été déposée à l'encontre de celle-ci.<sup>73</sup> Ce contrôle doit être effectué par un organe judiciaire indépendant à même de statuer sur la conformité de l'organisation à la législation en vigueur. Au niveau international, le manque de transparence des mécanismes d'inscription et la difficulté pour les organisations et les individus de faire retirer leur nom des listes ont été fortement critiqués.<sup>74</sup> Plusieurs affaires récentes devant la Cour européenne de justice ont illustré ce manque d'accès à la justice en matière de contestation des inscriptions sur les listes de l'Union européenne<sup>75</sup> et la Cour européenne des droits de l'Homme a également été saisi d'un cas similaire.<sup>76</sup>

Au sein de l'Union européenne, les listes des organisations et des individus soupçonnés de terroristes sont publiés au Journal officiel. L'effet d'une telle inscription sur la réputation d'une organisation et sa capacité à poursuivre ses activités est incontestable. L'effet juridique de l'inscription sur les listes varie néanmoins selon qu'il s'agisse ou non d'une organisation ou d'un individu basé dans l'UE ou d'un ressortissant de l'UE. Le processus et les conséquences de l'inscription sur les listes noires n'ont pas un caractère pénal *stricto sensu* et n'offrent donc pas les garanties liées à une procédure pénale alors même qu'une inscription sur les listes entraîne de graves conséquences sur les droits de l'Homme des individus et organisations concernées et peut conduire à ce qu'une personne soit totalement démunie et sans accès à ses fonds pendant une longue période.

<sup>66</sup> Loi antiterroriste 7/2

<sup>67</sup> Affaire Osman Baydemir, n° 2007/

<sup>68</sup> Affaire Osman Keser (maire de Kakapinar), Fadile Bayram (ancien administrateur provincial du Parti démocratique du peuple), Mehmet Bayram, Abdullah Temel, Sabahattin Aslan

<sup>69</sup> Ce dossier concerne 21 personnes dont le président et les membres du comité exécutif de *Human Rights Association* (IHD) - Vetha Aydin, Hasan Ceyhan, Pakizer Uksul, Saniye Turhan, Hanim Adiguzel, Eyyuphan Aksu, Resit Batur, Esref Tekin, Suleyman Yilmaz, Abdullah Gergen, Sukru Oguz, Emine Oguz, Adil Ceyhan, ADNan Aslanci, Ismail Ekinci, Fehmi Elci, Fahrettin Akcan and Abdulbaki Tasci.

<sup>70</sup> Cf. Résolution 1267 du Conseil de sécurité de Nations unies, <http://www.un.org/french/sc/committees/1267/>

<sup>71</sup> À titre d'exemple, le Règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ; la décision du Conseil 2001/927/CE établissant la liste prévue à l'article 2 (3) du règlement (CE) n° 2580/2001 ; la position commune du Conseil 2001/930/PESC relative à la lutte contre le terrorisme ; la position commune du Conseil 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques pour lutter contre le terrorisme.

<sup>72</sup> Le droit international des droits de l'Homme impose aux États parties à la Convention une obligation positive de protéger la vie ainsi que de s'abstenir de donner la mort. Cf. Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'Homme et la lutte contre le terrorisme 2002 - «*Les États ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement leur droit à la vie. Cette obligation positive justifie pleinement la lutte des États contre le terrorisme, conformément aux lignes directrices actuelles*» (voir également CEDH, Osman c. Royaume-Uni, (2000) 29 EHRR 245, 28 Octobre 1998)

<sup>73</sup> Voir rapports du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, Hina Jilani (A/59/401 et E/CN.4/2006/95)

<sup>74</sup> Voir le rapport du séminaire de l'OSCE sur les droits de l'Homme et la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme [http://www.osce.org/documents/odhr/2007/02/23424\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/2007/02/23424_en.pdf)

<sup>75</sup> Par exemple, CJCE, Kadi contre Conseil de l'Union européenne, 3 septembre 2008 ainsi que Segi contre Conseil de l'Union européenne, 27 février 2007

<sup>76</sup> CEDH, Segi et Galarraga contre 27 États membres, n° 3750/08

Le gel des avoirs financiers, qui s'applique aux organisations et aux individus non européens, affecte les flux de financement et la capacité des organisations concernées à poursuivre leurs activités, ce qui emporte de très grave conséquence pour celles qui sont inscrites à tort sur ces listes. Dans une affaire concernant l'Organisation des moudjahiddin du peuple d'Iran (OMPI),<sup>77</sup> le Tribunal de première instance a condamné l'absence de garanties procédurales et relatives aux droits de l'Homme dans le mécanisme ayant abouti à l'inscription de cette organisation sur la liste de l'UE des organisations soupçonnées de terrorisme. À la suite de ce jugement, la Cour d'appel au Royaume-Uni a confirmé une décision de la Commission d'appel concernant les organisations interdites (POAC) de rayer l'OMPI de la liste britannique des organisations prohibées.<sup>78</sup>

Les organisations européennes inscrites sur les listes terroristes de l'UE ne sont pas soumises au gel de leurs avoirs et, en conséquence, n'ont aucun droit de recours judiciaire contre leur inscription sur les listes car la Cour européenne de justice n'a qu'une compétence limitée sur des dossiers qui ne résultent pas directement des compétences communautaires. Les organisations basques *Segi* et *Gestoras*, accusées d'appartenance au groupe terroriste ETA, ont tenté de contester leur inscription sur les listes européennes, mais la Cour de justice des Communautés européennes s'est en effet estimé non compétente pour statuer sur cette inscription, reconnaissant qu'il en résultait une absence de recours effectif contre les atteintes à leurs droits, en particulier leur droit à la liberté d'association<sup>79</sup>. Les organisations ont déposé un recours contre leur inscription sur les listes devant la Cour européenne des droits de l'Homme.

Si l'inscription sur la liste de l'Union européenne requiert l'unanimité des États membres, elle n'entraîne pourtant pas nécessairement l'interdiction de l'organisation visée dans tous les États membres. Dans une affaire relative à un mandat d'arrêt européen adressée par l'Espagne à la France concernant un ressortissant français accusé d'appartenance à l'organisation *Segi*, une organisation classée comme criminelle en Espagne et inscrite sur la liste de l'Union européenne, les tribunaux français ont refusé de livrer l'intéressé au motif que certaines des activités avaient eu lieu en France et que l'organisation *Segi* n'est pas une organisation illégale en France.<sup>80</sup> De telles divergences remettent en question la légitimité du mécanisme d'inscription de l'UE ainsi que ses conséquences potentiellement arbitraires sur la liberté d'association au sein de l'Union européenne.

## FINANCEMENT

Le changement d'orientation de la communauté internationale, passant de la promotion des droits de l'Homme et de la démocratie au Moyen-Orient et en Afrique du Nord à une logique de sécurité, a eu des retombées négatives sur les flux internationaux de financements pour les ONG présentes dans la région<sup>81</sup>. Les discours établissant un lien entre les ONG et le financement à des fins terroristes et/ou le blanchiment de capitaux peuvent avoir un effet catastrophique sur le financement des ONG. En outre, le fait que la menace liée au terrorisme international a un caractère islamiste peut affecter de manière particulièrement préjudiciable le financement des ONG islamiques légitimes qui opèrent dans la région.

La Commission Européenne a publié une Communication en 2005 ayant trait aux «vulnérabilités du secteur à but non lucratif au financement du terrorisme et autre abus criminel.»<sup>82</sup> Identifiant les organisations à but non lucratif comme l'un des vecteurs de financement du terrorisme, ce document vise à instaurer un code de conduite permettant d'améliorer la transparence et la responsabilité des organisations à but non lucratif afin de lutter contre les activités criminelles. Si l'objectif de réduire les activités criminelles commises par des organisations à but non lucratif est tout à fait louable, l'accent mis sur ces organisations en tant que vecteurs de financement du terrorisme est préoccupant<sup>83</sup>.

Dans de nombreuses régions avec lesquelles l'Union européenne coopère en matière de lutte contre le terrorisme, la société civile est un partenaire à la fois indispensable et extrêmement fragile dans l'amélioration des droits de l'Homme et de l'État de droit. L'Union européenne doit veiller à ne pas fournir un soutien à ceux qui invoquent la lutte antiterroriste comme justification pour interdire l'opposition et museler la société civile<sup>84</sup>. Sous le prétexte de la lutte internationale contre le financement du terrorisme, la législation relative au financement du terrorisme peut faire l'objet d'abus, en particulier en matière de financements étrangers consacrés à la promotion des droits de l'Homme.

<sup>77</sup> Affaire T-228/02, Organisation des Moudjahidines du peuple d'Iran contre Conseil de l'Union européenne, décision du tribunal de première instance, 12 décembre 2006

<sup>78</sup> Alton et autres contre Secrétaire d'État du Ministère de l'Intérieur, Times Law Report, 13 mai 2008

<sup>79</sup> Cf. arrêt *Segi* évoqué ci-avant

<sup>80</sup> Cf. note 15, Rapport Amnesty International

<sup>81</sup> Entretiens conduits à Amman, août 2008.

<sup>82</sup> COM (2005) 620

<sup>83</sup> Voir *The EU's External Cooperation in Criminal Justice and Counter-terrorism: An Assessment of the Human Rights Implications with a particular focus on Cooperation with Canada* - CEPS Special Paper, Susie Alegre, September 2008 section 2.3 - [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu)

<sup>84</sup> Ibid.

