

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 du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

Réf. : OL TUN 1/2024

(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

29 janvier 2024

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 Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, conformément aux résolutions 50/17, 52/9, 52/4 et 49/10 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que nous avons reçues concernant **un projet d'amendement du décret-loi no 2011-88 en préparation par le biais d'un projet de loi proposé par une commission ministérielle.**

S'agissant des dispositions relatives à la constitution d'une association :

Le projet de loi propose de soumettre la constitution des associations à la décision du Secrétaire Général du Gouvernement de votre Excellence. Le dépôt des données sera fait sur une plateforme. Le Secrétaire Général aura ainsi la prérogative de refuser la constitution d'une association ou bien de la reporter à condition de modifier certains documents du dossier (valeurs de l'association, objectifs, règlement intérieur, etc.). La décision du Secrétaire Général est soumise au droit de recours auprès du tribunal administratif. Cependant, en dehors de la fixation de délai exceptionnel pour le traitement en première et en deuxième instance, il y a donc des risques d'avoir des délais excessifs et non raisonnables pour constituer certaines associations, en particulier celles qui aspirent à un mandat impliquant des actions telles que l'observation ou la surveillance du respect des droits de l'humains.

Nous rappelons que la liberté d'association est une composante essentielle de la démocratie car elle permet aux individus « d'exprimer leurs opinions politiques, de se livrer à des activités littéraires et artistiques et à d'autres activités culturelles, économiques et sociales, de pratiquer une religion ou d'autres croyances, de former des syndicats et des coopératives et d'y adhérer, et d'élire des dirigeants pour représenter leurs intérêts et leur demander des comptes », comme le stipule la résolution 15/21 du Conseil des droits de l'homme. Nous faisons remarquer que selon l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, « l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à l'ordre public, à la protection de la santé ou de la moralité publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

En outre, nous souhaitons mettre en lumière les dispositions 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, adoptée par l'Assemblée générale en 1999, également connue sous le nom de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme (A/RES/53/144). Nous rappelons en particulier l'article 5 (b) de la Déclaration, qui stipule que, afin de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, chacun a le droit de former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, de s'y affilier et d'y participer.

S'agissant de l'accès au financement des associations :

Une autre disposition introduit une procédure de contrôle du financement étranger des associations afin de garantir que les activités d'une association ne soient pas utilisées pour des finalités de blanchiment d'argent et / ou financement du terrorisme, ni pour des campagnes électorales et politiques, évasion fiscale ou des intérêts personnelles (voir exposé des motifs du projet d'amendement). Les associations seront obligées de transférer leurs comptes bancaires à la Poste Tunisienne qui deviendra la seule autorisée à gérer les fonds des associations tunisiennes. En outre, le projet interdit aux associations d'accepter des aides étrangères, dons ou donations non autorisés par la Commission tunisienne d'analyses financières. A compter de la réception des fonds étrangers sur le compte, la Poste Tunisienne disposera de 25 jours pour vérifier la légalité des financements et remettre un rapport à la Commission d'analyse financière qui aura à son tour 20 jours pour contrôler le financement avant que l'association puisse disposer des fonds. Le projet de loi ne mentionne pas les critères qui seront pris en compte pour exercer ce double contrôle de légalité des financements ni les procédures de recours contre une décision de refus. Ce contrôle préalable est justifié par la lutte contre le financement du terrorisme.

Nous souhaitons l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui protège le droit à la liberté d'association.

Nous rappelons également que selon cet article, le droit à la liberté d'association 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.

Comme le souligne le Rapporteur spécial sur la liberté de réunion pacifique et d'association, « [l]a liberté d'association inclut non seulement la capacité pour des personnes ou des entités juridiques de constituer une association et d'y adhérer mais aussi celle de solliciter et de recevoir, de sources nationales, étrangères et internationales, et d'utiliser, des ressources, humaines, matérielles et financières » (A/HRC/23/39, para 8). À cet égard, nous soulignons qu'en tant que composantes essentielles de la promotion des droits de l'humains, de la démocratie et de l'état de droit, les organisations de la société civile ont besoin d'accéder aux ressources nécessaires pour accomplir leur mission.

