

Avant-propos

La liberté d'association articulée en 1948 par la Déclaration universelle des droits de l'Homme puis réaffirmée dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ainsi que dans de nombreux textes régionaux, représente l'une des pierres angulaires du système universel de protection des droits de l'Homme et de la démocratie.

Les associations, qu'elles soient de nature sociale, humanitaire, corporatiste d'idées ou syndicale, qu'elles soient composées d'intellectuels, de journalistes, d'étudiants, de paysans, de représentants de peuples autochtones, ou, plus largement, de défenseurs des droits de l'Homme, sont indispensables à l'existence même de toute démocratie. La liberté d'association constitue, en effet, un moyen essentiel de donner réalité aux droits civils et politiques ainsi qu'économiques et sociaux, en permettant, par un jeu de renforcement mutuel, aux libertés de réunion, d'opinion, d'expression, de religion et de croyance, de trouver un cadre propice à leurs réalisations et protection. Plus particulièrement, les associations de défenseurs des droits de l'Homme opérant au niveau national, régional ou international, représentent les acteurs clés de la mise en œuvre du système international de protection des droits de l'Homme. Elles sont les gardiennes de nos libertés fondamentales. Elles représentent aussi souvent leur seul cadre au sein duquel les populations les plus vulnérables et les minorités peuvent faire entendre leur voix, valoir leurs droits et participer à la vie de la cité.

Le degré de jouissance effective de la liberté d'association constitue, en conséquence, un baromètre important pour apprécier la réalité de la situation des droits de l'Homme et de la vie démocratique d'un pays. Le gouvernement qui entrave la vie associative de ses citoyens révèle de lui-même un visage qui en dit long sur le respect qu'il porte aux droits fondamentaux. Aussi, l'adoption dans bien des pays, de législations restrictives jointes à des dérives dans la pratique administrative représente une tendance alarmante. Un nombre croissant de régimes politiques cherchent, à travers des législations et des pratiques restrictives, à limiter, voire supprimer cette liberté fondamentale. Ainsi, de plus en plus fréquemment, au nom de la sécurité nationale, le droit de s'associer est bafoué par des obligations qui soumettent les fondateurs d'associations au respect de critères arbitraires et à des vérifications tatillonnes, ainsi qu'à l'obtention d'autorisations administratives qui s'analysent comme l'expression d'une véritable volonté de contrôle politique. Pourtant, ainsi que l'écrivait le philosophe Alexis de Tocqueville en 1835 « *la liberté d'association en matière politique n'est point aussi dangereuse pour*

Le guide de la liberté associative dans le monde

la tranquillité de l'état qu'on le suppose, et [...] il pourrait se faire qu'après avoir quelque temps ébranlé l'État elle l'affermisse ».

Dans ce contexte, l'initiative de la France de dresser un bilan de la mise en œuvre de la liberté d'association dans le monde, celle-ci étant envisagée comme un indice pertinent de la situation générale des droits de l'Homme, est particulièrement opportune.

Elle a le grand mérite, à partir de l'analyse du droit et la réunion de témoignages – dont ceux d'experts des Nations unies – de constituer un nouvel outil de surveillance de la situation internationale qui aidera à la défense des droits humains.

Elle nous invite, ce faisant, à une vigilance renouvelée dont chacun de nous porte la responsabilité.

Louise Arbour
Haut Commissaire des droits de l'Homme
de l'Organisation des Nations unies

Introduction

Cette seconde édition du *Guide de la liberté associative* est une étape importante dans un travail amorcé voici dix ans. Elle confirme et améliore un outil permettant de mesurer le degré de respect, dans la presque totalité des pays du monde, de l'un des droits fondamentaux de l'Homme, la liberté d'association. Celle-ci est aussi un vecteur d'autres droits qu'il facilite, tels ceux à la libre expression, au rassemblement pacifique, à la défense des intérêts collectifs ou à la liberté de conscience et de religion. Elle mérite, dès lors, de faire l'objet d'une attention toute particulière.

Ce livre est l'un des instruments de cette vigilance. Ce *Guide* est une analyse minutieuse de la situation prévalant dans quelque 183 pays du monde. Il fait suite à une première édition qui avait été assurée, voici sept ans par un organisme consultatif du gouvernement français, le Haut Conseil de la coopération internationale, à partir de travaux réalisés par le ministère des Affaires étrangères. Ce premier travail s'était envisagé comme principalement d'ordre juridique. Cette initiative avait révélé combien, une fois de plus, le diable des projets liberticides pouvait se cacher dans les détails du juridisme.

La nouvelle édition va plus loin dans l'effort de compréhension de ces « détails » qui comptent. Elle est plus précise dans l'analyse, ayant puisé à un plus grand nombre de sources, et, ayant adopté une présentation unique, elle permet des comparaisons plus faciles. Publiée par le ministère des Affaires étrangères, elle est, d'autre part, porteuse du message de l'engagement de la diplomatie française elle-même dans la défense de cette liberté fondamentale dont de nombreux signaux nous indiquent qu'elle est menacée. C'est parfois la simple maladresse d'administrations gagnées par le désir de pousser très loin le partenariat avec des associations apporteurs de moyens financiers importants qui est cause de cette fragilisation. Parfois aussi, ce sont des intentions malignes qui sont en cause.

