



UNION AFRICAINE

**Commission Africaine des Droits
de l'homme & des Peuples**

Rapport

du Groupe d'Etude
sur la Liberté
d'Association et de
Réunion en Afrique

« La liberté d'association afférant à la société civile, et la liberté de réunion en Afrique :
Examen de cas spécifiques et recommandations »

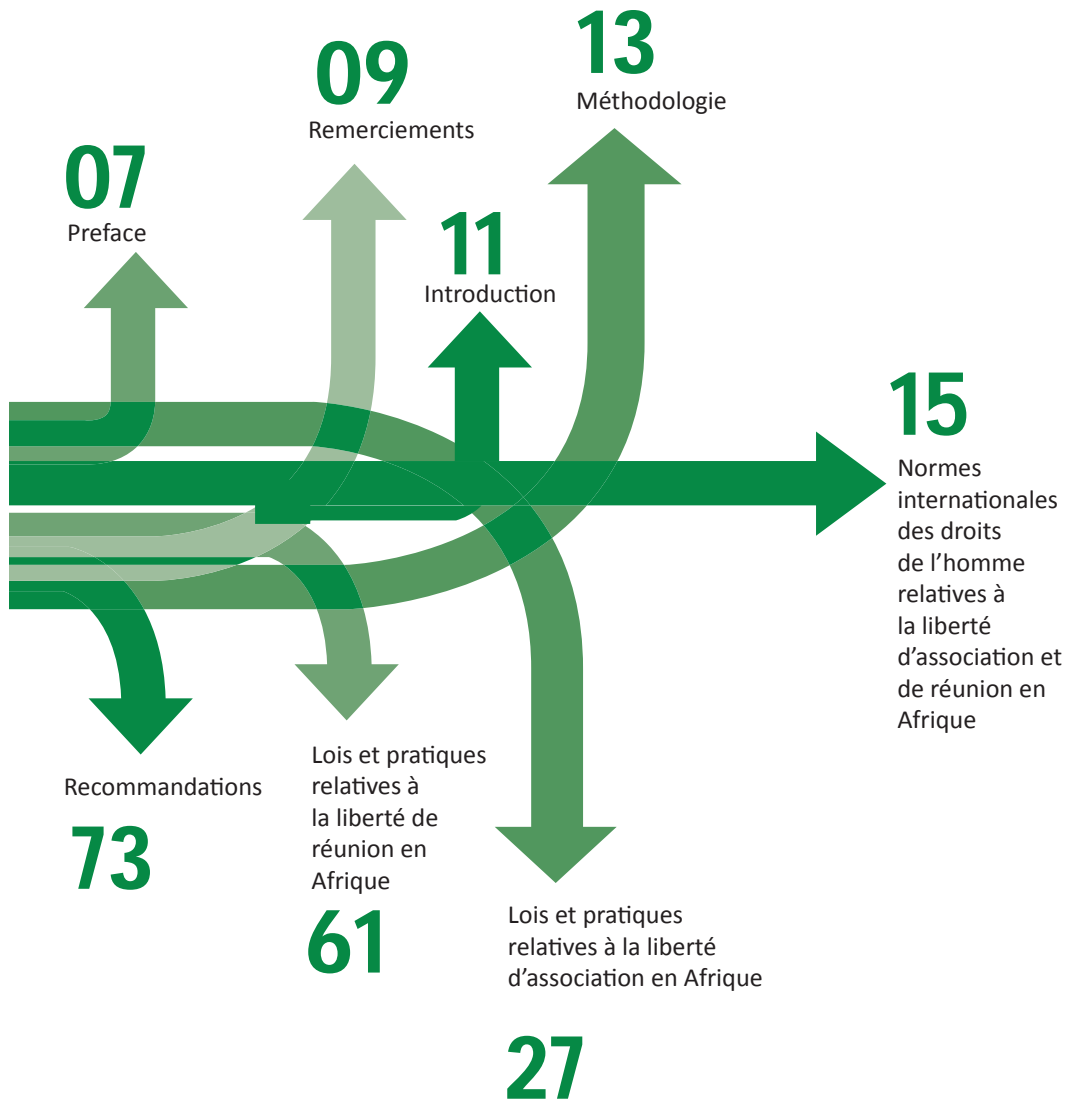


UNION AFRICAINE
Commission Africaine des Droits
de l'homme & des Peuples

Rapport

du Groupe d'Etude
sur la Liberté
d'Association et de
Réunion en Afrique

« La liberté d'association afférant à la société civile, et la liberté de réunion en Afrique : Examen
de cas spécifiques et recommandations »







Preface

C'est un plaisir et un honneur pour moi d'avoir été désigné par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples pour écrire la préface de ce rapport important.

Il est évident que j'ai de fortes opinions sur les droits de réunion pacifique et d'association – non seulement parce que ces droits sont couverts par mon mandat de Rapporteur Spécial des Nations Unies, mais aussi parce que je suis un africain défenseur des droits de l'homme, membre de la société civile, et citoyen. Ces droits me sont chers professionnellement et personnellement, et je les ai rarement vus attaqués aussi systématiquement qu'aujourd'hui.

En Ethiopie, les ONG indépendantes de défense des droits de l'homme ont pratiquement été exterminées à cause d'une loi de 2009 qui limite le financement étranger des ONG locales, alors que le gouvernement lui-même est fortement dépendant de l'aide et des investissements étrangers. En 2013, le Kenya a tenté de promulguer des restrictions similaires.

Au Zimbabwe, nous avons été témoins d'une vague de répression brutale contre les réunions pacifiques. En Ouganda et au Nigeria, nous avons vu des lois draconiennes essentiellement éliminer les droits de réunion pacifique et d'association de la communauté LGBTI. En Ouganda, encore, marcher pour aller au travail est devenu illégal pour certains citoyens, et il existe des restrictions sur le nombre de personnes qui peuvent se réunir, même pacifiquement. Il en est de même au Burundi, où les gens n'ont que le droit de courir seuls ou au plus à deux. La liste est longue, comme le verront les lecteurs de ce rapport.

Les différents raisonnements qui persistent derrière la restriction des droits de réunion pacifique et d'association sont peut-être encore plus perturbants que la répression elle-même. Nos gouvernements prétendent que les associations financées par l'étranger sont des paravents néocoloniaux qui agissent pour le compte des étrangers, alors qu'eux-mêmes demandent et reçoivent des financements de l'étranger. Ils affirment que les réunions pacifiques mènent au chaos. Ils disent que

Les droits de réunion et d'association sont des valeurs universelles. Ces droits satisfont le désir fondamental des peuples qui les pousse à prendre le contrôle de leur propre destin : le besoin de s'exprimer ouvertement, de travailler ensemble pour le bien commun, de demander des comptes à ceux qui les gouvernent, et d'accomplir tout cela en tant que groupe autonome et librement choisi.

l'homosexualité est un concept étranger qui va à l'encontre de nos « valeurs africaines », comme si n'importe qui pouvait décider à un moment donné d'être hétérosexuel.

Ce faisant, ils insinuent que les droits de réunion pacifique et d'association – et par extension tous les droits fondamentaux – sont d'une certaine manière contraires à la mentalité africaine. En résumé, ils prétendent que leurs connaissances sont au dessus de celles des peuples qu'ils gouvernent.

Ces excuses sont des insultes envers toutes les personnes sur ce continent, tout particulièrement parce que nos sociétés traditionnelles prônaient la tolérance et le droit de se réunir pacifiquement et de s'associer.

Les droits de réunion et d'association sont des valeurs universelles. Ces droits satisfont le désir fondamental des peuples qui les pousse à prendre le contrôle de leur propre destin : le besoin de s'exprimer ouvertement, de travailler ensemble pour le bien commun, de demander des comptes à ceux qui les gouvernent, et d'accomplir tout cela en tant que groupe autonome et librement choisi. Vous n'êtes pas obligé d'être d'accord avec ces efforts ou même de les aimer. Mais s'il est fait de manière pacifique et sans inciter à la violence, l'acte de se réunir ou de s'exprimer ne peut pas être criminalisé. Ce ne sont pas vos affaires. Plus important encore, ce ne sont pas les affaires du gouvernement.

Permettez-moi d'insister sur le fait que le désir du peuple de s'exprimer librement et de se réunir n'est pas une construction culturelle. Ce désir n'est pas propre à un lieu ou une période en particulier. Il est pratiquement biologique, né de notre héritage humain commun et enraciné dans le simple fait que toute civilisation est bâtie sur la collaboration et la coopération. Il est de la nature humaine – et de la nécessité de base de l'être humain – de se réunir pour entretenir des intérêts communs. Et cette pratique ne peut être entravée, quel que soit le nombre de lois qui sont adoptées pour tenter de l'arrêter.

C'est pourquoi ce rapport est si important. Il représente l'affirmation positive des droits de réunion pacifique et d'association par les africains pour les africains. Il s'agit du constat que les droits de réunion pacifique et d'association sont des outils puissants qui servent à promouvoir le dialogue, le pluralisme, l'ouverture d'esprit, la tolérance et la participation civique. Mais de manière plus fondamentale encore, ce rapport revendique ces droits comme les nôtres, et condamne ceux qui cherchent à nous les retirer.

En toute solidarité,

Maina Kiai,
Rapporteur Spécial des Nations
Unies sur le droit de réunion
pacifique et d'association



Remerciements

La rapporteure spéciale sur les Droits des défenseurs des Droits de l'Homme en Afrique Maître Reine ALAPINI GANSOU (la Rapporteure Spéciale) voudrait au nom de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et des membres du groupe d'étude sur la liberté d'association, remercier toutes les parties prenantes qui ont oeuvré à la conception, l'élaboration et l'adoption du présent rapport .

En effet l'importance de la liberté d'association et de réunion en Afrique n'est plus à démontrer, tant il est clair que les différents développements en matière des Droits de l'Homme sur le continent portent tous les défis liés à ces deux thématiques importantes.

Les Membres du Groupe d'Etude à savoir

Le Service International pour les Droits de l'Homme,

L'Institut pour les droits humains et le développement en Afrique,

Le Réseau Ouest Africain des défenseurs des droits humains,

Le Projet des Défenseurs des Droits de l'Homme de l'Est et la Corne de l'Afrique,

Le Centre Africain pour la Démocratie et l'Etude des Droits de l'Homme,

L'Institut du Caire pour les Etudes des Droits de l'Homme,

Le Réseau des Défenseurs des Droits Humains en Afrique Centrale,

L'Institut des Droits de l'Homme de l'Afrique du Sud, ont été la cheville ouvrière de ce document dont le caractère pédagogique n'est plus à démontrer.

La Rapporteure Spéciale voudrait tout particulièrement remercier l'Honorable Commissaire Lucy ASUAGBOR ancienne Rapporteure Spéciale sur les DDH pour l'expertise

qu'elle a apportée à la qualité de ce Rapport.

L'élaboration de ce rapport a été aussi grandement facilitée par plusieurs personnes-ressources, dont le Professeur Mabassa Fall de la FIDH / OMCT, Thibaut Guillet, Professeur Ibrahim Salami, Docteur Martin Jones, Docteur Waruguru Kaguongo, Madame Irène Petras, Messieurs Emerson Sykes et Arnold Tsunga.

Que nos consultants Monsieur Alassani TIGRI ancien fonctionnaire de l'Organisation Internationale de la Francophonie et Madame Héléne Ramos dos Santos soient particulièrement remerciés pour leur concours technique et pédagogique aux cours de l'élaboration de notre rapport.

La préparation du rapport final a été conduite par un Comité éditorial composé des sieurs John Foley, du EHAHRDP, Christopher Robert de ICEDH et Clément Nyaletsossi Voule du SIDH.

La traduction française du rapport a été assurée par la FIDH, Jean-Philippe Ahoua, les assistants de la Rapporteure spéciale sur les DDH, Mme Olivia TCHAMBA, Christian RUMU et Hubert GOULEYO.

Enfin, la Rapporteure Spéciale remercie très sincèrement le Réseau Panafricain des Défenseurs des Droits de l'Homme et le Centre International pour le droit des associations à but non lucratif pour leur très grande contribution financière pour l'impression et l'édition de ce Rapport.



1. Par la Résolution CADHP/Rés.151 (XLVI) 09, adoptée lors de sa 46^{ème} Session ordinaire, la Commission a créé le mandat du Groupe d'Etude sur la Liberté d'Association. La résolution reflète la décision de la Commission de « procéder à une étude sur les lois régissant la liberté d'association et sur les pratiques qui visent à enfreindre la liberté d'association en Afrique ; d'assurer une large diffusion de ladite étude ; et de prendre des mesures efficaces pour amener les Etats à tenir compte des conclusions de ladite étude ». La liberté de réunion a été ajoutée aux attributions du Groupe d'Etude avec l'adoption de la Résolution CADHP/Rés.229 (LII) 2012 lors de la 52^{ème} Session ordinaire.

2. Ce rapport est l'aboutissement de cette Etude et vise à informer la Commission sur l'état actuel des lois et pratiques relatives aux libertés d'association et de réunion en Afrique. Ce rapport a aussi pour objectif d'informer les Etats Africains et la société civile des droits et responsabilités inhérents aux libertés d'association et de réunion et de mettre en lumière plusieurs exemples de pratiques étatiques conformes et non-conformes aux normes et principes juridiques internationaux. En clarifiant le contenu des libertés d'association et de réunion et en mettant en exergue des exemples concrets, ce rapport vise à faire progresser le débat au niveau du continent en matière de protection de la société civile, et en particulier les défenseurs des droits de l'homme.

3. La Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme de 1998, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies par consensus, reconnaît de manière formelle le travail essentiel fourni par les défenseurs des droits de l'homme, et prévoit un soutien et une protection de ces derniers dans le cadre de leur travail. La Déclaration affirme que chacun a le droit, individuellement et en association avec d'autres, de soumettre aux organes gouvernementaux et aux organismes s'occupant des affaires publiques, des critiques et propositions touchant l'amélioration de leur fonctionnement, et de signaler tout aspect de leur travail qui risque d'entraver ou empêcher la promotion, la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹. Depuis l'adoption de la Déclaration, les organismes régionaux de protection des droits de l'homme ont codifié et poursuivi l'élaboration de ces principes. En Juin 2004, le Conseil de l'Union européenne a adopté les lignes directrices de l'Union européenne sur les défenseurs des droits de l'homme. En 2004, la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples a créé le mandat du Rapporteur Spécial sur les défenseurs des droits de l'homme en Afrique, sous l'égide duquel cette Etude a été menée. Par conséquent, ce rapport s'inscrit dans le cadre d'initiatives tant internationales qu'africaines.

1 Assemblée générale des Nations Unies, « 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 », A/RES/53/144, 8 mars 1999, Article 8(2).

4. La Commission a lancé cette Etude dans un contexte de plus en plus marqué par la réduction de l'espace accordé à la société civile africaine et par des attaques persistantes à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme en Afrique dans l'exercice de leurs activités. Ce contexte de plus en plus préoccupant en Afrique doit être interprété à la lumière d'une tendance mondiale qui se caractérise par un accroissement des restrictions des libertés d'association et de réunion, par le biais de divers outils juridiques. Cette tendance peut être attribuée en partie à l'essor rapide de la société civile en Afrique (et dans le monde) depuis les années 1990, et en parallèle, la réaction de certains gouvernements, soucieux d'exercer un contrôle sur la société civile, par des actions visant à faire taire les défenseurs des droits de l'homme.

5. Ce rapport réaffirme la primauté et l'universalité des libertés d'association et de réunion, et appelle les Etats Africains à reconnaître ce principe inhérent en créant et en encourageant la création d'un environnement propice à la mise en œuvre de ces libertés et des autres droits. Le rapport contient de nombreux exemples de restrictions juridiques relatives aux libertés d'association et de réunion qui semblent être « empruntées » à certains pays par d'autres. Tout comme certains Etats semblent s'échanger des « mauvaises pratiques », ce rapport comprend également des exemples de « meilleures pratiques » en matière de défense et de promotion des libertés d'association et de réunion. Ce rapport vise à renforcer les capacités des défenseurs des droits de l'homme et des autres acteurs de la société civile pour mieux les préparer à faire face aux défis juridiques qu'ils pourraient

rencontrer, grâce à des stratégies utilisées par leurs homologues dans d'autres régions du continent africain.

6. Ce rapport traite des droits à la liberté d'association, en tant qu'attribut des associations de la société civile², avec une attention particulière aux défenseurs des droits de l'homme,³ ainsi qu'au droit à la liberté de réunion. Les partis politiques, les syndicats ainsi que d'autres types d'organisations sont également protégés par le droit à la liberté d'association, mais ne sont pas abordés dans ce rapport pour des raisons pratiques.

2 Il n'existe pas de consensus sur la définition d'« organisations de la société civile ». Cette expression est utilisée dans ce rapport pour définir les organisations à but non lucratif créées pour les intérêts collectifs de leurs membres et/ou pour le bien public.

3 Pour reprendre la terminologie utilisée dans la Résolution CADHP/Rés.151 (XLVI)09. Il n'existe pas de définition précise de qui est ou peut être considéré comme un défenseur des droits de l'homme. La Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme réfère à « tout individu, groupe et association... qui contribue... à l'élimination effective de toutes les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples et des personnes. » Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, Annexe 1, quatrième paragraphe du préambule.



Méthodologie

1. Ce rapport a été élaboré sur la base des contributions des membres du Groupe d'Etude au regard de leur expérience des libertés d'association et de réunion dans leurs sous-régions respectives. Les auteurs ont entrepris des recherches documentaires supplémentaires pour identifier les normes juridiques pertinentes ainsi que pour vérifier les informations factuelles. Le Groupe d'Etude a aussi convoqué trois réunions de travail. La première a eu lieu à Yamoussoukro, en Côte d'Ivoire en 2012, et a eu pour but d'élaborer un plan de travail pour le Groupe d'Etude ; la seconde s'est tenue à Cotonou, au Bénin en 2013 et visait à examiner le projet de rapport ; et la troisième a eu lieu à Accra, au Ghana en 2014, et a eu pour ambition de valider le projet de rapport final, avec l'aide de plusieurs personnes ressources expertes.
2. Pour des raisons pratiques l'étude a porté sur les exemples des pays suivants : Togo, Ghana, Kenya, Ethiopie, Egypte, Tunisie, Cameroun, Tchad, Mozambique et Zimbabwe. Les exemples pays ont été choisis de manière à fournir un panorama représentatif et concret des différentes expériences en Afrique sur cette question. Par ailleurs d'autres pays sont cités dans le rapport, et ce à des fins comparatives.





Normes internationales des droits de l'homme relatives au droit à la liberté d'expression, d'association et de réunion.

1. Chaque être humain a droit à la liberté d'association et de réunion. De plus d'être des droits autonomes, ils constituent des droits permettant l'exercice d'autres droits – leur existence est nécessaire pour la démocratie dont ils sont partie intégrante ; et lorsque ces droits sont respectés, ils peuvent être utilisés pour exercer d'autres droits. Ce rapport analyse la portée du respect de ces droits en Afrique. La première partie du rapport étudie le cadre juridique international relatif à ces droits – même s'il convient de souligner que cette liste n'est pas exhaustive, mais vise seulement à mettre en lumière les plus importantes questions à ce sujet. La deuxième partie porte sur la liberté d'association ; tandis que la troisième partie s'intéresse à la liberté de réunion. Le rapport s'achève par une brève conclusion.

2. Comme le démontre ce rapport, de nombreux exemples et de multiples raisons invitent à l'optimisme. Cependant, un examen attentif révèle une réalité qui démontre que les droits à la liberté d'association et de réunion ne sont pas pleinement respectés en pratique. De nombreux changements doivent être opérés dans la loi et dans les pratiques des Etats africains afin de permettre aux individus de jouir pleinement de ces libertés. Ce rapport vise à mettre en lumière les difficultés rencontrées dans la pratique, afin d'identifier une approche plus positive pour l'encadrement de ces problématiques essentielles à l'avenir.

III. A. Les droits à la liberté d'association et de réunion en droit régional et international

III.A.1. Droit régional en Afrique

Article 10 et 11 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (1981)

(Article 10) *1. Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi.*

2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association sous réserve de l'obligation de solidarité prévue à l'article 29.

(Article 11) *Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes.*

Article 8 de la Charte Africaine des droits et du bien-être de l'enfant

(Article 8) *Tout enfant a droit à la libre association et à la liberté de rassemblement pacifique, conformément à la loi.*

Article 12, 27 et 28 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (Article 12) *Les Etats parties doivent... 3. Créer les conditions légales propices à l'épanouissement des organisations de la société civile.*

(Article 27) *Les Etats parties s'engagent à... 2. Encourager la participation populaire et le partenariat avec les organisations de la société civile ;*

(Article 28) *Les Etats parties favorisent l'établissement de partenariats solides et du dialogue entre le gouvernement, la société civile et le secteur privé.*

III.A.2. Droit international

Article 3 de la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, Organisation internationale du travail (1948)

1. *Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.*

2. *Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention.*

Article 15 de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951

(Article 15) *Droit d'association : Les Etats contractants accorderont aux réfugiés qui résident régulièrement sur leur territoire, en ce qui concerne les associations à but non politique et non lucratif et les syndicats professionnels, le traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger dans les mêmes circonstances.*

Article 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)

(Article 21) *Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui.*

(Article 22) 1. *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.*

2. *L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.*

Article 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant (1989) (ci-après CDE)

1. *Les Etats parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.*

2. *L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui.*

Articles 26 et 40 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990)

(Article 26) 1. Les Etats parties reconnaissent à tous les travailleurs migrants et à tous les membres de leur famille le droit:

- a) De participer aux réunions et activités de syndicats et de toutes autres associations créées conformément à la loi, en vue de protéger leurs intérêts économiques, sociaux, culturels et autres, sous la seule réserve des règles fixées par les organisations intéressées;
- b) D'adhérer librement à tous les syndicats et associations susmentionnées, sous la seule réserve des règles fixées par les organisations intéressées;
- c) De demander aide et assistance à tous les syndicats et associations susmentionnées.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public ou pour protéger les droits et libertés d'autrui.

(Article 40) 1. Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ont le droit de former avec d'autres des associations et des syndicats dans l'Etat d'emploi en vue de favoriser et de protéger leurs intérêts économiques, sociaux, culturels et autres.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

Article 24 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (2000)

7. Tout Etat partie garantit le droit de former des organisations et des associations ayant pour objet de contribuer à l'établissement des circonstances de disparitions forcées et du sort des personnes disparues ainsi qu'à l'assistance aux victimes de disparition forcée.

Article 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006)

Les Etats Parties garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres, et s'engagent : [...]

- b) A promouvoir activement un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent effectivement et pleinement participer à la conduite des affaires publiques, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, et à encourager leur participation aux affaires publiques, notamment par le biais :
 - i) De leur participation aux organisations non gouvernementales et associations qui s'intéressent à la vie publique et politique du pays, et de leur participation aux activités et à l'administration des partis politiques[...].

III.A.3. Autres sources pertinentes

Article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)

(1) Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.

(2) Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.

Articles 5 et 12 de la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (1998) (ci-après Déclaration de l'ONU sur les défenseurs)

(Article 5) Afin de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, aux niveaux national et international: [...]

(b) De former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, de s'y affilier et d'y participer;

(c) De communiquer avec des organisations non gouvernementales ou intergouvernementales.

(Article 12) 1. Chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de participer à des activités pacifiques pour lutter contre les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. L'Etat prend toutes les mesures nécessaires pour assurer que les autorités compétentes protègent toute personne, individuellement ou en association avec d'autres, de toute violence, menace, représailles, discrimination de facto ou de jure, pression ou autre action arbitraire dans le cadre de l'exercice légitime des droits visés dans la présente Déclaration.

