



*Le Centre européen pour le droit et la justice*¹ souhaite attirer l'attention du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association sur la situation en France et en Algérie en réponse à son appel à contributions « Préserver les acquis et repousser les restrictions émergentes sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, ainsi que la montée de l'autoritarisme » et répondre en particulier aux questions 2 et 5.

Le cas de la France

En France, la menace la plus urgente et qui est également nouvelle pour la jouissance des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association est la dissolution d'associations par décret quasi-arbitraire et éminemment politique par le Gouvernement en place.

En effet, depuis l'arrivée au pouvoir du Président Emmanuel Macron en 2017, le nombre de dissolutions administratives d'associations légalement existantes a drastiquement augmenté.

Entre 2017 et 2023, 37 dissolutions administratives ont été prononcées par le Gouvernement réuni en Conseil des Ministres. C'est-à-dire que, sans qu'il y ait une condamnation pénale ou civile d'un juge à la suite de faits répréhensibles commis par une association, le Gouvernement exécutif décide, souvent subitement, de dissoudre une association par décret.

Il s'agit d'un véritable nouveau défi pour la liberté d'association puisque de telles dissolutions administratives d'associations n'ont été que très peu requises sous les présidences de la République précédentes. Le Président Valéry Giscard d'Estaing en a prononcé deux entre 1974 et 1981 ; François Mitterrand en a prononcé treize entre 1981 et 1995, Jacques Chirac seulement trois entre 1995 et 2007 ; Nicolas Sarkozy deux entre 2007 et 2012 et François Hollande en a prononcé onze entre 2012 et 2017².

Ces dissolutions sont devenues une méthode de communication politique, une occasion pour le Gouvernement d'être populaire auprès de ceux qui le soutiennent au mépris de la liberté d'association de tous les citoyens. Ces décisions de dissolutions sont prises par un seul homme, le ministre de l'Intérieur en concertation avec le Président de la République.

¹ L'European Centre for Law and Justice, The / Le Centre européen pour le droit, la justice est les droits de l'homme est titulaire du statut consultatif spécial auprès des Nations unies/ECOSOC depuis 2007.

² Lou VINCENT, « La dissolution d'associations, une pratique record depuis 2017 », *Les Echos*, 7 décembre 2023.

Ces décisions peuvent bien sûr faire l'objet d'un recours administratif. Cependant le contrôle effectué par le Conseil d'État est très faible car ce dernier ne souhaite pas annuler une décision éminemment politique. Pour preuve, sur les 37 dissolutions administratives prononcées, seules deux ont fait l'objet d'une censure du juge administratif. Cette pusillanimité du juge administratif suprême est également due à un problème structurel de partialité de cette juridiction qui remplit à la fois un rôle de conseil auprès du Gouvernement avant l'adoption des lois et des décrets et un rôle de juge après la promulgation des normes légales.

Cette atteinte à la liberté fondamentale d'association est également due au manque de clarté de la loi qui définit trop vaguement certains délits et qui permet donc au Gouvernement de considérer que certains faits tombent sous le coup de la loi. C'est surtout le cas du dernier texte législatif adopté sur ce sujet, à savoir la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Celle-ci a ajouté des motifs de dissolution sur lesquels les autorités publiques peuvent se fonder et qui sont extrêmement vagues, particulièrement l'article L212-1 §6 du Code de la sécurité intérieure qui pose comme fondement à une dissolution le cas d'associations qui :

« [p]rovoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence »

Le premier mot est problématique car il ne s'agit pas du mot « inciter », « encourager » mais « provoquer », ce que le Gouvernement tend à analyser comme « propos provoquants ». Ainsi n'importe quel responsable d'association tenant des propos provoquants à l'égard d'un groupe de personnes pourra se le voir reprocher pour justifier une décision de dissolution. C'est encore plus grave pour la seconde partie de la phrase où le simple fait de propager des idées qui *tendent* à justifier une discrimination peut être reproché à une association.

Par conséquent, si quelqu'un se contentait d'affirmer par exemple que : « les étrangers présents sur le sol français ne doivent pas bénéficier des mêmes droits sociaux que les Français » ; de tels propos pourraient justifier une dissolution alors même que cette affirmation reflète la réalité du droit français aujourd'hui. C'est en substance ce qui est arrivé à l'association *Génération identitaire*, qui a été dissoute le 3 mars 2021³.

La « directrice des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur », Pascale Léglise, a même déclaré dans la presse⁴ que l'interprétation du Conseil d'État s'est élargie comme le souhaitait le Gouvernement :

« [Le Conseil d'État a fixé un cadre conceptuel qui vient conforter notre définition de la provocation qui n'est pas seulement un appel direct à la violence. Nous estimons depuis des années qu'un message implicite comme l'utilisation d'une image peut constituer une provocation indirecte. C'est cette analyse que vient confirmer le juge administratif. »

Un « message implicite qui pourrait constituer une provocation indirecte » serait donc condamnable. C'est une atteinte à la liberté d'association mais également à la fondamentale liberté d'expression.

³ Franck JOHANNÈS, « La dissolution de Génération identitaire confirmée par le Conseil d'État », *Le Monde*, 4 mai 2021.