Les travaux préparatoires à l'élaboration du premier ouvrage avaient commencé en 1996, lorsque la « Mission de liaison avec les ONG », cellule chargée des relations avec les différentes composantes de la société civile nationale et internationale de la Direction générale des affaires politiques du ministère des Affaires étrangères, s'était interrogée sur le périmètre juridique de la notion – de plus en plus en vogue – d'ONG et sa relation avec le concept d'association. Un sujet, en apparence mineur.

Le guide de la liberté associative dans le monde

Deux phénomènes nouveaux étaient apparus depuis peu qui bouscullaient la définition traditionnelle de l'organisation non gouvernementale. Selon celle-ci, l'expression ONG n'est qu'un label sans portée juridique qu'accordent quelques institutions internationales à des interlocuteurs à qui elles consentent des privilèges dans l'accès à l'information et dans la participation à des réunions : le Conseil économique et social des Nations unies (et les agences et commissions qui en dépendent) et le Conseil de l'Europe sont deux institutions centrales à cet égard.

La première nouveauté résultait du fait que les grands acteurs de la régulation économique et sociale mondiale avaient entrepris, tournant la page des « Plans d'ajustement structurels » aux conséquences brutales sur les services sociaux et éducatifs, d'introduire une participation des sociétés civiles à l'élaboration des stratégies de développement dont elles assumaient jusque-là la charge, dans un tête à tête exclusif avec les gouvernements des pays « aidés ». C'était reconnaître l'importance de la dimension sociale du processus de développement et poser la question de l'identification de partenaires pertinents dans les sociétés civiles. Une ingénierie de soutien à l'émergence et au renforcement de ces dernières s'était alors organisée, qui s'intéressait aussi bien aux « groupes de base » qu'aux fédérations nationales d'agriculteurs ou aux associations de femmes. Ses animateurs avaient trouvé commode de regrouper toutes ces catégories sous l'appellation générique d'ONG.

La seconde nouveauté était l'apparition de législations nationales qui remplaçaient le mot « association » par l'acronyme « ONG ». Le changement de vocabulaire des bailleurs de fond multilatéraux y incitait. Certaines coopérations internationales y poussaient fortement, estimant judicieux de donner une base juridique à cette éclosion de la société civile qui s'esquissait dans de nombreux pays au lendemain de la fin de la guerre froide et qu'il leur apparaissait souhaitable d'accompagner. La première édition du *Guide de la liberté associative* avait identifié une vingtaine de situations nationales où des lois avaient consacré la notion d'ONG.

Or, la substitution de ce concept à celui, classique, d'association soulevait un problème de fond. Si la Déclaration universelle des droits de l'Homme, le Pacte des droits civils et politiques et un certain nombre de normes régionales reconnaissent bien la liberté associative et lui accordent une importance telle que de nombreux pays lui attribuent une portée constitutionnelle, où enraciner une hypothétique « liberté de constituer une ONG » ? À s'écarter de la lettre du droit international, n'allait-on pas fragiliser ce droit ? Le seul traité international qui s'était efforcé de donner un contenu juridique à la notion d'ONG, la « convention 124 du Conseil de l'Europe sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales » (1986), s'était limité à une définition de critères sans évoquer la notion de liberté (et dix ans, puis vingt ans plus tard, moins de dix États l'avaient ratifié).

La première édition du *Guide*, cherchant à comprendre les effets du glissement terminologique entre « association » et « ONG » avait signalé que, dans plusieurs

pays, ils étaient régressifs : difficultés d'enregistrement dues à des formalités alourdies et à l'imprécision de textes laissant libre cours à une interprétation discrétionnaire des administrations, contrôles étroits sur leur fonctionnement, dures pénalisations fiscales et douanières, etc.

Sept ans plus tard, la substitution sémantique, qui a gagné d'autres émules, se traduit souvent même par un retournement de perspective : le principe de la liberté d'association, droit plénier, fait place à un régime d'autorisation à demander corrélatif à de nombreuses obligations. Si cette évolution n'affecte pas que les pays qui se sont pourvus d'une législation sur les ONG – l'exigence d'autorisations préalables tend à se propager aussi, par mimétisme, dans les lois sur les associations –, il y est plus complet et plus évident.

Pourtant, chacun s'accorde à reconnaître que les « ONG » jouent un rôle essentiel et sans précédent aujourd'hui dans les processus de démocratisation de nombreux pays, favorisant ici et là des alternances politiques inespérées après de longues périodes autoritaires ou de monopartisme. Ce faisant, la « vague ONG » qui a suivi la fin de la guerre froide contribue indubitablement à l'affirmation des droits de l'Homme.

D'où le paradoxe de l'effet contradictoire de la reconnaissance juridique de la notion d'ONG : il encourage les libertés d'un côté ; mais, incitant au développement de réglementations, il est aussi porteur de restrictions pour elles.

Les analyses auxquelles procède ce *Guide* permettent d'identifier une ligne de clivage qui clarifie le paysage : il existe aujourd'hui deux types très différents de législations nationales :

- celles qui tirent toutes les conséquences de la notion de liberté associative en la respectant ;
- celles qui prétendent la respecter mais introduisent, à doses variables, des ingrédients permettant de la restreindre.