3. À cet égard, chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, d'être efficacement protégé par la législation nationale quand il réagit par des moyens pacifiques contre des activités et actes, y compris ceux résultant d'omissions, imputables à l'Etat et ayant entraîné des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que contre des actes de violence perpétrés par des groupes ou individus qui entravent l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Résolution 21/16 du Conseil des droits de l'homme de l'ONU (2012)¹ *Les Etats [ont l']obligation de respecter et de protéger pleinement le droit de tous les individus de se réunir pacifiquement et de s'associer librement, à la fois en ligne et hors ligne, notamment à l'occasion des élections, y compris les personnes qui professent des opinions ou des croyances minoritaires ou dissidentes, les défenseurs des droits de l'homme, les syndicalistes et tous ceux, notamment les migrants, qui cherchent à exercer ou à promouvoir ce droit, ainsi que leur obligation de faire en sorte que les restrictions éventuellement imposées au libre exercice du droit de réunion pacifique et de la liberté d'association soient conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international des droits de l'homme.*

[L]e respect du droit de réunion pacifique et de la liberté d'association, à l'égard de la société civile, contribue à relever ou résoudre les défis et questions qui sont importants pour la société, tels que l'environnement, le développement durable, la lutte contre la criminalité, la traite des êtres humains, l'émancipation des

¹ Il s'agit d'une des nombreuses résolutions touchant la liberté d'association et de réunion ; toutes sont disponibles à http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=189

femmes, la justice sociale, la protection des consommateurs et la réalisation de tous les droits de l'homme.

Résolution 25/20 du Conseil des droits de l'homme de l'ONU (2014)

Cette résolution fournit des lignes directrices générales sur le droit à la liberté d'association et de réunion pacifique.

Résolution CADHP/Rés.5(XI) 92 de la CADHP sur le droit à la liberté d'association

- 1. Les autorités législatives ne devraient pas outre passer les dispositions constitutionnelles ou faire obstacle à l'exercice des droits fondamentaux garantis par la Constitution et les normes internationales des droits de l'homme ;*
- 2. En réglementant l'usage de ce droit, les autorités compétentes ne devraient pas décréter des mesures susceptibles de restreindre l'exercice de cette liberté ;*
- 3. La restriction à l'exercice du droit à la liberté d'association devrait être compatible avec les obligations des Etats découlant de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.*

Article 28 de la Déclaration de Kigali (2003)

Reconnait le rôle important des Organisations de la société civile en générale et des défenseurs des droits de l'homme en particulier, dans la promotion et la protection des droits de l'homme en Afrique et lance un appel aux Etats membres et aux institutions régionales afin qu'ils protègent les droits des défenseurs des droits de l'homme et encouragent la participation des Organisations de la société civile à la prise de décision à travers des moyens de consultation en vue de consolider la démocratie participative et le développement durable et souligne la nécessité pour ces Organisations d'être indépendantes et transparentes.

Lignes directrices du BIDDH/OSCE sur la liberté de réunion pacifique (2010)

Les lignes directrices fournissent des informations importantes sur les normes et l'approche auxquelles devraient être tenus les Etats en matière de liberté de réunion.

Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, A/66/290 (2011)

Dans ce rapport, le Rapporteur spécial traite des implications de plusieurs droits, dont les droits à la liberté d'association et de réunion, en matière d'accès à Internet.

Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, A/HCR/17/28 (2011)

Ce rapport traite de questions liées au droit à la liberté de rassemblement et aux règles relatives au recours à la force létale.

Tous les rapports du Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association

III.B. Principes encadrant l'analyse de ces droits

III.B.1. Non-discrimination et égalité

3. L'interdiction de la discrimination est un principe directeur en droit international des droits de l'homme. Ce principe figure dans tous les principaux traités relatifs aux droits de l'homme, et doit être considéré comme complémentaire et illustrant les autres dispositions. Cette interdiction est à lire conjointement avec le droit à l'égalité. Dans la Charte africaine, le préambule ainsi que les articles 3, 13, 15, 18, 19, 22 et 28 font explicitement référence à ces principes.

III.B.2. Restrictions

4. Le droit international des droits de l'homme permet d'imposer des restrictions aux droits, y compris aux droits à la liberté d'association et de réunion, lorsque ces restrictions sont (1) prévues par la loi ; (2) poursuivent un but légitime ; et (3) sont nécessaires dans une société démocratique. Si les Etats considèrent souvent que les restrictions qu'ils imposent sont légitimes, la grande majorité des restrictions imposées dans les pays étudiés ci-dessous contreviennent à ces normes², et constituent donc des violations des obligations de ces Etats en droit international, ainsi que des violations aux droits des citoyens de ces pays³. Les restrictions aux droits doivent toujours être examinées de manière stricte.

2 Pour une illustration de la pratique des Etats à se référer de manière vague et générale aux catégories mentionnées dans la partie II.2, sans justification adéquate ou légitime, voir *Constitutional Rights Project and Another v Nigeria*, Comm. Nos 143/95 et 150/96 (1999), para 53.

3 Voir, par exemple, *Attorney-General v Dow*, Cour d'appel du Botswana (1992), paras 66-73.

III.B.2.1. Principe de légalité

5. Le principe de légalité signifie que la restriction doit être prévue par la loi, et que la loi doit être d'application générale⁴ et doit exister au moment où l'acte se produit (principe de non-rétroactivité). La loi doit être accessible, et formulée de manière claire et suffisamment précise pour permettre aux individus d'adapter leur comportement⁵. La jurisprudence constitutionnelle en Afrique a contribué à clarifier ce concept, notamment en précisant qu'il est nécessaire que la loi soit basée sur des procédures strictes⁶, et en soulignant que les restrictions trop vagues sont illégitimes⁷. La Commission africaine a également mis en exergue cette exigence⁸.

4 La Commission africaine a jugé que des lois étaient contraires aux droits contenus dans la Charte car elles ne respectaient pas le principe de légalité ; cf. *Media Rights Agenda and Others v Nigeria*, Comm. Nos 105/93, 128/94, 130/94, 152/96 (1998), para 71; *Constitutional Rights Project and Others v Nigeria*, Comm. Nos 140/94, 141/94 et 145/95 (1999), paras 43-44 ; *Constitutional Rights Project and Another v Nigeria*, Comm. No 102/93 (1998), para 59.

5 Voir, par exemple, *The Law Society of Zimbabwe v The Minister of Transport and Communications and Another*, Cour suprême du Zimbabwe (2004), paras 21-22.

6 *Malawi Law Society and Others v President and Others*, Haute cour du Malawi (2002). Ce cas souligne également de manière claire, sur la base de la Constitution du Malawi, l'incapacité pour un organe autre que législatif de légiférer (par voie de décret présidentiel par exemple) dans des domaines touchant de manière substantielle à des préoccupations relatives aux droits. Para 21. Voir également *Dzvova v Minister of Education, Sports and Culture and Others*, Cour suprême du Zimbabwe (2007), paras 37-55.

7 *Obbo and Anther v Attorney-General*, Cour suprême de l'Ouganda (2004), paras 52-56.

8 Voir *Jawara v The Gambia*, Comm. Nos 147/95 & 149/96 (2000) ; *Constitutional Rights Project and Others v Nigeria*, Comm. Nos 140/94, 141/94 et 145/95 (1999), para 40. La manière dont la Commission décrit l'exigence de légalité dans le dernier cas est particulièrement importante : cette dernière souligne en effet que le langage utilisé dans la Charte selon lequel un droit peut être restreint par la loi « ne signifie pas que la législation nationale peut ignorer le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions, car cela rendrait

III.B.2.2. But légitime

6. Toute restriction imposée par la loi doit poursuivre un but légitime. Le droit international des droits de l'homme reconnaît les restrictions basées sur la sécurité nationale, l'ordre public, la santé et la moralité publiques⁹, ou les droits et libertés d'autrui ; la Charte africaine fait référence au « droit d'autrui, à la sécurité collective, à la morale et à l'intérêt commun »¹⁰. Le libellé générique de ces catégories ne doit

inefficace la protection du droit d'exprimer ses opinions. Permettre aux lois nationales d'avoir préséance sur le droit international rendrait inopportune la codification de certains droits dans les traités internationaux. Les normes internationales des droits de l'homme doivent toujours avoir préséance sur les lois nationales qui les contredisent ». Les autres éléments analysés ci-dessous doivent être également pris en compte. Voir également *Malawi African Association and others v Mauritania*, Comm. Nos 54/91, 61/91, 98/93, 164-196/97 & 210/98 (2000), para 102 ; *Media Rights Agenda v Nigeria*, Comm. No 224/98 (2000), paras 74-75 ; *Interights and Others v Mauritania*, Comm. No 242/2001 (2004), para 77 ; *Article 19 v Eritrea*, Comm. No 275/2003 (2007), paras 92, 105 ; *Amnesty International v Zambia*, Comm. No 212/98 (1999), para 42v ; *Purohit and Another v The Gambia*, Comm. No 241/2001 (2003), para 64.

9 Comme l'a noté le Comité des droits de l'Homme, les restrictions visant à « protéger la morale doivent être fondées sur des principes qui ne procèdent pas d'une tradition unique ». « Toute restriction de cette nature doit être interprétée à la lumière de l'universalité des droits de l'homme et du principe de non-discrimination ». Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'Homme, para 32, citant l'observation générale n° 22, para 8.

10 Article 27(2). Cette clause a été interprétée par la Commission africaine comme la clause de restrictions de la Charte ; voir, par exemple, *Media Rights Agenda and Others v Nigeria*, Comm. Nos 105/93, 128/94, 130/94, 152/96 (1998), para 68 ; *Constitutional Rights Project and Others v Nigeria*, Comm. Nos 140/94, 141/94 and 145/95 (1999), para 41. L'article 11 de la Charte comporte sa propre liste, qui fait référence à l'« intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes ». Pour toute question d'ordre substantiel, les deux listes, ainsi que celle utilisée en droit international de manière générale, doivent être entendues comme impliquant le même contenu.

cependant pas être entendu comme équivalant à une autorisation générale de recourir aux restrictions. Pour chaque cas de restriction potentielle, l'Etat doit définir de manière claire le but recherché, et démontrer que la mesure en question est nécessaire et proportionnée, comme expliqué ci-dessous.

7. L'exigence d'un but légitime est soutenue par la tendance jurisprudentielle sur le continent¹¹. Cette exigence est également affirmée par le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association¹². La Commission africaine a également déjà conclu que les restrictions qui ne poursuivaient pas de but légitime étaient contraires aux droits de l'homme¹³.

11 Voir, par exemple, *Ndyanabo v Attorney General*, Cour d'appel de Tanzanie (2002).

12 A/HRC/23/39 (2013), para 23.

13 *Malawi African Association and others v Mauritania*, Comm. Nos 54/91, 61/91, 98/93, 164-196/97 & 210/98 (2000), para 111. Pour plus d'informations sur la nécessité de n'imposer des restrictions que pour défendre un but légitime, voir *Interights and Others v Mauritania*, Comm. No 242/2001 (2004), paras 77-79 ; *Constitutional Rights Project and Others v Nigeria*, Comm Nos 140/94, 141/94 et 145/95 (1999), para 41. Pour plus d'informations sur les raisons illégitimes des restrictions, et sur l'illégitimité du fondement des restrictions par approbation populaire notamment, voir *Legal Resources Foundation v Zambia*, Comm. No 211/98 (2001), paras 65-70.

III.B.2.3 Principe de nécessité dans une société démocratique

8. De plus de satisfaire au principe de légalité, et à l'exigence de rechercher un but légitime, toute restriction aux droits doit constituer un moyen nécessaire permettant de préserver ces objectifs au sein d'une société démocratique¹⁴. Comme l'a clairement souligné le Comité des droits de l'homme, les restrictions doivent être conformes au principe de proportionnalité :

« Elles doivent être appropriées pour remplir leurs fonctions de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger »¹⁵.

9. La Constitution d'Afrique du Sud indique de manière plus précise les différents facteurs à prendre en compte dans le cadre du test de proportionnalité, en notant la nécessité de prendre en compte :

« (a) la nature du droit ; (b) l'importance du but de la restriction ; (c) la nature et la portée de la restriction ; (d) le lien entre la restriction et son but ; et (e) les moyens moins perturbateurs de parvenir au but »¹⁶.

14 Voir par exemple, *Bhe and Others v Magistrate, Khayelitsha and Others*, Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud (2004), paras 68-73.

15 Comité des droits de l'Homme, observation générale n° 27, para 14 ; observation générale n° 34, para 34.

16 Constitution d'Afrique du Sud, Art 36(1). Le test formulé par le juge Dickson dans la décision *Oakes* est bien connu et a été cité dans la jurisprudence africaine. Dans le cadre du test opéré, la proportionnalité requiert premièrement que « les mesures adaptées [soient] conçues de manière précise pour parvenir à l'objectif en question. Elles ne doivent pas être arbitraires, injustes ou basées sur des considérations irrationnelles. En bref, elles doivent être

10. Comme le souligne par ailleurs le Comité des droits de l'homme, « le principe de la proportionnalité doit être respecté non seulement dans la loi qui institue les restrictions, mais également par les autorités administratives et judiciaires chargées de l'application de la loi »¹⁷.

11. L'exigence de proportionnalité a été mise en relief par la tendance jurisprudentielle sur le continent¹⁸, ainsi que par la Commission africaine elle-même¹⁹. La jurisprudence africaine²⁰ y compris la jurisprudence de la Commission,²¹ a également souligné que la

liées de manière rationnelle à l'objectif. Deuxièmement, les moyens, même s'ils sont liés de manière rationnelle à l'objectif au sens premier du terme, doivent porter atteinte le moins possible au droit ou à la liberté en question... Troisièmement, il doit y avoir proportionnalité entre les effets des mesures qui sont responsables des restrictions du droit ou de la liberté contenu dans la Charte, et l'objectif identifié comme étant d'importance suffisante ». *R v Oakes*, [1987] LRC (Const) 477, 500. Cité dans *Attorney-General v 'Mopa*, Cour d'appel du Lesotho (2002), para 33.

17 Comité des droits de l'Homme, observation générale n° 27, para 15 ; observation générale n° 34, para 34.

18 Voir, par exemple, *Ndyanabo v Attorney General*, Cour d'appel de Tanzanie (2002) ; *Attorney-General v 'Mopa*, Cour d'appel du Lesotho (2002), para 33 ; *Obbo and Anther v Attorney-General*, Cour suprême de l'Ouganda (2004), paras 28-31, 42-51 ; *Inspector-General of Police v All Nigeria Peoples Party and Others*, Cour d'appel du Nigeria (2007), paras 23-33.

19 *Interights and Others v Mauritania*, Comm. No 242/2001 (2004), paras 77-79 ; *Constitutional Rights Project and Others v Nigeria*, Comm. Nos 140/94, 141/94 et 145/95 (1999), para 42.

20 *Attorney-General v 'Mopa*, Lesotho Court of Appeal (2002), para 34 ; *Obbo and Anther v Attorney-General*, Supreme Court of Uganda (2004), para 62

21 *Media Rights Agenda and Others v Nigeria*, Comm. Nos 105/93, 128/94, 130/94, 152/96 (1998), para 71 ; *Constitutional Rights Project and Others v Nigeria*, Comm. Nos 140/94, 141/94 et 145/95 (1999), para 43 ; *Malawi African Association and others v Mauritania*, Comm. Nos 54/91, 61/91, 98/93, 164-196/97 & 210/98 (2000), para 111.

charge de la preuve de la justification des restrictions incombait à l'Etat.

III.C. Contenu des droits à la liberté d'association et de réunion

12. Plusieurs sources internationales, et tout particulièrement le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, ont mis en lumière les cas où des restrictions à ces droits étaient illégitimes, ainsi que les mesures nécessaires qu'il convenait de prendre pour garantir l'exercice de ces droits. La Commission africaine a également développé une jurisprudence conséquente dans ce domaine. Ces sources sont analysées ci-dessous. Les normes énoncées ici, tout comme celles qui sont développées dans le présent rapport, constituent le point d'équilibre, en droit international, entre ces droits et les éléments évoqués ci-dessus dans l'analyse des restrictions.

III.C.1. Liberté d'association

13. Le droit à la liberté d'association s'applique à « tout groupe d'individus ou d'entités légales réunis à des fins d'action, d'expression, de promotion, de poursuite ou de défense collectives d'un secteur d'intérêts communs »²².

14. Ce droit s'applique à toutes les organisations de la société civile ainsi qu'aux syndicats, partis politiques, fondations, associations professionnelles, associations religieuses, associations en ligne, coopératives et toute autre forme de groupement d'activité non lucrative. Toutefois, ce rapport ne traite pas de toutes les associations, mais seulement

22 Rapport du RS sur le droit à la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai, A/HRC/20/27, para 51, citant le Rapport de la RSSG sur les défenseurs des droits de l'Homme, A/59/401, para 46.

des normes applicables aux associations de la société civile. Il est cependant utile de souligner ici que le droit de fonder d'autres formes d'associations, et notamment des syndicats et des partis politiques, fait souvent l'objet de restrictions inappropriées sur le continent et que toute violation de cette nature constitue une violation du droit à la liberté d'association garanti par le droit international et la Charte africaine.

15. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association souligne que les associations non enregistrées sont également protégées par le droit : un Etat ne peut en effet interdire ou sanctionner des associations pour défaut d'enregistrement²³. Le droit à la liberté d'association ne se limite pas aux ressortissants nationaux ni aux adultes, et aucune raison ne peut justifier l'exigence de plus de deux personnes aux fins de créer d'une association²⁴. Nul ne peut être contraint d'adhérer à une association et les associations doivent être libres de choisir leurs membres²⁵. La loi doit permettre la création d'associations non enregistrées, mais doit également prévoir certains avantages pour les associations légalement enregistrées. La procédure d'enregistrement doit être facile d'accès, rapide et non discriminatoire, et prendre la forme d'une notification.²⁶ En cas de refus d'enregistrement, les autorités doivent fournir des raisons claires et légalement justifiées pour motiver leur refus, et permettre qu'un appel puisse être interjeté sans délais auprès d'un

organe judiciaire. Une fois l'enregistrement accordé à l'association, aucun renouvellement ne doit être requis²⁷.

16. Les associations doivent être libres de mener une grande variété d'activités, y compris d'exercer leurs droits à la liberté d'expression et de réunion. Elles doivent être libres « d'exprimer une opinion, de diffuser des informations, d'agir auprès du public et de sensibiliser les gouvernements et les organes internationaux aux questions relatives aux droits de l'homme, à la sauvegarde et au développement de la culture d'une minorité ou à des amendements législatifs, y compris au niveau constitutionnel »²⁸. Ces droits ne doivent faire l'objet d'aucune intervention de l'Etat²⁹ ; lequel est également tenu de protéger les associations contre toute tentative d'interférence de la part de tiers³⁰. L'organisation interne et les activités des associations relèvent du choix des associations elles-mêmes et les autorités ne doivent pas intervenir en la matière, ni ne doivent porter atteinte au droit des associations à leur vie privée³¹. Le gouvernement est notamment tenu de ne pas interférer avec la capacité des citoyens à adhérer à des associations, ni ne doit imposer la présence de

27 Ibid, paras 61-62.

28 Ibid, para 64. Voir également *International Pen and Others (on behalf of Saro-Wira) v Nigeria*, Comm. Nos 137/94, 139/94, 154/96 et 161/97 (1998), paras 107-110, qui conclut à une violation de la liberté d'association lorsqu'un gouvernement prend des mesures contre une association parce qu'il n'approuve pas ses positions.

29 Sur le harcèlement d'individus par l'Etat, conduisant à des violations de la liberté d'association, pour des positions qu'il désapprouve, voir *Aminu v Nigeria*, Comm. No 205/97 (2000), paras 22-23 ; *Huri-Laws v Nigeria*, Comm. No 225/98 (2000), paras 47-49 ; *Ouko v Kenya*, Comm. No 232/99 (2000), paras 29-30.

30 A/HRC/20/27, paras 63-64.

31 Ibid, paras 64-65.

23 Rapport du RS sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, *Maina Kai*, A/HRC/20/27, para 56.

24 Ibid, para 54.

25 Ibid, para 55. Voir également *Nkpa v Nkume*, Cour d'appel du Nigeria (2000), para 51.

26 A/HRC/20/27, paras 57-58, 60.

représentants gouvernementaux au sein de ces associations pour, ensuite, doter ses organes de pouvoirs discrétionnaires étendus dans le but de contrôler l'espace de la société civile³².

17. Les associations doivent avoir un accès libre au financement, tant au niveau national qu'international³³. En outre, les associations internationales doivent être soumises à la même procédure de notification que les associations nationales³⁴. La suspension ou la dissolution d'une association ne doit intervenir qu'en cas de « danger clair et imminent résultant d'une violation flagrante de la loi nationale, laquelle doit être conforme au droit international des droits de l'homme »³⁵. La seule adhésion à une association ne doit en aucun cas constituer un chef d'accusation pénal : en pratique, ceci est généralement lié à des poursuites non fondées initiées par les autorités contre des associations qu'elles désapprouvent pour des raisons politiques³⁶. Des recours appropriés doivent être accessibles pour remédier aux violations du droit à la liberté d'association³⁷.

32 *Civil Liberties Organisation (in respect of Bar Association) v Nigeria*, Comm; No 101/93 (1995), paras 14-16.

33 A/HRC/20/27, paras 67-72. Pour plus d'informations, voir le rapport du RS sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, A/HRC/23/39, paras 8-42.

34 A/HRC/20/27, para 59.

35 *Ibid*, para 75. Pour plus d'informations sur le caractère inapproprié de la dissolution d'associations, voir *Interights and Others v Mauritania*, Comm. No 242/2001 (2004), paras 80-84 ; le cas porte sur un parti politique, mais le cadre relatif à la dissolution s'applique à toutes les formes d'associations.

36 Cf. *International Pen and Others (on behalf of Saro-Wira) v Nigeria*, Comm Nos 137/94, 139/94, 154/96 et 161/97 (1998), paras 107-110. Pour plus d'informations sur le caractère inapproprié des mesures pénales contre les associations, cf. *Malawi African Association and others v Mauritania*, Comm. Nos 54/91, 61/91, 98/93, 164-196/97 & 210/98 (2000), paras 106-07.

37 A/HRC/20/27, para 81.

IV.C.2. Liberté de réunion

1. Une réunion consiste en « un rassemblement intentionnel et temporaire dans un espace public ou privé à des fins spécifiques »³⁸.

2. Le droit à la liberté de réunion appartient au peuple. Par conséquent, l'Etat doit instaurer un dispositif de notification plutôt que d'autorisation³⁹. Le but d'un tel dispositif doit être d'aider les autorités de l'Etat à remplir leur rôle de promotion et de protection de la conduite de réunions et de permettre de garantir la sûreté publique⁴⁰. La procédure de notification doit être facile d'accès, et ne doit pas être exigée trop longtemps à l'avance. Aucune notification ne doit être requise pour des réunions spontanées et de petite ampleur⁴¹.

3. Les lois régissant la liberté de réunion ne doivent pas imposer d'interdictions générales, comme des interdictions de réunions à certaines heures ou en certains lieux. La teneur des propos tenus dans le cadre de ces réunions ne doit pas faire l'objet de restrictions, sauf si celles-ci constituent une incitation à la haine, définie sur la base de critères stricts. Les restrictions doivent toujours être proportionnées, et l'interdiction ne doit s'appliquer qu'en ultime

38 *Ibid*, para 24.

39 *Ibid*, paras 26, 28. Voir également *Inspector-General of Police v All Nigeria Peoples Part and Others*, Cour d'appel du Nigeria (2007), paras 16, 23, 25 ; *New Patriotic Party v Inspector General of Police*, Cour suprême du Ghana (2000), paras 26, 38-39, 48, 54 ; *Amnesty International and Others v Sudan*, Comm. Nos 48/90, 50/91, 52/91 and 89/93 (1999), paras 81-82.

