

Collectif
des
familles
de
disparu(e)s
en
Algérie

المفتودون
المف
المفتودون
المفتودون
المفتودون
المفتودون
المفتودون



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان



M. Dadoua Layachi
Parti du front de libération nationale

M. Chorfi Miloud
Rassemblement national démocratique

M. Laouar Naamane
Mouvement pour la société pour la paix

M. Djafri Imad
Indépendants

Mme Hanoune Louiza
Parti des travailleurs

M. Mazouz Atmane
Rassemblement pour la culture et la démocratie

M. Drihem Abdelkader
Front national algérien

Alger-Copenhague-Paris,
10 octobre 2011

Objet : Lettre ouverte relative au projet de loi sur les associations

Mesdames, Messieurs les présidents de groupes,

Le 12 septembre 2011, le Conseil des ministres a adopté un projet de loi relative aux associations.

Le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) et ses organisations membres en Algérie, le Collectif des Familles de Disparus en Algérie (CFDA) et la Ligue algérienne de défense des droits de l'Homme (LADDH), prennent acte de cette initiative¹, mais regrettent vivement que les modifications opérées consacrent des pratiques abusives antérieures de l'administration et que certaines de ses dispositions restreignent encore plus sévèrement la liberté d'association.

¹ Elle répond notamment aux recommandations exprimées par le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'expression, qui avait encouragé l'Etat algérien à assouplir la procédure d'enregistrement des associations, à l'occasion de sa déclaration de fin de mission en Algérie en avril 2011 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10946&LangID=E>

Si nos trois organisations retiennent avec satisfaction le lien opéré dans le préambule du projet de loi entre le respect de la liberté d'association et la promotion de la démocratie, tant les associations peuvent s'avérer être un partenaire essentiel pour le développement du pays, nous déplorons que ce lien ne se reflète pas dans les dispositions du projet de loi.

En effet, de nombreuses dispositions du texte présenté devant la chambre des députés sont de nature à restreindre drastiquement la liberté des associations algériennes. Nos préoccupations, détaillées dans le Mémorandum ci-dessous, se situent principalement à 5 niveaux : 1) la procédure de création des associations soumise à autorisation préalable ; 2) le mode de financement des associations ; 3) les limitations à la coopération avec des organisations étrangères ; 4) le régime auquel sont soumises les associations étrangères et 5) les conditions particulièrement larges dans lesquelles les associations peuvent être suspendues ou dissoutes.

Pour l'ensemble de ces raisons, le REMDH, le CFDA et la LADDH, considèrent que le projet de loi sur les associations, en l'état, ne garantit pas les droits des associations algériennes tels que prescrits dans les Conventions internationales ratifiées par l'Algérie, lesquelles ont, selon la Constitution algérienne elle-même, valeur supérieure aux lois nationales.

Par conséquent, nous vous demandons instamment de ne pas adopter le texte en l'état et d'y apporter les modifications nécessaires afin de s'assurer qu'il soit conforme aux principes du droit international en matière de protection des droits de l'Homme.

Exprimant le vœu que vous tiendrez compte de l'analyse juridique détaillée dans notre mémorandum, nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs les présidents de groupes, en l'assurance de nos salutations distinguées.

Kamel Jendoubi
Président du REMDH

Nassera Dutour
Porte-parole du CFDA

Mustapha Bouchachi
Président LADDH

Mémoire – Analyse du projet de loi sur les associations

1) Remplir les conditions de forme ne sera désormais plus suffisant pour créer une association. La formation d'association sera en effet conditionnée par l'accord préalable des autorités, et ne sera donc pas soumise au régime déclaratif dit de simple notification. Si cette nouvelle législation codifie une pratique déjà largement mise en œuvre par les autorités administratives, elle vient renforcer le pouvoir de ces dernières et ne permettra pas de garantir une réglementation indépendante et impartiale des associations.

Selon le projet de loi, les autorités pourront refuser l'enregistrement des associations dont elles considèrent l'objet ou les buts « contraires à l'ordre public, aux bonnes mœurs et aux dispositions des lois et règlements en vigueur ». En pratique, il est à craindre que ces critères imprécis permettent aux autorités administratives d'empêcher la constitution de nombreuses associations de défense des droits de l'Homme, ou d'associations des droits des femmes qui demandent l'abrogation du Code de la famille ou d'associations de familles de victimes du conflit des années 90 telle par exemple SOS-Disparus qui milite pour la vérité et la justice au-delà des dispositions de la Charte pour la paix et la réconciliation nationale².

En cas de silence de l'administration, l'association sera considérée constituée de plein droit. Cependant, lorsque, après un refus, l'association obtient gain de cause devant les tribunaux, le texte précise que « l'administration dispose d'un délai de trois mois aux fins d'annulation de la constitution de l'association ». Cette prérogative octroyée à l'administration non seulement alourdira la procédure, mais donnera également à celle-ci les moyens de contrôler a posteriori tout le champ associatif.

