



General Assembly

Distr.: General
25 June 2019
English
Original: French

Human Rights Council

Forty-first session

24 June–12 July 2019

Agenda item 3

**Promotion and protection of all human rights,
civil, political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

Visit to Tunisia

Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, **

Summary

The Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association conducted an official visit to Tunisia from 17 to 28 September 2018 to assess the enjoyment of the rights to freedom of peaceful assembly and of association in the country, pursuant to Human Rights Council resolutions 15/21 and 32/32.

This assessment comes at a time when the country is in a post-revolutionary phase following the end of the Ben Ali regime in 2011 and the adoption of a new constitution in 2014.

After his introduction, the Special Rapporteur outlines in his report a number of challenges, as well as good practices, both in law and in practice, regarding the enjoyment of the rights relevant to his mandate.

The Special Rapporteur then stresses the importance of guaranteeing the rights to freedom of peaceful assembly and of association in the context of democratic transition.

Lastly, the Special Rapporteur draws conclusions and makes recommendations to the Government and other stakeholders

* The present report was submitted after the deadline in order to reflect the discussions with the Government.

** The summary of the present report is being circulated in all official languages. The report itself, which is annexed to the summary, is being circulated in the language of submission only.



Annexe

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association sur sa visite en Tunisie

I. Introduction

1. Le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association a effectué une visite en Tunisie du 17 au 28 septembre 2018, à l'invitation du Gouvernement. Le but de la visite était de constater les progrès réalisés par le pays depuis la révolution de 2011 en matière d'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, mais aussi les défis qui restent à relever.
2. Le Rapporteur spécial tient à remercier le Gouvernement pour l'invitation qui lui a été adressée, et se félicite du climat de transparence et de coopération dans lequel la visite a été conduite. Ce dernier a permis des échanges fructueux avec les autorités et les différents acteurs qu'il a rencontrés durant cette visite, notamment à Tunis, à Kairouan, à Kebili et à Médenine.
3. Le Rapporteur spécial s'est entretenu avec un nombre important d'autorités, à savoir le Chef du Gouvernement, le Secrétaire général du Gouvernement, le Ministre de l'intérieur, le Ministre de la justice, le Secrétaire d'État aux affaires étrangères, le Vice-Gouverneur de la Banque centrale de Tunisie, les représentants du Conseil supérieur de la magistrature, la Secrétaire d'État à la migration, le Ministre des affaires religieuses, la Ministre de la femme, de la famille, de l'enfance et des séniors, la Ministre de la jeunesse et des sports, la Commission des droits et libertés et des relations extérieures du Parlement, les services du Ministère chargé des relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'homme, et le Centre d'information, de formation, d'études et de documentation sur les associations. Le Rapporteur spécial a également rencontré des représentants des autorités locales tels que le maire de Tunis, le Gouverneur d'Ariana et le Gouverneur de Kebili.
4. Le Rapporteur spécial a aussi rencontré les représentants d'instances publiques indépendantes telles que l'Instance nationale de lutte contre la corruption, la Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle, le Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'Instance vérité et dignité.
5. Le Rapporteur spécial a en outre rencontré de nombreux acteurs de la société civile représentant un large éventail de points de vue, d'intérêts et de besoins sociaux, politiques et économiques.
6. Le Rapporteur spécial tient à remercier toutes celles et tous ceux qui ont pris le temps de le rencontrer au cours de sa mission.
7. Le Rapporteur spécial a présenté le 28 septembre 2018, à la fin de sa mission, ses observations préliminaires au Gouvernement tunisien et a organisé une conférence de presse le même jour.

II. Contexte depuis la révolution de 2011 : la transition démocratique

8. Les observations incluses dans le présent rapport s'inscrivent dans le contexte de la transition démocratique que mène la Tunisie depuis la révolution de 2011. Le pays est un exemple positif pour la région, et les aspirations démocratiques de la population tunisienne sont à la mesure des espoirs soulevés par la révolution et le Printemps arabe d'une manière générale. Le Rapporteur spécial espère que sa visite contribuera positivement au

renforcement du processus démocratique. Bien que, durant sa visite, il se soit focalisé sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, il est pour lui nécessaire de situer son évaluation de la situation dans le contexte plus englobant de la phase post-révolutionnaire. En effet, la teneur du droit à la liberté de réunion pacifique et d'association ne peut être discutée sans prise en compte des problématiques telles que la justice transitionnelle, la corruption, la confiance du peuple tunisien en la démocratie, la lutte contre le terrorisme, la gestion étatique des ressources naturelles, l'égalité femmes-hommes ou encore la migration. Le Rapporteur spécial est conscient du fait que les enjeux actuels relatifs au droit à la liberté de réunion pacifique et d'association ne sont pas seulement façonnés par le contexte post-révolutionnaire. Il souhaite mettre en exergue les aspirations qui ont accompagné la révolution de 2011 et les acquis relatifs qu'il convient de défendre.

A. Évolutions législatives et institutionnelles

9. Depuis la révolution de 2011, la Tunisie a amorcé un processus de démocratisation unique dans la sous-région. Parmi les avancées notables, il faut mentionner la nouvelle constitution de 2014. Celle-ci protège les droits de l'homme dans son chapitre 2 et garantit plus spécifiquement le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association en ses articles 35 à 37. Elle consolide en outre les acquis en matière d'égalité et de droits fondamentaux des femmes. Le récent rapport de la Commission des libertés individuelles et de l'égalité propose notamment, dans une série de réformes législatives visant à assurer la constitutionnalité des lois, de dépénaliser l'homosexualité, de garantir l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'héritage, d'abroger les lois basées sur la « moralité » et d'abolir la peine de mort.

10. Le pays a signé et ratifié plusieurs traités internationaux relatifs aux droits de l'homme¹. Le 28 février 2011, le Gouvernement a adressé une invitation permanente aux titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, et a depuis reçu la visite de 17 d'entre eux.

11. Le Gouvernement a également mis en place de nouvelles institutions pour soutenir le processus démocratique, telles que l'Instance vérité et dignité, l'Instance supérieure indépendante pour les élections, la Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle, l'Instance nationale de lutte contre la corruption, l'Instance nationale pour la prévention de la torture et autres peines cruelles, inhumaines ou dégradantes, et le Conseil supérieur de la magistrature.

12. Sur les plans institutionnel et légal, la Constitution de 2014 a apporté d'importants changements visant à améliorer l'accès à la justice et l'indépendance du système judiciaire, conditions nécessaires à l'établissement d'une réelle démocratie et d'un État de droit. Néanmoins, le Rapporteur spécial s'inquiète du retard et des difficultés dans la mise en place d'institutions vitales pour pérenniser les acquis démocratiques, en l'occurrence la Cour constitutionnelle, la Cour des comptes et l'Instance des droits de l'homme.

13. D'importantes lois ont aussi été adoptées depuis la révolution. En matière de lutte contre la corruption, le Rapporteur spécial note que la loi sur la déclaration de patrimoine adoptée en août 2018 était nécessaire pour rétablir la confiance en la classe politique. Il reste toutefois à voir comment celle-ci sera appliquée. Mise en place par le décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption, l'Instance nationale de lutte contre la corruption a enregistré de nombreux progrès depuis sa création. Néanmoins, elle continue à rencontrer des obstacles, notamment en ce qui concerne les moyens mis à sa disposition pour qu'elle puisse remplir son mandat. En outre, l'adoption du Code des collectivités locales instaure la décentralisation du pouvoir, qui était l'une des revendications de la révolution tunisienne, avec notamment un important volet pour la démocratie participative.

¹ Pour en consulter la liste complète, voir https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=178&Lang=FR.

14. Des élections présidentielle et législatives se sont tenues en 2014. Elles ont permis au peuple tunisien de voter démocratiquement et d'élire l'Assemblée des représentants du peuple ainsi qu'un Président de la République. Les prochaines élections législatives devraient se tenir le 6 octobre 2019 et l'élection présidentielle, le 10 novembre 2019. Le Rapporteur spécial rappelle que la tenue ponctuelle de ces élections est nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie.

