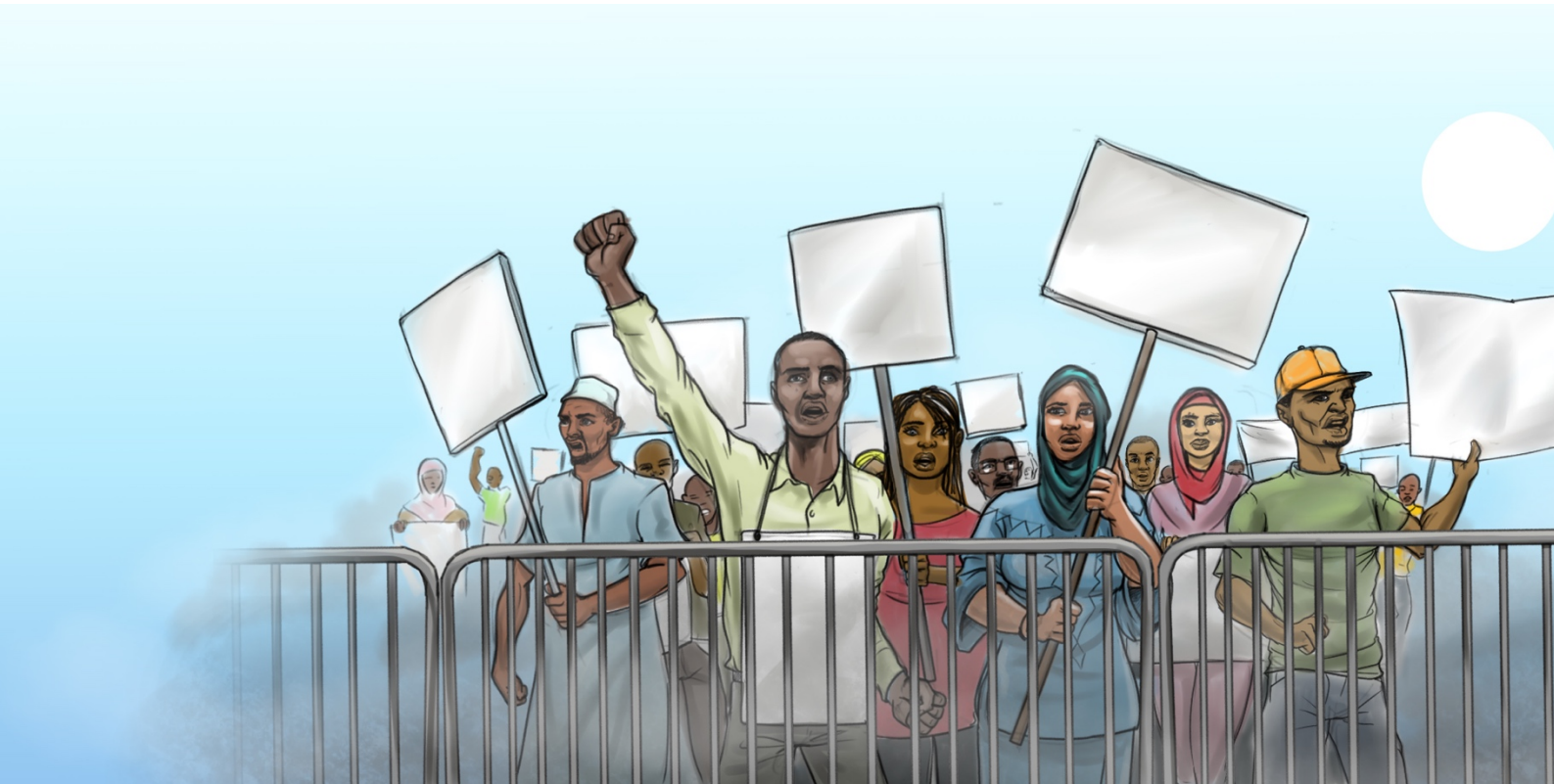


TCHAD. ANALYSE JURIDIQUE DE L'ORDONNANCE PORTANT RÉGIME DES ASSOCIATIONS



UTILISATION DE LA LÉGISLATION NATIONALE POUR RESTREINDRE
LE DROIT À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

SIGLES ET ACRONYMES

SIGLE	DÉNOMINATION COMPLÈTE
CADHP	Commission africaine des droits de l'homme et des peuples/Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
CADBE	Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant
DDH	Défenseur-e-s des droits humains
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
OIT	Organisation internationale du travail
ONU	Organisation des Nations unies