40 A/HRC/20/27, paras 27-28.

41 *Ibid*, paras 28-29 ; voir également A/HRC/23/39, paras 51-55, 57 et notamment para 54, qui fournit davantage d'informations sur les régimes de notification qui disposent de règles trop bureaucratiques ; et para. 57, qui souligne qu'aucun frais ne doit être imposé pour une notification.

recours⁴². Les autorités doivent faciliter la tenue d'une réunion à proximité du public ciblé⁴³. La tenue de réunions doit être reconnue comme une utilisation de l'espace public aussi légitime que toute autre forme d'utilisation de cet espace ; c'est pourquoi la libre circulation des véhicules ou toute autre raison de ce type ne doivent pas primer sur les réunions publiques⁴⁴. Lorsque les autorités imposent des restrictions à une réunion, elles doivent rapidement informer les organisateurs de la réunion des raisons pleinement circonstanciées et légalement fondées, et permettre une procédure rapide d'appel devant un tribunal⁴⁵.

4. Les organisateurs ne doivent pas faire l'objet de sanctions pour défaut de notification aux autorités⁴⁶. Ils ne doivent pas non plus subir de coûts financiers liés à des prestations de services publics et ne doivent en aucun cas être rendus ou tenus pour responsables de la conduite illégale d'autres personnes⁴⁷.

42 A/HRC/20/27, para 39 ; voir également A/HRC/23/39, paras 56, 59, 61-63. Sur l'incitation à la haine, voir le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'apologie de la haine raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence. Sur les restrictions générales, voir *Malawi Law Society and Others v President and Others*, Haute cour du Malawi (2002), para 30. Sur la liberté d'expression dans le contexte des rassemblement, voir *International Pen and Others (on behalf of Saro-Wira) v Nigeria*, Comm. Nos 137/94, 139/94, 154/96 and 161/97 (1998), para 110.

43 A/HRC/20/27, para 40 ; A/HRC/23/39, paras 60, 65-66.

44 A/HRC/20/27, para 41 ; A/HRC/23/39, para 67.

45 Ibid, para 42 ; A/HRC/23/39, paras 47-48, 64. Sur la possibilité de faire appel devant un tribunal de manière générale, voir *New Patriotic Party v Inspector General of Police*, Cour suprême du Ghana (2000), paras 38, 48.

46 Cf. *Malawi African Association and others v Mauritania*, Comm. Nos 54/91, 61/91, 98/93, 164-196/97 & 210/98 (2000), paras 108-11.

47 A/HRC/20/27, paras 29, 31 ; A/HRC/23/39, paras 77-78. Voir également *International Pen and Others (on behalf of Saro-Wira) v Nigeria*, Comm. Nos 137/94,

5. Les autorités ont l'obligation de promouvoir et de protéger la tenue de réunions pacifiques⁴⁸. Cela est particulièrement important dans le cadre de manifestations simultanées pouvant impliquer des agents provocateurs et des contre-manifestants⁴⁹. Lorsqu'un individu agit de manière violente ou illégale, les autorités doivent l'éloigner de la réunion plutôt que de disperser toute la réunion⁵⁰. Une réunion ne doit pas être dissoute pour le seul motif de défaut de notification⁵¹. Le recours excessif à la force ne doit jamais être employé pour disperser une réunion ; et l'usage d'armes à feu n'est possible que dans la seule circonstance d'une menace imminente de mort ou de blessure grave⁵².

Les personnes dont les droits sont violés dans le cadre de réunions doivent avoir accès à des recours efficaces, et les responsabilités de

139/94, 154/96 et 161/97 (1998), paras 105-06.

48 Contrairement à cette obligation, c'est souvent le gouvernement lui-même qui empêche le droit à la liberté de réunion, en empêchant par exemple les individus de voyager pour se rendre à des réunions ou en les sanctionnant pour ce motif ; voir *Law Office of Ghazi Suleiman v Sudan (II)*, Comm. No 228/99 (2003), para 56.

49 A/HRC/20/27, paras 30, 33.

50 Ibid, para 25.

51 Ibid, para 29. *Inspector-General of Police v All Nigeria Peoples Part and Others*, Cour d'appel du Nigeria (2007), para 16.

52 Ibid, paras 34-35.



IV

Lois et pratiques relatives à la liberté d'association en Afrique

Présentation

1. La liberté d'association est reconnue en droit positif dans la constitution de nombreux pays africains¹. Cependant, des dispositions

¹ **Egypte** : Art. 75 de la Constitution de 2014 : « Les citoyens ont le droit de créer des organisations et institutions non gouvernementales sur une base démocratique. Ces organisations et institutions non gouvernementales acquièrent la personnalité juridique par voie de notification. Elles peuvent mener leurs activités librement. Les agences administratives ne doivent pas interférer dans les affaires de ces organisations, les dissoudre, dissoudre leur comité directeur, ou leur conseil d'administration, en l'absence de décision judiciaire. La création et le maintien d'organisations et institutions non gouvernementales dont la structure et les activités sont menées de manière secrète, ou qui ont un caractère militaire ou quasi-militaire, sont interdits, conformément à la loi ». **Tunisie** : Art. 35 de la Constitution de 2014 : « la liberté d'établir des partis politiques, des syndicats, et des associations est garantie. Les partis politiques, les syndicats, et les associations s'engagent dans leurs statuts et leurs activités au respect des dispositions de la Constitution, de la loi, de la transparence financière et au rejet de la violence ». **Ghana** : Art. 21(1) de la Constitution de 1992 : « Toutes les personnes ont droit à (...) (e) la liberté d'association, y compris à la liberté de créer ou d'adhérer à des syndicats ou à d'autres associations, nationales ou internationales, dans le but de protéger leurs intérêts ». **Togo** : Art. 30 de la Constitution de 2002 : « l'Etat reconnaît et garantit dans les conditions fixées par la loi, l'exercice des libertés d'association, de réunion et de manifestation pacifique et sans instruments de violence ». **Ethiopie** : Art. 31 de la Constitution de 1995 : « Chaque personne a le droit de créer une association pour quelque motif que ce soit. Sont interdites les associations établies en violation de la loi, formées dans le but de renverser l'ordre constitutionnel ou pour mener des activités de ce type. » **Kenya** : Art. 36 de la Constitution de 2010 : « (1) Chacun a le droit à la liberté d'association, y compris le droit de créer, d'adhérer ou de participer aux activités de toute association. (2) Nul ne peut être contraint à adhérer à une association. (3) Toute loi exigeant l'enregistrement d'une association doit prévoir (a)

constitutionnelles positives permettant l'exercice de ce droit n'existent pas toujours. L'article 31 de la constitution Ethiopienne reconnaît par exemple que « toute personne a le droit de former des associations, quel qu'en soit l'objet », mais dans la pratique, les objectifs

que l'enregistrement ne peut être ni suspendu ni retiré sans justification raisonnable ; et (b) qu'il existe un droit à un procès équitable avant l'annulation de l'enregistrement ». **Cameroun** : Préambule de la Constitution de 1972 (tel qu'amendé en 1996) : « La liberté de communication, d'expression, de presse, de réunion, d'association, la liberté syndicale et le droit de grève sont garantis dans les conditions fixées par la loi ». **Tchad** : Art. 27 de la Constitution de 1996 (telle qu'amendée en 2005) : « Les libertés d'opinion et d'expression, de communication, de conscience, de religion, de presse, d'association, de réunion, de circulation, de manifestation et de rassemblement sont garanties à tous ». **Zimbabwe** : Art. 58 de la Constitution de 2013 : « (1) Toute personne a le droit à la liberté de réunion et d'association, ainsi qu'au droit de ne pas se réunir ou s'associer avec d'autres » ; (2) Nul ne peut être contraint à appartenir à une association ou à participer à une réunion ou un rassemblement ». **Mozambique** : Art. 52 de la Constitution de 1990 (telle que révisée en 2004) : « (1) Tous les citoyens ont le droit à la liberté d'association. (2) Les organisations à vocation sociale et les associations ont le droit de poursuivre librement leurs objectifs, de créer des institutions destinées à l'accomplissement de ces objectifs et de posséder leur fonds propres afin d'exercer librement leurs activités, conformément à la loi. (3) Sont interdites les associations armées de nature militaire ou paramilitaire, ainsi que les associations incitant à la violence, au racisme, à la xénophobie ou à la poursuite de buts contraires à la loi. Art. 78 : « (1) Les organisations à vocation sociale, ainsi que les associations poursuivant leurs intérêts et objectifs propres, jouent un rôle important dans la promotion de la démocratie et dans la participation des citoyens aux affaires publiques. (2) Les organisations à vocation sociale contribuent à la réalisation des droits et des libertés des citoyens, ainsi qu'à la prise de conscience individuelle et collective concernant l'accomplissement des obligations citoyennes ».

des associations, et plus particulièrement ceux visant les droits de l'homme sont extrêmement limités.

2. Le droit à la liberté d'association s'applique à « tout groupe d'individus ou toute entité juridique constitués pour exprimer, promouvoir, poursuivre et défendre collectivement des intérêts communs. »²

3. La majorité des pays dispose également d'une législation spécifique régissant la formation d'associations de la société civile. Cette législation respecte en général la définition des associations de la société civile donnée par le Rapporteur spécial, qui comprend les éléments suivants : un groupe de personnes volontaires, un but non lucratif et un objectif commun. Dans certains pays, la législation applicable aux associations de la société civile est la même que celle applicable aux entreprises ; cela ne pose pas nécessairement de problème dès lors qu'un cadre adapté aux associations de la société civile est établi. Dans d'autres pays, comme au Mozambique, les partis politiques, les syndicats et les associations de la société civile sont régis par la même loi. Ceci pose un sérieux problème, car la différence de nature entre les partis politiques, les syndicats et les organisations de la société civile explique la nécessité d'un cadre juridique distinct pour chacun³. Un autre

problème se pose en Ethiopie et au Zimbabwe, où des régimes spécifiques ont été adoptés afin de régir et de restreindre l'action des organisations de défense des droits de l'homme au lieu de permettre à ces organisations de fonctionner dans le cadre du régime juridique général applicable aux associations. En Ethiopie, une organisation ayant pour objet la protection et la promotion des droits de l'homme ne peut s'enregistrer que comme une organisation caritative (« Charity ») ou une société (« Society ») de droit Ethiopien, qui sont soumises aux restrictions les plus drastiques. Au Zimbabwe, la loi sur les organisations privées à but non lucratif (PVO Act) réglemente les organisations civiques engagées dans le travail humanitaire, le travail caritatif et l'aide juridique⁴, et leur impose des restrictions

d'établir une différenciation en

fonction des objectifs de l'association : sportifs, culturels, scientifiques, professionnelles, de développement, religieux ou caritatifs.

4. Loi PVO, partie 1, section 2 : « « organisations privées à but non lucratif » signifie tout organisme, toute association de personnes, société ou personne morale, ou toute institution poursuivant un ou plusieurs des objectifs suivants : (a) répondre aux besoins matériels, psychologiques, physiques ou sociaux d'individus ou de familles, (b) faire œuvre de bienfaisance à destination de personnes et de familles en détresse, (c) prévenir la détresse et la misère sociales d'individus ou de familles, (d) aider ou promouvoir des activités visant à améliorer le niveau de vie d'individus ou de familles, (e) financer l'aide juridictionnelle, (f) prévenir la cruauté envers les animaux ou promouvoir leur bien-être, (g) réaliser tout autre objectif prescrit par la loi, (h) collecter des dons pour réaliser ces objectifs ; cela exclut : (i) toute institution ou service maintenu et contrôlé par l'Etat ou les autorités locales, (ii) tout organisme religieux menant des activités à vocation exclusivement religieuse, (iii) toute fiducie établie directement par texte législatif ou enregistrée auprès de la Haute Cour, (iv) toute fiducie à visée éducative approuvée par le ministre, (v) tout organisme, toute association de personnes, société ou personne morale dont les bénéficiaires sont réservés exclusivement à ses membres, (vi) toute institution médicale régie par la loi sur les professions médicales (Chapitre 27:19), menant des

2 Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, A/HRC/20/27, para. 51, citant le rapport de la Représentante spéciale chargée d'étudier la question des défenseurs des droits de l'homme, A/59/401, par. 46

3 Au Togo, un groupe d'ONG constitué pour réviser la Loi française de 1901 est même allé plus loin, en affirmant que chaque organisation de la société civile devrait être régie par un régime juridique distinct en fonction des objectifs poursuivis par l'association. Les travaux préparatoires de ce groupe de travail suggèrent

extrêmement sévères.

Recommandations :

4. Les constitutions nationales doivent garantir le droit à la liberté d'association, qui doit être interprété au sens large, conformément au droit international des droits de l'homme. Lorsqu'une constitution dispose que l'essence de ce droit doit être définie par la loi, cela ne doit en aucun cas être interprété comme permettant une limitation qui soit non conforme avec les principes de but légitime, proportionnalité et nécessité.

5. Les régimes juridiques encadrant les associations de la société civile, les partis politiques et les syndicats doivent être distincts et doivent respecter en toute circonstance les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

6. Le régime juridique peut considérer les associations à but non lucratif comme des organisations commerciales ou comme des organisations de forme distincte, à condition que des règles adaptées s'appliquent à chaque cas et que cela n'entraîne aucune confusion.

7. Les organisations de défense des droits

activités exigeant son enregistrement en vertu de cette loi, (amendé par la loi 6/2000 entrée en vigueur le 2 avril 2001) (vii) tout centre d'aide et de soutien psychologique régi par la loi sur les services psychologiques (Chapitre 27:11), qui mène des activités exigeant son enregistrement en vertu de cette loi, (inséré par la loi 6/2000 entrée en vigueur le 2 avril 2001) (viii) tout organisme ou association menant des activités poursuivies pour le bénéfice des hôpitaux et maisons de soins approuvés par le ministère, (ix) toute organisation politique menant des activités à vocation exclusivement politique, (x) la Société zimbabwéenne de la Croix-Rouge établie par la loi sur la Société zimbabwéenne de la Croix-Rouge (Chapitre 17:08), (x) tout autre organisme, association ou institution prescrit par la loi ».

de l'homme ne doivent pas être soumises à des régimes juridiques plus contraignants que ceux généralement applicables aux associations.

Associations informelles / de fait

8. Le droit à la liberté d'association est un droit fondamental ; ainsi, toute personne doit être libre de former et de gérer une association informelle, avec ou sans l'autorisation de l'Etat. En effet, l'interdiction de toute association informelle violerait le principe fondamental de légalité dans la mesure où il serait impossible de définir de manière suffisamment claire ce qui constitue – et ne constitue pas – une association informelle, compte tenu de la tendance naturelle des individus à travailler ensemble pour poursuivre des objectifs communs. Le Rapporteur spécial a clairement développé cette position, notant que « le droit de s'associer librement protège également les associations qui ne sont pas enregistrées »⁵.

9. Malgré ces dispositions, plusieurs Etats africains cherchent à interdire les associations informelles, en violation du droit à la liberté d'association, ce qui indique une opposition des Etats en question à la notion fondamentale de droit à la liberté d'association et à l'idée plus générale que leurs citoyens ont des droits.

10. Au Zimbabwe⁶, au Kenya, en Ethiopie⁷ et dans d'autres pays⁸, l'enregistrement est obligatoire. La législation du Zimbabwe est particulièrement répressive. La loi PVO de 1995 est parfois utilisée pour empêcher les associations non enregistrées d'entreprendre ou de poursuivre des activités, ou de rechercher des soutiens financiers auprès de sources diverses⁹. Toute personne participant à la gestion ou au contrôle d'une organisation sans but lucratif non enregistrée commet une infraction à la loi¹⁰. Cette législation a été utilisée pour condamner plusieurs organisations locales et internationales de défense des droits de l'homme, y compris des organisations fournissant des services humanitaires. En 2012, vingt-neuf ONG ont été contraintes de suspendre leurs activités dans la province de Masvingo après avoir été accusées de ne pas s'être enregistrées auprès des autorités locales.

6 Loi PVO, Section 6.

7 En Ethiopie, l'obligation d'enregistrer toute association relevant de l'une des trois catégories définies par l'Agence sur les sociétés et organisations caritatives est prévue par la loi.

8 En Algérie, la loi n° 12-06 sur les associations, adoptée le 12 janvier 2012, crée un système d'enregistrement préalable obligatoire, et confère des pouvoirs étendus aux autorités qui peuvent refuser l'enregistrement de certaines associations.

9 Loi PVO, Section 6 (1) : « aucune organisation privée à but non lucratif n'a le droit de commercer ou de poursuivre ses activités, ni n'a le droit de solliciter un soutien financier auprès de quelle que source que ce soit, sauf si elle est enregistrée conformément à un ou plusieurs objectifs spécifiques pour lesquels elle a été créée ».

10 Loi PVO, Section 6 (3a) : « Toute personne qui contrevient à la sous-section (2) ou (3) est coupable d'un délit et est redevable, (a) en cas de violation de la sous-section (2), d'une amende inférieure ou égale au « niveau cinq » ou à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à six mois ou à ces deux peines cumulées ; (b) en cas de violation de la sous-section (3), à une amende inférieure ou égale au « niveau cinq » ou à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à trois mois ou à ces deux peines cumulées.

5 A/HRC/20/27, para. 56. Les associations informelles formant la majeure partie du secteur civique, Open Society Institute a souligné qu'afin de permettre la réalisation des droits fondamentaux, il est tout aussi important de protéger ces organisations informelles de l'ingérence étatique que de protéger les organisations civiles officielles. Open Society Institute, Lignes directrices relatives aux lois affectant les organisations civiles, Londres, 2004, p. 21.

Recommandation :

11. Les Etats ne doivent en aucun cas imposer l'enregistrement des associations comme un préalable à leur existence et à leur libre fonctionnement. L'intérêt légitime de l'Etat à la préservation de la sécurité ne doit pas empêcher l'existence d'associations informelles, car des mesures effectives pour protéger la sécurité publique peuvent être prises, par le biais de la législation pénale, sans restreindre le droit à la liberté d'association.

12. Par ailleurs, les associations ont le droit de s'enregistrer via une procédure de notification, afin d'obtenir un statut légal et bénéficier, entre autres, de différents avantages fiscaux.

Critères d'établissement d'une association

13. Les restrictions générales imposées aux personnes souhaitant créer des associations, qu'elles soient fondées sur l'âge, la nationalité, l'orientation sexuelle et l'identité de genre ou sur toute autre base discriminatoire, sont illégales. De plus, le passé criminel d'une personne ne peut constituer un motif justifiant l'interdiction de fonder une association que dans les cas où la nature des faits criminels en question soulève des préoccupations légitimes quant à l'objet de l'association.

14. Les normes internationales basées sur les meilleures pratiques donnent une définition assez large et intuitive des « associations ». Le Rapporteur spécial de l'ONU considère comme meilleure pratique une législation qui n'exige pas plus de deux personnes pour créer une association¹¹. C'est le cas en Tunisie¹², au Togo et au Ghana. Au Cameroun, la loi ne précise pas le nombre de membres fondateurs requis, ce qui pose problème car la question est laissée à la discrétion des autorités. En pratique, les autorités exigent toujours au moins cinq membres fondateurs¹³. L'Egypte¹⁴ et le Mozambique exigent un minimum de 10 personnes. En Algérie¹⁵, le nombre minimal de membres fondateurs dépend de la nature de l'association et peut aller de 10 à 25 personnes. Au Soudan, le nombre minimal de membres fondateurs est de 30. La loi tunisienne autorise les résidents étrangers à créer des associations¹⁶.

11 A/HRC/20/27, para. 54.

12 Décret 88 de 2011, Art. 2.

13 Loi n° 90/053 de 1990

14 Loi No. 84 de 2002, Art. 1.

15 Loi No. 12-06 de 2012, Art. 6.

16 Décret 88 de 2011, Art. 8.

Il s'agit là d'une disposition positive qui devrait servir d'exemple. Cette possibilité devrait en outre être étendue à toutes les personnes vivant dans un pays avec un statut plus pérenne que celui de touriste, qu'elles y résident de manière permanente ou non. Le Comité sur les droits et le bien-être de l'enfant (CDE) énonce clairement que les enfants ont le droit de s'associer librement. Néanmoins, plusieurs pays ont adopté un âge légal minimum, qui est par exemple de 13 ans en Tunisie, de 16 ans au Togo et de 18 ans en Algérie. Les enfants doivent être libres de participer à la formation d'associations, en fonction des capacités conférées par leur âge, et dans le respect des dispositions énoncées par le CDE.

15. Au Burundi, les organisations doivent obligatoirement fournir un certificat de police attestant de la bonne conduite, du caractère adéquat et des bonnes mœurs des membres fondateurs. Dans le même esprit, en République Démocratique du Congo, tous les membres d'une association en charge de fonctions d'administration ou de gestion doivent présenter un certificat de bonne conduite¹⁷. Au Mozambique, les fondateurs d'associations doivent présenter leurs extraits de casier judiciaire au moment du dépôt des statuts de l'association. Dans tous ces cas, les critères sont trop flous et donnent aux autorités une marge de manœuvre beaucoup trop grande pour refuser la notification de telle ou telle association.

Recommandations :

16. Les régimes juridiques nationaux ne doivent pas imposer un nombre de personnes supérieur à deux pour la création d'une association.

17. Les Etats doivent réexaminer et limiter les restrictions à la capacité de créer des associations ; en particulier, les enfants et les citoyens non nationaux mais résidents de fait doivent notamment avoir la possibilité de créer des associations et aucune discrimination à leur égard, que cette discrimination soit basée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, ne doit s'appliquer en matière de création d'associations.

18. Le passé criminel d'une personne ne peut lui interdire de fonder une association.

17 Décret-loi No. 004 de 2001, Art. 4.

Procédures d'établissement

19. Comme indiqué ci-dessus, les associations doivent avoir le droit de s'enregistrer librement afin de bénéficier d'avantages supplémentaires de la part de l'Etat¹⁸. Cet enregistrement doit être régi par une procédure de notification permettant à l'association de se déclarer simplement en informant un organisme administratif impartial de son existence et en fournissant certaines informations de base.

20. Malheureusement, cette exigence simple d'enregistrement des associations par voie de notification est souvent mise à mal dans la pratique dans de nombreux Etats africains qui violent l'essence même du droit à la liberté d'association en établissant des procédures d'autorisation discrétionnaires pour l'enregistrement d'associations. Au Kenya par exemple, les autorités disposent de larges pouvoirs discrétionnaires leur permettant de refuser l'enregistrement d'une association¹⁹. L'ancien Conseil des ONG du Kenya n'avait pas établi de lignes directrices en la matière, et disposait donc de pouvoirs non réglementés sur les activités des ONG, y compris celui d'imposer des conditions générales dans le récépissé de déclaration d'une ONG. En août 2013, la Commission nationale de défense des droits des personnes gays et lesbiennes a reçu un courrier du Conseil des ONG refusant son enregistrement au motif que la Constitution « ne dit rien au sujet du mariage homosexuel ».

18 Au Ghana, par exemple, des ONG ont signalé qu'elles s'étaient enregistrées dans le but d'acquérir un statut légal et de bénéficier des avantages connexes, tels que la capacité légale de poursuivre et d'être poursuivi, et de mener des actions caritatives ». Article 19, p. 27.

19 Loi sur les sociétés CAP 108, édition révisée de 2009 (1998), Sec. 11. Loi PBO de 2013, Section 16.

21. Dans certains pays, un régime de notification existe en théorie, mais n'est pas mis en œuvre en pratique. Plusieurs pays africains constituent un exemple positif en ayant mis en place des procédures de notification ou de déclaration pour la création d'associations. C'est notamment le cas de la Tunisie²⁰.

22. Outre la violation évidente que constitue le fait d'imposer un système d'autorisation plutôt qu'un système de notification, les Etats utilisent la loi et la pratique pour imposer de nombreux autres obstacles à la capacité de s'enregistrer. C'est le cas des Etats qui exigent un degré d'informations excessif de la part des associations qui souhaitent s'enregistrer. Au Mozambique, par exemple, le greffe peut exiger des associations qui font une demande d'enregistrement de fournir toute information supplémentaire jugée nécessaire. De plus, les associations ont l'obligation de fournir des documents qu'elles doivent se procurer auprès des autorités et qui peuvent souvent être très difficiles à obtenir. Ces dispositions, ainsi que d'autres, posent des obstacles sérieux à l'enregistrement et donnent aux autorités un large pouvoir discrétionnaire quant aux demandes d'enregistrement.

