

**COMMENTAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI  
PORTANT REFORME DU DECRET 2011-88 REGISSANT LES ASSOCIATIONS**

20 octobre 2023

Le 10 octobre, un groupe de 10 député.e.s a transmis au bureau d'ordre de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) une proposition de loi qui a vocation à remplacer le décret 2011-88 sur les associations. Selon l'article 49 du règlement intérieur de l'ARP, les propositions de loi se rapportant à la société civile et aux médias doivent d'abord être examinés par la commission droits et libertés de l'Assemblée.

L'OMCT a étudié la proposition de loi et propose ci-dessous un commentaire à l'attention des membres de l'ARP qui vont être amenés à examiner le texte. Les principaux constats sont les suivants :

*La proposition de loi restreint drastiquement la liberté d'association sans poursuivre aucun but légitime, en énonçant des dispositions vagues octroyant aux autorités publiques des pouvoirs de contrôle disproportionnés sur la vie et le fonctionnement des associations. Cette proposition met en péril la survie du secteur associatif qui joue depuis des années un rôle crucial dans la construction de la démocratie tunisienne. En outre, l'érosion de l'espace civique qu'elle entraînerait en cas d'adoption aurait des conséquences négatives importantes sur l'économie d'un pays qui connaît actuellement une crise plongeant de plus en plus de gens dans la précarité économique. Le secteur associatif a en effet un impact positif majeur en termes de création d'emplois et de participation à la vie économique du pays. Les entraves à l'accès aux financements et l'imposition du volontariat engendreraient la fermeture d'un très grand nombre d'association et des milliers de pertes d'emploi. Ajoutons enfin que les associations jouent un rôle important dans l'accompagnement des populations vulnérables pour l'accès à leurs droits fondamentaux, notamment les femmes victimes de violences, les victimes de torture et mauvais traitements, etc.*

**I/ Les restrictions permises à la liberté d'association en droit international**

La Tunisie a ratifié plusieurs textes internationaux qui garantissent la liberté d'association, parmi lesquels :

- DUDH, Déclaration universelle des droits de l'Homme (art. 20)
- PIDCP, Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 22)
- PIDESC, Pacte international relative aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 8)
- CEDAW, Convention sur l'élimination des toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 7)
- Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (Organisation Internationale du Travail) (art. 2)
- Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples (art. 10)
- Charte arabe sur les droits de l'Homme (art. 28)

S'ajoute à ce corpus la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme qui a été adoptée en 1998 par l'Assemblée générale des Nations unies à l'unanimité et qui énonce une série de principes et de

droits fondés sur des normes relatives aux droits de l'Homme consacrées dans d'autres instruments internationaux juridiquement contraignants.

L'article 22.1 du PIDCP consacre la liberté d'association comme suit : « Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts. »

Le droit à la liberté d'association n'est cependant pas absolu et peut faire l'objet de restrictions, comme d'autres droits prévus par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les instruments régionaux relatifs aux droits de l'Homme. L'alinéa 2 de l'article 22, précise expressément les conditions dans lesquelles ces restrictions sont autorisées<sup>1</sup>.

**La condition de légalité :** Bien souvent les restrictions au droit à la liberté d'association sont édictées dans des décrets gouvernementaux et des actes législatifs analogues et ne remplissent pas de ce fait le critère voulant qu'elles soient « prévues par la loi ». En outre, ces lois contiennent de plus en plus des dispositions plutôt vagues et au sens très large qui laissent facilement la porte ouverte à des erreurs d'interprétation ou à des abus.<sup>2</sup>