Or la frontière entre ces deux types de législations est simple à discerner : c'est le principe déclaratif.

Celui-ci signifie qu'un groupe de personnes désireuses de créer une association (ou une ONG) ne doit rencontrer aucun obstacle dans sa démarche, celle-ci ne devant pas avoir d'autre objet que de porter cette création à la connaissance des tiers pour les prévenir des effets juridiques potentiels qu'elle emporte à leur égard en instituant une personnalité juridique distincte de celle des membres. Ses modalités doivent consister en des règles simples organisant une transparence globale : déclaration de l'objet de l'association, des identités du fondateur et d'un domicile social, acceptation de contrôles légers si l'organisation bénéficie de dons externes et/ou de subventions publiques et, enfin, publicité autour de la création de la nouvelle institution. L'association doit acquérir d'office, une fois ces conditions remplies, la personnalité juridique.

S'oppose radicalement au principe déclaratif le principe d'autorisation. C'est celui qui subordonne l'acquisition de la personnalité juridique à une autorisation

Le guide de la liberté associative dans le monde

préalable d'une entité administrative ou d'un juge sur la base de conditions supplémentaires par rapport à celles visant à la transparence. L'autorité délivrant l'autorisation appréciera alors l'opportunité de l'objet social, du nom, exigera des garanties financières, voudra connaître l'identité d'un grand nombre des membres, imposera la participation de fonctionnaires aux réunions, etc.

Entre les deux concepts existe une haute frontière. Ceux des pays qui ont prétendu combiner les deux, proclamant dans leur constitution le caractère intangible et total de la liberté de créer des associations, tout en mettant en place des dispositions juridiques ou réglementaires qui les soumettent au préalable d'accords prétendument techniques d'autorités administratives et judiciaires, se sont retrouvés, *de facto*, dans le camp des liberticides.

La France s'honore d'avoir élaboré, voici 106 ans, une législation totalement fondée sur le principe déclaratif. Il est significatif que la loi du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association n'ait été suspendue qu'au cours d'une seule brève période : pendant le régime du Gouvernement de Vichy et l'occupation allemande, de 1940 à 1945. Elle stipule qu'il ne peut être fait obstacle par la puissance publique à la création d'une association que dans le cas exceptionnel où les créateurs choisissent un objet social violant les fondements de l'ordre républicain ; et dans ce cas rarissime, c'est au juge que revient la décision. Seules les associations qui demandent la reconnaissance d'utilité publique de l'État sont soumises par ce dernier à enquête et au respect de quelques conditions quant à l'objet.

Cette législation en a inspiré beaucoup d'autres, sur différents continents. La France se sent, de ce fait, sur ce sujet, une responsabilité particulière.

C'est la raison pour laquelle a été mis en chantier ce *Guide*. Un guide c'est un outil méthodologique. Celui-ci répond simultanément à quatre objectifs :

- celui d'informer sur la situation des droits de l'Homme dans chaque pays à travers le prisme révélateur du respect de la liberté fondamentale d'association (mère des autres libertés, comme l'avait justement compris Tocqueville) ;
- celui d'aider les fondateurs d'associations à se prémunir contre les pièges que pourrait leur réserver la législation du pays où ils entendent exercer cette liberté ;
- celui de fournir aux législateurs appelés à élaborer des textes relatifs aux associations ou aux ONG les outils d'un travail comparatif et des repères leur permettant de comprendre toutes les implications des choix qui leur sont proposés ;
- celui, enfin d'enrichir une réflexion internationale qui, sur le sujet, demeure embryonnaire alors que sa nécessité se fait criante.

La méthode choisie pour son élaboration, améliorée par rapport à la première édition, a comporté deux étapes principales : tout d'abord une recherche des textes de référence dans chaque pays, travail qu'ont assumé essentiellement les ambassades de France à l'étranger, en relation étroite avec des juristes et des responsables associatifs des pays concernés ; puis, l'équipe de la Mission de

coordination pour les droits de l'Homme¹, a effectué, pour compléter les informations juridiques, des recherches sur internet, et, pour affiner la compréhension des situations, une lecture de plusieurs rapports d'experts des Nations unies, de gouvernements et de grandes organisations de défense des droits de l'Homme : Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, Fédération internationale des droits de l'Homme, *Front Line*, *Amnesty International*, etc.

Ce faisant, cet ouvrage s'efforce aussi de répondre au souci de ceux, nombreux, qui regrettent que les droits de l'Homme, sujet central dans l'effort de construction d'un monde plus juste et répondant aux aspirations fondamentales de l'humanité, soient beaucoup moins que d'autres assortis d'indicateurs objectifs permettant d'en observer les progrès ou reculs. Une grille d'analyse en huit critères a été bâtie et appliquée de façon uniforme à tous les pays, dont la France, nourrie des informations les plus objectives possibles puisées à des sources plurielles.

Tout en refusant la posture de donneuse de leçons, la France entend concourir positivement, avec cet outil d'observation d'une liberté fondamentale mise à mal dans un certain nombre de pays, souvent sous des formes apparemment bénignes, à la fois à la formulation du diagnostic salvateur et à l'identification des conseils permettant la guérison. Car, signaler, dans un esprit d'objectivité, que la liberté de s'associer est, dans tel ou tel pays, affaiblie par une procédure d'enregistrement tatillonne ou une législation des changes trop exigeante, ou encore par des pratiques de contrôle abusives, c'est indiquer aussi par quels moyens des corrections peuvent être apportées de nature à rétablir le droit.

