

# L'Erosion de la liberté d'association en Tunisie



## I. Contexte de la liberté d'association en Tunisie

L'essor de la société civile constitue l'un des principaux acquis de la révolution tunisienne de 2011. Grâce à l'adoption du décret-loi n°2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations, le pays a connu la création de près de 12.000 nouvelles associations en quelques années<sup>1</sup>. Actives dans tous les domaines, ces associations constituent aujourd'hui un acteur à part entière du paysage social, économique, culturel et politique tunisien.

Le discours politique s'est toujours prononcé en faveur du partenariat avec la société civile, valorisant son rôle dans la transition dans les moments les plus critiques pour le dialogue national, mais la pratique montre un certain décalage, et une préférence pour cantonner les associations à des rôles classiques de services ainsi qu'une « gêne » vis-à-vis des associations qui œuvrent sur le niveau des politiques publiques, de la gouvernance, ou de l'anti-corruption, entre autres, dans le cadre de leur mission de contrôle ou de plaidoyer.

Certaines personnalités politiques n'ont pas hésité à accuser la société civile d'être à l'origine de blocage économique et politique ou d'avoir des agendas douteux, voire même de terroir pour le blanchiment d'argent et le soutien au terrorisme.

Les tentatives de restreindre la liberté d'associations ne se comptent plus depuis la fin de de 2014. Elles prennent aussi bien une forme juridique (textes de loi et réglementaires contraires à la liberté d'association) que procédurale<sup>2</sup> (lenteurs administratives, bureaucratie, etc.).

Sans processus de consultation réelle, ces restrictions visent la réduction de l'espace des libertés pour pallier à l'incapacité de l'administration à assurer sa mission notamment de suivi et de contrôle. Ces nouveaux textes continuent d'apparaître de manière effrénée et menacent quasi-exclusivement les associations, faisant ainsi l'amalgame entre celles qui consolident effectivement la démocratie et l'Etat de droit et celles soupçonnées d'appuyer, financer et promouvoir le terrorisme ou le blanchiment d'argent.

Cette velléité de restriction, qui trouve racine dans la volonté même des acteurs politiques et de l'Etat, est aussi « présentée » dans le discours officiel comme étant clairement imposée par des demandes étrangères, afin d'assurer

des intérêts supérieurs, liés à l'économie et la sécurité nationale, passe aussi bien par la refonte du décret 88 que par la révision de la loi antiterroriste, ainsi que dans l'amalgame entre entreprises et associations dans le nouveau registre national des entreprises. Autant de coups portés à la liberté de réunion et d'association, dans un contexte politique délétère et clairement hostile aux associations.

**Cette Note de Plaidoyer s'emploiera à expliquer le processus et le contexte de cette « érosion » qui amène indéniablement des restrictions de l'espace civique, de la liberté d'association et de rassemblement, et présentera les recommandations nécessaires à la préservation des libertés dans cet espace, seul garant de la démocratie et du respect des droits humains.**

## **II. Un contexte qui change vers plus de restrictions**

### **1. Une lecture biaisée des évaluations internationales**

Depuis 2017, le Gouvernement tunisien entreprend différentes démarches législatives annoncées comme utiles à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent. Ces exigences ont été dictées par deux facteurs extérieurs : Le *GAFI* <sup>3</sup> d'une part et une décision de *l'Union Européenne* d'autre part.

Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental qui opère auprès de l'ensemble de ses Etats-membres une évaluation périodique de leur système financier et pointe les éventuelles défaillances tout en proposant des solutions concrètes.

En ce qui concerne la Tunisie, l'évaluation périodique s'est déroulée en 2016 <sup>4</sup> et a abouti à un rapport dont la section concernant le secteur des organisations à but non lucratif énonce que le décret-loi est conforme aux standards internationaux et la Tunisie a obtenu à ce titre la note « largely compliant » (largement en conformité) pour la recommandation 8 sur les organisations à but non lucratif.

Par ailleurs, dans une décision rendue publique le 07 Février 2018, le parlement Européen a inclus la Tunisie dans une liste noire relative aux pays tiers susceptibles d'être fortement exposés au blanchiment des capitaux et au financement du terrorisme. Au regard de ce classement, la Tunisie s'est trouvée face à la nécessité d'adopter certaines mesures pour renforcer son système de contrôle financier afin de prévenir les activités criminelles et exercer plus de contrôle sur les comptes et les transactions des différents établissements financiers et sur l'activité économique de manière générale.

**« L'effectivité du contrôle opéré par la direction générale des associations est limitée par le manque de moyens qui y sont alloués. Les départements de contrôles ne disposent pas des ressources humaines suffisantes pour vérifier le respect de la réglementation, analyser les informations collectées et vérifier la véracité des informations juridiques et comptables fournies par les associations.<sup>5</sup> »**

Au vu de cette situation, les recommandations des instances internationales, notamment le GAFI, auraient dû conduire au renforcement du Département des Associations en matière de ressources humaines, financières et techniques. Toutefois, ce renforcement de capacités n'a jamais eu lieu mais plutôt, un choix clair a été fait de taire ces recommandations et de privilégier la limitation des libertés d'association et de réunion.

Dans le rapport de suivi de 2017<sup>6</sup>, c'est la partie Tunisienne qui a relevé un risque inhérent au secteur « Non Lucratif », et propose d'amender le cadre légal régissant les associations. En conclusion, le GAFI a revu la conformité à la recommandation 8 de « largement conforme » à « partiellement Conforme ».

## 2. La réforme inutile du « décret 88 » :

### *la procédure aux dépens de la liberté*

Le décret-loi n°2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations, a marqué aux premiers jours de la révolution une rupture importante dans le rapport de l'Etat tunisien aux associations. De droit comme de fait, la création d'associations ne nécessitait plus d'autorisation préalable et la promulgation du décret a donné un souffle nouveau à la société civile tunisienne<sup>7</sup>. Ce décret-loi est considéré par les instances internationales comme étant une des meilleures lois des associations dans le monde.

Ce décret-loi a été complété par une série de textes relatifs aussi bien au financement public octroyé aux associations<sup>8</sup>, qu'aux règles de transparence, de comptabilité et de gouvernance financière auxquelles elles doivent se soumettre.

C'est en 2017 que le gouvernement a évoqué pour la première fois son intention d'amender le décret-loi 88. Les premières explications données –sans études préalable- mentionnaient des lenteurs bureaucratiques, une nécessité purement juridique<sup>9</sup> et des lacunes en matière de mesures de contrôle financier et judiciaire. Ce n'est qu'au cours des nombreuses discussions avec des représentant(e)s d'associations tunisiennes que l'argument des évaluations internationales a été évoqué (principalement le rapport du GAFI).

Aujourd'hui, le décret-loi 88 figure comme le rempart des associations contre les velléités de réduction de leur espace d'action et plus généralement contre les menaces à la transition démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit en Tunisie.

Les pseudo-justifications présentées par le gouvernement paraissent légers, et presque sans fondement :

**lors de la visite du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et d'association, Clément Nyaletsossi Voule, du 17 au 28 septembre 2018, Ce dernier a rapporté que « pendant [sa] rencontre avec la Banque Centrale, [il a] été informé du travail de fond et des progrès atteints par le Commission Tunisienne des Analyses Financières (CTAF) dans le cadre de l'évaluation nationale des risques sur le secteur des associations et j'ai constaté que le régime et les outils en vigueur**

Les lenteurs bureaucratiques évoquées pourraient tout à fait être résolues par la digitalisation de l'enregistrement des associations, et l'ouverture de bureaux décentralisés, sans qu'aucune réforme du décret-loi ne soit entreprise.

Par ailleurs, partout à travers le pays, des situations problématiques ont été référencées ou l'administration exigeait des personnes souhaitant enregistrer des associations de retirer certains des objectifs mentionnés dans leur statut, essentiellement liés à la lutte contre la corruption et à l'observation du fonctionnement des services publics.

Concernant les mesures de contrôle financier et de sanction, le gouvernement a fait référence

à l'article 4 du décret-loi 88 comme étant insuffisant. Toutefois, n'ont pas été mentionnés les chapitres VII « *Registres et vérification des comptes* » qui établit les mesures légales et comptables s'imposant aux associations et chapitre VIII qui référence les sanctions au nom respect du texte que sont la mise en demeure, la suspension d'activité de l'association et la dissolution .Ces mesures ont d'ailleurs été plusieurs fois mises en pratique, de manière efficace et sans qu'aucune protestation ne s'élève des rangs de la société civile.

Ces mesures déjà en application montrent bien que le décret-loi offre déjà la panoplie d'instruments de contrôle nécessaires. Si amélioration il y a, elle doit d'abord cibler les ressources, particulièrement humaines, principalement dans les structures de contrôle (département des associations, cour des comptes, ministères des finances...). Par ailleurs, le décret-loi a été complété par d'autres textes de contrôle, principalement par la loi de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent n° 2015-26 du 7 août 2015 qui impose davantage de sanctions disciplinaires, financières et pénales à toutes personnes morales, y compris les associations.

### **3. Des menaces pénales sous couvert de procédures administratives :** *l'exemple de la loi sur le registre des national des entreprises*

Les craintes de nombreuses associations ne se limitent à de potentielles réformes : des lois ont été adoptées et des projets de loi en discussion au parlement portent dans leurs plis des mesures ayant un impact restrictif portant atteinte à la liberté d'association et de réunion.

Le premier de ces textes est la loi ordinaire 30/2018 portant création du Registre national des entreprises, adoptée le 27 juillet 2018. Selon cette loi, les associations sont tenues de s'inscrire au registre national des entreprises sous peine de sanctions sévères et disproportionnées de prison et d'amendes.

*permettent de trouver des solutions favorables à la diminution de ces risques. Ceci confirme qu'un nouveau registre incluant les associations n'est pas nécessaire pour combattre ces risques. Ce qui importe, c'est l'application cohérente du décret-loi n°88, la collaboration étroite avec l'administration et un système de renseignement financier solide pour empêcher tout financement illicite. [Il a donc invité] les autorités à s'assurer que cette loi numéro 30 sera amendée pour retirer les associations soumises à ce registre. »*

Malgré un recours déposé le 02 août 2018 auprès de l'Instance provisoire du contrôle de la constitutionnalité des projets de loi, sa décision rendue le 6 septembre 2018 a affirmé que le projet de loi ne touche pas à la liberté d'association et que l'inscription des associations dans ce registre ne remet pas en question la liberté de leur constitution et gestion.

Les différentes organisations de la société civile demeurent opposées à cette loi et justifient cette opposition par le caractère dissuasif qui conduit en pratique au désintéressement au travail associatif et affecte le rôle joué par les associations. En outre, les modifications proposées vont transformer le régime de déclaration actuellement en vigueur dans le décret-loi 88 par un régime d'autorisation masquée, puisque la nouvelle loi exige des associations de donner un « récépissé d'enregistrement » afin de pouvoir s'inscrire au registre. Or ce récépissé n'est souvent pas délivré par les autorités.

Il est à noter que la préparation de cette loi est motivée par une recommandation insistante du GAFI, lors de sa mission d'évaluation- stipulant la nécessité de créer un registre national des opérateurs économiques, sans toutefois mentionner la nécessité d'inclure les associations dans ce registre.

L'inclusion des organisations de la société civile parmi les opérateurs couverts par cette loi émane de la volonté de l'exécutif de contrôler ces associations.

Et vu le besoin de faire retirer la Tunisie des classifications négatives (listes noires), le gouvernement Tunisien a procédé à la promulgation de cette loi d'une manière « *expéditive* » (projet de loi déposé à l'Assemblée des Représentants du Peuples par le Ministère de la Justice au milieu de 2018, et approuvé en Juillet 2018) limitant ainsi les consultations autour. La société civile a essayé d'approfondir la discussion avec les différents acteurs officiels (Ministères, élus, commissions parlementaires...) mais la détermination des décideurs a primé sur la volonté de sauvegarder l'espace de la société civile.

## **4. L'amendement de la loi de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent**

### *les associations en première ligne*

Le 2 avril 2018 un projet de loi organique n°28/2018 a été déposé à l'assemblée des représentants du peuple, portant amendement de la loi de lutte contre le terrorisme et du blanchiment d'argent. Ce projet vise à combler un vide juridique en matière de blanchiment d'argent tout en laissant apparaître dans ses dispositions qu'il vise de manière quasi-exclusive les associations et prévoit des sanctions qui peuvent aller jusqu'à la dissolution de l'association dans le cas où l'un de ses membres (même adhérent sans responsabilité et sans égard à son ancienneté) ait été impliqué dans une affaire en relation avec le terrorisme ou encore l'ajout d'un amendement mentionnant que l'imposition de règles de gestion prudentielle des financements ne s'applique qu'aux personnes morales constituées en associations ou organisations à but non lucratif

La principale crainte quant à ce projet de loi est que la loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent, comporte déjà tous les instruments de contrôle et de sanction nécessaire. En lieu et place de l'application de ces mesures, et par défaut de moyens déployé, le gouvernement semble privilégier l'issue de la restriction de la liberté d'association dans son ensemble. Une décision contraire à l'article 49 de la constitution qui énonce que « sans porter atteinte à leur substance, la loi fixe les restrictions relatives aux droits et libertés garantis par la Constitution et à leur exercice. Ces restrictions ne peuvent être établies que pour répondre aux exigences d'un État civil et démocratique, et en vue de sauvegarder les droits d'autrui ou les impératifs de la sûreté publique, de la défense nationale, de la santé publique ou de la moralité publique tout en respectant la proportionnalité entre ces restrictions et leurs justifications.»

### **III. Recommandations :**

Il est primordial de rappeler l'importance pour la société civile d'être en conformité avec la loi, et d'œuvrer pour assurer la gouvernance de son action. Les efforts conjoints des acteurs de cette société civile continueront pour garantir le respect du décret 88-2011, et notamment des valeurs qu'il porte.

Afin de sauvegarder la liberté d'association, et l'espace civique, garant de la transition démocratique, les Organisations et associations partenaires formulent ces recommandations et appellent :

6

- La Présidence du Gouvernement pour la préservation du décret-loi 88 et l'ajournement de toute réforme de son contenu, tout en accélérant la mise en place des institutions constitutionnelles qui seront en charge de garantir le respect des droits et libertés fondamentales, au premier chef desquelles la Cour Constitutionnelle.
- Le Ministère de la Justice et le Ministère des Finances pour l'ouverture d'un dialogue effectif avec la société civile par rapport à toute loi la touchant, et à défaut d'atteindre des accords, Les différents Ministères pour le retrait et la revue de tous les projets de loi déposés à l'Assemblée des Représentants du Peuple et susceptibles de porter atteinte aux libertés d'association et de réunion.
- La Commission des Droits et Libertés pour entamer des discussions larges et inclusives avec l'ensemble des composantes de la société civile sur ce sujet, et s'engager à ne pas voter aucun projet de loi susceptible de porter atteinte aux libertés d'association et de réunion
- L'Assemblée des Représentants du Peuple pour veiller à ce que le projet de loi organique n°28/2018 portant réforme de la loi de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent soit parfaitement conforme à l'article 49 de la Constitution en ne stipulant que des mesures proportionnées et appliquées à des délits clairement identifiables et définis.