Nous vous référons au paragraphe 9 (b) de la résolution 22/6 du Conseil des droits de l'homme qui a demandé aux Etats de « veiller à ne pas imposer de

restrictions de façon arbitraire aux sources potentielles de financement dont l'objectif est de soutenir les activités des défenseurs des droits de l'homme, conformément à la Déclaration [sur les défenseurs des droits de l'homme], en dehors des restrictions s'appliquant habituellement à toute autre activité sans lien avec les droits de l'homme menée dans le pays, lesquelles ont pour but de garantir la transparence et la responsabilité, et à ce qu'aucune disposition législative ne criminalise ou discrédite les activités de défense des droits de l'homme au motif de l'origine de leur source de financement ».

En outre, nous vous référons aux principes fondamentaux énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme. En particulier, nous souhaitons nous référer aux articles 1 et 2 de cette Déclaration qui stipulent que chacun a le droit de promouvoir et d'œuvrer pour la protection et la réalisation des droits humains et des libertés fondamentales aux niveaux national et international et que chaque État a la responsabilité première et le devoir de protéger, promouvoir et mettre en œuvre tous les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Il est important de noter également l'article 13 de la Déclaration, qui stipule que « [t]oute personne a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et protéger les droits humains et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques, conformément à l'article 3 de la présente Déclaration ».

En ce qui concerne le financement du terrorisme, nous souhaitons également rappeler au Gouvernement de votre Excellence que ses obligations en matière de droits de humains s'appliquent pleinement dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, y compris lors de l'adoption de mesures de lutte contre le financement du terrorisme. Le financement du terrorisme préoccupe les États depuis longtemps, comme en témoignent la négociation et l'adoption de la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, qui visait à criminaliser les actes de financement du terrorisme et qui a été ratifiée par le Gouvernement de votre Excellence en 2003. Depuis lors, un certain nombre de résolutions du Conseil de sécurité ont expressément appelé à la criminalisation du financement du terrorisme, notamment la résolution 1373 du Conseil de sécurité, qui a fait date, et la résolution 2462 du Conseil de sécurité, première résolution globale portant sur la prévention et la répression du financement du terrorisme. Cette dernière résolution « [d]emande aux États Membres de veiller à ce que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme, y compris les mesures prises pour lutter contre le financement du terrorisme [...] soient conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés ».

De plus le Groupe d'action financière internationale (GAFI), dans sa récente note interprétative de la recommandation 8, a appelé les États, entre autres, à tenir compte dans sa mise en œuvre :

- que la recommandation 8 ne s'applique pas à l'ensemble des organisations à but non lucratif. Elle ne s'applique qu'aux organisations qui répondent à la définition fonctionnelle des organisations à but non lucratif (OBNL) établie par le GAFI.
- Les OBNL sont exposées à des degrés divers au risque d'abus de financement du terrorisme en raison de leur type, de leurs activités ou

de leurs caractéristiques, et la majorité d'entre elles peuvent présenter un risque faible. Les pays doivent identifier les organisations qui répondent à la définition du GAFI de l'OBNL, évaluer les risques de financement du terrorisme auxquels les OBNL sont confrontées et mettre en place des mesures ciblées, proportionnées et fondées sur les risques pour y faire face.

- Les pays doivent protéger les OBNL contre les abus en matière de financement du terrorisme sans perturber ou décourager indûment les activités légitimes des OBNL, et d'une manière qui respecte les obligations des pays en vertu de la Charte des Nations Unies et du droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire.

S'agissant des dispositions relatives à la dissolution des associations :

Le projet de loi propose deux mécanismes de dissolution. En plus de la dissolution volontaire et de la dissolution judiciaire, le projet de loi prévoit une nouvelle forme de dissolution d'une association : la dissolution automatique suite à une décision du Secrétaire Général du Gouvernement de votre Excellence. La dissolution automatique élimine une étape des sanctions graduelles, et confère à l'administration un contrôle accru sur les activités des associations. La dissolution automatique peut être contestée devant le tribunal administratif mais la procédure engendre le risque d'avoir des délais excessifs et non raisonnables.

Les associations constituées légalement et enregistrées dans le Registre National des Entreprises n'ayant plus de réunions régulières ou d'activités visant à réaliser leurs objectifs lors de deux sessions consécutives, sont dissoutes de plein droit sur une décision émise par le Secrétaire Général du Gouvernement. Par ailleurs, ses fonds sont versés dans le Trésor de l'Etat.

Par conséquent, étant donné l'impact négatif que la dissolution d'une organisation pourrait avoir sur l'organisation en question et sur l'espace civique en général, il est essentiel de veiller à ce que la législation prévoit la possibilité d'un recours judiciaire contre une décision de dissolution d'une OBNL et de veiller à ce que toutes les procédures d'appel de la dissolution soient transparentes, accessibles, non discriminatoires, rapides et peu coûteuses.