Mis en ligne sur le site internet du ministère français des Affaires étrangères, ce *Guide* sera ultérieurement régulièrement actualisé, en sorte de demeurer un outil vivant et pertinent d'analyse de la situation de la liberté d'association.

Michel Doucin

Ambassadeur pour les droits de l'Homme

¹ Pour l'Afrique du Nord le Moyen-Orient et l'Asie, Souhila Zitouni, pour l'Afrique Sub-saharienne, Cheffi Brenner et Achraf Sebbahi, pour l'Amérique latine, Nathalie Delcamp, Laura Khiari et Claire Grandadam, pour l'Europe, Thibaut Guillet et Theresa Hudson, tous jeunes juristes ou politistes et stagiaires, la coordination étant assurée successivement par Anne-Laure Chavy et Alexandra Cicolella, assistantes de l'ambassadeur.

Remerciements

Michel Doucin tient à remercier tout particulièrement les étudiants qui ont participé activement à l'élaboration de ce guide.

Étudiants-stagiaires puis chargés de mission temporaires, ils ont effectué de nombreuses recherches et ont été les coauteurs des introductions des chapitres régionaux :

- Afrique sub-saharienne, Dorothee Basset et Achraf Sebbahi.
- Afrique du Nord-Moyen Orient, Souhila Zitouni.
- Amérique, Claire Grandadam.
- Asie-Pacifique, Thibaut Guillet et Souhila Zitouni.
- Europe, Thibaut Guillet.

Sa gratitude va aussi à ses assistantes Anne-Laure Chavy et Alexandra Cicoella qui ont assuré la coordination de la préparation de l'ouvrage, ainsi qu'à l'ensemble de ses collègues qui, dans les ambassades de France à l'étranger et dans les services de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères, ont bien voulu lui fournir informations et conseils.

Sommaire général

3	Avant-propos
5	Introduction
13	Afrique subsaharienne
223	Afrique du Nord et Moyen-Orient
311	Amérique latine et Caraïbes
431	Amérique du Nord
449	Asie et Pacifique
573	Europe
789	Index alphabétique des pays

La liberté associative
dans les pays
d'*Afrique*
Subsaharienne

Afrique Subsaharienne

Introduction	16
Afrique du Sud	21
Angola	27
Bénin	31
Botswana	35
Burkina-Faso	38
Burundi	43
Cameroun	48
Cap-Vert	52
Centrafricaine (République)	57
Comores (Union des)	62
Congo	65
Congo (République démocratique du)	68
Côte d'Ivoire	72
Djibouti	77
Érythrée	81
Éthiopie	85
Gabon	89
Gambie	93
Ghana	97
Guinée	102
Guinée-Bissau	106
Guinée Équatoriale	109
Kenya	113
Lesotho	118
Liberia	122
Madagascar	123
Malawi	129
Mali	132
Maurice	137
Mauritanie	141
Mozambique	145
Namibie	151
Niger	155
Nigeria	160
Ouganda	164
Rwanda	169
São Tomé e Príncipe	172
Sénégal	175

Seychelles (îles)	181
Sierra Leone	185
Somalie	188
Soudan	192
Swaziland	197
Tanzanie	201
Tchad	206
Togo	211
Zambie	216
Zimbabwe	218

Afrique Subsaharienne

Afrique Subsaharienne

Introduction

Bonne nouvelle, le droit d'association est reconnu explicitement dans les constitutions de tous les pays d'Afrique Subsaharienne. Le sentiment général qui résulte de l'étude de la mise en pratique du droit de s'associer est qu'il évolue globalement dans le sens d'un respect croissant, suivant en cela l'évolution même des progrès de la démocratie sur le continent. Un signe est à cet égard intéressant : les rapports récents des experts des Nations unies qui recensent les violations des droits des défenseurs des droits de l'Homme et de la liberté de réunion sont relativement muets en ce qui concerne les pays d'Afrique Subsaharienne, à quelques grandes exceptions près comme le Soudan, le Tchad et le Zimbabwe.

Par ailleurs, on ne peut que se féliciter de l'inauguration de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples au septième Sommet de l'Union Africaine, qui s'est achevé le 2 juillet 2006, à Banjul, en Gambie. Véritable organe juridictionnel, la Cour s'impose comme gardienne de l'effectivité des droits garantis par la charte. Les victimes de violations du droit d'association, affirmé à l'article 10 de la charte, qui ne pourraient se faire entendre devant leur juridiction nationale jouiront enfin du droit à un recours effectif.

Dans un petit nombre d'États, la loi française du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association a été maintenue dans l'ordre juridique interne. Des décrets sont venus modifier certaines dispositions pour les adapter aux circonstances actuelles, mais l'esprit général demeure, celui du « principe déclaratif » qui ne laisse à l'administration que le pouvoir de vérifier que l'objet social n'est pas contraire à la constitution et aux lois. Dans plusieurs pays anglophones, les grands principes libéraux de la *Common Law* ont été également conservés, qui permettent également un exercice très large et informel de la liberté associative.

