

Mandats du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

Réf. : OL TUN 4/2022
(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

19 avril 2022

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, conformément aux résolutions 41/12, 43/4, 43/16 et 40/16 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce cadre, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que nous avons reçues concernant le projet de décret (ci-après, « projet de décret ») qui viserait à réviser de nombreuses dispositions du décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant sur l'organisation des associations. Si ledit projet de décret venait à être adopté, il constituerait un obstacle important à l'exercice du droit à la liberté d'association et remettrait en question le respect par la Tunisie de ses obligations au regard du droit international.

A cet égard, nous souhaiterions exprimer notre grave inquiétude concernant certaines dispositions du projet de décret qui, nous estimons, devraient être révisées afin d'assurer le respect et la garantie de la liberté d'association en accord avec le Pacte International relatifs aux droits civils et politiques (ci-après, « PIDCP »), ratifié par la Tunisie le 29 novembre 1968.

À cet égard, nous vous communiquons nos commentaires suivants sur le projet de décret qui nous est parvenu et qui, d'après nos analyses, n'est pas conforme aux normes et standards internationaux en matière de droits humains. Au contraire, le projet de décret tel quel pourrait empiéter sur l'exercice des droits à la liberté d'expression, ainsi qu'à la liberté d'association et de réunion pacifique, qui sont garantis par le droit international relatif aux droits humains, en particulier par les articles 19, 21 et 22 du PIDCP, ainsi que par les articles 31 et 37 de la Constitution de la République Tunisienne de 2014. Nous espérons que ces commentaires et cette analyse des dispositions serviront de base à de nouvelles discussions et nous sommes prêts à fournir toute assistance technique aux autorités sur demande.

I. Normes et standards applicables en matière de droit international relatifs aux droits humains

Nous attirons respectueusement l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur les dispositions pertinentes du droit international relatifs aux droits humains consacrées par le PIDCP. En particulier, nous faisons référence à l'article 19 qui garantit le droit de chacun à la liberté d'opinion et d'expression ; à l'article

22 qui garantit le droit à la liberté d'association ; l'article 25 du qui garantit le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques ; et l'article 17 qui protège contre toute immixtion arbitraire ou illégale dans la vie privée, la réputation et le domicile d'une personne.

En particulier, l'article 22 stipule ce qui suit :

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 prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. 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.*

L'article 22 du PIDCP prévoit ainsi trois conditions cumulatives à remplir pour toute restriction au droit à la liberté d'association à savoir : (1) il faut que la restriction soit prévue par la loi ; (2) qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique ; et (3) qu'elle serve l'un des quatre intérêts clairement définis, à savoir la sécurité nationale ou la sûreté publique, l'ordre public, la protection de la santé ou de la moralité publiques, ou la protection des droits et libertés d'autrui. De telles conditions doivent être interprétées de manière stricte, et seules des raisons convaincantes et impérieuses justifient des restrictions à la liberté d'association.

Pour satisfaire à l'exigence du PIDCP selon laquelle une restriction doit être « prévue par la loi », la restriction doit être suffisamment précise pour permettre à une autorité compétente de prendre une décision et à un individu ou à une association d'évaluer si le comportement qu'il souhaite adopter est contraire à la loi. La loi doit aussi prévoir les conséquences probables d'une telle violation.¹ Enfin, pour satisfaire à l'exigence selon laquelle une restriction est « nécessaire dans une société démocratique », la restriction doit être proportionnée à l'un des objectifs légitimes énumérés ci-dessus. Une restriction est proportionnée lorsqu'elle constitue le moyen le moins restrictif requis pour atteindre l'objectif visé.²

En vertu de l'article 2 du PIDCP et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après, « PIDESC »), le Gouvernement de votre Excellence a le devoir de prendre des mesures délibérées, concrètes et ciblées pour s'acquitter des obligations reconnues dans les pactes respectifs, notamment en adoptant les lois et les mesures législatives pour donner effet au plan interne aux droits stipulés dans les pactes et s'assurer que les lois et règlements du pays sont compatibles avec les dispositions des pactes.

En outre, nous renvoyons le Gouvernement de votre Excellence aux principes fondamentaux énoncés dans la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits humains et les libertés fondamentales universellement reconnus, également connue

1 Voir A/HRC/20/27 (2012), at para. 16.

2 Voir A/HRC/20/27 (2012), at para. 17.

sous le nom de Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'Homme. En particulier, la Déclaration réaffirme la responsabilité et le devoir de chaque État de protéger, promouvoir et mettre en œuvre tous les droits humains et les libertés fondamentales, y compris le droit de chaque personne, individuellement et en association avec d'autres, « aux niveaux national et international [...] de former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, de s'y affilier et d'y participer »³ et de « solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques. »⁴

Au plan régional, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après, « CADHP ») protège de la même manière en son article 10 le droit d'association dans ses Directives sur la liberté d'association et de réunion en Afrique. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après, « Commission africaine »), qui est l'organe de surveillance de la mise en œuvre de la charte, a précisé dans ces directives sur la liberté d'association que les restrictions au droit d'association répondent aux mêmes conditions que celles prescrites par le PIDCP.

Le Groupe d'action financière (GAFI), un organisme mondial de surveillance du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme qui établit des normes internationales non contraignantes pour la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, a élaboré des recommandations visant à contrer le financement du terrorisme. En particulier, la recommandation 8 de ce groupe fournit des indications aux États sur les mesures, lois et règlements qui devraient être adoptés afin de surveiller et protéger un sous-ensemble d'organisations du secteur des organisations à but non-lucratif (ci-après, « OBNL ») qui, à la suite d'une évaluation des risques rigoureuse et fondée sur la loi, sont identifiées comme étant vulnérables aux problèmes de financement du terrorisme. Ces mesures, selon la recommandation 8, doivent être « ciblées et proportionnées » ; et éviter une approche unique pour tous les OBNL. Le GAFI a réaffirmé que la conformité des États à la recommandation 8 passe par la mise en œuvre « d'une manière qui respecte les obligations des pays en vertu de la Charte des Nations Unies et du droit international des droits de l'homme », y compris l'obligation pour les États de promouvoir le respect universel et l'observation des droits humains et des libertés fondamentales, tels que la liberté d'expression, la liberté de religion ou de croyance et la liberté d'association. L'objectif du GAFI est d'établir un cadre institutionnel efficace pour la mise en œuvre des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans tous les secteurs, plutôt que d'imposer au secteur des OBNL des réglementations plus strictes qui le paralysent et limitent les libertés d'association et d'expression. Comme l'a souligné la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme⁵, les procédures d'évaluation des risques conformes aux normes du GAFI doivent donc s'attaquer non seulement aux problèmes causés par la sous-réglementation du secteur des OBNL, mais aussi aux lacunes liées à la surréglementation, un phénomène qui affecte négativement la société civile dans le monde entier. (A/HRC/40/52, par. 31).

³ Voir A/RES/53/144, art. 5.

⁴ Voir A/RES/53/144, art. 13.

⁵ Voir aussi le rapport de l'ancien Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, A/HRC/23/39.