De plus et afin de contribuer à l'efficacité du contrôle des associations et de la répression des activités à caractère terroriste et de blanchiment d'argent, il semble nécessaire que :

- Le Gouvernement déploie les ressources humaines, financières et techniques nécessaires ; Cela passe par le renforcement du staff de la Direction Générale des Associations et par l'évaluation à terme des résultats.

- La Direction Générale des Associations doit recourir de manière plus régulière aux sanctions administratives et financières dans les cas avérés de non-respect de la loi ou de la réglementation en vigueur. L'engagement de procédures judiciaires doit se faire avec plus de récurrence.
- Une meilleure coordination entre les institutions responsables du contrôle des associations afin d'améliorer l'application des dispositions légales existantes sans avoir besoin de recourir à des nouvelles législations restrictives de la liberté d'association
- Un meilleur engagement des institutions de contrôle (Direction Générale des Associations, Commission Tunisienne des Analyses Financières ...) avec la société civile afin d'améliorer la compréhension mutuelle des intérêts de chacun en matière de contrôle et de suivi pour les uns et de liberté d'association pour les autres
- Identifier les textes réglementaires prioritaires à réformer tels que le décret n°2013-5183 du 18 novembre 2013 portant "critères, procédures et conditions du financement public aux associations" pour apporter plus d'égalité, de transparence et de contrôle sur les associations.

*Le policy brief a été rédigé par M Zied Boussen et est le fruit de nombreuses actions tenues par un groupe de travail d'organisations de la société civile tunisienne et d'organisations internationales basées en Tunisie. Ces réunions tendent à maintenir une veille permanente des tentatives de réduction de la liberté d'association en Tunisie incluant la volonté de réforme du décret-loi 88-2011 relatif au travail des associations*

7

avec le soutien de ICNL



<sup>1</sup> En 2010, près de 10.000 associations étaient recensées, passant à près de 22.000 en 2018.

<sup>2</sup> Voir à ce titre le rapport sur le « Financement public des associations », Préparé par le Professeur M. S. Ben Aïssa, assisté par Mme Narjess Jedidi et Mr Ahmed Aloui, pour le compte du Centre Kawakibi et ICNL, décembre 2014, p8 : <http://www.kawakibi.org/library/publications/2014/2014116.pdf>

<sup>3</sup> Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental créé en 1989 par les Ministres de ses états membres. <http://www.fatf-gafi.org/fr/aproposdugafi/>

<sup>4</sup> [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Tunisia\\_MER\\_2016\\_EN.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Tunisia_MER_2016_EN.pdf)

<sup>5</sup> Evaluation mutuelle, Mesures financières de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent, MENAFATF/GAFI, Mai 2016, prg.222, p.60 : <http://www.fatf-gafi.org/fr/aproposdugafi/>

<sup>6</sup> P17, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/FUR2-Tunisia-Dec-2017.pdf>

<sup>7</sup> Selon le centre d'Information, de Formation, d'Etudes et de Documentation sur les Associations (IFEDA), organisme publique sous la tutelle de la présidence du gouvernement et créé en vertu du Décret n° 2000-688 du 5 avril 2000, près de 22.000 associations existent en 2018, contre moins de 5000 en 2010.

<sup>8</sup> Décret n°2013-5183 du 18 novembre 2013 portant "critères, procédures et conditions du financement public aux associations"

<sup>9</sup> Le gouvernement a évoqué le statut de décret-loi comme requérant sa transformation en loi afin de lui octroyer son plein pouvoir juridique. De très nombreux juristes et professeurs de droit ont depuis remis en question cet argument en soulevant le fait que plus de 120 décrets loi ont été adoptés en 2011 et que beaucoup continuent à régir les institutions de l'Etat, sans que le gouvernement n'entreprenne de tous les réformer.

# L'Erosion de la liberté d'association en Tunisie