La loi jordanienne sur les ONG constitue un exemple du type de législation interne susceptible d'être utilisée en vue de limiter l'action des ONG sous les prétextes de la sécurité et de la transparence. Les organisations nationales et internationales de défense des droits de l'Homme ont exprimé leurs vives préoccupations concernant cette nouvelle loi et son impact sur la liberté d'association. En particulier, il convient de noter que le droit des ONG d'accepter des financements étrangers est strictement limité.

En Tunisie, la loi sur le financement du terrorisme<sup>85</sup> a établi un contrôle absolu des investissements destinés aux ONG indépendantes, leur interdisant de recevoir des subventions au-delà d'un plafond fixé par l'administration. Les ONG ne sont pas autorisées à recevoir de donations ou de financements étrangers. Le «Comité d'analyse financière», dirigé par la Banque centrale de Tunisie, peut autoriser un établissement qui fournit des informations sur un transfert douteux à geler les fonds de l'organisation intéressée, et ce sans l'en informer au préalable (art 87). Si les fonds sont gelés par erreur, les organisations concernées n'ont droit à aucune compensation.<sup>86</sup>

Le cas de l'Institut arabe pour les droits de l'Homme (AIHR), une ONG régionale basée à Tunis, constitue un bon exemple d'application de cette loi. Les autorités tunisiennes avaient tenté de la persuader d'évincer le secrétaire général de la Ligue tunisienne des droits de l'Homme, Khémis Ksila, de son conseil d'administration. Au début de 2005, en se fondant sur cette loi, les autorités ont gelé 250.000 USD (soit environ 165.000 €) reçus par l'AIHR au titre d'un financement des Nations unies (Bureau du Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme (HCDH), UNICEF, UNESCO et PNUD). Les fonds n'ont été débloqués qu'au mois d'août 2005 après une forte pression de la communauté internationale<sup>87</sup>.

La législation criminalisant le financement du terrorisme, en particulier lorsqu'elle est liée à une définition et à une portée territoriale très larges du crime de «terrorisme», peut également engendrer des effets pervers sur les activités des ONG actives dans les zones de conflit où des organisations considérées «terroristes» dans certains pays ont un contrôle de *facto* du territoire dans lequel les ONG opèrent. Cela concerne par exemple les ONG travaillant dans le domaine du développement et des projets sociaux à Gaza ou en Cisjordanie, où le Hamas contrôle de nombreux écoles et hôpitaux. Le Hamas est considéré comme une organisation terroriste selon la liste terroriste de l'Union européenne. La probabilité que les financements destinés à des activités de développement puissent bénéficier aux projets sociaux, aux hôpitaux ainsi qu'aux écoles contrôlés par le Hamas, depuis que celui-ci a pris le contrôle de la bande de Gaza par la force, expose les ONG à des risques de poursuites pour financement du terrorisme. Il pourrait en résulter une sévère réduction de leur capacité à travailler dans la région. En Israël, la loi 2005 sur l'interdiction du financement du terrorisme et l'Ordonnance sur la prévention du terrorisme de 1948, ainsi que les Régulations d'urgence de 1945 qui visent à empêcher la création et les activités des «associations illégales» (à savoir les groupes considérés comme terroristes ou jugés susceptibles de porter atteinte à la sécurité) ont également un effet négatif non négligeable sur la liberté d'association.

## COOPÉRATION INTERNATIONALE

Les déclarations sur la coopération internationale en matière de lutte antiterroriste, dont celle du Premier ministre britannique de l'époque, Tony Blair, selon laquelle «*les règles du jeu ont changé*», ont conduit à éroder le respect des droits de l'Homme dans la région, y compris le droit à la liberté d'association. Les États membres de l'Union européenne et d'autres pays influents, notamment les États-Unis, ont forgé des alliances dans le but de lutter contre le terrorisme en Afrique du Nord et au Moyen-Orient sans vouloir voir les abus commis en matière de droits de l'Homme. Ce contexte a abouti à une situation où l'argument de la sécurité nationale ou de la menace terroriste permet à lui seul de justifier tous les excès tout en n'entraînant qu'une réaction très limitée de la communauté internationale.

Au cours de ces dernières années, un certain nombre de pays de l'UE, dont le Danemark<sup>88</sup>, l'Irlande<sup>89</sup>, l'Italie<sup>90</sup>, l'Espagne<sup>91</sup> et le Royaume-Uni<sup>92</sup>, ont essayé de renvoyer des individus condamnés pour terrorisme ainsi que ceux soupçonnés de terrorisme, y compris des personnes ayant fait l'objet d'une condamnation par contumace dans leurs pays d'origine, vers certains pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient où il encourent le risque d'être torturés ou soumis à de mauvais traitements. Afin de contourner l'obstacle du principe de non-refoulement et de l'interdiction absolue de la torture qui empêchent dans ces conditions tout renvoi, certains États ont tenté d'obtenir des assurances diplomatiques que la personne renvoyée ne serait pas torturée à son retour dans son pays d'origine.

<sup>85</sup> Cf supra

<sup>86</sup> Note supra du CNLT p. 14 et 15

<sup>87</sup> Note supra CNLT p. 15

<sup>88</sup> A titre d'exemple, voir : [http://www.interpal.org/news/latest/news\\_Lawyers\\_Working\\_for\\_Justice\\_Jan08.html](http://www.interpal.org/news/latest/news_Lawyers_Working_for_Justice_Jan08.html)

<sup>89</sup> Lettre de Human Rights Watch du 18 juin 2008 : <http://hrw.org/english/docs/2008/06/18/denmar19151.htm>

<sup>90</sup> Lettre de Human Rights Watch du 9 juin 2008 : <http://hrw.org/english/docs/2008/06/09/italy19080.htm>

<sup>91</sup> Lettre de Human Rights Watch du 8 mai 2008 : <http://www.hrw.org/background/2008/spainletter0508/>

<sup>92</sup> Human Rights Watch, soumission au Conseil des droits de l'Homme, 7 avril 2008 : <http://hrw.org/english/docs/2008/04/07/global18627.htm>

Le Royaume-Uni, a ainsi conclu avec un certain nombre de pays des mémorandums d'entente (MOU). Il est soutenu que ces accords, qui incluent des assurances diplomatiques que la personne ne sera pas torturée à son retour dans son pays d'origine – sous le contrôle d'organisations de la société civile - seraient de nature à éliminer les risques de mauvais traitement. À ce jour, le Royaume-Uni a conclu de tels mémorandums d'entente avec la Libye, la Jordanie et la Tunisie. Le recours aux assurances diplomatiques dans des dossiers où il existe un risque de torture est vivement critiqué par les organisations de défense des droits de l'Homme sur le plan tant pratique que philosophique car il porte atteinte à la prohibition absolue de la torture et expose la personne à un risque inacceptable.<sup>93</sup> Compte tenu de l'absence d'organisation internationale désireuse ou capable d'assurer le suivi des personnes retournées dans leur pays d'origine, le Royaume-Uni a tenté de coopérer avec des organisations nationales. Le mémorandum d'entente conclu avec la Libye confié à la Fondation Kadhafi pour le développement la charge de suivre la mise en œuvre des assurances diplomatiques, mais cette désignation a été rejetée par les juridictions britanniques au motif que son manque d'indépendance par rapport au régime ne lui permettrait pas de remplir efficacement son rôle essentiel.<sup>94</sup> La nature extrêmement controversée du recours aux assurances diplomatiques a pour résultat de mettre les organisations qui acceptent de s'engager dans ce processus en porte-à-faux avec les principes fondamentaux de prohibition absolue de la torture tels que définis par les organes des droits de l'Homme des Nations unies, notamment le Rapporteur spécial des Nations unies sur la torture.<sup>95</sup> Bien que ces organisations aient reçu une formation pour mener à bien leur mission de suivi, rien n'indique qu'elles possèdent les capacités financières et politiques susceptibles de leur permettre de surveiller les lieux de détention dans les pays concernés. Dans ce contexte, cette coopération n'a pratiquement pas amélioré les capacités des ONG à surveiller les violations aux droits humains.

Sur la base du mandat d'arrêt européen, la reddition de suspects et criminels condamnés au sein de l'Union européenne ne requiert plus que le crime pour lequel la personne est arrêtée soit défini comme une infraction pénale dans les deux pays lorsqu'il s'agit d'une infraction «terroriste».<sup>96</sup> Il en résulte que les définitions très larges du terrorisme en vigueur au Royaume-Uni, en France ou en Espagne par exemple peuvent être étendues aux fins de poursuite de personnes sur le territoire de l'Union européenne, y compris dans des pays où cette définition n'est pas considérée comme conforme à la définition du terrorisme de l'Union européenne. De même, des membres de groupes qualifiés de «terroristes» dans un pays, mais pas dans d'autres, peuvent faire l'objet de poursuites dans l'ensemble de l'UE au moyen du mandat d'arrêt européen.

## QUESTIONS RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME

Les lois pénalisant le refus de comparaître en qualité de témoin ou de rapporter toute activité susceptible de revêtir un caractère «terroriste» peuvent constituer un obstacle insurmontable pour des ONG en limitant leur capacité à mettre en œuvre leurs activités, en entachant leur crédibilité et en les exposant à un risque injustifié de poursuites judiciaires. Cette situation est exacerbée par le problème des définitions excessivement vagues des «actes terroristes» qui ne permettent pas de savoir si les actions ou les déclarations auxquelles un individu participe sont susceptibles d'être considérées comme de nature «terroriste». Des exemples de ces lois peuvent être constatés en Tunisie<sup>97</sup> et en Jordanie.<sup>98</sup>

En Tunisie, la loi garantit l'impunité de fait aux services de sécurité en instaurant le principe de l'anonymat généralisé et en criminalisant la divulgation du nom des agents des services de sécurité accusés de torture.<sup>99</sup> Cette situation a empêché des organisations des droits de l'Homme de publier une liste des tortionnaires accusés ou de travailler de manière efficace sur les violations systématiques de l'interdiction de la torture. Une telle loi constitue une violation flagrante des engagements internationaux relatifs à la prohibition absolue de recourir à la torture, lesquels visent à exclure l'impunité pour les tortionnaires au plan international comme national.<sup>100</sup> Elle a également un effet négatif sur la liberté d'association. Le recours systématique et hors de tout contrôle à la torture dans un pays, y compris contre des activistes des droits de l'Homme et ceux qui s'engagent dans la protestation et l'opposition pacifiques, a bien évidemment un impact considérable sur la liberté d'association et la liberté d'expression.

Les préoccupations sécuritaires peuvent être invoquées comme prétexte par les autorités pour prendre des mesures excessives de surveillance et de mise sur écoute. Celles-ci restreignent la capacité des organisations à communiquer, enfreignent le respect du droit à la vie privée et ont un effet démobilisateur sur la société civile. Dans une affaire récente portée, contre le Royaume-Uni, à

<sup>93</sup> Voir par exemple Human Rights Watch - <http://hrw.org/doc/?t=da> et Amnesty International - <http://www.amnesty.org/en/campaigns/counter-terror-with-justice/issues/no-deals-on-torture>

<sup>94</sup> AS et DD (Libye) contre Secrétaire d'État du Ministère de l'Intérieur [2008] EWCA Civ 289, para. 79.

<sup>95</sup> E/CN.4/2006/6

<sup>96</sup> Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 concernant le mandat d'arrêt européen et les procédures de remise entre États membres (2002/584/JAI)

<sup>97</sup> Voir note supra du CNLT p. 15

<sup>98</sup> D'aucuns estiment que la loi exigeant que tout crime soit rapporté compromet la possibilité des ONGs de fournir des conseils dans des affaires de violence conjugale et plus généralement de traiter de dossiers de ce type

<sup>99</sup> Note supra du CNLT p. 14

<sup>100</sup> En particulier, l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques



l'initiative d'un certain nombre d'ONG, devant la Cour européenne des droits de l'Homme,<sup>101</sup> la Cour a affirmé que l'interception de communications entre le Royaume-Uni et l'Irlande au motif d'une menace sécuritaire constituait une entrave disproportionnée au droit à la vie privée. La Cour a ensuite relevé que les lacunes du système anglais avaient été mises en évidence lors d'une décision antérieure selon laquelle «la législation allemande avait formulé des dispositions détaillées réglementant, entre autres, la manière dont les communications individuelles doivent être sélectionnées parmi l'ensemble du matériel résultant des «écoutes stratégiques»; la diffusion des communications sélectionnées au sein des diverses agences du gouvernement allemand et l'usage que chacune de ces agences peut faire de ces matériels; la conservation et la destruction des matériels. Les pouvoirs des autorités ont en outre été réglementés et limités par les arrêts publics de la Cour constitutionnelle fédérale statuant sur la conformité constitutionnelle de ces dispositions».<sup>102</sup> Malgré cette décision, la Suède a récemment adopté une loi<sup>103</sup> autorisant l'Agence des communications de la défense nationale (*FRA, Försvarets radioanstalt*) à surveiller, sans décision de justice, toutes les communications transfrontalières.

En Palestine, depuis la prise de la bande de Gaza, par la force, par le Hamas de nombreuses arrestations et détentions pour des raisons d'affiliation politique sont recensées. Les forces de sécurité palestiniennes en Cisjordanie ont arrêté et emprisonné des centaines de personnes soupçonnées d'appartenir au Hamas. Dans la bande de Gaza, le Hamas a procédé à une vague d'arrestations à l'encontre des membres du Fatah et de tous les mouvements d'opposition. En Cisjordanie et dans la bande de Gaza, le nombre de cas de torture a augmenté dans les centres de détention et deux détenus sont morts. Plusieurs associations ont été dissoutes en raison de l'appartenance politique de leurs membres et/ou fondateurs.

### Conclusion

Les efforts en matière de lutte contre le terrorisme et le climat sécuritaire général entraînent de graves conséquences sur la jouissance du droit à la liberté d'association et des droits connexes. Les définitions excessivement étendues et imprécises du crime de terrorisme peuvent conduire à ce que des groupes légitimes qui poursuivent des objectifs pacifiques, notamment ceux œuvrant à la protection des droits de l'Homme et des minorités, soient criminalisés. L'opacité des mécanismes nationaux et internationaux d'inscription sur les listes peut anéantir la réputation, le financement et la capacité de travail des organisations, particulièrement en l'absence de modalités claires permettant aux organisations légitimes et pacifiques de contester leur catégorisation comme organisations terroristes. Les législations relatives à la lutte contre le financement du terrorisme peuvent de même engendrer des retombées négatives pour le financement des ONG. Les efforts faits par la communauté internationale pour combattre le terrorisme peuvent accroître les risques de violation des droits de l'Homme lorsque les pays qui coopèrent avec eux acceptent tacitement les atteintes aux droits commises au nom de la lutte contre le terrorisme. Un tel contexte, dans lequel les tortionnaires peuvent agir impunément et au cours desquels les modalités de contrôle et de surveillance des activités sont mises en œuvre de manière disproportionnée, est de nature à rendre le travail des défenseurs des droits de l'Homme de plus en plus difficile.

## RECOMMANDATIONS

- *Les États doivent reconsidérer leurs définitions du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes afin de s'assurer qu'elles sont rédigées de manière suffisamment claire pour éviter toute entrave excessive au droit à la liberté d'association des groupes et des organisations légitimes et non violents.*
- *La procédure relative à l'inscription et au retrait des organisations des listes au niveau national, régional et international doit être révisée afin de s'assurer que les organisations soient informées des raisons de leur inscription sur lesdites listes et qu'elles disposent d'un droit de recours effectif.*
- *Les États doivent réviser leur législation sur le financement du terrorisme afin de s'assurer qu'elle ne vise que des organisations réellement terroristes et qu'elle ne puisse être utilisée abusivement dans le but d'entraver le financement de groupes et d'organisations légitimes.*
- *La promotion et la protection des droits de l'Homme doivent être au cœur de la coopération internationale en matière de la lutte contre le terrorisme. Ignorer les violations des droits de l'Homme commises par les autres pays risque d'affaiblir la sécurité internationale au lieu de la renforcer.*
- *La lutte contre le terrorisme ne doit en aucun cas tolérer l'impunité pour des actes de torture.*
- *Les États ne doivent pas invoquer la lutte contre le terrorisme pour justifier le renforcement des contrôles et de la surveillance de la population en général et des organisations de défense des droits de l'Homme en particulier.*

<sup>101</sup> CEDH, *Liberty and Others* contre Royaume-Uni, Requête no. 58243/00, 1<sup>er</sup> juillet 2008

<sup>102</sup> CEDH, *Liberty and Others* contre Royaume-Uni, para 45

<sup>103</sup> 18 juin 2008, bulletin d'information de la CIJ sur les droits de l'homme et la lutte antiterroriste, 25 août 2008



# Papier de discussion sur : Genre & Liberté d'association dans la région Sud et Est de la Méditerranée



par Aicha Ait Mhand

## Introduction

Le Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH) dans ses actions visant la défense et la promotion des droits humains dans la région euro-méditerranéenne, accorde une place importante à l'égalité de genre. En effet, le REMDH qui compte parmi ses membres des associations féministes, se préoccupe entre autres de la situation des femmes dans la région euro-méditerranéenne. Il projette de développer une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la région, et a mis en place, pour se faire, un groupe de travail thématique qui mène des actions variées pour promouvoir l'égalité hommes/femmes.

Par ailleurs, il a encouragé ses autres groupes à intégrer la thématique du genre de manière transversale dans leurs projets respectifs. En ce sens et en lançant son deuxième rapport sur la liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne, le groupe de travail thématique chargé de promouvoir la liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne a consacré pour la première fois, un chapitre à la liberté d'association du point de vue genre. La participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie publique, à la prise de décision politique et publique et au sein des associations fait partie intégrante des droits de la personne humaine. Elle représente un élément de justice sociale ainsi qu'une condition nécessaire à un meilleur fonctionnement d'une société démocratique, en ce sens que les libertés d'association, de réunion et d'expression comptent parmi les pierres angulaires de la démocratie.

Cependant, l'exercice de la liberté d'association n'est pas toujours aisé dans la région du Sud et de l'Est de la Méditerranée. La participation des femmes est encore moins évidente du fait de la prédominance masculine dans les structures publiques (gouvernementales et non gouvernementales) causée par les disparités entre les genres. L'écart entre les femmes et les hommes dans tous les domaines, en termes de degré de participation, de droits, de rémunération ou d'avantages est important et cela se répercute sur la participation des femmes aux structures associatives.

Par ailleurs, le travail associatif, qui est principalement basé sur le bénévolat et la recherche de la satisfaction des besoins de la collectivité, et non des besoins personnels, n'attire pas les femmes de toutes les couches de la société. Celles appartenant aux couches traditionnelles n'y participent que rarement considérant généralement que l'espace public est masculin et que les femmes ne devraient y accéder que pour s'occuper de leurs intérêts directs ou des intérêts de leurs familles.

Dès lors, la question qui se pose est celle de savoir comment encourager l'égalité de participation des hommes et des femmes dans les associations alors que les femmes vivent des situations différentes des hommes.

Une participation équilibrée des femmes et des hommes dans la prise de décisions politique et publique, à travers notamment leur participation à la vie associative, est indispensable à l'instauration et à la construction d'une région euro-méditerranéenne fondée sur l'égalité, la cohésion sociale, la solidarité et le respect des droits de la personne humaine. Pour atteindre ces objectifs, il paraît indispensable d'agir sur tous les fronts. Les actions à mener sont multiples et variées et doivent se compléter. A notre niveau, ce rapport pourrait servir de base au lancement d'un débat sur les actions à mener pour assurer l'égalité de participation des hommes et des femmes à la vie associative.

Ce rapport ne prétend nullement à l'exhaustivité dans la mesure où il ne s'agit pas d'une analyse pays par pays mais davantage de relever les grandes tendances relatives au genre et liberté d'association dans la région du Sud et de l'Est de la Méditerranée et spécifiquement dans les pays suivants : Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Égypte, Palestine, Israël, Liban, Jordanie, Syrie et Turquie. Il s'agit de mettre en évidence l'aspect genre dans le domaine de la liberté d'association de jure et de facto mais en mettant plus

l'accent sur les principales entraves à la pleine participation des femmes au sein de la société civile, car si la liberté d'association ne peut être appréciée de la même manière dans l'ensemble des pays concernés, la problématique en relation avec l'égalité de genre devient encore plus problématique du fait des différences de contextes, notamment, l'environnement juridique, économique, culturel et social qui la conditionne et qui diffère d'un pays à l'autre.

La méthodologie adoptée pour produire ce rapport, a été pensée de manière à répondre aux questions formulées dans les termes de référence de cette recherche, à savoir :

- Les femmes font-elles face à des problèmes particuliers en comparaison avec les hommes en matière de participation au travail associatif?
- Quels sont les problèmes rencontrés par celles qui souhaitent s'impliquer dans une association?
- Y-a-t-il des restrictions (légalles ou de-facto) promouvant, limitant, ou interdisant la participation des femmes dans les instances de décision des associations?
- Quelles sont les difficultés économiques et obstacles familiaux rencontrent-elles pour se rendre disponibles, par exemple en ce qui concerne les modes de garde des enfants ?
- Quelles sont les implications des politiques et des programmes liés à l'association pour les femmes et les hommes ? Ces implications sont-elles identiques ? Est-ce que les inquiétudes et les expériences vécues par les femmes et les hommes sont prises en compte lors de la création de ces législations, programmes et politiques, dans la mise en œuvre et la surveillance ? Un harcèlement psychique ou physique existe-il lorsqu'il est question de liberté d'association ? Est-ce que les femmes ont le droit de s'assembler librement et de communiquer librement dans les médias (à travers la loi et en pratique) ? Les autorités consultent-elles les associations féministes pour les questions d'intérêt public ?
- Quel serait l'apport d'une loi sur les associations, qui respecterait et encouragerait la participation des femmes dans la vie associative ?
- Les femmes devraient-elles faire partie d'associations afin de pouvoir influencer la vie, politique ?
- Est-ce que les projets de la société civile respectent la libre participation des femmes, considérant leurs conditions de vie leurs inquiétudes, problèmes, responsabilités ?
- Devrait-on établir des politiques favorables aux femmes relatives à leur activisme dans la vie associative ? Peut-on faire appel à des quotas de femmes dans les associations démocratiques et de Développement ?
- Peut-on demander une loi sur les associations qui serait sensibles aux questions du genre ? Quelles sont les difficultés que rencontrent les femmes à établir des associations de femmes en Syrie ?
- Les femmes ont-elles besoin d'associations de femmes ?
- Habituellement, les femmes s'engagent dans des associations caritatives, lorsqu'elles s'engagent dans des organisations associatives et politiques, elles sont attaquées, leur vie privée est sévèrement violée, leurs mœurs sont attaquées, et tout cela ne touche pas les hommes, pourquoi ? Comment peut-on institutionnaliser le genre dans des structures institutionnelles des associations ?

Sur la base de ces interrogations, un questionnaire a été adressé à des militant-e-s de différentes associations actives dans le domaine des droits humains, des droits des femmes et du développement, appartenant aux onze pays de la région. Ce questionnaire a été complété par des entretiens individuels avec des militant-e-s associatifs (ves) et des expert-e-s en égalité de genre vivant-e-s dans ces deux régions. La recherche documentaire a été également une source importante d'informations. Cependant, il faut relever qu'il n'existe pas d'études régionales traitant du sujet traité ici, mais uniquement des recherches généralistes et/ou nationales. L'analyse des données récoltées a permis de faire l'inventaire d'une série de difficultés qui entravent la pleine et l'égale participation des femmes aux associations, en comparaison avec les hommes (par souci d'exactitude, seules les entraves citées plusieurs fois par des acteurs et actrices appartenant à différentes associations et à différents pays de la région étudiée sont rapportées dans cette recherche).

## TENDANCES GÉNÉRALES

Les entraves les plus importantes à la pleine participation des femmes au sein de la société civile sont dues au statut considérées inférieur de celles-ci, considérées comme des citoyens de second rang. Elles sont sous la tutelle de l'ensemble de la société et plient sous le poids des normes sociales, religieuses et culturelles qui jalonnent leurs vies quotidiennes. Ces normes prennent souvent la forme de normes juridiques gérant la vie des femmes, aussi bien dans le cadre privé que public. Par ailleurs, il est évident



que la répartition sexuelle des tâches dans les familles, les rôles reproductif, productif et communautaire<sup>1</sup> qui sont assignés aux femmes ne leur laissent généralement pas de temps libre pour s'occuper du travail associatif.

En résumé, l'environnement de vie des femmes dans les pays de la région du Sud et de l'Est de la Méditerranée empêche la plupart de celles intéressées par le travail associatif d'exercer pleinement ce droit. Les entraves dont il s'agit ici, peuvent être classées en deux catégories : celles qui empêchent complètement l'adhésion des femmes aux associations et celles qui limitent leurs participation active et qualitative lorsque celles-ci sont déjà adhérentes. Cependant - afin de faciliter la lecture de ce rapport - il paraît plus pertinent de rassembler les entraves par les causes qui les ont créées afin de pouvoir tirer des recommandations et programmer des actions réalisables.

## LES ENTRAVES LIÉES A L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE ET POLITIQUE

Les lois sexistes, les traditions patriarcales acceptées ou tolérées par les autorités, les actions des groupes religieux et extrémistes, le manque de démocratie sont autant de facteurs qui empêchent les femmes de s'engager librement au sein des associations.

**Le climat d'insécurité et d'absence de protection :** Sauf exceptions, la liberté d'association, lorsqu'elle existe dans la zone étudiée, s'exerce dans un climat d'insécurité et d'absence de protection. Le droit à la liberté d'association est garanti et protégé par un ensemble de textes internationaux, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (article 20.1) et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (article 7). La question posée concerne l'application de ces textes au niveau des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. La liberté d'association n'est pas clairement remise en cause par les législations des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, mais tous les pays la limitent d'une manière ou d'une autre. A titre d'exemple, et pour ne citer que les cas les plus extrêmes, en Syrie et en Tunisie, la création de nouvelles associations indépendantes est quasi-impossible et celles existantes ne sont pas autorisées à tenir leurs assemblées générales et sont considérées par le pouvoir comme des structures illégales. Au Maroc, où les associations sont davantage tolérées, les procédures de déclaration de l'association sont compliquées par la nature des documents à fournir, tel le casier judiciaire qui nécessite, pour l'obtenir, le déplacement des membres des bureaux exécutifs dans le lieu de leur naissance. De telles obligations ne sont pas toujours évidentes, en particulier pour les femmes ; surtout si l'on considère que les délais pour déclarer la constitution de l'association ou le renouvellement de ses structures sont assez courts. Dans d'autres pays tel que la Tunisie, les autorités commencent à restreindre un peu plus la liberté d'association en adoptant des textes nouveaux au nom de la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme.

Globalement, on peut dire que dans la plupart des pays étudiés, la liberté d'association est limitée par différents éléments : extension des compétences des services de police et de renseignements, menaces de plaintes pour atteinte à l'honneur ou diffamation, arrestations, intimidations et perquisitions qui touchent les militant-e-s associatifs (ves). Tous ces aspects sont détaillés dans d'autres chapitres de ce rapport. Dans le présent chapitre thématique relatif au genre et liberté d'association, il s'agira de souligner l'impact de ces pratiques sur la participation égale des femmes et des hommes aux associations. Dans ce cadre, il convient de souligner que les femmes sont plus facilement intimidées en raison de l'insuffisance de la solidarité publique avec elles, de la difficulté d'accès à la justice dans les pays étudiés, et du fait que l'opinion publique majoritaire considère le militantisme comme une affaire d'hommes. Les femmes militantes subissent des pressions de la part de leurs propres familles pour qu'elles abandonnent les associations à cause du climat d'insécurité dans lequel elles travaillent, nous raconte Nawal YAZEJI, féministe et spécialiste de la vie associative en Syrie. Elle explique : *«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 existe principalement en Syrie, en Tunisie et en Algérie.