En outre, le très controversé article 45 de la loi 90-31 qui prévoyait des peines d'emprisonnement pour « quiconque administrait une association non agréée » et qui agissait comme épée de Damoclès au-dessus des militants associatifs actifs au sein d'associations qui n'avaient pu obtenir des autorités le récépissé légal, a été conservé. A ce titre, si l'article 47 du projet de loi réduit la durée de la peine d'emprisonnement mais augmente considérablement le montant de l'amende, il est regrettable que les dispositions de la Loi 90-31 qui donnait la possibilité au juge de choisir entre l'une des deux peines, ait été supprimé.

Enfin, alors que la loi 90-31 prévoyait 15 membres fondateurs pour la création d'une association, ce qui déjà alourdissait la procédure, et que les associations avaient dénoncé lors des états généraux³, le projet de loi, quant à lui, prévoit un nombre encore plus élevé de personnes pour former une association. Ainsi, il faut réunir 10 membres fondateurs pour une association communale, 15 membres pour les associations de wilaya (issus de 3 communes au moins), 21 membres pour une association inter-wilaya (issus de 3 wilayas au moins) et pas moins de 25 membres pour une association nationale (issus de 12 wilayas), là où, généralement, seules 2 personnes sont nécessaires pour former une association.

² L'article 46 de l'ordonnance n°06-01 du 27 février 2006 prévoit aussi qu'« est puni d'un emprisonnement de 3 à 5 ans et d'une amende de 250.000 dinars algériens à 500.000 dinars algériens, quiconque qui, par ses déclarations, écrits ou tout autre acte, utilise ou instrumentalise les blessures de la tragédie nationale, pour porter atteinte aux institutions de la République algérienne démocratique et populaire, fragiliser l'État, nuire à l'honorabilité des agents qui l'ont dignement servi, ou ternir l'image de l'Algérie sur le plan international ».

³ Les Etats généraux de la société civile ont été organisés les 14,15 et 16 juin 2011 par le Conseil national économique et social (CNES) afin, selon les mots du Président Bouteflika, de « *libérer la parole de la société civile dans l'ordre d'un nouveau système de gouvernance* ».

2) Le projet de loi précise que les ressources des associations sont notamment constituées par les subventions « consenties » de l'État, du département ou de la commune. Cette notion particulièrement floue laisse craindre une interprétation abusive des autorités compétentes qui pourraient contrôler a priori tout financement du secteur associatif. A la différence de la loi actuelle qui prévoit que les associations peuvent recevoir, après autorisation préalable des pouvoirs publics, des dons et legs d'associations étrangères, le projet d'août 2011 indique qu' « en dehors des relations de coopération dument établies », il sera fait interdiction aux associations de recevoir des dons, des subventions ou tout autre contribution de toute « légations ou organisations non gouvernementale étrangère ». Si adoptée en l'état, la nouvelle législation priverait donc les associations de sources de financement vitales pour leur survie. En outre, en imposant le cadre des accords dits de partenariats (conclus entre le bailleur étranger et le Ministère de la Solidarité d'une part et l'association bénéficiaire d'autre part), les autorités s'octroieraient un moyen de contrôle supplémentaire sur les ressources des associations et par là-même sur leurs activités et leurs partenaires, leur permettant de s'ingérer dans leurs affaires intérieures et d'orienter leur travail.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 21 du projet de loi sont vagues et étendent le contrôle qui était déjà prévu dans la Loi 90-31. En effet, les associations sont punies d'une amende dès lors qu'elles refusent de fournir les renseignements indiqués aux articles 19 et 20. Or, si les dispositions de l'article 19 reprennent les dispositions de la Loi 90-31⁴, les dispositions de l'article 20 traitent des obligations que doivent fournir les associations aux autorités à l'issue de chaque assemblée générale (PV de réunion, rapports moraux et financiers) qui permettra un contrôle accru des activités de l'association.

3) Les dispositions de l'article 21 de la loi de 1990 qui précisaient que seules les associations à caractère national pouvaient adhérer à des associations internationales et que cette adhésion ne pouvait intervenir qu'après accord du Ministère de l'intérieur ont été modifiées. Ainsi dans le projet de loi, toutes les associations « agréées » pourront adhérer à des associations étrangères. Cependant, il est aussi précisé que le Ministre de l'intérieur devra être préalablement informé de cette adhésion et qu'il requerra l'avis du Ministère des affaires étrangères. Il est aussi précisé que le Ministre de l'intérieur pourra s'opposer au projet d'adhésion dans un délai de 60 jours. En outre, le projet de loi soumet aussi la coopération dans le cadre d'un partenariat avec des associations étrangères et des ONG internationales à un accord préalable des autorités compétentes, alors même que la Loi 90-31 ne comportait aucune précision à ce sujet.

4) Autre motif de préoccupation : les associations étrangères – c'est-à-dire les associations qui « ont leur siège à l'étranger ou qui ayant leur siège sur le territoire national, sont partiellement ou totalement dirigées par des étrangers » –, sujettes à un régime différent des associations nationales. Tout d'abord, les autorités disposent d'un délai de 90 jours pour accorder ou refuser l'agrément, là où un délai de 60 jours était nécessaire pour les demandes de formation d'associations nationales, par exemple.

De plus, le texte indique « la demande d'agrément d'une association étrangère doit avoir pour objet la mise en œuvre de dispositions contenues dans un accord entre le Gouvernement et le Gouvernement du pays d'origine de l'association étrangère pour la promotion de la relation d'amitié et de fraternité entre le peuple algérien et le peuple de l'association étrangère », permettant à l'évidence aux autorités d'imposer purement et simplement le choix des activités des associations étrangères... Au cas où cela serait insuffisant clair, l'article suivant précise : « L'agrément peut être suspendu ou retiré si l'association se livre à une ingérence caractérisée dans les affaires du pays hôte ou exerce des activités de nature à porter atteinte : à la souveraineté nationale, à l'ordre institutionnel établi, à l'unité nationale

⁴ L'article 19 dispose « Les associations doivent notifier à l'autorité compétente les modifications apportées au statut »

ou à l'intégrité du territoire national, à l'ordre public et aux bonnes mœurs ou encore aux valeurs civilisationnelles du peuple algérien ». Le caractère extrêmement vague de ces dispositions restreint encore davantage la liberté d'association, par le vœu énoncé de faire taire l'éventuelle critique des associations étrangères.

Les financements des associations étrangères sont également pris pour cible. Le projet de loi indique que le montant de leurs financements « peut faire l'objet d'un plafonnement défini par voie réglementaire ».

5) S'agissant de la suspension et de la dissolution des associations, la nouvelle procédure vient sévèrement renforcer le contrôle du champ associatif : l'association peut faire l'objet d'une suspension d'activité ou d'une dissolution « en cas d'ingérence dans les affaires internes du pays ou d'atteinte à la souveraineté nationale ». Si adopté en l'état, cette disposition, extrêmement vague, privera les associations de tenir leur rôle d'analyse, de critique et d'accompagnement de l'Etat dans la conduite de sa politique publique, condition primordiale pour le fonctionnement de toute démocratie. Nos associations considèrent en effet que tout citoyen d'où qu'il soit a le droit et le devoir de s'intéresser aux affaires de son pays.

Le projet de loi prévoit qu'une association puisse être dissoute si elle a « reçu des fonds provenant de légations et ONG étrangères » ou « exercé des activités autres que celles prévues par ses statuts ». L'imprécision de cette disposition fait encore craindre une interprétation abusive des autorités administratives, alors qu'il aurait été plus conforme aux législations libérales de la région de permettre la dissolution d'une association pour avoir poursuivi un « objectif » ou des « buts » contraire à ses statuts.

Pis, la demande en annulation de l'association pourra être sollicitée par « des tiers en conflit d'intérêt avec l'association », laissant supposer que des associations soutenues, voire créées par l'Etat lui-même (organisations connues sous l'acronyme anglais de GONGO), pourront agir en justice pour empêcher les associations indépendantes de poursuivre leurs activités.

S'agissant de la procédure de suspension des activités d'une association, le projet de loi revient encore sur un acquis juridique important. Alors que l'intervention d'un juge était, depuis 1990, nécessaire, pour suspendre une association, le projet de loi revient sur cet acquis en établissant qu'une décision administrative sera désormais suffisante pour suspendre les activités d'une association qui ne seraient pas conformes aux dispositions de la loi, sans aucune précision sur les dispositions de la loi auxquelles il est fait référence.

Enfin, contrairement aux recommandations de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'Homme⁵ selon lesquelles, « en cas d'adoption d'une nouvelle loi, toutes les ONG enregistrées auparavant devraient être considérées comme poursuivant leur fonctionnement au regard de la loi et il faudrait leur prévoir des procédures accélérées pour mettre à jour leur enregistrement. », nous constatons que l'article 70 dispose que « les associations régulièrement constituées sous l'empire de la loi 90-31 [soient] tenues de se conformer à la loi par le dépôt de nouveaux statuts conformes à la loi », mettant ainsi en danger toutes les associations créées sous la loi antérieure.

⁵ Rapport sur la liberté d'association 2009 de la RS - A/64/226. Recommandation paragraphe 108