Nous vous rappelons également que la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme a déjà appelé le GAFI et les organismes régionaux de type GAFI à mettre en œuvre des critères en matière de droits humains avec un niveau de spécificité et d'exhaustivité similaire à celui des recommandations relatives aux mesures financières. Ceci assurerait la protection des droits humains dans la lutte contre le financement du terrorisme.⁶ L'application et la mise en œuvre des normes antiterroristes non contraignantes, telles que les recommandations du GAFI, ne devraient pas avoir pour effet de saper *de facto* les normes contraignantes du droit international.⁷ Nous craignons que l'incorporation de ces mesures de protection contre le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme dans le droit national ne crée des exigences d'enregistrement, de déclaration et de divulgation trop larges et complexes qui empiètent sur les droits à la liberté d'opinion et d'expression, à la liberté de réunion pacifique et d'association, et à la vie privée, tels que garantis par le PIDCP.

II. Questions procédurales

Selon les informations reçues, la société civile et les autres groupes concernés n'ont, à ce jour, pas été consultés, ni invités à soumettre des commentaires écrits sur le projet de décret en question. Nous soulignons l'importance de veiller à ce que l'ensemble de la société civile et des groupes concernés puissent accéder et participer efficacement à un processus de consultation publique du Gouvernement de votre Excellence. Nous soulignons dans ce contexte que la participation effective exige que « les informations pertinentes [...] soient diffusées de manière proactive en les rendant disponibles d'une manière adaptée aux conditions locales et en tenant compte des besoins particuliers des individus et des groupes qui sont marginalisés ou victimes de discrimination ».⁸

De plus, nous sommes préoccupés par le fait qu'un tel manque de consultation avec la société civile et les autres groupes concernés risque de violer le droit de tout citoyen de prendre part à la conduite des affaires publiques (article 25 du PIDCP) - un droit qui « est au cœur d'un gouvernement démocratique fondé sur le consentement du peuple et conforme aux principes du [PIDCP] ».⁹

Nous sommes également préoccupés par le fait qu'il n'y a pas eu de processus de révision du projet de décret. Nous rappelons au Gouvernement de votre Excellence que le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques inclut la capacité de participer aux processus décisionnels avant, pendant et après la prise de décision, y compris « dès le début, lorsque toutes les options sont encore ouvertes », c'est-à-dire avant « toute décision formelle et irréversible ».¹⁰ Un dialogue permanent et représentatif avec la société civile et les acteurs affectés est nécessaire pour réaliser ce droit. Nous prions instamment le Gouvernement de votre Excellence de s'engager pleinement avec la société civile et les groupes concernés, afin de tenir pleinement compte de leurs préoccupations exprimées sur le projet de décret, et ainsi de respecter les obligations de la Tunisie en matière de droit international relatifs aux droits humains. Nous soulignons également que le public devrait pouvoir accéder aux propositions de révisions du décret n° 2011-88 sur les associations, dès qu'elles sont

6 Voir A/74/335, para. 37.

7 Voir A/74/335, para. 38.

8 Voir A/HRC/32/28, para. 69.

9 Voir CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, para. 1.

10 Voir A/HRC/39/28, para. 70.

disponibles, conformément au principe de transparence. En outre, un délai suffisant devrait être accordé avant les futures consultations et les contributions écrites devraient être combinées à des consultations plus interactives, telles que des auditions ouvertes et des sessions plénières, afin de permettre des contributions et des discussions publiques plus significatives.

III. Préoccupations concernant la compatibilité du projet de décret avec le droit international relatifs aux droits humains

Sur la portée excessive des limitations des activités des associations

L'article 4 du projet de décret stipule ce qui suit à son alinéa 1 :

Il est interdit à l'association : Premièrement : d'adopter dans ses statuts, ses déclarations, ses programmes ou ses activités, dans les déclarations et les actes de ses dirigeants, l'appel à la violence, à la haine, au fanatisme et à la discrimination sous toutes ses formes. Il lui est également interdit de menacer l'unité de l'État ou son régime républicain et démocratique.

Nous sommes gravement préoccupés que la référence à une menace contre « l'unité de l'État ou son système républicain et démocratique » soit établie dans des termes si larges et vagues, sans définir clairement son champ d'application. Les lignes directrices de la Commission africaine sur la liberté d'association et de réunion prévoient que « les associations déterminent librement leurs objectifs et leurs activités. » De surcroît, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association a observé dans un rapport que « les membres des associations doivent être libres de déterminer leurs (...) activités (...) sans interférence de l'État. »¹¹ De plus, l'article 22 du PIDCP indique que toute restriction aux activités d'une association ne peut être légale que si elle est nécessaire dans une société démocratique afin de protéger « la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre public, la protection de la santé ou de la moralité publiques, ou la protection des droits et libertés d'autrui ».

La restriction des activités d'une association qui serait prévue par l'article 4 du projet de loi n'est pas ainsi conforme aux normes internationales et régionales africaines concernant le droit à la liberté d'association. Éviter de nuire à « l'unité de l'État » ou à « son système républicain et démocratique » ne constituerait pas au titre de l'article 22 du PIDCP une des conditions permises pouvant justifier la limitation du droit d'association. En effet, tel que susmentionné, toute restriction du droit à la liberté d'association doit être « prévue par la loi » afin de satisfaire à l'exigence du PIDCP. Ainsi, la restriction en question doit être suffisamment précise pour permettre à un individu ou à une association d'évaluer si le comportement qu'il souhaite adopter est contraire à la loi, et de prévoir les conséquences probables d'une telle violation. Les termes de « l'unité de l'État » ou de « son système républicain et démocratique » sont définis de façon large et vague et ne remplissent ainsi pas ladite condition de précision. Nous sommes particulièrement inquiets du fait que, en vertu de cette disposition, des associations ayant des activités ou une mission pour la promotion ou la protection de certaines minorités pourraient être considérées comme portant atteinte à « l'unité de l'État ». De même, une association ayant des activités promouvant un amendement à la constitution pourrait être considérée comme portant atteinte au « système républicain et démocratique », empêchant *de facto* les

¹¹ Voir A/HRC/20/27

associations de participer aux questions liées à la politique publique. Le caractère vague de cette disposition peut ouvrir la porte à des abus contre les associations.

Approbation préalable des financements étrangers

L'article 35 du projet de décret stipule qu'il est interdit aux associations :

D'accepter des aides, des dons ou des donations émanant d'États n'ayant pas de relations diplomatiques avec la Tunisie ou d'organisations défendant les intérêts et les politiques de ces États.

D'accepter des aides étrangères, dons ou donations non autorisés par la commission tunisienne d'analyses financières.

Nous sommes gravement préoccupés par l'interdiction de recevoir des financements étrangers « d'États n'ayant pas de relations diplomatiques avec la Tunisie », ainsi que l'exigence de l'approbation préalable par la commission tunisienne d'analyses financières (ci-après, « CTAF ») pour tout financement étranger, qui semble en violation avec le droit à la liberté d'association, tel que protégé par l'article 22 du PIDCP. Ce dernier garantit, en outre, la capacité pour les associations de solliciter, recevoir et utiliser des ressources - humaines, matérielles et financières - de sources nationales, étrangères et internationales en vertu du droit international.¹² Une telle exigence de demander une approbation gouvernementale afin de recevoir des aides, des dons ou des donations étrangères ne constituerait pas une restriction admissible à ce droit, car elle ne répond pas au critère de « nécessité dans une société démocratique » prévu par l'article 22 du PIDCP. En effet, ce critère exige que toute restriction au droit à la liberté d'association se fasse par le moyen le moins intrusif pour atteindre l'un des quatre objectifs admissibles.