INTRODUCTION

À la suite de l'avènement de la quatrième République du Tchad¹ et après que le président Idriss Déby Itno ait promulgué une nouvelle Constitution en mai 2018², les autorités tchadiennes ont modifié un certain nombre de lois, dont l'Ordonnance n° 023/PR/2018 du 27 juin 2018 portant régime des associations³. Amnesty International et quatre collectifs d'organisations de la société civile tchadiennes⁴ – avec leurs 36 associations membres – déplorent que les autorités aient manqué l'occasion d'intégrer les recommandations formulées par plusieurs organisations de défense des droits humains et de mettre la version précédente de l'Ordonnance en conformité avec la Constitution tchadienne et les lois et normes régionales et internationales relatives aux droits humains. Les organisations nationales et internationales de défense des droits humains n'ont pas été consultées lors du processus de réforme du texte, qui a abouti à un durcissement des dispositions, déjà draconiennes, qui restreignent illégalement le droit à la liberté d'association.⁵ Il faut que les autorités tchadiennes réexaminent l'Ordonnance et veillent à ce qu'elle respecte leurs obligations au regard des lois et normes régionales et internationales relatives aux droits humains, ainsi que la Constitution.

¹ La République récemment instituée au Tchad est la quatrième depuis que le pays est devenu indépendant de la France, en 1960.

² En mai 2018, le président a promulgué la nouvelle Constitution, qui a étendu ses pouvoirs et l'autorise à se maintenir à la tête de l'État jusqu'en 2033 ; en effet, le mandat présidentiel, qui était auparavant d'une durée de cinq ans et sans limite de nombre, a été porté à six ans et le nombre est désormais limité à deux. La Constitution révisée instaure un régime totalement présidentiel, supprimant le poste de Premier ministre.

³ La nouvelle Ordonnance portant régime des associations s'applique aux associations de défense des droits humains, aux associations de jeunes, aux associations scolaires, aux associations sportives et culturelles, aux associations étrangères, aux associations religieuses, aux associations caritatives et aux fondations, aux organisations non gouvernementales (ONG), ainsi qu'aux unions ou fédérations d'associations.

⁴ Les collectifs des organisations de la société civile signataires sont : le mouvement citoyen IYINA qui regroupe huit associations membres, le collectif des associations de défense des droits de l'homme qui regroupe six associations membres, le collectif Ça suffit qui regroupe sept associations membres et Trop c'est trop qui regroupe 15 associations membres.

⁵ Dans le cadre du Projet d'Appui à la Société Civile (PASOC) financé par l'Union européenne, un cadre de concertation a été mis en place pour permettre à la société civile et aux autorités tchadiennes d'échanger et faire des propositions afin d'aligner un certain nombre de lois et ordonnances, dont l'ordonnance sur les associations, aux obligations

Plusieurs dispositions du nouveau texte encadrant les associations [organisations de la société civile] contreviennent à la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme [ONU], qui consacre le droit de former des organisations de la société civile, associations ou groupes, d'y adhérer et de participer à leurs activités afin de promouvoir et de défendre les droits humains, qui est un élément clé du droit à la liberté d'association alors même que les organisations de la société civile jouent un rôle essentiel dans la promotion et la protection des droits humains et sont un outil efficace qui permet aux défenseur-e-s des droits humains d'œuvrer en faveur de l'élimination des violations des droits humains.

L'Ordonnance bafoue, par exemple, le droit à la liberté d'association en prohibant totalement les associations « à caractère régionaliste ou communautaire » et en interdisant à des associations ayant des objectifs ou activités différents de se regrouper et de créer des fédérations nationales et internationales ou de s'y affilier. En outre, elle permet aux autorités de retirer l'autorisation de fonctionner à une association pour des motifs illégitimes, comme l'atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'unité nationale.

Par ailleurs, les autorités tchadiennes ont maintenu le régime de l'autorisation qui régit l'obtention de la capacité juridique par les associations, bien que plusieurs sources, parmi lesquelles le Rapporteur Spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, aient indiqué qu'une procédure de notification simple offrait un degré de protection supérieur. En vertu de l'Ordonnance modifiée, les associations doivent recevoir l'approbation du ministère de l'Administration du territoire pour être considérées comme une entité juridique. Le texte dispose que le ministère est tenu de répondre dans les trois mois et empêche les associations de commencer leurs activités tant qu'elles n'y ont pas été autorisées. Il érige en infraction l'appartenance à une association non enregistrée.

L'Ordonnance limite le droit à la liberté d'expression des membres d'associations en prévoyant de lourdes sanctions comme la dissolution lorsque des associations de défense des droits humains, des associations religieuses ou des associations étudiantes s'écartent de leurs objectifs initiaux et s'engagent dans des activités « à caractère politique », dont la définition demeure floue.

