

L'évolution Du Droit Associatif En Algérie De 1901 A 2012

Zoulikha GADOUCHE

Maitre de Conférences

(I. E. P. S) Université d'Alger – 3

RESUME

Après l'indépendance, Le droit associatif en Algérie a été largement influencé par la vision politique du parti unique qui régentait l'ensemble de la vie sociale.

Dés l'année 1970, tous les moyens sont bons pour contrôler les choix des individus en contre partie du soutien financier de l'administration. L'association a perdu sa liberté

Cette situation va durer jusqu'en 1988, où des mutations aussi bien au niveau international qu'au niveau national vont infléchir cette main mise de l'Etat sur le champ associatif.

Désormais la liberté d'expression, la liberté d'association et le multipartisme sont consacrés par la constitution.

Une nouvelle loi sur les associations est promulguée en 1990.

Elle assouplit les modalités de constitution des associations et instaure le principe de la déclaration préalable.

Elle interdit toute ingérence dans le fonctionnement des associations.

Cette loi n'a pas été suivie de décrets d'application notamment pour la mise en œuvre de son article 18.

Après plusieurs années d'activité, il a été constaté que certaines associations ont failli à leurs obligations d'où une nouvelle loi promulguée en septembre 2011 qui va consacrer un certain durcissement au niveau de la constitution des associations, voir un recul quand on sait que l'administration peut prendre une décision de refus de délivrer un récépissé d'enregistrement alors que sous l'égide de la loi de 1990, l'administration devait en référer à la justice.

« La fille de la liberté » a-t-elle encore de beaux jours devant elle ?

MOTS CLEFS :

Association, liberté d'association, agrément, assouplissements, autonomie, démocratisation, compromis, ingérence, réformes, subventions, tiers bloquant, contrôle, conventions programmes.

De tout temps, les hommes et les femmes ont eu besoin de s'associer.

L'histoire des associations remonte bien avant le moyen-âge. Il semblerait même qu'à l'époque des pyramides, en Egypte, il existait des structures considérées comme les ancêtres des associations.

L'association était soit réprimée, soit tolérée.

En France, c'est Waldeck ROUSSEAU qui après la liberté syndicale imposa la liberté d'association pour garantir le respect des libertés individuelles, par la promulgation de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

Qu'est ce qu'on entend par association?

Le mot association vient du mot latin socius qui signifie compagnon (amdukal).

C'est dans cet espace que s'exprime le choix personnel de chaque citoyen. Elle fait partie, par conséquent, du paysage démocratique.

L'article premier de la loi de 1901 stipule :

« L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que le partage des bénéfices.

Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations. »

Cette loi d'essence libérale garantissait la liberté de s'associer. Elle met en exergue la liberté qui anime l'espace associatif à tous les niveaux de la création d'association : de l'adhésion, de la rédaction des statuts, du choix des dirigeants, du choix de l'objet, à condition qu'il soit licite, du choix du siège et de sa durée.

Cet espace de liberté va être investi par les citoyens aussi bien en France qu'en Algérie où on assiste à une floraison d'associations et ce, dans les domaines les plus divers.

SECTION I GENESE DE LA VIE ASSOCIATIVE

Dès le début du 20^e siècle, on assiste à la constitution du paysage associatif avec la création des premières associations culturelles comme la Rachidiya en 1902 à Alger et le Cercle Salah Bey en 1907 à Constantine.

[1]

Le mouvement va s'étendre à toute l'Algérie : à Tlemcen, le Cercle des Jeunes Algériens, à Khenchla, l'Amicale des Sciences Modernes, à Annaba, le Cercle du Progrès et d'autres associations musicales et clubs sportifs voient le jour.

Cependant, le déclenchement de la guerre de libération va considérablement restreindre le champ associatif.

Au lendemain de son indépendance, l'Algérie a reconduit toute la législation antérieure sauf dans ses dispositions discriminatoires et contraires à l'ordre public.

Bien que la loi de 1901 ait été reconduite, la nature du système d'organisation politico-administrative du pays ne semblait pas avoir pour objectif de favoriser l'épanouissement de la vie associative.

Section II LA LIBERTE D'ASSOCIATION : UNE LIBERTE HYPOTHEQUEE

D'une autonomie garantie par la constitution qui considère la liberté de s'associer comme faisant partie des libertés publiques ainsi que par la loi de 1901 qui consacre la liberté de s'associer, on assiste progressivement à une ingérence des pouvoirs publics dans la vie associative et ce, par la mise en place de tout un arsenal juridique.