15. Des élections municipales ont également eu lieu en mai 2018 et ont été marquées par la montée des candidats indépendants. Le Rapporteur spécial salue ces élections, dont les résultats témoignent de la vivacité de la société civile tunisienne. Néanmoins, il note le retard de la tenue de ces élections, ainsi que celui plus général de la mise en place des politiques de décentralisation du pouvoir. En effet, bien que la Constitution de 2014 consacre au chapitre VII la décentralisation du pouvoir, jusqu'alors concentré à Tunis, sa mise en place n'est pas encore effective.

B. Une démocratie à l'épreuve des attentes sociales

16. La situation économique du pays demeure fragile. La Tunisie connaît un fort taux d'inflation (7,5 %) qui érode le pouvoir d'achat des Tunisiens, ainsi qu'un taux de chômage de 15,4 %, selon les chiffres de la Banque mondiale². L'absence de perspectives, notamment professionnelles, pousse de nombreux jeunes à prendre le chemin périlleux de l'émigration à travers la Méditerranée.

17. Les frustrations liées à la situation économique constituent le principal grief qui pousse les Tunisiens à manifester. Lors des manifestations de janvier 2018, les Tunisiens ont exprimé leur mécontentement quant aux mesures d'austérité et à la loi n° 2017-66 du 18 décembre 2017, portant loi de finances pour l'année 2018, adoptée par l'Assemblée des représentants du peuple, qui prévoyait une hausse de la taxe sur la valeur ajoutée ainsi que des taxes sur certains produits essentiels.

18. Les attentats terroristes de 2015 ont fortement affecté les revenus tirés du tourisme, dont dépendaient beaucoup de Tunisiens. Dans son rapport sur sa visite en Tunisie du 30 janvier au 3 février 2017 (A/HRC/40/52/Add.1), le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a fait part de son inquiétude au sujet de la légalité et de l'extension continuelle des pouvoirs exceptionnels accordés aux forces de l'ordre en vertu du décret n° 78-50 du 26 janvier 1978, réglementant l'état d'urgence.

19. Si le pays a suivi une trajectoire démocratique prometteuse depuis la révolution de 2011, ces acquis sont menacés par le contexte sécuritaire et économique du pays. En effet, suite aux attentats terroristes de 2015, le Gouvernement a proclamé l'état d'urgence le 24 novembre 2015. Celui-ci était toujours en vigueur au moment de la visite. Si la décision du Président de la République de ne pas prolonger l'état d'urgence au-delà du 5 avril, étant donné l'inconstitutionnalité du décret n° 78-50, est compréhensible, le projet de loi en cours de débat au Parlement continue à poser des problèmes par rapport à la Constitution et aux instruments internationaux des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial estime essentiel que les difficultés relatives à la menace terroriste et à la situation économique du pays n'entraînent aucun recul démocratique. En ce sens, il a profité de sa visite pour encourager les différentes parties à continuer de dialoguer, afin de préserver les acquis de la révolution. Malgré les obstacles, une collaboration renforcée de toutes les parties prenantes pourra aider le pays à poursuivre son chemin vers une démocratie participative et inclusive.

² Voir www.banquemondiale.org/fr/country/tunisia/overview.

III. Droit à la liberté de réunion pacifique

A. Cadre juridique

20. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969, garantit le droit de réunion pacifique à son article 21. En outre, l'article 37 de la Constitution garantit également la liberté de réunion et de manifestation pacifiques. Toutefois, ce droit n'a jusqu'à présent pas été réglementé par une loi respectant les instruments internationaux. Par conséquent, le droit à la liberté de réunion pacifique continue à être réglementé par une loi de 1969, adoptée sous le règne du Président Habib Bourguiba. Cette loi n° 69-4 du 24 janvier 1969, réglementant les réunions publiques, cortèges, défilés, manifestations et attroupements limite considérablement le droit à la liberté de réunion pacifique et s'inscrit en contradiction avec la Constitution et les instruments internationaux. Par exemple, son article 12 dispose que les autorités responsables peuvent interdire par arrêté toute manifestation susceptible de troubler la sécurité et l'ordre publics. Néanmoins, ces notions de sécurité et d'ordre publics demeurent très vagues et présentent le risque d'être utilisées de manière abusive.

21. La révision de la loi n° 69-4 est compliquée par le retard de la mise en place de la Cour constitutionnelle, laquelle est nécessaire pour que les citoyens tunisiens puissent intenter des recours d'inconstitutionnalité. Pour l'instant, il n'existe aucun moyen de remise en cause de la constitutionnalité des lois en vigueur, comme cette loi n° 69-4. Seule existe une instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi créée en vertu de la loi organique n° 2014-14 du 18 avril 2014.

22. En outre, l'état d'urgence interdit les grèves et les manifestations jugées menaçantes pour l'ordre public de même que les rassemblements, comme l'énonce le décret 78-50. Certaines organisations non gouvernementales (ONG) ont critiqué les dérives liées à cet état d'urgence prolongé et les menaces qu'il fait peser sur la pleine jouissance du droit à la liberté de réunion pacifique³.

23. Selon le Rapporteur spécial, il est nécessaire de réformer le cadre législatif réglementant les manifestations pour le rendre conforme à la Constitution et aux instruments internationaux. Lors de sa visite, un représentant du Ministère de l'intérieur lui a présenté un projet de loi organique relatif aux manifestations pacifiques qu'il était en train d'élaborer. Toutefois, le Rapporteur spécial est préoccupé par le fait que ce projet de loi organique n'améliore pas le cadre législatif en vigueur. Il contient une interdiction générale des rassemblements (art. 24 et 25), des procédures de notification lourdes (art. 6 et 14) et des contraintes excessives sur le lieu, les horaires et les modalités des manifestations (art. 3, 9, 12, 14, 16, 21, 33 et 35). En outre, le Rapporteur spécial estime que ce projet de loi criminalise les réunions et manifestations publiques spontanées, à cause de l'absence d'exception aux obligations de notification (art. 13 et 22). Les dispositions relatives à l'immunité des forces de l'ordre lors de la dispersion des manifestations (art. 34) et aux sanctions pénales excessives (art. 35, 38, 39, 41, 42 et 45) sont également préoccupantes. Enfin, ce projet de loi ne prévoit pas la possibilité d'un contrôle administratif ou judiciaire, accordant ainsi aux gouverneurs un large pouvoir d'interdiction des réunions et manifestations publiques, sans que les organisateurs d'une manifestation aient la possibilité de contester cette interdiction.

24. Le Rapporteur spécial tient à réaffirmer que toute limitation du droit à la liberté de réunion pacifique doit remplir trois conditions : elle doit d'abord être conforme à la loi en étant articulée dans un langage suffisamment clair et accessible empêchant toute application arbitraire par les autorités. Ensuite, elle doit servir un objectif public légitime, reconnu par les normes internationales, à savoir la sécurité nationale, l'ordre public et la protection des droits et libertés d'autrui. Enfin, elle doit être proportionnée et nécessaire dans une société démocratique. Ces conditions sont reprises dans l'article 49 de la Constitution.

³ Amnesty International, « Nous ne voulons plus avoir peur » : Tunisie. Violations des droits humains sous l'état d'urgence (Londres, 2017).

B. Gestion des rassemblements et usage de la force

25. Les manifestations ayant eu lieu durant la révolution tunisienne ont joué un rôle central dans la fin du régime de Ben Ali. Malgré la répression de certaines de ces manifestations, les Tunisiens ont tenu à exercer ce droit légitime pour mettre fin au régime et amorcer une nouvelle ère démocratique. Cet épisode illustre l'importance du droit à la liberté de réunion pacifique et la nécessité qu'il soit protégé de manière adéquate dans la nouvelle Tunisie. Cette garantie du droit à la liberté de réunion pacifique est d'autant plus indispensable que depuis la révolution, les Tunisiens ont continué à descendre dans la rue pour faire part de leurs revendications et protéger les acquis de cette révolution. Le Rapporteur spécial, tout en se félicitant de cette évolution positive, insiste sur la garantie du droit à la liberté de réunion pacifique comme moyen d'expression démocratique dont disposent tous les individus et membres de groupes et communautés pour faire connaître leurs causes légitimes et défendre leurs intérêts.