L'Ordonnance comprend aussi des règles particulières en ce qui concerne les associations étrangères, qui doivent faire renouveler régulièrement leur autorisation, mais elle ne précise pas à quelle fréquence. De plus, alors qu'elle donne au ministère de l'Administration du territoire une grande latitude pour ce qui est de dissoudre des associations, notamment pour plusieurs motifs légitimes comme la sécurité nationale, l'intégrité territoriale et l'ordre public, elle ne donne aucune information sur la signification de ces termes généraux qui peuvent servir à limiter le droit à la liberté d'association.

Amnesty International, et quatre collectifs d'organisations de la société civile tchadiennes appellent les autorités tchadiennes à modifier l'Ordonnance portant régime des associations de sorte qu'elle soit en accord avec les obligations du pays au regard des lois et normes régionales et internationales relatives aux droits humains, et en particulier à :

- Remplacer le régime de l'autorisation par une procédure de notification simple, facile d'accès, non discriminatoire et gratuite, ou tout du moins peu onéreuse, qui permettrait aux associations, y compris étrangères, d'obtenir la capacité juridique, et faire en sorte que les associations puissent se regrouper et créer des fédérations et des unions nationales et internationales ou s'y affilier ;

internationaux et régionaux du Tchad relatives aux droits humains. Cependant, aucune des recommandations faites dans le cadre du PASOC n'ont été intégrées à la nouvelle ordonnance sur les associations.

- Veiller à ce que les associations et leurs membres puissent exercer leur droit à la liberté d'expression sans restrictions indues, qui se fonderaient notamment sur des notions floues ou trop générales comme les « prises de position » et les « activités à caractère politique » ;
- S'assurer que la décision de dissoudre ou de suspendre une association est prise en dernier ressort, que des informations et un raisonnement clairs, transparents et détaillés sont fournis à titre de justification et qu'il est possible d'interjeter appel de la décision devant un tribunal indépendant.

DES DISPOSITIONS DRACONIENNES ET RESTRICTIVES

INTERDICTION DES ORGANISATIONS À CARACTÈRE RÉGIONALISTE OU COMMUNAUTAIRE

Le droit à la liberté d'association est garanti par l'article 27 de la Constitution tchadienne, ainsi que par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)⁶, l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)⁷, l'article 10 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP)⁸, l'article 8 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (CADBE)⁹, plusieurs articles de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme¹⁰ et plusieurs conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT)¹¹, textes que le Tchad a tous ratifiés.

Aux termes du droit international relatif aux droits humains, l'exercice du droit à la liberté d'association peut être soumis à des restrictions pour certains motifs, à condition que le droit lui-même ne s'en trouve pas compromis. Les restrictions doivent être prévues par la loi, nécessaires pour protéger un intérêt légitime (sécurité nationale ou sécurité publique, ordre public, santé publique ou droits et libertés d'autrui) et proportionnées¹². Par conséquent, elles doivent pouvoir être connues et comprises sans difficulté, être formulées avec suffisamment de précision et adaptées à leur fonction de protection, et ne doivent pas être floues ni trop générales.

Il est important de rappeler que le droit à la liberté d'association englobe le droit des membres d'une association de choisir avec qui s'associer. En ce sens, les Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique de la Commission africaine des droits

⁶ L'article 22.1 du PIDCP dispose : « Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts. » <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

⁷ L'article 8.1 du PIDESC dispose : « Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer : a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui. » <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

⁸ L'article 10 de la CADHP dispose : « 1. Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi. 2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association sous réserve de l'obligation de solidarité prévue à l'article 29. » <http://www.achpr.org/fr/instruments/achpr/#a10>.

⁹ L'article 8 de la CADBE dispose : « Tout enfant a droit à la libre association et à la liberté de rassemblement pacifique, conformément à la loi. » <http://www.achpr.org/fr/instruments/child/>.

¹⁰ Articles 1, 5-b, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13 et 17, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/90/PDF/N9977090.pdf?OpenElement>.

¹¹ Le Tchad a aussi ratifié la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), la Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949) et la Convention concernant les représentants des travailleurs (1971).

¹² Article 22.2, <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

de l'homme et des peuples disposent que « Ceux qui fondent et appartiennent à une association peuvent choisir qui admettre comme membres, sous réserve de l'interdiction de la discrimination¹³. »

Cependant, l'article 3 de l'Ordonnance portant régime des associations interdit totalement les « associations à caractère régionaliste ou communautaire¹⁴ », sans fournir de motifs juridiques ni d'explications qui permettraient aux membres de ce type d'association de s'organiser. En outre, le même article donne des raisons supplémentaires de restreindre l'exercice du droit à la liberté d'association qui sont illégales au regard du droit international, notamment l'« intégrité territoriale » et l'« unité nationale ».