23. Dans d'autres cas, la procédure nationale peut être excessivement fastidieuse, entraînant dans les faits une restriction du droit à la liberté d'association. Ceci peut être dû entre autres à des procédures d'enregistrement peu claires, à des demandes de documents complexes, à des droits d'enregistrement exorbitants ou à des retards excessifs dans le processus d'enregistrement. Le Rapporteur spécial des

20 L'art. 12 du décret 88 de 2011 prévoit qu'une association est considérée comme légalement constituée dès l'envoi d'une lettre contenant des informations de base sur cette association.

Nations Unies sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association a noté, suite à sa visite au Rwanda en janvier 2014, le contraste « saisissant » entre la procédure rapide et claire pour l'enregistrement des entreprises et la procédure beaucoup plus compliquée, longue et bureaucratique qui s'applique aux ONG²¹.

24. En Angola par exemple, un certain nombre de services gouvernementaux sont impliqués dans le processus et appliquent leurs critères avec une absence totale de cohérence, ce qui entraîne confusion et redondance, rendant l'enregistrement des associations pratiquement impossible. Les ONG ont l'obligation d'entamer le processus d'enregistrement au niveau local et doivent faire une demande de certificat initial auprès du ministère de la Justice ou du Commissaire provincial²². Le ministère de la Justice exige souvent des ONG qu'elles « soient d'abord approuvées par l'Agence nationale responsable des organisations de la société civile » (l'Unité de Coordination de l'Aide Humanitaire - UTCAH). L'UTCAH peut à son tour exiger l'autorisation du Ministère de la Justice ou de tout autre ministère avant de donner son autorisation. Les ministères ont ainsi la possibilité d'objecter et de retarder le processus pendant des années.

25. Au Burundi, les associations doivent s'enregistrer à Bujumbura, la capitale du pays, car certains des documents exigés ne sont délivrés que dans cette ville. Beaucoup d'associations ne peuvent cependant faire face aux frais de déplacement et ne peuvent donc pas s'enregistrer.

26. En République démocratique du Congo, pour qu'une association puisse s'enregistrer, elle doit recevoir l'approbation à la fois du « Ministre ayant compétence sur le secteur d'activités dans lequel l'association entend intervenir » et du Ministère de la Justice, voire potentiellement du Gouverneur de la Province²³.

27. Dans plusieurs autres pays, les autorités disposent d'un délai excessivement long entre le moment où elles reçoivent la notification et la date à laquelle l'association est enregistrée. En Egypte, l'administration dispose d'un délai de 60 jours²⁴. Ce délai est de 30 à 60 jours en Algérie²⁵. La situation est encore plus inquiétante au Zimbabwe, où la loi n'impose aucune obligation de délai. Selon la loi tunisienne, une association peut faire valoir son statut légal dès qu'elle a reçu de la part des autorités un accusé réception de sa notification. Si aucun accusé réception n'est délivré, l'association peut tout de même faire état de son statut légal après un délai de 30 jours²⁶. La loi togolaise constitue un exemple positif, car elle prévoit que les associations doivent recevoir un récépissé dans un délai de cinq jours à compter de leur notification²⁷.

21 Déclaration du Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association au terme de sa visite au Rwanda, 27 janvier 2014, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14201&LangID=E> (en anglais)

22 Selon la loi angolaise 14/91 sur les associations et le décret réglementaire 84/82, seules les associations opérant au niveau local ou provincial doivent s'enregistrer auprès du Commissaire provincial de leur région.

23 Loi n° 004/2001, Art. 4 et 5.

24 Loi n° 84 de 2002, Art. 6.

25 Loi n° 12-06 de 2012, Art. 27.

26 Décret 88 de 2011, Art. 11.

27 Loi de 1901 sur les associations, art. 5. En pratique, la situation est cependant beaucoup moins positive, car la réception effective est susceptible d'intervenir

Dans la pratique, ce délai n'est toutefois pas respecté.

28. Par ailleurs, les autorités peuvent décourager la création d'associations en exigeant des droits d'enregistrement excessivement élevés. On considère que des droits sont excessivement élevés dès lors qu'ils empêchent l'enregistrement d'associations qui remplissent par ailleurs toutes les autres conditions légales. À l'heure actuelle, le Sénégal et la Gambie par exemple, exigent le paiement de droits s'élevant respectivement à 1 000 FCFA et 2 000 Dalasi. Bien qu'il faille toujours tenir compte de la situation financière du pays et des difficultés qu'impose le paiement d'un droit donné, le montant des droits au Sénégal est donc très raisonnable, tandis que les droits exigibles en Gambie ne semblent pas excessifs.

29. En cas de refus d'enregistrement, la loi doit prévoir la nécessité pour l'administration de justifier ce refus sur des bases claires et fondées en droit. La loi doit prévoir en outre la possibilité pour l'association de faire appel de cette décision, y compris par le biais d'un recours sans délai devant un tribunal. Malheureusement, la majorité des pays étudiés n'ont pas intégré ces principes dans leurs lois respectives sur les associations.

30. Enfin, une fois l'enregistrement approuvé, une association ne doit pas être obligée de s'enregistrer à nouveau. Au Kenya, les associations doivent se réenregistrer tous les ans ; en Sierra Léone tous les deux ans ; et en Zambie tous les cinq ans. En Egypte, un réenregistrement est obligatoire en cas de modification des statuts²⁸. Dans tous les cas, ces

après plusieurs mois ou années, ou de demeurer pendant au terme de plusieurs années.

28 Loi n° 84 de 2002, Art.10.

règles soumettent les associations à des frais supplémentaires qui sont à la fois excessifs et fastidieux, et font peser sur elles la menace de voir leur statut légal révoqué si leurs activités sont menées d'une manière gênante pour les autorités. Dans de telles circonstances, les associations peuvent être confrontées à des difficultés et peuvent être découragées d'agir dans certains domaines. Ces conditions peuvent également mettre à mal leur capacité à élaborer des plans d'action pluriannuels.

Recommandations :

31. L'enregistrement doit être régi par un régime de notification plutôt que d'autorisation. Cela signifie que les associations doivent pouvoir acquérir une existence légale après avoir soumis un ensemble de documents simples fournissant des informations de base sur l'association. La décision doit être prise par un organisme impartial et apolitique, et ne doit en aucun cas être prise de manière discrétionnaire, mais sur la base de critères juridiques clairs.

32. Les critères et la procédure d'enregistrement doivent être clairs. L'autorité administrative en charge de l'enregistrement doit s'assurer que la procédure et que ses décisions sont accessibles et transparentes.

33. L'enregistrement des associations doit être du ressort d'un seul organe administratif.

34. Une association ne doit en aucun cas être empêchée de s'enregistrer au prétexte qu'elle n'aurait pas soumis des documents qu'elle ne peut obtenir qu'auprès des autorités, dès lors que les autorités en question ne fournissent pas ces documents rapidement et de manière efficace.

35. Le statut légal doit être octroyé à une association rapidement à compter de la notification, et la loi doit préciser un délai – ne devant pas excéder 30 jours – au cours duquel les autorités doivent répondre à la notification. Les autorités doivent systématiquement répondre dans les meilleurs délais ; et, en cas de défaut de réponse de la part des autorités, la loi doit conférer la personnalité juridique à l'association, et doit imposer aux autorités de transmettre à l'association le document officiel attestant de son statut légal.

36. Un droit de déclaration peut être exigé pour couvrir les frais administratifs, à condition toutefois que le montant de ce droit n'ait pas, dans les faits, pour conséquence de décourager l'enregistrement d'une association.

37. En cas de refus d'enregistrement d'une association, les autorités doivent justifier leur décision sur la base de critères juridiques et clairs, et la loi doit prévoir que l'association en question a le droit de contester leur décision, y compris par voie d'appel sans délai devant un tribunal.

38. Les associations ne doivent pas être obligées de se réenregistrer.

Objectifs et activités

39. Les associations doivent pouvoir déterminer et mettre en œuvre librement leurs objectifs, priorités, et activités. Dans de nombreux pays africains, les Etats limitent indûment les activités que les associations sont autorisées à mener, ce qui a pour effet (et c'est souvent le but visé) de limiter l'espace de suivi et de plaider en faveur des droits de l'homme, de prise de discours public, et de débat critique entre la société civile et l'Etat. Ces restrictions violent les droits des citoyens tels que garantis par les constitutions et par le droit international des droits de l'homme.

40. Très souvent, les Etats africains cherchent à restreindre le droit des associations à s'engager sur des sujets « politiques » ou ayant trait aux « politiques publiques », des termes flous qui ont bien souvent pour effet de fragiliser les attributs essentielles d'une société civile saine. De telles restrictions peuvent empêcher, en droit ou en pratique, les associations d'assurer un rôle de contre-pouvoir utile et nécessaire au pouvoir de l'Etat.

41. Parfois, les restrictions relatives aux activités des associations prennent la forme de lois très vagues, lesquelles servent de prétexte permettant aux Etats d'interdire les associations qu'ils jugent politiquement répréhensibles. Au Kenya, l'Etat peut refuser l'enregistrement d'une association s'il existe une « cause raisonnable de penser que l'association a notamment pour objectif, ou est susceptible de poursuivre ou d'être utilisée à des fins illégales ou à des fins portant préjudice à, ou étant incompatibles avec, la paix, le bien-être et l'ordre public du Kenya » (Loi de 1998 sur les associations, section 11). Dans plusieurs pays francophones, parmi lesquels le Togo et le

Cameroun, la rédaction très vague et très floue de la loi s'inspire de la loi française de 1901 qui prévoit que : « les associations fondées sur une cause ou en vue d'un objet contraire à la Constitution, à la loi et aux politiques publiques ainsi que celles qui auraient pour but de porter atteinte notamment à la sécurité, à l'intégrité territoriale, à l'unité nationale, à l'intégration nationale et à la forme républicaine de l'Etat, sont nulles et non avenues »²⁹.

42. Au Kenya, la Constitution garantit la liberté d'association, mais la loi sur les organisations d'utilité publique (Public Benefits Organizations Act – votée en janvier 2013, mais dont les décrets d'application n'étaient pas encore en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport) interdit aux ONG de mener des campagnes à caractère politique³⁰. Au Mozambique, le décret n° 55/98 interdit aux organisations impliquées dans l'aide d'urgence, dans la réhabilitation et dans le développement de s'impliquer dans quelque activité politique que ce soit. La loi angolaise interdit aux ONG de prendre part « aux activités des organes de l'Etat et aux processus électoraux » et leur interdit également « d'influencer la politique nationale au niveau du gouvernement ou du parlement »³¹. Au Swaziland, les associations ne

peuvent prendre part à des activités en lien avec les politiques publiques³² ; et les associations ayant pris le risque d'agir dans ces domaines se sont trouvées confrontées à une très grande hostilité et à une résistance considérable de la part de l'Etat³³.

43. Dans de nombreux Etats africains, les ONG doivent obtenir une autorisation ou une approbation préalable à la conduite de leurs activités et au développement de leurs programmes. Ces mesures ont été utilisées comme prétexte pour limiter le financement indépendant et pour diriger l'aide via des programmes soutenus ou mis en place par les gouvernements. En Tanzanie par exemple, l'organe de régulation des ONG a pour mission de « faciliter et de coordonner les activités des organisations non gouvernementales » et de « fournir aux ONG des directives de politique publique en vue d'harmoniser leurs activités à la lumière du plan de développement national »³⁴.

29 Loi sur les associations de 1901, Art 3.

30 Loi PBO, Section 66(3).

31 Loi angolaise sur les associations (14/91 du 11 mai 1991), Article 8 (voir : USAID NGOSI 2009 : Angola, p.41, disponible en anglais sur : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADW488.pdf). En 2007, le directeur de l'Unité technique du gouvernement angolais pour la coordination de l'aide humanitaire (UTCAH) a annoncé lors d'une réunion avec des ONG nationales et internationales que le gouvernement mettrait rapidement un terme aux activités des ONG dont les opinions étaient contraires aux intérêts de la population ou du gouvernement. Quatre organisations importantes de défense des droits de l'Homme, l'Associação Justiça, Paz e Democracia, Mãos

Livres, la section angolaise de l'Open Society Initiative of Southern Africa, et l'Open Society Foundation, ainsi que l'organisation de défense du droit au logement SOS-Habitat ont été accusées d'inciter la population à des réactions violentes contre les institutions et autorités gouvernementales, et le gouvernement les a menacées d'interdiction.

32 Voir Deane Stuart (2009), « Chapter 12: Swaziland », dans Denis Kadima and Susan Booysen (eds), *Compendium of Elections in Southern Africa 1989-2009: 20 Years of Multiparty Democracy*, EISA, Johannesburg, pp. 475-477. Disponible en anglais sur : <http://www.eisa.org.za/WEP/swacso.htm>.

33 Swaziland : « NGOs want law to provide operational guidelines » (rapport en anglais). Disponible sur : <http://reliefweb.int/report/swaziland/swaziland-ngos-want-law-provide-operational-guidelines>

34 Loi de 2002 sur les organisations non gouvernementales, sections 7 (1)(c) et 7 (1)(i)

44. Dans certains cas, notamment au Soudan et en Ethiopie, la liste des « activités autorisées » pour les associations est expressément réduite pour les associations recevant des financements d'origine étrangère. L'Ethiopie est le pays dans lequel les lois sur les ONG sont parmi les plus restrictives et les plus controversées au monde. Depuis 2009, la loi prévoyant l'enregistrement et la réglementation des sociétés et organisations caritatives interdit aux ONG financées à plus de 10 % par des fonds d'origine étrangère de travailler sur toute une série de domaines. Dans les faits, toutes les activités d'observation et de défense des droits de l'homme ont été interdites, ce qui a eu un effet dévastateur sur la société civile au sens large. Au Soudan, les organisations de la société civile ne peuvent obtenir de financement étranger que pour financer leurs activités humanitaires (et doivent dans tous les cas obtenir l'autorisation du gouvernement).

45. Certains Etats africains imposent des restrictions légales ou de fait aux associations qui travaillent sur des thématiques en lien avec l'identité et l'orientation sexuelle. Au Mozambique et au Cameroun, des associations LGBTI n'ont pas eu le droit de s'enregistrer. En Ouganda, la loi anti-homosexualité, largement critiquée mais votée en 2014, prévoit des sanctions pénales pour les associations travaillant dans ces domaines³⁵.

Recommandations :

46. Les restrictions imposées par les Etats sur les activités des associations doivent être clairement définies par la loi et être conformes au droit international des droits de l'homme. La conformité au principe de légalité implique que toute restriction ne soit pas excessivement large ou vague.

47. Les restrictions sur les activités des associations de la société civile considérées comme acceptables incluent l'interdiction de participer à des activités à but lucratif (ce qui exclut les activités de recherche de financement visant à soutenir les activités à but non lucratif de l'association), l'interdiction de participer à des activités antidémocratiques, l'interdiction de se livrer à des activités incitant à la haine ou visant à la création d'un groupe armé. Toutes ces restrictions doivent être interprétées de manière stricte et ne doivent pas être utilisées à mauvais escient.

48. Les Etats ne doivent pas imposer de restrictions générales aux activités des associations. Les associations doivent être expressément autorisées à traiter, entre autres, des sujets portant sur la politique, les politiques publiques et les droits de l'homme, ainsi qu'à mener des activités de recherche de fonds.

49. La réception de financements d'origine étrangère ne doit en aucun cas empêcher une association de travailler sur toute question qui relève de ses activités légitimes.

50. Les associations ne doivent pas être contraintes d'entreprendre certaines activités spécifiques.

35 Loi contre l'homosexualité de 2014, section 13(2).

Organes de supervision

51. Le droit à la liberté d'association vise notamment à garantir l'existence d'une société civile forte, agissant dans un espace distinct de celui des partis politiques et de la gouvernance de l'Etat. Ainsi, l'enregistrement et la supervision des associations doivent être régies par des organismes apolitiques, qui prennent leurs décisions sur la base de critères objectifs et dénuées de motivations politiques. De plus, les autorités en charge de la sécurité et des renseignements ne doivent pas jouer de rôle particulier dans la supervision des associations. S'il est naturel que ces services analysent les activités d'une association dans le cadre de leurs mandats généraux de lutte contre les activités criminelles, le fait de confier à ces services une mission spécifique de supervision des organisations de la société civile est invariablement le signe que les autorités considèrent en pratique ces organisations, ainsi que leurs employés, comme une menace devant être gérée et contrôlée.

52. Malheureusement, dans la pratique, de nombreux pays violent ce principe et confient un rôle de supervision des associations à des organes et acteurs politiques ou à des services de sécurité. Si à la date de rédaction du présent rapport, l'Egypte était encore régie par la loi de 2002, plusieurs projets de loi sur les associations ont été débattus au cours de l'année 2013 et une nouvelle loi devrait être votée bientôt. Certains de ces projets de loi visaient entre autres à formaliser le rôle des forces politiques et des organes surveillance en matière de supervision des associations. Les propositions incluent la création d'une agence, composée en partie de ministres du gouvernement et en partie d'officiers chargés de la sécurité,

chargée de la surveillance de certains sujets relatifs aux associations. Si la loi actuellement en vigueur n'intègre pas de telles dispositions, il est de notoriété publique que les décisions des organes concernés sont influencées par des motifs politiques et que les agences de sécurité jouent un rôle majeur dans la surveillance excessive de la société civile.

Recommandation :

53. Tout ce qui concerne les associations doit être déterminé par une agence administrative impartiale et apolitique, conformément aux critères définis par la loi ; les pouvoirs discrétionnaires de cette agence administrative doivent être clairement limités.

Pouvoirs de supervision

54. Les associations ont besoin, et doivent avoir le droit de disposer, d'un degré nécessaire de confidentialité et de liberté de fonctionnement. Si un équilibre doit être trouvé entre transparence et confidentialité, les associations ne doivent pas avoir à subir une supervision excessive de leurs structures et activités internes de la part de l'Etat. Dans de nombreux pays africains, les pouvoirs de l'Etat en matière de supervision des associations sont beaucoup plus larges et beaucoup plus intrusifs que ceux dont il dispose pour superviser les entreprises.

55. Au Zimbabwe, les pouvoirs de supervision de l'Etat sont à la fois disproportionnés et totalement évidentes. Le ministre des Services publics nomme les membres du Conseil des organisations privées à but non lucratif, dont quatre doivent être nommés par le gouvernement³⁶. Le Conseil dispose de pouvoirs étendus et peut notamment déterminer les politiques salariales des associations et suspendre certains de leurs employés. La loi sur l'interception des communications donne au gouvernement le pouvoir d'intercepter les courriers, les communications téléphoniques et les e-mails des associations sans décision de justice³⁷.

56. De nombreux pays exigent des associations qu'elles rendent publiques les informations sur leurs sources de financement ainsi que toutes les informations sur leurs principaux salariés. S'il est légitime d'exiger

des associations qu'elles respectent les lois et normes de transparence et qu'elles se soumettent à une supervision proportionnée, les Etats doivent s'assurer que de telles exigences ne leur soient imposées qu'en cas de nécessité et dans un but légitime.

57. Au Kenya, la proposition de loi sur les organisations d'utilité publique proposée en janvier 2013 vise à encourager de manière ostensible la transparence dans le secteur associatif. La loi imposerait aux associations de publier leurs comptes et de divulguer différentes informations personnelles sur leurs dirigeants, y compris leur adresse personnelle.

58. En Ethiopie, l'Agence sur les sociétés et organisations caritatives (Charities and Societies Agency – CSA), qui dépend du gouvernement fédéral, a été instituée dans la foulée de la loi sur les sociétés et organisations caritatives de 2009. Elle a pour objectif affiché d'encourager les organisations caritatives et les associations à « se développer et à atteindre leurs objectifs dans le respect de la loi » et de s'assurer qu'elles opèrent dans le respect de la loi (621/2009, art. 5 (1) (3)). La CSA peut imposer aux organisations de lui soumettre toute information ou tout document en leur possession (art. 85), et a le pouvoir d'approuver les activités lucratives (art. 103 (1)) et de contrôler le financement et la comptabilité (621/2009, art 77 (1)). Ces exigences vont bien au-delà de la réglementation et se traduisent par une forme intrusive et institutionnalisée de supervision et de contrôle étatique.

59. En Tunisie, les associations ont l'obligation de publier dans les médias et d'informer le gouvernement de toutes sources de financement

36 Loi PBO de 2013, Section 35.

37 Loi de 2007 sur l'interception des communications, partie III, « demande d'interception légale de communications ».

étrangères³⁸. S'il est raisonnable d'exiger des associations qu'elles soient transparentes et qu'elles adoptent des procédures comptables appropriées, les dispositions de l'article 41 sont indûment complexes et peuvent décourager certaines associations et les empêcher de recevoir les financements nécessaires à la conduite de leurs activités. Ces dispositions devraient être abrogées dans la mesure où la loi tunisienne prévoit par ailleurs des procédures adaptées pour assurer une régulation financière appropriée.

60. En Egypte, les récentes propositions de loi sur les associations envisagent que des agents du gouvernement puissent à tout moment pénétrer dans les locaux des associations et inspecter leurs documents.

61. En République démocratique du Congo, les ONG ont l'obligation « d'informer le ministère du Plan de leurs activités de développement, de leurs projets de mise en œuvre et des ressources financières qu'elles ont recueilli afin de mener à bien leurs activités »³⁹. Elles doivent soumettre aux ministres de la Justice et des Finances toute information sur l'obtention et l'utilisation de tout financement, dans un délai de 3 mois suivant l'obtention ou l'utilisation de ces financements⁴⁰. Cette disposition entend permettre à l'Etat de contrôler les sources de financement étranger, et ce dans le but de limiter les financements de la part d'entités perçues comme des ennemis de l'Etat.

38 Décret 88 de 2011, Art. 41

39 République démocratique du Congo, dispositions générales applicables aux organisations à but non lucratif et loi sur les organisations caritatives n° 004/2001 de juillet 2001, Art. 44.

40 Ibid, Art. 15.

62. En Zambie⁴¹, les ONG doivent soumettre des rapports annuels ainsi que des informations sur leurs activités, leurs sources de financement et le patrimoine personnel de leurs dirigeants. Des sanctions pénales et civiles sont prévues en cas de non-présentation de ces rapports. S'il est raisonnable de demander aux associations de faire rapport sur leurs activités, les sanctions pénales pour non-présentation de rapport sont excessives.

63. En Algérie, les associations ont non seulement l'obligation d'informer les autorités publiques des changements intervenant au niveau de leurs statuts ou de leur structure d'administration sous 30 jours⁴², mais également de transmettre aux autorités un exemplaire du procès-verbal de leur Assemblée générale.⁴³ Cette exigence met à mal le principe de confidentialité et d'indépendance dont les associations ont besoin pour pouvoir fonctionner correctement.

Recommandations :

64. Les autorités ne doivent pas disposer de pouvoirs excessifs de supervision des associations – par exemple, les associations ne doivent pas être obligées de transmettre des informations personnelles excessives sur leurs membres ou leurs dirigeants.

65. Les exigences en matière de présentation de rapports ne doivent pas être trop contraignantes. Il est généralement légitime

41 Voir « Zambia: NGOs fear Law will hobble their activities » (en anglais, IRIN, 26 août 2009, <http://www.irinnews.org/Report/85860/ZAMBIA-NGOs-fear-law-will-hobble-their-activities>)

42 Loi n° 12-06 de 2012, Art. 18.

43 Loi n° 12-06 de 2012, Art. 19.

d'exiger des associations qu'elles soumettent un rapport annuel mais les associations ne doivent pas avoir l'obligation de dresser un rapport pour chaque projet qu'elles mènent ou pour chaque financement qu'elles perçoivent. Les obligations de présenter des rapports préalables sont particulièrement inappropriées.