**La condition de nécessité/proportionnalité :** Les restrictions doivent être « nécessaires dans une société démocratique » ; or, « l'existence et le fonctionnement d'une pluralité d'associations, y compris d'associations qui défendent pacifiquement des idées qui ne sont pas accueillies favorablement par le gouvernement ou la majorité de la population, constituent l'un des fondements d'une société démocratique. Il n'est donc pas suffisant qu'il y ait une justification raisonnable et objective quelconque pour limiter la liberté d'association. L'État partie doit démontrer que les restrictions à la liberté d'association sont véritablement nécessaires pour poursuivre un but légitime et que des mesures moins draconiennes seraient insuffisantes pour atteindre cet objectif. Les idées susceptibles « d'offenser, de choquer ou de déranger » sont protégées par le droit à la liberté d'expression. Par conséquent, les associations qui, en prenant des positions controversées ou en critiquant le gouvernement, offensent, choquent ou dérangent sont totalement protégées par la Convention. En bref, les associations bénéficient totalement de la liberté d'expression. Cette condition est indispensable pour qu'il y ait « société démocratique ». Le principe de la proportionnalité suppose par ailleurs de ménager un juste équilibre entre l'intensité de la mesure et le motif de l'ingérence<sup>3</sup>.

**La condition de poursuite d'un but légitime :** Pour qu'une restriction à la liberté d'association puisse être prévue par la loi, il faut que cette restriction vise un « but légitime », c'est-à-dire qu'elle soit imposée dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui.<sup>4</sup>

## II/ Les atteintes excessives à la liberté d'association dans la proposition de loi

Cette proposition de loi soulève des préoccupations majeures quant à sa justification, son impact sur la liberté d'association et la présomption injustifiée d'ingérence étrangère qu'elle diffuse. Un tel texte, s'il était adopté, constituerait une violation flagrante du droit à la liberté d'association et anéantirait l'espace civique nécessaire à la vitalité de la démocratie tunisienne. Plusieurs arguments peuvent être avancés :

---

<sup>1</sup> Assemblée générale des Nations unies, résolution 64/226, 4 août 2009, para. 26 (A/64/226).

<sup>2</sup> Ibid. para. 52.

<sup>3</sup> Ibid. para. 28-29.

<sup>4</sup> Ibid. para. 30.

**Une proposition de loi dénuée de justification** : La proposition de loi ne fournit pas de justification adéquate pour les amendements proposés. Les motivations des restrictions à la liberté d'association, notamment la nécessité d'obtenir une autorisation préalable du gouvernement pour obtenir des financements étrangers, ne sont pas étayées par des preuves tangibles montrant que les associations constituent une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public. En l'absence d'une justification valable, il est difficile de considérer que de telles mesures restrictives poursuivent un but légitime au sens du droit international.

**La consécration d'une mainmise de l'exécutif sur le secteur associatif** : Le projet de loi donne au gouvernement des prérogatives excessives en matière de création, dissolution, contrôle et surveillance des associations. Les dispositions prévoyant ces prérogatives sont énoncées en termes vagues, en violation de l'exigence de légalité et peuvent donner lieu à une interprétation extensive qui conférerait aux autorités la possibilité de porter des atteintes disproportionnées à la liberté associative. Cela pourrait notamment être utilisé pour réduire au silence les associations de défense des droits humains ou toute organisation critique des politiques publiques, en contradiction avec l'article 40 de la constitution du 2022 qui garantit la liberté d'expression. Au-delà de la liberté d'association, c'est la liberté d'expression et les défenseurs des droits humains qui sont attaqués à travers cette proposition.

**L'étouffement de l'espace civique à travers les restrictions abusives à l'accès aux financements étrangers et au travail rémunéré** : La proposition de loi cible de manière injuste et excessive les financements étrangers des associations. Les financements étrangers sont souvent essentiels pour soutenir le travail des associations de la société civile, notamment dans des domaines tels que les droits humains, la santé, l'éducation, et le développement. La proposition de loi repose sur l'assertion fallacieuse et non étayée factuellement que les financements étrangers entraîneraient automatiquement une ingérence dans les affaires nationales. Cette vision est simpliste et mensongère. Les associations, en collaboration avec des partenaires internationaux, peuvent contribuer à renforcer la société civile et à promouvoir des réformes positives. L'ingérence étrangère et l'interférence dans les affaires nationales sont des questions distinctes qui devraient être traitées de manière ciblée, plutôt que par des restrictions générales sur les financements étrangers.