⁴ Bernard GORCE, « La dissolution des groupes radicaux se banalise », *La Croix*, 18 janvier 2024.

Un autre grave exemple de la dérive gouvernementale actuelle est la dissolution pendant de l'association *Academia Christiana* à laquelle le ministre de l'Intérieur reproche de ne pas respecter les « valeurs » de la République⁵. Ces « valeurs » inspirent nos lois mais ne constituent pas une idéologie officielle à laquelle il serait obligatoire d'adhérer. Chacun devrait avoir le droit de les critiquer, librement. Dans son *mémoire* contre l'association, le Gouvernement reproche concrètement et de manière choquante à cette association d'avoir un discours catholique traditionnel. *Quid* de la liberté de religion.

Ces dissolutions quasi-arbitraires font à présent peser une menace sur toutes les associations engagées politiquement et qui ne porteraient pas les mêmes opinions et valeurs politiques que le Gouvernement actuel. Ces interprétations extensives de même que de telles législations trop vagues doivent être annulées et abrogées.

Le cas de l'Algérie

En Algérie, les restrictions de la liberté de réunion pacifique et d'association privent les chrétiens algériens de la liberté d'exercer leur foi. Les autorités algériennes n'accordent pas le statut d'association religieuse aux Églises évangéliques. Elles ne reconnaissent pas leurs lieux de culte et les ferment abusivement. Ces deux motifs de répression permettent de poursuivre pénalement les responsables des communautés qui ne cessent pas de se réunir.

Aujourd'hui, 43 des 47 églises de l'Église protestante d'Algérie (EPA) sont fermées. Son vice-président, le Pasteur Youssef Ourahmane, attend son procès en cassation. Le 27 novembre 2023, il a été condamné en appel à un an de prison et 100 000 dinars d'amende pour avoir célébré un culte non autorisé, dans un édifice non destiné à cet effet. En mars 2023, il avait supervisé quelques familles chrétiennes en vacances dans un complexe paroissial qui abritait une chapelle fermée par les autorités.

L'Église catholique, dont les fidèles sont très majoritairement étrangers (subsahariens et dans une moindre mesure européens), souffre moins de ces restrictions. Cependant, son agrément par l'État algérien sous le nom d'Association diocésaine d'Algérie n'a pas empêché la fermeture de son service humanitaire, *Caritas Algérie*, le 1^{er} octobre 2022, sous prétexte qu'il serait une « organisation non autorisée ». Bien qu'appartenant à la confédération *Caritas Internationalis*, ce service n'avait pas d'existence juridique propre. L'archevêque d'Alger Jean-Paul Vesco a déclaré vouloir ne pas « entrer en conflit avec les autorités » et « continuer à faire du bien sans faire de bruit ».

1. Contraintes à la reconnaissance des lieux de culte

Par l'ordonnance n° 06-03 du 28 février 2006 fixant les conditions et règles d'exercice des cultes autres que musulman, l'Algérie reconnaît, sans le nommer, le culte chrétien. En effet, elle encadre l'exercice des « cultes autres que musulmans » (article 1) et elle « garantit le libre exercice de culte » dans le cadre du respect « de l'ordre public » et « des bonnes mœurs » (article 2).

« L'affectation d'un édifice à l'exercice du culte est soumise à l'avis préalable de la commission nationale de l'exercice des cultes » (article 5). « L'exercice du culte a lieu exclusivement dans des édifices destinés à cet effet, ouverts au public et identifiables de l'extérieur » (article 7). Les

⁵ Marius MATTY, « Séparatisme catholique, appel à la "croisade"... Pourquoi Darmanin veut dissoudre Academia Christiana », *Marianne*, 11 décembre 2023.

petites communautés n'ont parfois pas les moyens matériels pour disposer d'édifices conformes et sont donc privées de la faculté de se réunir. Lorsque les associations rectifient des problèmes de sécurité identifiés par les autorités, ils n'obtiennent pas de réponse à leur demande d'enregistrement.

La lutte contre la propagation de la Covid-19 a engendré la fermeture de tous les lieux de culte en Algérie, mais nombre d'églises demeurent encore fermées.

2. Contraintes à la liberté d'association

2.1. **L'enregistrement des organisations religieuses ne devrait pas être obligatoire ; les individus et les groupes devraient être libres de pratiquer leur religion sans enregistrer préalable.** Pourtant, l'Algérie impose que « l'exercice collectif du culte [soit] organisé par des associations à caractère religieux dont la création, l'agrément et le fonctionnement sont soumis aux dispositions de la présente ordonnance et de la législation en vigueur » (article 6 ordonnance n°06-03).

2.2. **Les contraintes et délais trop pesants visant l'octroi de la personnalité morale devraient être remis en question.** En effet, « la constitution d'associations à caractère religieux est assujettie à un dispositif particulier » (article 47 loi n°12-06), en deux étapes. D'abord, la commission nationale de l'exercice des cultes, rattachée au ministère des affaires religieuses et des wakfs, donne un avis préalable à l'agrément (article 9 ordonnance n°06-03). Puis, l'association religieuse doit demander l'agrément à l'administration.