OBLIGATION D'OBTENIR UNE AUTORISATION PRÉALABLE

Les autorités tchadiennes ont ignoré les recommandations formulées par les organisations de la société civile et les mécanismes internationaux de protection des droits humains, qui les appelaient à modifier l'Ordonnance de façon à abandonner le régime de l'autorisation. Pourtant, une procédure de notification simple offre un degré de protection plus élevé. Le nouveau texte maintient le régime de l'autorisation dans ses articles 4 à 6 et oblige toutes les associations, y compris les fédérations¹⁵ et les sections d'associations¹⁶, à obtenir une autorisation auprès du ministère de l'Administration du territoire avant de démarrer leurs activités. Il dispose que les autorités doivent répondre dans les trois mois à toute demande d'enregistrement en tant qu'entité juridique. Toutefois, l'article 8 indique qu'« En aucun cas la déclaration de fondation d'une association ne signifie autorisation de fonctionner. »

Ces dispositions bafouent l'article 22 du PIDCP et sont en contradiction avec les recommandations du Rapporteur Spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, qui a indiqué qu'une procédure de notification, par laquelle les associations déclareraient leurs statuts, serait plus en accord avec les pratiques optimales en matière de droit à la liberté d'association qu'une demande d'autorisation. De plus, les Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique exhortent fermement les États à ne pas contraindre les associations à s'enregistrer pour pouvoir exister et fonctionner librement, et recommandent que la législation reconnaisse explicitement les associations informelles [non enregistrées]¹⁷.

Par ailleurs, le Rapporteur Spécial a encouragé les États à agir sans plus attendre et à fixer des délais courts pour le traitement des demandes¹⁸. En attendant la réponse des autorités et si l'administration dépasse le délai de réponse imparti, il convient de présumer que les associations fonctionnent légalement.

¹³ Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, Chapitre 1 : Liberté d'association, par. 8, http://www.achpr.org/files/instruments/freedom-association-assembly/guidelines_on_freedom_of_association_and_assembly_in_africa_fre.pdf.

¹⁴ Article 3 : « Les associations à caractère régionaliste ou communautaire sont interdites. »

¹⁵ Article 30 de l'Ordonnance n° 023/PR/2018 du 27 juin 2018 portant régime des associations.

¹⁶ En outre, l'article 30 dispose que toutes les sections d'une association sont tenues d'obtenir une autorisation avant de commencer leurs activités, bien que le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association estime que les sections d'associations, les associations étrangères et les unions ou réseaux d'associations devraient être soumises également à une procédure de notification.

¹⁷ Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, par. 11, http://www.achpr.org/files/instruments/freedom-association-assembly/guidelines_on_freedom_of_association_and_assembly_in_africa_fre.pdf.

¹⁸ Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai, par. 60, 21 mai 2012, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_fr.pdf.

ABSENCE DE DISPOSITIONS JURIDIQUES RELATIVES AU REFUS D'AUTORISATION

L'article 8 de l'Ordonnance permet au ministère de l'Administration du territoire de refuser d'enregistrer une association, notamment sur la base des dispositions de l'article 3, qui concernent en particulier l'atteinte à l'intégrité territoriale et à l'unité nationale¹⁹. En outre, l'Ordonnance n'établit pas de procédure par laquelle les autorités démontreraient qu'une telle décision est nécessaire et proportionnée à la poursuite d'un objectif légitime. Elle n'oblige pas non plus le ministère à justifier clairement un refus d'autorisation qui serait dûment communiqué par écrit au demandeur. La formulation de cette disposition accorde de vastes pouvoirs discrétionnaires aux autorités, qui peuvent ainsi entraver arbitrairement le droit à la liberté d'association en refusant d'enregistrer des organisations, y compris pour des motifs fallacieux et flous, en particulier lorsqu'elles considèrent l'organisation en question comme indésirable.

L'Ordonnance n'offre pas aux associations dont l'enregistrement a été refusé des voies de recours pour contester la décision devant un tribunal compétent, indépendant et impartial²⁰.

Les autorités tchadiennes justifient de plus en plus souvent le refus d'enregistrement par des considérations liées à la lutte contre le terrorisme, à la sécurité nationale et à l'ordre public. Le Rapporteur Spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association a tout particulièrement insisté sur le fait que le terrorisme ne devait jamais être invoqué pour saper la crédibilité d'une association ni pour entraver indûment ses activités légitimes²¹. Il a également souligné que les États ne devaient pas prétexter la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public pour masquer les véritables raisons d'une limitation indue des activités associatives, qui peuvent être la répression de l'opposition ou la justification de pratiques coercitives à l'égard de la population.

RESTRICTIONS INDUES CONCERNANT LA CRÉATION DE FÉDÉRATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES ET L'AFFILIATION À DE TELLES STRUCTURES

Les associations doivent être libres de déterminer leur domaine d'action et d'opérer dans ce cadre sans ingérence de la part des autorités. Au titre du droit à la liberté d'association, les États sont tenus de garantir le droit des associations de s'affilier à des fédérations nationales et internationales afin de poursuivre conjointement leurs objectifs²².

En outre, les Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique disposent que « L'État n'est pas censé officialiser l'existence de fédérations d'associations régionales ou nationales spécifiques ou exclusives.²³ »

Malgré cela, l'article 29 de l'Ordonnance limite le droit de créer des fédérations ou de s'affilier aux associations d'un même pays, qui poursuivent des buts similaires et dont les activités se concentrent sur des problèmes identiques. De plus, l'article 30 exige que les

¹⁹ Article 3 de l'Ordonnance n° 023/PR/2018 du 27 juin 2018 portant régime des associations.

²⁰ Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai, A/HRC/20/27, par. 61, 21 mai 2012, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_fr.pdf.

²¹ Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai, A/HRC/20/27, par. 70, 21 mai 2012, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_fr.pdf.

²² Selon l'article 8 du PIDESC, <https://www.ohchr.org/FR/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.

²³ Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, par. 52, http://www.achpr.org/files/instruments/freedom-association-assembly/guidelines_on_freedom_of_association_and_assembly_in_africa_fre.pdf.

associations qui souhaitent se constituer en fédération obtiennent une autorisation préalable²⁴. Ces restrictions portent atteinte au droit des associations de créer des fédérations nationales et internationales ou de s'y affilier, droit dont elles devraient jouir librement.

PÉNALISATION DE L'APPARTENANCE À DES ASSOCIATIONS NON ENREGISTRÉES

Alors que le droit à la liberté d'association accorde la même protection à toutes les associations, qu'elles soient enregistrées ou non, l'Ordonnance prévoit des sanctions pénales à l'encontre des membres d'organisations non enregistrées.

Le Rapporteur Spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association a souligné que les « membres d'associations non enregistrées devraient effectivement être libres de mener toutes activités, et notamment avoir le droit d'organiser des réunions pacifiques et d'y participer, sans s'exposer à des sanctions pénales²⁵ ».

Néanmoins, l'article 31 de l'Ordonnance prévoit explicitement des peines d'emprisonnement de cinq ans au maximum et des amendes allant jusqu'à trois millions de francs CFA d'Afrique centrale (environ 4 573 euros) pour les personnes ayant participé à la création ou à l'administration d'« associations non autorisées [non enregistrées]²⁶ ».

DISCRIMINATION ENTRE LES ASSOCIATIONS NATIONALES ET ÉTRANGÈRES

Le droit international relatif aux droits humains dispose que toute personne, même étrangère, jouit du droit à la liberté d'association. Tous les principaux traités relatifs aux droits humains, notamment le PIDCP (article 2), interdisent sans équivoque la discrimination liée à la nationalité.

L'Ordonnance établit clairement une distinction entre les associations tchadiennes et les associations étrangères, ces dernières étant définies comme suit : elles ont leur siège à l'étranger, elles sont dirigées par des ressortissants d'autres pays ou au moins un tiers de leur comité de direction est composé d'étrangers.

L'article 24 de l'Ordonnance dispose que les associations étrangères sont encadrées par les mêmes règles que les associations locales, tout en précisant qu'elles ne sont autorisées à fonctionner que pour un temps limité en fonction de leurs activités, après quoi elles doivent faire renouveler leur autorisation. Le texte ne donne aucune précision quant à la durée maximale de fonctionnement et à la fréquence de renouvellement.

L'article 24 ajoute que l'autorisation accordée aux associations étrangères peut être retirée à tout moment par arrêté du ministère de l'Administration du territoire, sans toutefois en indiquer le fondement juridique ni prévoir de mécanisme légal qui permettrait de contester une telle décision devant un tribunal.

²⁴ Articles 29 et 30 de l'Ordonnance n° 023/PR/2018 du 27 juin 2018 portant régime des associations.

²⁵ Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai, A/HRC/20/27, par. 56, 21 mai 2012, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_fr.pdf.

²⁶ Article 31 de l'Ordonnance n° 023/PR/2018 du 27 juin 2018 portant régime des associations.

DISPOSITIONS INTERDISANT LES ACTIVITÉS « À CARACTÈRE POLITIQUE » SANS EN FOURNIR UNE DÉFINITION CLAIRE

L'Ordonnance contient des dispositions qui restreignent indûment le droit à la liberté d'expression des associations et de leurs membres en interdisant aux organisations de défense des droits humains²⁷, aux associations religieuses²⁸ et aux associations étudiantes de prendre part à des activités « à caractère politique », sans toutefois définir ce que ce terme recouvre exactement. Les États sont tenus de ne pas faire obstruction indûment à l'exercice du droit à la liberté d'association, y compris de veiller à ce que les associations soient libres de déterminer leurs objectifs et leurs activités sans ingérence²⁹.

Les associations doivent pouvoir participer au débat politique et public, que leur position soit en accord avec la ligne gouvernementale ou qu'elles plaident en faveur d'un changement juridique. Elles sont protégées par les droits aux libertés d'expression et d'opinion, et à ce titre, elles doivent être autorisées dans la pratique à mener librement des activités de recherche, d'éducation et de plaidoyer sur les questions de société, y compris les débats politiques, que leur position soit en accord avec la ligne gouvernementale ou qu'elles réclament un changement juridique. En ce sens, la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme indique combien il est important que les organisations de la société civile soient en mesure d'exercer librement leurs droits aux libertés d'association et d'expression pour la défense et la promotion des droits humains, notamment en cherchant, en recueillant et en diffusant des idées et des informations, en plaidant en faveur des droits humains, en participant à la gouvernance et à la conduite des affaires publiques, et en soumettant des propositions de réformes politiques et législatives aux niveaux local, national et international³⁰. De même, les Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique soulignent que la « liberté d'association garantit, *inter alia*, la liberté d'expression ; la possibilité d'émettre des critiques sur la gestion publique [...]»³¹.

Les lois encadrant l'enregistrement et le fonctionnement des associations qui utilisent des termes intrinsèquement flous et imprécis, comme celui d'« activités à caractère politique », accordent une trop grande latitude aux autorités et peuvent restreindre indûment les droits aux libertés d'expression et d'association. Par conséquent, les États sont tenus de veiller à ce que de telles dispositions soient formulées d'une manière prévue par la loi et suffisamment précise pour que les intéressés puissent raisonnablement anticiper leurs conséquences.

²⁷ L'article 28 de l'Ordonnance n° 023/PR/2018 du 27 juin 2018 portant régime des associations interdit aux associations de défense des droits humains de prendre des positions ou mener des activités à caractère politique : « Elles ne peuvent en aucun cas avoir des prises de position ou des activités à caractère politique. »

²⁸ L'article 25 contient des dispositions floues qui interdisent aux associations religieuses de mener toute activité qui s'écarterait de leur objectif initial et serait contraire à leur vocation apolitique : « Est interdit aux associations religieuses toute activité déviée de leur objet initial et contraire à leur vocation apolitique. » Ces dispositions peuvent servir à les empêcher d'exercer leur droit à la liberté d'expression.

²⁹ Article 21 : « Est interdit aux associations d'étudiants toute activité contraire à leur vocation apolitique et non confessionnelle. »

³⁰ Article 9.3-a de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme : « [...] chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, notamment : a) De se plaindre de la politique et de l'action de fonctionnaires et d'organes de l'État qui auraient commis des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au moyen de pétitions ou autres moyens appropriés, auprès des autorités judiciaires, administratives ou législatives nationales compétentes ou de toute autre autorité compétente instituée conformément au système juridique de l'État, qui doit rendre sa décision sans retard excessif », https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_fr.pdf.

³¹ Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, par. 28, http://www.achpr.org/files/instruments/freedom-association-assembly/guidelines_on_freedom_of_association_and_assembly_in_africa_fre.pdf.

CONTRÔLE ILLÉGAL DE L'ACCÈS AUX FONDS ET AUX RESSOURCES

L'Ordonnance restreint indûment l'origine des fonds et des ressources des associations : il ne peut s'agir que de contributions des membres, de cotisations, de dons, de legs et de subventions³². Or, le droit de chercher, d'obtenir et d'utiliser des ressources locales, étrangères ou internationales est un volet essentiel du droit à la liberté d'association. Les restrictions indues à la liberté des associations d'accéder à des fonds et des ressources de différents types, y compris financières, en nature ou matérielles, et provenant de diverses sources, notamment publiques ou privées, locales, étrangères ou internationales, bafouent le droit des associations à chercher et obtenir des fonds et des ressources et compromettent l'existence et le fonctionnement des associations concernées.

Le Conseil des droits de l'homme [ONU] a souligné en particulier combien il était important de protéger la capacité des organisations de la société civile à lever des fonds et a appelé les États à ne pas incriminer ni délégitimer les activités de défense des droits humains sur la base de l'origine de leur financement³³. De même, s'agissant de la promotion et de la protection des droits humains et des libertés fondamentales par des moyens pacifiques, la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme dispose que « Chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources³⁴. » En outre, le Comité des droits de l'homme et le Rapporteur Spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association ont insisté sur la nécessité de protéger la capacité des associations, enregistrées ou non, de lever des fonds et ont soutenu que les restrictions de financement qui empêchaient les associations de mener les activités prévues par leurs statuts allaient à l'encontre de l'article 22 du PIDCP³⁵.

L'article 17 de l'Ordonnance limite les ressources qu'une association est autorisée à gérer aux « immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose d'atteindre » et aux « locaux destinés [...] aux réunions de ses membres ». Il contient également des dispositions en vertu desquelles l'« autorité administrative peut contrôler par tous les moyens appropriés, la saine gestion des biens de l'association dans les limites ci-dessus. Elle peut à tout moment se faire présenter les registres et documents comptables ». Ces dispositions vagues peuvent conduire à une ingérence injustifiée dans la gouvernance des associations, dont l'objectif serait de limiter encore davantage leurs activités, en particulier lorsqu'elles sont considérées comme critiques à l'égard des autorités.

³² Article 17 de l'Ordonnance n° 023/PR/2018 du 27 juin 2018 portant régime des associations : « Toute association régulièrement autorisée peut gérer dans les limites de ses statuts : les sommes provenant des cotisations de ses membres ; les sommes provenant des droits d'entrée, dont le maximum reste libre, et des cotisations rédimées ; les locaux destinés à l'administration de l'association et aux réunions de ses membres ; les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose d'atteindre ; les dons, legs ou subventions qu'elle est susceptible de recevoir. Les immeubles compris dans un acte de donation ou testament, qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de l'association, seront aliénés dans la forme et les délais prescrits par décret. L'autorité administrative peut contrôler par tous moyens appropriés, la saine gestion des biens de l'association dans les limites ci-dessus. Elle peut à tout moment se faire présenter les registres et document comptables. »

³³ Résolution 22/6 du Conseil des droits de l'homme, Protection des défenseurs des droits de l'homme, A/HRC/Res/22/6, par. 9-b.

³⁴ Article 13 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_fr.pdf.

³⁵ Comité des droits de l'homme, *Viktor Korneenko et consorts c. Bélarus*, Communication n° 1274/2004, CCPR/C/88/D/1274/2004, 10 novembre 2006, par. 7.2 ; Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai, 24 avril 2013, A/HRC/23/39, par. 16.

DES DISPOSITIONS FLOUES ET RÉPRESSIVES POUR DISSOUDRE OU SUSPENDRE DES ASSOCIATIONS

La suspension d'une association et sa dissolution forcée sont parmi les atteintes les plus graves qu'un État puisse porter à la liberté d'association. De telles mesures ne doivent être prises qu'en dernier ressort et uniquement lorsque les mesures moins restrictives se sont avérées insuffisantes ; elles doivent en outre être strictement proportionnées au but légitime qu'elles poursuivent. Le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association a souligné que, compte tenu de la gravité de ces mesures, il ne devrait être permis d'ordonner la dissolution ou l'interdiction d'une association que lorsqu'il existe un danger clair et imminent qui entraîne une violation flagrante du droit, et en application d'une décision prise par un tribunal indépendant et impartial³⁶.

L'article 34 de l'Ordonnance portant régime des associations dispose : « Les associations peuvent être dissoutes : par la volonté de leurs membres conformément aux statuts ; par décision judiciaire à la diligence du ministère public ou à la requête de tout intéressé en cas de nullité prévue à l'article 4 ci-dessus. » L'article 38 ajoute : « Toute association qui ne se serait pas conformée aux dispositions de la présente Ordonnance peut être dissoute par arrêté du ministre en charge de l'administration du territoire après mise en demeure d'avoir à régulariser sa situation dans un délai de six (6) mois. »

L'article 56 des Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique suit la même logique, en indiquant que la suspension doit obligatoirement faire suite à une décision de justice, prononcée à l'issue d'une procédure judiciaire en bonne et due forme et après épuisement de toutes les voies de recours. Le document précise que ces jugements doivent être rendus publics et se fonder sur des critères juridiques clairs et conformes au droit régional et international relatif aux droits humains³⁷.

L'article 35 de l'Ordonnance portant régime des associations accorde une grande latitude au ministère de l'Administration du territoire – sur proposition du gouverneur – pour « dissoudre par arrêté toute association qui s'écarte de son objet et dont les activités portent gravement atteinte à l'ordre public et à la sécurité de l'État ». L'Ordonnance ne définit pas les circonstances dans lesquelles ces pouvoirs peuvent être utilisés, ce qui peut aboutir à une application arbitraire.

Les motifs de dissolution établis à l'article 3 dépassent les restrictions admissibles au regard du droit international relatif aux droits humains³⁸ ; sont visées les associations « fondées sur une cause ou en vue d'un objet contraires à la Constitution, aux lois et aux bonnes mœurs, ainsi que celles qui auraient pour but de porter atteinte à l'ordre public, à l'intégrité territoriale, à l'unité nationale, à l'intégration nationale et à la forme républicaine de l'État ».

³⁶ Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai, A/HRC/20/27, par. 100, 21 mai 2012, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_fr.pdf.

³⁷ Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai, A/HRC/20/27, par. 58, 21 mai 2012, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_fr.pdf.

³⁸ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme et Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

Les dispositions relatives aux appels qui figurent à l'article 36 de l'Ordonnance indiquent que les recours doivent intervenir dans les 15 jours à compter de la notification et qu'ils n'ont pas d'effet suspensif. Ces dispositions sont contraires aux recommandations contenues dans les Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, qui indiquent que l'exercice d'un recours légal doit suspendre l'application des sanctions jusqu'à la fin de la procédure d'appel³⁹.

Dès lors qu'un État inflige une sanction à une association, il lui incombe d'apporter la preuve que cette mesure est justifiée⁴⁰.

RECOMMANDATIONS

Amnesty International et quatre collectifs d'organisations de la société civile tchadiennes appellent les autorités tchadiennes à se conformer à la Constitution et à leurs obligations régionales et internationales relatives au droit à la liberté d'association en modifiant l'Ordonnance n° 023/PR/2018 du 27 juin 2018 portant régime des associations, et en particulier à :

- Veiller à ce que chacun-e puisse jouir du droit à la liberté d'association sans discrimination, et offrir une protection à toutes les associations, qu'elles soient enregistrées ou non ;
- Remplacer le régime de l'autorisation par une procédure de notification simple, facile d'accès, non discriminatoire et gratuite, ou tout du moins peu onéreuse, qui permettrait aux associations, y compris étrangères, d'obtenir la capacité juridique ;
- Modifier les dispositions qui restreignent le droit à la liberté d'association des étrangers en supprimant la limite de durée de leur autorisation et les exigences de renouvellement et soumettre les associations étrangères aux mêmes règles de fonctionnement que les associations locales ;

³⁹ Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai, A/HRC/20/27, par. 60, 21 mai 2012, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_fr.pdf.

⁴⁰ Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, par. 61, http://www.achpr.org/files/instruments/freedom-association-assembly/guidelines_on_freedom_of_association_and_assembly_in_africa_fre.pdf.

- Faire en sorte que les associations non enregistrées bénéficient de la protection de la loi au même titre que les autres et soient autorisées à mener leurs activités dans un environnement sûr et propice, sans risque de sanctions pénales ou autres pour défaut d'enregistrement ;
- Adopter une disposition juridique obligeant les instances d'enregistrement à fournir une explication écrite et détaillée en temps voulu lorsqu'elles refusent d'enregistrer une association, et veiller à ce que les associations puissent contester toute décision de rejet devant un tribunal indépendant et impartial ;
- Permettre aux associations de se regrouper et de créer des fédérations et des unions nationales et internationales, ou de s'y affilier sans restrictions;
- Abroger l'article 17 qui entrave indûment l'accès des associations à des fonds et des ressources et faire en sorte que les associations puissent chercher, obtenir et utiliser des ressources locales, étrangères et internationales ;
- Veiller à ce que les associations et leurs membres puissent exercer leur droit à la liberté d'expression sans restrictions indues, qui se fonderaient notamment sur la notion floue et trop générale de « prises de positions » ou « activités à caractère politique » ;
- S'assurer que la décision de dissoudre ou de suspendre une association est prise en dernier ressort, seulement lorsque les mesures moins restrictives se sont avérées insuffisantes, et qu'elle est strictement proportionnée à l'objectif légitime qui est poursuivi ; veiller à ce que des informations et une justification claires, transparentes et détaillées soient apportées en cas de dissolution ou de suspension d'une association, et à ce qu'il existe une voie de recours qui permette d'interjeter appel de la décision devant un tribunal indépendant ;

Faire le nécessaire pour que les agents chargés de l'application des lois qui bafouent le droit à la liberté d'association en soient tenus pleinement et personnellement responsables et soient amenés à rendre des comptes devant un organe de contrôle indépendant et démocratique et devant les tribunaux, et veiller à ce que les victimes de violations du droit à la liberté d'association disposent d'un recours effectif et obtiennent réparation.

ANNEXES