Les auteurs et promoteurs de la proposition de loi ne fournissent aucune analyse visant à conclure que les dispositions existantes sont inadéquates ou insuffisantes pour prévenir et lutter contre le détournement d'argent à des fins de financement du terrorisme. En l'absence d'un tel diagnostic, toute réforme ne peut qu'être présumée remplir un objectif autre, en l'occurrence la volonté affichée de vider l'espace civique de toute sa dimension de contre-pouvoir.

Tout aussi préoccupantes sont les références au volontariat qui semble devoir caractériser le travail associatif. Les dispositions manquent de clarté et de précisions et peuvent être interprétées comme prohibant toute forme de travail rémunéré au sein des associations. Cela constitue une violation majeure et grave de la liberté d'association.

## **A/ Les interrogations concernant la poursuite d'un but légitime**

La proposition de loi vise à remédier aux insuffisances du décret-loi 2011-88 en vigueur jusqu'à présent. A en juger par le contexte et les objectifs énoncés dans l'introduction de la proposition, l'intérêt de la sécurité nationale semble être la principale motivation de cette réforme restreignant drastiquement la liberté d'association.

Cependant, le contexte et les objectifs reposent sur un état des lieux sommaire, partial et biaisé des problèmes caractérisant le champ associatif que la proposition est censée résoudre. Les insuffisances

du décret 2011-88 ne sont étayées par aucune donnée factuelle ni analyse dans l'introduction du nouveau texte. Les auteurs de la proposition présumant que le décret 2011-88 a donné lieu à des dérives qu'il s'agit de corriger, mais sans détailler ni prouver ces dérives.

Le postulat selon lequel « certaines associations n'étaient qu'une couverture pour financer des partis politiques et des armes pour des lobbies et des pays étrangers qui voulaient interférer dans la décision souveraine et imposer des agendas politiques, sociaux et économiques par le biais de ces associations » s'ancre dans une théorie du complot très répandue depuis ces deux dernières années et qui sert de justification à de nombreuses atteintes graves aux libertés et à l'état de droit, sans fondement factuel.

Il traduit en outre une méconnaissance du rôle des associations dans l'espace public. Beaucoup d'associations, qu'elles soient humanitaires ou de défense des droits humains, ont vocation à donner de la voix au sein de l'espace public et/ou auprès des acteurs du champ politique pour promouvoir leurs conceptions respectives des libertés fondamentales et de ce qui devrait être fait par les pouvoirs publics pour assurer le respect concret de ces libertés. Les associations peuvent être amenées à jouer un rôle d'observation des violations des droits et libertés et de garde-fou contre les dérives des autorités, à travers l'exercice d'activités de plaidoyer aux niveaux national et international. Ce rôle fondamental joué par la société civile est rappelé par plusieurs instruments internationaux. L'ancienne Représentante spéciale chargée d'étudier la question des défenseurs des droits de l'Homme estime que l'article 22 du PIDCP consacrant la liberté d'association, rapprochée de l'article 5 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme, doit se lire comme incluant la protection de la liberté d'association pour les organisations de défense des droits humains dont les travaux sont susceptibles de contrarier le gouvernement, y compris celles qui critiquent les politiques en vigueur; dénoncent les violations commises par les autorités ou remettent en question l'ordre juridique et constitutionnel existant<sup>5</sup>.

Ainsi, la proposition de loi ne fournit ainsi aucune justification sérieuse concernant la poursuite d'un but légitime qui viendrait expliquer les nombreuses restrictions à la liberté d'association qu'elle prévoit. Elle semble plutôt être un outil de régulation arbitraire du champ politique à travers l'érosion de l'espace civique et la réduction au silence de voix potentiellement critiques de l'action gouvernementale.