**Les lois inégalitaires :** S'il est vrai que les femmes et les hommes bénéficient sur un pied d'égalité du droit de participation aux associations dans les pays étudiés, les femmes font l'objet de traitements différentiels et d'inégalité vis-à-vis des hommes devant d'autres lois, ce qui ne manque pas d'influencer négativement leur participation aux associations. En effet, l'arsenal juridique inégalitaire existant à tous les niveaux des systèmes juridiques des pays étudiés, impacte beaucoup plus la participation des

<sup>1</sup> Sociologiquement, le rôle productif comprend le travail exécuté contre paiement en nature ou en espèce ; le rôle reproductif comprend la responsabilité de mettre au monde et d'élever les enfants ainsi que les tâches domestiques du foyer (dans la région étudiée, ce rôle est assuré principalement par les femmes) ; le rôle communautaire comprend des activités d'administration de la communauté qui assurent à celle-ci services et cohésion (ce dernier rôle est assumé par les pouvoirs publics dans les pays du Nord, et par des groupements ou des personnes (en l'occurrence les femmes) dans les pays du Sud. Il s'agit souvent d'une extension de leurs rôles productifs. Elles assurent alors pour la collectivité, la gestion et le maintien des ressources pénibles ou peu abondantes telles que l'eau, les soins de santé, la prise en charge des personnes âgées de la famille.



femmes aux associations que les hommes. Du fait de ces lois sexistes qui ne défendent pas les femmes contre les traditions patriarcales et les groupes islamistes fascistes, les femmes appréhendent souvent l'adhésion aux structures mixtes et l'engagement dans des actions militantes qui peuvent parfois être contraires aux traditions et cultures de leurs pays. A titre d'exemple, la loi pénale prévoit dans certains pays comme la Jordanie, la Syrie, l'Égypte, dans les Territoires Palestiniens, des circonstances atténuantes aux auteurs des « crimes d'honneurs », ce qui ne manque pas d'influencer la participation d'une frange importante des femmes appartenant aux couches sociales traditionnelles, qui peuvent craindre que leur engagement associatif fasse d'elles des cibles particulières. Dans ces sociétés, le féminicide et les « crimes d'honneur »<sup>2</sup> sont encore assez importants : ils représentent les aspects les plus sanglants de la dictature patriarcale. Dans ces pays, en participant aux associations mixtes, les femmes pourraient être victimes d'assassinats si elles étaient soupçonnées d'avoir enfreint « l'honneur de la famille ». Ce risque paraît bien réel lorsque l'on se figure que les preuves ne sont pas exigées pour ce genre de crimes ; sachant par ailleurs que dans certains cas, ces crimes sont commis pour des raisons économiques et d'héritage mais camouflés en crimes d'honneur.

Cependant, au cours de cette recherche, aucun cas de ce type de crimes n'a été rapporté. Certaines militantes syriennes estiment que cela ne concerne pas les associations mais nous pensons que le risque est réel et que les femmes menacées par ce genre de pratiques, ne prendraient pas le risque de s'y exposer en participant aux associations, en particulier au sein d'associations mixtes. S'agissant des lois sur les associations, il est à noter qu'elles sont globalement égalitaires dans les pays de la région étudiée. Cependant, mis à part la loi turque sur les associations, les autres législations de la région n'interdisent pas la discrimination sur la base du sexe. En conséquence, rien ne peut empêcher une association de limiter, dans ses statuts, l'accès aux structures de décision à un sexe uniquement.

**La difficulté pour les associations d'atteindre leurs objectifs :** la nature du travail associatif, la difficulté d'agir sur les mentalités et l'environnement politique peu favorable au changement dans la région étudiée, rend difficile la réalisation des objectifs des associations, en l'occurrence, celles de défense des droits humains, des droits des femmes et de la promotion de la démocratie. Cet état de fait décourage les femmes plus que les hommes, eu égard aux lourdes charges qu'elles assument ailleurs dans leur vie quotidienne.

**Les rapports avec les pouvoirs en place :** aussi bien les femmes que les hommes sont exposés à des intimidations par les pouvoirs autocratiques qui prédominent dans la région étudiée. Cependant, Cherifa Khadar, présidente de l'association « Djazairouna des Familles Victimes du Terrorisme Islamiste », affirme qu'elle subit le harcèlement des autorités algériennes en raison de sa position contre la Charte de réconciliation nationale mais aussi en raison de son statut de femme : *« D'autres hommes, militants dans des associations comme moi, ont des opinions plus virulentes envers le pouvoir en place et ne sont pas autant intimidés que moi [...] Depuis des années, je subis toute sorte d'intimidations parce que j'ai osé dire, et continue de le faire, que je m'oppose aux textes d'application de la Charte de réconciliation nationale et que je le fais au sein d'une association [...] ; mais à la suite de ma participation à des séminaires à l'étranger, notamment sur le terrorisme et les mouvements islamistes ainsi qu'à la suite d'une formation dont j'ai bénéficié au Maroc et qui a porté sur la justice transitionnelle, les choses se sont aggravées. Je viens d'être destituée de mon poste de responsabilité à la direction des affaires locales de Blida, et privée des avantages qui allaient de pair avec cette responsabilité ainsi que d'une partie de mon traitement mensuel. J'ai été expulsée de mon logement de fonction que j'occupais depuis 12 ans et je suis menacée de licenciement et de 15 ans de prison au moindre faux pas. Les sanctions sont prises contre moi de manière à ne pouvoir les contester devant la justice. Par ailleurs, les services de sécurité de Blida CTRI font circuler des informations graves sur ma personne, font témoigner des membres de l'association contre moi en contrepartie d'avantages en nature. Ils ont monté à mon encontre un dossier de détournement de fonds de l'association. On me reproche enfin de rencontrer les représentants des ambassades et des ONG étrangères et internationales qu'ils considèrent comme des fréquentations suspectes ... ».*

**Les situations de conflit et de guerre :** au Liban, en Algérie, en Israël et dans les Territoires palestiniens, la participation des femmes aux associations fait face à des situations de conflits et est aggravée par les agissements des groupes religieux. Ces groupes, qui bénéficient dans certains de ces pays du soutien de la population ou même des autorités pour leurs rôles dans ces conflits, s'opposent souvent aux droits des femmes tel qu'universellement reconnu et s'attaquent souvent directement à leur libertés. Par ailleurs, l'insécurité qui règne dans l'espace public, en particulier le soir, limite également la participation des femmes aux activités associatives de ces pays.

<sup>2</sup> Les « crimes d'honneur » commencent habituellement par des menaces à l'encontre des filles et des femmes par d'autres membres de leur famille qui les accusent de chercher à violer « l'honneur » de la famille, et qui se terminent le plus souvent par leur assassinat.



## LES ENTRAVES LIÉES A L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE, SOCIAL ET RELIGIEUX

Les entraves sociales, culturelles et religieuses au plein épanouissement des femmes dans la société engendrent des problèmes de pauvreté. L'ampleur de ces entraves diffère d'un pays à l'autre. Ces entraves constituent des barrières invisibles qui prennent la forme d'attitudes reposant sur des préjugés, des normes et des valeurs archaïques, empêchant de manière générale la pleine participation des femmes dans la société.

**La pauvreté :** les personnes interrogées pour la préparation de ce travail affirment que la première entrave limitant la participation des femmes à la vie associative est d'ordre économique. En effet, le travail associatif qui est principalement basé sur le bénévolat et la prise en charge par les militants (es) de différents frais, notamment les frais d'adhésion ou les frais de déplacements aux lieux des réunions, n'attire pas les femmes, du fait en particulier de l'accroissement de la pauvreté, bien plus important chez elles, que chez les hommes. La pauvreté est de plus en plus féminisée et enferme les femmes dans de multiples carcans de discrimination, qui les empêchent d'exercer leurs droits et/ou de les faire valoir. Dans ce contexte, les perspectives de carrière assez limitées, l'inégalité des salaires, le faible taux de participation des femmes à la vie politique, sont autant de facteurs qui empêchent l'épanouissement des femmes, condition nécessaire pour penser à consacrer du temps au travail associatif.

**L'accès à l'école :** l'accès difficile à l'école pour les filles reste un facteur important qui entrave l'égalité de participation des femmes, davantage que des hommes, au travail associatif. En effet, le travail associatif exige un certain niveau de formation pour être efficace, niveau que ne peut atteindre nombre de femmes touchées par l'analphabétisme - lequel est beaucoup plus important chez les femmes que chez les hommes dans les sociétés du Sud.

**L'insuffisance du «budget-temps» des femmes :** le «budget-temps» par jour des femmes est insuffisant pour accomplir toutes les tâches qui leur sont assignées. Globalement, il est aussi difficile pour les femmes que pour les hommes de concilier entre les responsabilités professionnelles et associatives. Cependant, les charges familiales et domestiques alourdissent significativement les emplois du temps des femmes. En effet, les femmes qui, au sein de la société assurent au quotidien les trois rôles cités plus haut, disposent de moins de temps que les hommes pour être actives au sein des associations. Dans ce cadre, il paraît intéressant de signaler que dans toutes les formations sur le genre dont bénéficient les acteur-e-s associatifs (ves), l'exercice sur la gestion du «budget-temps» des femmes et des hommes font ressortir que la journée des femmes est beaucoup plus surchargée que celle des hommes. En conséquence et sauf exceptions, elles ne réussissent pas à se consacrer au travail associatif de la même manière que les hommes. Ceci explique pour quelle raison la plupart des militantes appartiennent aux couches moyennes, sinon aisées de la société. Leurs revenus, ou les revenus de leurs familles, leur permettant en effet, de déléguer une partie des tâches qui leur sont assignées par la société à des organismes de service ou des personnes salariées qui s'occupent du travail domestique, de la garde des enfants.