Organisation interne

66. Les associations doivent pouvoir déterminer librement leur propre structure interne ainsi que leurs propres règles de prise de décision, à condition que celles-ci ne soient pas abusives. Dans certains pays, les autorités tentent toutefois de violer cette liberté en imposant de manière excessivement détaillée les modes d'organisation et de fonctionnement des associations. C'est notamment le cas en Egypte, où la loi impose de manière très détaillée le mode de fonctionnement et la composition de l'assemblée générale⁴⁴ et du comité exécutif de l'association.⁴⁵

Recommandation :

67. La loi ou la réglementation ne doit pas dicter l'organisation interne des associations, qui doit être du ressort des associations elles-mêmes.

44 Loi n° 88 de 2002, Art. 24-31.

45 Loi n° 88 de 2002, Art. 32-40.

Réglementations financières et procédures de surveillance

68. Le financement est évidemment un droit et un besoin fondamental des associations. Cependant, il est de plus en plus utilisé par les gouvernements pour contrôler les activités des associations, quand ce n'est pas leur existence même. À travers tout le continent, une tendance de plus en plus marquée des Etats consistant à recourir à diverses formes de restrictions en matière de financement afin de subvertir le rôle essentiel de la société civile est ainsi constatée.

69. Tout Etat est légitimement fondé à lutter contre les activités qui menacent la sécurité nationale ou qui sont contraires à l'intérêt public. Néanmoins, ces principes sont de plus en plus souvent utilisés comme prétexte pour limiter l'accès des organisations de la société civile et des ONG aux financements d'origine étrangère, alors même que ces financements sont légaux et nécessaires. Compte tenu de l'ampleur du problème, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association a consacré son rapport de 2013 à cette question⁴⁶. Il note qu'« au cours des dernières années, la protection de la souveraineté de l'État contre l'ingérence extérieure a été de plus en plus souvent invoquée pour restreindre le financement par des sources étrangères ou lancer des campagnes de diffamation contre ceux qui reçoivent des fonds de sources étrangères » (paragraphe 27). Il note par ailleurs que dans un grand nombre de cas « la protection de la souveraineté des Etats n'est qu'un prétexte fallacieux qui ne répond

pas aux critères d'une société démocratique » (paragraphe 32).

70. Comme nous l'avons indiqué plus haut dans le présent rapport, l'Ethiopie impose les restrictions parmi les plus sévères en matière de financement des associations⁴⁷. La loi sur les sociétés et organisations caritatives (N° 621/2009) a eu un impact dévastateur sur la capacité des individus à créer et à faire fonctionner des associations de manière efficace, et a suscité les plus vives inquiétudes de la part de plusieurs organes de traités des Nations Unies⁴⁸. En effet, cette loi interdit à toute « association resident », définit comme toute ONG recevant plus de 10 % de son financement de la part de sources étrangères, de mener à bien de nombreuses activités de défense des droits de l'homme, notamment dans les domaines des droits des femmes et des enfants, des personnes handicapées, des questions ethniques, de la résolution de conflits, de la gouvernance et de la démocratisation. La loi interdit non seulement aux associations travaillant dans le domaine de la défense des droits de l'homme de percevoir plus de 10 % de leur financement auprès de sources étrangères, mais elle leur impose également d'affecter 70 % de leurs ressources à leurs programmes et de ne pas allouer plus de 30 % de leurs ressources à leurs coûts administratifs, une notion définie de manière très large.

71. Dans un pays où 95 % des ONG locales percevaient plus de 10 % de leur financement de la part de sources étrangères en 2009, et où les sources de financement locales sont quasiment inexistantes, cette législation

46 Sur cette question, voir également le Rapport annuel 2014 de l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, « Violations du droit des ONG au financement : du harcèlement à la criminalisation », mars 2013.

47 Para.28

48 CAT/C/ETH/CO/1, para. 34; CCPR/C/ETH/CO/1, para.25.

doublement restrictive a eu un impact direct sur la capacité des ONG locales de défense des droits de l'homme à mener à bien leurs activités. De nombreuses ONG ont dû abandonner leurs activités en raison de leur « suspension » par le gouvernement. D'autres ont été contraintes d'agir depuis l'étranger, et il leur est donc pratiquement impossible de mener des actions indépendantes et efficaces d'observation de la situation des droits de l'homme. De plus, plusieurs ONG ont vu leurs fonds bloqués par l'Agence sur les sociétés et organisations caritatives (CSA), parmi lesquelles le Conseil des droits de l'homme (Human Rights Council - HRCO), première organisation indépendante de la société civile Ethiopienne mandatée pour observer et informer sur la situation des droits de l'homme dans le pays. Le HRCO a été contraint de fermer neuf de ses douze bureaux locaux en décembre 2009, et son bureau de Nekemte a dû fermer en 2011 par manque de moyens financiers. La CSA a décidé de geler les financements étrangers du HRCO alors même que ce soutien financier avait été autorisé avant l'entrée en vigueur de la loi n° 621/2009, et alors même que certains fonds ne provenaient pas de sources étrangères. En février 2011, la CSA a rejeté un appel formé par le HRCO, arguant à tort que l'ONG n'avait pas fourni les documents attestant de l'origine nationale de certains fonds, et ce malgré le fait que le HRCO avait transmis des extraits pertinents de ses 18 derniers rapports annuels audités. Le 19 octobre 2012, la Cour suprême du pays a rejeté l'appel du HRCO.

72. L'exemple de l'Ethiopie est de plus en plus pertinent, à l'heure où de nombreux pays africains débattent ou adoptent des lois et réglementations similaires. Fin 2013, le projet de loi sur les amendements divers (Miscellaneous Amendments Bill), qui a été

rejetée par le Parlement du Kenya, visait à empêcher les associations de recevoir plus de 15 % de leur financement de la part de sources étrangères.

73. En Egypte, selon la loi sur les associations de 2002, les autorités ont le pouvoir d'approuver tous les financements des associations, qu'ils soient d'origine nationale ou étrangère⁴⁹. Dans la pratique, il est fréquent que les autorités refusent d'approuver les financements des associations. Les autorités ont par exemple refusé d'approuver les financements octroyés à la New Woman Foundation, ce qui a contraint l'association à réduire son personnel et à annuler une grande partie de ses activités⁵⁰.

74. Des tendances similaires sont observées à travers tout le continent. Au Maroc⁵¹, les financements étrangers doivent être déclarés au gouvernement ; en Libye⁵² et au Soudan⁵³, tous les financements doivent être déclarés aux autorités. En Algérie, l'accès aux financements est limité⁵⁴. Au Zimbabwe, s'il n'existe pas de

49 Loi n° 84 de 2002, Art. 17.

50 CIHRS, « The Forum of Independent Human Rights NGOs Condemns Increasing Restrictions on Civil Society, Warns of Draft Legislation to Paralyze NGOs in Egypt » disponible en anglais sur : <http://www.cihrs.org/?p=6090&lang=en>.

51 Décret-loi No. 1-58-378 de 1958, Art. 32bis.

52 Projet de loi de 2012 sur les associations, Art12. Les associations doivent publier par écrit ou en ligne les financements qu'elles reçoivent de sources étrangères dans un délai d'un mois à compter de la réception desdits financements. Les associations doivent également soumettre un rapport au gouvernement dans un délai de deux semaines à compter de la réception de tout financement, que celui-ci soit de source nationale ou étrangère.

53 Loi de 2006 sur les activités (des organisations) non-lucratives et humanitaires, Art. 7.

54 La loi n° 12-06 sur les associations, adoptée en janvier 2012, contient de nombreuses restrictions, notamment en matière de recherche, de collecte et

régime général d'interdiction pour les ONG de recevoir des fonds de l'étranger, les associations œuvrant dans le domaine de l'éducation électorale doivent obtenir l'aval de la Commission électorale du Zimbabwe et publier leurs sources de financement. Au Cameroun, seules les associations reconnues d'utilité publique peuvent recevoir des donations privées⁵⁵.

Recommandations :

75. Les régimes juridiques des Etats doivent reconnaître le droit pour les associations de rechercher et de recevoir des financements. Cela inclut le droit de rechercher et de percevoir des financements de la part de leur propre gouvernement, de gouvernements étrangers, d'organisations internationales et d'autres entités, dans le cadre de la coopération internationale à laquelle a droit la société civile, au même titre que les gouvernements⁵⁶.

76. Toute restriction au financement doit être conforme aux normes juridiques internationales, être imposée pour des raisons légitimes et être clairement codifiée par la loi.

77. Les rapports annuels sont un moyen d'utilisation de financements étrangers. Elle interdit à « toutes les associations de recevoir des financements de la part de légations et d'organisations non gouvernementales étrangères » (article 30), sauf en cas de « relations de coopération dûment établies avec des associations étrangères et [des ONG internationales] » autorisées par les autorités concernées ou d'« accord express de l'autorité concernée ». Les articles 40 et 43 prévoient que tout financement de « légations étrangères » obtenu en violation de l'article 30 peut conduire à la suspension ou à la dissolution de l'ONG par le tribunal administratif. Les ONG craignent une interprétation arbitraire de cette loi par les autorités. En outre, le caractère vague de ses dispositions conjugué à l'impossibilité pour la plupart des ONG de s'enregistrer restreignent sérieusement leur capacité à se financer et à bénéficier de financements étrangers.

55 Loi n° 90/053 de 1990, Art. 11.

56 A/HRC/20/27 (2012), para.34.

adapté permettant d'assurer la transparence et la responsabilité des associations. Des audits peuvent être nécessaires pour des associations dont le budget excède un certain seuil ; de tels audits doivent être adaptés en termes de portée et de fréquence à la nature de l'organisation, et ne doivent pas être excessivement bureaucratiques ou viser à entraver le fonctionnement de l'association. La loi ne doit pas exiger des associations qu'elles rendent publiques leurs sources de financement autrement que par la publication de ces rapports annuels.

Systèmes de soutien public

78. Outre l'attribution d'une existence légale et d'avantages fiscaux, un Etat peut encourager l'existence d'organisations de la société civile par le biais de systèmes de soutien public. De nombreux pays africains reconnaissent aux associations la possibilité d'obtenir le statut d'« association d'intérêt public » et par conséquent de recevoir certaines subventions publiques et d'autres avantages, bien que les règles et les effets d'une telle désignation diffèrent d'un pays à l'autre.

79. Siconférer des avantages supplémentaires comme un financement public aux associations d'intérêt public est généralement positif, ces systèmes peuvent être utilisés d'une manière négative s'ils servent à distribuer des fonds et des avantages d'une manière discrétionnaire, partisane, à des organisations favorisées par les autorités et à refuser ce statut aux organisations qui s'y opposent. En outre, il convient de s'assurer que le financement public ne porte pas atteinte à l'indépendance des associations, ni ne viole indûment leur discrétion quant à la manière dont elles opèrent.

80. Malheureusement, la législation et la pratique de nombreux pays africains sur les associations d'intérêt public et sur les financements publics contreviennent à ces principes.

81. En Egypte, la loi de 2002 accorde au Président le pouvoir d'attribuer, à la demande de l'association concernée, et de retirer, à sa discrétion, le statut d'intérêt public aux associations, ainsi que de déterminer les privilèges dont elles bénéficient sur la base de

ce statut⁵⁷. La loi habilite le ministre des Affaires sociales à fusionner essentiellement le travail des associations d'intérêt public avec celui du gouvernement, à faire cesser toutes les activités qui leur sont assignées, à retirer leurs projets ou à remplacer leurs directions⁵⁸. Des projets de loi plus récents ont poursuivi cette tradition en maintenant une discrétion excessive dans l'attribution du statut d'intérêt public et en envisageant des relations exagérément étroites entre les associations d'intérêt public et le gouvernement. La liberté d'association est violée sur ces deux plans, étant donné que l'autonomie et l'indépendance de l'espace de la société civile ainsi que son fonctionnement ne sont pas respectés.

82. Au Mozambique, les associations peuvent demander une « déclaration d'intérêt public » si elles poursuivent un but d'intérêt général et coopèrent avec le gouvernement pour fournir des services. Cependant, leur désignation en tant que telle est soumise à la discrétion des autorités. Ceci est particulièrement préjudiciable, puisqu'une désignation en tant qu'association d'intérêt public est généralement nécessaire pour bénéficier de l'exemption de taxes⁵⁹. En outre, même s'il existe des procédures permettant d'obtenir des exonérations fiscales supplémentaires et d'autres avantages pour les associations en vertu de la loi, la plupart d'entre elles ne parvient pas à utiliser ces possibilités du fait d'un manque d'informations. Alors que le gouvernement a distribué des financements aux associations par l'intermédiaire de fonds de développement

57 Loi No. 84 de 2002, Arts. 49-50.

58 Ibid, Arts. 51-53.

59 Il est également possible d'obtenir une exemption de TVA sur demande formelle, mais cela ne fait qu'amplifier le problème de la discrétion des décisions.

local, un manque de transparence et d'équité dans les critères d'attributions de ces fonds a perduré, en dépit de suggestions de la société civile quant à la façon d'améliorer la procédure et les critères utilisés.

83. Au Togo, les associations peuvent demander le statut d'intérêt public après trois ans de fonctionnement⁶⁰. Cependant, il n'est pas évident que ce délai de trois ans soit bien raisonnable.

Recommandation :

84. Le soutien public aux associations est positif. Une attention particulière doit toutefois être portée pour s'assurer que ce soutien soit distribué de manière non partisane, et que leur attribution n'est pas utilisée comme outil permettant à l'Etat d'influencer indument la société civile.

Adhésion, fédérations et associations parrainées par le gouvernement

85. Le droit à la liberté d'association repose fondamentalement sur l'idée que les gouvernements devraient se distancier de la sphère dévolue aux organisations de la société civile. S'ils doivent garantir des conditions propices et positives, les gouvernements ne devraient pas profiter de cet attribut pour créer des associations ou pour exiger la formation de certains types d'associations, car cela violerait alors l'essence même de la liberté d'association en la remplaçant par le diktat du gouvernement. De même, les gouvernements ne peuvent exiger qu'un individu rejoigne une association, puisque le droit à la liberté d'association implique tout aussi fortement le droit de ne pas s'associer que le droit d'adhérer à une association⁶¹.

86. Certains pays ont donné un exemple positif en progressant vers une reconnaissance de ces principes. La Constitution kényane de 2010 prévoit explicitement, par exemple, qu'« une personne ne doit être contrainte d'adhérer à une association d'aucune sorte » (Sec. 36 (2)). Au Togo, la société civile est libre de créer des réseaux de coordination sur ce qu'elle juge important et de tels réseaux ont en effet été formés pour travailler sur des

61 Il convient de souligner à nouveau ici que les associations professionnelles sont à distinguer de la société civile en général, et qu'il peut être raisonnable dans certains cas d'exiger l'adhésion à une association professionnelle donnée, ou toute autre forme d'autorisation, pour agir dans le cadre d'une certaine profession. Cela ne doit cependant en aucun cas être exigé pour toutes les associations professionnelles. Le journalisme, par exemple, ne doit pas être réglementé par ce type de réglementation. La question de la réglementation dans ce domaine pourrait faire l'objet d'une étude séparée.

60 Loi de 1901 sur les associations, Art. 10.

questions telles que l'environnement, les droits des femmes, la transparence économique et d'autres questions.

87. Cependant, d'autres pays affichent une tendance inverse. La loi égyptienne actuelle crée une fédération nationale d'associations et définit ses attributions⁶². Les projets de loi récents n'ont pas remis en cause ce système. Ceux-ci prévoient en effet la création d'associations régionales exclusives au niveau national. L'Etat doit pourtant s'abstenir d'intervenir dans l'espace accordée à la société civile ; la création d'associations régionales et nationales devrait en effet être un sujet permettant aux associations nationales de déterminer dans quelle configuration elles souhaitent se regrouper. En pratique, la création de ces associations par la loi semble être une tentative de l'Etat de se doter d'un outil supplémentaire permettant d'exercer une influence sur la société civile.

88. En revanche, l'Etat peut prendre les mesures positives pour faire en sorte que la société civile soit consultée ou impliquée sur les questions de gouvernance dans certains secteurs. Lorsque ces mesures ne constituent pas une ingérence dans la liberté de la société civile, elles sont positives. Par ailleurs, les organisations de la société civile ne doivent pas être restreintes à la consultation dans un seul domaine avec le gouvernement.

89. Des dispositions prévoyant la consultation de la société civile par le biais d'organisations de coordination existent par exemple au Ghana. Le Ghana est l'un des rares pays africains à bénéficier de dispositions constitutionnelles qui visent à institutionnaliser des voies de communication

et de coopération entre la société civile et plusieurs organes de l'Etat. La loi prévoit la représentation obligatoire des associations de la société civile au sein de plusieurs organes de l'Etat (dont les règles du Comité de la Cour, la Commission nationale des médias, le Conseil de politique, les Comités régionaux de police et le Conseil d'administration pénitentiaire). D'une manière générale, « [l]e gouvernement est... venu à considérer les ONG comme des acteurs importants du développement rural et a exprimé la volonté de développer des projets de collaboration. Les ONG sont considérées comme des acteurs importants dans la mise en œuvre d'initiatives de développement rural au vu de leur expertise en matière d'organisation communautaire »⁶³.

90. Les gouvernements interfèrent également dans l'espace de la société civile par la création d'organisations communément appelé GONGO, c'est-à-dire des ONG organisées par le gouvernement. Les GONGO peuvent être des organisations créées par les autorités gouvernantes, ou qui servent autrement directement leurs intérêts tout en adoptant la forme d'organisations de la société civile. Le Mouvement des femmes du 31 décembre formé par le Président Rawlings et son épouse en 1982 pour soutenir la « révolution » au Ghana est un exemple d'organisation de ce type. Outre d'interférer dans l'espace de la société civile, les gouvernements, en particulier les régimes non démocratiques qui sont au pouvoir depuis de longues périodes, utilisent souvent les GONGO pour tenter de restreindre la liberté des associations, ainsi que pour

62 Loi n° 84 de 2002, Art.69-70.

63 Denkabe, A., « An Overview of the Non-Governmental Sector in Ghana » (en anglais), Drah, F.K., et Oquaye, M., Civil Society in Ghana, (FES, Accra, 1996), p.156.

contrôler l'action des associations dans les espaces internationaux dévolues à la société civile, notamment à l'occasion des forums relatifs aux droits de l'homme.

Recommandations :

91. Les individus ne doivent pas être tenus d'adhérer à des associations et doivent toujours être libres de les quitter.

92. L'Etat ne doit pas stipuler par la loi l'existence de fédérations d'associations régionales ou nationales particulières ou exclusives. La nécessité de créer ou non des fédérations doit être déterminée librement par les acteurs de la société civile.

93. La loi doit permettre et faciliter la consultation de la société civile par les autorités, notamment par le biais d'organisations de coordination. Ces organisations, lorsqu'elles sont librement et dûment formées, peuvent également être utilisées pour adopter, promulguer et faire appliquer des principes et normes de conduite et de gestion pour les associations⁶⁴. Les associations doivent être en mesure de rejoindre autant d'organisations de ce type qu'elles le souhaitent lorsqu'elles peuvent y contribuer de manière constructive.

94. Les gouvernements doivent respecter l'indépendance de la société civile au niveau national et international.

Fédération et coopération

95. Bien entendu, le droit à la liberté d'association ne s'arrête pas aux frontières d'une association particulière. Le droit accorde plutôt aux associations et à leurs membres la possibilité de coopérer, aussi formellement ou informellement qu'ils le souhaitent et le jugent utile, pour traiter de questions particulières auxquelles ils sont confrontés. En l'espèce, la situation devrait être analogue à celle du droit des individus à former des associations – les associations devraient toujours être libres de collaborer de manière informelle, et être capables de former des fédérations dotées d'un statut légal par les mêmes procédures que celles qui permettent à une association d'obtenir ce statut légal (la différence étant que ce sont des personnes morales, et non des personnes physiques, qui notifient l'enregistrement de la fédération).

96. Malheureusement, de nombreux pays africains tentent de limiter cette coopération entre associations, soit en limitant toute forme de travail en commun, particulièrement la coopération entre organisations nationales et internationales, soit en demandant une autorisation discrétionnaire spéciale du gouvernement pour former un réseau officiel, ou une structure similaire. En Egypte par exemple, début 2013, l'Organisation égyptienne des droits de l'homme a reçu un avertissement du ministère de la Sécurité et des Affaires sociales, qui affirmait qu'aucune entité « locale » n'était autorisée à s'engager avec des « entités internationales » sans l'autorisation des « organes de sécurité », sur instruction du Premier ministre⁶⁵. De récents projets de lois

64 Open Society Institute, lignes directrices relatives aux lois affectant des organisations civiques (en anglais), Londres, 2004, p. 96.

65 CIHRS, « Egyptian Rights Defenders at UN: Human Rights Crisis in Egypt Must Be Addressed »,

égyptiens ont suggéré des exigences allant de la nécessité pour les associations d'informer le gouvernement même en cas de collaboration brève et informelle avec une association étrangère, à l'exigence d'obtenir un statut officiel pour n'importe quel réseau. Le droit algérien exige actuellement l'approbation du ministère de l'Intérieur pour la création, par les associations, de réseaux avec des associations étrangères ; ainsi que l'approbation des autorités pour toute forme de coopération⁶⁶.

Recommandation :

97. Les Etats doivent permettre la libre création et le libre fonctionnement de réseaux informels d'associations et la coopération entre associations, tant nationales qu'internationales. Les associations doivent être libres de créer des fédérations formelles via une procédure sensiblement équivalente à celle par laquelle les individus créent des associations formelles.

Associations étrangères et internationales

98. La société civile est aujourd'hui de plus en plus globalisée et interconnectée. La communication et la coopération informelles, ainsi que des partenariats officiels entre associations nationales et internationales sont au cœur de l'application du droit à la liberté d'association. Les ONG régionales et internationales, parties intégrantes de la société civile mondiale, doivent bénéficier des mêmes droits et protections que tous les autres types d'associations.

99. Un certain nombre de pays africains imposent des restrictions lourdes et disproportionnées à l'enregistrement et au fonctionnement des associations étrangères. Bien que ces limitations soient parfois codifiées dans la loi, de nombreux Etats appliquent des restrictions de fait aux associations étrangères par le biais de procédures d'enregistrement et de renouvellement complexes, longues et délibérément bureaucratiques.

100. En Ethiopie, la loi sur les sociétés et organisations caritatives de 2009 interdit effectivement à toutes les associations internationales d'avoir une présence significative dans le pays. Les ONG étrangères, définies de manière délibérément large pour englober les organisations nationales qui reçoivent plus de 10 % de financement étranger, sont de fait empêchées d'exercer toute activité de défense des droits de l'homme.

101. En Egypte, les associations étrangères doivent demander et obtenir leur autorisation de fonctionnement auprès du ministère des Affaires étrangères. Les associations étrangères sont tenues de fournir des informations

disponible en anglais sur : <http://www.cihrs.org/?p=6172&lang=en>.

66 Loi de 2012, Arts. 22 et 23.

détaillées et intrusives sur le financement de leurs projets. Les récents projets de loi actuellement en discussion sont tout aussi restrictifs dans ce domaine⁶⁷.

102. Au Togo, la loi ne traite pas des ONG internationales ni régionales. Dans la pratique, elles ne peuvent donc pas obtenir de statut légal.

103. Au Kenya, les exigences imposées aux organisations étrangères pour enregistrer leurs bureaux locaux sont généralement similaires à celles imposées aux organisations locales. Cependant, lors de leur demande d'inscription, les organisations étrangères sont tenues de soumettre un certificat d'immatriculation étrangère, et de verser 22 000 shillings kényans (environ 295 dollars américains) de frais d'inscription.

104. Au Cameroun, les associations étrangères doivent obtenir l'autorisation du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Administration territoriale afin d'entreprendre tout projet⁶⁸.

105. Au Mozambique, l'enregistrement est obligatoire pour les ONG étrangères. Le décret 55/98 régleme à la fois l'enregistrement et les activités des ONG étrangères. Ces dernières doivent s'inscrire auprès du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération et sont tenues de fournir des détails importants sur les projets de leur organisation, leurs effectifs et leurs finances. Les associations étrangères doivent renouveler leur enregistrement tous les deux ans et soumettre des rapports d'activités, des déclarations fiscales ainsi que d'autres documents. Le préambule de la loi

67 Voir décret du ministère des Affaires sociales n° 178/2002.

68 Loi n° 90/053 de 1990, Art. 16(1).

justifie la nécessité de la mise en place d'un cadre légal pour les ONG étrangères en raison de leur rôle complémentaire aux initiatives gouvernementales en matière de réhabilitation et de développement. Il est interdit aux ONG étrangères de conduire ou d'encourager des actions de nature politique.

Recommandations :

106. Une association reconnue selon les lois d'un pays (une « association étrangère ») qui mène, ou a l'intention de mener, des activités, des programmes ou d'utiliser des avoirs dans un autre pays, doit être autorisée à établir un bureau dans cet autre pays. Elle doit être autorisée à bénéficier des mêmes droits, et être soumise aux mêmes obligations légales que les associations locales⁶⁹.

107. Une association établie dans un pays doit être autorisée à bénéficier de dons, transferts ou prêts, en liquide ou en nature, provenant de l'étranger, du moment que toutes les lois généralement applicables en matière de commerce et de douanes sont respectées⁷⁰.

108. Pour les associations internationales, la procédure d'obtention d'un statut légal ne doit pas être plus lourde que celle exigée pour les associations nationales. Une fois le statut légal obtenu, les dispositions qui s'appliquent aux associations internationales doivent être les mêmes que celles qui s'appliquent aux associations nationales.

69 Open Society Institute, lignes directrices relatives aux lois affectant des organisations civiques (en anglais), Londres, 2004, p. 87.

70 Open Society Institute, lignes directrices relatives aux lois affectant des organisations civiques (en anglais), Londres, 2004, p. 89.

Sanctions

109. Dans plusieurs pays africains, la possibilité de sanctions civiles et pénales excessives est un outil à la disposition des autorités étatiques que celles-ci utilisent pour saper le droit à la liberté d'association.

110. D'une manière générale, une association, en tant que personne morale, est seule responsable des activités menées dans ce cadre. De la même façon, les individus sont pour leur part responsables de leurs propres actes. Il est essentiel que cette distinction soit reconnue dans les lois nationales et dans les pratiques des Etats, et qu'en aucun cas la responsabilité ne soit incorrectement imputée d'un acteur à l'autre. En vertu de la législation tunisienne par exemple, les fondateurs individuels, les membres et les employés d'une association, ne sont pas considérés comme personnellement responsables des obligations légales de l'association.

111. Les circonstances où des sanctions pénales, par opposition à des sanctions civiles, s'appliquent aux associations doivent être extrêmement limitées, et ce cas de figure doit être l'exception plutôt que la norme. Les sanctions pénales ne doivent s'appliquer que lorsqu'une infraction pénale reconnue (conformément aux normes internationales) a été commise, puis établie par un tribunal impartial.

112. Dans de nombreux pays africains, des sanctions civiles et pénales excessives sont souvent appliquées aux associations et à leurs membres individuels, pour de prétendues « infractions » qui ne répondent pas aux normes internationales ou régionales des

droits de l'homme. Par exemple, au Zimbabwe, toute personne qui participe à la gestion ou au contrôle d'une organisation à but non lucratif non enregistrée est coupable d'une infraction. Il en va de même, entre autres, en Zambie, en Algérie et en Ouganda.

113. En Egypte, des sanctions importantes et disproportionnées peuvent être appliquées aux associations, y compris des sanctions de dissolution de l'association, pour de prétendues infractions qui sont soit définies de manière large (voire pas définies du tout), soit contraires au droit international. Une association peut être dissoute lorsqu'elle acquiert ou envoie des fonds de l'étranger, viole la loi, l'ordre public ou la morale, s'affilie à une association étrangère ou utilise ses fonds à des fins autres que celles pour lesquelles elle a été établie⁷¹. Le 4 juin 2013, le Tribunal pénal du Caire a condamné 43 employés égyptiens et étrangers de cinq organisations internationales de la société civile à une amende de 1 000 livres égyptiennes et à une peine d'un à cinq ans de prison pour avoir établi et administré des bureaux non enregistrés d'organisations étrangères en Egypte et reçu des fonds de l'étranger⁷².

114. Au Soudan, des sanctions pénales, la confiscation des fonds ou l'expulsion d'étrangers sont autant de sanctions potentielles susceptibles d'être imposées, y compris pour des actions qui ne devraient générer aucune pénalité.

71 Loi n° 84 de 2002, Art. 42. L'article 76 pose également problème, car il établit des sanctions pénales spécifiques pour les délits relatifs aux associations.

72 CIHRS, « 20 Egyptian Organizations in Solidarity with NGO Workers Sentenced to Prison: Politically Motivated Case a Fatal Blow to Freedom of Expression and Association », disponible en anglais sur : <http://www.cihrs.org/?p=6759&lang=en>

115. En Ethiopie, la loi sur la lutte contre le terrorisme de 2009 a été utilisée pour emprisonner des journalistes et des membres de partis d'opposition pour avoir exercé pacifiquement leur liberté d'association. La Commission Africaine a ouvertement exprimé des préoccupations quant aux « restrictions excessives portées à la défense des droits humains »⁷³ en Ethiopie.

116. Au Kenya, l'Etat conserve des pouvoirs étendus et discrétionnaires qui lui permettent d'ordonner des amendes, de suspendre ou d'annuler le certificat d'enregistrement des organisations d'intérêt public⁷⁴. Le caractère discrétionnaire et les conditions d'application vaguement définies de ces sanctions excessives sont une source d'inquiétude considérable et une menace pour l'existence même de nombreuses associations.

117. Dans d'autres pays, les Etats ont utilisé sélectivement des dispositions controversées de leur législation, et notamment dans certains cas des lois non abrogées datant de l'ère coloniale, afin de viser et de dissoudre des associations. Par exemple, les codes pénaux de plusieurs pays punissent la « sédition », un terme extrêmement large et vague, qui a été utilisé pour criminaliser l'opposition aux autorités. Les dispositions qui considèrent comme une infraction la publication de tout document diffamatoire ou insultant envers les autorités gouvernementales de haut rang sont utilisées dans le même sens. Au Rwanda en 2004, dix membres de l'ONG indépendante de défense des droits humains LIPRODHOR ont été contraints à l'exil après la publication d'un rapport controversé du comité parlementaire

responsable des « enquêtes sur l'éventuelle propagation de l'idéologie génocidaire dans le pays ». Le comité parlementaire a également proposé la dissolution de l'association.

Recommandations :

118. Les sanctions pénales sont inappropriées dans une loi concernant les associations.

119. Dans tous les cas, la sanction ne doit s'appliquer qu'à l'entité qui a commis l'infraction, et ne doit pas être imputée incorrectement à l'association ou à ses membres, et inversement.

120. Les sanctions civiles, la suspension ou la dissolution d'une association ne doivent être envisagées qu'en cas d'infractions graves. Dans tous les cas, ces sanctions ne peuvent être prises que par le jugement d'un tribunal, après épuisement de tous les mécanismes d'appel disponibles.

73 Résolution 218 de la CADHP, 2 mai 2012.

74 Loi PBO de 2013, Sections 18 et 19.

Harcèlement par le gouvernement et les tiers

121. Les associations, en particulier celles qui défendent les droits de l'homme, ainsi que leurs membres individuels, sont fréquemment soumis à un harcèlement de la part des Etats, que ce soit de manière punitive ou dans l'intention de perturber leurs activités en cours, ou celles à venir. Par sa nature même, le harcèlement est parfois difficile à reconnaître et à quantifier. Néanmoins, il existe un nombre croissant de cas de jurisprudence devant la Commission Africaine illustrant certaines des tendances les plus répandues, comme les campagnes de diffamation, les interdictions de voyager ciblées, les expulsions, les arrestations arbitraires et la détention.

122. S'agissant du harcèlement de l'Organisation des libertés civiles (Civil Liberties Organisation) par l'Etat nigérian, la Commission Africaine a jugé que « la persécution des membres d'une ONG dédiée au respect des droits de l'homme est une tentative de miner sa capacité de fonctionner à cet effet, [et] constitue une violation des articles 9 et 10 de la CADHP »⁷⁵.

123. Les arrestations et les détentions illégales et arbitraires de membres d'une association sont une tactique étatique fréquemment employée. Dans une affaire concernant le Nigéria⁷⁶, la Commission Africaine a estimé que ce pays avait violé le droit à la liberté d'association suite à l'arrestation arbitraire et à la détention d'un citoyen nigérian en raison de ses activités politiques. Le Soudan avait déjà

été condamné par la Commission pour des pratiques similaires⁷⁷. Dans une affaire intentée contre la Mauritanie⁷⁸, diverses personnes ont été emprisonnées sur la base de la loi, et accusées d'appartenir à des associations criminelles ou secrètes, mais le gouvernement n'a fourni aucune justification ; la Commission a également conclu que la loi en question était trop vague. Dans une affaire concernant le Kenya⁷⁹, la Commission africaine a constaté une violation du droit à la liberté d'association dans le cas d'un chef de file d'un syndicat étudiant ayant été contraint de fuir le pays en raison de ses opinions politiques et de ses activités au sein de ce syndicat.

124. Dans un certain nombre de cas, les membres d'une association ont fait l'objet d'interdictions de voyager à l'étranger dans le but de perturber leurs activités. En août 2011, par exemple, deux membres de la Ligue des Droits de la Personne dans la Région des Grands Lacs (LDGL) ont été empêchés par les autorités rwandaises de quitter le pays et de voyager au Burundi dans le cadre de leur travail. La Commission Africaine avait déjà condamné la Gambie pour avoir empêché des membres de partis politiques de voyager hors du pays⁸⁰.

77 CADHP, 48/90-50/91-52/91-89/93 Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyers' Committee for Human Rights, Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa / Sudan (1999).

78 CADHP, 54/91-61/91-96/93-98/93-164/97_196/97-210/98 Malawi African Association, Amnesty International, Ms Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l'Homme and RADDHO, Collectif des veuves et ayants-Droit, Association mauritanienne des droits de l'Homme / Mauritania (2000).

79 232/99 John D. Ouko / Kenya (2000).

80 147/95-149/96 Sir Dawda K. Jawara / Gambie (2000).

75 CADHP, 225/98 Huri - Laws / Nigeria (2000).

76 CADHP, 205/97 Kazeem Aminu / Nigeria (2000).

125. Des gouvernements, que ce soit publiquement ou par l'intermédiaire de médias contrôlés par l'Etat, orchestrent également des campagnes de diffamation visant à saper et à délégitimer les associations. Cela s'est par exemple produit de manière répétée au Rwanda pendant plusieurs années.

126. En 2011, les autorités égyptiennes, dont les dirigeants du CSFA et les ministres de la coopération internationale, de la justice, de la solidarité sociale et de l'information, ont lancé une campagne de dénigrement contre des organisations de la société civile dans les médias, les accusant de travailler pour des intérêts et des agendas étrangers⁸¹. Plus tard, il a été annoncé que des enquêtes judiciaires avaient été ouvertes contre des centaines d'organisations sur la base d'allégations de haute trahison, et la forte médiatisation à ce sujet a été alimentée par des fuites quotidiennes du comité d'enquête formé par le ministre de la Justice pour examiner les financements étrangers de la société civile⁸².

81 Pour plus d'informations, voir : Essam Al-Deen Mohamed Hassan, « Hamlat Al-Tashheer We Al Tamweel Al-Agnabby, Kera'ae Fi Al-Hagma A'ala Al-Gama'eyyat Al-Ahleyya We Monthamat Al-Mogtama'a Al-Madany », document présenté lors d'une intervention orale sur « Ehanat Al-Qanoun We Hamlet Al-Karaheyya », 19 sept. 2011

82 Pour plus d'informations sur les attaques contre les organisations de défense des droits de l'Homme et de la société civile, voir :

- CIHRS, « The Case Against Foreign NGOs Must be Closed and Responsible Ministers Held Accountable » (en anglais), 11 mars 2012, <<http://www.cihrs.org/?p=1786&lang=en>>.

- Human Rights Watch, « Egypt: Drop Charges in Non-Profit Group Cases » (en anglais), 7 mars 2012, <<http://www.hrw.org/news/2012/03/07/egypt-drop-charges-non-profit-group-cases>>.

- Human Rights Watch, « Egypt: Rights Activists at Risk of Prison » (en anglais), 5 février 2012, <<http://www.hrw.org/news/2012/02/05/egypt-rights-activists-risk-prison>>.

- CIHRS, « Beyond NGOs: The Battle for Egypt – Bahey El-

127. Suite aux élections de 2012, le gouvernement nommé par le parti Liberté et Justice a également participé à cette campagne de dénigrement. Par exemple, le 14 octobre, le ministre de la Sécurité et des Affaires sociales a tenu une conférence de presse au cours de laquelle il a affirmé qu'il avait « refusé d'autoriser certaines organisations de la société civile à recevoir de l'argent de sources étrangères liées à Israël », sans donner les noms des organismes donateurs ni des organisations destinataires de ces fonds. L'objectif manifeste de cette action était de généraliser ces accusations à toutes les organisations de la société civile⁸³.

128. Dans le cadre de cette campagne, 43 employés d'organisations étrangères travaillant en Egypte ont été poursuivis en justice pour diverses accusations liées à leur travail au sein de ces organisations⁸⁴.

129. De plus de s'abstenir de toute interférence avec les associations elles-mêmes, les Etats doivent veiller à ce que les associations soient également protégées de toute interférence de la part d'acteurs non étatiques. S'agissant des

Din Hassan » (en anglais), 7 mars 2012, <<http://www.cihrs.org/?p=1757&lang=en>>.

- CIHRS, « Orchestrated Campaign Against Human Rights Organizations: Facts Absent; the Public Intentionally Misled », 15 février 2012, <<http://www.cihrs.org/?p=1234&lang=en>>.

- Amnesty International, « Egypt: Stop Holding NGOs Hostage » (en anglais), 7 février 2012, <<http://www.amnesty.org/en/news/egypt-stop-holding-ngos-hostage-2012-02-07>>.

- Amnesty International, « Egypt Must End Attacks on Civil Society » (en anglais), 1er mars 2012, <<http://www.amnesty.org/en/news/egypt-must-end-attacks-civil-society-2012-03-01>>.

83 CIHRS, « After President Morsi's First 100 Days: Worrying Indications for the Future of Human Rights; Major Crises Remain Unresolved » (en anglais).

84 Pour plus d'informations, voir la partie sur les « sanctions » plus haut.

droits de l'homme en particulier, la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme de 1998 impose par exemple aux Etats d'adopter des mesures de protection pour les défenseurs des droits de l'homme. Les lois en Tunisie et en Libye sont positives à cet égard, car toutes deux interdisent explicitement aux pouvoirs publics d'entraver les activités d'une association et leur demandent de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les associations contre la mise à mal de leurs droits par des tiers⁸⁵. Il est essentiel que les Etats assurent la mise en place de mécanismes concrets de protection pour les associations, et que ces mécanismes ne portent pas atteinte à leur droit à l'autonomie et à l'indépendance.

Recommandations

130. Les Etats doivent respecter, dans la loi et dans la pratique, le droit des associations à exercer leurs activités sans harcèlement d'aucune sorte.

131. Les Etats doivent protéger les associations contre les interférences de la part de tiers et d'acteurs non-étatiques.

Accès aux voies de recours

132. Le droit à un recours est un droit fondamental. Dans le contexte des associations, l'accès aux tribunaux est particulièrement important afin de : contester toute décision qui les prive de la capacité à former une association ; contester le harcèlement de leur association ou toute autre surveillance ou interférence indues ; ou, contester toute tentative de suspension ou de dissolution de l'association, laquelle doit être suspensive jusqu'à l'épuisement des voies de recours. De plus, en ce qui concerne les décisions de refus d'enregistrement, il est important que les procédures de renvoi devant les tribunaux prévoient des délais de décision rapides. En outre et plus largement, les individus doivent toujours être en mesure de contester la constitutionnalité des lois ou des procédures relatives à l'association.

133. Certains pays africains constituent des exemples positifs. En Egypte, la loi accorde aux associations la possibilité de contester les décisions de refus d'enregistrement⁸⁶; cependant, la loi n'accorde pas de droit similaire aux associations étrangères⁸⁷. Sur une note positive, l'article 75 de la nouvelle Constitution égyptienne empêche les autorités de s'ingérer dans les affaires des associations ou de les dissoudre sans décision de justice.

134. Au Cameroun également, les associations peuvent faire appel d'un refus d'enregistrement devant les tribunaux, mais elles ne disposent

86 Loi 84 de 2002, part. 1 chap.1, Art. 6. La loi en Egypte autorise également la création d'un comité visant au règlement amiable des différends entre les autorités et une association. Un tel mécanisme est positif, mais il est essentiel qu'il ne soit pas utilisé pour empêcher les possibilités de recours devant les tribunaux.

87 Voir décret No. 178 de 2002.

85 En Tunisie, décret n° 88 de 2011, Art. 6-7

que d'un délai de dix jours pour ce faire et ce délai devrait être prolongé (les tribunaux ont alors dix jours pour répondre : le court délai applicable dans ce cadre est extrêmement positif, car il empêche le refus effectif d'un statut officiel aux associations par le biais de tactiques dilatoires fréquemment utilisées).

135. Dans d'autres pays comme le Togo, la loi ne précise pas ce qu'il advient lorsque les autorités s'opposent à la formation d'une association.

136. Au Zimbabwe, la Constitution garantit aux citoyens le droit d'accès aux tribunaux. Lorsque le Conseil des ONG sanctionne une ONG, l'association peut saisir la Haute Cour, et bien que le processus puisse s'avérer long, il est possible d'obtenir des jugements positifs des tribunaux.

137. Afin que le droit de recours soit efficace, les personnes doivent non seulement disposer d'un droit d'interjeter appel mais aussi d'un accès effectif aux tribunaux. En outre, les tribunaux eux-mêmes doivent être indépendants et être disposés à prendre des mesures pour défendre les droits. Dans son rapport de 2001 sur la liberté d'association et la liberté de réunion, Article 19 dresse une analyse de la décennie précédente, et affirme que « certains systèmes judiciaires du sous-continent ont profité de l'évolution de la situation politico-juridique pour prendre des positions audacieuses en matière de protection des droits de l'homme. D'est en ouest, des systèmes judiciaires ont utilisé les pouvoirs qui leur étaient conférés par les déclarations des droits pour invalider des lois qui violaient des droits fondamentaux et des libertés, en se fondant même sur des instruments internationaux signés mais pas

encore ratifiés par les parlements concernés. Certaines lois qui empiétaient sur la liberté d'association et de réunion ont ainsi été amendées, ayant été déclarées « reliques coloniales n'ayant plus de place en Afrique »⁸⁸. Si l'optimisme manifesté par cette analyse est certainement fondé, les systèmes judiciaires restent extrêmement inégaux : certains étant plus désireux et capables de faire appliquer le droit que d'autres.

138. Au Kenya, comme dans les pays mentionnés ci-dessus, les décisions des autorités de refuser l'enregistrement ou de dissoudre une association peuvent être contestées devant les tribunaux⁸⁹. Même si elle concerne un parti politique, l'affaire *Medo Misama c. Procureur général & autres* est instructive. Dans cette affaire, tant la Haute Cour du Kenya que la Commission nationale kényane des droits de l'homme et de l'égalité (KNHREC) ont jugé problématique la décision du greffe des sociétés de refuser l'enregistrement du parti politique du requérant. Les deux tribunaux ont conclu que le greffe avait donné des motifs insuffisants pour rejeter la demande d'enregistrement. La tendance positive illustrée par cette affaire est récente car jusqu'au début des années 2000, les tribunaux kényans divergeaient rarement avec les autorités gouvernementales.

⁸⁸ Article 19, Freedom of Association and Assembly. Unions, NGOs and Political Freedom in sub-Saharan Africa (en anglais), 2001, 10-11.

⁸⁹ Loi sur les sociétés CAP 108 édition révisée de 2009 (1998), Sec. 15 (1) (3) Comme pour les ONG, les recours contre les refus de création d'une société peuvent être introduits auprès du ministre dans un délai de 30 jours à compter du refus, et les recours contre la décision du ministre peuvent être introduits auprès de la Haute Cour dans un délai de 30 jours à compter de la décision.

139. Le 26 février 2011, un tribunal administratif tunisien a annulé un décret de 1999 qui avait été délivré par le ministre de l'Intérieur pour empêcher la création du Conseil National pour les Libertés en Tunisie, permettant alors à l'organisation de mener ses activités en Tunisie. Le 22 avril 2011, un tribunal administratif a statué de la même façon en faveur de la création de l'Observatoire National pour la Liberté de Presse, d'Édition et de Création⁹⁰.

140. D'autres pays rencontrent des problèmes persistants. Au Mozambique, la Constitution de 2003 protège le droit d'accès à la justice et établit une Commission des droits de l'homme. Cependant, les contraintes budgétaires, l'incapacité des personnes vivant dans des communautés pauvres de régler les honoraires d'un avocat, l'aide juridique précaire, le manque d'information et la difficulté à satisfaire les exigences formelles des procédures, rendent le droit d'accès à la justice moins efficace dans la pratique. Ainsi, les contraintes sont telles que le système judiciaire lui-même reste sous-développé. Alors que la Constitution reconnaît les processus quasi-judiciaires et judiciaires informels, dans le but de rapprocher la justice du peuple, aucune politique n'a été adoptée pour faciliter la résolution des conflits et la mise en place d'une justice réparatrice. Si la loi reconnaît les tribunaux communautaires, ceux-ci sont connus pour avoir violé les valeurs constitutionnelles, en particulier la dignité des femmes, car les litiges sont jugés par des structures patriarcales traditionnelles et souvent discriminatoires.

Recommandations :

141. Les autorités doivent détailler de manière claire la base légale pour l'ensemble de leurs décisions relatives aux associations. Les associations ou leurs membres doivent toujours être en mesure de contester ces décisions devant des tribunaux indépendants. Les associations doivent bénéficier d'un délai raisonnable pour interjeter appel ; et des décisions rapides doivent être exigées de la part des tribunaux quant aux décisions initiales en matière d'enregistrement.

142. Les tribunaux doivent être facilement accessibles aux individus.

143. Les individus doivent être en mesure de contester tout élément législatif et tout acte issu de la pratique relatif à la liberté d'association.

90 Voir le rapport annuel 2011 du CIHRS, « Fractured Walls, New Horizons », disponible en anglais sur : <http://www.cihrs.org/wp-content/uploads/2012/06/the-report-e.pdf>.

Accès à l'information

144. Pour fonctionner efficacement et légalement, les associations doivent pouvoir accéder de manière simple et transparente à la législation applicable et aux informations concernant leurs droits et leurs devoirs. En particulier, les associations africaines se heurtent souvent à des obstacles dû à leur manque de connaissances des procédures de notification, du cadre juridique et administratif dans son ensemble, et des voies de recours.

145. Au Zimbabwe, la Constitution de 2013 garantit l'accès aux informations détenues par toute personne ou par l'Etat et étend davantage le droit des résidents permanents, y compris des personnes morales et des médias, du moment que les renseignements sont demandés en vertu de l'intérêt public⁹¹. Le Zimbabwe doit encore élaborer une loi pour établir ce droit. Par conséquent, ce droit encore être instauré dans la pratique.