Comme l'a souligné le Rapporteur spécial sur la liberté de réunion pacifique et d'association, la suspension et la dissolution involontaire d'une association sont les formes les plus sévères de restriction de la liberté d'association. Par conséquent, elles ne devraient être possibles que lorsqu'il existe un danger clair et imminent résultant d'une violation flagrante du droit national, dans le respect du droit international en matière de droits de l'homme. Elle doit être strictement proportionnelle à l'objectif légitime poursuivi et n'être utilisée que lorsque des mesures plus douces seraient insuffisantes (A/HRC/20/27, para 75.).

Nous soulignons que pour les défenseurs des droits humains et les activistes de la société civile travaillant dans une organisation non gouvernementale, la suspension ou la dissolution d'une association peut considérablement affecter leur capacité à mener des activités légitimes en toute sécurité, et violer le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, le droit à la liberté d'opinion et d'expression, ainsi que le

plein accès aux droits économiques et sociaux pour les personnes travaillant dans le secteur des OBNL.

Ces organisations de défense et de promotion des droits humains mènent un travail essentiel en termes de surveiller du respect du droit international des droits humains et du droit international humanitaire, auprès des personnes les plus vulnérables.

Comme le souligne le Rapporteur spécial sur la liberté de réunion pacifique et d'association, « Le décret-loi no 2011-88 du 24 septembre 2011, portant sur l'organisation des associations, consacre un régime de déclaration (notification) qui instaure un processus simple de création d'association. L'association est ainsi considérée comme juridiquement existante dès la réception par les autorités compétentes de ses documents constitutifs. Ce régime s'oppose à celui de l'autorisation, dans lequel l'association n'existe qu'après autorisation expresse des autorités compétentes. Ce décret-loi a été élaboré juste après la révolution par la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique. Il fait partie des décrets-lois que la Haute Instance a conçus pour organiser la vie associative du pays en phase de transition. » (A/HRC/41/41/Add.3).

La Constitution garantit la liberté d'association en ses articles 40 et 55. En effet, l'article 40 consacre la liberté de constituer des partis politiques, des syndicats et des associations. L'article 55 stipule quant à lui que les limites aux droits et libertés garantis par la Constitution ne peuvent porter atteinte à l'essence de ces droits et doivent être proportionnées et nécessaires dans une société démocratique. L'article 55 ajoute qu'aucun amendement ne peut remettre en question les acquis en matière de droits humains et de libertés garantis dans la Constitution.

Le décret-loi no 2011-88 consacre un régime conforme aux normes internationales relatives à la liberté d'association, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969, et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ratifiée par le Gouvernement de votre Excellence en 1983. Le Pacte et la Charte garantissent la liberté d'association dans leurs articles 22 et 10, respectivement. De plus, nous attirons également l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de l'Organisation internationale du travail, ratifié par la Tunisie le 18 juin 1957 et qui garantit le respect du droit d'association, le droit des travailleurs de constituer des organisations de leur choix et protège contra la dissolution ou la suspension administrative des organisations.

Au regard de ces observations, nous invitons le Gouvernement de votre Excellence à apporter des réponses aux points soulevés dans cette communication et à prendre les mesures nécessaires pour assurer que toute réforme légale est en accord avec les normes internationales relatives à la liberté d'association est considère le décret-loi no 2011-88 comme le seuil minimal en matière de réglementation de la liberté d'association.

Afin de soutenir les efforts du Gouvernement de votre Excellence afin de répondre aux exigences du droit international des droits humains, nous réitérons notre entière disposition à vous fournir une assistance technique et l'expertise de nos mandats respectifs sur toute question soulevée dans la présente communication.

Comme il est de notre responsabilité, en vertu des mandats qui nous ont été confiés par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer au clair les cas qui ont été portés à notre attention, nous serions reconnaissants au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants :

1. Veuillez nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les observations susmentionnées.
2. Veuillez fournir des informations sur les mesures prises pour s'assurer de la compatibilité du décret-loi avec les droits à la liberté d'expression, d'association, de la presse et de la vie privée, ainsi qu'avec l'exercice pacifique de défense et promotion des droits humains sans restriction.
3. Veuillez préciser dans quelle mesure le Gouvernement de votre Excellence compte prendre en considération les observations mentionnées dans cette communication.

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.

Clement 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

Ben Saul

Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste