

RAPPORT Final

La liberté d'association en Algérie

Bachir Dahak

13 septembre 2007

Introduction :

Environnement favorable à la société civile « le cadre général »

1/ Contexte spécifique politique, démocratique et relatif aux droits de l'homme :

2/ Paysage de la société civile

Historique

Ancien département français jusqu'à son indépendance le 05 Juillet 1962, l'Algérie n'a jamais été exclue du champ d'application de la Loi française de 1901. Même si le mouvement associatif, en période coloniale, a été le fait, essentiellement, des élites citadines européennes, les archives des grandes préfectures (Alger, Oran, Constantine) démontrent qu'à partir des années 20 de très nombreuses associations sont créées et dirigées par des algériens.

L'Association Rachidiya est créée à Alger dès 1902, le Cercle Salah Bey est créé à Constantine en 1907. C'est également entre 1915 et 1925 que sont créés tour à tour le Cercle des Jeunes Algériens à Tlemcen, le Cercle du Progrès Annaba ou encore l'Amicale des Sciences Modernes de Khenchela.

Diverses associations sportives musulmanes, associations culturelles ou musicales, groupements culturels ont existé et parfois prospéré dans les villes algériennes à l'ombre des dispositions institutionnelles coloniales. Certaines, comme les Scouts Musulmans, serviront d'antichambre au mouvement national de libération.

En 1997, un Colloque international a été organisé à Bejaïa au cours duquel une exposition montra le foisonnement des syndicats professionnels créés sous la forme associative dans les années 30.¹

Parallèlement à ces structures adossées à la loi française de 1901, l'activité sociale solidaire a toujours été incarnée par des conseils de village ou de douar, appelés également conseil des sages ou tajmaat dans les zones berbérophones.

Bien que disposant de prérogatives élargies dans la gestion des lieux communs (chemins, cimetières, sources, mosquées, récoltes etc..) ces organisations n'ont jamais été concernées par l'écheveau législatif et réglementaire généré par la Loi de 1901.

Pendant toute la période coloniale ces deux formes d'organisation sociale ont coexisté et c'est autour d'elles que se sont mobilisés des algériens aussi bien pour la préservation du patrimoine culturel ou linguistique que pour l'animation sportive.

¹ Syndicat des patrons et ouvriers coiffeurs en 1936, Syndicat des Liégeurs Bouchonniers en 1933, Syndicat des Ouvriers Briquetiers de Bougie en 1937 etc

Ce n'est qu'en 1964 que la première remise en cause de l'esprit libéral de la Loi de 1901 est décidée par les autorités algériennes.

La Circulaire du 02 Mars 1964 somme les Préfets « d'empêcher la constitution d'associations qui, sous couvert d'une activité sociale, culturelle ou artistique, tendent à poursuivre des activités à des fins politiques qui porteraient atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat »².

La première Constitution de la République Algérienne, en son article 19, proclame haut et fort sa volonté d'instaurer un régime de libertés étendu à la liberté de la presse, à la liberté de réunion, à la liberté d'association et à la liberté de parole et d'intervention.

Cette disposition constitutionnelle n'empêchera pas pour autant les autorités de dissoudre des associations, d'interdire des partis politiques et de fermer des journaux, annonçant ainsi la posture inquisitoriale et scrutatrice que les gouvernements algériens vont bientôt adopter.³

Il n'est pas inutile de rappeler que dès 1964, à l'occasion de l'élaboration de la Charte d'Alger, les intellectuels progressistes du FLN défendaient déjà la thèse du parti unique

C'est ainsi que la Constitution de 1976, votée dans le sillage de la Charte Nationale, est beaucoup moins euphorique que celle de 1963 puisqu'elle indique que si la liberté d'association est « reconnue » (et non garantie), son exercice est soumis à la loi.

C'est d'ailleurs quelques années avant, en 1971, qu'une Ordonnance, longtemps passée inaperçue, est venue exprimer la véritable intention du législateur qui va désormais exiger un agrément de toute association qui viendrait à se constituer.⁴

Deux raisons ont présidé à l'élaboration d'une législation particulièrement autoritaire tournant ostensiblement le dos à plusieurs décennies de libéralisme en la matière :

1/ l'annonce de la révolution agraire et des nationalisations de terres privées fait craindre aux pouvoirs publics la réaction hostile de nombreuses zaouias⁵ fortement implantées en milieu rural.

2/ l'agitation universitaire a provoqué de véritables troubles à l'ordre public entre 1970 et 1971 dans les deux grandes villes du pays : Alger et Oran. C'est l'occasion qui est saisie pour interdire l'Union Nationale des Etudiants Algériens soupçonnée d'abriter des opposants communistes et ben bellistes.

L'agitation du péril extérieur et la menace des « ennemis irréductibles de la révolution » vont servir de prétexte au déploiement d'une véritable stratégie de la négation du mouvement associatif.

² Circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 040/DGAP/AG du 02 Mars 1964 citée en annexe in Bachir DAHAK Les Associations en Algérie Thèse de Droit Public Montpellier 1982 .

³ Dissolution de l'association islamique « Al Qyam al Islamiya » et du Parti Communiste Algérien avec liquidation de son journal.

⁴ Ordonnance 71/79 du 03 Décembre 1971 relative aux associations.

⁵ Les zaouias sont des lieux de culte dédiés à un saint local et souvent rattachés à de puissantes confréries religieuses. Il s'agit de structures essentiellement implantées en milieu rural

En dehors des associations professionnelles représentatives des classes moyennes (médecins, avocats, architectes) aucun autre espace associatif ne va désormais échapper à la méfiance, au contrôle et à l'arbitraire administratif.

L'Ordonnance de 1971 pose l'agrément comme le préalable incontournable à toute activité associative et institue le Préfet comme grand ordonnateur de la vie associative.

Toutes les associations culturelles, sociales ou artistiques sont placées sous surveillance permanente et renforcée de la part des préfets ou du Ministère de l'Intérieur.

Les associations sportives sont placées d'autorité sous la tutelle des entreprises publiques, ce qui va donner lieu à des appellations d'un genre très particulier comme la Jeunesse Electronique de Tizi Ouzou, le Mouloudia des Pétroliers d'Alger, l'Entente Plastiques de Setif ou encore le Chabab Mécanique de Belcourt⁶

Il faudra attendre le printemps berbère de 1980 puis les émeutes populaires du 05 Octobre 1988 pour qu'enfin sonne le glas du parti unique et partant de toute une conception des rapports entre l'Etat et la société organisée.

Après le printemps berbère, les Préfectures voient affluer des centaines de dossiers d'associations culturelles ouvertement impliquées dans l'affirmation et la défense de la langue ou de la culture berbère.

Ces actions vont se radicaliser autour du rejet de deux associations en particulier, celle soutenue par l'écrivain Mouloud Mammeri déposée au Ministère de l'Intérieur (Amugas)

Créée à Tizi Ouzou (Tiwizi).

Depuis le milieu des années 80 un courant libéral s'organise et s'exprime à travers des tribunes de la presse nationale avec pour leitmotiv « moins d'Etat pour un meilleur avenir ».

En Juillet 1987 le Ministre de l'Intérieur défendra au Parlement le principe d'une nouvelle loi relative aux associations face à des députés exclusivement FLN, manifestement hostiles à une pluralité de l'expression sociale et culturelle.

Amorcés dès 1984, les contacts en vue de la création d'associations des droits de l'homme ont d'ailleurs été confrontés à la fois à cette hostilité structurelle de l'Etat-FLN et à ses interférences de tous ordres dans la vie associative.

Trois initiatives ont ainsi vu le jour, celle présidée par M^o Ali Yahia Abdenmour, celle présidée par M^o Mnaouar et animée notamment par Mme Louisa Hannoun , et celle présidée par M^o Miloud Brahim puis par M^o Youssef Fathallah assassiné dans des conditions jusqu'ici non élucidées. Ces deux dernières fusionneront en 1989 dans le cadre de la LADH présidée aujourd'hui par M^o Boujemaa Ghachir tandis que la LADDH demeurerait sous la direction de M^o Ali Yahia Abdenmour qui en deviendra par la suite président d'honneur. En dépit de l'ostracisme officiel dont elle n'a cessé de faire l'objet, la LADDH, présidée aujourd'hui par M^o Hocine Zahouane, a confirmé tout au long de son itinéraire sa volonté d'autonomie par rapport à l'Etat et son ancrage dans les milieux de l'opposition.

⁶ Les supporters de ces associations n'ont jamais accepté ce changement autoritaire qui effaçait d'un trait de plume leur longue histoire et leur identité. C'est ainsi qu'en Kabylie, les supporters ont transformé dans leur banderoles le JET (Jeunesse Electronique de Tizi Ouzou en **J**ughurta **E**xiste **T**oujours).

Bien que timorée, cette première réforme sera complétée le 4 Décembre 1990 par la Loi 90/31 aujourd'hui en vigueur.

Cette dernière avait été précédée par une loi spécifique aux associations à caractère politique le 05 Juillet 1989.

Les premières élections démocratiques et pluralistes de l'Algérie indépendantes seront les municipales de Juin 1990 largement remportées par le Front Islamique du Salut qui a instrumentalisé les milliers d'associations religieuses chargées de la construction ou de la gestion des mosquées.

On peut raisonnablement affirmer que le libéralisme du législateur algérien en matière d'association a été décidé sous la pression de plusieurs facteurs :

1/ la multiplication des révoltes ou émeutes locales depuis le printemps berbère de 1980 a révélé l'incapacité de l'Etat et de son parti unique à organiser, mobiliser ou orienter les ambitions d'une société qui a profondément changé.

Le courant islamiste et le mouvement berbère ont beaucoup contribué à diffuser et à amplifier la fronde sociale des années 80 en s'appuyant sur des associations.

2/ le courant libéral veut utiliser le thème de la liberté des associations pour affronter /atténuer l'hégémonie et le monopole du FLN, parti unique.

Le patronat privé va rapidement s'engouffrer dans la brèche pour constituer ses premières structures syndicales autonomes sous la forme d'associations.

Nous verrons à la fin de l'étude que malgré la nouvelle loi sur les associations et malgré tous les discours des gouvernements successifs depuis plus de quinze ans, les spécialistes des associations en Algérie dressent un tableau pessimiste et inquiétant en insistant sur les blocages institutionnels délibérément posés pour empêcher la société de gagner en autonomie et en expertise dans la confrontation et la médiatisation de ses centres d'intérêt.

Les associations sont jugées trop dépendantes des pouvoirs publics et apparaissent de plus en plus comme « l'instrument de prélèvement privatif d'une partie de la rente »⁷ Au lieu d'exercer leur fonction tribunicienne, les associations nationales algériennes ne sont utiles » que lorsqu'elles accompagnent la trajectoire d'un chef politique en vogue et se transforment ainsi en un simple moyen d'allocation de ressources.

Les associations nationales connues sont ainsi connectées à un vaste réseau de « clientélisme institutionnel ».

Les associations de la confrontation, de la revendication ou de la défense des droits de l'homme restent minoritaires et marginalisées. Elles font l'objet d'un contrôle rapproché parce qu'elles ne s'inscrivent pas dans le schéma d'agrégation aux orientations politiques des gouvernants.

Partie I / Création et Enregistrement

1 / Le système autorise t il les associations non déclarées ou non constituées

L'Ordonnance de 1971 qui avait incarné la posture inquisitoriale de l'administration avait prévu qu'aucune ordonnance n'était régulière ou légale si elle n'avait pas obtenu au préalable

⁷ Mustapha Hammouche, Le « phénomène associatif », in Liberté (Quotidien national d'information) du 26 Avril 2007

l'agrément préfectoral pour les associations locales et l'agrément ministériel pour les associations nationales.

L'agrément était posé comme une procédure indispensable et incontournable pour toute création et c'est ainsi que pendant plus de vingt cinq ans, toutes les associations jugées nuisibles ont été tuées dans l'œuf.

La réforme de la loi relative aux associations était supposée apporter une solution libérale afin de rompre avec une tradition administrative liberticide largement dénoncée.

La loi de 1990, dans son article 7, indique qu'une association n'est « régulièrement » constituée qu'après avoir souscrit à trois formalités :

a/ déposer la déclaration de constitution auprès de l'autorité publique c'est-à-dire la préfecture pour les associations locales et le ministre de l'intérieur pour les associations à caractère national

b / obtenir un récépissé d'enregistrement de la déclaration de constitution auprès de l'autorité compétente après « examen de conformité aux dispositions de la présente loi »

Ce récépissé devant être délivré au plus tard 60 jours après le dépôt.

c/ assurer la publication de la constitution dans un quotidien national d'information.

Cet article 7 confirme la volonté nette du législateur de maintenir un contrôle permanent aussi bien à l'échelle locale que nationale, de toutes les initiatives associatives en création.

« **A peine si les collectionneurs de timbres et de papillons sont encore hors de portée du casier politique** » que les administrations tiennent si bien » disait un éditorialiste du quotidien Liberté en date du 26 Avril 2007.

Il faut rappeler que plusieurs partis politiques attendent vainement leur agrément depuis quelques années, les plus célèbres étant ceux de Mr Sid Ahmed Ghazali, ancien Premier Ministre et de Ahmed Taleb Ibrahim, ancien Ministre des Affaires Etrangères.

La lecture de l'article 7 ne semble laisser aucun malentendu : une association n'existe juridiquement que si elle a souscrit à la déclaration de constitution car à aucun moment la loi de 1990 ne déclare que les associations peuvent se former librement sans autorisation ni procédure administrative.

2/ Le système d'enregistrement est-il fondé sur une autorisation ou sur une simple information/déclaration ?

En principe, l'article 7 prévoit un simple contrôle de légalité en semblant écarter tout contrôle de l'opportunité puisque ce qui est prévu est un « examen de conformité aux dispositions de la présente loi ».

Mais malgré cette précaution favorable a priori aux associations, il est prévu à l'article 4 de la même loi que les associations ne sont pas recevables si leurs fondateurs :

- ne sont pas de nationalité algérienne,
- ne jouissent pas de leurs droits civiques
- ont eu une « **conduite contraire aux intérêts de la lutte de libération nationale** »

Le législateur, en reprenant une formule couramment utilisée dans un certain nombre de dispositifs du droit public algérien, offre à l'administration un moyen efficace de retarder ou de rejeter la création d'une association. Il n'y a rien de plus insurmontable que cette suspicion lourde que peut faire peser l'administration sur les fondateurs d'une association d'une part pour

la discréditer et d'autre part pour la dissuader d'entreprendre les recours prévus par la loi en cas de rejet.

Cette formule est surtout malvenue dans un contexte social qui a évolué quarante cinq ans après l'indépendance et dont on sait aujourd'hui avec précision que la majorité des acteurs associatifs a moins de trente ans. (*)⁸

La presse algérienne a plusieurs fois donné la parole à des fondateurs d'associations qui n'ont jamais reçu le fameux récépissé d'enregistrement.

L'ADRESS ou Association Algérienne pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales dirigée depuis plus de quinze ans par des universitaires de gauche n'a pas réussi à surmonter les entraves bureaucratiques nouvellement créées.

Plusieurs associations culturelles de Kabylie n'ont pas obtenu le récépissé d'enregistrement et ont été obligées de fonctionner sous la menace permanente de mesures administratives ou judiciaires autoritaires nommément prévues à l'article 45 de la loi (**)⁹

A l'occasion des dernières élections législatives, deux partis politiques de la mouvance démocrate ont exprimé pendant la campagne, la nécessité d'obtenir une meilleure attitude des administrations à ce sujet. Toutefois et malgré des contestations publiées par la presse, la réglementation ne prévoit pas de délivrance immédiate du récépissé d'enregistrement et les administrations agissent au cas par cas et très souvent en fonction des instructions qui leur sont données par le Ministère de l'Intérieur.

3/ Quelles sont les raisons pour lesquelles l'enregistrement peut être rejeté ?

Il y a tout d'abord l'obligation de se conformer aux exigences posées par l'article 9 imposant aux associations d'accompagner la déclaration de constitution par :

- La liste nominative, la signature, l'état civil, la profession, le domicile des membres fondateurs
- Deux exemplaires certifiés conformes des statuts
- Le procès-verbal de l'assemblée générale constitutive.

Ensuite, le souci du législateur de tout prévoir l'a poussé à indiquer avec moult détails ce que les statuts d'une association doivent énoncer « sous peine de nullité ». (Article 23). Jusqu'à aujourd'hui, les préfetures continuent à délivrer des statuts-types.

Il est évident que le non respect de ces conditions formelles posées par la loi entraîne ipso facto le refus d'enregistrement des associations et, partant, la non délivrance du récépissé d'enregistrement.

4/ Quel est le degré de facilité/difficulté de l'enregistrement ?

Par rapport à la déclaration elle-même :

⁸ Omar DERRAS, Le Phénomène associatif en Algérie, Editions de la Fondation Ebert / Alger, Mai 2007, p. 120

⁹ Article 45 « Quiconque dirige, administre ou active au sein d'une association non agréée, suspendue ou dissoute ou favorise la réunion d'une association non agréée, suspendue ou dissoute est puni d'une peine d'emprisonnement de 3 mois à 2 ans et à une amende de 50 000 Dinars à 100 000 Dinars ou de l'un de ces deux peines seulement »

La déclaration doit être déposée soit au niveau de la Wilaya (Préfecture) s'il s'agit d'une association locale pouvant couvrir plusieurs communes soit au niveau du Ministère de l'Intérieur pour les associations à vocation nationale ou interdépartementale.

Ce sont là les deux seules possibilités offertes par la loi.

Que doit comporter la déclaration ?

- La liste nominative, la signature, l'état civil, la profession, le domicile des membres fondateurs

- deux exemplaires certifiés conformes des statuts

- le procès-verbal de l'assemblée générale constitutive

Il convient de rappeler que les statuts doivent être conformes aux dispositions de l'article 23 qui décrit par le détail, sous peine de nullité, un ensemble d'éléments tenant au fonctionnement organique de l'association.

Par rapport aux délais :

L'article 7 de la loi prévoit la délivrance d'un récépissé d'enregistrement de la déclaration de constitution « au plus tard 60 jours après le dépôt du dossier »

Si l'autorité compétente (Préfet ou Ministre de l'Intérieur) estime que la constitution de l'association est contraire aux dispositions, elle doit saisir la Chambre Administrative de la Cour d'Appel au plus tard 8 jours avant l'expiration des 60 jours prévus.

A défaut de saisine de la Cour d'Appel, l'association est réputée régulièrement constituée à l'expiration du délai de l'article 7 (60 jours)

La pratique est malheureusement différente de ce que la loi a posé car de nombreuses associations ont été déclarées irrégulières alors que les préfetures n'avaient pas saisi la Cour d'Appel.

Des associations locales qui existaient bien avant la loi de 1990 ont été sommées de demander un nouveau récépissé d'enregistrement pour une inexplicable procédure de régularisation fiscale.

Par rapport au nombre de personnes

L'article 2 de la loi de 1990 définit l'association comme une convention régie par les lois en vigueur dans le cadre de laquelle des personnes se regroupent sur une base contractuelle et dans un but non lucratif.

Contrairement aux anciennes rédactions, la loi exclut l'idée que la réunion de deux personnes suffirait à la création d'une association.

5- Existe-il des recours effectifs en cas de refus ou de retard dans l'enregistrement ?

Le seul recours judiciaire prévu par la loi est celui des autorités compétentes (Préfecture ou Ministère de l'Intérieur) lorsqu'elles entendent signifier à une association le refus de l'enregistrer.

Comme évoqué plus haut, ce recours doit être formé par l'administration 8 jours au plus avant l'expiration du délai de 60 jours qui lui est imparti pour délivrer le récépissé d'enregistrement. A l'instar de la loi marocaine modifiée en 2002, les associations sont réputées légalement constituées si ce recours n'est pas exercé par l'administration.

Il va de soi que l'arrêt rendu par la Chambre Administrative de la Cour d'Appel, en cas d'irrégularité ou d'excès de pouvoir pourra faire l'objet d'un pourvoi en annulation devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême mais la jurisprudence du contentieux associatif ne semble pas encombrer les juridictions algériennes autant que celui des poursuites judiciaires contre les journalistes.

6- L'enregistrement entraîne-t-il l'obtention automatique d'une personnalité juridique distincte ?

A la lecture de l'article 16 de la loi, l'association acquiert la personnalité morale et la capacité civile dès sa constitution.

En vertu de quoi, l'association pourra :

ester en justice et exercer devant les juridictions les droits réservés à la partie civile à condition qu'il s'agisse d'un contentieux ayant un rapport avec son objet et ayant porté préjudice aux intérêts individuels ou collectifs de ses membres.

Conclure tout contrat, convention ou accord ayant un lien avec son objet

Acquérir, à titre gracieux ou onéreux, des biens meubles ou immeubles pour l'exercice de ses activités.

Deux observations s'imposent à propos du caractère limitatif de la personnalité juridique :

1°/ l'association ne peut ester en justice que sur un contentieux lié à son objet social

2°/ l'association ne peut signer de contrat, de convention ou d'accord que s'il y a un lien avec son objet

3°/ les associations ne peuvent accepter de dons ou legs qu'en rapport avec leur objet social

4°/ les associations ne peuvent recevoir de dons et legs d'associations étrangères qu'en rapport avec leurs activités et surtout après accord des autorités publiques

La loi actuellement en vigueur ayant été votée en 1990, on peut considérer que ce redoublement de méfiance vis-à-vis des associations, quant aux dons nationaux et étrangers, vise principalement la mouvance islamiste.

Toutefois, signalons que des ONG comme OXFAM ont été longtemps surveillées par le Ministère de l'Intérieur pour avoir aidé au développement d'ateliers de tissages en Kabylie et dans le Sersou. On lui a reproché d'accorder des dons qui n'étaient pas en lien avec l'objet social des associations bénéficiaires.

7- Existe-t-il d'autres alternatives viables si le droit de créer et d'enregistrer librement une association est dénié ?

Il n'existe aucune alternative à la forme juridique qui est l'association.

Quelques associations nationales ont pris la dénomination de Fondations mais elles sont

expressément régies par les mêmes textes.

C'est bien le cas de la Fondation Nationale pour la Recherche Médicale, celui de la Fondation Layachi Belhadj pour la Culture Islamique ou encore celui de la Fondation Mohamed Boudiaf.

II ° Partie DISSOLUTION ET SUSPENSION

L'Ordonnance de 1971 qui avait régi le droit des associations algériennes jusqu'en 1987, avait inscrit sans ambiguïté la possibilité pour l'administration de prendre des mesures de suspension sans recourir à l'avis du juge.

Cette disposition autoritaire avait fait l'objet de vives critiques dans les quelques travaux qui avaient été consacrés à la question¹⁰, l'idée était de relever qu'une liberté publique livrée au seul arbitrage de l'administration sans le pouvoir d'appréciation du juge était forcément vouée à disparaître.

L'ouverture libérale de la fin des années 80 a fini par imposer l'espace judiciaire entre les associations et les autorités publiques.

C'est ainsi que l'article 32 de la présente loi dispose que « sur requête de l'autorité publique compétente » les juridictions peuvent prononcer la suspension de toute activité de l'association. Cette suspension par la voie judiciaire est demandée par l'autorité publique lorsqu'il s'avère qu'une association exerce des activités qui contreviennent aux lois en vigueur ou autres que celles prévues par ses statuts.

Si la justice fonctionne de la même façon que pour le harcèlement public des journalistes en matière de délits de presse, il est évident que les demandes de suspension des autorités publiques ont de fortes chances d'être déclarées recevables sur la forme et sur le fond.

L'article 35 de la loi dispose qu'une dissolution par voie judiciaire peut intervenir pour toute association qui exerce des activités qui contreviennent aux lois en vigueur ou autres que celles prévues par ses statuts.

Cette disposition est renforcée par l'article 5 qui précise qu'une association est nulle de plein droit si elle est « fondée sur un objet contraire au système institutionnel établi, aux bonnes mœurs ou aux lois ».

Il y a là suffisamment d'éléments légaux pour permettre aux autorités publiques ou à des tiers de solliciter et d'obtenir la suspension d'une association par la voie judiciaire.

A la lecture des textes et sur le fondement des témoignages des acteurs associatifs eux-mêmes, lorsqu'un recours est exercé contre la décision judiciaire de suspension le seul résultat à en attendre est de différer la dévolution des biens de l'association. Selon les mêmes témoignages, il semble que la fermeture des locaux de l'association intervient au moment même où les autorités publiques ont saisi le juge¹¹. En dehors du cas des associations étrangères, il n'est pas prévu de peines pénales concomitamment à la suspension par voie judiciaire.

¹⁰ Bachir DAHAK « Les Associations en Algérie / Les stratégies étatiques vis-à-vis du phénomène associatif » Thèse de Droit Public Montpellier 1982

Michel MIAILLE « Contrôle de l'Etat sur les associations en Algérie » In Revue Algérienne juridique, économique et politique n° 1 1975

¹¹ Emission radiophonique « De fil en aiguille » Alger Chaîne 3 animée par Maya Zerrouki .

Il faut noter que pour les associations étrangères seulement, leur activité cesse dès la notification de la suspension ou du retrait d'agrément. (Article 44)

Elles sont réputées dissoutes en cas vde retrait d'agrément.

Afin de dissuader toute réactivation d'une association non agréée, suspendue ou dissoute la loi a prévu des peines de trois mois d'emprisonnement ainsi qu'une amende pouvant aller de 50 000 à 100 000 Dinars.

L'Algérie connaît une situation étrange puisque des dizaines d'associations locales ou nationales développent des activités alors qu'elles n'ont pas obtenu leur agrément. Lorsque les autorités algériennes sont intervenues violemment pour empêcher la tenue le 07 février 2007 à Alger d'un séminaire sur les disparitions forcées, la presse a indiqué que sur les Cinq ONG qui l'organisaient, trois n'étaient pas agréées malgré leur couverture médiatique régulière., les 2 associations de victimes de terrorisme, Somoud et Djazairouna, ayant ,quant à elles, le récépissé de déclaration. L'interdiction du séminaire n'était pas motivée, le document remis en dernière minute aux organisateurs mentionnant sans aucune motivation un « avis défavorable » de la part de la wilaya.

Le président de Commission nationale consultative des droits de l'homme, M° Ksentini a clairement déclaré à la presse, le lendemain de l'interdiction, que le séminaire n'avait pu se tenir car « nous sommes toujours sous état d'urgence et toute manifestation de rues ou réunions publiques sont interdites d'autant que cela tombe sous le coup de l'article 46 de la Charte ». Il s'agit de l'article 46 du décret d'application de la « Charte pour la paix et la réconciliation nationale » qui prévoit que toute personne qui, par déclaration ou écrit, ternit l'image de l'Algérie au niveau national et/ ou international est passible de 3 à 5 ans de prison.

Signalons que le gouvernement algérien venait de signer à Paris la Convention Internationale pour la protection de toute personne contre les disparitions forcées. Votée par consensus le 20 Décembre 2006 par l'Assemblée Générale des Nations Unies, Cette Convention est un nouvel instrument juridique dont peuvent se prévaloir les associations algériennes pour exposer leurs doléances et formaliser leurs requêtes relatives aux détentions arbitraires ou secrètes pratiquées en Algérie.

Partie III Organisation et Fonctionnement

1/ Quelle marge de liberté est donnée pour rédiger et modifier leur propre statut et règlement intérieur et pour définir leur objet ?

Contrairement aux textes législatifs précédents, la loi de 1990 en son article 23, indique de façon impérative les éléments d'information organiques que les statuts des associations doivent comporter.

Aucun élément de la vie organique ordinaire d'une association n'est oublié par la longue liste qui figure dans cet article 23.

L'information importante à retenir est que ces conditions doivent être remplies et respectées par les statuts des associations « **sous peine de nullité** », ce qui signifie qu'aucune liberté n'est laissée aux membres fondateurs souhaitant adopter des statuts moins chargés que ceux prévus par l'article 23 en laissant au Règlement Intérieur toute latitude pour traiter les règles liées au

quorum des réunions ou celles liées aux modalités de désignation des délégués aux assemblées générales.

Depuis l'Ordonnance de 1971, l'attitude des autorités publiques algériennes n'a jamais varié sur la question essentielle de l'objet social de l'association.

Pendant toute la période pendant laquelle l'agrément était un préalable, l'objet social était le premier motif de refus des autorités publiques.

Sur le fondement de l'article 5, aucune association ne peut exister si son objet social est contraire au système institutionnel établi, à l'ordre public, aux bonnes mœurs ou aux règlements en vigueur, ce qui donne un très large pouvoir d'appréciation aux pouvoirs publics pour rejeter la création d'une association ou lui imposer de redéfinir son objet social.

Enfin, il ne faut pas négliger la formulation utilisée par l'article 2 qui stipule que « l'objet de l'association doit être déterminé **avec précision** et sa dénomination lui correspondre » C'est ainsi qu'une association qui fixerait comme but de développer la recherche historique pourrait être obligée de préciser la partie de l'histoire qu'elle se propose de privilégier.

2/ Quel est le degré de liberté des membres d'adhérer ou de quitter l'association ?

Théoriquement, l'adhésion est un acte volontaire d'une personne qui décide de mutualiser ses efforts ou ses connaissances avec d'autres personnes dans un but non lucratif.

L'administration se réserve le droit de vérifier que les fondateurs sont de nationalité algérienne, jouissent de leurs droits civils et civiques et surtout « **n'ont pas eu une conduite contraire aux intérêts de la lutte de libération nationale** ».

L'article 25 de la loi indique curieusement que la qualité de membre d'une association s'acquiert par la signature par l'intéressé d'un acte d'adhésion et est attestée par un document délivré par l'association à l'intéressé.

D'une part, certaines associations peuvent manquer des moyens logistiques pour pouvoir inscrire leurs adhérents et leur remettre un document qu'elles leur feraient signer. D'autre part des associations pourraient estimer que la véritable adhésion d'un membre s'acquiert d'abord par son implication, son engagement et sa présence sans autre formalité procédurière.

Enfin, dans des pays marqués par l'autoritarisme policier ou militaire, cette formalité de la signature d'un document exigé par la loi peut en décourager plus d'un et c'est peut être là que réside la volonté du législateur.

3- Y a-t-il des ingérences dans les organes de gestion concernant notamment la présence aux réunions de superviseurs lors des élections ?

Formellement cela n'est pas prévu mais dans la réalité les associations nationales qui affichent une vie organique, des locaux, des publications sont celles où la présence des courants politiques dominants est la plus marquée.

L'Etat ne peut pas imposer dans une loi régissant une liberté publique des règles qui discréditeraient définitivement les espaces associatifs et ses acteurs.

La stratégie choisie consiste à favoriser certaines associations en leur octroyant les subventions et les locaux nécessaires en attendant de ces dernières de relayer le discours public dominant.

4- Y a-t-il des restrictions en droit ou en fait qui promeuvent, limitent ou interdisent la participation des femmes aux organes associatifs ?

L'enquête réalisée en 2007 par Omar DERRAS relève que les femmes n'apparaissent dans les organes de gestion des associations qu'à hauteur de 16 % seulement. Bien que médecins, sages-femmes ou enseignantes, elles occupent généralement les postes de Vice Présidente ou de secrétaire dans des associations relevant du secteur social, sanitaire ou scolaire.

La loi, quant à elle, ne prévoit aucune mesure spécifique à ce sujet sauf à signaler tout de même que l'article 24 interdit aux associations d'introduire dans leurs statuts ou de pratiquer toute discrimination entre leurs membres et porter atteinte à leurs libertés fondamentales.

5- Y a-t-il des ingérences dans la liberté des associations de décider de leurs projets et activités ? Si oui, comment et pourquoi ?

L'article 19 de la loi prévoit que chaque association peut éditer et diffuser des bulletins ou des brochures « **en rapport avec son objet** ».

La dernière partie de cet article est de nature à donner à l'administration un moyen de s'immiscer dans les affaires et les projets d'une association qui viendrait à publier ou éditer une revue ou une brochure portant sur un sujet connexe ou indirectement lié à son objet social déclaré.

C'est ainsi qu'une association de défense du patrimoine forestier des Aures ne pourrait pas éditer et diffuser une brochure sur le développement durable dans laquelle serait évoquée la politique gouvernementale (ou son absence en l'occurrence) sur ce sujet.

De même qu'une association de lutte contre la violence conjugale ne pourrait pas éditer et diffuser une brochure dans laquelle seraient évoquées, interprétées ou critiquées les dispositions du Code de la Famille.

Enfin, l'alinéa 2 du même article 19 impose aux associations algériennes d'éditer leur bulletin principal en langue arabe.

Les deux mesures préconisées par l'article 19 ne renvoient à rien dans le réel car d'une part beaucoup d'associations continuent à communiquer dans la langue qui est la mieux maîtrisée par ses dirigeants et d'autre part beaucoup d'associations développent des actions humanitaires et les médiatisent par des brochures alors que leur objet social ne devrait pas le leur permettre.

6- Le droit de l'association de se réunir ou d'organiser librement des réunions publiques ou privées, de se déplacer librement (y compris à l'étranger) est-il restreint d'une manière ou d'une autre ?

Sur le fondement de l'enquête réalisée mais aussi sur le fondement des articles de la presse et l'émission radiophonique d'Alger Chaîne III, il semble certain que les autorités algériennes, locales et nationales, n'hésitent pas à intervenir directement pour obtenir des associations un soutien manifeste aux choix politiques du gouvernement .

C'est ainsi que les associations nationales des familles victimes du terrorisme islamiste ont été invitées de façon brutale à adopter dans leurs résolutions l'option de la réconciliation nationale et rejeter tout discours radicalement opposé aux islamistes en général.

C'est ainsi que le 07 Février 2007, les autorités algériennes ont violemment interdit la tenue à Alger du Séminaire international précédemment évoqué organisé par Cinq ONG nationales sur la question des disparitions forcées et sur la justice transitionnelle. Ce séminaire intitulé « séminaire pour la vérité, la paix et la conciliation » avait aussi pour objet d'évoquer les expériences des différentes commissions « Vérité et Justice » à travers le monde.

Cette intervention musclée a eu lieu dans l'un des plus importants hôtels d'Alger où devait se tenir le séminaire, et ce en dépit de la présence d'ambassadeurs dûment accrédités, d'observateurs internationaux de la FIDH, de plusieurs avocats et de très nombreux journalistes. On peut donc imaginer comment, à l'intérieur du pays, les préfets agissent pour interdire des réunions ou des rassemblements publics à l'initiative des associations locales.

De façon générale la presse privée ne rate jamais l'occasion de médiatiser l'interdiction par les pouvoirs publics d'une réunion programmée par une ou des associations plusieurs semaines à l'avance

7- La liberté des associations de coopérer et de travailler en réseau avec d'autres associations est elle limitée (au niveau national comme international) ?

Rien dans les textes n'interdit aux associations de pouvoir travailler en réseau avec d'autres associations. Il semble même que dans certaines régions d'Algérie les associations aient décidé de fédérer leurs moyens pour « unir les forces vives de la ville afin de faire aboutir les revendications citoyennes » (**)

Un certain nombre d'associations françaises développent depuis quelques années un véritable travail de partenariat associatif avec des associations algériennes sans intervention ou contrôle particulier de l'administration algérienne.

Il est vrai toutefois que ce partenariat touche essentiellement le secteur social ou sanitaire, les loisirs de la jeunesse ou des initiatives scolaires ou pédagogiques.

A l'occasion de l'année de l'Algérie en France, les organisateurs des deux pays avaient conseillé vivement aux associations culturelles algériennes de nouer des relations avec des associations françaises ayant le même objet social.

Pour l'international, un certain nombre d'associations françaises développent depuis quelques années un véritable travail de partenariat associatif avec des associations algériennes sans intervention ou contrôle particulier de l'administration algérienne.

Il est vrai toutefois que ce partenariat touche essentiellement le secteur social ou sanitaire, les loisirs de la jeunesse ou des initiatives scolaires ou pédagogiques.

A l'occasion de l'année de l'Algérie en France, les organisateurs des deux pays avaient conseillé vivement aux associations culturelles algériennes de nouer des relations avec des associations françaises ayant le même objet social.

Quelques associations nationales semblent contredire cette observation mais leur faible nombre confirme à posteriori les observations de Mr Omar DERRAS.

Il en est ainsi du Centre d'Information et de Documentation sur les droits de l'enfant et de la femme (CIDDEF)¹² dont la Présidente Mme Ait ZAI déclarait récemment « Le travail que nous faisons dans le cadre de nos activités consiste en un appui aux institutions du pays. Nous constituons un relais, toutes nos propositions sont adressées aux institutions, beaucoup nous répondent »¹³.

Le CIDDEF a en effet suscité un débat public et des projets de réforme législative sur la question des femmes et le travail, sur la question des enfants abandonnés.

Cette capacité d'intervention sur des questions sociétales et cette expertise sont peut être dues à deux éléments importants :

- les locaux du CIDDEF appartiennent à l'Eglise
- les subventions du CIDDEF sont d'origine européenne (France et UE) ou internationale (UNICEF etc.)

La Confédération Algérienne du Patronat veut de plus en peser dans l'opinion pour que l'Algérie abandonne le week-end musulman (Jeudi/ Vendredi) pour revenir au week-end universel.¹⁴

Plusieurs associations qui représentent diverses branches du patronat algérien entretiennent de plus en plus librement de vrais partenariats avec des syndicats patronaux français, espagnols ou italiens.¹⁵ (**)

(**)

¹² Le CIDDEF a signé une convention de partenariat avec l'Unicef et sa représentation à Alger, il a également réalisé une brochure grâce au soutien de l'Ambassade des Pays Bas.

¹³ Il s'agit de Djazairouna (agréée) , SOS Disparus , Collectif des famille de disparus en Algérie(CFDA),Association Nationale des familles de disparus (ANFD) et Somoud (non agréées)

¹⁴ L'Arbaa : une fédération pour les associations in Le Quotidien d'Oran du 04/04/2007

¹⁵ En prévision de l'arrivée à Alger de Mr Nicolas Sarkozy, la Confédération Algérienne du Patronat présidée par Mr Reda Hamiani aura des entretiens avec le Medef.

8 -L'avis ou la participation des associations sont ils recherchés lorsque des décisions d'intérêt général doivent être prises ? Quels sont la nature et le degré de ces consultations ?

Pour ce qui est de l'échelon local, l'enquête nationale réalisée par Mr Omar DERRAS en 2007 contient plusieurs observations pertinentes :

- a/ l'environnement institutionnel exprime manifestement son indifférence envers les espaces associatifs qui ne sont pas susceptibles d'accompagner son discours et de soutenir ses initiatives
- b / le mouvement associatif est encore en quête d'une reconnaissance et d'une légitimité sociale qu'il ne peut pas imposer
- c/ les pouvoirs publics locaux maintiennent leurs méthodes de travail bureaucratiques et inefficaces, elles élaborent des programmes de travail sans concertation avec des partenaires associatifs disponibles .

L'actualité nous permet de citer un exemple significatif de cette situation de méfiance ou d'indifférence des pouvoirs publics vis-à-vis des espaces associatifs, y compris ceux dotés d'une certaine expertise et d'une bonne connexion avec des partenaires institutionnels ou associatifs internationaux.

C'est ainsi que dans le cadre du tracé de l'autoroute est-ouest, les algériens ont appris cette année que ce projet risquait de traverser le Parc National d'El Kala réputé pour la richesse de sa flore et de sa faune. D'une superficie de 80 000 ha, il est considéré comme un des plus importants centres de biodiversité de la Méditerranée.

Très rapidement une pétition nationale circule sur les sites Internet de quelques associations et la même pétition bénéficie du soutien de quelques journaux privés qui publient la liste des premiers signataires.

Le Ministre des Travaux Publics est obligé de s'expliquer en rassurant l'opinion sur les précautions qui seront prises pour préserver la richesse naturelle du Parc d'El Kala.

Dans un point de presse, le Ministre déclare « Nous sommes conscients. Nous sommes des promoteurs de l'environnement (...) »¹⁶

Une polémique est soulevée par d'autres journaux qui accusent « les pétitionnaires et les associatifs » d'être manipulés par les amis de la société américaine Bechtel qui n'avait pas été retenue pour ce fameux marché de l'autoroute algérienne est-ouest.

Nordine GRIM, une des meilleures plumes du quotidien El Watan tire les conclusions suivantes « Les problèmes posés à la faveur du débat sur la traversée du Parc d'El Kala ne doivent pas être balayés d'un revers de main par les autorités concernées car s'ils venaient à

¹⁶ in El Watan du 23 Juin 2007

recevoir les réponses qui conviennent, elles seraient salvatrices aussi bien pour l'administration des travaux publics (...) que pour la promotion des réflexes écologiques citoyens (...)¹⁷

C'est un autre débat environnemental qui a permis à des militants associatifs déterminés de susciter un véritable débat sur la permissivité agissante des autorités algériennes qui offraient aux émirs du moyen-orient des milliers d'hectares pour le braconnage de l'outarde « houbara ».

Partie IV Financement et Fiscalité

1-Existe –t-il des limitations au droit des associations de recevoir et de posséder des biens et des fonds ?

La loi de 1990 a étendu la capacité des associations à posséder des biens et des fonds au-delà de la simple cotisation de leurs membres , l'article 26 prévoit que les ressources des associations sont constituées par :

- les cotisations de leurs membres
- les revenus liés à leurs activités
- les dons et legs
- les subventions éventuelles de l'Etat, du Département ou de la Commune.

Deux limitations sont apportées :

a/ les revenus des activités de l'association ne sont valables que si ces activités correspondent à la réalisation des buts fixés par les statuts et la législation en vigueur

b/ les dons et legs ne sont acceptés par les associations que si les charges induites par ces dons et legs sont conformes aux buts assignés par les statuts

La grande entrave à la capacité des associations à posséder des biens est liée à l'interdiction de recevoir des dons et legs d'associations étrangères qui ne seraient pas en lien avec leur objet social.

Les pouvoirs publics doivent au préalable autoriser les associations à recevoir ces dons et legs d'associations étrangères après en avoir vérifié l'origine, le montant et la compatibilité avec le but.

En plus des ressources ci-dessus évoquées, l'association peut disposer de recettes issues de quêtes publiques à condition de respecter les conditions et formes prévues par la législation et réglementation en vigueur.

A l'issue de chaque quête, les associations sont tenues d'en déclarer le montant à l'autorité publique.

¹⁷ in El Watan du 21 Juin 2007

2- Y a –t-il des limitations au droit des associations d'utiliser les fonds, autres que celles définies dans le cadre de leur octroi ?

Il est déjà interdit aux associations d'avoir des revenus issus d'activités autres que celles désignées dans leur objet social.

Pour les associations déclarées comme étant d'intérêt général et recevant des subventions de l'Etat, il leur est interdit, sauf autorisation, de les utiliser à d'autres fins que celles de leur objectif déclaré. (article 30 et 31)

L'article 46 prévoit des condamnations pénales, au titre de l'abus de confiance, pour toute utilisation des biens de l'association à des buts personnels ou des buts autres que ceux prévus par ses statuts.

Enfin les associations sont tenues de fournir régulièrement à l'autorité publique concernée, les renseignements sur l'origine de leurs fonds et en général sur leur situation financière. (article 18)

Le refus de fournir les renseignements prévus par l'article 18 est puni d'une amende de 2000 dinars. (article 47).

Quelles conclusions ?

Il est indéniable que la promulgation de la Loi de 1990, en raison du contexte politique général, a apporté un souffle nouveau aux espaces associatifs pour la simple raison que l'obstacle de l'agrément semblait avoir été levé.

A la lecture générale de cette loi, on sent bien un recul de l'Etat sur les aspects création et fonctionnement des associations.

En comparaison avec les autres périodes de l'Algérie indépendante, cette loi de 1990 a généré presque immédiatement un engouement exceptionnel vis à vis des associations.

En plus des espaces traditionnels comme le sport, la culture, le social, le religieux ou le caritatif, les associations investissent les problèmes du développement durable, de l'environnement, de l'écologie, des droits de l'homme mais également les questions identitaires.

Après une période de grande créativité et d'euphorie sociale, les associations, comme toute la société algérienne, vont vivre une longue hibernation imposée par le terrorisme et les réactions publiques qu'il va induire.

En dehors des régions du sud algérien épargnées par la violence islamiste et la répression étatique, toutes les régions d'Algérie connaissent une inertie de 1992 à 2000.

Cette situation exceptionnelle va avoir des conséquences importantes sur la mortalité des associations car beaucoup d'activités, de réunions et d'initiatives vont disparaître pour des raisons sécuritaires.

C'est ainsi qu'au sortir des années 1990, sur les 75 000 associations déclarées par le Ministère de l'Intérieur, seules 1000 à 1500 sont réellement actives au sens où les assemblées générales sont tenues, où les Bureaux se réunissent et prennent des décisions ou encore des revues continuent d'être publiées.

L'enquête réalisée en 2007 sur 24 départements algériens, relève la faible participation des citoyens à la vie associative ; elle serait de l'ordre de 3 à 4% alors qu'elle est de 11% au Maroc et varie de 42 à 45 % en France.

De plus, les espaces associatifs restent un phénomène social qui n'affecte que les villes et plus précisément leur centre sans impact réel sur le monde rural.

Comment expliquer le faible poids social des associations en Algérie ?

a/ la quasi inexistence de moyens financiers ou matériels est le problème le plus récurrent

b/ l'absence d'expérience et de savoir faire dans le management associatif, dans la gestion des capacités humaines pourtant considérables, la méconnaissance des mécanismes relationnels

c/ l'épuisement des énergies par des actions qui n'aboutissent pas soit en raison des malentendus intra associatifs, soit en raison de l'indifférence des autorités publiques

d / la législation et la réglementation actuelle sont de nouveau devenus une entrave à la création et le développement des associations car il faut y ajouter les nombreuses pratiques administratives arbitraires et parfois illégales.

e/ la réticence, voire la crainte, de beaucoup d'associations de mutualiser leurs forces avec d'autres associations afin d'amplifier la surface sociale des revendications, les chefs locaux n'acceptant pas de voir diluer leur puissance dans une fédération ou un simple collectif d'associations.

Malgré la diversité des domaines investis par les associations, malgré la compétence potentielle des couches socioprofessionnelles mobilisées, malgré l'élan libéral annoncé par la loi de 1990, les espaces associatifs restent encore très vulnérables, socialement, économiquement et politiquement.

L'exceptionnelle santé financière de l'Etat algérien augmente les pressions exercées sur des associations écartelées entre leur désir d'exprimer des revendications nouvelles, de mobiliser les couches populaires et les tentations publiques de son instrumentalisation et partant de son embrigadement.

Les associations subissent de plein fouet les effets dévastateurs d'un Etat hyper centralisé, hostile aux initiatives qu'il ne maîtrise pas et dont la seule logique consiste à caporaliser, subordonner et donc étouffer l'innovation et la créativité sociale qui pourraient choisir l'association comme support.

En réduisant délibérément la prégnance potentielle des associations, l'Etat annihile toute possibilité de médiation avec sa société.

La multiplication des émeutes sporadiques qui bloquent des routes nationales ou envahissent les mairies à travers le territoire national est la bien la preuve de l'absence de lieux ou structures où pourraient être posés les problèmes essentiels de la population comme le logement , l'emploi ou l'absence d'équipements publics.

Pour encore quelques années, l'Etat sait que les associations ne parviendront pas à franchir le cap du professionnalisme qui leur permettrait de maîtriser le montage de vrais projets associatifs en connexion avec des financeurs étrangers ou internationaux.

C'est la raison pour laquelle, de façon totalement improductive, l'Etat algérien maintient une série de barrages législatifs et réglementaires destinés à rendre difficiles les contacts puis la mise en réseau des associations nationales avec des partenaires plus expérimentés et mieux formés dans la maîtrise des techniques de la médiatisation et du financement.

Comme nous l'avons souligné en 1982 dans le cadre d'un travail universitaire, le statut des associations est au cœur des problèmes de bonne gouvernance d'un Etat et plus particulièrement dans une société qui a vécu et qui vit encore des mutations fondamentales.

L'amélioration de la gestion des collectivités locales passe inévitablement par une valorisation réelle des capacités d'intervention, de proposition et de co-gestion des associations locales et nationales.

Au lieu de surdéterminer la place du politique dans la vie et l'organisation des associations , l'Algérie a tout intérêt à rompre réellement avec les comportements autocratiques et parfois mafieux de certains responsables locaux dont le seul intérêt est d'assurer leur promotion politique par la corruption ou l'étouffement des élites associatives .

D'un côté les associations doivent améliorer leur gouvernance interne et développer le travail en réseau, de l'autre l'Etat doit tout faire pour décentraliser le pouvoir de décision des collectivités locales en posant les associations crédibles comme observateurs ou mieux encore comme porteurs de propositions citoyennes.