A/ La liberté d'association sous contrôle de 1971 à 1988

Pendant cette période, la vie associative n'est plus régie par le principe de liberté qui constitue son essence.

Les associations vont être confrontées à des difficultés tant au niveau de leur constitution qu'au niveau de leurs fonctionnement.

Désormais, les associations vont subir le contrôle des pouvoirs publics. C'est le règne de l'ingérence systématique.

Par.1 Le contrôle administratif des associations

L'ordonnance n° 71 - 79 du 03 décembre 1971 a largement remis en cause le principe de la liberté de s'associer tel que prévu par la loi de 1901. Elle va ouvrir une première brèche en instaurant un contrôle continu des associations.

L'article 2 de cette loi stipule :

« Aucune association ne peut avoir une existence légale ni exercer ses activités, sans l'agrément des pouvoirs publics.

Lorsque l'association est liée à des activités appelées à s'exercer sur toute l'étendue du territoire national, l'agrément est accordé par le ministre de l'intérieur.

Dans les autres cas, l'agrément est accordé par le wali de la wilaya dans laquelle l'association a son siège. Le wali en informe le ministre de l'intérieur.

Lorsque l'objet principal de l'association la situe dans le cadre de la tutelle d'un ministère, cet agrément est accordé après avis favorable du ministre concerné. »

Cet article a institué un triple agrément.

Le fait que l'association exerce ses activités au niveau local ne la dispense pas de l'agrément octroyé par le wali qui en informe le ministre de l'intérieur.

Dans cette hypothèse, l'agrément est donné après avis obligatoire du ministre de l'intérieur. C'est d'un double agrément qu'il s'agit et qui retarde le commencement de l'activité de l'association demanderesse.

Lorsque l'objet se situe dans le domaine d'intervention d'un autre ministère, l'agrément n'est accordé qu'après avis du ministre concerné.

Ces avis n'étant pas motivés, ils peuvent être arbitraires et empêcher ainsi l'association de se constituer.

Selon l'article 14 de cette ordonnance, le wali dispose d'un pouvoir de contrôle discrétionnaire à l'égard des associations exerçant dans sa circonscription.

Le refus de fournir des renseignements, expose l'association à des sanctions allant de l'interdiction temporaire d'exercer des activités à la dissolution définitive.[\[2\]](#)

Cette ordonnance de 1971 n'avait pas pour objet de favoriser la création d'associations dans la mesure où leur parcours, en vue de poursuivre une activité, est jonché d'obstacles.

En ce qui concerne les associations sportives, celles-ci sont restées en activité.

Ce répit a pris fin avec la promulgation du Code de l'Education physique et sportive. [\[3\]](#)

L'article 32 de ce Code stipule :

« Elle est (l'association), ... l'instrument de démocratisation et de développement de la pratique sportive ».

On pourrait penser, à priori, que ces dispositions constituent un progrès.

En fait, les termes démocratisation et développement ne doivent pas induire en erreur. Ils signifient seulement que les associations sont considérées comme des entreprises, qu'elles ne sont plus régies par le principe de liberté, mais qu'elles obéissent aux principes de la gestion socialiste des entreprises et qu'elles deviennent administrées.

C'est la « dérive des associations para-administratives[\[4\]](#) ».

D'autres « instruments » vont être mis en œuvre pour contrôler les associations.

Par. 2 Les moyens mis en œuvre pour exercer le contrôle

- « Le principe du tiers bloquant »

Le principe du « tiers bloquant » dans les associations sportives va constituer un moyen de mettre en échec la liberté de s'associer. En effet les pouvoirs publics vont désigner le tiers des membres de l'assemblée générale pour bloquer les décisions de l'assemblée générale qui ne sont pas conformes à la ligne des pouvoirs publics. Seules y échappent certaines associations à caractère caritatif (certaines associations religieuses et quelques rares autres liées à certains partis politiques comme par exemple le Rassemblement Algérien de la Jeunesse (R.A.J) qui ne sont pas démocratiques.

De 1971 à 1976, aucune vie associative sérieuse n'existait.

En 1987, on assiste à une certaine libéralisation du paysage associatif.

La loi 87-15 du 21 juillet 1987 a permis une certaine ouverture qui s'est traduite par la création de certaines sociétés savantes, des associations des parents d'élèves et des associations caritatives[\[5\]](#).

Cette loi a introduit la déclaration préalable à la constitution d'une association sauf pour les associations qui ont une dimension nationale.