**Les déplacements :** les difficultés liées aux déplacements des femmes pour participer à des activités dans d'autres villes ou dans d'autres pays, limitent leur participation au dynamisme associatif. Les femmes préfèrent s'impliquer dans des activités locales proches de leur domicile pour éviter ce type de problèmes. Mostafa Chafii, directeur de l'Observatoire des libertés au Maroc nous a expliqué que : *«Certaines femmes évitent de se déplacer pour des raisons familiales ou culturelles ; d'autres sont plutôt gênées par les moyens de transport offerts sur certaines destinations, les horaires de voyages, le coût des déplacements [...] un homme peut tout naturellement prendre un autocar la nuit en provenance d'une région éloignée du Maroc, arriver le matin et à la fin de la réunion même très tard le soir, peut retourner attendre son autocar qui ne démarre par exemple qu'à 2h du matin de la gare routière. Il peut commander un thé tranquillement et même discuter avec les autres passagers qui attendent [...] ce qui ne peut être le cas des femmes pour des raisons culturelles mais aussi de sécurité. Les problèmes de sécurité dans les gares routières se posent avec acuité principalement pour les femmes qui peuvent être agressées physiquement et qui surtout s'exposent à toute sorte d'harcèlement sous prétexte qu'une femme qui se «respectent» ne doit pour aucun motif, être en dehors de chez elle le soir ...»*

Cet état de fait a pour conséquence la sous-représentation des femmes dans les bureaux exécutifs des associations nationales, dans les réseaux nationaux, régionaux et internationaux. Auparavant, les déplacements surtout vers l'étranger étaient entravés par les procédures juridiques qui obligeaient les femmes à demander l'autorisation parentale ou maritale pour avoir le passeport ou pour quitter le territoire. Actuellement, et en dépit de l'abolition de ces procédures, le facteur culturel, les charges familiales, les coûts des déplacements, les agissements à l'intérieur de certaines associations<sup>3</sup> continuent d'empêcher la majorité des femmes militantes à voyager dans un contexte associatif.

<sup>3</sup> Voir paragraphe relatif à la nature de la mission des femmes dans les associations



**Le lieu de résidence :** le lieu de résidence des femmes peut, dans certains cas, limiter leur participation aux associations. Les domaines d'intervention des associations ne sont pas aussi variés dans les campagnes que dans les villes et dépend du degré de développement des politiques de décentralisation dans chaque pays ainsi que de l'étendue de leurs territoires. Toutefois, et de manière générale, on constate que dans les zones proches du centre du pouvoir, les associations peuvent entreprendre plus facilement des actions de plaidoyer, alors que dans les zones éloignées, les associations de développement et de proximité sont celles qui prédominent. L'éloignement du centre peut également poser des problèmes de financement. Dans certains pays, telle la Jordanie, la loi subordonne l'accès aux financements à l'autorisation des autorités, ce qui, selon Leila NAFAA, féministe jordanienne et présidente du réseau «Arab Women Organisations», risque de faire disparaître dans un avenir proche les associations de développement. Par ailleurs, dans les zones rurales de certains pays comme le Maroc, la participation des femmes aux associations de développement est assez limitée pour la raison que les échanges commerciaux du village sont gérés par les hommes. Notons que même dans les villes, les femmes résidentes dans les quartiers populaires ont plus de difficultés à être assidues, étant donné que le travail associatif s'effectue plutôt le soir que dans la journée, et que les femmes évitent de rentrer tard. Les problèmes de sécurité, de déplacement et la pression de leur environnement restent prédominants dans ces quartiers.

**La pression de la société :** les sociétés du Sud et de l'Est de la Méditerranée sont majoritairement traditionnelles et les populations développent des attitudes négatives envers les femmes qui militent dans les associations, en particulier celles à caractère politique et celles qui défendent l'égalité hommes/femmes en déclarant publiquement le référentiel universel des droits humains. Ces militantes subissent souvent la pression de la société et surtout de la part de groupes machistes qui invoquent la plupart du temps des prétextes religieux pour mobiliser les citoyens contre elles et contre leurs associations. C'est le cas de l'association marocaine «Amal» dont les membres ont été victimes d'agression et d'harcèlement de la part d'un voisin de l'association appartenant à un mouvement islamiste<sup>4</sup>. Pour se soustraire à cette pression, aux préjugés et aux modèles sociaux dominants, un grand nombre de femmes convaincues de l'importance de militer dans des associations, préfèrent se confiner dans les activités caritatives et dans les activités associatives de proximité et de développement. Ceci pose le problème de la relève pour les associations de plaidoyer et de protection des droits humains et des droits des femmes en particulier (sauf en Turquie où la plupart des femmes militantes préfèrent adhérer aux associations de défense des droits des femmes).<sup>5</sup>

**La presse et les médias :** l'accès aux médias se fait dans les mêmes conditions pour les femmes militantes que pour leurs collègues hommes. Cependant, les médias et la presse ne voient pas du même œil l'égalité de genre. A titre d'exemple, on peut citer les médias pro-islamistes qui véhiculent des images négatives sur les femmes militantes et diabolisent leur travail, en particulier celui qui vise la défense des droits des femmes. Par ailleurs, certaines chaînes satellitaires à dominance religieuse ont également un impact très négatif sur la participation des femmes à la vie publique, notamment celles investies au sein d'associations ; ces chaînes incitant les populations à restreindre au minimum l'accès des femmes à l'espace public afin de rester en conformité avec les percepts de la religion tels que prêchés par lesdites chaînes. Cependant, il est important de préciser que cela ne se limite pas à la presse et aux médias islamistes ou proches des islamistes mais existe également dans d'autres médias de sorte que ces moyens de communication semble bien refléter l'environnement culturel et traditionnel dans lequel ils évoluent.

**La religion :** la quasi-totalité des pays de la zone étudiée font référence à la religion de l'Etat dans leurs Constitutions. Ainsi, même dans les Etats qui se déclarent laïcs, une association peut être dissoute pour ce motif si elle porte atteinte aux principes religieux. C'est le cas d'une association en Turquie qui s'occupe de la défense des droits des lesbiennes<sup>6</sup>, dissoute par les autorités en mai 2008.

## LES ENTRAVES LIÉES A L'ENVIRONNEMENT ASSOCIATIF

Le fonctionnement des associations, à l'image du fonctionnement des institutions politiques, y compris les partis politiques, génère globalement des obstacles à la participation des femmes.

**L'inadaptation des horaires de réunion et des horaires de travail :** les activités et les réunions au sein des associations se tiennent régulièrement le soir après la fin des activités professionnelles, ou durant les weekends et les jours fériés. Ces horaires ne conviennent pas aux femmes qui doivent rentrer tôt chez elles afin de s'occuper de leurs familles notamment. En relation avec le fonctionnement des associations, l'inadaptation des horaires de travail apparaît dans les entretiens et les résultats des

<sup>4</sup> Cette association qui a son siège dans un quartier populaire et qui s'occupe de l'écoute et de l'aide aux femmes victimes de violence et développe des activités de proximité pour les femmes telle l'alphabétisation et la sensibilisation aux droits humains et des femmes plus précisément, a été soutenue par le mouvement associatif et les avocats qui y militent pour attaquer l'agresseur en justice. L'affaire est en cours de jugement.

<sup>5</sup> Voir le rapport 2007 du REMDH sur la liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne (page 94)

<sup>6</sup> Voir article : [http://www.amnesty.fr/index.php/amnesty/agir/campagnes/defenseurs/actions/turquie\\_respecter\\_la\\_liberte\\_d\\_association\\_des\\_lgbt](http://www.amnesty.fr/index.php/amnesty/agir/campagnes/defenseurs/actions/turquie_respecter_la_liberte_d_association_des_lgbt)



questionnaires distribués, comme étant un obstacle majeur à la pleine participation des femmes aux associations. Une grande partie des femmes décident, au bout d'une période d'essai, soit d'abandonner le militantisme associatif, soit de ne participer que de temps en temps aux activités publiques organisées par leurs associations. Les femmes salariées des associations questionnées, déclarent elles-aussi que malgré la contrepartie qu'elles perçoivent des associations, les horaires de travail leur créent des ennus familiaux.

**La difficulté d'accès aux bureaux exécutifs et aux postes de décision** : cet obstacle vient en seconde position en tant que facteur décourageant la participation des femmes dans les associations mixtes. Ce phénomène est présent dans tous types d'associations, qu'elles soient de développement ou de défenses des droits humains et de démocratie. On relèvera que l'accès à la présidence est encore plus difficile que l'accès aux bureaux exécutifs des associations. Ce phénomène s'explique en partie, par le refus de certaines femmes d'assumer les lourdes tâches inhérentes à tout poste de responsabilité. Mais il s'explique également par la réticence des hommes à être présidés par une femme pour des raisons culturelles mais aussi par manque de confiance dans les capacités de celle-ci à assumer une responsabilité publique. Le déficit démocratique dans une grande frange d'associations est aussi un des facteurs importants qui limite l'accès des femmes aux postes de décisions associatives. Dans ces associations, les présidents exercent parfois ce poste à vie, tandis que les bureaux exécutifs sont rarement soumis au changement.

Cependant, le phénomène n'est pas général et certaines grandes organisations, notamment marocaines, ont élu des femmes au poste de présidence (exemples de l'AMDH, l'OMDH, l'AMSED, l'Espace associatif, le Réseau marocain Euromed des ONG). Toutefois, le nombre d'associations actives dans les pays de la région étudiée qui se comptent par centaines de milliers, ce qui rend le nombre d'entre elles présidées par des femmes, insignifiant. Il faut également noter que certaines associations élisent des femmes à leur tête pour la seule image positive qu'elles peuvent en tirer puisque les décisions concernant la vie de ces associations continuent à être prises ailleurs, sans concertation avec celles-ci.