## **B/ Les atteintes excessives à la liberté d'association en matière de création, sanction et dissolution des associations**

**L'article 6** accorde à la direction générale de la présidence du gouvernement des prérogatives extensible sur la supervision et le contrôle du travail des ONG internationales sans définir l'objectif, les bases et les modalités de ce contrôle.

Il prévoit en outre la compétence du ministère des Affaires étrangères pour octroyer des licences aux branches tunisiennes des ONG étrangères. « Le mécanisme d'autorisation et d'annonce des branches d'associations étrangères est régi par un règlement spécial publié par le ministère chargé des affaires étrangères ». Il reviendra ainsi au ministère de définir la procédure au sein d'un règlement, en violation du principe de légalité qui prévoit que toute restriction à la liberté d'association, y compris à travers l'imposition de procédure d'autorisation, soit prévue par une loi et non par un texte réglementaire.

**L'article 7** est rédigé en termes flous, car il ne spécifie pas s'il s'agit seulement des membres du bureau ou si le travail rémunéré au sein des associations sera interdit.

---

<sup>5</sup> Assemblée générale des Nations unies, résolution, 59/401, 1<sup>er</sup> octobre 2004, para. 49 (A/59/401).

**L'article 9** qui énonce la procédure de création d'une association est très imprécis. Même si l'alinéa 2 dispose que le silence de l'administration à la déclaration de création de l'association est interprété comme un accusé de réception, l'alinéa 3 introduit une menace sur la vie de cette association. Il donne à l'administration la possibilité de demander l'annulation judiciaire de la création d'une association. Cette prérogative n'est pas limitée dans le temps et la demande d'annulation peut donc être formulée n'importe quand. Cela constitue une menace permanente sur les associations.

**L'article 20** accorde aux autorités un pouvoir arbitraire dans l'octroi et le retrait des licences pour les ONG internationales. Les licences sont par essence temporaires ce qui veut dire que l'existence même des ONG internationales est tributaire du renouvellement de l'approbation des autorités. En l'absence de mention des motifs de retrait des licences, on peut supposer qu'il pourra être motivé par les prises de position et activités de l'ONG qui ne seraient pas du goût du pouvoir exécutif. Cela peut porter atteinte à la liberté d'expression de l'association et de ses membres et engendrer une autocensure. Cela sera particulièrement préjudiciable aux ONG de défense des droits humains mais pas seulement. Les associations humanitaires, qui ont souvent des activités de plaidoyer, pourraient pâtir d'une telle incertitude sur leur pérennité. Rappelons que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques impose que toute dissolution d'association respecte une procédure clairement établie.

En cas de retrait de la licence qui peut être fait par simple décision administrative « à tout moment », l'article ne mentionne pas les voies de recours pour contester cette décision.

Cet article viole par conséquent les principes de légalité, proportionnalité et de droit au recours. Ses conséquences sont d'autant plus dommageables pour la liberté d'association que l'article 21 sanctionne de nullité et de liquidation de biens les associations étrangères qui n'auraient pas été autorisées et que l'article 22 prévoit des sanctions pénales pour les responsables de telles associations.

**L'article 24 alinéa 3** dispose que l'administration aura comme prérogative de "suspendre l'activité de l'association pour une période "spécifique" en se basant sur une décision du ministère public si l'avertissement concernant une « infraction » n'est pas appliquée en trois semaines par l'association ». La « période spécifique » n'est pas limitée dans le temps et peut vraisemblablement durer le temps des poursuites judiciaires, c'est-à-dire des années. La suspension apparaît comme une sanction intervenant avant même que le pouvoir judiciaire ne constate l'infraction à l'issue d'un procès.

## **C/ Les atteintes excessives à la liberté d'association à travers le contrôle exercé sur les activités des associations**

**L'article 1** fait interdiction de créer des associations pour des motifs religieux ou ethniques. Cette disposition est vague, injustifiée et peut donner lieu à une interprétation extensive. Concerne-t-elle les associations culturelles et cultureuses, les associations de préservation du patrimoine religieux ou encore les associations de défense des droits des migrants subsahariens seraient-elles dès lors prohibées ?