Nous rappelons au Gouvernement de votre Excellence que toute restriction de ces droits pour des raisons de lutte contre le terrorisme doit respecter les critères objectifs de légalité, de proportionnalité, de nécessité et de non-discrimination prévus par le droit international (PIDCP, articles 17, 19, 22 ; A/69/397, paragraphe 30). En l'occurrence, la restriction imposée par l'article 35 du projet de décret contrevient aux principes de proportionnalité et de nécessité, car elle ne peut être considérée comme le moyen le moins intrusif, et ceci, quelle que soit l'objectif poursuivi, même légitime, du Gouvernement de votre Excellence. Même si cette restriction serait justifiée par le but légitime de mettre en place des mesures de protection contre le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme, elle ne pourrait être considérée comme le moyen le moins intrusif pour s'acquitter d'un tel objectif. En effet, il existe une pléthore de moyens moins incisifs pour s'acquitter d'une telle obligation de limiter l'utilisation illégale de fonds dans le contexte de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Conditionner la réception ou l'utilisation de fonds étrangers à l'approbation des autorités pourrait de ce fait entraîner des retards arbitraires qui empêcheraient les associations en question de mener à bien leurs missions respectives. Le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association a confirmé dans un rapport que « pour les associations qui promeuvent les droits humains, y compris les droits économiques, sociaux et culturels, ou qui sont impliquées dans la prestation de services (tels que les secours en cas de catastrophe, la fourniture de soins de santé ou la protection de

¹² Voir Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, A/HRC/23/39 (2013), para. 8.

l'environnement), l'accès aux ressources [financières] est important, non seulement pour l'existence de l'association elle-même, mais aussi pour la jouissance d'autres droits humains par ceux qui bénéficient du travail de l'association. Par conséquent, les restrictions excessives des ressources disponibles pour les associations ont un impact sur la jouissance du droit à la liberté d'association et portent également atteinte aux droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux dans leur ensemble ».

Par ailleurs, les exigences imposées par l'article 35 du projet de décret semblent être incompatibles avec les recommandations du GAFI. Dans le contexte des lois régissant les associations et autres OBNL, la recommandation 8 du GAFI demande que les gouvernements appliquent aux OBNL une approche basée sur les risques – fondée sur les menaces identifiées d'exploitation d'OBNL à des fins de financement du terrorisme.¹³ De surcroît, la Note interprétative de la recommandation 8 souligne que les Etats doivent adopter des mesures ciblées et proportionnées qui ne concernent qu'un sous-ensemble d'organisations à haut risque, plutôt que d'adopter une approche à « taille unique ». En outre, « les mesures ciblées adoptées par les pays pour protéger les OBNL contre toute exploitation à des fins de financement du terrorisme ne doivent ni déstabiliser, ni décourager les activités caritatives légitimes. (...) Au contraire, elles devraient promouvoir la responsabilité et renforcer le sentiment de confiance au sein même des OBNL, dans la communauté des donateurs et du public en général, que les fonds et les services caritatifs bénéficient bel et bien à leurs destinataires légitimes. »¹⁴

Dans un contexte où l'accès aux financements nationaux est rare, les restrictions prévues par la législation décrite ci-dessus risquent de porter un coup fatal à d'innombrables organisations qui dépendent de financements extérieurs pour leur subsistance. Les profondes limitations de l'accès au financement étranger restreignent sévèrement l'existence des OBNL, qui sont souvent entièrement dépendantes de ces financements, particulièrement les organisations de défense des droits humains et les organisations de femmes (A/HRC/40/52, para. 42). Les États ont l'obligation de veiller à ce que la législation adoptée pour prévenir le financement du terrorisme n'entre pas en conflit avec leurs autres obligations internationales, notamment en matière de droits humains. La société civile joue un rôle essentiel en canalisant les critiques et le mécontentement social, en facilitant un dialogue constructif avec les États et en érodant les facteurs qui conduisent à la radicalisation (A/HRC/40/52, para. 12). Garantir le plein exercice des droits à la liberté d'expression, d'association et de participation aux affaires publiques est donc un aspect essentiel de toute stratégie antiterroriste efficace.

En 2019, le GAFI a jugé la Tunisie « conforme » à la recommandation 8 alors que le décret actuel de la Tunisie sur les associations, le décret n° 2011-88, était en vigueur. Cependant, l'article 33 du projet de décret s'écarte du texte du décret n° 2011-88 et de l'approche basée sur le risque tel que préconisé par le GAFI, en exigeant que les associations obtiennent l'approbation de la CTAF pour tout financement étranger, quel que soit leur niveau de risque individuel. Ce changement d'approche pourrait ainsi remettre en cause la notation préalable de conformité de ce décret avec la recommandation 8.

13 Voir Groupe d'action financière, Normes internationales relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, p. 11.

14 Voir Groupe d'action financière, Normes internationales relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération.

Publication d'informations sur les financements étrangers

L'article 41 du projet de loi stipule ce qui suit :

L'association publie les données concernant les aides, dons, donations d'origine étrangères dont le retrait ou le transfert est agréé par la Commission Tunisienne d'Analyse Financière et indique leur source, leur valeur et leur objet dans l'un des médias écrits et sur le site électronique de l'association dans un délai d'un mois. Elle en informe le département chargé des associations auprès de la Présidence du Gouvernement par lettre recommandée avec accusé de réception dans le même délai.

Nous sommes profondément préoccupés par le fait que les exigences de l'article 41 du projet de décret, obligeant les associations à publier les données susmentionnées sur tout financement étranger sur leur site web et à les notifier de même à la Présidence, constitueraient une violation de la liberté d'association et pourrait empiéter sur le droit à la vie privée. Comme indiqué précédemment, l'article 22 du PIDCP exige que toute restriction au droit à la liberté d'association et de rechercher, recevoir et utiliser librement des ressources financières doit être « nécessaire dans une société démocratique. » Pour répondre à cette exigence, les mesures doivent être proportionnelles et nécessaires, constituant le moyen le moins intrusif afin d'atteindre un but légitime.

L'exigence imposée par l'article 41 du projet de décret sur les associations de publier la source, la valeur et l'objet de tout financement étranger dans un délai d'un mois, à la fois sur papier et en ligne, ne semble être ni nécessaire, ni le moyen le moins intrusif afin d'atteindre l'un des objectifs légitimes visés par l'article 22 du PIDCP. Bien qu'il existe un intérêt légitime pour le public d'être informé sur le financement des associations, cet objectif pourrait être mieux atteint par mesures moins contraignantes, comme, par exemple, d'exiger que les associations rendent publiques certaines informations financières dans un rapport financier annuel indiquant les sources de ses revenus et dépenses par catégorie. En l'occurrence, l'article 41 du projet de décret serait bien plus intrusif, en exigeant que les associations publient les données susmentionnées dans un organe de presse écrite et sur son site web dans un délai d'un mois. De plus, de telles exigences seraient onéreuses et difficiles à respecter, tant sur le plan financier que pratique, pour les organisations de la société civile (ci-après, « OSC ») plus petites. Cette charge administrative supplémentaire, engendrée par les exigences de publication, pourrait ainsi dissuader davantage les OSC d'accepter des financements d'entités étrangères, ce qui limitera la viabilité financière du secteur. D'un point de vue pratique, le fait d'exiger des OSC qu'elles identifient publiquement les sources de chaque aide, don, ou donation dans un journal public, pourrait avoir pour conséquence de dissuader les entités étrangères de fournir, ou les associations d'accepter, de tels financements de donateurs étrangers.