L'administration ne peut pas, en principe, opposer à l'association un refus de délivrer un récépissé. Dès son obtention, li devra être publié dans les trente jours qui suivent, dans un quotidien national d'information. Cette publicité confère à l'association la personnalité juridique.

Cet assouplissement au niveau de la constitution de l'association ou le principe de liberté refait son apparition est vite récupérée par l'octroi conditionné des subventions par les pouvoirs publics.

- Le principe du « qui finance contrôle »

Pour bénéficier de l'octroi des subventions et de l'aide matérielle et technique, les associations doivent se soumettre à certaines conditions et notamment, accepter la participation de la personne morale publique concernée à l'administration de l'association[\[6\]](#) avec la désignation d'un ou deux représentants qui participent, avec voix délibérative, aux travaux de tous les organes de direction et d'administration[\[7\]](#).

De même, l'élaboration des contrats-programmes ou les conventions-programmes liés aux subventions octroyées va permettre le contrôle de l'activité de l'association du moins pour ce qui concerne les programmes subventionnés.

Dés 1988, des changements vont avoir lieu tant au niveau national qu'au niveau international.

Cette nouvelle conjoncture va avoir un impact sur les libertés publiques en général et sur le champ associatif en particulier.

Section II LES MUTATIONS CONJONCTURELLES

En Algérie, en matière d'autonomie de la société civile, avant l'année 1988, on a assisté à la disparition de certaines structures de l'Etat comme le ministère des anciens moudjahidines ou même celui des sports qui est devenu la Délégation aux Sports dirigé dont les attributions étaient destinées, entre autres, à l'autonomisation des activités des associations sportives et à la responsabilisation des dirigeants sportifs.

Ce sont là des réformes qui ont été mal perçues par les principaux protagonistes qui y ont vu une politique de désengagement de l'Etat dans ces secteurs alors que l'objectif poursuivi était la « responsabilisation » en participant à la gestion de leur secteur. Ils se sont indignés croyant que « L'Etat les a abandonné ».

La conception de l'association telle qu'elle a été organisée avant la promulgation de la loi de 1990 va être aménagée à la faveur de certaines mutations tant au niveau international, la chute du mur de Berlin et le déclenchement du « Printemps de Pékin », qu'au niveau national où ce qu'il a été convenu d'appeler « les événements d'octobre 1988 » qui se sont traduits par de violentes émeutes et conduit les pouvoirs publics à procéder à la révision de la constitution et à la promulgation d'une nouvelle loi sur les associations en 1990.

A / La naissance de la liberté d'association

Cette nouvelle loi sur les associations assouplit considérablement les conditions de constitution des associations.

L'article 7 de cette loi stipule :

« L'association est régulièrement constituée après :

- Dépôt de la déclaration de constitution auprès de l'autorité publique concernée »

Le wali de la wilaya pour les associations qui exercent leurs activités au niveau d'une ou plusieurs communes d'une même wilaya ou le ministre de l'intérieur pour les associations à vocation nationale.

Soixante jours après le dépôt du dossier, l'autorité compétente délivre un récépissé d'enregistrement de la déclaration sus visée, après examen de conformité.

L'association doit également accomplir les formalités de publicité dans un quotidien d'information à diffusion nationale et non plus au journal officiel comme c'était le cas dans le cadre de l'ordonnance du 3 décembre 1971 pour permettre aux associations de commencer leur activité assez rapidement.

Si la constitution de l'association est contestée par l'autorité compétente, parce qu'elle n'est pas conforme aux dispositions de la loi, celle-ci saisit la justice huit jours avant l'expiration du délai de 60 jours prévu à l'alinéa 2 de l'article 7 de cette loi de 1990.

Ce n'est plus l'administration qui décide, en cas de contestation de la constitution d'une association mais elle s'en remet à la justice.

L'association est située au même niveau que les pouvoirs publics concernant cet aspect de la question.

La liberté d'expression, la liberté d'association et le multipartisme sont consacrés par la nouvelle constitution de 1996.

Une nouvelle loi relative aux associations est promulguée en 1990. Cette loi apporte une modification de taille. L'article 15 de cette loi dispose qu'il est interdit « à toute personne physique ou morale de s'ingérer dans le fonctionnement d'une association ».

En outre, les procédures de la déclaration de l'association ont été simplifiées et le pouvoir discrétionnaire de l'administration ne peut plus s'exercer sans limites dans la mesure où l'autorité compétente ne peut pas

prendre une décision de refus de délivrance du récépissé d'enregistrement, si elle estime que l'association est contraire aux dispositions de la loi.

Elle doit saisir la chambre administrative territorialement compétente qui doit statuer dans les trente (30) jours de sa saisine.

A défaut de saisine de cette juridiction, l'association est considérée comme régulièrement constituée[8].

On assiste d'une certaine manière à la fin des blocages.

En fait, le contrôle de l'association continue à s'exercer quant aux renseignements relatifs à leurs effectifs et à l'origine de leurs fonds.

Cette loi a été considérée comme un véritable progrès par rapport aux lois précédentes.

Cependant, l'article 18 [9] de la loi de 1990 prévoit le contrôle des associations mais cet article n'a pas été mis en œuvre parce que cette loi n'a pas été suivie de décrets d'application.

Il faut voir ici la volonté de la loi de 2012 s'inscrit dans le cadre des réformes annoncées par le Président de la République comme l'adoption de la loi électorale et la loi sur les partis.

B/ LA LOI DU 12 JANVIER 2012 : UN COMPROMIS

La loi de 2012: un compromis entre l'initiative individuelle et le respect de l'ordre public ?

La nouvelle loi sur les associations va lever certaines ambiguïtés.

Les lois qui ont précédé n'étaient pas claires quant à la délimitation de leur champ d'application alors que cette nouvelle loi a précisé les domaines qu'elle couvre (professionnel, social, scientifique, éducatif, religieux, culturel, caritatif, environnemental et humanitaire). Les pouvoirs publics vont permettre à la société civile toute entière de s'investir, sans crainte, « dans le champ qui lui a été longtemps fermé ».

Elle fixe le nombre des membres fondateurs en fonction de l'espace territorial où l'association exercera son activité ;

Elle durcit les conditions de constitution notamment celles dont l'objet est contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs. Ces expressions indéfinies pourraient donner lieu à quelque dépassement de l'administration voir à un certain arbitraire.

En outre, cette loi a remplacé le régime de la déclaration préalable par l'autorisation administrative.

L'administration a le pouvoir de refuser l'octroi du récépissé d'enregistrement cependant ce refus doit être motivé. alors que sous le régime de la loi de 1990, elle devait, pour cela, s'en remettre à la justice. On constate un net recul par rapport aux dispositions de la loi de 1990.

La nouvelle loi accroit les pouvoirs de l'administration en ce qu'une simple décision administrative suffit pour suspendre l'activité d'une association.

La législation actuelle a d'une part levé certaines ambiguïtés. Elle est en décalage par rapport au projet de loi de septembre 2011[10] qui préconisait :

- « un assouplissement des conditions et modalités de constitution, de déclaration et d'agrément,
- L'allègement des contrôles... qui relèvent d'une défiance... à l'égard des associations »

La loi de 2012 est perçue comme « l'expression d'une volonté de brider les initiatives » et « de verrouiller[11] » le paysage associatif.

Cependant, elle a mis en place un dispositif permettant « une nécessaire transparence dans le fonctionnement des associations et dans le régime de financement.

Cette loi interdit tout financement étranger d'une association sauf si celle-ci a reçu l'autorisation des pouvoirs publics.

L'évolution du droit associatif en Algérie a reflété tantôt l'état d'une certaine démocratisation des institutions publiques tantôt celui d'un certain recul.

Les pouvoirs publics devraient lever toutes les contraintes visant à brider le champ associatif sachant que les associations constituent « un lieu d'exercice et d'entraînement pour la démocratie. »

BIBLIOGRAPHIE

- (1) Robert MATTHIEU : Guide pratique et juridique des associations – Grancher, Paris 2000.
- (2) Code de l'éducation physique et sportive du 23 octobre 1976.
- (3) Loi du 1^{er} juillet 1901 relative aux dispositions communes à tous les groupements et associations sportifs, de jeunesse et d'éducation populaire.
- (4) Ordonnance n°71-79 du 3 décembre 1971 relative à l'association.
Loi n°87-15 du 21 juillet 1987 relative aux associations.
- (10) Loi n° 90-31 du 4 décembre 1990 relative aux associations.
- (11) Projet de loi relative aux associations de septembre 2011
- (12) Loi n° 12-06 du 12 janvier 2012 relative aux associations
- (13) Décret n°72-176 du 27 juillet 1972 fixant les modalités d'application de l'ordonnance n°71-79 du 3 décembre 1971 relative à l'association.
- (14) Décret 88-16 du 2 février 1988 fixant les modalités d'application de la loi n°87-15 du 21 juillet 1987 relative aux associations.
- (15) Djamil AISSANI : Historique et évolution du mouvement associatif en Algérie www.ama.ass.dz