La loi n°12-06 du 12 janvier 2012 conditionne la constitution de l'association à « une déclaration constitutive et à la délivrance d'un récépissé d'enregistrement » (article 7). Suite au dépôt de la déclaration et dans un certain délai (de 30 à 60 jours suivant l'importance de l'association), « l'administration est tenue, soit de délivrer à l'association un récépissé d'enregistrement ayant valeur d'agrément, soit de prendre une décision de refus » (article 8). En cas de silence de l'administration à l'expiration du délai, l'association est constituée de plein droit, mais elle doit tout de même encore attendre d'obtenir un récépissé d'enregistrement pour pouvoir fonctionner légalement (article 11).

2.3. **Exiger un nombre minimal trop élevé de membres pour octroyer la personnalité morale aux associations devrait être interdit.** En effet, les membres fondateurs doivent être au moins 10 pour les associations communales, là où deux sont généralement suffisants. Ils doivent être au moins 15 pour les associations de wilaya ; 21 pour les associations inter-wilayas ; 25 pour les associations nationales (article 6 loi n° 12-06).

2.4. **Les dispositions accordant une marge d'appréciation excessive au gouvernement en matière d'approbation des associations ne devraient pas être autorisées.** Pourtant, les autorités peuvent refuser arbitrairement l'enregistrement des associations dont elles considèrent l'objet et les buts « contraires aux constantes et aux valeurs nationales ainsi qu'à l'ordre public, aux bonnes mœurs et aux dispositions des lois et règlements en vigueur » (article 2 loi n°12-06), critères extrêmement vagues et imprécis permettant des abus.

En cas de refus, l'association peut « intenter une action en annulation devant le tribunal administratif territorialement compétent ». Si l'association obtient gain de cause, « le récépissé d'enregistrement lui est alors obligatoirement délivré », mais l'administration garde le dernier mot puisqu'elle « dispose d'un délai de trois mois aux fins d'annulation de la constitution de l'association » (article 10 loi n°12-06). Cette prérogative octroyée à l'administration non seulement alourdit la procédure, mais donne également à celle-ci les moyens de contrôler *a posteriori* tout le champ associatif.

2.5. Les dispositions mettant fin à des avantages acquis devraient être remises en question. En effet, la loi n°12-06 remplace la loi n°90-31 du 4 décembre 1990 et oblige les associations régulièrement constituées à se conformer aux nouvelles dispositions plus contraignantes dans un délai de deux ans, par le dépôt de nouveaux statuts conformes à la loi n°12-06. Passé ce délai, l'autorité compétente prononce la dissolution des associations concernées (article 70).

2.6. L'intrusion dans les affaires religieuses internes devrait être limitée. En effet, les associations sont tenues de transmettre à l'autorité publique compétente, à l'issue de chaque assemblée générale, copie du procès-verbal de réunion ainsi que des rapports moraux et financiers annuels (article 19 loi n°12-06), ce qui permet un contrôle accru des activités de l'association. De plus, les associations sont punies d'une amende dès lors qu'elles refusent de fournir ces renseignements (article 20 loi n°12-06).

2.7. Les conditions de suspension d'activité ou de dissolution d'une association devraient être moins légères. Une association peut faire l'objet d'une suspension d'activité ou d'une dissolution « en cas d'ingérence dans les affaires internes du pays ou d'atteinte à la souveraineté nationale » (article 39 loi n°12-06). Cette disposition assez vague permet de limiter la liberté d'association des chrétiens, sous prétexte pour l'Algérie d'éviter toute ingérence occidentale et de préserver son identité nationale qu'elle veut islamique.

L'intervention du juge n'est plus nécessaire pour suspendre l'activité, une simple décision administrative prise par l'autorité publique compétente suffit (article 41 loi n°12-06).

Des tiers en conflit d'intérêts avec l'association peuvent demander sa dissolution (article 43 loi n°12-06) laissant supposer que des associations soutenues, voire créées par l'État lui-même, peuvent agir en justice pour empêcher les associations religieuses de poursuivre leurs activités.

3. Contraintes à la liberté de réunion

Si l'association est « non encore enregistrée ou agréée, suspendue ou dissoute », tout membre ou dirigeant qui continue à agir en son nom s'expose à une peine de trois à six mois d'emprisonnement et à une amende de 100 000 à 300 000 dinars (article 46 loi n°12-06). Cette disposition s'ajoute à l'article 13 de l'ordonnance n°06-03 qui condamne quiconque qui exerce un culte non autorisé dans un édifice non destiné à cet effet à un à trois ans d'emprisonnement et à une amende de 100 000 à 300 000 dinars.

Les dispositions contraignantes de l'ordonnance n°06-03 et de la loi n°12-06 perdent les associations dans un labyrinthe bureaucratique. Elles attentent à la liberté d'association aussi bien que de réunion des chrétiens algériens, et *in fine*, à leur liberté de religion. L'Algérie doit donc respecter ses engagements internationaux et se mettre en accord avec les articles 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les chrétiens algériens ne constituent en rien une menace pour l'unité et la paix nationales, et encore moins une menace terroriste ou extrémiste.