Procédure d'établissement des associations

L'article 8 du décret de loi prévoit que :

Premièrement : Toute personne physique, tunisienne ou étrangère résidente en Tunisie, a le droit de constituer une association ou d'y adhérer ou de s'en retirer conformément aux dispositions du présent décret-loi.

Deuxièmement : La personne physique fondatrice ne doit pas avoir moins de dix-huit (18) ans.

L'article 10 du projet de décret stipule que :

Premièrement : La constitution des associations est régie par le régime de déclaration.

Deuxièmement : Les personnes désirant constituer une association doivent adresser à l'administration chargée des associations, placée sous la direction du gouvernement, une lettre recommandée avec accusé de réception, comportant :

a : *Une déclaration indiquant la dénomination de l'association, son domaine d'activité, ses objectifs, son siège social, le siège de ses filiales, le cas échéant et son adresse e-mail.*

b :

- *Une liste nominative des fondateurs de l'association comportant leurs noms, titres, numéros de carte d'identité ou de séjour pour les étrangers ainsi que leurs adresses personnelles et professionnelles.*

- *Une copie de la carte de séjour d'une durée de validité d'au moins trois (3) mois.*

c : *Deux exemplaires des statuts signés par les fondateurs. Les statuts doivent comprendre les stipulations obligatoires suivantes :*

- *Le nom officiel de l'association en arabe et traduit dans une langue étrangère si nécessaire.*

- *L'adresse du siège social de l'association, accompagnée de tout document prouvant l'exploitation légitime du local.*

- *Une présentation des objectifs de l'association ainsi que les moyens de leur réalisation, de son domaine d'activité à condition qu'elle ne relève pas des structures publiques ou soit soumise à des réglementations légales particulières la rendant hors du champ d'application des exigences de ce décret-loi.*

- *Les conditions d'adhésion, les cas de son extinction, ainsi que les droits et les obligations des membres.*

- *L'organisation de l'association, le mode d'élection et les prérogatives de chacun de ses organes.*

- *Déterminer les modalités de prise de décisions, y compris la révision des statuts et la dissolution volontaire ou la fusion de l'association.*

- *La détermination des modes de règlement des différends.*

- *Le montant de l'abonnement mensuel ou annuel.*
- *Règles de liquidation de ses biens en cas de dissolution d'office ou de fusion conformément aux dispositions de ses statuts.*

Troisièmement : la vérification par un huissier de justice, lors de l'envoi de la lettre, l'existence des données susvisées et leur compatibilité avec les dispositions du décret-loi et un procès-verbal est dressé en deux exemplaires, qu'il remet au représentant de l'association.

La décision de rejet adressée à l'association vaut retour du bulletin de notification.

Les fondateurs de l'association peuvent contester la légalité de la décision de rejet selon les procédures en vigueur en matière de recours pour excès de pouvoir conformément aux dispositions de la loi n 1972-40 du 1^{er} juin 1972 relative au tribunal administratif.

L'article 11 du projet de décret prévoit que :

Lors de la réception de l'accusé de réception et d'une copie des statuts signés par l'administration chargée des associations auprès de la présidence du gouvernement ou dès la notification de la décision définitive du tribunal administratif annulant la décision de refus, le représentant de l'association doit, dans un délai n'excédant pas sept (7) jours, déposer une annonce à l'imprimerie officielle de la République Tunisienne mentionnant le nom de l'association, son domaine d'activité, ses objectifs et son siège social, accompagnée d'une copie du procès-verbal mentionné au troisième alinéa de l'article 10 ou de la décision mentionnée ci-dessus.

L'Imprimerie Officielle de la République Tunisienne doit obligatoirement publier l'annonce au Journal Officiel dans un délai de quinze jours (15) jours à compter du jour de son dépôt.

Deuxièmement : Le défaut de retour de l'accusé de réception ou de la décision de rejet dans les soixante (60) jours suivant l'envoi de la lettre susvisée vaut accusé de réception.

Enfin, l'article 12 du projet de décret indique que :

L'association est considérée légalement constituée et a acquis la personnalité morale à compter de la date de publication de l'annonce au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Nous souhaitons exprimer nos préoccupations quant aux changements importants proposés au processus d'établissement par les articles 8, 10, 11 et 12 du projet de décret, qui pourraient violer le droit à la liberté d'association de par : l'imposition d'un système de permis pour les associations ; des exigences administratives lourdes et onéreuses ; ainsi que l'exclusion de personnes mineures et morales comme fondateurs d'associations.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association a observé dans un rapport que les États devraient mettre en

œuvre une « procédure de notification » plutôt qu'un système de permis (également connu sous le nom de « procédure d'autorisation préalable »), car la procédure de notification se conforme plus avec le droit international relatif aux droits humains.¹⁵ En effet, dans le cadre d'une telle procédure de notification, les associations se voient automatiquement accorder la personnalité juridique, dès que les autorités sont informées par les fondateurs de la création d'une organisation. Dans le cadre d'un système de permis, en revanche, les associations ont l'obligation de demander l'approbation des autorités afin de s'établir en tant que personne morale. Le décret existant sur les associations, n° 2011-88, prévoit une procédure de notification, et s'aligne ainsi sur les normes internationales. Dans une procédure de notification, la loi exige généralement que les associations soumettent une déclaration écrite contenant plusieurs informations, qui sont clairement définies dans la loi. Toutefois, la soumission d'une telle déclaration écrite n'est pas une condition préalable à l'existence d'une association, mais plutôt d'une soumission pour l'enregistrement de la création de l'association par les autorités. Dans la période où elle attend la preuve de son établissement, le Rapporteur spécial des Nations Unies a précisé dans son rapport que l'organisation « devrait être présumée opérer légalement jusqu'à preuve du contraire ».¹⁶ De même, l'absence de réponse du gouvernement dans un délai déterminé, clair et raisonnable devrait entraîner une présomption que l'association opère légalement.

Comme indiqué ci-dessus, l'article 10 du projet de décret stipule que la création d'associations est soumise à un système de permis et exigerait qu'une association demande l'approbation des autorités afin de s'établir légalement. En outre, une association n'acquiert la personnalité juridique qu'une fois qu'elle a publié une annonce dans le Journal Officiel de la République Tunisienne, plutôt qu'au moment où elle notifie son existence au gouvernement (article 12 du projet de décret), ce qui peut entraîner des retards non-justifiés dans la capacité d'une association à initier ses opérations et activités. Par conséquent, le nouveau processus d'établissement tel que proposé par le projet de décret n'est pas conforme aux meilleures pratiques en matière de respect du droit à la liberté d'association. Ainsi, les modifications prévues par le projet de décret seraient moins conformes au droit à la liberté d'association que le cadre juridique actuel.

Dans un rapport au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association a indiqué que le processus d'établissement d'une association se devait d'être facile, rapide et peu onéreuse.¹⁷ L'article 10 du projet de décret imposerait l'obligation aux associations de soumettre des informations détaillées et plusieurs documents avec leur lettre de demande d'établissement légal. La collecte ainsi que la présentation de ces documents pourraient constituer des démarches fastidieuses et longues pour les associations.