En dehors du poste de présidence, on note que de manière générale, l'accès aux bureaux exécutifs est également source de difficultés. Les bureaux exécutifs des associations mixtes consultées au cours de cette recherche ne comptent pas plus de 25% de femmes. A titre d'exemple, le bureau exécutif de la Ligue tunisienne des droits de l'Homme est composé de 25 hommes et de 3 femmes. Mokhtar TRIFFI, président de cette organisation, nous a expliqué que cela pourrait changer si les autorités lui permettaient d'organiser l'assemblée générale de l'organisation, interdite de réunion depuis plus de dix ans. Par ailleurs, Mostafa Chafii, directeur de l'Observatoire des libertés au Maroc, nous a expliqué que les associations de développement font parfois appel aux femmes pour intégrer les bureaux exécutifs dans l'unique but de jouer le rôle d'intermédiaires entre l'association et les femmes bénéficiaires de ses projets.

Dans le même sens, on constate que globalement, l'intégration des femmes dans les instances de décisions se fait pour des considérations utilitaires et non de droits. Une étude réalisée par l'espace associatif au Maroc<sup>7</sup> explique par trois motifs principaux la présence des femmes dans les instances de décision des associations:

- Cela leur permet de s'occuper des femmes bénéficiaires du programme en question (par exemple, les activités liées à la couture, au tricot et à l'alphabétisation...), tandis que les hommes du bureau s'occupent des décisions politiques et financières;
- Cela permet de s'assurer de recevoir des fonds car les bailleurs de fonds exigent de plus en plus la présence des femmes dans les bureaux exécutifs des ONG ;
- Pour renforcer le leadership du président (les femmes encouragées à être dans les instances de décisions ont souvent des liens de parenté avec le président de l'association).

Cependant, la même étude indique que la situation fluctue en fonction de la nature, de la mission et de l'ancienneté des associations. Les associations récentes intègrent plus facilement les femmes que les anciennes. Paradoxalement, les organisations les plus machistes sont généralement celles qui ont un caractère politique, notamment, les organisations des droits de l'Homme,... etc.

**La nature de la mission des femmes dans les associations** : s'agissant de la participation à l'élaboration de la stratégie de leurs associations, la participation à l'organisation logistique des activités et la participation par la présence aux activités publiques, les femmes interrogées au cours de cette recherche, déclarent toutes participer à l'organisation logistique, mais peu d'entre elles affirment participer à la mise en place de la stratégie de leurs associations. Par ailleurs, 80% des femmes interrogées déclarent ignorer la situation financière de leurs associations et ne participent pas à la décision concernant ce volet. La représentation des associations mixtes dans les réseaux nationaux, régionaux ou internationaux est plus fréquemment assurée par les hommes.

<sup>7</sup> Voir à ce sujet, l'étude réalisée par Rabea Naciri pour le compte de l'Espace associatif : «genre et organisation : l'intégration de l'approche genre dans les structures et le travail des ONGs agissant pour le développement démocratique au Maroc» 2007 (disponible sur le site Internet de l'Espace associatif à [www.espace-associatif.ma](http://www.espace-associatif.ma))

Certains réseaux et organisations incitent leurs membres à se faire représenter de manière égale par des hommes et par des femmes mais peu d'entre eux mettent en place des mécanismes qui pourraient contraindre ces membres à respecter cette directive. Ceci s'explique par la difficulté des femmes à se déplacer loin de chez elles, ainsi que par le comportement des hommes qui bien souvent se réservent ce type de prérogatives, en particulier lorsque le voyage a lieu à l'étranger, ainsi que nous l'a expliqué Nawal YAZEJI, militante syrienne. Pour étayer son argument, Nawal YAZEJI a ajouté qu'à la différence des femmes, les hommes, en Syrie, sont soumis à des procédures très contraignantes pour quitter le territoire, du fait de contraintes dues à l'accomplissement du service militaire, auxquels les femmes ne sont pas soumises et que malgré cela, peu de femmes représentent les associations syriennes à l'étranger. Au Maroc, Khadija ERREBAH, experte en genre et formatrice dans ce domaine, nous a rapporté, sur ce sujet, que : *«Lors d'un atelier de formation sur le genre que j'ai animé au profit d'un réseau de plus de quatre-vingt associations opérant dans différents domaines à Zagora au sud du Maroc, les femmes bénéficiaires m'ont expliqué qu'elles ne sont généralement informées par leur collègues hommes du déplacement prévu que la veille du voyage et que cette pratique les empêche de participer à la représentation de leurs associations dans d'autres dynamiques».*

**La difficulté d'accès à l'information :** au sein des associations de la région étudiée, la circulation de l'information est régulièrement insuffisante du fait de la sous-utilisation des moyens modernes de communication. Toutefois - et même lorsque l'information est partagée - la distribution de l'information se fait de manière anti-démocratique. Les hommes continuant par ailleurs d'utiliser les anciens circuits d'information, à savoir les rencontres dans les cafés et dans les espaces publics, qui implique souvent l'exclusion des femmes du travail associatif.

**Le harcèlement sexuel :** le harcèlement sexuel porte gravement atteinte à la dignité des femmes indépendamment du milieu où elles le subissent. De prime à bord, il serait aisé de croire que ce phénomène ne peut exister au sein des associations, puisque ces dernières sont censées être des lieux de formation des citoyens au civisme et de promotion des valeurs de respect d'autrui. Cependant, cette étude ne peut se faire l'économie de s'intéresser à ce sujet, présent dans les pays des régions étudiées. Toutefois, après l'analyse des questionnaires distribués dans le cadre de cette recherche, il s'est avéré qu'aucune personne n'a répondu positivement à la question qui a été posée sur ce sujet. Par contre pendant les entretiens, ce phénomène a été évoqué par plusieurs participantes mais qui refusent d'être citées dans ce rapport. Elles avouent avoir été soit victimes, soit plus souvent témoins de ces pratiques. Khadija ERREBAH, formatrice en genre au Maroc et dans la région arabe nous a rapporté ceci : *«C'est un phénomène qui existe bel et bien dans le milieu associatif [...] le harcèlement sexuel existe mais les femmes ne le déclarent jamais, elles en discutent entre elles, mais n'osent pas le dénoncer. Le travail associatif étant bénévole, le seule choix qu'elles auront, en l'absence de protection juridique claire, est de quitter l'association [...] par ailleurs, généralement les femmes ont peur pour leur réputation.»*

**L'approche genre n'est pas suffisamment diffusée :** l'appropriation de l'approche genre et de ses outils par les associations n'est pas chose acquise. L'approche en elle-même n'est pas suffisamment comprise et le terme genre n'est pas défini de la même manière dans les pays étudiés. Pour certaines associations, et notamment celles spécialisées dans le développement, cette nouvelle approche centre le débat sur une confrontation entre les hommes et les femmes, en remplacement de la traditionnelle lutte entre les classes sociales. Par ailleurs, la traduction même du mot genre des langues anglaise et française vers l'arabe pose un sérieux problème. Les mouvements religieux dans les pays arabes instrumentalisent cette traduction pour en faire un débat de société en défaveur des femmes. Cet état de fait impacte lui aussi la participation des femmes à la vie publique de leur pays.

Au niveau national, l'approche genre cherche à s'assurer que toutes les politiques organisationnelles visent à l'égalité dans les opportunités, ainsi que dans l'accès et la distribution de toutes les formes de ressources. Ceci inclut les politiques de recrutement et de sélection, la possibilité de travailler dans un environnement prenant en compte les besoins des femmes et des enfants, l'existence et le renforcement des politiques qui combattent les discriminations liées au genre.

Cependant, et dans le souci d'apporter une note positive à ce qui précède, il faut noter que des projets de l'intégration de l'approche genre dans les structures et le fonctionnement des ONGs, se développent de plus en plus dans les deux régions étudiées. Les résultats ne sont certes pas encore perceptibles mais il serait intéressant de faire mention ici de quelques expériences pilotes où certains ONGs et réseaux commencent à avoir recours à l'audit genre et à discuter des solutions à apporter pour intégrer cette approche dans le fonctionnement de leurs structures.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Voir à ce sujet les trois recherches élaborées en 2007 par l'organisation marocaine Espace associatif : 1- genre et organisation : l'intégration de l'approche genre dans les structures et le travail des ONGs agissant pour le développement démocratique au Maroc. 2 - genre et organisation : guide d'auto-évaluation pour les ONGs marocaines. 3 - genre et organisation



## Conclusions

La liberté d'association et ses droits associés sont d'une importance cruciale pour les femmes. Ils leur permettent de défendre leurs droits, de promouvoir la culture de l'égalité, d'influencer les décisions publiques... etc. Cependant, cette étude permet de conclure que la liberté d'association dans la région étudiée est, du point de vue du genre, limitée par les difficultés que rencontrent les femmes à participer quantitativement et qualitativement au sein des organisations de la société civile.

Outre les conséquences négatives du déséquilibre hommes/femmes en termes de présence et de participation dans les associations, les entraves à la participation des femmes à la vie associative a un autre type d'impact sur le paysage associatif, celui du profil des femmes militantes qui ne représente pas la structure des populations des sociétés étudiées. Devant l'inexistence de statistiques sur la participation des femmes aux associations, il s'agit ici de rapporter les déclarations d'imminentes spécialistes et militantes dans la vie associative des pays concernés.

