



Brazzaville, Pointe Noire, le 23/06/2016

Liberté d'association et d'expression menacées au Congo
Note de position sur la proposition de loi déterminant le régime des associations

La liberté d'association est une composante essentielle de la vie démocratique, qui suppose la constitution libre de groupes œuvrant pour la réalisation d'intérêts communs ou de l'intérêt général. **Sans liberté d'association, il est difficile de parler de société civile.** Liberté fondamentale, dont la jouissance est à la fois individuelle et collective (jouissance individuelle en ce qui concerne l'adhésion à une association ; jouissance collective en ce sens que sa mise en œuvre est l'expression d'un groupe), la liberté d'association est consacrée par divers instruments aux niveaux international, régional et national auxquels le Congo est partie, mais que cette proposition de loi bafoue ou entend bafouer en plusieurs points¹. C'est pourquoi, la Commission Justice et Paix de Pointe Noire, la RPDH, la fondation Niosi et le Réseau d'Association des Jeunes Leaders Congolais ont souhaité exprimer publiquement leur opinion et inquiétudes quant à ce texte adopté semble-t-il par l'Assemblée nationale dans des conditions de précipitation injustifiées et sans publicité; ladite proposition de loi serait désormais inscrite à l'ordre du jour de la session sénatoriale actuellement en cours et pourrait être adoptée dans les prochaines semaines.

Selon la loi du 1^{er} juillet 1901 et le décret du 16 août 1901 qui régissent jusqu'à ce jour le régime des associations, « **l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations.** » Si cette définition est reprise dans le nouveau texte, les associations signataires de la présente note alertent l'opinion publique nationale et internationale sur le fait que d'autres propriétés, **telles que la liberté laissée aux fondateurs d'une association de s'organiser, d'obtenir une personnalité juridique ou non, et de décider de son but, sont remises en question.**

Par ailleurs, les associations saluent la volonté de légiférer autour de l'activité des associations mais rappellent que la priorité d'un tel processus devrait être **le renforcement de la protection des défenseurs des droits de l'homme qui opèrent au sein de ces structures et de leur liberté d'agir et de s'exprimer.** Elles ne partagent pas la vision dans laquelle la loi a été rédigée et regrettent qu'elles n'aient pas été impliquées dans la réflexion

¹Parlant de la non-conformité à au droit international et national, allusion est faite ici aux articles 21 et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Charte des droits et libertés fondamentaux du 29 mai 1991 rédigés presque en des termes identiques :

« 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 (1). L'exercice de ce droit 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 publique ou les droits et libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police (2)....

Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association.

L'exercice de ce droit 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 publique ou les droits et libertés d'autrui ».

préalable, qui s'est, semble-t-il, largement passée de l'avis de la société civile, pourtant première concernée par la loi. Dans tous les cas, l'opinion des associations consultées n'a pas été considérée.

Les associations signataires rappellent en outre que **la République du Congo est engagée dans le processus ITIE et est ainsi tenue de garantir la participation libre de la société civile dans le débat sur la gestion des ressources publiques.** Le maintien d'un environnement favorable aux activités d'une société civile indépendante sur cette problématique fait partie des exigences que la République du Congo doit absolument respecter pour conserver le statut de conformité à la norme ITIE. Alors que le Congo s'apprête à se soumettre à une nouvelle validation (octobre 2016), **l'adoption d'une loi restreignant les activités des associations serait interprétée comme un recul de l'espace de liberté des organisations de la société civile en général, et en particulier des organisations qui participent au processus, et ainsi remettre en cause le statut du Congo dans l'ITIE.**

En conséquence, les associations signataires demandent purement et simplement le retrait de la proposition de loi actuelle et l'engagement d'un processus ouvert de consultation avec les organisations de la société civile en vue de la rédaction d'une loi favorable à la liberté d'association.

Au stade actuel, ce texte constitue une entrave à la liberté d'association et témoigne, sans même chercher à le dissimuler, une volonté manifeste de contrôler les activités de la société civile en réduisant le champ de leur liberté et marge de manœuvre. Cette analyse est soutenue par plusieurs arguments :

- La proposition de loi n'a pas été assez discutée avec la société civile;
- Le texte criminalise l'activité des associations engagées sur des questions de gouvernance ;
- La multiplication des régimes entraînera des inégalités de traitement arbitraires entre les associations ;
- Les associations confessionnelles ne devraient pas être interdites de participer au débat démocratique.

1. La proposition de loi n'a pas été assez discutée avec la société civile

Seule une consultation sommaire et partielle de la société civile semble avoir été prévue - voire réalisée - alors que cette proposition de loi a pour ambition d'abroger une loi en place depuis plus d'un siècle et d'apporter des modifications substantielles et particulièrement autoritaires au régime des associations.

Il est important de noter que la proposition de loi déterminant le régime des associations ne propose aucun **exposé de motif**, qui aurait pourtant permis de comprendre le contexte et l'objectif du législateur.

D'autre part, certaines formulations demeurent vagues, peu compréhensibles, et laissent trop de marge d'interprétation et par conséquent de place à l'arbitraire.

Par exemple, la présente proposition de loi entretient le flou, voire la confusion entre une organisation non gouvernementale (ONG) et une association. L'article 3 reprend dans l'esprit la définition classique de l'association, mais l'article 4 n'apporte pas d'éléments particulièrement distinctifs concernant l'ONG, dont il n'est d'ailleurs plus question dans la suite du texte. Si la volonté de reconnaître l'existence des ONG dans une loi est louable, il est nécessaire d'utiliser des concepts plus précis. Ainsi, le texte devrait au moins préciser qu'une **organisation non gouvernementale (ONG)** est une association à but non lucratif, d'intérêt public, qui ne relève ni de l'État, ni d'institutions internationales, qu'elle n'a pas le statut de sujet de droit international et se caractérise par le but non lucratif de son action, l'indépendance financière, politique et la recherche de l'intérêt public.

De même, il sera question dans cette analyse du manque de précision des définitions d'atteinte à la « stabilité institutionnelle », d'association religieuse, d'activités à « des fins politiques ».

2. Les défenseurs de la transparence, de la bonne gouvernance et des droits de l'Homme ne sont pas des criminels

Par rapport à la loi de 1901, la présente proposition de loi allonge la liste des motifs pour lesquels une association ne peut être créée, et l'étend aux associations qui auraient pour but « **de porter atteinte à la sécurité, à la stabilité institutionnelle, à l'intégrité du territoire, à l'unité nationale** » (article 5). La mention de « l'atteinte à la sécurité et à la stabilité institutionnelle » pose problème dans la mesure où toute critique envers les pouvoirs publics, tout appel au changement des pratiques, ou à des poursuites judiciaires contre des personnes en place pourraient être considérés comme une atteinte à la stabilité institutionnelle, alors même que l'association souhaite simplement participer au débat sur la gestion des affaires publiques.

Il y a lieu de se demander, à la lecture de cet article, ce que l'on entend, par atteinte à la sécurité et atteinte à la stabilité institutionnelle. Est-ce qu'une association qui évoquerait un scandale économique dans lequel des autorités nationales seraient impliquées, sera accusée d'atteinte à la stabilité institutionnelle ? Est-ce qu'une association qui travaillerait en réseau avec d'autres associations étrangères sur une thématique, qui porterait, par exemple, sur la lutte contre la corruption, sera accusée d'atteinte à la stabilité institutionnelle ? Est-ce qu'une association qui diffuserait une déclaration sur des exactions commises sur le territoire national, auprès des chancelleries et de la presse étrangères, sera accusée d'atteinte à la sécurité et stabilité institutionnelle ? Accuserait-on d'atteinte à la sécurité nationale une association qui recevrait des partenaires étrangers pour enquêter dans une partie du pays sur de quelconques exactions ?

Dans le contexte de restriction des libertés fondamentales que traverse le Congo actuellement, l'article 5 de la proposition de loi sur le régime des associations pourrait faire **l'objet d'interprétations diverses, qui auraient même pour conséquence de conduire à une compréhension erronée des dispositions de l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, puis de l'article 15 de la charte des droits et libertés fondamentaux. Dès lors, on peut simplement conclure que** l'article 5 vise à verrouiller la liberté d'expression, liberté qui va de pair avec la liberté d'association.

En outre, le texte limite gravement la capacité d'activité des associations « de fait », c'est-à-dire celles qui ne sont pas déclarées auprès de l'administration, notamment parce que leur fonctionnement ne nécessite pas de personnalité juridique. L'article 14 prévoit qu'une association de fait, et dont les fondateurs ont donc choisi de ne pas avoir de capacité juridique, ne peut « être engagée en son nom ». A quoi cette expression fait-elle référence, sachant que les restrictions habituelles (incapacité d'ester en justice, d'avoir un compte en banque) sont déjà mentionnées dans cet article ? Sans précision supplémentaire, cette formulation peut être interprétée comme l'interdiction de toutes les formes d'expression. Le fait de publier un document à en-tête, de s'engager à signer une déclaration, ou tout simplement de s'exprimer publiquement, est-il interdit pour une association de fait ? Un groupe de citoyens qui souhaitent simplement formuler une opinion ou une demande commune, sans que des procédures administratives soient nécessaires, est-il désormais interdit ? Il n'est pas possible d'imposer à un groupe de citoyens un délai minimum de 60 jours (temps de traitement du dossier par l'administration) avant qu'ils puissent s'exprimer. Le texte semble occulter l'existence de groupes de citoyens qui souhaitent simplement se rassembler, de façon permanente ou ponctuelle pour défendre un intérêt ou un point de vue commun (associations de voisinage, de travailleurs etc.). **Cette vision trahit une méfiance systématique à l'égard des citoyens désireux de s'organiser pour exprimer un avis et participer ainsi au débat, voire contribuer à la prise de décision sur des sujets d'intérêt national.**

De même, un groupe d'associations, qu'elles soient déclarées ou non, ne peut-il pas s'exprimer de façon commune ? L'article 30² exclue-t-il de fait toutes les associations non déclarées ? En ce qui concerne les groupements d'associations, le texte s'aventure à donner des noms (d'union, de fédération, de confédération ou encore de comité national) et un fonctionnement (« une union d'associations coordonne les activités d'associations ») sans que l'on comprenne la nécessité de ces précisions, et si elles constituent une liste exhaustive ou non. L'article 58, qui fait référence à l'article 30, et qui indique que ses dispositions sont obligatoires, entretient le flou.

Les articles 6 et 7 participent également à fragiliser les associations et à les rendre vulnérables à différentes formes de déstabilisation. Ainsi, l'article 7 stipule que « les juges du fond restituent aux associations leur véritable qualification juridique ». **Au-delà de l'expression peu précise relative aux « juges du fond », cet article semble donner le pouvoir aux juges de changer le régime d'une association, sans que les fondateurs de l'association puissent le contester, sans procédure préalablement établie, et sans que la loi précise sur quoi cette décision peut se fonder.**

2« Une union d'associations coordonne les activités des associations concernées et régulièrement déclarées ou autorisées ayant le même objet ou des objets voisins.

Les groupements d'associations formées en application de la présente loi se créent sur simple déclaration déposée auprès du ministre chargé de l'administration territoriale. »

De plus, l'article 63 octroie le pouvoir à des tiers de remettre en question la légitimité d'une association, à nouveau sans que la procédure ne soit clairement établie. Mais surtout, il stipule que « Toute personne physique ou morale, justifiant d'un intérêt matériel ou moral certain est réservable à contester la qualité d'une association illégalement formée [...] ». Cette formulation pose problème car la qualification d'illégalité d'une association ne peut naître que du constat de l'administration, et non d'un tiers. Cet article nie la présomption d'innocence dans sa formulation même, et suggère au fond que tout groupe de citoyens est illégal, ou au moins, suspect.

Enfin, il est important de noter que les dispositions pénales prévues par la proposition de loi sont particulièrement sévères, et, puisqu'elles reprennent les définitions floues du corps du texte, sont susceptibles d'être utilisées à mauvais escient⁴.

3. Le texte prévoit une sélection arbitraire des associations qui auront le droit d'exercer, et le contrôle de leurs activités par l'administration.

L'introduction de « l'agrément », développé au chapitre V, pose un réel problème par rapport à l'égalité de traitement des associations et à leur liberté d'action.

L'agrément est décrit comme « l'acte par lequel, une administration publique accorde à une ou plusieurs associations légalement formées, le droit d'exercer son activité et d'effectuer des missions déterminées relevant de cette administration » (article 42). « L'administration qui accorde l'agrément exerce un contrôle sur l'activité conférée à l'association agréée. Elle peut le retirer lorsque celle – ci ne remplit pas les missions contractuelles intervenues en la cause et chacune des parties engage sa responsabilité pour l'inobservation des termes de l'engagement. » (article 44).

Si le chapitre ne précise pas le caractère obligatoire de l'agrément, on peut facilement imaginer qu'à partir du moment où ce régime existe et est censé faciliter le travail avec les administrations, celles-ci l'exigeront systématiquement. De plus, cet agrément fait explicitement dépendre « le droit d'exercer son activité » des associations de la bonne volonté des agents des administrations, qui pourraient être soumis à certaines critiques de la part des associations qu'elles accepteraient d'agréer. On voit bien ici le potentiel conflit d'intérêt.

En outre, l'article ajoute de nouvelles contraintes bureaucratiques puisqu'une association devra demander un agrément à chacune des administrations avec qui elle souhaite travailler. Cela représente un nombre irréaliste de procédures (à renouveler tous les ans) pour les structures, et implique la possibilité qu'une administration accorde l'agrément à une association, tandis qu'il pourrait lui être refusé par une autre.

³ Article 6 : « Toute personne physique ou morale, justifiant d'un intérêt matériel ou moral certain est réservable à contester la qualité d'une association illégalement formée »

⁴ Article 51 : Sera puni d'un emprisonnement de six (06) mois à trois (03) ans et d'une amende de 500.000 à 800.000FCFA ou l'une de ces deux peines seulement quiconque aura fait usage de la religion ou du culte à des fins politiques ou qui aura exercé des pratiques religieuses ou culturelles de manière intégriste et à heurter la conscience collective.

La mise en application de ces mesures est peu claire, car l'article 44 prévoit que l'administration « exerce un contrôle sur l'activité conférée à l'association agréée. Elle peut le retirer lorsque celle-ci ne remplit pas les missions contractuelles intervenues en la cause ». Ces formulations impliquent-elles l'existence d'un contrat entre l'administration et l'association ? Il semble que l'autorisation d'activité soit liée à un contrat et donc limitée aux clauses du contrat, illustrant encore la volonté d'empêcher les associations de travailler librement.

La procédure d'agrément correspond ainsi très clairement à l'instauration d'un contrôle des associations par les administrations publiques et représente une entrave grave à la liberté d'association. Elle s'apparente à une volonté de contrôle total de la part des pouvoirs publics sur toute structure désirant rentrer en contact avec elle.

La création de différents régimes entraîne la multiplication des procédures administratives, dont la charge sera difficilement supportable pour les petites associations, tout comme pour l'administration publique, qui devra répondre à de multiples demandes en permanence. On peut donc se poser la question du réalisme de ces mesures, qui représenteront un frein, de fait, aux activités des associations. Il est également intéressant de noter qu'aucune tarification n'est mentionnée pour ces nouvelles procédures. Cependant, l'expérience et la connaissance de chacun des rouages de l'administration laissent planer peu de doute quant à la réalité auxquelles devront faire face les associations. La gratuité de ces procédures devrait être clairement réaffirmée dans la loi, ainsi que des mesures de sanction à l'égard des agents qui ne la respecteraient pas. On peut en outre s'interroger sur les mesures budgétaires qui accompagneront l'application de cette loi et qui permettront à l'administration de renforcer ses **ressources humaines et informatiques pour traiter le flux de dossiers dans les délais prévus par la loi. En l'état, ce texte contient en lui-même les germes du blocage administratif et de la corruption.**

Notons par ailleurs que ces procédures ne semblent pas tout à fait au point. L'article 12, qui traite du dossier de déclaration à déposer, ne mentionne pas de délai accordé à l'association demandeuse pour compléter son dossier en cas d'oubli, sans que son dossier soit nécessairement rejeté. De même, l'article 13 - et le bon sens de chacun - rappellent la nécessité de délivrer un récépissé à partir du moment où la démarche administrative est imposée, alors que l'article 12, en prévision de la surcharge de travail pour les administrations, prévoit que le « silence observé de l'autorité compétente [...] vaut acceptation ». Si l'administration s'autorise à ne pas délivrer de récépissé, cela ne pourra-t-il pas, par la suite, empêcher les associations demandeuses de poursuivre leur travail ? Les articles 23 et 28 sont également incomplets car ils ne précisent pas sur la base de quels motifs une autorisation peut être refusée, et auprès de qui les recours peuvent être déposés. **Ces manquements laissent trop de place à l'interprétation et au bon vouloir des individus en charge de ces décisions.**

De même, l'article 57 n'est pas assez précis, et confère ainsi un pouvoir totalement arbitraire au ministre en charge de l'administration territoriale qui « peut, lorsque les circonstances graves et sérieuses l'exigent suspendre les activités d'une association créée en application de la présente loi. » Aucun exemple de circonstance « grave et sérieuse » n'est cité et ne vient limiter ce pouvoir, laissant ainsi au **pouvoir exécutif le soin de décider quelle association a le droit d'exercer ou non, ou laquelle représente une atteinte à la sécurité de l'Etat ou non.**

**4. « Quand je donne à manger à ces gens, tout le monde dit que je suis un homme bon. Mais quand je pose la question, pourquoi ces gens ont faim, tout le monde dit que je suis un communiste⁵ » :
Les associations confessionnelles sont légitimes à participer au débat démocratique**

La crainte d'une expression, sous quelque forme qu'elle soit, de la société civile en général à propos de la « politique » au sens large, ressort à plusieurs reprises. Elle semble être une motivation centrale à la rédaction de ce texte, et une inquiétude permanente, au point que l'article 11⁶ ne semble pas prendre en compte le cas des syndicats, dont il ne semble pas particulièrement choquant qu'ils présentent des candidats à des élections.

La méfiance du législateur face à la participation des « associations religieuses » en particulier au débat politique n'est pas justifiée, et l'amène à prévoir de graves restrictions des libertés des associations. L'article 8 soumet ainsi les « associations religieuses » au régime de l'autorisation, nouvellement instauré dans cette loi.

Il faut tout d'abord s'interroger sur la véritable définition de « l'association religieuse » : « tout groupement de personnes physiques ou morales ayant pour but l'exercice en commun et de manière permanente d'une activité divine » (article 19). Cette mention fait-elle référence aux offices religieux, aux activités de groupements de prières, des services confessionnels dont l'activité est la mise en pratique des principes prônés par leur religion ?

L'article 17 illustre l'inquiétude des rédacteurs par rapport aux associations religieuses et dispose : « l'usage de la religion ou du culte religieux à des fins politiques et l'intégrisme des croyances divines sont prohibés et punis par la présente loi. » **En premier lieu, en liant l'intégrisme religieux et la participation à la « politique », cet article déforme la réalité et crée une méfiance par rapport à toute forme d'engagement. Il est impératif ici de clarifier l'expression « à des fins politiques », et de faire la différence entre la volonté d'accéder au pouvoir, et le droit reconnu à tous les citoyens, quelle que soit leur obéissance, de participer au débat et à la vie politique.** Rappelons que le sens premier de la politique se réfère à la vie de la cité. Un chrétien ou un musulman n'aurait-il pas le droit de s'exprimer sur la gestion des services publics de sa ville ? Par extension, un groupe de fidèles, réunis au nom de leur foi, n'aurait-il pas le droit de donner un avis constructif sur le respect des droits des populations les plus fragiles ? La paix dépendant entre autres des accords trouvés entre des personnalités politiques, prier pour la paix revient-il désormais à « faire usage de la religion à des fins politiques » ? Entretenir un centre de santé pour les plus pauvres, apporter une assistance juridique, alimentaire et sanitaire aux détenus est-il considéré comme une activité politique, dans la mesure où la nécessité de mener cette action révèle, de fait, les défaillances des pouvoirs publics à remplir leurs missions ? Il existe des organisations qui appartiennent à des églises, mais qui sont très engagées sur les questions de société. Et, il n'est pas exclu que leur activité ait une incidence politique, au cas où les décideurs, les pouvoirs publics sont interpellés. Que dire dans ce cas ? Ont-elles agit à des fins politiques ?

Il est important de souligner que l'Eglise en général, est une institution sociale car elle est dans la société. De par sa mission prophétique, elle est appelée à prendre position sur un certain nombre de questions,

⁵Dom Helder Camara, évêque brésilien

⁶« les associations ne peuvent concourir à l'expression des suffrages. Elles ne peuvent, par voie de conséquence, être admises à présenter des candidats à tout poste électif à caractère politique. »

lorsqu'elles sont mal abordées ou mal gérées, peuvent entraver le bien-être de la personne humaine. La répartition équitable des revenus issus de l'exploitation des richesses naturelles, par exemple, est une manière de mettre en œuvre la justice sociale.

La confusion et la méfiance par rapport à l'exercice de la religion est traduit également par l'article 25 qui dispose que les édifices abritant « l'activité religieuse ou culturelle doivent être érigés de manière à éviter toute nuisance sonore et tout trouble de jouissance ». Si le texte dit « culturelle », le contexte tend à penser que c'est une coquille de plus, et qu'il faut comprendre « cultuelle ». Si ce n'est pas le cas, l'article prend un tout autre sens. Il sied ici de s'interroger sur le but de cet article. Peut-on supposer que cet article fait référence aux églises indépendantes, dites « de réveil », dont l'implantation pose parfois des problèmes de voisinage ? L'autorisation qui est évoquée correspond-elle au permis de construire déjà existant, ou à une nouvelle autorisation ?

A la lumière de cette analyse, les associations signataires demandent

- le retrait de cette loi
- une réelle concertation en vue d'une amélioration des dispositions en faveur des associations.

Commission Diocésaine Justice et Paix de Pointe Noire (CDJP)

Brice MACKOSSO

05 557 90 81

Fondation Niosi

Samuel NSIKABAKA

05 591 64 69

Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme (RPDH)

Christian MOUNZEO

05 595 52 46

Réseau d'Association des Jeunes Leaders Congolais (RAJLC)

Me Welcom NZABA

06 675 93 81