En outre, certaines des informations qui sont requises par l'article 10 du projet de loi et qui devraient être présentées aux autorités, soulèveraient des problèmes de confidentialité. Nous sommes particulièrement inquiets de l'obligation de fournir : les informations sur les professions des membres fondateurs de l'association ; un document prouvant l'« utilisation légitime » du siège de l'association ; et une copie des cartes de résidence de tout membre fondateur étranger. En ce qui concerne les informations sur les professions des membres fondateurs, nous sommes préoccupés

15 Voir A/HRC/20/27, para. 58.

16 Voir A/HRC/20/27, para. 60.

17 Voir A/HRC/20/27, para. 57.

que cette disposition pourrait donner un pouvoir discrétionnaire aux autorités de rejeter l'établissement légal d'une association sur la base de la profession des membres fondateurs, en violation de leur liberté d'association. L'exigence de fournir un document prouvant l'« utilisation légitime » du siège de l'association pourrait de même prêter à confusion, étant donné que certaines associations peuvent ne pas avoir de siège social physique, notamment par manque de moyens financiers pour louer et entretenir un siège. Tant les nouvelles associations que celles bien établies pourraient trouver trop onéreux d'ouvrir ou de maintenir un siège, en particulier si elles autorisent leurs employés à travailler à distance, et ne seront ainsi pas en mesure de prouver l'« utilisation légitime » d'un siège. Enfin, nous sommes inquiets que l'obligation de fournir une copie des cartes de résidence de tout membre fondateur étranger suggérerait que le Gouvernement de votre Excellence pourrait restreindre le droit des non-résidents à former des associations. Une telle restriction pourrait avoir un impact négatif sur la capacité des migrants et autres groupes vulnérables à s'associer, ce qui serait une violation de l'article 22 du PIDCP.

De surcroît, nous sommes préoccupés que le délai de 60 jours, tel qu'indiqué par l'article 10 du projet de décret, serait excessivement long pour l'enregistrement ou le rejet de la demande par les autorités. En effet, de tels délais pourraient entraîner des retards non-justifiés dans la capacité d'une association à initier ses opérations et activités, comme susmentionné.

Nous souhaiterions aussi exprimer nos inquiétudes quant à l'article 8 du projet de décret qui exige que les membres fondateurs d'une association soient âgés de 18 ans ou plus. Même s'il peut être admissible d'interdire aux très jeunes enfants de participer à des associations sans l'autorisation préalable de leurs parents, un tel empêchement de toute personne n'ayant pas atteint « l'âge légal » de fonder une association n'est pas compatible avec le PIDCP. En effet, l'article 22 du PIDCP étend le droit à la liberté d'association à « toute personne » et non pas seulement aux adultes. De plus, l'Observation générale no 37 (2020) du Comité des droits de l'homme indique en son alinéa 25 que les États doivent veiller à ce que leurs lois et l'interprétation et l'application qui en sont faites n'entraînent pas de discrimination fondée, entre autres, sur l'âge, dans la jouissance des droits de réunion pacifique et d'association.¹⁸ L'article 8 du projet de décret semblerait également contrevenir à la Convention relative aux droits de l'enfant, ratifiée par la Tunisie le 29 novembre 1991, et qui reconnaît explicitement le droit des enfants à la liberté d'association en son article 15.

Le projet de décret exige en son article 10 que ceux qui souhaiteraient créer une association soumettent une lettre recommandée au « département compétent de la présidence. » Ce département examinerait la lettre de l'association et les documents qui l'accompagnent, et pourrait ainsi rejeter la création de l'association si certaines conditions ne sont pas remplies. Nous trouvons les changements proposés préoccupants, car ils placent le contrôle du processus d'approbation au sein d'un département qui, en raison de son emplacement dans le bureau du Président, pourrait être considéré comme soumis à une influence politique. De surcroît, l'autorité compétente prévue à l'article 10 du projet de décret est formulée en des termes particulièrement vagues, se cantonnant à indiquer que la compétence d'approuver la création d'une association reviendrait au « département compétent de la présidence », sans préciser quels départements ni d'éventuelles voies de recours.

¹⁸ Voir CCPR/C/GC/37.

Limitations des publications des associations

L'article 5 du projet de décret stipule que l'association a le droit :

Premièrement : d'obtenir les informations pour ceux qui n'ont pas d'intérêts entrant en conflit avec les dispositions légales en vigueur à cet effet.

Deuxièmement : d'évaluer le rôle des institutions de l'État et de formuler des propositions en vue d'améliorer leur rendement.

Troisièmement : d'organiser des réunions, manifestations, congrès, ateliers de travail et toute autre activité civile dans le respect des dispositions légales en vigueur.

Quatrièmement : de publier les rapports, les informations et les sondages d'opinion et d'éditer des publications dans le cadre de l'intégrité, du professionnalisme et des règles juridiques et scientifiques requises.

Nous sommes particulièrement inquiets par l'article 5 du projet de décret qui conditionne la publication de rapports, d'informations, de sondages, et de publications au cadre de « l'intégrité, du professionnalisme, et des règles juridiques et scientifiques requises. » En effet, de telles limitations prévues par le projet de décret sur les publications d'une association pourraient restreindre de manière inadmissible le droit à la liberté d'expression, en vertu de l'article 19 du PIDCP. L'article 19 garantit le droit à la liberté d'expression, y compris la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute nature. Dans un rapport au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a indiqué que toute restriction à ce droit doit être prévue par la loi, ce qui exige qu'elle soit claire et accessible à tous.¹⁹ Bien que l'article 5 alinéa 4 du projet de décret ne précise pas quelles peines ou sanctions sont encourues en cas de non-respect, il stipule que les associations ne pourraient publier que des rapports, des informations et des publications conformes à "l'intégrité" et au "professionnalisme". De telles conditions sont définies de façon large et vague, et pourraient ainsi conférer aux autorités un pouvoir discrétionnaire excessif afin de déterminer si une publication particulière est autorisée. Un tel manque de précision dans le projet de décret rend difficile pour une association de pouvoir comprendre comment se conformer à ces exigences, ce qui ne répond pas au critère de clarté prévu par l'article 19 PIDCP.

L'article 19 du PIDCP exige également que toute restriction à la liberté d'expression soit le moyen le moins restrictif pour le respect des droits ou de la réputation d'autrui, ou la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.²⁰ Une telle exigence que les publications des associations soient conformes à l'« intégrité » et au « professionnalisme » ne semblerait pas être nécessaire pour respecter les droits ou la réputation d'autrui ou pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé publique ou les bonnes mœurs, et constituerait par conséquent une violation des dispositions de l'article 19 du Pacte.

¹⁹ Voir A/HRC/17/27, para 69.

²⁰ *Ibid.*

Dissolution des associations

L'article 33 du projet de décret indique à ses alinéas 1 et 4 :

Premièrement : La dissolution de l'association est soit volontaire par décision de ses membres conformément aux statuts, soit judiciaire en vertu d'un jugement du tribunal, soit d'office par décision motivée rendue par le département chargé des associations auprès de la présidence du gouvernement.

[...]

Quatrièmement : Les associations légalement constituées et inscrites au Registre National des Associations, et qui n'ont plus d'existence réelle et réaliste faute de tenir leurs réunions périodiques ou exercé leurs activités qui lui permettent de réaliser leurs objectifs pendant trois (03) sessions consécutives, sont automatiquement dissoutes par une décision rendue par le département chargé des associations auprès de la présidence de la république et reviennent au Trésor Public. La décision de la dissolution automatique est susceptible de recours selon les procédures en vigueur en matière de recours pour excès de pouvoir conformément aux dispositions de la loi n°1972-40 du 1^{er} juin 1972 relative au tribunal administratif.

L'article 45 du projet de décret prévoit que :

Pour toute infraction aux dispositions du présent décret- loi, l'association encourt des sanctions conformément aux procédures suivantes :

Premièrement : la mise en demeure : Le département chargé des associations au sein de la Présidence du Gouvernement établit l'infraction commise et met en demeure l'association sur la nécessité d'y remédier dans un délai n'excédant pas soixante (60) jours à compter de la date de notification de la mise en demeure.