26. Dans l'ensemble, le Rapporteur spécial constate une vraie amélioration dans la gestion des manifestations par les forces de l'ordre, depuis 2011. Il lui a été rapporté des cas lors desquels les forces de l'ordre ont contribué effectivement au bon déroulement des manifestations et où régnait un respect mutuel entre les parties prenantes. Par exemple, selon des témoignages, les forces de sécurité ont facilité le déroulement pacifique des manifestations de 2015 à Kebili, contre la présence de compagnies pétrolières.

27. Malgré ces avancées, des débordements survenus lors de certaines manifestations lui ont également été rapportés, démontrant la nécessité de former les forces de l'ordre à la bonne gestion des rassemblements et d'adopter de bonnes pratiques.

28. Par exemple, des débordements ont eu lieu en janvier 2018, date anniversaire de la révolution, lors des dernières manifestations d'ampleur nationale dans une vingtaine de villes. Les Tunisiens et Tunisiennes sont descendus dans la rue afin d'exprimer, pour la plupart de manière pacifique, leur mécontentement quant aux mesures d'austérité qu'imposait la nouvelle loi de finances et au manque de perspectives économiques de manière générale. Le Rapporteur spécial a été informé par des activistes de mouvements sociaux que le nombre d'arrestations durant ces manifestations aurait été approximativement de 1 000. Selon les autorités, ce nombre serait de 778⁴. Ces arrestations ne concerneraient pas seulement des manifestants, mais aussi des passants ou des personnes proches des manifestants, selon certaines sources. Certains témoignages font également état d'arrestations spectaculaires à des fins d'intimidation. Ces manifestations semblent s'être développées de manière spontanée au niveau local, parmi une population de jeunes désavantagés et sans emploi. Le Rapporteur spécial a rencontré certains représentants des mouvements qui ont joué un rôle central lors des manifestations. Ceux-ci ont fait état d'un usage excessif de la force et de manœuvres d'intimidation à l'encontre des manifestants, par les forces de l'ordre.

29. Le Rapporteur spécial constate que ces témoignages portant sur des arrestations arbitraires de manifestants, des raids nocturnes et l'usage de la force sont corroborés par de nombreux rapports d'ONG, comme celui de Human Rights Watch⁵. Les forces de sécurité ont parfois commis des actes violents envers les personnes arrêtées et leur ont dénié le droit d'être assistées par un avocat, selon le même rapport.

30. Alors que les manifestations avaient commencé pacifiquement le 5 janvier 2018, elles ont ensuite tourné à la violence à partir du 8 janvier 2018. Le Rapporteur spécial a eu accès à des photos fournies par le Ministère de l'intérieur et montrant certains manifestants en train de commettre des actes de vandalisme tels que le saccage de commissariats ou des pillages de magasins, et d'infliger des coups et blessures aux forces de sécurité. Ces photos viennent appuyer les rapports d'ONG mentionnés ci-dessus, qui font eux aussi état de ces actes de vandalisme et de pillage. Tout en condamnant ces agissements, le Rapporteur spécial rappelle que les actes violents d'individus isolés ne dispensent pas l'État de son

⁴ Voir <https://unctunis.org.tn/2018/01/14/lonu-exhorte-les-autorites-tunisiennes-a-garantir-le-droit-de-manifester-pacifiquement/>.

⁵ www.hrw.org/fr/news/2018/01/31/tunisie-brutalites-policieres-lors-de-manifestations.

obligation positive de protéger les manifestants pacifiques, en veillant à ce que les forces de sécurité ne recourent à la force qu'en cas d'absolue nécessité et de manière proportionnée⁶. Il est ainsi essentiel que les autorités mettent en place des programmes de formation permettant aux forces de sécurité d'adopter les bonnes pratiques de gestion des rassemblements⁷.

C. Motifs poussant la population à manifester

31. Au cours de ses rencontres avec les différents acteurs à Tunis et dans les gouvernorats du pays, le Rapporteur spécial a pu se faire une idée des préoccupations qui poussent les Tunisiens à manifester. Apporter des solutions appropriées à ces préoccupations constitue aujourd'hui un défi majeur pour le succès de la transition démocratique tunisienne.

Conditions économiques et sociales difficiles

32. Les améliorations relatives au droit à la liberté de réunion pacifique survenues depuis la révolution mettent en lumière les préoccupations du peuple tunisien quant à ses droits économiques, sociaux et culturels. Les manifestations de janvier 2018 reflètent la frustration de nombreux Tunisiens, dont les attentes en matière de développement économique et d'amélioration des conditions de vie n'ont pas été satisfaites.

33. Si le pays a relativement réussi sa transition politique, la situation reste difficile sur le plan économique. Les autorités de transition peinent à redresser la situation économique du pays, d'ailleurs l'une des causes de la révolution de 2011, comme le montre si bien le slogan de la révolution : « emploi, liberté, dignité ». Les classes modestes et moyennes ont des difficultés à joindre les deux bouts à cause du coût de la vie, ce qui alimente les mouvements de contestation contre les autorités de transition. Cette situation pousse aussi de nombreux jeunes à traverser la Méditerranée dans des conditions très dangereuses ou à se tourner vers des mouvements religieux extrémistes qui exploitent leur désarroi pour les enrôler dans des groupes violents.

34. Le Rapporteur spécial estime essentiel que les réformes politiques soient accompagnées de réformes économiques, en vue de répondre aux attentes sociales de la population. La mise en place de programmes destinés à aider les plus démunis, à absorber le chômage des jeunes et à lutter contre les inégalités sociales s'avère nécessaire pour que la Tunisie puisse faire face à l'un des défis majeurs de sa transition démocratique. La mise en œuvre effective du Programme de développement durable à l'horizon 2030 constitue un cadre propice. À cet égard, le Rapporteur spécial est convaincu que la société civile peut jouer un rôle déterminant dans ce domaine, si toutes les garanties en matière de droit à la liberté de réunion pacifique et d'association sont réunies dans le pays⁸.

Transparence dans l'exploitation des ressources naturelles

35. Un environnement permettant un exercice effectif des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association est essentiel pour garantir une exploitation des ressources naturelles équitable, transparente, responsable et profitable aux communautés.

36. Le Rapporteur spécial constate que la gouvernance des ressources naturelles suscite beaucoup de frustrations, en particulier au sein des communautés qui se sentent directement touchées par certaines exploitations non conformes à la législation nationale. Par exemple, le Rapporteur spécial s'est rendu sur les montagnes de Jebel Fadhloun, où la population a manifesté pour empêcher l'exploitation d'une carrière qui aurait eu pour conséquence de détruire ces montagnes. La communauté a fait part au Rapporteur spécial de son souhait de

⁶ Voir Maina Kiai, *10 Principles for the proper management of assemblies: Implementation Checklist*, septembre 2016. Disponible à l'adresse suivante :

www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/10PrinciplesProperManagementAssemblies.pdf.

⁷ Ibid. et A/HRC/31/66.

⁸ Voir A/73/279.

travailler en collaboration avec les autorités pour attirer des investissements, dans le cadre d'un développement de ces montagnes durable et respectueux de l'environnement.

37. Le Rapporteur spécial a aussi rencontré les représentants de l'oasis de Jemna, où la population s'est organisée en coopérative afin d'exploiter les ressources naturelles au profit de la communauté. Cet exemple illustre la volonté des communautés locales de contribuer effectivement au développement durable du pays, notamment en matière de gestion des ressources naturelles. À ce titre, le Rapporteur spécial réitère que la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association jouent un rôle de premier plan dans la création d'espaces et de possibilités de participation véritable et effective de la société civile aux processus de prise de décisions dans tout l'éventail des activités d'exploitation des ressources naturelles⁹.