146. Au Mozambique, l'accès à l'information est un droit protégé par la Constitution en vertu de l'article 48. Toutefois, à l'exception de la loi sur la liberté de la presse, il n'existe aucune loi de promotion ni de protection du droit à l'information. Une proposition de la société civile a été présentée en 2005 mais n'a jamais été adoptée. Outre l'absence de législation, le droit

91 Art. 62 de la Constitution de 2013 : « (1) Tous les citoyens ou résidents permanents au Zimbabwe, y compris les personnes morales et les médias zimbabwéens, ont le droit d'accéder à toute information détenue par l'Etat ou par toute institution ou agence gouvernementale quel que soit son niveau, du moment que l'information est nécessaire aux intérêts de la responsabilité publique. (2) Toutes les personnes, y compris les médias zimbabwéens, ont le droit d'accéder à toute information détenue par toute personne, y compris par l'Etat, du moment que cette information est nécessaire à l'exercice ou à la protection d'un droit ».

de recevoir et de diffuser des informations est affecté de manière négative par des pratiques gouvernementales telles que l'intimidation des journalistes, les arrestations arbitraires, les attaques par balle ou physiques, la saisie de matériels et la destruction de propriétés. Si des initiatives positives ont été prises par le gouvernement pour élaborer des stratégies novatrices de diffusion de l'information dans le pays grâce à Internet et aux autres médias électroniques, elles sont encore très insuffisantes dans un pays dépourvu d'une vaste infrastructure électronique.

147. La Tunisie est le premier pays d'Afrique du Nord à avoir adopté un cadre juridique régissant l'accès à l'information.⁹² Si la loi est perfectible, elle présente de nombreuses caractéristiques positives qui devraient inciter d'autres pays du continent.

Recommandations

148. Les constitutions nationales doivent codifier le droit à la liberté d'information, et les régimes juridiques nationaux doivent établir un mécanisme indépendant, efficace et impartial pour permettre aux citoyens d'y accéder.

149. L'organisme responsable des associations doit être chargé d'assurer l'accès aux informations relatives aux associations, et notamment de s'assurer que les informations sur toutes les procédures concernées soit accessible à tous, soit claire et soit facile à comprendre. Il doit également s'assurer que les informations concernant les décisions relatives aux associations soient collectées et disponibles publiquement.

92

Décret n° 41/2011



V

Lois et pratiques relatives à la liberté de réunion en Afrique

Présentation

1. Le droit à la liberté de réunion est un droit largement reconnu dans les constitutions des pays d'Afrique¹. Plusieurs pays, tels que

1 **Egypte** : Art 73 de la Constitution de 2014 : « Les citoyens ont le droit d'organiser des réunions, marches, manifestations publiques et toute forme de protestation pacifique, tant qu'ils ne détiennent pas d'armes quel qu'en soit le type, par notification selon les règles prévues par la loi. Le droit à la liberté de réunions pacifiques et privées est garanti, sans notification préalable. Les forces de l'ordre ne doivent pas participer, surveiller ou espionner de tels rassemblements ». **Tunisie** : Art. 36 de la Constitution de 2014 : « Le droit à la liberté de réunion et de manifestation pacifiques doit être garanti et exercé conformément aux règles de procédure définies par la loi sans préjudice du contenu de ce droit ». **Ethiopie** : Art. 30 de la Constitution de 1995 : « chacun a le droit de se réunir, de manifester et de protester avec d'autres de manière pacifique et non armée. Des règles appropriées peuvent être définies dans l'intérêt de la population s'agissant des réunions en plein air et du tracé des mouvements de manifestants, ou pour protéger les droits démocratiques, la moralité publique et la paix lors de telles réunions ou manifestations ». **Kenya** : Art. 37 de la Constitution du Kenya (révisé en 2010) : « Chacun a le droit de se réunir, de manifester, de dresser des piquets de grève et de présenter des pétitions aux autorités publiques ». **Ghana** : Art. 21(1)d. de la Constitution : « Toutes les personnes devraient avoir le droit [...] à la liberté de réunion y compris à la liberté de prendre part à des rassemblements et à des manifestations ». **Togo** : Art. 30 de la Constitution de 2003 : « L'Etat reconnaît et garantit dans les conditions fixées par la loi, l'exercice des libertés d'association, de réunion et de manifestation pacifique et sans instruments de violence. L'Etat reconnaît l'enseignement privé confessionnel et laïc ». **Cameroun** : Art.11 de la Constitution de 1972 (telle qu'amendée en 1996) : « Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. L'exercice de ce droit ne doit être soumis qu'aux restrictions nécessaires prévues par la loi, et notamment à celles définies dans l'intérêt de la sécurité nationale, la sûreté, la santé, l'éthique et les droits et libertés d'autrui ». **Tchad** : Art. 27 de la Constitution de 1996 (telle qu'amendée en 2005) : « Les libertés d'opinion et

l'Egypte, la Tunisie, l'Ethiopie, le Zimbabwe, le Cameroun, le Tchad et le Togo ont adopté une législation spécifique en matière de réunion. Dans d'autres pays, comme le Kenya, le Ghana et le Zimbabwe, le droit de réunion est régi par les lois sur l'ordre public². Certaines législations établissent une distinction selon le type de réunion, avec des lois différentes en fonction de chaque situation. Si ce cas de figure ne présente aucun problème en théorie, il a cependant été trop souvent utilisé pour restreindre

d'expression, de communication, de conscience, de religion, de presse, d'association, de réunion, de mouvement, de manifestation et de procession sont garanties à tous. Elles ne doivent être limitées que pour la protection des libertés et droits d'autrui et pour la nécessité de protéger l'ordre public et les bonnes mœurs. La loi détermine les conditions de [leur] exercice ». **Mozambique** : Art. 51 de la Constitution de 2004 : « Tous les citoyens doivent avoir le droit à la liberté de réunion et de manifestation, conformément à la loi ». **Zimbabwe** : Art. 58 de la Constitution de 2013 : « (1) Toute personne a le droit de se réunir et de s'associer, mais aussi de ne pas se réunir ou de ne pas s'associer avec d'autres ».

2 **Egypte** : loi n° 107 de 2013 ; **Ethiopie** : loi n° 3 de 1991 sur les procédures relatives aux manifestations pacifiques et aux réunions publiques à caractère politique ; **Kenya** : loi de 2003 sur l'ordre public (telle qu'amendée en 2009). **Ghana** : loi n° 491 de 1994 sur l'ordre public. **Togo** : loi n° 10 de 2011 fixant les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation pacifiques publiques. **Cameroun** : loi n° 55 de 1990. **Tchad** : Ord. sur les associations et manifestations pacifiques de 1962. Loi n° 45 de 1994. Code électoral de 2008 ; loi de 2010 sur la Commission nationale électorale ; loi de 2009 sur les partis politiques, loi de 2009 sur l'opposition politique au Tchad ; code de bonne conduite. **Mozambique** : loi 9 de 1991 telle qu'amendée par la loi 7 de 2001. **Zimbabwe** : loi de 2002 sur l'ordre et la sécurité publics (Public Law Order and Security Act - POSA) remplaçant la loi sur l'établissement et le maintien de l'ordre (Law and Maintenance Act - LOMA) approuvée en 1991.

arbitrairement certains types de réunions. Comme le rappelle clairement le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, ce droit garanti à toute personne la liberté de réunion pacifique. Dans ce contexte, il est également important de reconnaître que « si des violences sporadiques ou autres actes répréhensibles sont commis par des personnes lors d'un rassemblement, un individu ne cesse pas de jouir du droit à la liberté de se réunir paisiblement pour autant que celui-ci est resté pacifique dans ses intentions ou son comportement »³.

2. Une réunion est un « rassemblement intentionnel et temporaire dans un espace privé ou public à des fins spécifiques ».⁴

3. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme a constaté en 2006 qu'en matière de droit de réunion, davantage de lois ont malheureusement été adoptées ou renouvelées ces dernières années dans le monde dans le but de restreindre les libertés, plutôt que pour conformer aux normes internationales⁵. Cela est malheureusement également le cas en Afrique. La plupart des lois nationales exigent encore une autorisation écrite officielle pour tenir des réunions, des rassemblements ou des manifestations, au lieu de prévoir un régime de notification qui respecterait le droit à la liberté de réunion⁶. La sécurité nationale et l'ordre public sont des arguments encore trop souvent utilisés pour restreindre la liberté de réunion. La force est encore trop fréquemment

employée de manière excessive pour répondre aux protestations, et les réunions qui déplaisent les autorités sont trop souvent interrompues. Les gouvernements s'appuient également sur les lois de sécurité nationale pour répondre aux dénonciations ou aux critiques de leur situation en matière de droits de l'homme. Le droit à la liberté de réunion est un droit fondamental et nécessaire, à la fois pour l'exercice des activités des défenseurs des droits de l'homme et pour le fonctionnement d'une société démocratique. Les violations de ce droit n'ébranlent donc pas seulement la liberté de réunion, mais aussi les droits de l'homme et la gouvernance du peuple de manière plus générale.

Recommandations :

4. Les constitutions nationales doivent garantir le droit à la liberté de réunion, qui doit être interprété au sens large, conformément au droit international des droits de l'homme. Dès lors qu'une constitution dispose que l'essence de ce droit doit être définie par la loi, cela ne doit en aucun cas être interprété comme permettant une restriction arbitraire de ce droit.

3 A/HRC/20/27, para 24, citant la Cour européenne des droits de l'Homme, Ziliberg c Moldova, App No 61821/00 (2004).

4 Ibid, para. 24.

5 A/61/312, para 62.

6 A/61/312, para 62.

Cadre de notification

5. Le droit à la liberté de réunion appartient au peuple. Par conséquent, les gouvernements doivent mettre tout en œuvre pour faciliter la conduite de réunions pacifiques, y compris du point de vue du cadre légal. L'imposition d'un régime de notification est donc essentiel : s'il est raisonnable pour l'Etat de demander aux organisateurs de grandes manifestations de l'en notifier à l'avance, il n'est pas raisonnable d'exiger une autorisation pour la tenue de tels rassemblements. Des régimes d'autorisation sont malheureusement souvent rencontrés en pratique, ce qui démontre que les Etats perçoivent les réunions d'individus comme une menace à contrôler ; et qui attestent que les Etats ne respectent pas l'essence même de ce droit.

6. Un régime d'autorisation existe par exemple en Ethiopie⁷. Au Cameroun, au Zimbabwe et au Mozambique⁸, un système de notification est prévu par la loi. En pratique cependant, les autorités annihilent la liberté de réunion, d'une part, en refusant d'accuser réception des notifications au motif que celles-ci iraient à l'encontre de « l'ordre public », et d'autre part, en omettant de répondre aux notifications de manifestations pour ensuite interdire ces rassemblements au moment où ils se tiennent, ou juste avant qu'ils ne commencent. Au Cameroun, par exemple, l'article 3 de la loi relative au système des

réunions et manifestations publiques demande aux organisateurs d'événements publics de notifier trois jours à l'avance les autorités concernées, et d'obtenir une autorisation de manifestation avant que celle-ci n'ait lieu. Bien qu'une autorisation gouvernementale préalable ne soit pas obligatoire, en pratique, l'Etat refuse souvent d'accorder des autorisations pour les rassemblements qui critiquent le gouvernement⁹. En Egypte, il est interdit aux associations de menacer « l'unité nationale », dont le sens est volontairement vague. De plus, certains agents de sécurité ne sont tout simplement pas au courant de l'existence de cette loi, et demandent donc à voir « un avis d'autorisation » avant les réunions. Ainsi, les individus se retrouvent fréquemment accusés de mener des réunions illégales au motif qu'ils ne sont pas en possession d'une autorisation.

7. La notification d'une réunion ne doit pas être exigée trop longtemps à l'avance. Les normes diffèrent en fonction des pays : il faut prévoir au moins huit jours en Algérie ; cinq jours en Egypte et au Ghana ; quatre jours au Mozambique et au Zimbabwe, trois jours au Cameroun et au Kenya, et deux jours en Ethiopie. De courts délais sont préférables, bien qu'il faille laisser suffisamment de temps aux organisateurs et aux autorités gouvernementales pour aplanir toute difficulté quant aux détails de l'événement, y compris pour faire éventuellement appel devant les tribunaux, comme expliqué ci-après. La norme internationale est de deux jours, même si des délais un peu plus longs restent raisonnables le cas échéant. La plupart des délais évoqués ci-dessus sont par contre totalement excessifs.

7 Loi n° 3 de 1991 sur les procédures relatives aux manifestations pacifiques et aux réunions publiques à caractère politique.

8 La loi 9 de 1991, article 10 (1), requiert que les manifestations et rassemblements dans des lieux publics soient précédés d'une notification des objectifs de l'événement à adresser aux autorités civiles et de police de la région.

9 Département d'Etat des Etats-Unis, fiches pays de 2010 sur la situation des droits de l'homme, Cameroun, 8 avril 2011, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4da56ddd.html>.

8. En outre, la procédure de notification ne doit pas être trop contraignante ou bureaucratique. En Egypte, par exemple, la loi exige que l'avis de notification soit signé par cinq personnes, ce qui est démesuré.

9. Comme expliqué précédemment, la logique sous-jacente d'un régime de notification est que le droit de réunion est un droit appartenant au peuple. Ainsi, le fait de notifier est une action positive, mais ne devrait pas être exigé en toutes circonstances. Dans le cas de petits rassemblements publics ou de rassemblements ne gênant pas autrui, aucune notification ne devrait être nécessaire. Malheureusement, ce droit n'est souvent pas reconnu par les Etats. De plus, il n'est pas possible de soumettre un avis de notification dans le cas de rassemblements spontanés, en réaction par exemple à une décision politique particulière, et les Etats devraient clairement établir une distinction pour ces cas spécifiques en supprimant l'obligation d'avis de notification. Les autorités doivent tout de même continuer à faciliter et à protéger ces manifestations lorsqu'elles se tiennent. La législation de nombreux pays établit des exceptions spécifiques, comme pour les rassemblements religieux ou les manifestations culturelles au Cameroun, ou les rassemblements religieux, sociaux, sportifs ou caritatifs au Ghana. La création de telles exceptions n'est pas problématique, tant que celles-ci ne visent pas à restreindre ou limiter les procédures habituelles.

10. La mise en œuvre concrète d'un régime de notification ne tient pas qu'au contenu d'une loi, comme expliqué plus haut. La logique sous-jacente d'un régime de notification est au contraire qu'aucune sanction ne peut

être imposée pour le seul fait d'avoir omis de notifier les parties concernées, car imposer une sanction dans ce cas-là reviendrait à punir le peuple d'avoir exercé son droit. Des sanctions peuvent être imposées uniquement si l'absence de notification s'avère véritablement nuisible. De la même manière, aucune réunion ne doit être dissoute pour le seul motif de défaut de notification. Malheureusement, ces droits sont souvent bafoués dans les pays d'Afrique.

Recommandations :

11. Le régime de notification doit être préféré au régime d'autorisation, et ce régime de notification doit être effectif en droit et en pratique.

12. Les organisateurs de réunions ne doivent pas être obligés d'envoyer un avis de notification trop longtemps à l'avance, ou se soumettre à des procédures démesurément bureaucratiques. Les autorités doivent répondre promptement aux notifications.

13. Des exceptions doivent être mises en place pour les petits rassemblements spontanés.

14. Les organisateurs d'un rassemblement ne doivent en aucun cas être pénalisés, ou voir leur rassemblement dispersé, en cas de défaut de notification.

Contenu des réunions

15. De plus d'imposer un régime d'autorisation plutôt que de notification, les gouvernements restreignent aussi souvent le droit à la liberté de réunion et le droit à la liberté d'expression en imposant des restrictions inappropriées sur le contenu que ces réunions souhaiteraient traiter. En Algérie, par exemple, la loi interdit tout rassemblement d'opposition au cadre politique établi¹⁰, alors que c'est précisément ce type de rassemblements que le droit à la liberté de réunion entend protéger.

Recommandation :

16. Les Etats doivent protéger pleinement, en droit et en pratique, le droit à la liberté d'expression par le biais de réunions. Toute discrimination entre les associations basée sur l'objet et le contenu qu'elles souhaitent exprimer est illégitime.

Conditions et interdictions

17. Les rassemblements doivent normalement être autorisés sans restrictions. Cependant, il est parfois nécessaire d'imposer certaines limites. Toute restriction doit être conforme aux principes de nécessité et de proportionnalité, et doit avoir un but légitime. Les autorités doivent également faciliter la tenue d'une réunion à proximité de son public cible. Le rassemblement doit être reconnu comme un droit fondamental au même titre que d'autres utilisations de l'espace public, comme le commerce informel ou la fluidité du trafic. Aucune interdiction générale ne doit être imposée. Une interdiction ne doit intervenir qu'en cas de dernier recours lorsqu'aucune autre réponse moins intrusive ne peut parvenir au résultat escompté. Dans tous les cas, les autorités doivent toujours communiquer leur décision aux organisateurs de rassemblements dans les meilleurs délais, et motiver cette décision en droit. Les procédures visant à résoudre conjointement tout conflit relatif aux restrictions imposées sont positives, et dans tous les cas, un recours rapide devant un tribunal indépendant doit être possible pour trancher la question.

18. Malheureusement, dans ce domaine, les normes sont souvent enfreintes. En Algérie, les enfants ne sont pas autorisés à prendre part à des rassemblements. Au Mozambique, il est interdit de tenir des rassemblements dans des bâtiments publics ou privés, ou dans des lieux publics à moins de cent mètres des sièges d'organes administratifs, dont la présidence, l'assemblée républicaine, le gouvernement, les tribunaux et conseils constitutionnels, les installations militaires et militarisées, les prisons, les bureaux diplomatiques et consulaires, et les sièges des partis politiques.

10

Loi n° 89-28 de 1989, Art. 9.

19. Dans d'autres pays, la fluidité du trafic est prioritaire par rapport à la tenue de rassemblements. Au Soudan par exemple, la loi interdit toute réunion « perturbant le fonctionnement des services publics, ce qui peut inclure les routes et les institutions gouvernementales »¹¹.

20. En outre, la loi et la pratique concernant l'imposition de conditions ou d'interdictions sont souvent extrêmement problématiques. Au Zimbabwe, la loi donne un pouvoir discrétionnaire aux agents de police pour interdire ou limiter les rassemblements. En Libye, la loi donne un pouvoir illimité aux autorités pour modifier arbitrairement le lieu et l'heure d'un rassemblement. C'est aussi le cas si le rassemblement porte atteinte aux « intérêts nationaux »¹², définis de manière très vague.

21. Des pratiques positives peuvent aussi être mises en place. Au Ghana, la loi précise que « tout officier de police doit avoir des raisons suffisantes de croire que l'événement va aboutir à des violences ou mettre en danger la défense publique, l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique ou le bon fonctionnement de services essentiels, ou enfreindre les droits et libertés de personnes tierces, pour exiger des organisateurs un report ou une réaffectation de l'événement »¹³. Lorsque les autorités suggèrent une modification des conditions, l'organisateur dispose d'un délai de quarante-huit heures pour accepter ou non cette suggestion, et s'il refuse, les forces de police sont obligées de soumettre l'affaire à une autorité judiciaire pour trancher la question¹⁴.

11 Loi n° 65 de 2012, Art. 3.

12 Art. 6. (Loi ?)

13 Loi de 1994 sur l'ordre public, Section 1(4).

14 Loi de 1994 sur l'ordre public, Section 1(6).

Recommandations :

22. Aucune interdiction générale ne doit être imposée.

23. Toute restriction doit être conforme aux principes de nécessité et de proportionnalité, et doit avoir un but légitime.

24. Le rassemblement doit être reconnu comme un droit fondamental au même titre que d'autres utilisations de l'espace public, comme le commerce informel ou la fluidité du trafic.

25. La loi ne doit pas permettre de restreindre les rassemblements en s'appuyant sur des motifs erronés ou trop vagues tels que « l'entrave aux intérêts nationaux ».

26. Même lorsqu'elles imposent des restrictions, les autorités doivent faciliter la tenue d'une réunion à proximité de son public cible.

27. L'interdiction ne doit intervenir qu'en cas de dernier recours lorsqu'aucune autre réponse moins intrusive ne peut parvenir au résultat escompté.

28. Les autorités doivent toujours communiquer leur décision aux organisateurs de réunions dans les meilleurs délais, et motiver cette décision en droit.

29. Un recours rapide devant un tribunal indépendant pour juger des litiges entre les organisateurs et l'Etat doit être disponible.

Non-responsabilité des organisateur

30. La pénalisation injuste des organisateur d'un rassemblement est totalement contraire au droit international. Si les organisateur doivent coopérer avec les forces de l'ordre pour s'assurer du caractère pacifique d'un rassemblement, ce sont les autorités qui sont responsables de la protection et du caractère pacifique du rassemblement. De la même manière, les organisateur d'un rassemblement ne doivent pas être tenus financièrement responsables du bon fonctionnement des services publics lors des rassemblements, ni ne doivent être tenus responsables de la conduite préjudiciable de tiers.

31. Malheureusement, plusieurs pays tentent de faire porter des responsabilités excessives aux organisateur, pour tenter d'empêcher l'organisation de rassemblements. C'est le cas en Afrique du Nord par exemple, où la loi exige généralement la création d'un bureau pour chaque rassemblement, de manière à le rendre responsable et à faire en sorte que la faute lui incombe si l'ordre public venait à être troublé. Au Ghana, tout organisateur ou individu tenu responsable des troubles causés à l'ordre public est tenu de rembourser les dommages causés.

Recommandation :

32. Les Etats ne doivent jamais tenter de dissuader l'organisation d'un rassemblement en imposant une responsabilité excessive aux organisateur et représentants de ce rassemblement.

Protection des rassemblements

33. Les Etats doivent non seulement adopter un cadre approprié pour les rassemblements, mais aussi protéger ces mêmes rassemblements de toute interférence abusive de la part de tiers.

34. Au Kenya, la loi permet aux autorités d'interdire la tenue de rassemblements lorsqu'un autre rassemblement est déjà en cours¹⁵. Plutôt que d'ordonner des interdictions générales, les autorités devraient cependant prendre des mesures pour s'assurer qu'il est possible de tenir plusieurs rassemblements simultanément de manière pacifique.

Recommandations

35. Les Etats doivent garantir la protection des rassemblements contre les interférences de la part de tiers et d'acteurs non-étatiques.

36. Les manifestations simultanées et les contre-manifestations ne doivent pas être interdites ; les autorités responsables de la sécurité publique doivent plutôt faciliter la tenue pacifique de ces rassemblements.

15 Loi de 2003 sur l'ordre public (telle qu'amendée en 2009), Section 5(4) : « lorsqu'à réception d'une notification en vertu de la sous-section (2), il est impossible de tenir la réunion ou le rassemblement public proposé au motif qu'une notification pour une autre réunion ou un autre rassemblement à la date, à l'heure et à l'endroit proposés a été préalablement reçue par l'officier chargé de la réglementation, ce dernier doit en informer immédiatement les organisateur. »

Motifs de dispersion

37. Les rassemblements, par nature, sont constitués de participants venant d'horizons différents, et la probabilité qu'un individu agisse violemment et/ou de manière criminelle ne peut être exclu. Dans de telles circonstances, il est essentiel que les autres participants au rassemblement conservent leurs droits et ne soient pas restreints dans l'exercice de ces derniers en raison des actes d'une minorité.

38. Si des individus participant à un rassemblement public commettent un acte violent ou illégal menaçant la sécurité publique, les autorités doivent mettre tout en œuvre pour éloigner ces individus sans disperser le rassemblement en tant que tel.

39. La dispersion de tels rassemblements doit donc être une mesure de dernier recours. Dans les rares cas où cela s'avère nécessaire, la dispersion est uniquement possible lorsque des actes de violence se produisent, ou lorsqu'une menace de violence est réelle et imminente. La dispersion ne doit jamais être motivée uniquement par le non-respect de conditions mineures.

40. Au Mozambique (article 7, loi 91-9) et au Zimbabwe (article 25, POSA), les forces de police sont en droit d'interrompre un rassemblement ou une réunion publique si elles estiment qu'il/elle présente une menace pour l'ordre public.

41. En Egypte, des pouvoirs excessifs sont attribués aux forces de police pour disperser les manifestations. L'article 10 codifie les obligations de la police en matière de protection de la liberté de mouvement. Si elle paraît raisonnable, cette obligation doit néanmoins

être contrebalancée par le droit des citoyens à la liberté de rassemblement, et par le devoir de l'Etat à protéger et promouvoir ce même droit.

42. Au Cameroun, un représentant des autorités peut être nommé pour assister aux rassemblements publics, et peut être en charge de disperser ce rassemblement si le conseil lui en fait la demande¹⁶.