Deuxièmement : dissolution judiciaire : l'association est dissoute par un jugement du tribunal de première instance territorialement compétent, à la demande du département chargé des associations au sein de la Présidence du Gouvernement dans les cas suivants :

- *Si l'infraction n'a pas cessé dans les délais légaux malgré la mise en demeure de l'association.*
- *Lorsque l'association commet des infractions graves estimées par l'administration ou relevées par les différents intervenants tels que les ministères concernés, les gouverneurs, les instances constitutionnelles, l'Instance Nationale de lutte contre le terrorisme, l'Instance Tunisienne d'Analyse Financière et toute personne ayant un intérêt.*

Les dispositions du code de procédure civile et commerciale s'appliquent dans les procédures judiciaires relatives à la dissolution de l'association et à la liquidation de ses biens.

Nous exprimons de surcroît nos inquiétudes concernant la dissolution involontaire des associations, telle que prévue par l'article 22 du projet de décret, qui pourrait constituer une violation du droit à la liberté d'association, protégé par l'article 22 du PIDCP. La dissolution involontaire d'une association est la restriction la plus sévère à la liberté d'association. Par conséquent, comme indiqué par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association dans un rapport, elle ne devrait être imposée que lorsqu'il y a un « danger manifeste et imminent résultant d'une violation flagrante de la législation nationale, conformément au droit international relatifs aux droits humains. De telles mesures doivent être strictement proportionnelles à l'objectif légitime poursuivi et utilisées uniquement lorsque des mesures moins radicales se sont révélées insuffisantes. »²¹ De plus, le Rapporteur spécial a rappelé qu'« une législation qui stipule que des mesures aussi radicales ne peuvent être prises que par des tribunaux indépendants et impartiaux constitue une pratique optimale. »²² De même, la Commission africaine a indiqué dans ses lignes directrices sur le droit d'association que « la suspension ou la dissolution d'une association par l'État n'intervient qu'en cas de violation grave de la loi nationale, conformément aux normes régionales et internationales relatives aux droits humains, et ce, en dernier recours. »²³

Nous sommes préoccupés que les dispositions du projet de décret relatives à la dissolution, à savoir l'article 33, semblent manquer de précision sur les conditions permettant la dissolution involontaire d'une association sans procédure judiciaire. En effet, l'article 33 stipule qu'une association pourrait être dissoute par une ordonnance du tribunal « soit ... d'office par décision motivée rendue par le département chargé des associations auprès de la présidence du gouvernement. » Bien que l'ordonnance de dissolution puisse faire l'objet d'un appel, la dissolution serait effective dès la décision du département. De plus, l'article 45 du projet de décret décrit une procédure de dissolution par laquelle le département chargé des associations au sein de la Présidence du Gouvernement pourrait demander au tribunal de première instance de dissoudre une association si différents intervenants - tels que les ministères concernés, les gouverneurs, les instances constitutionnelles, l'instance Nationale de lutte contre le terrorisme, l'Instance Tunisienne d'Analyse Financière et toute personne ayant un intérêt - estiment qu'elle a commis des infractions graves. Cela suggérerait qu'un ordre de dissolution pourrait être émis automatiquement dans certains cas, sans contrôle judiciaire indépendant, ce qui, si confirmé, porterait atteinte grave aux droits d'une association à une procédure régulière.

Nous sommes aussi inquiets que l'article 33 donnerait le pouvoir au gouvernement d'ordonner la dissolution d'une association si elle cesse temporairement ses activités. Il devrait revenir aux membres d'une association d'être autorisés à déterminer si une association a cessé définitivement ses activités et donc être dissoute. En l'occurrence, le projet de décret permettrait aux autorités de dissoudre de force une association qui n'aurait pas été en mesure de mener ses activités pendant une période pour des raisons justifiables, par exemple en raison de la pandémie du Covid-19 ou d'un manque de financement.

21 Voir A/HRC/20/27, *supra* note 3, at para. 75.

22 Voir A/HRC/20/27, *supra* note 3, at para. 76.

23 Voir African Commission *Guidelines*, para. 58.

Présentation de rapports

L'article 16 du projet de loi stipule que :

Les dirigeants de l'association informent l'administration chargée des associations auprès de la présidence du gouvernement, par lettre recommandée avec accusé de réception dans un délai maximum d'un mois, de toute :

1 : *réforme apportée à ses statuts, accompagnée des documents suivants :*

- *Une copie du procès-verbal de la réunion accompagnée de la justification de la régularité des procédures de tenue de l'assemblée générale relative à la réforme, quant à la convocation, le quorum et le mode de prise de décision.*
- *Une copie du statut révisé comportant toutes les dispositions obligatoires prévues à l'article 10 du présent décret-loi.*

2 : *un changement touchant ses structures dirigeantes, accompagné des documents suivants :*

- *Une copie du procès-verbal de l'assemblée générale, jointe de la justification de la régularité des modalités de sa tenue quant à la convocation, le quorum et le mode de décision et ce, conformément aux dispositions des statuts de l'association.*
- *Carte de présence à l'assemblée.*
- *Une copie du registre des participants.*
- *Une copie du rapport moral.*
- *Une copie du rapport financier.*
- *Copies des cartes d'identités nationales des membres de la nouvelle instance dirigeante.*
- *Justification de la publication de l'association au Journal Officiel de la République Tunisienne.*

3 : *Les cas de pourvoi de postes vacants résultant de l'une des raisons de la perte de la qualité de membre, joints des documents suivants :*

- *Une copie du procès-verbal de la réunion de la structure concernée par la prise de décision au sein de l'association, conformément à ses statuts.*
- *Une copie de la carte d'identité nationale pour l'adhérent ou les nouveaux adhérents.*

Le public en est également informé par les moyens d'informations écrits et par le site internet de l'association, après avoir accompli les démarches susvisées dans un délai maximum de soixante (60) jours à compter de la date de la réception par l'administration des dits documents.

Nous aimerions aussi exprimer nos préoccupations que les obligations de rapports telles qu'imposées à l'article 16 du projet de décret constitueraient une charge administrative excessive pour les associations. En effet, l'article 16 impose à une association de préparer une notification au département des associations (1) des modifications de ses statuts, (2) des changements dans sa structure de gestion, et (3) des cas de comblement de vacance en raison de la diminution du nombre de membres, à chaque fois accompagnée d'une documentation détaillée.

La Commission africaine a confirmé que les exigences pour les associations en matière de rapports « doivent être simples et pas trop contraignantes. »²⁴ Le fait d'exiger des associations qu'elles soumettent des informations détaillées sur des activités de routine, telles que la modification de leur structure de gestion ou le remplacement de postes vacants, imposerait une charge administrative importante et excessive, tant aux associations qu'aux autorités. Cette exigence pénaliserait les petites associations qui n'ont pas les moyens de recruter du personnel pour accomplir cette tâche supplémentaire.

Soutien aux partis politiques et participation publique des fondateurs et des dirigeants

L'article 4 du projet de décret indique en son alinéa 3 qu'il est interdit à l'association :

Troisièmement : de collecter des fonds pour soutenir des partis politiques ou pour faire la promotion de référendums ou de candidats aux élections en les soutenant de quelque manière que ce soit. Il est également interdit aux dirigeants de l'association de se présenter aux élections présidentielles ou législatives ou locales, que ce soit sur une liste partisane ou indépendante, 3 ans avant l'échéance électorale. Cette interdiction n'inclut pas le droit de l'association d'exprimer ses opinions politiques et ses positions par rapport aux affaires d'intérêt publique.