38. Pour remédier à cette situation, le Rapporteur spécial estime que l'une des premières mesures à prendre par le Gouvernement consiste à mener de véritables consultations afin que ces projets soient conformes aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

39. Le Rapporteur spécial est fermement convaincu que les manifestations liées à l'exploitation des ressources naturelles doivent être considérées comme un appel à plus de transparence et de responsabilité de la part des autorités, et non comme une tentative des communautés de saboter la croissance économique du pays ou de menacer sa sécurité. Il est important que le Gouvernement veille à ce que les communautés soient véritablement consultées sur l'impact social et environnemental de l'exploitation ainsi que sur ses avantages pour la population.

Corruption

40. La corruption était l'une des raisons qui ont provoqué les manifestations de décembre 2010, lesquelles ont débouché sur la révolution tunisienne. Suite au départ du Président Ben Ali, le Gouvernement provisoire a mis en place la Commission nationale d'investigation sur les affaires de corruption et de malversation¹⁰. Le Gouvernement a également lancé un programme de lutte contre la corruption incluant l'adoption de lois importantes, que ce soit en matière d'accès à l'information ou de protection des lanceurs d'alerte. La loi sur la déclaration de patrimoine adoptée en août 2018 était également nécessaire pour rétablir la confiance en la classe politique. Selon le Rapporteur spécial, il reste toutefois à voir comment ces lois seront appliquées.

41. Le Rapporteur spécial a rencontré les responsables de l'Instance nationale de lutte contre la corruption pour discuter des défis rencontrés et des progrès réalisés par celle-ci. Au vu des difficultés qu'elle rencontre à remplir son mandat, le Rapporteur spécial invite le Gouvernement à mettre à la disposition de l'Instance les moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission, y compris un soutien politique fort.

42. De manière générale, malgré les mesures prises, la vision qu'ont les Tunisiens et Tunisiennes de l'état de la corruption dans leur pays ne s'est que très faiblement améliorée depuis 2011. En effet, l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International classe en 2017 la Tunisie à la 74^e place sur 180 pays, alors que le pays se trouvait à la 73^e place en 2011¹¹.

Lutte contre l'impunité et processus de justice transitionnelle

43. Un processus de justice transitionnelle visant à faire la lumière sur les violations du passé et à éviter leur répétition a été engagé par la mise en place de l'Instance vérité et dignité en décembre 2013. Le mandat de cette dernière consiste à démanteler le système autoritaire et à faciliter la transition vers un État de droit en révélant la vérité sur les

⁹ A/HRC/29/25, par. 10.

¹⁰ Youssef Meddeb, « Victoire de la corruption ? Les Tunisiens insatisfaits des efforts anti-corruption du gouvernement », Afrobaromètre, dépêche n° 247, 29 octobre 2018.

¹¹ Voir www.transparency.org/country/TUN.

violations du passé, en déterminant la responsabilité de l'État dans ces violations, en demandant aux responsables de ces violations de rendre compte de leurs actes, en rétablissant les victimes dans leur droits et dignité, en préservant enfin la mémoire et en facilitant la réconciliation nationale¹². La volonté des autorités de transition de faire la lumière sur le passé et de garantir la non-répétition est à saluer.

44. L'Instance vérité et dignité a soumis son rapport au Chef du Gouvernement le 19 avril 2019 et l'a rendu public sur son site Internet.

45. Le Rapporteur spécial a été informé que l'adoption de la loi relative à la réconciliation administrative, amnistiant des fonctionnaires accusés de corruption sous le régime de Ben Ali, avait été à l'origine du mouvement social Manich Msameh (« je ne pardonne pas ») comme elle avait été le motif de plusieurs manifestations populaires à travers le pays. Les manifestants craignaient en effet les répercussions que pourrait avoir cette loi sur la justice transitionnelle, en matière de redevabilité et de garantie de non-répétition.

46. Le Rapporteur spécial estime que les conditions politiques et administratives difficiles dans lesquelles l'Instance vérité et dignité a mené son travail risquent d'avoir une incidence sur l'atteinte des objectifs du processus de justice transitionnelle, à savoir la lutte contre l'impunité, les garanties de non-répétition et l'octroi de réparations aux victimes.

IV. Droit à la liberté d'association

47. Indicateur du degré de liberté politique, le champ associatif est un espace essentiel d'expression des revendications, de socialisation ainsi que de renforcement de la démocratie. Les associations exercent tout autant une fonction de surveillance qu'un rôle complémentaire à celui du Gouvernement dans ses efforts entrepris pour le renforcement de la démocratie.

A. Cadre juridique

48. La Constitution garantit la liberté d'association en ses articles 35 et 49. En effet, l'article 35 consacre la liberté de constituer des partis politiques, des syndicats et des associations. L'article 49 stipule quant à lui que les limites aux droits et libertés garantis par la Constitution ne peuvent porter atteinte à l'essence de ces droits et doivent être proportionnées et nécessaires dans une société démocratique. Il ajoute qu'aucun amendement ne peut remettre en question les acquis en matière de droits de l'homme et de libertés garantis dans la Constitution.

49. Le décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations, consacre un régime de déclaration (notification) qui instaure un processus simple de création d'association. L'association est ainsi considérée comme juridiquement existante dès la réception par les autorités compétentes de ses documents constitutifs. Ce régime s'oppose à celui de l'autorisation, dans lequel l'association n'existe qu'après autorisation expresse des autorités compétentes. Ce décret-loi a été élaboré juste après la révolution par la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique. Il fait partie des décrets-lois que la Haute Instance a conçus pour organiser la vie associative du pays en phase de transition.

50. Le décret-loi n° 2011-88 consacre un régime conforme aux normes internationales relatives à la liberté d'association et est considéré comme l'un des cadres juridiques les plus progressistes de la sous-région en la matière. Il rompt avec la législation répressive antérieure, qui incriminait le fait de participer aux activités d'associations non autorisées officiellement. L'une des avancées de ce décret-loi tient également au fait que seuls les tribunaux sont habilités à décider de la suspension ou de la dissolution d'une association.

51. Il faut ajouter à ce cadre juridique le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969, et la Charte africaine des droits de

¹² www.ivd.tn/livd/mandat-de-livd/?lang=fr.

l'homme et des peuples, ratifiée par le pays en 1983. Le Pacte et la Charte garantissent la liberté d'association dans leur article 22 et 10, respectivement.

B. Crainte d'un retour en arrière

52. Malgré ce cadre juridique progressiste salué par la communauté internationale, les tentatives d'amendement du décret-loi n° 2011-88 ont constitué l'une des préoccupations principales du Rapporteur spécial lors de sa visite.

53. En effet, la majorité des représentants d'organisations de la société civile qui se sont entretenus avec lui ont exprimé leur crainte de voir le décret-loi révisé pour restreindre la liberté d'association. À ce titre, il convient de rappeler l'une des dispositions de l'article 49 de la Constitution : « Aucune révision ne peut porter atteinte aux acquis en matière de droits de l'homme et de libertés garantis par la présente Constitution ». Considérant que l'article 35 de la Constitution garantit le droit de constituer des associations, toute réforme potentielle du décret-loi n° 2011-88 devrait se conformer à la pleine reconnaissance de ce droit. Le Rapporteur spécial considère que ce texte est un acquis de la révolution tunisienne, et que son intégrité et son essence nécessitent d'être préservées même en cas d'adoption d'une nouvelle loi.

54. Les manquements observés en Tunisie en matière de droit d'association ne sont pour la plupart pas liés à des lacunes du décret-loi n° 2011-88, mais à des pratiques, notamment administratives, contraires à sa bonne mise en œuvre. Certaines réformes législatives menacent également la protection accordée au droit à la liberté d'association.

55. En cas de révision du décret-loi n° 2011-88, le Rapporteur spécial se tient à la disposition du Gouvernement tunisien pour lui fournir son expertise. Si une telle réforme devait se concrétiser, il souhaite qu'elle soit l'occasion d'un rapprochement entre la société civile et le Gouvernement dans la promotion du droit à la liberté d'association. Cette réforme devrait renforcer les garanties du droit d'association et non les limiter.

C. Pratiques limitant le droit à la liberté d'association

56. L'adoption du décret-loi n° 2011-88 a contribué à l'essor de la société civile tunisienne et constitue aujourd'hui un patrimoine de la révolution. Ainsi, il y a eu une importante augmentation du nombre d'associations, qui est passé de 9 000 en 2011 à plus de 21 500 aujourd'hui, selon le registre national des associations du Centre d'information, de formation, d'études et de documentation sur les associations. Il convient notamment de mentionner la création de nombreuses organisations œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, lesquelles étaient quasi inexistantes avant la révolution.

57. Selon les autorités, la forte augmentation du nombre d'associations présente quelques défis, notamment en matière de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent. En effet, le Rapporteur spécial a été informé que certaines associations avaient été créées à des fins frauduleuses de soutien au terrorisme et que l'argent versé à ces associations avait été utilisé pour le financement d'activités terroristes. Toutefois, il tient à rappeler que, selon l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le droit à la liberté d'association ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui.

58. Selon le Rapporteur spécial, le principal défi est celui de la mise en œuvre effective du décret-loi n° 2011-88 par une administration dotée de meilleures ressources permettant d'appliquer pleinement la teneur de la loi. Cette administration devrait aussi pouvoir faire face à l'augmentation du nombre d'associations, indicateur de la vivacité de toute démocratie. Néanmoins, la Direction générale des associations et des partis dispose actuellement de moyens réduits et est centralisée à Tunis.

59. Des représentants d'associations ont informé le Rapporteur spécial de certaines pratiques de la Direction générale des associations et des partis limitant de facto la

jouissance du droit d'association. Par exemple, étant donné qu'elle est basée à Tunis et que ses horaires d'ouverture sont très limités, il est difficile pour les associations situées en dehors de Tunis d'effectuer le suivi nécessaire, lorsque leur demande d'enregistrement n'aboutit pas.

60. En outre, en ce qui concerne l'enregistrement des associations, le Rapporteur spécial a pris connaissance de retards préjudiciables aux étapes de la réception de l'accusé de réception, de l'octroi du récépissé postal et de la publication au *Journal officiel*. Des allégations d'obstruction à la constitution de certaines associations, en particulier celles qui aspirent à un mandat impliquant des actions telles que l'observation ou la surveillance du respect des droits de l'homme, le préoccupent.

61. Le Rapporteur spécial a notamment constaté des entraves dans la procédure d'enregistrement de l'ONG Shams, qui soutient les minorités sexuelles en Tunisie. Bien qu'elle ait respecté toutes les procédures légales requises et reçu l'accusé de réception nécessaire à la publication de l'annonce de création de l'association dans le *Journal officiel*, l'Imprimerie officielle de la République tunisienne a refusé de l'y publier. En outre, en février 2016, le tribunal de première instance a reconnu la légalité de Shams en réponse à une plainte déposée par le Secrétaire général du Gouvernement, selon laquelle Shams violait la loi encadrant les associations. Le Gouvernement a fait appel de ce jugement le 20 février 2019. Le Rapporteur spécial a fait part de ses préoccupations au sujet des problèmes d'enregistrement de Shams dans deux communications adressées au Gouvernement tunisien¹³.

62. Sans leur enregistrement en bonne et due forme, y compris la publication au *Journal officiel*, les associations sont limitées dans leurs activités. L'absence de personnalité juridique les empêche d'effectuer certaines démarches administratives, comme l'ouverture d'un compte bancaire.

63. Ce type de problème a généré une crise de confiance entre gouvernants et gouvernés, qui fait craindre à ces derniers que les réformes de loi entraînent de nouvelles restrictions. Les inquiétudes de la société civile en matière de remise en cause des acquis sont également liées à des réformes en cours de décrets-lois jugées restrictives, en l'occurrence les projets de réforme des décrets-lois n°2011-87 du 24 septembre 2011, portant organisation des partis politiques, n° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle, et n° 2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition.

64. Cependant, le Rapporteur spécial note que la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information, constitue un excellent exemple de réforme législative post-révolutionnaire en Tunisie. Grâce à cette loi, la Tunisie se trouve parmi les 100 pays ayant mis en place des régimes juridiques d'accès à l'information. En outre, la loi tunisienne figure en la matière parmi les plus solides au monde.

D. Réformes limitant le droit à la liberté d'association

65. La visite du Rapporteur spécial a coïncidé avec un débat important relatif à l'adoption par le Parlement de la loi n° 2018-52 du 29 octobre 2018 sur le registre national des entreprises. Cette loi vise principalement à combattre le blanchiment d'argent. Toutefois, l'intégration des associations comme entités au sein de ce registre suscite des interrogations et des craintes quant à son utilisation dans une optique de restriction de l'espace de la société civile, d'autant plus que cette loi a été adoptée de manière hâtive et sans consultation des milieux associatifs.

66. Au moment de la visite, le projet de loi était discuté par l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi après le dépôt d'un recours par des parlementaires. Bien que le Rapporteur spécial salue les discussions qui ont eu lieu dans ce

¹³ AL TUN 2/2019 et AL TUN 4/2018.

cadre, il note qu'elles ont porté sur l'article 10 relatif à la protection des données personnelles et non sur l'article 7, qui prévoit l'inscription obligatoire des associations et des réseaux d'associations à ce registre. Depuis lors, la loi n° 2018-52 a été adoptée et promulguée, après que les modifications nécessaires ont été apportées à l'article 10 sur les données personnelles.

67. Selon le Rapporteur spécial, l'intégration des associations dans cette nouvelle loi est regrettable, car son application crée un environnement défavorable à la vie associative en Tunisie, en imposant un nouveau régime d'enregistrement très lourd, surtout pour les petites associations qui seront dans l'incapacité de satisfaire aux exigences financières et matérielles de l'enregistrement. En effet, lors de ses entretiens avec des représentants d'associations basées notamment à Kairouan, à Kebili, à Médenine et à Jemna, le Rapporteur spécial a pu évaluer l'effet négatif que l'inscription de ces associations dans le registre national des entreprises serait susceptible d'avoir sur leur survie. Ces associations n'étaient pas forcément informées de cette réforme, et le Rapporteur spécial a par ailleurs constaté, par exemple, que la plupart ne disposaient pas de ressources formées en tenue de comptabilité et en production de rapports financiers. Par conséquent, les pénalités prévues au chapitre VII de la loi n° 2018-52, en cas de manquement à la fourniture des informations nécessaires à la procédure d'enregistrement, sont excessives et mettent en péril la capacité des petites organisations à poursuivre leurs activités.

68. De plus, les sanctions imposées par ce nouveau régime pour omission ou négligence de s'enregistrer sont disproportionnées, compte tenu de la nature humanitaire et non lucrative des associations. En effet, les articles 57 et 58 de la loi n° 2018-52 prévoient de lourdes amendes et jusqu'à un an de prison, en cas de retard dans l'enregistrement ou d'enregistrement lacunaire.

69. Concrètement, la loi n° 2018-52 crée un nouveau journal parallèle au *Journal officiel*, dans lequel les entités concernées sont obligées de publier leurs activités. La société civile tunisienne reconnaît la nécessité d'un registre répertoriant les associations, afin que le Gouvernement puisse mener à bien sa tâche de surveillance dans un contexte d'augmentation du nombre de ces associations. Toutefois, celles-ci doivent être incluses dans un registre adapté à leur statut, et non dans un registre pensé à l'origine pour les entreprises.

70. La loi n° 2018-52 s'inscrit en contradiction avec les garanties du droit à la liberté d'association émises par le décret-loi n° 2011-88. Le Rapporteur spécial note également que son adoption s'inscrit dans une tendance préoccupante de restriction de l'espace civique. Selon les informations reçues pendant la visite, entre 2014 et 2017, le Gouvernement a suspendu 157 associations, en a dissoutes 198 et en a référées 947 à la justice¹⁴.

71. Le Rapporteur spécial souligne également l'importance de former les représentants des associations aux devoirs inhérents à ces entités publiques. Ceux-ci sont énoncés au chapitre VII du décret-loi n° 2011-88 et incluent notamment la tenue d'une comptabilité. À ses yeux, il faut privilégier la formation et la sensibilisation des associations aux exigences du décret-loi n° 2011-88, plutôt qu'aux mesures restrictives et punitives instaurées par la loi n° 2018-52.

72. Le Rapporteur spécial est conscient que le décret-loi n° 2011-88, comme toute loi, a ses limites et ses avantages. Il est l'expression d'un peuple qui cherche à rompre avec un passé où l'exercice de ses droits était réprimé. Selon lui, le contournement des lacunes de ce décret-loi par l'inclusion des associations dans la loi n° 2018-52 relative au registre national des entreprises ne constitue pas une solution à même d'assurer la pleine jouissance du droit à la liberté d'association, surtout pour les plus petites associations. Quant à une potentielle réforme du décret-loi n° 2011-88, le Rapporteur spécial rappelle qu'il est essentiel qu'elle soit le fruit d'une consultation avec la société civile. En effet, afin d'apaiser les craintes, il est primordial que cette dernière puisse jouer un rôle actif dans une telle réforme. Les

¹⁴ Dokhi Fassihian, « Democratic Backsliding in Tunisia: The Case for Renewed International Attention », Freedom House, policy brief, septembre 2018.

procédures de consultation doivent avoir une visée véritablement inclusive et consensuelle, et non servir de vitrine à une démocratie limitée.

E. Accès au financement des associations

73. Dès lors qu'une association est dûment enregistrée, c'est-à-dire qu'elle a reçu le récépissé et que son annonce a été publiée dans le *Journal officiel*, elle est habilitée à collecter des fonds pour ses activités. Selon l'article 34 du décret-loi n° 2011-88, les ressources d'une association proviennent des cotisations de ses membres, des aides publiques, des dons, donations et legs d'origine nationale ou étrangère, et des recettes résultant de ses biens, activités et projets.

74. Le financement public des associations est un moyen pour l'État de stimuler la vie associative et de promouvoir l'intérêt public. Les critères essentiels à l'obtention du financement public sont détaillés dans les articles 3 et 4 du décret-loi n° 2011-88. L'accès aux aides publiques est régi par le décret-loi n° 2013-5183 du 18 novembre 2013, fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations.

75. Malgré ces critères prévus par le décret-loi n° 2013-5183, le financement public demeure problématique. Dans les faits, celui-ci est très restrictif et peu d'associations peuvent y accéder, car il implique des procédures complexes auxquelles la plupart des associations ne sont pas en mesure de se conformer. De fait, la majorité du financement public semble être destinée aux amicales des fonctionnaires et aux associations créées par ces fonctionnaires, qui sont donc des associations liées à l'État. Cette situation entraîne une forme de sous-traitance des services de l'État à des associations qui en sont dépendantes pour leur financement, alors que les plus petites associations, en particulier celles qui ne sont pas basées à Tunis, se retrouvent exclues de ce financement. Le financement public consacré au soutien des associations n'est donc pas à la hauteur de l'évolution du monde associatif depuis 2011.

F. Lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux, et impact sur l'environnement de travail des associations

76. Suite aux attentats terroristes de 2015, un important débat sur le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux a eu lieu dans le pays. En outre, en novembre 2017, le Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, un organisme intergouvernemental de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, a classé la Tunisie dans la catégorie des pays à haut risque. Puis, en février 2018, le Parlement européen a inscrit la Tunisie sur la liste des pays défaillants en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme¹⁵. Au cours des différents entretiens, l'attention du Rapporteur spécial a été attirée sur le risque que certaines associations soient utilisées à des fins de financement du terrorisme. Ce risque est avancé comme l'une des raisons expliquant la réforme du décret-loi n° 2011-88 et l'adoption de la loi n° 2018-52. Cette dernière vise notamment à assurer la transparence du financement des associations, mais leur confère aussi la responsabilité de déclarer officiellement leur existence.

77. Le Rapporteur spécial estime que le décret-loi n° 2011-88 contient déjà des dispositions dont la mise en œuvre pourrait permettre de minimiser ce risque. Ce décret stipule dans son article 35 que les associations peuvent accepter les financements étrangers à condition qu'ils n'émanent pas d'États n'ayant pas de relations diplomatiques avec la Tunisie ou d'organisations défendant les intérêts et les politiques de ces États. À cette disposition, il faut ajouter l'obligation faite à toute association de publier dans les médias et sur son site Internet, dans un délai d'un mois, la source, la valeur et l'objet de tout

¹⁵ www.jeuneafrique.com/528093/economie/blanchiment-dargent-et-financement-du-terrorisme-nouvelle-epée-de-damocles-au-dessus-de-la-tête-de-la-tunisie/.

financement reçu de l'étranger. Une lettre recommandée avec accusé de réception doit aussi être adressée au Secrétaire général du Gouvernement dans le même délai, l'informant de ce financement¹⁶. De plus, le décret-loi n° 2011-88 impose à toute association dont les ressources annuelles dépassent 100 000 dinars (environ 32 700 dollars des États-Unis) de recourir aux services d'un auditeur.

78. Toutefois, le décret-loi n° 2011-88 ne prévoit aucun mécanisme administratif pour aider les associations à se conformer aux exigences légales relatives à la comptabilité et à la publication d'information dans une optique de transparence de leur financement. L'absence d'un tel mécanisme a créé les conditions pour que certaines associations ne se conforment pas aux exigences de transparence.

79. Compte tenu des difficultés d'accès au financement public, le financement étranger constitue en la matière l'une des sources les plus importantes pour les associations. En effet, les cotisations des membres ne suffisent généralement pas à couvrir les activités des associations. Cette situation a amené certains acteurs tels que le Gouvernement et le Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord à aborder la question des risques que ce financement étranger peut comporter en matière de transparence, de financement du terrorisme, de blanchiment d'argent et même d'atteinte à la souveraineté nationale.

80. En novembre 2017, le Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord a inclus la Tunisie dans la liste des pays à haut risque en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, en raison des carences de son système bancaire lorsqu'il s'agit de retracer l'origine des fonds¹⁷. Selon le Gouvernement, la loi n° 2018-52 vise à répondre aux exigences du Groupe d'action financière dans ses normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, notamment à la recommandation 8 relative aux organismes à but non lucratif¹⁸.

81. Bien que le Rapporteur spécial reconnaisse la nécessité de lutter contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, il doute que la loi n° 2018-52 constitue la meilleure solution pour ce faire. Comme mentionné précédemment, elle crée de fait un nouveau régime parallèle à celui du décret-loi n° 2011-88, mélangeant associations à but non lucratif et entreprises. Un tel traitement indifférencié des associations et des entreprises risque de porter atteinte à la liberté d'association. Selon le Rapporteur spécial, l'essence des normes du Groupe d'action financière relatives au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme n'est pas d'affaiblir le droit à la liberté d'association. Le rôle de ce groupe est de renforcer la démocratie, et non de la fragiliser. Par conséquent, il convient de ne pas transformer les exigences du Groupe d'action financière en un motif de limitation du droit à la liberté d'association.

82. De plus, la loi tunisienne prévoit déjà des mécanismes de lutte contre le financement du terrorisme. Par exemple, l'article 4 du décret-loi n° 2011-88 interdit l'incitation à la violence, la haine, l'intolérance, et la discrimination fondée sur la religion, le sexe ou la région ainsi que l'exercice d'activités commerciales en vue de distribuer des fonds au profit des membres d'une association, dans leur intérêt personnel, ou encore l'utilisation d'une association dans un but d'évasion fiscale. Les chapitres 6 et 7 de ce même décret-loi fournissent des garanties sur le financement des associations, et la Banque centrale de Tunisie est chargée de la surveillance de ces flux financiers. En outre, le chapitre 3 de la loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent, prévoit également des mesures contre le blanchiment d'argent. À ce titre, la loi n° 2018-52 ne fournit pas de garantie additionnelle et est donc redondante.

¹⁶ Hafida Chekir, « L'importance et les acquis du décret-loi 88 : émancipation de la liberté de constituer des associations », PCPA Soyons Actifs/Actives (s.d.).

¹⁷ Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, « 2nd Enhanced Follow-Up Report for the Republic of Tunisia: Re-rating TC Request », 6 décembre 2017.

¹⁸ Groupe d'action financière, « Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération – Les recommandations du GAFI », mise à jour d'octobre 2016, GAFI, Paris, France.

83. Selon les autorités de la Banque centrale de Tunisie ainsi que le directeur de la Commission tunisienne des analyses financières, le travail de fond et les progrès accomplis par cette dernière dans le cadre de l'évaluation nationale des risques dans le secteur des associations, ainsi que les outils en vigueur dont elle dispose, permettent de trouver des solutions favorables à la diminution des risques en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. En effet, la Commission est le centre national chargé de la réception des déclarations de soupçon, de leur analyse et de la transmission au Procureur de la République des déclarations dont l'analyse a confirmé le soupçon. Elle coopère avec les autorités nationales de supervision et de régulation, notamment pour la mise en place des politiques et programmes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ainsi, un nouveau registre incluant les associations n'est pas nécessaire ; selon le Rapporteur spécial, il faut privilégier l'application cohérente du décret-loi n° 2011-88, la collaboration étroite avec l'administration et un système de renseignement financier solide, pour empêcher tout financement illicite.

84. Le Rapporteur spécial a été informé d'activités répréhensibles perpétrées par certaines associations, liées notamment à leur possible usage pour le blanchiment d'argent ou le non-respect des obligations comptables. Selon les informations reçues, il pourrait s'avérer que dans certains cas, des associations aient effectivement des liens avec des organisations terroristes ou servent de couverture pour leurs activités. Par ailleurs, certaines associations seraient dépendantes des partis politiques et bénéficieraient d'un budget considérable dans leur activité de lobbysme politique. Il existerait une utilisation des associations par les militants politiques pour promouvoir l'arrivée de leurs élus au pouvoir et engranger des voix. Cette pratique contreviendrait à l'article 4 du décret-loi n° 2011-88, selon lequel les associations ont l'interdiction de collecter des fonds en vue de soutenir des partis politiques ou des candidats indépendants à des élections nationales, régionales, locales ou de leur procurer une aide matérielle.

85. S'ils existent, ces abus ne doivent pas pour autant être utilisés afin de limiter le droit à la liberté d'association. Selon le Rapporteur spécial, le cadre juridique et les mécanismes actuels sont suffisants pour réglementer les activités des associations. Les enjeux sont leur mise en œuvre effective, au moyen notamment de l'augmentation des ressources allouées aux institutions chargées de cette surveillance, ainsi que la formation des associations à leurs devoirs en tant qu'entités publiques.

86. Le Rapporteur spécial tient à préciser que le pourcentage des associations à risque de financement du terrorisme ou de blanchiment d'argent est très minime, par rapport à celles qui servent une cause noble. Le durcissement de l'environnement de travail de ces associations a une incidence négative sur leur image et dessert toute la contribution qu'elles apportent au pays en matière d'apaisement social, de lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales ainsi que de protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit.

V. Importance de la garantie de jouissance du droit à la liberté de réunion pacifique et d'association dans une transition démocratique

87. Les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association sont étroitement liés et se renforcent mutuellement, étant donné que pour organiser une réunion pacifique, une forme d'organisation, de facto ou *de jure*, est souvent requise. Ces deux libertés publiques sont essentielles dans une société démocratique.

88. À cet égard, il est important de rappeler la résolution 15/21 du Conseil des droits de l'homme, qui reconnaît que le droit de réunion et d'association pacifiques est une composante essentielle de la démocratie qui offre des possibilités inestimables, entre autres celles d'exprimer des opinions politiques, de s'adonner à des activités littéraires et artistiques et à d'autres occupations culturelles, économiques et sociales, de pratiquer sa religion ou sa croyance, de former des syndicats et des coopératives ou d'y adhérer, et de choisir pour représenter ses intérêts des dirigeants qui ont à rendre des comptes.

89. Le Rapporteur spécial est fermement convaincu que des transitions démocratiques pacifiques peuvent être réalisées dans les pays où il existe une société civile forte qui contribue à créer une culture des droits de l'homme, à faire accepter les opinions divergentes et à instaurer de véritables institutions démocratiques qui tiennent compte des aspirations du peuple.

90. L'exemple de la Tunisie prouve que des transitions non violentes sont possibles et qu'un large éventail d'acteurs de la société civile, à travers le pays, ont joué un rôle fondamental dans le maintien du caractère pacifique des manifestations, la cohésion sociale et la sensibilisation des citoyens au respect des valeurs démocratiques.

91. D'ailleurs, le prix Nobel de la paix décerné en 2015 à la société civile tunisienne, par l'intermédiaire du Quartet du dialogue national, est l'illustration de ce rôle capital joué par la société civile dans la transition démocratique pacifique du pays. Ses diverses initiatives ont permis au pays d'éviter de basculer dans un conflit armé ou dans un régime répressif, comme c'est le cas d'autres pays de la région.

92. Pour le Rapporteur spécial, une société civile indépendante et active joue un rôle d'éveil et de sentinelle pour empêcher que la transition se détourne de ses objectifs et faire en sorte que les aspirations des citoyens demeurent au centre de l'action des gouvernants. Elle constitue une force et un rempart contre les adeptes du retour en arrière, qui pourraient profiter des difficultés de la transition pour remettre en cause les aspirations démocratiques des citoyens. La société civile tunisienne joue bien ce rôle depuis le début de la révolution, comme en témoigne sa mobilisation contre des tentatives de réforme qui pourraient remettre en cause les acquis de la révolution. Affaiblir cette société civile par l'intermédiaire de restrictions reviendrait donc à mettre en danger le processus démocratique.

VI. Conclusions et recommandations

93. La Tunisie se trouve actuellement à un tournant de sa transition démocratique. Après des progrès significatifs marqués en 2014 par l'adoption de sa nouvelle constitution et la tenue d'élections législatives, présidentielle et municipales, le pays peine à achever cette transition pour s'ancrer définitivement dans la démocratie et l'état de droit. Ce constat fait craindre à une partie de l'opinion un retour en arrière.

94. Le Rapporteur spécial a pu constater l'évolution du monde associatif tunisien et l'augmentation importante du nombre d'associations depuis la révolution, mais aussi l'insuffisance en ressources humaines de la Direction générale des associations et des partis pour fournir des services à la hauteur de cette augmentation. Les associations ont des droits, mais elles ont aussi des devoirs envers l'État. L'acquittement de ces devoirs est nécessaire au renforcement de la démocratie. Toutefois, les manquements de certaines associations à leurs devoirs ne justifient pas une restriction de l'espace civique pour l'ensemble du tissu associatif. En effet, dans le contexte d'équilibre précaire que connaît actuellement la Tunisie, la pleine jouissance du droit à la liberté de réunion pacifique et d'association est essentielle pour assurer le succès de l'héritage de la révolution ainsi que pour maintenir la confiance des gouvernés envers les gouvernants.

95. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il est nécessaire, pour préserver la démocratie et l'état de droit, de lutter contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent. Néanmoins, cette lutte ne doit pas affaiblir la pleine jouissance du droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, pilier de la démocratie et de l'état de droit.

96. Les manifestations telles que celles de janvier 2018, suite à l'adoption de la loi de finances, montrent à quel point un dialogue national sur les défis économiques et sociaux qu'affronte le pays est nécessaire. Ce dialogue national est essentiel afin d'assurer la confiance du peuple tunisien en son gouvernement. Cette confiance est aussi nécessaire pour mener les réformes législatives à la lumière de la Constitution de 2014. Sans la pleine jouissance du droit à la liberté de réunion pacifique et

d'association, ce dialogue national ne donnera pas les résultats escomptés, car ce droit permet la pleine expression des préoccupations du peuple.

97. Le retard dans la mise en place des institutions prévues par la Constitution de 2014, telles que la Cour constitutionnelle et la Cour des comptes, menace également les acquis de la révolution. En effet, ces institutions sont essentielles à la protection des droits de l'homme – y compris le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association –, de la démocratie et de l'état de droit.

98. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial souhaite formuler les recommandations suivantes dans un esprit de dialogue constructif.

A. À l'endroit du Gouvernement

99. Mettre en place de toute urgence les institutions prévues par la Constitution de 2014, en particulier la Cour constitutionnelle, afin de permettre aux citoyens de formuler leurs recours d'inconstitutionnalité des lois existantes et de celles qui seront adoptées durant cette période critique de la transition démocratique.

100. Veiller à ce que la nouvelle loi réglementant l'état d'urgence soit conforme aux dispositions pertinentes de la Constitution et des instruments internationaux, en matière de restriction des droits et libertés sous l'état d'urgence ou les situations d'exception.

101. Mettre en œuvre les recommandations du rapport de la Commission des libertés individuelles et de l'égalité. Plus spécifiquement, mettre en place un processus de discussion parlementaire participatif, inclusif et ouvert au public, notamment en ce qui concerne le projet de loi n° 2018-90 complétant le Code du statut personnel et le projet de loi n° 2018-71 sur le Code des droits et libertés individuelles.

En matière de droit à la liberté de réunion pacifique

102. Former les agents chargés du maintien de l'ordre aux bonnes pratiques de gestion des manifestations, dans le respect des instruments internationaux en la matière. La culture de gestion des manifestations par les forces de l'ordre doit évoluer pour répondre aux nouvelles exigences de l'ère post-révolutionnaire. Ce changement est d'autant plus nécessaire dans le contexte des élections de 2019. Pour ce faire, le Rapporteur spécial encourage le Gouvernement à se conformer aux recommandations du Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements¹⁹ ainsi qu'aux 10 principes émanant de ce rapport²⁰.

103. Doter la police du matériel approprié pour la gestion des manifestations. À cet égard, le Rapporteur spécial encourage le Gouvernement à se conformer aux Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois.

104. Veiller à ce que toutes les allégations de recours excessif à la force à l'encontre de manifestants par les forces de sécurité fassent rapidement l'objet d'une enquête approfondie et indépendante, que les auteurs présumés soient poursuivis et sanctionnés, et que les victimes soient indemnisées de manière appropriée.

105. Amender la loi n° 69-4 réglementant les réunions publiques, cortèges, défilés, manifestations et attroupements, afin qu'elle soit conforme à la Constitution et aux instruments internationaux.

¹⁹ A/HRC/31/66.

²⁰ Maina Kiai, *10 Principles for the proper management of assemblies: Implementation Checklist*, septembre 2016. Disponible à l'adresse suivante : www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/10PrinciplesProperManagementAssemblies.pdf.

106. Instaurer un dialogue franc et permanent avec les représentants de la société civile et des mouvements sociaux, afin de relever les défis liés à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, l'une des causes principales des manifestations.

En matière de droit à la liberté d'association

107. Faire en sorte que toute réforme légale considère le décret-loi n° 2011-88 comme le seuil minimal en matière de réglementation de la liberté d'association.

108. Prendre des mesures législatives pour que les associations soient retirées du champ d'application de la loi n° 2018-52 relative au registre national des entreprises.

109. Amender les articles sanctionnant solennellement les associations dans les révisions de la loi organique n° 2015-26 relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent.

110. Fournir des ressources additionnelles au Centre d'information, de formation, d'études et de documentation sur les associations afin qu'il puisse continuer à offrir aux associations des formations sur les dispositions du décret-loi n° 2011-88 relatives notamment à la transparence, à l'indépendance et à la reddition de comptes.

111. Assurer la mise en place effective de la décentralisation du pouvoir consacrée au chapitre VII de la Constitution. Cette réforme constitue l'occasion d'ouvrir des bureaux de la Direction générale des associations et des partis dans les régions, afin d'en faciliter l'accès aux associations qui ne sont pas basées à Tunis.

112. Doter la Direction générale des associations et des partis des ressources humaines et financières nécessaires, afin de répondre à l'augmentation du nombre d'enregistrements et de pouvoir effectuer un travail de contrôle.

113. Créer un environnement légal et institutionnel permettant à la société civile de contribuer effectivement à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030²¹, afin d'apporter des solutions aux revendications légitimes du peuple tunisien en matière de développement économique et d'égalité sociale. Pour ce faire, il est nécessaire d'amender toute loi restrictive empêchant les ONG d'accomplir leurs actions légitimes, y compris : a) la surveillance de l'action gouvernementale ; b) la lutte contre la corruption, l'impunité, la discrimination et les inégalités sociales ; et c) l'exigence de transparence dans la gestion publique.

114. Assurer la pleine jouissance du droit à la liberté de réunion pacifique et d'association lors des élections de 2019. À cette fin, le Rapporteur spécial encourage le Gouvernement à se conformer aux recommandations du rapport de son prédécesseur relatif à l'exercice de ces droits dans le contexte d'élections²².

115. Encourager, au moyen de mesures appropriées, la diversité des centrales syndicales pour assurer une meilleure protection des droits des travailleurs tunisiens.

116. Prendre des mesures pour empêcher toute discrimination dans l'enregistrement et le fonctionnement des ONG, en particulier celles qui œuvrent en faveur des minorités religieuses et sexuelles.

117. Prendre des mesures législatives et administratives visant à protéger les défenseurs et défenseuses des droits de l'homme, en particulier ceux et celles qui travaillent sur des questions sensibles telles que les droits des minorités religieuses, l'orientation sexuelle et l'identité de genre, la gestion des ressources naturelles et la corruption.

²¹ Voir A/73/279.

²² Voir A/68/299.

B. À l'endroit de la société civile

- 118. Poursuivre son rôle d'éveil et de sentinelle durant cette transition démocratique, en tirant la sonnette d'alarme chaque fois que les acquis démocratiques sont menacés.
- 119. Organiser des programmes de renforcement des capacités de ses membres sur les droits de l'homme, y compris sur les droits et obligations mentionnés dans le décret-loi n° 2011-88.
- 120. Mobiliser davantage de ressources pour étendre ses activités et programmes aux populations vivant dans des localités éloignées de la capitale.
- 121. Accompagner les autorités dans la réalisation effective des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier à l'égard des populations marginalisées et discriminées.
- 122. Se conformer aux dispositions du décret-loi n° 2011-88, particulièrement en ce qui concerne la transparence, l'indépendance et la reddition de comptes.

C. À l'endroit de la communauté internationale et des institutions financières

- 123. Soutenir la transition démocratique tunisienne en aidant le pays à relever ses défis économiques et sociaux.
- 124. Veiller à ce que la mise en œuvre des instruments internationaux en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ne limite pas le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, pilier essentiel de la transition démocratique tunisienne.
- 125. Accorder une attention renouvelée à la situation en Tunisie. Puisque le pays se trouve à un tournant de son processus démocratique, il est important que la communauté internationale témoigne de son soutien à la démocratie, en particulier dans le contexte des élections à venir en 2019.
- 126. Apporter un soutien effectif aux réformes économiques et sociales du pays nécessaires à la réussite de la transition démocratique.
- 127. Soutenir les efforts du pays dans la lutte contre la pauvreté, les inégalités sociales et le chômage des jeunes. Pour ce faire, il est nécessaire d'accompagner le pays dans la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030.
- 128. Soutenir financièrement et matériellement le travail de la société civile, en particulier celui des défenseurs et défenseuses des droits de l'homme visant l'ancrage de la culture des droits de l'homme et la création d'un environnement favorable à la promotion et à la protection de ces droits.