**Les articles 6 et 23** octroient à l'administration des prérogatives de supervision et de contrôle définies en termes vagues. Rien n'est prévu pour garantir la confidentialité de certaines données gérées par les associations. En outre, il n'est pas nécessaire d'avoir une autorisation/décision judiciaire pour établir la « suspicion », la base sur laquelle l'administration décide si les activités d'une certaine association nécessitent une vérification approfondie.

## **D/ L'imposition du volontariat : un coup majeur porté à la liberté d'association**

L'introduction et les articles 2, 14, 22 et 24 font référence au volontariat comme étant la forme de principe du travail associatif. Bien que le travail rémunéré ne soit pas explicitement prohibé, l'insistance sur le volontariat et l'absence de référence à toute autre modalité de participation rémunérée au travail associatif pourrait être interprétées comme interdisant de rémunérer les travailleurs associatifs.

Il s'agit-là d'une des atteintes les plus graves à la liberté d'association portée par la proposition de loi. Les standards internationaux incluent la possibilité pour les associations de choisir leur modalité de travail, y compris à travers la rémunération de leur personnel. L'imposition du volontariat entraînerait des milliers de pertes d'emploi et la fermeture de nombreuses associations par manque de personnels dédiés à la mise en œuvre des activités. In fine, ce sont les travailleurs associatifs et les bénéficiaires des associations qui se trouveraient les premiers sanctionnés par la nouvelle législation.

## **E/ Les restrictions excessives au droit d'obtenir des financements étrangers**

Dans son **introduction**, la proposition énonce qu'elle pose l'interdiction de recevoir des financements étrangers, à l'exception des associations humanitaires, après approbation des autorités compétentes. Toutefois, dans les **articles 18 et 21**, la société civile est autorisée à recevoir des fonds étrangers sous réserve de l'approbation du premier ministre. Il y a donc une contradiction majeure au sein de la proposition qui contrevient clairement au critère de légalité des dispositions.

En outre, **l'article 18** pose le principe de l'interdiction des financements étrangers sauf autorisation du Premier ministre, ce qui constitue, en soi, une atteinte disproportionnée à la liberté d'association dont le droit de recevoir des financements – y compris étrangers - est une composante majeure. La liberté devrait être la règle et l'interdiction l'exception. Rappelons par ailleurs qu'aucun but légitime ne justifie que soit ainsi porté atteinte au droit de recevoir des financements. La liberté de financement, qui est jusqu'à présent la règle, est déjà encadrée par une obligation de transparence et des mécanismes de contrôle efficaces pour veiller à ce que ces financements ne soient pas détournés pour des fins étrangères au mandat de l'association. Le gouvernement tunisien a déjà mis en place des dispositions légales pour assurer le contrôle des financements étrangers des associations. La Loi n°2018-52 du 29 octobre 2019 relative au registre national des entreprises, en particulier les articles 7 et 8, soumet les associations à un contrôle similaire à celui des sociétés en ce qui concerne la déclaration de leurs sources de financement et leurs activités économiques.

Des outils de contrôle sont aussi fournis par les articles 99 et 100 de la loi organique n° 2019-9 du 23 janvier 2019, modifiant et complétant la loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent. La législation venue après le décret 2011-88 vient pour renforcer la transparence financière et prévenir les activités liées au terrorisme et au blanchiment d'argent des associations. Les auteurs et promoteurs de la proposition de loi ne fournissent aucune analyse visant à conclure que les dispositions existantes sont inadéquates ou insuffisantes pour prévenir et lutter contre le détournement d'argent à des fins de financement du terrorisme.

Enfin, la procédure d'autorisation préalable n'est pas clairement définie. Les critères présidant à la prise de décision ne sont pas précisés, laissant la place à l'arbitraire. L'article ne fait pas obligation au Premier ministre de motiver son éventuelle décision de refus rendant compliqué l'exercice d'un recours.