«On constate que les militantes sont pour la plupart des femmes dépassant l'âge de la quarantaine et voir même retraités dans certains pays comme la Syrie et la Jordanie» nous a confié Leila NAFAA, présidente du réseau «Arab Women Organisations». «Cela est dû principalement à l'allègement des charges familiales lorsque les femmes atteignent cet âge. Les enfants sont indépendants et les femmes sont moins préoccupées par les besoins quotidiens de ceux-ci». Le regard de la société est également différent vis-à-vis des femmes déjà installées dans leurs familles. Nawal YAZEJI, féministe syrienne, affirme que «l'ambition de construire des carrières professionnelles réussies d'un côté et la dévalorisation du militantisme associatif d'un autre, rendent difficile la préparation d'une relève féministe».

Cependant, on relèvera que dans les pays du Maghreb les jeunes femmes sont davantage présentes dans les associations, en particulier de jeunes et de développement local. Cela est le cas principalement au Maroc où l'environnement associatif est plus ou moins favorable à la participation des citoyens et citoyennes, et où les actions entreprises par les associations de proximité et de développement local portent leurs fruits plus ou moins rapidement. Il est néanmoins important de signaler que les femmes militantes appartiennent le plus souvent aux couches moyennes ou aisées pour toutes les raisons économiques et culturelles développées précédemment.

Par ailleurs, pour échapper à la pression sociale, certaines militantes choisissent de militer au côté de l'un des membres de leurs familles. Cela est assez perceptible dans l'ensemble des pays du sud mais est encore plus présent en Egypte, où les femmes militent dans les mêmes associations que leurs maris, au sein de postes moins importants que ceux-ci.

Globalement, cette étude fait apparaître un climat de résignation dans le milieu associatif. Les femmes et les hommes militant-e-s s'accommodent de la situation de la non-implication suffisante des femmes dans les structures associatives. Ils déclarent être solidaires, compréhensifs et porteurs de valeurs égalitaires mais ne peuvent rien y changer. L'abnégation caractérise les entretiens que nous avons eus avec les militant-e-s dans le cadre de cette recherche. Les formations sur l'approche genre et ses outils sont très développées dans la région, mais son application n'est pas encore effective.

Il est néanmoins indéniable que chacun et chacune peut agir à son niveau pour changer cette situation, et ayant pour ambition d'y contribuer, la présente étude conclut sur un ensemble de recommandations qui peuvent être adressées aux autorités et gouvernements, aux partenaires et bailleurs de fonds, aux institutions de l'Union européenne et du Partenariat euro-méditerranéen, à la société civile des pays de la région euro-méditerranéenne et les réseaux régionaux ainsi qu'au REMDH.

## RECOMMANDATIONS

### **Recommandations d'ordre général**

*Comme cela a été expliqué ci-avant, la liberté et la capacité des femmes à exercer le droit d'association sont fréquemment minées par un manque d'accès et de contrôle des ressources économiques et politiques ainsi que par des normes juridiques, culturelles et des valeurs sociales qui les placent dans des positions désavantageuses par rapport à la plupart des hommes. Il s'agit donc d'agir à tous les niveaux : au niveau des réformes juridiques car la législation peut servir d'alliée de premier ordre pour les femmes ; mais également par la sensibilisation et la promotion de la culture de l'égalité qui peuvent accélérer l'égalité de genres de manière générale, et dans sa relation avec la liberté d'association, de manière particulière.*

**Recommandations aux gouvernements**

Les gouvernements ont le devoir d'offrir un environnement favorable à la participation des femmes dans les associations :

- Intégrer l'approche genre, dans sa dimension transversale, dans toutes les politiques publiques ;
- Lever les réserves à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et ratifier son protocole facultatif ;
- Protéger et promouvoir l'égalité des droits civils et politiques des femmes et des hommes ;
- Mener toute action qui pourrait permettre la conciliation entre vie familiale et vie publique (à titre d'exemple, par l'introduction de programmes axés sur la famille et le congé parental) ;
- Assurer une approche intégrant le genre dans les lois sur les associations au niveau linguistique et en garantissant l'égalité de droit et de facto de la participation des femmes et des hommes dans le travail associatif ;
- Assurer que le financement public des associations dépende de la participation égale des hommes et des femmes au travail associatif.

**Recommandations aux partenaires et bailleurs de fonds**

Les partenaires et bailleurs de fonds doivent adopter «l'approche genre» dans leur démarche et exiger des associations, la participation des femmes aux structures de décision. Les organismes de l'ONU tel le PNUD, le FNUAP et l'UNIFEM adoptent déjà cette démarche. Les coopérations étrangères, la Commission européenne devraient aussi également prêter attention à cet aspect de la démocratie des associations.

**Recommandations aux institutions de l'Union européenne et du partenariat euro-méditerranéen**

La Déclaration de Barcelone insiste sur le rôle de la société civile dans le Partenariat euro-méditerranéen. L'implication égale des femmes et des hommes au sein de cette société civile ne peut rendre cette dernière que plus efficace.

Il est donc important de :

- Prévoir dans les Accords d'associations, les Plans d'action nationaux de la politique de voisinage, des actions concrètes à mener par les gouvernements partenaires afin de garantir la liberté d'association pour les femmes et les hommes et garantir l'égale et effective participation de ces hommes et de ces femmes aux instances de décision associatives ;
- Prendre les mesures nécessaires à l'encontre des pays partenaires qui ne respectent pas la liberté d'association et empêchent la pleine participation des femmes de manière directe ou indirecte ;
- Soutenir financièrement et politiquement les associations féministes dans les pays de la région sud et les pays de la région Est de la Méditerranée.

**Recommandations à la société civile euro-méditerranéenne**

Il est important que chaque association :

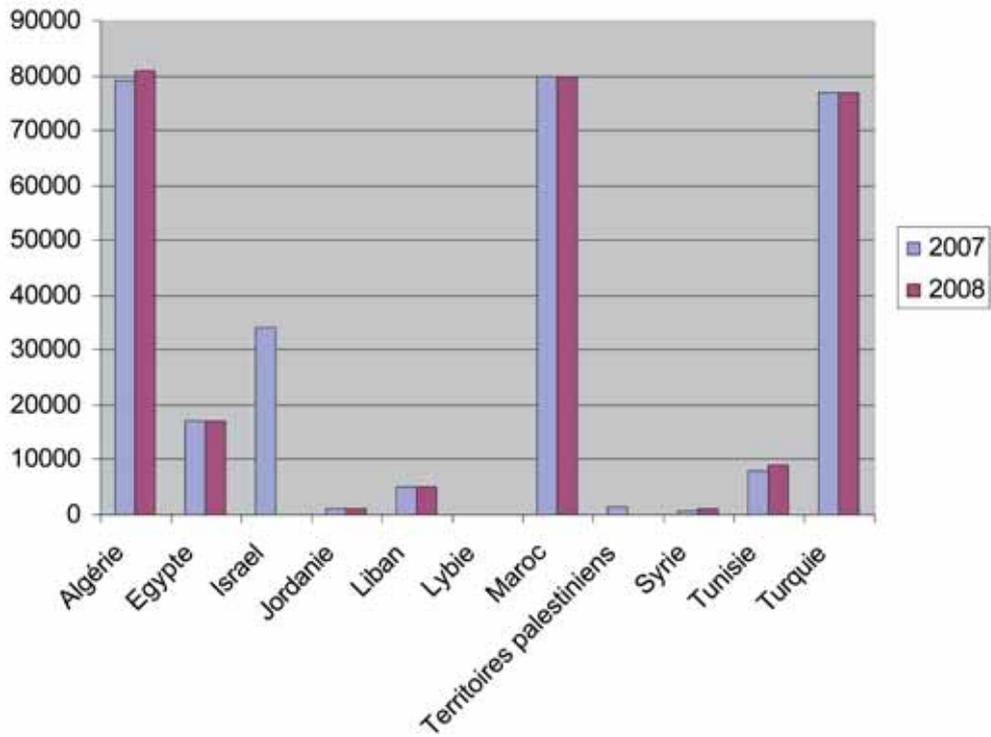
- Mette en place une structure et une organisation de travail qui favorise la combinaison des responsabilités associatives, professionnelles et familiales pour les femmes et les hommes ;
- Institutionnalise le système des quotas dans les structures de l'association et même de parité pour les associations de défense des droits humains ;
- Multiplie les actions de sensibilisation à l'égalité hommes/femmes, les formations en approche genre et les formations pour le renforcement des capacités des hommes et des femmes militant-e-s dans les associations ;
- Remette en cause les rôles socialement dévolus aux femmes ;
- Reformule la citoyenneté en combattant l'exclusion des femmes ;
- Lie les concepts de développement, genre et citoyenneté, en tant que condition de réussite de tout modèle de développement humain durable ;
- Se soumette périodiquement à un audit selon le genre.

**Recommandations au REMDH et à son groupe de travail sur la liberté d'association**

- Promouvoir la liberté d'association soucieuse de l'égalité de genres dans la région euro-méditerranéenne ;
- Veiller à l'égale présence et implication des femmes et des hommes dans les structures du Réseau et dans les structures de ses associations membres ;
- Défendre et réinterpréter certains droits afin d'aider les femmes à s'affirmer dans les associations ;
- Mener des actions visant au renforcement des capacités des associations féministes dans la région, qui sont les expressions puissantes d'une citoyenneté active ;
- Promouvoir le réseautage dans la région euro-méditerranéenne pour améliorer la situation des femmes dans cette région ;
- Elargir dans le prochain rapport sur la liberté d'association, l'étude sur le genre et la liberté d'association aux pays du Nord de la Méditerranée. La problématique de la participation égale des hommes et des femmes n'est pas spécifique au sud, ainsi que l'atteste l'inégalité des chances dans les domaines publics de manière générale dans les pays du Nord.



## Nombre d'Associations



## Nombre d'Associations pour 1 000 habitants