De plus, l'article 9 stipule que :

Il est interdit aux fondateurs et dirigeants de l'association d'assumer des responsabilités au sein des structures dirigeantes d'un parti politique aux niveaux central, régional et local.

Nous sommes préoccupés que le langage de l'article 4 du projet de décret ne soit pas articulé de façon assez précise, afin d'éviter que cette disposition ne puisse être interprétée de manière excessivement large. En effet, les associations jouent un rôle crucial en contribuant au débat public et à la défense de questions d'intérêt public. L'interdiction prévue par l'article 4 devrait être plus précise afin d'éviter tout risque que ladite disposition soit interprétée de manière si large qu'elle s'applique à des activités légitimes de plaidoyer ou autres. Comme l'a noté le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association dans un

²⁴ Voir African Commission *Guidelines*, para. 48.

rapport, « qualifier des associations de « politiques » et, partant, les associer à des partis de l'opposition ou les empêcher d'agir vise principalement à réduire au silence ceux qui critiquent les politiques et les pratiques gouvernementales. »²⁵

En vertu de l'article 25 du PICDP, ainsi que de l'article 13 CADHP, les individus ont le droit de participer aux affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. L'article 25(b) du PIDCP garantit spécifiquement le droit et la possibilité « de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs. » Toutes restrictions à ce droit doivent être « objectives, raisonnables, non discriminatoires et déterminées par la loi. »²⁶ Nous sommes ainsi inquiets que l'article 9 du projet de décret imposerait de sérieuses restrictions au droit des individus de participer à des partis politiques ou de se présenter à des fonctions électives, et ce uniquement en raison de leur statut de fondateur ou de dirigeant d'une association. En effet, de telles restrictions ne poursuivraient pas un but « raisonnable » ou « objectif », mais risqueraient au contraire de réduire gravement la capacité de la société civile à participer à la vie publique. Plus largement, cette disposition découragerait ceux qui souhaiteraient participer aux affaires publiques de fonder ou de gérer une association, étant donné qu'il leur sera alors interdit de se présenter aux élections ou de servir dans la structure dirigeante d'un parti politique. Il est de pratique que le dirigeant d'une association qui souhaite concourir à un poste électif public puisse démissionner de son poste au sein de l'association.

Formation de réseaux

L'article 26 du projet de décret précise que :

Deux ou plusieurs associations œuvrant pour les mêmes buts ont le droit de constituer un réseau d'associations.

L'article 27 du projet de décret stipule que :

Le représentant du réseau adresse au département chargé des associations auprès de la présidence du gouvernement une lettre recommandée avec accusé de réception comprenant :

- 1. Une déclaration mentionnant le nom du réseau, son domaine d'activité, ses objectifs et son siège.*
- 2. Une copie de tout document prouvant l'exploitation légitime du siège social.*
- 3. Une copie de l'annonce de la constitution des associations fondatrices du réseau.*
- 4. Une copie des statuts de chaque association constituante du réseau.*
- 5. Deux copies du statut du réseau.*

²⁵ Voir A/HRC/68/299 (2013), para. 44.

²⁶ Voir A/HRC/30/26 (2015), para. 14.

6. *Une liste des noms, prénoms et qualités des fondateurs du réseau.*
7. *Une attestation prouvant la régularité de la situation juridique des associations composant le réseau vis-à-vis de l'administration fiscale.*
8. *Une attestation prouvant la régularité de la situation juridique des associations constituantes du réseau vis-à-vis des caisses sociales.*
9. *Une attestation prouvant la régularité de la situation juridique des associations constituant le réseau vis-à-vis du Registre National des Sociétés.*
10. *La preuve que les fondateurs du réseau ont déclaré leur patrimoine et intérêts conformément aux dispositions de la loi n° 2018-46 du 1er août 2018 relative à la déclaration de patrimoine et intérêts et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts.*

Deuxièmement :

- *La Preuve que l'huissier de justice, lors de l'envoi de la lettre, a bien vérifié qu'elle comporte les documents, les données et les avis obligatoires, ci-dessus mentionnés, et qu'un procès-verbal établi en deux exemplaires, a bien été remis au représentant du réseau.*
- *L'administration en charge des associations à la Présidence du Gouvernement peut, en cas de conflit manifeste entre le statut du réseau associatif et les dispositions du présent décret-loi, prendre une décision motivée de refus d'inscription, dans un délai de soixante (60) jours à compter de la date de réception à l'administration.*
- *La décision de refus adressée au réseau d'associations constitue un retour de la notification de l'accusé de réception.*
- *Les fondateurs du réseau d'associations peuvent faire appel de la légalité de la décision de refus d'inscription conformément aux procédures en vigueur en matière d'abus de pouvoir conformément aux dispositions de la loi n° 40 de 1972 du 1er juin 1972 relative au Tribunal administratif.*

Nous aimerions exprimer nos inquiétudes sur l'exigence de l'approbation d'un permis par les autorités afin de pouvoir former un réseau, tel que prévu par l'article 26 du projet de décret. En effet, l'article 26 conditionnerait la création d'un réseau à l'obtention de son permis par le département des associations. Les associations devraient ainsi notifier les autorités par une lettre et des informations détaillées sur chaque association membre, qui peuvent alors rejeter la création du réseau dans les 60 jours suivant la réception de la lettre « en cas de conflit manifeste » entre le statut du réseau et les dispositions de la loi. Les normes sur la liberté d'association s'appliquent aussi aux réseaux, et, par conséquent, les réseaux doivent pouvoir se former et fonctionner sans être soumis à des restrictions excessives. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association a déclaré dans un rapport que « la constitution de filiales d'associations, d'associations ou de syndicats étrangers ou de réseaux d'associations, y compris au

niveau international, devrait être assujettie à la même procédure de notification [que les associations individuelles]. »²⁷ Comme indiqué *supra*, dans le cadre d'une procédure de notification, une association est automatiquement créée dès que les autorités sont notifiées de sa création. En revanche, dans le cadre d'un système de permis, les associations doivent demander l'approbation préalable des autorités pour établir une association en tant que personne morale. En autorisant le département des associations à rejeter la formation d'un réseau, l'article 26 établirait ainsi un système de permis pour la formation de réseaux, ce qui ne serait pas considéré comme une bonne pratique en conformité avec la liberté d'association et les textes internationaux pertinents en la matière.

De plus, nous sommes inquiets que l'article 27 du projet de décret, qui exige qu'un réseau soumette un certain nombre d'informations détaillées avec sa lettre de notification de création, constituerait une charge administrative et financière excessive pour les réseaux. Le processus de création d'un réseau – tout comme celle d'une association – devrait être rapide, facile et peu coûteux.²⁸ La charge administrative nécessaire pour rassembler et soumettre nombreux documents exigés par l'article 27 pourrait être considérée comme excessive, ce qui empêcherait ou aurait un effet dissuasif sur la formation de nouveaux réseaux. En effet, l'objectif de promouvoir la transparence est atteint par le décret actuel sur les associations, à savoir le décret n° 2011-88, qui exige que les réseaux soumettent : (1) la déclaration de constitution, (2) les statuts du réseau, et (3) des copies des annonces d'établissement de chaque réseau membre.