Recommandations

43. L'Etat ne doit pouvoir disperser les rassemblements publics que dans de rares circonstances justifiées sur des bases légales, et seulement en dernier recours, en cas de violence ou de menace de violence imminente.

44. Lorsque des actes de violence ou autres actes illégaux par des individus isolés se produisent ou sont sur le point de se produire, les forces de police doivent éloigner ces individus plutôt que de disperser le rassemblement en tant que tel.

16 Loi n° 053/1990, Art. 5.

Recours à la force et responsabilité

45. Dans certains pays du continent, l'armée et les forces de sécurité nationales interviennent avec une violence démesurée, usant parfois de la force létale pour disperser les manifestations.

46. En Egypte, environ 850 personnes ont été tuées et des milliers d'autres blessées lors de heurts avec les forces de sécurité intervenus lors de la vague de manifestations pro-démocratiques entre le 25 janvier et le 11 février 2011. Au cours de la période de transition qui a suivi, les critiques grandissantes dénonçant la gestion du pays par le Conseil suprême des forces armées se sont accompagnées d'une intensification des actes de répression des manifestations, qui ont conduit à une centaine de victimes supplémentaires en novembre 2011. Des dizaines d'autres manifestants ont été tués tout au long de l'année 2012 en raison du recours permanent à une violence démesurée de la part des forces de police, des militaires et des forces armées.

47. Après l'arrivée au pouvoir du Président Morsi, le droit de réunion et de rassemblement pacifiques a encore été davantage restreint, en raison de la participation des partisans du Président et des Frères musulmans et leurs alliés Islamistes à des attaques contre les manifestations anti-gouvernementales¹⁷. La violence a cependant atteint son apogée après la chute du président Morsi à la mi-juillet 2013. Le nombre de morts, estimé à un millier le 14 août 2013, a été causé par l'usage injustifié

d'armes létales par les forces de sécurité pour disperser deux sit-in des Frères musulmans¹⁸.

48. Les forces de sécurité d'autres pays ont réagi à des manifestations publiques avec une violence similaire usant d'actions disproportionnées. En Tunisie, les manifestations publiques entre fin 2010 et début 2011 ont été sévèrement réprimées par les forces de sécurité. En Ethiopie, en mars 2013, des agents de sécurité auraient demandé aux manifestants de se disperser en dépit de la notification aux autorités de leur intention de manifester (cf. 124^{ème} rapport spécial du HRCO, Situation actuelle du droit de réunion et de rassemblement pacifiques, mars 2013).

49. En Afrique du Sud, en août 2012, plus de trente personnes ont été tués à proximité de la mine de platine de Lonmin où ils manifestaient contre leurs conditions de travail et le traitement dont ils faisaient l'objet de la part des autorités.

50. Au Soudan, diverses manifestations sur des sujets variés se sont tenues ces dernières années. La réponse des autorités a souvent été brutale et des individus ont été tués, blessés ou détenus, dans un climat d'impunité.

51. En mai 2013 au Kenya, des manifestations pacifiques d'« Occupy Parliament » contre un projet de loi prévoyant une augmentation des salaires des députés ont fait l'objet d'une réaction violente des forces de sécurité. Lors de ces manifestations pacifiques, 17 défenseurs des droits de l'homme ont été arrêtés, agressés et blessés par la police, en violation des articles 33 et 37 de la Constitution. Ces 17 défenseurs

17 CIHRS, « Will the Ittihadiyya Clashes Become a Routine Model to Settle Political Disputes in Egypt? » 26 décembre 2012, disponible sur : <<http://www.cihrs.org/?p=5361&lang=en>>.

18 CIHRS, « Egypt: No Acknowledgement or Justice for Mass Protester Killings; Set Up a Fact-Finding Committee as a First Step », 10 décembre 2013, disponible sur : <<http://www.cihrs.org/?p=7670&lang=en>>.

ont été convoqués au tribunal et ont été accusés de trouble de l'ordre public, de participation à des émeutes et de cruauté envers les animaux.

52. La responsabilité des forces de l'ordre, tout comme l'application de sanctions proportionnées au crime commis, sont un élément absolument essentiel à chaque fois que la force est utilisée de manière excessive¹⁹.

Recommandations

53. Les Etats doivent s'assurer que leur politique de gestion des rassemblements est conforme aux principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les forces de l'ordre, en mettant tout en œuvre pour s'assurer que le recours à la force ne puisse survenir qu'en dernier recours et de manière strictement proportionnelle, et que l'usage de la force létale soit autorisé que pour défendre la vie.

54. Dans tous les cas où un recours excessif à la force est allégué, une enquête complète doit être menée et chaque responsable doit répondre de ses actes.

Sanctions

55. Comme indiqué plus haut, les rassemblements sont, par nature, constitués de participants venant d'horizons différents, et la probabilité qu'un individu agisse violemment et/ou de manière criminelle ne peut être exclu. Dans de telles circonstances, s'il est justifié que l'individu responsable soit condamné à hauteur de ses actes, il est également essentiel que les organisateurs et autres participants pacifiques au rassemblement ne subissent aucune sanction criminelle ou civile.

56. À contrario, les lois dans plusieurs Etats d'Afrique prévoient des sanctions excessives pour un grand nombre de délits, y compris pour des actes conformes au droit à la liberté de réunion. De telles lois démontrent clairement la tentative des autorités de dissuader l'organisation de rassemblements par l'imposition de lourdes sanctions à l'encontre de ceux qui exercent leurs droits.

57. Au Cameroun, en Algérie et au Maroc, des sanctions pénales existent pour les personnes qui participent à des rassemblements non autorisés²⁰. Au Zimbabwe, les personnes qui refusent de se soumettre à des directives de police de dispersion d'un rassemblement sont coupables de sanctions pénales.

19 Voir, par exemple, A/HRC/17/28, para 63.

20 Au Cameroun, voir l'Art. 231 du code pénal, qui permet une peine allant jusqu'à six mois d'emprisonnement pour toute personne organisant une réunion ou une manifestation publique sans soumettre les informations nécessaires ; en violation des conditions imposées ; ou qui induit les autorités en erreur quant aux objectifs de la réunion.

Recommandations

58. Les sanctions doivent être appliquées uniquement dans des circonstances qui sont à la fois spécifiques et conformes à la loi, et uniquement sur la base du jugement d'un tribunal impartial, indépendant et régulièrement constitué.

59. Toute sanction doit être strictement proportionnée à la gravité de l'acte en question.

60. La responsabilité doit toujours être personnelle, de manière à ce qu'aucun des organisateurs ou des participants pacifiques à un rassemblement ne soit soumis à des sanctions liées à des actes commis par une tierce personne.



V

Compilation des Recommandations

Liberté d'association

I. Généralités

Généralités

1. Les constitutions nationales devraient garantir le droit à la liberté d'association, qui doit être interprété au sens large, conformément au droit international des droits de l'homme. Lorsqu'une constitution dispose que l'essence de ce droit doit être définie par la loi, cela ne doit en aucun cas être interprété comme permettant une limitation qui soit non conforme avec les principes de but légitime, de proportionnalité et de nécessité.

2. Les régimes juridiques encadrant les associations de la société civile, les partis politiques et les syndicats devraient être distincts et doivent respecter en toute circonstance les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

3. Le régime juridique peut considérer les associations à but non lucratif comme des organisations commerciales ou comme des organisations de forme distincte, à condition que des règles adaptées s'appliquent à chaque cas et que cela n'entraîne aucune confusion.

4. Les organisations de défense des droits de l'homme ne devraient pas être soumises à des régimes juridiques plus contraignants que ceux généralement applicables aux associations.

Associations informelles

5. Les Etats ne doivent en aucun cas imposer l'enregistrement des associations comme un préalable à leur existence et à leur libre fonctionnement. L'intérêt légitime de l'Etat à la préservation de la sécurité ne doit pas empêcher l'existence d'associations informelles, car des mesures effectives pour protéger la sécurité publique peuvent être prises, par le biais de la législation pénale, sans restreindre le droit à la liberté d'association.

6. Par ailleurs, les associations ont le droit de s'enregistrer via une procédure de notification, afin d'obtenir un statut légal et de bénéficier, entre autres, de différents avantages fiscaux.

II. Sur l'acquisition de la personnalité légale

Critères d'établissement d'une association

7. Les régimes juridiques nationaux ne doivent pas imposer un nombre de personnes supérieur à deux pour la création d'une association.

8. Les Etats doivent réexaminer et limiter les restrictions à la capacité de créer des associations ; en particulier, les enfants et les citoyens non nationaux mais résidents de fait doivent notamment avoir la possibilité de créer des associations et aucune discrimination à leur égard, que cette discrimination soit basée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre

opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, ne doit s'appliquer en matière de création d'associations.

9. Le passé criminel d'une personne ne peut lui interdire de fonder une association.

Procédures d'établissement

10. L'enregistrement doit être régi par un régime de notification plutôt que d'autorisation. Cela signifie que les associations doivent pouvoir acquérir une existence légale après avoir soumis un ensemble de documents simples fournissant les informations de base sur l'association. La décision doit être prise par un organisme impartial et apolitique, et ne doit en aucun cas être prise de manière discrétionnaire, mais sur la base de critères juridiques clairs.

11. Les critères et la procédure d'enregistrement doivent être clairs. En cas de refus d'enregistrement, toute association devrait avoir un droit de recours. L'autorité administrative en charge de l'enregistrement doit s'assurer que la procédure et ses décisions sont accessibles et transparentes.

12. L'enregistrement des associations doit être du ressort d'un seul organe administratif.

13. Une association ne doit en aucun cas être empêchée de s'enregistrer au prétexte qu'elle n'aurait pas soumis des documents qu'elle ne peut obtenir qu'auprès des autorités, dès lors que les autorités en question ne fournissent pas ces documents rapidement et de manière efficace.

14. Le statut légal doit être octroyé à une association rapidement à compter de la notification, et la loi doit préciser un délai – ne devant pas excéder 30 jours – au cours duquel les autorités peuvent répondre à la notification. Les autorités doivent systématiquement répondre dans les meilleurs délais ; et, en cas de défaut de réponse de la part des autorités, la loi doit conférer la personnalité juridique à l'association, et doit imposer aux autorités de transmettre à l'association le document officiel attestant de son statut légal.

15. Un droit de déclaration peut être exigé pour couvrir les frais administratifs, à condition toutefois que le montant de ce droit n'ait pas, dans les faits, pour conséquence de décourager l'enregistrement d'une association.

16. En cas de refus d'enregistrement d'une association, les autorités doivent justifier leur décision sur la base de critères juridiques et clairs, et la loi doit prévoir que l'association en question a le droit de contester la décision qui l'affecte, y compris par le biais d'un appel sans délai devant un tribunal.

17. Les associations ne doivent pas être obligées de se réenregistrer régulièrement.

III. Sur les objectifs et activités des associations

Objectifs et activités

18. Les restrictions imposées par les Etats sur les activités des associations doivent être clairement définies par la loi et être conformes au droit international des droits de l'homme. La conformité au principe de légalité implique que toute restriction ne soit pas excessivement large ou vague.

19. Les restrictions sur les activités des associations de la société civile considérées comme acceptables incluent l'interdiction de participer à des activités à but lucratif (ce qui exclut les activités de recherche de financement visant à soutenir les activités à but non lucratif de l'association), l'interdiction de participer à des activités antidémocratiques, l'interdiction de se livrer à des activités incitant à la haine ou visant à la création d'un groupe armé. Toutes ces restrictions ne doivent pas être interprétées de manière abusive et doivent être utilisées à bon escient.

20. Les Etats ne doivent pas imposer de restrictions générales aux activités admissibles des associations. Les associations doivent être expressément autorisées à traiter, entre autres, des sujets portant sur la politique, les politiques publiques et les droits de l'homme, ainsi qu'à mener des activités de recherche de fonds.

21. La réception de financements d'origine étrangère ne doit en aucun cas empêcher une association de travailler sur toute question qui relève de ses activités légitimes. Les associations peuvent recevoir des financements des institutions étatiques si leur mandat le leur permet.

22. Les associations ne doivent pas être contraintes d'entreprendre certaines activités spécifiques.

IV. Sur la supervision des associations

Organes de supervision

23. Tout ce qui concerne les associations doit être déterminé par une agence administrative impartiale et apolitique, conformément aux critères définis par la loi ; les pouvoirs discrétionnaires de cette agence administrative doivent être clairement limités.

Pouvoirs de supervision

24. Les autorités ne doivent pas disposer de pouvoirs excessifs de supervision des associations – par exemple, les associations ne doivent pas être obligées de transmettre des informations personnelles excessives sur leurs membres ou leurs dirigeants.

25. Les exigences en matière de présentation de rapports ne doivent pas être trop contraignantes. Il est généralement légitime d'exiger des associations qu'elles soumettent un rapport annuel mais les associations ne doivent pas avoir l'obligation de dresser un rapport pour chaque projet qu'elles mènent ou pour chaque financement qu'elles perçoivent. Les obligations de présenter un rapport au préalable sont particulièrement inappropriées.

Organisation interne

26. La loi ou la réglementation ne doivent pas dicter l'organisation interne des associations, qui doit être du ressort des associations elles-mêmes.

V. Sur le financement des associations

Réglementations financières et procédures de surveillance

27. Les régimes juridiques des Etats doivent reconnaître le droit pour les associations de rechercher et de recevoir des financements. Cela inclut le droit de rechercher et de percevoir des financements de la part de leur propre gouvernement, de gouvernements étrangers, d'organisations internationales et d'autres entités, dans le cadre de la coopération internationale à laquelle a droit la société civile, au même titre que les gouvernements.

28. Toute restriction au financement doit être conforme aux normes juridiques internationales, être imposée pour des raisons légitimes et être clairement codifiée par la loi.

29. Les rapports annuels sont un moyen adapté permettant d'assurer la transparence et la responsabilité des associations. Des audits peuvent être nécessaires pour des associations dont le budget excède un certain seuil ; de tels audits doivent être adaptés en termes de portée et de fréquence à la nature de l'organisation, et ne doivent pas être excessivement bureaucratiques ou viser à entraver le fonctionnement de l'association.

Systèmes de soutien public

30. Le soutien public aux associations est positif. Une attention particulière doit être portée pour s'assurer que ce soutien soit accordé de manière non partisane, et que leur attribution n'est pas utilisée comme outil permettant à l'Etat d'influencer indument la société civile.

VI. Sur les fédérations nationales et internationales et la coopération entre associations

Adhésion, fédérations et associations parrainées par le gouvernement

31. Les individus ne doivent pas être tenus d'adhérer à des associations et doivent toujours être libres de les quitter.

32. L'Etat ne doit pas stipuler par la loi l'existence de fédérations d'associations régionales ou nationales particulières ou exclusives. La nécessité de créer ou non des fédérations doit être déterminée librement par les acteurs de la société civile.

33. La loi doit permettre et faciliter la consultation de la société civile par les autorités, notamment par la formation d'organisations de coordination. Ces organisations, lorsqu'elles sont librement et dûment formées, peuvent également être utilisées pour adopter, promulguer et faire appliquer des principes et normes de conduite et de gestion des associations. Les associations doivent être en mesure de rejoindre autant d'organisations de ce type qu'elles le souhaitent lorsqu'elles peuvent y contribuer de manière constructive.

34. Les gouvernements doivent respecter l'indépendance de l'espace dévolue à la société civile aux niveaux national et international.

Fédération et coopération

35. Les Etats doivent permettre la libre création et le libre fonctionnement de réseaux informels d'associations et la coopération entre associations, tant nationales qu'internationales. Les associations doivent être libres de créer des fédérations formelles via une procédure

sensiblement équivalente à celle par laquelle les individus créent des associations formelles.

Associations étrangères et internationales

36. Une association reconnue selon les lois d'un pays (une « association étrangère ») qui mène, ou a l'intention de mener, des activités, des programmes ou d'utiliser des avoirs dans un autre pays, doit être autorisée à établir un bureau dans cet autre pays. Elle doit être autorisée à bénéficier des mêmes droits, et être soumise aux mêmes obligations légales que les associations locales.

37. Une association établie dans un pays doit être autorisée à bénéficier de dons, transferts ou prêts, en liquide ou en nature, provenant de l'étranger, du moment que toutes les lois généralement applicables en matière de commerce et de douanes sont respectées.

38. Pour les associations internationales, la procédure d'obtention d'un statut légal ne doit pas être plus lourde que celle exigée pour les associations nationales. Une fois le statut légal obtenu, les dispositions qui s'appliquent aux associations internationales doivent être les mêmes que celles qui s'appliquent aux associations nationales.

VII. Sur les sanctions, y compris la dissolution, appliquées aux associations

Sanctions

39. Les sanctions pénales sont inappropriées en droit des associations.

40. Dans tous les cas, la sanction ne doit s'appliquer qu'à l'entité qui a commis l'infraction, et ne doit pas être imputée incorrectement à l'association ou à ses membres, et inversement.

41. Les sanctions civiles, la suspension ou la dissolution d'une association ne doivent être envisagées qu'en cas d'infractions graves. Dans tous les cas, ces sanctions ne peuvent être prises que par le jugement d'un tribunal, après épuisement de tous les mécanismes d'appel disponibles.

VIII. Sur l'interférence dans les associations

Harcèlement par le gouvernement et les tiers

42. Les Etats doivent respecter, dans la loi et dans la pratique, le droit des associations à exercer leurs activités sans harcèlement d'aucune sorte.

43. Les Etats doivent protéger les associations contre les interférences de la part de tiers et d'acteurs non-étatiques.

IX. Sur les autres questions de droit intégralement liées au droit à la liberté d'association

Accès aux voies de recours

44. Les autorités doivent détailler de manière claire et diligente la base légale pour l'ensemble

de leurs décisions relatives aux associations. Les associations ou leurs membres doivent toujours être en mesure de contester ces décisions devant des tribunaux indépendants. Les associations doivent bénéficier d'un délai raisonnable pour interjeter appel et des décisions rapides doivent être exigées de la part des tribunaux quant aux décisions initiales en matière d'enregistrement.

45. Les tribunaux doivent être facilement accessibles aux individus.

46. Les individus doivent être en mesure de contester tout élément législatif et tout acte issu de la pratique relatif à la liberté d'association.

Accès à l'information

47. Les constitutions nationales doivent codifier le droit à la liberté d'information, et les régimes juridiques nationaux doivent établir un mécanisme indépendant, efficace et impartial pour permettre aux citoyens d'y accéder.

48. L'organisme responsable des associations doit être chargé d'assurer l'accès aux informations relatives aux associations. Il doit également s'assurer que les informations sur toutes les procédures concernées soient accessibles à tous, soient claires et soient facile à comprendre, et que les informations concernant les décisions relatives aux associations soient collectées et disponibles publiquement.

Liberté de réunion

I. Généralités

Généralités

49. Les constitutions nationales doivent garantir le droit à la liberté de réunion, qui doit être interprété au sens large, conformément au droit international des droits de l'homme. Dès lors qu'une constitution dispose que l'essence de ce droit doit être définie par la loi, cela ne doit en aucun cas être interprété comme permettant une restriction arbitraire de ce droit.

II. Nécessité d'un cadre de notification

Cadre de notification

50. Le régime de notification, plutôt qu'un régime d'autorisation, doit être mis en place, et ce régime de notification doit être effectif en droit et en pratique.

51. Les organisateurs de réunions ne doivent pas être obligés d'envoyer un avis de notification trop longtemps à l'avance, ou se soumettre à des procédures démesurément bureaucratiques. Les autorités doivent répondre promptement aux notifications.

52. Des exceptions doivent être mises en place pour les petits rassemblements spontanés.

53. Les organisateurs d'un rassemblement ne doivent en aucun cas être pénalisés, ou voir leur rassemblement dispersé, en cas de défaut de notification.

III. Sur les restrictions des rassemblements

Contenu des réunions

54. Les Etats doivent protéger pleinement, en droit et en pratique, le droit à la liberté d'expression au cours de réunions. Toute discrimination entre les réunions basée sur l'objet et le contenu qu'elles souhaitent exprimer est illégitime.

Conditions et interdictions

55. Aucune interdiction générale ne doit être imposée.

56. Toute restriction doit être conforme aux principes de nécessité et de proportionnalité, et doit avoir un but légitime.

57. Le rassemblement doit être reconnu comme un droit fondamental au même titre que d'autres utilisations de l'espace public, comme le commerce informel ou la fluidité du trafic.

58. La loi ne doit pas permettre de restreindre les rassemblements en s'appuyant sur des motifs erronés ou trop vagues tels que « l'entrave aux intérêts nationaux ».

59. Même lorsqu'elles imposent des restrictions, les autorités doivent faciliter la tenue d'une réunion à proximité de son public cible.

60. L'interdiction ne doit intervenir qu'en cas de dernier recours lorsqu'aucune autre réponse moins intrusive ne peut parvenir au résultat escompté.

61. Les autorités doivent toujours communiquer leur décision aux organisateurs de réunions dans les meilleurs délais, et motiver cette décision en droit.

62. Un recours rapide devant un tribunal indépendant pour juger de litiges entre les organisateurs et l'Etat doit être disponible.

Non-responsabilité des organisateurs

63. Un Etat ne doit jamais tenter de dissuader l'organisation d'un rassemblement en imposant une responsabilité excessive aux organisateurs et représentants de ce rassemblement.

IV. Sur la protection des rassemblements

Protection des rassemblements

64. Les Etats doivent garantir la protection des rassemblements contre les interférences de la part de tiers et d'acteurs non-étatiques.

65. Les manifestations simultanées et les contre-manifestations ne doivent pas être interdites ; les autorités responsables de la sécurité publique doivent plutôt faciliter la tenue pacifique de ces rassemblements.

V. Sur la dispersion des rassemblements, et l'application des sanctions

Motifs de dispersion

66. L'Etat ne doit pouvoir disperser les rassemblements publics que dans de rares circonstances justifiées sur des bases légales, et seulement en dernier recours, en cas de violence ou de menace de violence imminente.

67. Lorsque des actes de violence ou autres actes illégaux par des individus isolés se produisent ou sont sur le point de se produire, les forces de police doivent éloigner ces individus plutôt que de prendre des mesures contre tout le rassemblement en tant que tel.

Recours à la force et responsabilité

68. Les Etats doivent s'assurer que leur politique de gestion des rassemblements est conforme aux principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les forces de l'ordre, en mettant tout en œuvre pour s'assurer que le recours à la force ne puisse survenir qu'en dernier recours et de manière strictement proportionnelle, et que l'usage de force létale ne soit autorisé que pour défendre la vie.

69. Dans tous les cas où un recours excessif à la force est allégué, une enquête complète doit être menée et chacun responsable doit répondre de ses actes.

Sanctions

70. Les sanctions doivent être appliquées uniquement dans des circonstances spécifiques et conformes la loi, et uniquement sur la base du jugement d'un tribunal impartial, indépendant et régulièrement constitué.

71. Toute sanction doit être strictement proportionnée à la gravité de l'acte en question. La responsabilité doit toujours être personnelle, de manière à ce qu'aucun des organisateurs ou des participants pacifiques à un rassemblement ne soient soumis à des sanctions basées sur les actes commis par une tierce personne.

Généralités

72. Les Etats doivent s'assurer que tous les fonctionnaires concernés sont correctement formés aux normes relatives à la liberté d'association et de réunion.

73. Les Etats doivent prendre des mesures pour promouvoir, au niveau national et international, la connaissance des normes relatives à la liberté d'association et de réunion, et l'exercice effectif de ces droits.





AFRICAN UNION

Commission Africaine des Droits
de l'homme & des Peuples

31 Bijilo Annex Layout, Kombo
North District, Western Region, P.
O. Box 673, Banjul, The Gambia

Tel: (220) 4410505 / 4410506;
Fax: (220) 4410504

E-mail: au-banjul@africa-union.org;
Web www.achpr.org

Avec le soutien financier de:



EAST AND
HORN OF
AFRICA
HUMAN RIGHTS
DEFENDERS
PROJECT
(EHAHRDP)