Une analyse plus attentive de l'évolution de la pratique du droit associatif permet toutefois d'observer des signaux plus ambigus, tout particulièrement ceux qui accompagnent la reconnaissance juridique de la notion d'organisation non gouvernementale, souvent mise à profit pour un renversement de perspective : du principe déclaratif on passe au principe de l'autorisation expresse accordée par le gouvernement et assortie de l'encouragement ferme à conclure avec tel ou tel ministère un « mémorandum » ou un « accord-programme » qui entraîne des obligations pour les associations.

La montée du régime d'autorisation préalable

Ce régime subordonne la constitution d'une association à l'octroi d'une autorisation préalable ou d'un agrément de la part des pouvoirs publics. De la notion de liberté fondamentale, on passe à celle de liberté publique encadrée par une autorité chargée d'interpréter des textes qui définissent des limites. Or ces textes se réfèrent souvent à des concepts imprécis, tels la « sécurité publique » ou « la morale » ou encore « l'intérêt de la Nation ». La marge d'interprétation est telle que la menace de l'arbitraire est grande. Et ceci d'autant plus que les possibilités de recours, administratif ou judiciaire, sont souvent alors plus virtuelles que réelles.

Le développement de la notion d'ONG, définie le plus souvent comme une catégorie d'associations remplissant des missions particulières dans le contexte du développement

du pays, se traduit d'autre part par une accumulation de procédures qui sont autant de conditions supplémentaires posées pour obtenir l'autorisation : aux vérifications confiées aux autorités chargées de recevoir la déclaration, s'ajoutent des avis à effet coercitif requis auprès d'autres administrations.

Il est à noter aussi que, au nom du souci que l'État ne reconnaisse que des ONG disposant d'une véritable capacité de mobilisation de ressources financières et humaines au service du développement du pays, le niveau d'exigence des critères formels que doivent remplir les associations tend à monter : certains États demandent un nombre minimum élevé de membres fondateurs (de sept à vingt, voire plus), qui éloigne nettement de la notion initiale de « contrat d'association » entre deux personnes ; d'autres favorisent au contraire le développement des *Trusts*, cette structure juridique anglo-saxonne qui peut être fondée par une seule personne mettant l'usufruit d'un capital (dont elle conserve la propriété) au service d'une cause ; des attestations de moralité des dirigeants, des cautions d'autres institutions ou encore des dépôts de garantie peuvent être exigés. En conséquence, certains États imposent que toutes les associations se réenregistrent sous forme d'ONG après avoir mis leurs statuts en conformité avec la nouvelle législation, exigence qui ouvre une période de tension difficile entre les organisations et l'administration.

Car à cette occasion se manifeste une attitude beaucoup plus sélective que précédemment d'un État qui oppose des refus à des demandes d'enregistrement. D'une façon générale, il est rarement possible de citer des cas précis de refus d'enregistrement d'associations ou d'ONG, car l'un des comportements préférés des administrations est de ne pas répondre, de demander des compléments d'information, de faire traîner les procédures, etc. Si les lois interdisent souvent les associations non déclarées, bureaucratie et méfiance conjuguées des services chargés d'agréer les demandes de création d'association aboutissent à des retards considérables dans le traitement des dossiers. Le résultat est un important secteur associatif informel que l'État ne peut que tolérer comme il le fait du secteur informel économique, car 1) il en est largement lui-même l'origine ; 2) il a besoin de ces organismes qui palient les carences de ses politiques sociales, économiques et culturelles ; et 3) enfin, il ne dispose pas vraiment des outils d'une éventuelle sanction.

Les ONG sont aujourd'hui reconnues en tant que telles par les pouvoirs publics dans un plus grand nombre de pays africains que voici quelques années. L'édition 2000 du *Guide de la liberté associative* avait identifié cette reconnaissance dans huit pays : au Botswana, au Bénin, au Niger, au Mali, au Kenya, au Togo, à Madagascar, et en Guinée Équatoriale. Fin 2006, ont rejoint cette première vague, le Burundi, l'Érythrée, la Gambie, la Guinée-Bissau, la République Centrafricaine et la Tanzanie.

La désuétude du système de reconnaissance d'utilité publique et de la qualité de *Charity*

Le développement de la notion d'ONG percute d'autre part celles, plus anciennes, de reconnaissance d'utilité publique et de *Charity*. Celles-ci, attribuées avec parcimonie, étaient une forme de consécration conférée à des organisations présentant des garanties d'ancienneté, d'efficacité et de moralité. Elles leur offraient en outre habituellement la possibilité de recevoir des subventions des pouvoirs publics et des avantages fiscaux importants, sous réserve d'un contrôle accru sur leur gestion et leurs activités. L'obtention de la reconnaissance d'utilité publique s'effectuait dans la plupart des cas par acte solennel, décret du président de la République ou décret pris en Conseil des ministres, tandis que la qualité de *Charity* résultait d'un adoubement par les pairs, dans le cadre d'une commission indépendante.

Le guide de la liberté associative dans le monde

Avec le développement des accords-programmes qui entourent la reconnaissance des ONG, l'avantage comparatif des associations reconnues d'utilité publique et des *Charities* disparaît, voire devient négatif, tandis que les critères d'ancienneté se restreignent ; la reconnaissance publique est surtout un acte intéressé d'une puissance publique plus attentive à l'importance des moyens économiques qui seront apportés par l'organisation qu'à la vertu des buts qu'elle poursuit.

Souvent, l'État précise du reste avec franchise qu'il ne pourra pas lui-même apporter de subvention. C'est alors un accord fondé à la fois sur le rapport de force économique (toujours déséquilibré, dans un sens ou l'autre) et sur une appréciation subjective des conséquences politiques probables (d'où souvent l'interdiction explicite de conduire des « activités politiques »), qui se conclut à l'occasion de l'attribution conditionnelle de l'agrément des ONG, bien loin de l'esprit qui présidait à la « reconnaissance d'utilité publique ».

Les organes de contrôle

Les administrations chargées du contrôle des associations, et en particulier des ONG, varient fortement d'un pays à l'autre. C'est souvent le ministère de l'Intérieur qui en est chargé, comme au Mali, où c'est le ministère de l'Administration territoriale et de la Sécurité et ses organismes déconcentrés (départements techniques et commissions régionales et locales de suivi des ONG) qui exercent le contrôle, assistés de la Commission nationale d'évaluation des ONG. Mais, les mécanismes d'agrément accordés à des ONG envisagées surtout comme des acteurs du développement produisent une redistribution des rôles au profit des ministères chargés des Affaires sociales, qui portent des noms variables et expressifs : ministère de l'Assistance et de la Réinsertion sociale (MINARS) en Angola, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Fonction publique au Zimbabwe, par exemple.

Des institutions *ad hoc* ont parfois été construites pour contrôler les activités des ONG : au Kenya, un conseil des ONG ; au Burkina, le Bureau de suivi des ONG, organe administratif placé sous la tutelle du ministère des Finances.

Dans la majorité des États, l'administration a mis en place des obligations permettant à ce contrôle de s'exercer de façon contraignante. La plupart du temps, des rapports d'activité doivent être présentés à l'organe de tutelle. Dans certains cas, les associations doivent informer l'administration de toute décision prise par l'assemblée générale et/ou de tout changement dans l'équipe dirigeante. Cas limite, en Éthiopie, le Bureau des associations du ministère de la Justice doit être tenu informé de toute assemblée générale et peut y envoyer des observateurs, puis peut attaquer en justice toute décision prise.

Tout ceci mérite toutefois d'être nuancé : la relation ainsi construite relève parfois du pur théâtre : en Afrique, les administrations manquant souvent de moyens, la plupart des contrôles prévus par la loi ne sont pas exercés en pratique.

La dissolution

La procédure de dissolution d'une association, qui fait partie des pouvoirs légitimes des États pour protéger l'ordre public, est, dans ses modalités, très révélatrice du degré de liberté accordé effectivement aux associations.

Dans les États respectueux de cette liberté, la dissolution ne peut s'effectuer que par voie ou sous contrôle judiciaire. Les pouvoirs publics doivent demander au juge d'y

procéder, et, ce faisant, la motiver fortement. Dans d'autres États, les pouvoirs publics peuvent directement ordonner la dissolution de l'association, sans passer par le juge. Les justifications légales d'une dissolution peuvent alors parfois laisser un large pouvoir d'interprétation aux autorités. Ainsi, de cette législation qui prévoit quatre cas de dissolution, dont l'une pour la très vague « fausseté ou omission dans l'information fournie ».

Les associations de droit étranger

Révélatrice est aussi l'attitude vis-à-vis des associations étrangères. Elles doivent fréquemment obtenir une autorisation préalable des pouvoirs publics, au terme d'une procédure spécifique qui commence parfois auprès d'une représentation diplomatique à l'étranger. Elles sont ensuite soumises à des obligations particulières, différentes de celles imposées aux associations nationales : en cas de contentieux, des sanctions aggravées. Il se peut aussi qu'elles ne bénéficient pas de la même capacité juridique que les associations nationales, par exemple en ce qui concerne la collecte de fonds (à Maurice).

Des administrations spécifiques ont parfois été créées pour suivre et contrôler les associations de droit étranger. Au Soudan, les associations humanitaires étrangères sont soumises au contrôle de la *Humanitarian Aid Commission*, organisme central en lien avec les ministères de l'Intérieur et de la Défense au niveau fédéral et les services du gouverneur au niveau des États fédérés. Au Bénin, c'est une commission interministérielle, présidée par le ministre des Affaires étrangères, qui suit et coordonne leurs activités.

Dans un nombre croissant d'États, une fois leur enregistrement autorisé, les associations étrangères doivent négocier une convention avec les pouvoirs publics, accord qui régira leurs droits et obligations dans le pays.

La portée de la montée du phénomène associatif en Afrique

Le secteur associatif, encouragé par les bailleurs de fonds internationaux qui, d'une part préfèrent souvent subventionner directement des projets privés plutôt que de passer par des gouvernements à la gouvernance incertaine, d'autre part incitent fortement les États à organiser des concertations avec la société civile avant la définition des stratégies de lutte contre la pauvreté, a connu une croissance forte et continue ces quinze dernières années. La participation des acteurs de la société civile est en particulier requise, avec un degré d'engagement, il est vrai, variable, pour l'élaboration de la « stratégie de lutte contre la pauvreté » et l'« initiative pays pauvres très endettés ». Mais le Mali, par exemple, atteste de la possibilité d'approcher de très près une relation partenariale.

Les statistiques manquent souvent pour donner une image objective du phénomène du développement associatif. La multiplication des collectifs, réseaux et plates-formes est sans doute l'un des signes les plus manifestes de ce « printemps de la société civile ».

De là résulte un autre constat : les associations ne sont pas seulement des acteurs sociaux et culturels, mais des éléments importants de la vie politique et de la transformation de celle-ci, y compris quand les États s'évertuent à essayer de cantonner leurs activités hors de ce champ. Car de l'économie au social et au politique, il y a un continuum incontestable qui, en Afrique, est d'autant plus évident que les organisations de la société civile ont été invitées par les gouvernements (à la demande expresse des bailleurs de fonds internationaux) à travailler plus particulièrement sur un sujet loin d'être apolitique : l'éradication de la pauvreté.

Gabon

1. Cadre juridique

La loi n° 3/91 du 26 mars 1991 portant Constitution de la République gabonaise énonce dans son article premier, paragraphe 13 : « *Le droit de former des associations, des partis ou formations politiques, des syndicats, des sociétés, des établissements d'intérêt social ainsi que des communautés religieuses, est garanti à tous dans les conditions fixées par la loi* ».

Par ailleurs, les associations sont régies par la loi n° 35/62 du 10 décembre 1962 relative aux associations.

2. Droit des associations

La loi du 10 décembre 1962 définit les conditions de création et de fonctionnement des associations. Elle régit toutes les catégories d'associations à l'exception des partis politiques, des syndicats professionnels et des sociétés mutualistes.

Les associations doivent être à but non lucratif, apolitiques et non corporatives. Leurs modalités d'organisation sont libres. Sous peine de nullité, les membres dirigeants doivent être majeurs et jouir de leurs droits civiques.

Selon l'article 3 de la loi de 1962 relative aux associations, « *les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable* ». Cependant, afin que l'association acquière la capacité juridique, une « déclaration préalable » doit être effectuée à la préfecture, au gouvernorat ou au ministère de l'Intérieur qui consiste, en réalité, en une demande de reconnaissance dont les résultats sont conditionnés par les résultats de l'enquête qu'elle entraîne.

Le dossier de déclaration doit contenir une lettre manuscrite adressée au ministre chargé de l'Intérieur ; trois exemplaires des statuts faisant apparaître la dénomination, l'objet et le siège de l'association ainsi que les noms de ses dirigeants ; trois exemplaires du règlement intérieur ; trois exemplaires de la liste des membres présents à la réunion constitutive avec émargement ; et trois exemplaires de la liste des membres du comité directeur.

Le coût de la déclaration d'association est de 10 000 FCFA (15 euros environ) payables au Journal officiel pour la publication de l'annonce légale de constitution.

Un reçu est remis au demandeur lors du dépôt du dossier. Il lui sera ensuite délivré un récépissé provisoire, délivré dans un délai généralement bref, dans l'attente

Le guide de la liberté associative dans le monde

de l'obtention, en cas de reconnaissance légale, du récépissé définitif qui confère la personnalité juridique à l'association. Le délai d'obtention du récépissé définitif est assez long car il dépend de la durée de l'enquête, qui est systématiquement faite, sur la moralité des responsables de l'association et sur l'objet de celle-ci. L'article 1 paragraphe 13 alinéa 2 de la Constitution stipule en effet que « *les associations [...] dont les activités sont contraires aux lois, ou à la bonne entente des groupes ou ensembles ethniques peuvent être interdits selon les termes de la loi* ».

Selon l'article 10 de la loi du 10 décembre 1962 « *pendant un délai de trois mois à compter de la remise du récépissé provisoire, l'association ne peut exercer aucune activité à moins qu'elle n'ait reçu entre-temps le récépissé définitif délivré par le ministre de l'Intérieur* ». *A contrario*, il est tacitement admis qu'à l'issue de ce délai de trois mois l'association a obtenu une reconnaissance légale de fait. Le taux de refus d'enregistrement des associations est estimé à 10 %.

Des étrangers peuvent fonder ou adhérer à une association, sous réserve du respect des conditions réglementant les associations étrangères.

3. Autres formes juridiques

• Fondations

La loi n° 2/2000, portant ratification de l'ordonnance n° 2/99 du 30 juillet 1999, fixe le régime juridique des fondations. Elles sont définies comme des établissements publics. Elles ne constituent pas une pratique courante au Gabon. On en dénombre moins d'une dizaine.

• Organisations non gouvernementales

La notion d'ONG n'a pas d'existence légale au Gabon. Les ONG sont soumises au régime juridique général des associations. Néanmoins, l'idée de réaliser une réforme législative permettant l'émergence d'un vrai statut des ONG au Gabon est régulièrement avancée.

4. Fiscalité

Le régime fiscal et douanier, régissant le secteur associatif, a été défini par la loi n° 2/2000 du 16 août 2000 et ne concerne que les fondations. Elle distingue les fondations imposables des fondations non imposables. Celles reconnues d'utilité publique sont seules exonérées d'impôts et dans des cas limitativement définis. Une franchise de droits et taxes à l'importation leur est appliquée si les envois concernent directement leur fonctionnement ou des dons « dans le domaine de l'éducation, du sport, de la culture et des arts, de la santé et des affaires sociales ». Ces dons et legs ne peuvent ultérieurement être cédés ou prêtés à titre gracieux ou onéreux sans acquittement des droits et taxes en vigueur au moment de la transaction.

En revanche, elles sont redevables de l'impôt sur les sociétés pour les autres dons et versements qui leur sont faits (article 9 du Code général des impôts) ; et pour les locations des immeubles bâtis ou non bâtis dont elles sont propriétaires ou y ont la qualité de membre d'une société immobilière.

5. Reconnaissance d'utilité publique

Le chapitre 3 de la loi du 10 décembre 1962 relative aux associations et le décret d'application n° 286/PR/MI-AG du 17 décembre 1962 définissent les modalités de la reconnaissance d'utilité publique des associations et des fondations. Elle est effectuée par décret pris en Conseil des ministres sur rapport du ministre de l'Intérieur. Ce dernier fonde son appréciation sur un dossier comprenant notamment un exposé indiquant l'origine de l'association, le développement de ses activités et en quoi le but qu'elle poursuit est d'intérêt public ainsi qu'un état de l'actif mobilier et immobilier et du passif.

La reconnaissance d'utilité publique rend l'association éligible aux subventions de l'État.

6. Associations de droit étranger

Les associations étrangères, régies par le chapitre 5 de la loi du 10 décembre 1962 relative aux associations, sont ainsi définies : « *Sont réputées associations étrangères, quelle que soit la forme sous laquelle ils peuvent éventuellement se dissimuler, les groupements présentant les caractéristiques d'une association qui ont leur siège à l'étranger ou qui, ayant leur siège au Gabon, sont dirigés en fait par des étrangers ou qui ont, soit des administrateurs étrangers, soit un quart au moins de membres étrangers* » (article 23).

Les associations étrangères sont soumises à un régime particulier d'autorisation : « *Sauf dispositions contraires prévues par les conventions internationales, aucune association étrangère ne peut se former au Gabon sans autorisation préalable du président de la République. Elle ne peut avoir des établissements au Gabon qu'en vertu d'une autorisation distincte pour chacun de ses établissements* » (article 21).

En pratique, toute association étrangère peut s'installer au Gabon à condition de poursuivre un objectif licite, de procéder aux formalités de demande d'autorisation imposées aux associations gabonaises et de se conformer aux normes et règlements en vigueur. Elle peut également conclure avec le gouvernement gabonais un accord de siège lui conférant certains avantages en termes d'immunités et de privilèges.

7. Relations État/monde associatif

L'État dispose du droit de dissoudre une association. Parmi les motifs se trouvent l'objet illicite, l'atteinte aux bonnes mœurs ou à l'intégrité territoriale, les troubles à l'ordre public et le discrédit des institutions de la République. La dissolution est prononcée par décret et peut s'accompagner de la confiscation ou de la destruction des biens.

Les associations peuvent également recevoir des subventions de l'État et des pouvoirs publics à condition d'être déclarées d'utilité publique. Elles sont soumises « *à un contrôle particulier lorsqu'elles bénéficient de subventions de l'État ou de collectivités publiques* » (article 18 de la loi 35/62). Le contrôle sur l'utilisation de ces fonds s'exerce de façon rigoureuse que pour les fonds reçus de donateurs extérieurs,

Le guide de la liberté associative dans le monde

tels les organismes internationaux. Les relations contractuelles ou de partenariat avec l'État ne sont que rarement formalisées.

En réalité, plutôt que des subventions publiques, les associations bénéficient souvent de dons de personnalités politiques.

En dehors du Conseil économique et social et de la Commission nationale des droits de l'Homme dont les attributions et le fonctionnement sont peu connus, il n'existe pas d'instance consultative organisant des relations entre les associations et l'État.

8. Caractéristiques principales de la vie associative

En l'absence d'étude spécifique menée sur le sujet, l'appréciation générale est que la place des associations dans la vie économique gabonaise est discrète. Toutefois, la croissance du nombre des demandes d'enregistrement d'associations reflète la place grandissante qu'occupent les mouvements associatifs dans la société gabonaise.

Ainsi, la pratique du microcrédit ou de la tontine se développe-t-elle considérablement à travers de petites associations de quartier et d'associations sectorielles. De même, les administrés ont-ils pris conscience de l'intérêt de mutualiser leurs efforts au sein d'associations catégorielles, notamment lorsqu'il s'agit de défendre leurs droits (associations de sinistrés ou de victimes d'escroqueries par exemple). Enfin, l'organisation traditionnelle de la vie en communauté offre un cadre très favorable aux associations qui ne sont parfois que la traduction juridique de la pratique ancestrale du regroupement autour du chef du quartier ou du village.

Des perspectives d'évolution prometteuses se dessinent donc pour les associations du Gabon. La population prend conscience que l'association représente un instrument de proximité au service du développement, et les différents acteurs concernés conviennent de la nécessité d'améliorer le cadre institutionnel actuel basé sur la loi de 1962 relative aux associations.

9. Adresses utiles

Ministère de l'Intérieur
BP 2110
Libreville
Tél. : (+ 241) 74 35 06
Fax : (+ 241) 77 27 48