Associations étrangères

L'article 20 du projet de décret stipule que :

La filiale d'une association étrangère est une filiale d'une association créée selon la loi d'un autre État.

L'organisation internationale non gouvernementale nationale : c'est la personne morale nationale à but non lucratif et dont la majorité des fondateurs ou dirigeants sont de nationalité tunisienne ou de nationalités de différents pays étrangers, et qui exerce une activité visant à réaliser l'intérêt général et à condition qu'il n'entre pas en conflit avec les lois de l'État tunisien.

La filiale d'une organisation non gouvernementale étrangère : c'est une filiale d'une organisation internationale non gouvernementale créée dans le cadre de la loi d'un autre état.

La fondation nationale d'intérêt public : c'est la personne morale créée en Tunisie par un acte juridique en vertu duquel, sont attribués irrévocablement, des biens, des droits ou des intérêts par une personne ou un groupe de personnes physiques ou morales ou par les deux, dans le but d'accomplir un travail visant à réaliser un intérêt général sans contrepartie ni profit.

La filiale d'une fondation étrangère d'intérêt public est créée dans le cadre de la loi d'un autre état.

²⁷ Voir A/HRC/20/27, para. 59.

²⁸ Voir A/HRC/20/27, para. 57.

L'article 21 du projet de décret indique que :

Premièrement : Le représentant de la filiale de l'association étrangère ou de l'organisation internationale non gouvernementale nationale ou la filiale de l'organisation internationale non gouvernementale étrangère ou la fondation d'intérêt général nationale ou la filiale de la fondation étrangère d'intérêt général, adresse au département en charge des associations auprès de la présidence du gouvernement une lettre recommandée avec accusé de réception comportant :

- 1. Le nom de la filiale de l'association étrangère ou de l'organisation internationale non gouvernementale nationale ou de la filiale de l'organisation internationale non gouvernementale étrangère ou de la fondation d'intérêt général nationale ou de la filiale de la fondation étrangère d'intérêt général.*
- 2. L'adresse du siège principal de la filiale de l'association étrangère ou de l'organisation internationale non gouvernementale étrangère ou de la fondation d'intérêt public nationale ou de la filiale de la fondation étrangère d'intérêt public en Tunisie, accompagnée d'une copie de tout document prouvant l'exploitation légitime du siège principal et son adresse électronique.*
- 3. Une présentation des activités que la filiale de l'association étrangère ou l'organisation internationale non gouvernementale nationale ou la filiale de l'organisation internationale non gouvernementale étrangère ou la fondation nationale d'intérêt général ou la filiale de la fondation étrangère d'intérêt général, désire exercer en Tunisie.*
- 4. Les noms, prénoms et qualités des dirigeants de la filiale de l'association étrangère ou de l'organisation internationale non gouvernementale nationale ou de la filiale de l'organisation internationale non gouvernementale étrangère ou de la fondation nationale d'intérêt général ou de la filiale de la fondation étrangère d'intérêt général, leurs numéros de carte d'identité nationale, une copie de leurs cartes de séjour dont la validité ne dépasse pas trois (3) mois.*
- 5. Une copie de la carte d'identité des dirigeants tunisiens et une copie du certificat de résidence ou du passeport des dirigeants étrangers.*
- 6. Deux exemplaires des statuts signés par les fondateurs ou leurs représentants.*
- 7. Un document officiel prouvant que l'association étrangère mère est légalement constituée dans son pays.*

Deuxièmement : Les informations et documents stipulés au premier paragraphe du présent chapitre doivent être traduits en arabe par un traducteur officiel.

Troisièmement : L'huissier de justice doit, lors de l'envoi de la lettre, vérifier qu'elle comporte les données stipulées ci-dessus, et rédiger deux exemplaires d'un procès-verbal qu'il remet au représentant de l'association.

Nous souhaitons exprimer nos préoccupations sur le système de permis, tel qu'établi aux articles 20 à 24 du projet de décret, ainsi que l'exigence de soumettre une copie du certificat de résidence ou du passeport des dirigeants étrangers, ce qui suggérerait que le gouvernement pourrait restreindre le droit des non-résidents à servir en tant que directeurs d'associations étrangères. Les articles 20 à 24 soumettraient ainsi les associations étrangères à un système de permis similaire au processus d'établissement du projet de décret pour les associations nationales. Même si les gouvernements ont le droit d'exercer un contrôle sur les organisations étrangères qui opèrent à l'intérieur de leurs frontières, l'application d'une procédure de notification pour l'établissement de ces associations, dans la mesure du possible, serait plus conforme aux meilleures pratiques internationales.

En outre, l'article 21 du projet de décret exigerait qu'une association étrangère soumette les cartes de résidence des dirigeants étrangers avec sa lettre d'établissement. Nous sommes inquiets que cela puisse suggérer que le gouvernement ait la possibilité de restreindre le droit des non-résidents à servir en tant que directeurs d'associations étrangères, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur la capacité, notamment des personnes migrantes, à participer pleinement aux organisations qui servent leurs communautés. Exclure de tels représentants de groupes vulnérables de ces postes pourrait nuire à la capacité des organisations étrangères à identifier et à répondre efficacement aux besoins des personnes qu'elles servent.

Limitations sur les transactions

L'article 38 du projet de décret indique que :

Premièrement : toutes les transactions financières de recette ou de dépense de l'association, sont effectuées par virement ou chèques bancaires ou postaux si leur valeur dépasse mille (1'000) dinars. La fragmentation des recettes ou des dépenses dans le but d'éviter le dépassement de la valeur sus-indiquée n'est pas permise.

En cas de nécessité justifiée, cette valeur peut être dépassée avec une autorisation préalable et limitée dans le temps de la Commission Tunisienne des Analyses financières.

Deuxièmement : il n'est permis de bloquer les comptes bancaires ou postaux des associations que par décision de justice et à la demande motivée de tous ceux qui y sont intéressés.

Enfin, nous aimerions exprimer nos préoccupations concernant l'exigence de l'article 38 du projet de décret, que toute transactions financières supérieures à 1.000 dinars se fasse par virement bancaire ou par chèque. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique de d'association a indiqué dans un rapport (A/HRC/23/39) que la liberté d'association comprend le droit de solliciter, recevoir et utiliser des ressources, y compris des ressources financières. Les associations ne devraient, de ce fait, pas être empêchées d'effectuer des transactions financières si elles n'ont pas de compte bancaire ou ne peuvent pas

recevoir de virement bancaire. L'objectif de promotion de la transparence financière pourrait être atteint par des exigences moins contraignantes, telles que l'obligation pour une association de présenter ses comptes financiers dans un rapport financier annuel.

En conclusion, nous appelons le Gouvernement de votre Excellence à reconsidérer son approche du projet de décret sur la base des considérations ci-dessus élaborées sur la base des standards internationaux pertinents en matière de droits humains. Nous demandons également que tout projet révisé soit rendu public bien avant la période de consultation, ce qui permettrait des contributions et des discussions publiques plus significatives. Nous sommes prêts à fournir un appui technique au Gouvernement de votre Excellence sur la réforme législative dans ce domaine.

Cette communication, en tant que commentaire sur les lois, règlements ou politiques en instance ou récemment adoptés, ainsi que toute réponse reçue du Gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 48 heures sur le site internet rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des droits de l'homme.

Veuillez agréer, Excellence, l'assurance de notre haute considération.

Clément Nyaletsossi Voule

Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association

Irene Khan

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

Mary Lawlor

Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

Fionnuala Ní Aoláin

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste