

Le droit algérien relatif à la liberté d'association

Algerian Law Relating to Freedom of Association

Professeur Ghaouti Souad

Faculté de Droit - Université d'Alger 1

s_ghaouti@yahoo.fr

Date de soumission :12/11/2022.Date d'acceptation final :06/12/2022 .Date de publication :février 2022

Résumé

L'analyse de l'ensemble des textes juridiques organisant la liberté d'association met en évidence un paradoxe énigmatique entre d'une part une valorisation de cette liberté tant constitutionnelle qu'institutionnelle et, d'autre part, un encadrement drastique dans les textes infraconstitutionnels.

Mots clés : liberté- association- institution- constitution- loi- décret- institution consultative

Abstract

The analysis of all the legal texts organizing the freedom of association highlights an enigmatic paradox between an appreciation of this constitutional and institutional freedom of association, on the one hand, and a drastic framework in sub-constitutional texts, on the other hand.

Keywords: Association- liberty- institution- constitution- law- decree.

Auteur correspondant : Ghaouti Souad

Introduction:

La lecture des Mélanges¹ offerts à titre posthume à notre collègue tunisienne Souad Moussa-Sellami de la Faculté de Droit de Sousse, a suscité d'emblée notre réflexion sur l'évolution du mouvement associatif en Algérie.

Infatigable chercheur, Feu Madame Sellami nous a légué une riche liste de contributions² autour du thème de la citoyenneté, du service public et de la société civile³.

Sa réflexion a été d'un apport certain puisqu'elle a réussi à faire la jonction entre service public et citoyenneté allant jusqu'à utiliser de façon récurrente l'expression de « gouvernance citoyenne ».

C'est essentiellement de son analyse et évaluation de l'activisme de la société civile tunisienne, de son rôle-clé joué lors du renversement du régime du Président Ben Ali que Mme Sellami est parvenue à ce constat de mutation de la société civile.

Qu'en est-il du mouvement associatif algérien en 2022 ?

L'analyse des textes juridiques organisant la liberté d'association, menée en parallèle avec la lecture des chiffres révélant l'état quantitatif et catégoriel des associations algériennes tant nationales que locales, autorise la réflexion sur la mutation du mouvement associatif, sur ses causes, sur ses aspects ainsi que sur son rôle et impact.

En effet, parmi l'ensemble des libertés publiques, la liberté d'association est peut-être la liberté qui suscite le plus d'intérêt chez le citoyen algérien. C'est celle qui revêt le plus d'importance, avant même la liberté des partis politiques, avant même la liberté syndicale.

C'est la liberté fondatrice de toutes les autres libertés, Tocqueville⁴ la situait comme la première des libertés.

C'est justement, dans le champ associatif, dans l'action associative que l'individu va préférer exprimer sa citoyenneté.

C'est par le biais de l'action sociale associative qu'il va pouvoir participer à la gestion, non plus de l'intérêt général, terme mythique et condensé d'abstraction extrême, mais tout prosaïquement à la gestion d'intérêts collectifs, dans des domaines où il est directement et concrètement impliqué.

Le citoyen algérien va délaisser la lutte politique, l'activisme syndical⁵ pour investir son dynamisme, ses compétences et sa disponibilité dans le militantisme associatif.

Par conséquent, la liberté d'association est la liberté à qui va directement et pleinement profiter de tout le discrédit, toutes les déceptions, toute la lassitude engrangée au niveau des partis politiques, des syndicats et même au niveau des instances représentatives nationales telle que le Parlement.

N'ayant pu se reconnaître dans les canaux traditionnels, le citoyen va tout simplement créer et organiser son réseau d'écoute et d'action à son propre niveau par convention avec d'autres personnes poursuivant le même but et mettant en commun, connaissances et moyens.

C'est là, la définition classique de l'association que l'on retrouve dans les quatre successives lois algériennes de 1971, 1987, 1990 et 2012.

Les autres causes de l'essor en Algérie⁶ de la liberté d'association sont communes à tous les Etats à savoir :

- La réaction contre le rempart de l'administration publique, contre son autoritarisme, contre sa bureaucratie et contre ses aberrations.

- C'est également le résultat de la dégradation du cadre de vie avec la destruction des liens traditionnels de solidarité (tout au moins dans les grandes villes) ; c'est là le lit d'une floraison d'associations de type caritatif prenant en charge les enfants abandonnés, les personnes âgées, les handicapés.

Après avoir situé la liberté d'association dans le grand ensemble des libertés publiques et circonscrit sa place chez le citoyen algérien, voyons à présent **le socle textuel** y afférent.

La lecture de la plate-forme textuelle juridique met en lumière paradoxes et ambiguïtés diverses.

Le paradoxe essentiel se situe entre, d'une part la graduelle valorisation de la liberté d'association dans le texte constitutionnel proprement dit, valorisation également par l'intégration organique des associations au sein de certaines institutions publiques nationales et, d'autre part le maintien d'un encadrement juridique législatif et réglementaire drastique.

Une autre difficulté à laquelle on pourrait se heurter réside dans la non-adéquation entre la vitalité du tissu associatif en constante évolution et l'imprécision de la relation Etat /Associations : relation de méfiance, de tolérance, de bienveillance, de médiation, de complémentarité, de partenariat, ou parfois même de substitution ?

De la non clarté de cette nature relationnelle va découler la difficulté d'identification et d'insertion de mouvement associatif dans les différentes catégories d'utilité : intérêt collectif, intérêt général, utilité publique, utilité sociale ?

Ces questionnements, à eux seuls, pourraient faire l'objet d'une prolifique analyse sociologique du mouvement associatif algérien. Pour sa part, la présente analyse demeurera limitée à la stricte lecture juridique.

La liberté d'association connaît dans les textes juridiques un énigmatique traitement entre encensement dans la norme suprême et intégration dans les institutions publiques nationales (Première Partie) et contrôle rigide dans les textes infra-constitutionnels (Deuxième Partie).

Première partie : Une reconnaissance constitutionnelle et institutionnelle valorisante.

A. Le traitement de la liberté d'association dans les textes fondamentaux

Fort curieusement le constituant algérien va progressivement au fil des successives constitutions de 1963 à 2020, accorder à la liberté d'association, parmi toutes les autres libertés, une attention toute particulière marquant par là même une appréhension évolutive évidente.

La première constitution algérienne du 8 septembre 1963⁷ noie ou plutôt dilue la liberté d'association parmi d'autres libertés : liberté de presse, liberté de parole et liberté de réunion dans un article 19 fourre-tout réservé aux libertés du « simple » citoyen, pour consacrer de façon plus solennelle les libertés du citoyen travailleur dans le fameux article 20.

En 1976, la Charte Nationale, source fondamentale de la politique de la Nation et des lois de l'Etat ainsi que l'instrument de référence fondamental pour toute interprétation des dispositions de la Constitution⁸, ne réserve, sur 247 pages, qu'une demi-page à peine à l'ensemble des libertés publiques, ignorant totalement la liberté d'association.

Cette occultation pourrait être expliquée par le refus des régimes révolutionnaires, de tout corps intermédiaire entre l'Etat et l'individu.

La déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 avait procédé à la même exclusion.

Les Etats révolutionnaires, étant les plus réfractaires au mouvement associatif perçu comme subversif et pernicieux, se fondent essentiellement sur deux raisons ; l'une au profit de l'Etat, seul maître de l'intérêt général ne pouvant tolérer aucun obstacle à sa puissance ; « pour que la société fonctionne bien, il ne faut qu'aucun groupement intermédiaire ne vienne s'interposer dans le tête à tête Etat-citoyens ; la société civile doit rester lisse, fluide, égalitaire, transparente sous le regard pénétrant et vigilant de l'Etat »⁹.

La seconde raison est au profit de l'individu et au culte de la volonté générale dans laquelle l'Homme dégagé de tous liens d'allégeance et de dépendance se sublimerait et se fondrait.

Cependant, cette approche théorique pour laquelle le gouvernant algérien semble pencher dans une première période vient en fait contredire la logique de la théorie socialiste.

En effet, dans la conception socialiste, « l'association serait l'organisation d'individus la plus adéquate en vue du dépérissement de l'Etat, elle ne s'opposerait plus à lui mais se substituerait à lui de façon progressive et graduelle, justifiant une légèreté du contrôle de l'Etat sur l'association. »¹⁰.

Or cette approche n'est guère reflétée par la Charte nationale, texte-clé de l'Etat socialiste algérien, ni par l'Ordonnance n°71-79 du 3 décembre 1971, relative à l'association¹¹.

« Le contrôle strict, contrôle-maitrise pleine tel qu'il est organisé dans ladite ordonnance se situerait beaucoup plus dans la conception libérale de l'Etat »¹².

La Constitution de 1976¹³, même si elle réserve pour la première fois un article spécifique l'article 56 à la liberté d'association, demeure considérée comme la plus liberticide¹⁴, du fait qu'elle pose en son article 73, sept grandes lignes rouges, justifiant la déchéance des droits et libertés dans le cas d'atteinte à la constitution aux intérêts essentiels de la collectivité nationale, à l'unité du peuple et du territoire national, à la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat et à la Révolution socialiste.

Il est clair que ce cadre extrêmement cerné lourdement dissuasif confirme l'approche méfiante exprimée dans la Charte nationale.

- La Constitution de 1989¹⁵, quant à elle, révèle un traitement qui suscite les interrogations du chercheur.

Issue des révoltes d'octobre 1988, porteuse d'un nouveau projet de société, en rupture avec le modèle préexistant, présentée comme la Constitution des libertés et de l'Etat de Droit, elle ne reprend pourtant pas l'article 56 de la Constitution de 1976, article de reconnaissance spécifique, mais intègre, et englobe dans un même article 39¹⁶, liberté d'expression, de réunion et d'association peut-être dans une volonté de mettre mieux en relief le fameux article 40 qui pose le principe du pluralisme politique avec pour la première fois la reconnaissance du droit de création des associations à caractère politique. Toutefois le principe de la défense associative des droits fondamentaux de l'Homme et des libertés est inscrit pour la première fois¹⁷.

-En 1996¹⁸, c'est une nouvelle étape dans la valorisation de la liberté d'association, du fait que les rédacteurs de la Constitution optent pour un nouveau traitement tant quantitatif que qualitatif.

Elaborée dans un contexte de crise politique d'urgence et de stigmates de violence, la révision constitutionnelle de 1996 a été surtout guidée par la mise en place d'institutions nouvelles telles un nouveau parlement bicaméral, ainsi qu'un nouveau système juridictionnel construit sur la dualité.

De ce fait, l'institutionnel l'a largement emporté sur l'individu.

Cependant, parmi tous les droits fondamentaux et parmi toutes les libertés publiques, la liberté d'association va bénéficier d'un enrichissement et d'une confortation tout à fait particuliers, désormais réhabilitée comme liberté première et fondatrice de toutes les autres.

Pas moins de trois articles lui sont consacrés, les articles 33, 41 et 43 ;

Cet enthousiasme s'est manifesté toutefois dans une articulation désordonnée, disséminée s'éloignant d'un cheminement cohérent et logique. L'article 33 traite de la défense associative des droits et libertés, puis, il faut enjamber sept articles (34 à 40) pour retrouver à nouveau la liberté d'association en tant que liberté garantie dans l'article 41. Puis on perd à nouveau la liberté d'association au profit de la liberté partisane traitée dans l'article 42 pour la rencontrer, enrichie, positivée, « épanouie » à l'article 43 : « le droit de créer des associations est garanti. L'Etat encourage l'épanouissement du mouvement associatif, la loi détermine les conditions et les modalités de création des associations ».

Comment expliquer cette exclusivité, cette lourde insistance toute particulière, le style répétitif inhabituel dans un texte constitutionnel en principe épargné de répétitions et redondances.

En outre, comme par hasard, un tel agencement spatial a pour effet d'encastrer véritablement la liberté des partis politiques dans l'espace même du texte.

Et, là se préciserait l'idée sous-jacente que les associations seraient dans le sillage des partis politiques, pour ne pas dire dans une situation d'alternativité.

Le retour aux faits politiques entre 1991 et 1996 peut lever cette « énigme » constitutionnelle.

-Allant toujours dans le sens d'une valorisation de la liberté d'association, la révision constitutionnelle de 2016¹⁹ inclut un troisième alinéa à l'article 54, alinéa d'un apport fondamental, du fait qu'il réalise la promotion normative de la liberté d'association désormais hissée au sein de la « noble » catégorie des lois organiques, jusque-là uniquement réservée à certaines libertés telles la loi portant sur les partis politiques et à la loi relative à l'information.

La révision constitutionnelle du 1^{er} novembre 2020²⁰, confirme avec insistance le traitement préférentiel soutenu et densifié offert à la liberté d'association par le biais de l'élargissement vers l'ensemble de **la société civile** présente tout le long du texte constitutionnel : dans le préambule, dans les articles 10, 16 alinéa 3, 53, 77, 210, 211, 212 et 213.

C'est ainsi que le paragraphe 11 du préambule, ce dernier étant désormais proclamé partie intégrante de la constitution²¹, annonce le principe de la participation de la société civile à la gestion des affaires publiques.

Il faut préciser que ce paragraphe 11 s'inscrit dans la suite logique du paragraphe 10 précédent situant le Hirak populaire du 22 février 2019 comme impulseur des aspirations et revendications citoyennes²².

Inclus dès le titre I, dans les principes généraux régissant la société algérienne l'article 10 traduit pour la seconde fois l'attachement de l'Etat à la promotion du rôle de la société civile.

L'article 16 relatif aux collectivités locales inscrit en son alinéa 3 pour la troisième fois la société civile comme actrice de la démocratie participative.

L'article 53 est le fruit d'un toilettage et d'une condensation beaucoup plus cohérente des 03 anciens articles relatifs à la liberté d'association auparavant disséminés de façon anarchique depuis la révision constitutionnelle de 1996.

Cet article 53 traduit non seulement une remise en ordre mais surtout une avancée fondamentale du fait que le premier alinéa prévoit désormais l'adoption de la simple déclaration et l'abandon de la procédure coercitive de l'agrément pour toute création d'association.

En sus, son 4^{ème} et dernier alinéa annonce de façon péremptoire que « les associations ne peuvent être dissoutes qu'en vertu d'une décision de justice ».

Enfin, l'article 77 permet pour la première fois aux associations le droit d'exercer le droit de pétition, du fait qu'il œuvre au citoyen « le droit de présenter à l'administration individuellement ou collectivement, des pétitions aux fins d'exposer des questions d'intérêt général ou des atteintes à ses droits fondamentaux ».

Il est dès lors clair que la dernière révision constitutionnelle du 1^{er} novembre 2020 perçoit les associations comme l'un des acteurs fondamentaux des profondes mutations annoncées et projetées.

Elle leur réservera même au titre des organes constitutionnels consultatifs une nouvelle institution : l'Observatoire national de la société civile prévu dans l'article 213²³.

En sus de cette sollicitude manifestée de façon de plus en plus appuyée dans les dernières constitutions, les associations se voient également généreusement invitées à prendre part à la composition de diverses institutions publiques nationales.

B. Intégration des associations dans les rouages de l'Etat

a) Au niveau de « l'instance » législative nationale.

L'appel à la participation de la société civile, à titre consultatif il est vrai, a eu lieu suite à la vacuité de l'institution constitutionnelle chargée de légiférer à savoir l'Assemblée Populaire Nationale (A.P.N), dissoute²⁴ en décembre 1991. Cette vacuité ouvrira une période transitoire qui s'achèvera en 1997 avec l'élection du premier parlement bicaméral.

Suite à cette dissolution, les associations nationales les plus représentatives auront à siéger au sein du Conseil National Consultatif de 1992 à 1994²⁵.

C'est le décret présidentiel du 04 février 1992 qui organise et précise la première présence du corps associatif en son article 6 : « le conseil comprend 60 membres désignés de manière à assurer une représentation objective et équilibrée de l'ensemble des forces sociales dans leur diversité et sensibilité. Ils sont investis par décret présidentiel ».

L'article 7 dudit décret présidentiel précise davantage la place réservée aux associations dans la composante de cet organe para législatif qui est venu pallier l'absence de l'A.P.N dans une situation de crise politique : « les membres du Conseil sont choisis parmi les personnes de nationalité algérienne appartenant au monde du travail, de l'économie, de l'éducation, de la jeunesse, de la culture, de la science et de la théologie, au mouvement associatif et de manière générale parmi les personnes dont les compétences, les aptitudes ou l'expérience sont de nature à apporter une contribution constructive aux travaux du Conseil ».

-En 1994, la Plate-forme portant consensus national²⁶, texte fondamental ayant organisé la continuité des pouvoirs publics, texte subsidiaire à la constitution de 1989, véritable prothèse selon l'expression de Mr Boussoumah²⁷, texte-pont entre la Constitution de 1989 et celle de 1996 intégrant

le contenu annonciateur de la constitution de 1996, texte mutant, confirme et accentue la tendance à l'intégration des associations, initiée en 1992.

C'est ainsi qu'on peut lire dans le paragraphe 5 de l'introduction ce qui suit ; « une période de transition s'avère nécessaire pour sortir de la crise..... sur la base d'une plus grande cohésion politique et sociale à même de mobiliser de nouveau les énergies et aussi de mettre en œuvre les potentialités disponibles ».

Parmi les instances de la période de transition, cette plate-forme prévoit un Conseil National de Transition (C.N.T) chargé de participer à la fonction législative, non plus à titre consultatif mais de façon pleine .C'est l'article 25 de ladite plate-forme qui restitue au C.N.T, la fonction législative par voie d'ordonnance dans les matières se rapportant au domaine de la loi sur l'initiative du Gouvernement, ou, pour ce qui à trait aux objectifs de la période de transition, sur l'initiative du tiers des membres du C.N.T, après accord du Gouvernement.

L'article 27 de cette même plate-forme précise que composé de 200 membres, avec 30 sièges pour les représentants des corps de l'Etat (soit 15% du total), le Conseil comprend à parités égales dans les 170 sièges restant, les représentants des forces économiques et sociales d'une part et les représentants des partis politiques d'autre part.

A ce niveau, il est intéressant de mettre en exergue l'évolution de l'attitude du gouvernant face aux associations puisque ces dernières sont désormais appréhendées non plus en termes de représentation minoritaire mais de parité au même titre que les syndicats et les regroupements patronaux.

La perception nouvelle est fondée sur des critères substitutifs à la représentation élective, jusque là seule admise pour légitimer l'exercice du pouvoir législatif ; les nouveaux critères de représentation objective et équilibrée, de cohésion, de potentialités, de vivier d'aptitudes et d'expérience, de contribution constructive, critères imposés certes par la crise politique ont sensiblement, progressivement mais sûrement investi le champ et les modes de représentation de la société.

L'intégration institutionnelle du monde associatif représente une étape fondamentale, toute spécifique à l'Algérie, étape historique qui va grandement faciliter l'évolution vers la démocratie participative.

Cette évolution peut nous mener à terme à une réflexion sur les limites de l'immutabilité et sur la transcendance de la représentation élective, peut-être même vers son possible accommodement avec d'autres formes de représentation.

Cette réflexion peut également être confrontée par le fait que c'est durant la période où les deux conseils nationaux législatifs (C.C.N puis C.N.T), bien que transitoires de 1992 à 1997 incluant en leur sein les représentants d'associations, que les lois les plus importantes ont été adoptées telles : la loi sur l'investissement en 1993, sur la privatisation et sur la concurrence en 1995 ; lois qui ont permis le passage, toujours en cours, de l'Etat socialiste à l'Etat libéral.

Par la suite, les règlements intérieurs tant de l'A.P.N²⁸ que du Conseil de la Nation²⁹ ont tout logiquement prévu une commission spécifique réservée à la société civile.

C'est ainsi que dans l'article 19 du règlement de l'A.P. N, la douzième commission permanente est intitulée commission de la jeunesse, des sports et de l'activité associative.

De même l'article 16 du règlement intérieur du Conseil de la Nation consacre la huitième commission permanente à la santé, aux affaires sociales, au travail et à la solidarité nationale.

-Poursuivant la même logique d'inclusion du monde associatif parmi les institutions publiques nationales, la révision constitutionnelle de mars 2016 réserve à la société civile une part fort appréciable au sein de la Haute Instance Indépendante de Surveillance des élections³⁰.

L'idée de parité est bien acquise, du fait que le paragraphe quatre (04) de l'article 194 énonce que la Haute instance est composée à parité : de magistrats proposés par le Conseil Supérieur de la Magistrature et des compétences indépendantes choisies, parmi la société civile, tous les membres étant nommés par le Président de la République.

La loi organique n°16-11 du 25 août 2016³¹ vient préciser en son article 4 le nombre des membres représentant la société civile 205 sur un total de 410, hormis le Président.

Cette nouvelle insertion revêt une importance particulière du fait qu'elle contribue à élargir le domaine de participation des associations au champ privilégié du contrôle, jusque-là ouvert uniquement aux partis politiques.

En sus de la Haute Instance indépendante de surveillance des élections, les associations se voient constitutionnellement intégrées dans la floraison d'institutions consultatives nouvelles annoncées dans la Constitution révisée de 2016 tels le Conseil supérieur de la jeunesse, le Conseil National des Droits de l'Homme, ainsi le Conseil national économique et social, reconduites et enrichies dans la révision constitutionnelle du premier novembre 2020.

Voyons de façon plus précise la place accordée aux associations promues constitutionnellement.

b) Intégration au niveau des instances consultatives nationales

Dans la révision constitutionnelle du 1^{er} novembre 2020, il est procédé à un élargissement notable des organes consultatifs, dont le nombre s'élève désormais à huit.

La société civile a désormais droit à un Observatoire national placé auprès du Président de la République, chargé d'émettre des avis et recommandations, de promouvoir les valeurs nationales et la pratique démocratique citoyenne et de participer avec les autres institutions à la réalisation des objectifs de développement national.

Promu dans la norme suprême, détenteur d'un vaste champ d'actions, cet Observatoire demeurera cependant régi par la simple norme réglementaire, sa composition et son fonctionnement étant fixés par décret³² présidentiel en vertu de l'article 213 de la constitution.

L'envergure nationale dudit Observatoire est affirmée dans l'article 4 au même décret, du fait que lui est attribuée une mission générale de participant et acteur dans la réalisation des objectifs de développement national.

De même qu'il lui est imparti de proposer une conception globale de son rôle dans le développement national durable. Il est également prévu à l'alinéa 7 du même article 4 que cet Observatoire a pour mission de « diffuser les valeurs et les principes nationaux et de proposer les mécanismes fondamentaux encourageant le travail pour l'intérêt général »

Lanceur d'alerte, conseiller du Président de la république ainsi que du Premier ministre notamment pour les projets de textes législatifs et réglementaires, contributeur à la mise en place des

espaces de consultation entre acteurs de la société civile et pouvoirs publics, pédagogue, espace de réflexion l'Observatoire est clairement appréhendé et situé comme acteur effectif d'un projet national

Il est dès lors clair qu'englobées dans le grand ensemble de la société civile, les associations auront à transcender les missions basiques traditionnelles de bénévolat et d'entre-aide.

La composition fixée dans l'article 6 dudit décret n° 21-139 offre la part du lion aux associations : sur 50 membres en parité entre les hommes et les femmes, 30 représentent les associations dont 10 parmi les nationales ainsi que deux (02) membres issus des associations reconnues d'utilité publique.

Outre la saisine par la Président de la république ou par le Premier ministre, l'Observatoire « peut prendre l'initiative de formuler des propositions ou recommandations ou d'élaborer toutes études relevant de ses missions », ainsi qu'il est stipulé dans l'article 12 du décret présidentiel n° 21-139.

En sus de cet organe spécifique à la société civile, les associations sont également présentes dans de nombreuses autres institutions consultatives.

Concernant le Conseil National des Droits de l'Homme, l'article 199 de la Constitution de 2016, après avoir défini les lourdes missions de surveillance, d'alerte précoce et d'évaluation en matière de respect des droits, renvoie à la loi la fixation de la composition dudit Conseil. La révision constitutionnelle du 1^{er} novembre 2020 le définit comme un organe consultatif placé auprès du Président de la République³³.

C'est ainsi que la loi n° 16-13 du 03 novembre 2016³⁴, puis le décret présidentiel n°17-76 du 12 février 2017³⁵ précisent que sur un total de 38 membres dix membres dont cinq (05) femmes sont choisis au titre des principales associations nationales. A ces dix (10) membres, il faut adjoindre parmi les quatre nommés *intuitu-personae* par le Président de la République, les personnalités connues pour leur compétence et l'intérêt accordé aux droits de l'Homme.³⁶ A titre d'exemple, Madame Fatma-Zohra Karadja, fondatrice d'une association protectrice des enfants abandonnés s'était jusque-là distinguée par un activisme sans relâche au niveau de la pouponnière créée dans la wilaya d'Alger.

L'article 10 de la loi n°16-13 en ciblant « les principales associations nationales » pose le problème de la représentativité de ces associations, et par conséquent des critères de choix appliqués : nombre d'adhérents, présence au niveau des wilayas et des communes, dynamisme, transparence de la gestion administrative et financière, ancienneté ou domaine d'activité ?

Il est également utile de relever que les précédentes instances consultatives nationales chargées des droits de l'Homme prévoyaient déjà une place fort confortable au monde associatif.

C'est ainsi que dès 1992, l'Observatoire National des Droits de l'Homme (O.N.D.H)³⁷ réservait déjà aux associations un quota de douze (12) membres dont six (06) femmes sur un total de trente (03) membres soit plus du tiers.

-En 2001, la Commission Nationale Consultative de Promotion et de Protection des Droits de l'Homme renforce ce quota en prévoyant dans l'article huit(08) du décret présidentiel n°01 du 25/03/2001³⁸ la présence de douze (12) à seize (16) membres sur trente-cinq (35), soit presque la moitié.

-En 2009, l'Ordonnance n°09-04 du 27/08/2009 ³⁹ relative à la Commission Nationale Consultative de Promotion et Protection des Droits de l'Homme maintient le principe du pluralisme sociologique et le chiffre maximal de seize (16) associations à caractère national.

Il est intéressant de relever l'élévation progressive dans la hiérarchie des normes du texte juridique créant et organisant l'organe en question qui en 1992 et 2001 est traité par décret présidentiel, puis en 2009 par ordonnance pour être enfin constitutionnalisé en 2016 et désormais régi par un texte de loi. De ce fait, cette promotion normative se répercute sur la représentation associative incluse dans ladite instance.

En ce qui concerne la consultation économique et sociale, le Conseil National Economique et Social (C.N.E.S) institué le 05/10/1993 par décret présidentiel 93-225⁴⁰ prévoyait alors neuf (09) sièges sur cent quatre-vingt (180) pour les associations à caractère social et culturel. Il est vrai que ce chiffre pouvait paraître proportionnellement minime ; cependant cette relativité était quelque peu corrigée par le fait que toutes les positions, toutes les réserves notamment les points de vue minoritaires devaient être scrupuleusement mentionnées dans tous les actes du C.N.E.S tant dans les recommandations et avis que dans les rapports et études⁴¹.

En 2016, le C.N.E.S se voit enfin hissé dans la norme suprême, suite aux multiples demandes formulées par les divers représentants de la société civile invités aux consultations organisées par Monsieur Ouyahia au niveau de la Présidence de la République.

-Présenté essentiellement dans les articles 204 et 205 de la Constitution de 2016, comme un espace de dialogue, de concertation et de proposition dans le domaine économique et social, le C.N.E.S curieusement ne voit pas son traitement normatif précisé ni garanti par un texte de rang législatif.

Le conseil national économique social est enrichi du domaine environnemental dans la dernière révision du 1^{er} novembre 2020.

Ses missions initiales de dialogue, de concertation, de proposition s'étoffent par celles de prospective et d'analyse. Il est constitutionnellement reconnu comme conseiller du gouvernement, en vertu de l'article 209.

Cependant, c'est encore une fois, un décret présidentiel⁴² qui vient procéder à sa mise en conformité avec la Constitution, la constitutionnalisation n'ayant pas induit la promotion législative tout logiquement attendue.

Toutefois, ledit décret a été d'un apport fort appréciable pour les associations, tant sur le plan quantitatif que structurel. C'est ainsi que l'article huit (08) élève le nombre de représentants de la société civile à soixante (60) sur un total de deux cent (200), soit plus du quart des membres du C.N.E.S.E, élargissant de ce fait l'éventail catégoriel des associations selon l'article 12.

La catégorie la plus favorisée est celle des représentants des associations à caractère économique et de protection des consommateurs avec huit (08) sièges, puis s'échelonnent :

- les associations représentant les personnes aux besoins spécifiques avec sept (07) sièges,
- les associations à caractère social avec six (06) sièges,
- puis les associations activant dans l'environnement et pour le développement durable avec six (06) sièges,
- les associations de femmes avec quatre (04) sièges,

- les associations de jeunes avec six (06) sièges,
- trois (03) représentants des associations à caractère scientifique et culturel,
- les associations estudiantines avec trois (03) sièges,
- trois (03) représentants des associations estudiantines,
- les associations à caractère scientifique avec trois (03) sièges,
- cinq (05) représentants des associations d'enseignants chercheurs, de chercheurs permanents et d'hospitalo-universitaires,
- les associations sportives avec trois (03) sièges,
- trois (03) représentants des associations à caractère culturel,
- enfin les associations de protection de l'enfance et de la famille avec deux (02) sièges.

Suite à la constitutionnalisation du C. N.E.S.E, est opéré un réaménagement structurel au niveau des commissions qui se voient enrichies et réagencées par une nouvelle dénomination plus en adéquation avec la transition démocratique projetée dans les discours des différents partis politiques, une nouvelle dénomination plus densifiée.

En effet, la liste des six (06) commissions initialement prévues dans le décret de 1993 répartissait de façon quasi administrative les différents secteurs : évaluation, perspectives de développement économique et social, relations de travail, aménagement du territoire et environnement et enfin population et besoins sociaux⁴³.

Dans une toute nouvelle optique, l'article quarante-quatre (44) du décret présidentiel n° 21-37 de 2021, tout en procédant à une extension du champ d'intervention de chaque commission, réalise une modernisation et une synchronisation avec les préoccupations suscitées par l'évolution de la société algérienne ; c'est ainsi que sont mises en place : la Commission des compétences du capital humain et de la transformation numérique, celle de la concurrence, de la régulation et de **l'économie** mondiale, celle de la démographie, de la santé et des territoires, celle de l'environnement, de la transition énergétique et du développement durable, celle de la gouvernance financière et des politiques économiques, celle des processus démocratiques et de la participation citoyenne et enfin celle des algériens établis à l'étranger.

C'est, en toute logique, au sein de ces commissions nouvelles que les associations présentes au C.N.E.S.E pourraient donner leur pleine mesure.

Cette évolution structurelle du C.N.E.S.E au profit des associations est le fruit du travail accompli à partir de 2011 par la société civile, notamment lors des Assises Nationales de la société civile tenues les 12 et 13 juin 2011 au Palais des Nations.

Peut-on dire que, par le biais d'une représentation associative permise, encouragée et soutenue dans les derniers textes, le rôle consultatif du C.N.E.S.E pourrait évoluer et muter vers une pleine participation à l'élaboration des textes législatifs ?

À ce stade, on ne peut s'empêcher de revenir vers le premier C.N.E.S algérien créé par l'ordonnance n° 68-610 du 6/11/1968⁴⁴ qui se distinguait de ses homologues étrangers du fait qu'il venait combler d'une certaine façon le vide d'un organe législatif et l'absence d'une Cour des comptes.

C'est cette double concentration officieuse qui est relevée par le Doyen Madjid Bencheikh en 1975⁴⁵ : "sans être un centre de décision, le C.N.E.S est au contraire la seule "chambre" d'apparence

constitutionnelle susceptible de contribuer à l'éclosion d'un débat politique sur les problèmes du développement économique et social... Le C.N.E.S était doté, d'autre part d'une attribution originale qui lui permettait de jouer le rôle d'une Cour des Comptes".

Après avoir pu constater le traitement volontairement préférentiel conféré aux associations tant dans le texte constitutionnel que dans certaines institutions publiques⁴⁶, la suite de l'analyse nous conduit tout logiquement vers la plateforme textuelle infra-constitutionnelle. Et là, nous sommes heurtés par l'encerclement législatif et réglementaire non pas en rupture mais en net décalage avec tout l'effort de valorisation manifesté.

Seconde Partie : Un encadrement juridique généralement drastique

Les textes juridiques ayant organisé la liberté d'association sont au nombre de (04) lois en sus d'une circulaire interne au Ministère de l'Intérieur établi en 1964 :

- l'ordonnance n° 7179 du 3 12 en 71 in J.O.R.A n° 105,
- la loi n° 8715 du 21/ 07/ 1987 in J.O.R.A n° 31,
- la loi n° 9131 du 4 12 1990 in J.O.R.A n° 53 et la dernière loi en vigueur loi n° 12-06 du 12/01/2012 in J.O.R.A n° 02.

La quasi majorité des analystes s'accordent à relever le caractère coercitif de la législation en vigueur, selon des appréciations diverses.

Ainsi monsieur Omar Derras donne un avis fort sévère : "Le diagnostic qui est fait sur les causes essentielles de la vulnérabilité de l'espace associatif en Algérie, vulnérabilité due en premier lieu à la législation en vigueur, aux conditions de fonctionnement et de création des associations qui restent encore inadaptées et stérilisantes. Les conséquences de ce flou dans les textes compliquent les relations entre les pouvoirs publics et les responsables associatifs et creusent le fossé entre ces deux instances"⁴⁷.

Monsieur Essaid Taib relève également le « verrouillage » du cadre associatif lors de leur création et leur surveillance lors de leur existence⁴⁸.

La première observation formelle quant aux quatre textes ayant procédé à l'organisation des associations se situe dans l'enflure progressive de leur volume.

C'est ainsi que de vingt-huit (28) articles contenus dans l'ordonnance n° 71-79, on passe à trente-deux (32) articles dans la loi n° 87-15 puis à cinquante (50) articles dans la loi n°90-31 pour atteindre soixante-quatorze (74) articles dans la dernière loi actuellement en vigueur loi n° 12-06.

L'accroissement du volume des textes législatifs⁴⁹ fait l'objet d'une polémique déjà ancienne entre ceux opposés à l'accroissement excessif du contenu d'un texte législatif, inflation à effet négatif sur la valeur même, sur la qualité de la norme législative⁵⁰ et ceux favorables à une précision maximale dans le texte de loi comme meilleure garantie normative, le traitement par articles législatifs concédant de la sorte le minimum de latitude au pouvoir réglementaire d'application. À titre comparatif, la loi française de 1901 allégée de 17 articles en 1981 par le premier gouvernement socialiste n'en conserve plus que 18. La loi tunisienne 2011-88 contient 49 articles, la loi marocaine 1-58-376 comprend 41 articles.

Il est utile de procéder à présent à l'analyse substantielle des textes présentés.

A- L'adéquation logique entre régime clos et lois coercitives (1964-1988)

1- En 1964, nous avons une simple **circulaire** du ministre de l'Intérieur Monsieur Ahmed Medeghri adressée aux préfets dont l'objet est toute la réglementation des associations, étude détaillée de leur constitution, de leur fonctionnement et des sanctions prévues.

Cette circulaire n° 04-04/DGAPG/AG datée du 02/03/1964 a été le seul texte qui a régi les associations jusqu'en 1971, soit durant sept années.

En apparence d'une grande souplesse, elle a cependant contenu de nombreuses contradictions rendant son application quelque peu difficile.

Optant pour une définition de l'association très laconique et par conséquent très large, elle permet d'ouvrir de prime abord le champ associatif sans condition ni restriction draconiennes. Aucun domaine d'activité n'est privilégié, aucun n'en est exclu.

L'extrême souplesse de la réglementation caractérise la fondation de l'association : « aucune formalité administrative n'est requise pour constituer une association. Mais elle doit se faire connaître à l'administration et remplir certaines formalités si elle désire jouir de la personnalité juridique ... Aucune règle ne régit les procédés effectifs de fondation des associations. Le consentement de deux personnes suffit, en principe pour constituer une association ». La forme de la constitution d'une association est également et fort curieusement laissée au libre choix des fondateurs du fait que la circulaire précise que le contrat d'association n'est soumis à aucune règle de forme particulière. Le consentement verbal suffit à créer une association.

Les seuls cas de nullité mentionnés par ladite circulaire sont les associations fondées sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois et aux bonnes mœurs, celles ayant pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, les cas classiques de nullité.

La circulaire précise que l'association est rangée parmi les organismes de droit privé dont les litiges avec le personnel, les membres et les tiers relèvent de la compétence des tribunaux judiciaires.

Les formes de déclaration sont d'une simplicité maximale; la déclaration est faite par écrit à la préfecture ou à la sous-préfecture, elle n'est soumise à aucune règle de forme particulière, mise à part la remise de deux exemplaires des statuts.

La règle la plus importante posée par ladite circulaire est l'obligation faite à l'administration de délivrer un récépissé de la déclaration.

Toutefois, tout ce traitement procédural à priori très favorable à l'éclosion des associations, va être quasiment anéanti, du fait que dans sa conclusion, la circulaire de 1964 introduit une grande contradiction.

En effet, le tout dernier paragraphe procède brutalement à la fusion entre la procédure de la simple déclaration initialement et longuement traitée auparavant et celle de l'approbation préalable du Ministère de l'Intérieur.

C'est d'ailleurs cette logique du panachage entre le régime préventif et le régime répressif qui va être reprise dans l'ordonnance de 1971, puis dans celle de 1987 et fort curieusement, dans celle de 2012 mais de façon très implicite.

À propos de cette circulaire, premier texte du corpus juridique algérien relatif à la liberté d'association, Mr Essaid Taib écrit: « en effet, dès le lendemain de l'indépendance, malgré la

reconduction de la loi française de 1901, très rapidement en 1964, les pouvoirs publics ont par voie de circulaire, imposé des restrictions draconiennes à la liberté d'association. Du régime de la liberté d'association, on est passé à celui de l'autorisation administrative. L'ordonnance 71-79 n'a fait que légaliser les pratiques instaurées par cette circulaire, à peine atténuées par la loi 87-15. »⁵¹

2- Les deux lois de 1971 et de 1987 imposent le régime le plus autoritaire par la mise en place d'un régime très conditionné, manifestant par là une attitude de reconnaissance forcée et contrainte.⁵² Aussi bien l'article 2 de l'ordonnance de 1971 que l'article 3 de la loi de 1987, imposent le procédé de l'agrément par arrêté publié au Journal officiel, acte administratif unilatéral.

L'alinéa 4 de l'article 2 de l'ordonnance adjoint l'avis conforme du ou des ministres de tutelle impliqués par le domaine d'activité de la future association.

La loi de 1987, qui devait apporter des assouplissements à l'ordonnance de 1971, va perpétuer les formalités procédurales déjà fort lourdes et ne lève guère dans son article trois l'imprécision quant aux critères fondant la distinction entre association bénéficiant de la simple déclaration et association soumise à l'agrément préalable.

De même que cet article 3 vient délégaliser et renvoyer au domaine réglementaire tout ce qui concerne les délais de réponse à la demande d'agrément, tout ce qui concerne les conditions et modalités de la déclaration, c'est-à-dire la substance même de la procédure permettant l'émergence de toute association et permettant, par là, l'effectivité de la liberté.

Concernant les cas de nullité, l'alinéa 3 de l'article quatre de la loi 1987, en étend le champ à l'intégrité du territoire national, à l'unité nationale, à la religion d'État, la langue nationale et aux options et choix fondamentaux du pays.

Dépassant l'étape de la création, les deux lois prévoient un régime très contraignant sur l'action proprement dite de l'association.

C'est ainsi que l'article 3 pour l'ordonnance de 1971 et l'article 8 pour la loi de 1987 déploient des conditions multiples pesant sur les fondateurs.

L'article 14 pour l'ordonnance de 1971 et l'article 16 pour la loi de 1987 instaurent la permanence du contrôle détenu par l'autorité administrative, cette dernière pouvant à tout moment demander aux associations tout renseignement jugé utile.

Dans le même ordre de finalité, l'association est assujettie à une obligation d'information sur toute modification, le refus de s'y soumettre pouvant entraîner le prononcé de la dissolution selon l'article 13 de l'ordonnance 1971 et selon l'article 18 de la loi de 1987.

La plénitude du droit à l'information attribuée à l'administration peut, en cas de refus de fournir les renseignements demandés, provoquer l'obligation de renouvellement de l'organe de direction avant même le terme fixé par les statuts, signifiant une véritable interférence dans l'organisation de l'association "fautive". Il est clair que ladite sanction est inversement proportionnelle aux faits reprochés.

Le contrôle financier, quant à lui, bénéficie d'une multitude d'instruments confiés à l'autorité administrative dans l'article 6 de l'ordonnance 1971 et dans les articles 11 et 12 de la loi 1987. C'est essentiellement par le biais de subventions octroyées que l'administration étatique peut véritablement s'immiscer dans la gestion de l'association du fait que l'article 13 de la loi 1987 prévoit expressément la participation de la personne morale publique à l'administration de l'association. Ce droit de regard

fort vigilant déployé de façon continue et régulière sur la vie de l'association va légitimer une panoplie de sanctions telles: la fermeture des locaux, interdiction de réunion, dissolution accompagnée de confiscation des biens en vertu de l'article 8 alinéa 2 de l'ordonnance 1971 et des articles 5,6 et 7 de la loi 1987.

En dépit de sa rigueur, la loi de 1987, suite aux événements d'octobre 1988, et dans l'attente de la promulgation d'une nouvelle loi, a connu une application plus assouplie permettant de la sorte à pas moins de 213 associations d'être agréées par arrêté ministériel⁵³ contre simplement 21 associations précédemment agréées en vertu de l'ordonnance 1971⁵⁴.

Les multiples critiques formulées à l'encontre de la loi de 1987 et le vent des réformes impulsées dès 1988 ont conduit à la promulgation de la loi n° 90-31 du 4 décembre 1990⁵⁵.

B- Le constat de la non-adéquation à partir de 1989

1- La loi de 1990 tant espérée a permis une véritable explosion du mouvement associatif algérien, en optant désormais pour le régime de la simple déclaration, ne prévoyant l'agrément qu'à titre exceptionnel pour la création de toute association étrangère selon l'article 40.

Les formalités de déclaration sont assouplies : dépôt de la déclaration de constitution, délivrance d'un récépissé d'enregistrement dans le délai maximal de soixante jours pour permettre un examen de conformité aux dispositions de la loi, enfin accomplissement des formalités de publicité.

Mais l'évolution la plus notable en faveur de la liberté de création d'une association réside désormais dans le recours au juge par la saisine de la Chambre administrative, saisine initiée et formulée par l'autorité administrative compétente, elle-même.

Ce transfert de l'appréciation de non-conformité, confiée auparavant dans les deux lois antérieures exclusivement à l'administration, vers le contrôle du juge a été considéré comme la seconde principale garantie introduite à côté du principe de la simple déclaration.

En outre, à défaut de la saisine du juge, l'association est considérée régulièrement constituée.

Les conditions, relatives aux fondateurs sont celles traditionnellement appliquées dans la majorité des législations : être majeur, de nationalité du pays, jouir des droits civils et civiques ; une spécificité propre à l'histoire de l'Algérie est cependant ajoutée: ne pas avoir manifesté une conduite contraire aux intérêts de la lutte de libération nationale.

Le champ d'activité est pour la première fois orienté par une liste, non pas exhaustive ni limitative mais simplement indicative, tel que l'énonce l'alinéa 2 de l'article 2.

En outre, la loi 90-31 introduit le principe démocratique de l'élection des organes de direction, non prévu dans les deux précédentes lois qui renvoyaient aux statuts le choix des modalités de désignation (article 19 de la loi 87-15).

Demeurent les instruments de contrôle traditionnels déjà relevés tels l'obligation d'information, la transmission régulière des renseignements relatifs aux effectifs, aux origines des fonds (article 18). Concernant le contrôle financier, la loi de 1990 conserve le droit de regard régulier sur les finances des associations, sur l'état de leur situation financière, sur les revenus liés à leurs activités, les dons et legs.

Une attention plus précise est prévue pour les dons et legs d'organismes étrangers nécessitant l'accord préalable de l'autorité publique ainsi que pour les quêtes publiques soumises à autorisation et dont le résultat doit être déclaré.

Le conditionnement des subventions, aides et contributions accordées à l'association demeure formalisé dans un contrat préétabli précisant les programmes d'activité et les modalités de leur contrôle selon l'article 31.

Mais ce qui importe le plus est la bénéfique suppression de la disposition de la loi 87-15 qui permettait jusque-là, l'incursion de l'administration dans la pleine administration de l'association, ainsi que nous l'avons évoqué un peu plus haut.

- Enfin, la loi dite de l'Etat de droit et de l'ouverture démocratique a pris soin de reléguer les dispositions pénales et diverses sanctions tout à la fin du texte législatif contrairement aux lois de 1971 et 1987 qui, d'emblée, les avaient situées en priorité dans les premières dispositions, à l'exemple des articles 4, 5,6 et 7 de la loi 87-15.

A ce niveau, il est intéressant de remarquer que la situation spatiale dans un texte juridique est très souvent annonciatrice de l'esprit et du contenu du texte.

L'application de la loi 90- 31 a permis non seulement la croissance du nombre d'association mais leur diversification catégorielle. C'est ainsi que pour la seule wilaya d'Alger la courbe culmine en 1992 avec 395 associations⁵⁶. Monsieur Essaid Taib reprend les chiffres publiés par le C.N.E.S. dans le rapport national sur le développement humain pour l'année 1990 : 49000 associations locales et 1000 nationales⁵⁷. Monsieur Satoutah avance les chiffres de 311 pour l'année 1990, de 322 pour 1991 et 395 pour 1992⁵⁸.

La loi de 1990 a été appliquée durant vingt-deux ans, mais application perturbée par la crise politique déclenchée dès juin 1991 ; application réduite par l'état de siège décrété le 16/06/1991⁵⁹ puis surtout par l'état d'urgence décrété le 09 février 1992⁶⁰.

En 2012, une nouvelle loi est promulguée, imposée par la conjoncture régionale des "printemps arabes", promulguée de façon concomitante dans le même Journal officiel n°2 avec les nouvelles lois organiques relatives aux partis politiques et à l'information.

La réception de la loi n° 12- 06 a donné lieu à des avis mitigés, souvent jugée en-deçà des attentes et des propositions d'amendement soumises aux pouvoirs publics.

En effet, on peut observer un net décalage entre l'exposé des motifs élaboré par le Ministère de l'Intérieur et le texte définitif promulgué, en vigueur aujourd'hui.

L'état des lieux, décrit en toute clarté dans ledit exposé des motifs, met en avant l'urgence d'un nouveau texte destiné à corriger les contradictions, les entraves, les silences et les interdits de la loi 1990. « Les associations ont, sans complaisance, mis en évidence les contradictions et les entraves auxquelles elles ont été confrontées dans l'application de la législation. Elles ont exprimé le souci de voir le cadre législatif mis en place, s'affranchir de sa défiance continuellement opposée à leurs efforts déployés et à leurs espoirs nourris... En vérité, la législation actuelle est perçue comme l'expression de " brider" les initiatives et de " verrouiller" les espaces de prédilection du mouvement associatif... Toutes ces considérations convergent pour justifier un changement souhaité ».

Dans un style sans ambages, les rédacteurs de cet exposé des motifs relèvent en toute objectivité l'effet sclérosant d'une application contestée d'une loi imparfaite:

« Ce cadre élaboré, adopté et mis en place dans un contexte crispé et frileux a inévitablement imprégné son dispositif. Il s'est révélé à l'épreuve du temps et de l'expérience totalement décalé et ses dispositions peu engageantes pour ne pas dire décourageantes à l'égard d'une aspiration citoyenne volontaire et impatiente de s'affirmer pleinement pour aller de l'avant ».

C'est volontairement qu'ont été intégralement repris dans la présente contribution ces paragraphes extraits de l'exposé des motifs accompagnant le projet de la loi 12-06 car c'est la même argumentation qui va être reproduite en 2018 pour la présentation du projet de loi organique⁶¹ relative aux associations.

Intervenant au niveau de la commission parlementaire de la jeunesse, du sport et du mouvement associatif, le Ministre de l'Intérieur en janvier 2018 a axé le remaniement des dispositions en reprenant celui avancé en 2011, à savoir: « assouplissement des conditions et modalités de déclaration, élargissement du champ ouvert à l'initiative associative, simplification du mode d'organisation permettant la transparence dans le fonctionnement, allègement des contrôles excessifs lourds et inopérants qui relèvent d'une défiance peu acceptable ». C'est la reprise quasi intégrale des dix points précédemment soulevés en 2011.

Il est vrai que la loi 12-06 n'est pas exempte de nouveauté mais chaque avancée se trouve vite amortie, affaiblie par d'autres dispositions sibyllines. C'est ainsi que l'article premier dans son alinéa 2 procède à une extension notable du champ d'activités offert aux associations par l'adjonction de l'environnemental, du caritatif et de l'humanitaire mais l'alinéa 4 du même article vient immédiatement conditionner le but et l'objet à l'intérêt général, sachant que par définition, l'association n'est que le regroupement d'intérêts simplement particuliers, d'intérêts collectifs.

Autre exemple "d'avancée à reculons" de la loi 2012, l'article 4 relatif aux conditions imposées aux fondateurs; en effet, si on se réjouit de la suppression de la condition prescrite par la loi de 1990, relative au fait que le fondateur ne doit pas avoir eu de conduite contraire aux intérêts de la lutte de libération nationale, condition désormais inapplicable aux citoyens algériens nés après l'indépendance soit la très grande majorité de la population, on rencontre un peu plus loin à l'article 12 l'exigence nouvelle de l'extrait n° 3 du casier judiciaire pour chacun des membres fondateurs⁶².

Autre exemple "d'amortissement" des points positifs introduits par la loi de 2012 est l'inflation de documents exigés lors de la procédure de déclaration, pas moins de six pièces administratives.

En outre, la loi de 2012 introduit un fractionnement entre associations communales, de wilaya, inter-wilayas et associations nationales, tant pour le nombre minimal des fondateurs que pour le délai fixé à l'administration pour procéder à l'examen de conformité.

C'est ainsi que l'article 7 exige le nombre de dix fondateurs pour les associations communales, de quinze pour la wilaya couvrant au moins deux communes, de vingt et un pour les associations inter-wilaya activant dans au moins trois wilayas et vingt-cinq (25) pour les associations nationales réparties sur au moins douze wilayas soit le quart des quarante-huit (48) wilayas du territoire national; cette exigence de présence territoriale peut constituer un frein aux projets et ambitions de certaines associations potentiellement dynamiques et candidates à la reconnaissance d'utilité publique.

Allant toujours dans le sens de la disparité de traitement entre le local et le national, l'article 8 de la loi de 2012 fixe à l'administration une fourchette de délais différents pour mener l'examen de conformité selon l'espace territorial dans lequel évoluent les associations :

- trente jours pour les associations communales par l'A.P.C,

- quarante jours pour les associations de wilaya par le wali,
- quarante-cinq jours pour les associations inter-wilayas par le ministre de l'intérieur,
- soixante jours pour les associations nationales par le ministre de l'intérieur.

Les étapes procédurales de la constitution d'association quant à elles demeurent les mêmes que celles prévues par la loi 1990, à savoir une assemblée générale constitutive constatée par procès verbal d'huissier de justice, assemblée destinée à adopter le statut de l'association et à désigner les responsables des instances exécutives (selon l'article six).

L'article quinze confirme le principe de l'élection déjà prévu par la loi antérieure.

La déclaration constitutive auprès de l'autorité administrative compétente constitue la seconde étape.

A ce niveau, la loi 2012 apporte une garantie importante en son article huit, à savoir la remise obligatoire par l'administration d'un récépissé de dépôt après la vérification contradictoire immédiate des pièces du dossier.

Autre progrès, l'obligation par l'administration de motiver la décision de refus de délivrance du récépissé d'enregistrement sur la base unique du non-respect des dispositions de la loi, écartant de la sorte la possibilité d'ouverture vers un contrôle d'opportunité (article 10)⁶³.

Un correctif d'une importance notable est apporté dans la loi 2012 par le renversement de la saisine du juge désormais confiée directement à l'association et non plus à l'autorité administrative, tel que le prévoyait l'article 8 de la loi 90-31.

Appréhendée initialement en 1990, lors de la promulgation de la loi, comme une garantie fondamentale au profit de la liberté d'association, la saisine de la chambre⁶⁴ administrative de la Cour a été, en fait, peu exercée par l'administration celle-ci optant plutôt pour la voie du silence.

De même que le second alinéa du même article 8, à défaut de saisine par l'administration à l'expiration du délai prévu, qui permettait la reconnaissance juridique et régulière de l'association, n'a pas été mis en pratique.

« L'infructuosité » dudit article 8, ainsi que les insistantes doléances présentées par les praticiens du mouvement associatif lors des auditions organisées en 2011 par Monsieur Abdelkader Bensalah, ont conduit à ôter à l'administration le droit de saisine, du moins dans la toute première étape procédurale de reconnaissance des associations.

En effet l'article 10 de la loi 12-06 précise qu'en cas de refus de délivrance du récépissé d'enregistrement, c'est l'association qui déclenche le contrôle juridictionnel par le recours en annulation devant le tribunal territorial compétent, dans le délai de trois mois.

L'action juridictionnelle, n'est ainsi plus permise à l'autorité administrative que dans le seul cas où une décision du juge administratif est prononcée en faveur de l'association, imposant de la sorte la délivrance obligatoire du récépissé d'enregistrement. Un recours non suspensif est ouvert à l'administration aux fins d'annulation de la constitution de l'association.

Concernant les relations avec les associations étrangères, la loi de 2012 a assoupli en son article 22 les dispositions précédentes, en élargissant à toutes les associations communales et de wilaya le principe d'adhésion à des associations étrangères poursuivant les mêmes buts, principe jusque-là exclusivement concédé aux associations à caractère national (article 21 de la loi 1990.)

Le second assouplissement de poids réside dans la substitution du plein accord du ministre de l'intérieur prévu antérieurement par une information préalable transmise à ce dernier, suivie d'un avis du ministre des affaires étrangères.

En cas de rejet de l'adhésion, l'association peut intenter un recours devant la juridiction administrative compétente (article 22, alinéa 4 de la loi 2012).

Enfin, la coopération dans le cadre du partenariat est désormais permise sous réserve d'un accord préalable (article 23 de la loi 2012).

Le traitement des associations étrangères est par contre beaucoup plus rigoureux : cinq nouveaux articles viennent s'ajouter aux six déjà énoncés dans la loi de 1990 pour étendre et affiner le champ des zones interdites.

Les associations étrangères ne doivent en aucun cas se livrer à une ingérence caractérisée dans les affaires du pays hôte et surtout ne pas porter atteinte aux valeurs civilisationnelles du peuple algérien (selon l'article soixante-cinq (65)).

C'est par conséquent la réglementation la plus préventive, la plus draconienne qui leur est imposée : agrément préalable du ministre de l'intérieur, après avis du ministre des affaires étrangères ainsi que de celui du ministre chargé du secteur concerné ; un délai relativement long de quatre-vingt-dix jours est prévu pour accorder ou refuser l'agrément (selon l'article soixante et un (61)).

La nouvelle loi de 2012 s'est également distinguée des lois précédentes par l'ajout d'un titre entier, le titre IV destiné à préciser la législation spécifique à certaines associations telles, les associations à caractère religieux dont le dispositif particulier prévu dans l'article 47 n'est toujours pas paru, ni la norme juridique portant ledit dispositif précisé, serait-ce un texte de loi, un texte réglementaire, un décret présidentiel ou un décret exécutif ?

Le style fort laconique de l'article en question ne permet aucune interprétation précise⁶⁵.

Les fondations bénéficieront de pas moins de sept nouveaux articles, (les articles 49 à 55) portant définition et régime spécifique.

Il en est de même pour les amicales, soumises au régime le plus léger de la déclaration ainsi que pour les associations estudiantines et sportives.

Pour plus de détails relatifs aux quatre textes de nature législative ayant régi les associations entre 1971 et 2012, il serait utile de consulter les tableaux comparatifs forts complets et fort précis établis par Madame Fatèma Mefti⁶⁶, et par Monsieur Karim Satoutah⁶⁷, tous deux auteurs de travaux universitaires relatifs aux associations, soutenus à la Faculté de Droit de Ben- Aknoun- Université d'Alger.

Conclusion :

La mutation de la société civile vers un rôle actif dans le développement économique et social a pu se réaliser par le biais de dynamiques diverses :

- dynamique de soutien et d'accompagnement historiquement héritée de la lutte pour la libération nationale,
- dynamique de résistance à la rigueur du monopartisme durant l'ère socialiste (1962-1989),
- dynamique de véritable sauvegarde amorcée durant la décennie noire (1992-1997).

Cependant la véritable mutation induisant une incursion dans la sphère publique a été pleinement manifeste lors de la crise sanitaire du covid 19 étalée sur deux années 2020 et 2021 et lors des graves incendies subis en été 2021 en kabylie et autres wilayas.

Il est indéniable que le mouvement associatif a joué lors de ces crises quasi simultanées un rôle de poids complémentaire à l'action des pouvoirs publics dans la restauration de la stabilité sécuritaire et sanitaire.

Il est dès lors clair que désormais, dans le quotidien et dans les circonstances exceptionnelles, les associations algériennes s'imposent de façon vigoureuse en tant que réalité socio-économique brassant plusieurs domaines reconnus traditionnellement du ressort exclusif de l'Etat.

Cette mutation ouvre la voie à deux terrains de recherche passionnants :

- En constatant la pénétration de plein pied dans des nobles missions de sauvegarde nationale, il devient légitime de s'interroger sur la frontière entre intérêts collectifs et intérêt général.
- le second terrain d'investigation porterait tout logiquement sur les moyens de mise en adéquation entre le système juridique et la réalité socio-économique pour un assouplissement du cadre législatif et réglementaire.

A l'issue de cette analyse, il est clair que contrairement aux textes constitutionnels qui ont appréhendé de manière de plus en plus positivée la liberté associative, les textes législatifs algériens demeurent toujours guidés par un syndrome de rétention difficile à juguler.

Entre multiples précautions préventives et contrôle à posteriori d'une vigilance quasi maximale les associations algériennes, dans une volonté opiniâtre d'affirmer et de consolider leur place dans le projet de société, vont redoubler de dynamisme, parfois même activant de façon informelle.

Cette étonnante vitalité et mutation du monde associatif du simple et initialement caritatif à un rôle d'impulsion du changement social, mutation par un dynamisme qualitatif catégoriel du fait que certaines associations vont franchement pénétrer dans la sphère publique, notamment dans certains secteurs lourds tel celui de la santé, assumant une véritable complémentarité à l'action étatique.

Le nouveau traitement constitutionnel de la société civile et partant des associations ne peut qu'augurer une nouvelle rédaction de la future loi organique en adéquation avec la norme suprême.

¹ Liber Amicorum-Mélanges à la mémoire de Souad Moussa-Sellami : Constitution, service public et gouvernance- Sousse 2016.

² Contributions réunies par l'Unité de recherche de Droit constitutionnel et fiscal maghrébin de la Faculté de Sousse sous le thème générique : « Penser le service public et la gouvernance en la citoyenneté » 2016 -Tunis

³ Mme Sellami était :

- ✓ Membre fondatrice et vice-présidente de l'Association Pacte de la ville de Sousse.
- ✓ Membre fondatrice et vice-présidente du Forum Citoyenneté et Gouvernance.

⁴ In « De la démocratie en Amérique » Ed Gallimard- Tome I. p. 197.

⁵ Jacques Chevallier écrivait dans la Revue de Droit public 1981. p 889, sans son article intitulé : « L'association entre le public et le privé » « aujourd'hui, le fait associatif est devenu un véritable syndicalisme du quotidien ».

⁶ Voir à ce propos J.P Roca « Le dynamisme des associations et de la société civile en Algérie » in Centre de Documentation Economique et Sociale-Ecosphère-WWW.cdoran.org. Lire également le

mémoire de magister de Mr Rabhi Hssen : « Le mouvement associatif en Algérie » 2006, ainsi que celui de Mr Satoutah Karim : « Le contrôle exercé sur les associations » 2013, soutenus tous deux en langue arabe à la Faculté de Droit de Ben Aknoun-Université d'Alger. Voir également thèse de doctorat : « la liberté d'association en droit algérien » soutenue en langue arabe par Mr Medber Saddam Hussein en 2020 – Université d'Alger -1-. Voir également thèse de doctorat : « les rapports entre l'Etat et le citoyen en Algérie : la problématique des libertés individuelles et collectives » soutenue par Mr Kecir Selim en 2020 – Université d'Alger -1-.

⁷ Promulguée dans le J.O.R.A du 10 septembre 1963 p 887 et suivantes.

⁸ La Charte nationale a été promulguée par l'ordonnance n° 76-57 le 5 juillet 1976, soit 5 mois avant la Constitution de 1976, après avoir fait l'objet de débats organisés au niveau de toutes les structures de l'Etat avant d'être approuvée par référendum.

⁹ Jacques Chevallier in l'association entre public et privé- R.D.P 1981- p 893 et suivantes.

¹⁰ Voir à ce propos M. Miaille dans son article : le contrôle de l'Etat sur les associations en Algérie in R.A.S.J. E.P 1975 n° 1, p 52.

¹¹ J.O. RA n° 105.

¹² M. Miaille tout juste cité supra.

¹³ Approuvée par référendum le 19 novembre 1976, elle est promulguée au J.O.R.A n° 94 par Ordonnance n° 76-97 du 22 novembre 1976.

¹⁴ C'est l'avis du Professeur Taib Essaid dans son ouvrage : « association et société civile en Algérie » O.P.U- 2014, p 16.

¹⁵ Constitution approuvée par référendum du 23 février 1989.

¹⁶ « Les libertés d'expression, d'association et de réunions sont garanties aux citoyens ».

¹⁷ Inscrit dans l'article 32.

¹⁸ Approuvée par référendum le 28 novembre 1996, promulguée le 7/12/1996 in J.O.R.A. p76.

¹⁹ Révision parlementaire par les deux chambres législatives A.P.N et Conseil de la Nation, réunies en Congrès - La loi n°16-1 du 06 mars 2016 sera promulguée au J.O.R.A- n°14.

²⁰ Décret présidentiel n° 20-442 du 30 décembre 2020, portant promulgation de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 1^{er} novembre 2020 – in J.O.R.A n° 82 du 30 décembre 2020.

²¹ Selon le paragraphe 22 du préambule de la révision constitutionnelle de 2016.

²² « Le peuple soucieux de traduire dans cette constitution ses aspirations à des mutations politiques et sociales profondes pour l'édification d'une Algérie nouvelle telles qu'exprimées pacifiquement depuis le Hirak populaire originel du 22 février 2019 ».

²³ L'observatoire national de la société civile sera plus détaillé infra au niveau des instances consultatives nationales.

²⁴ Voir pour plus amples détails l'ouvrage de Mohamed Bousoumah : la parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998 – Edition OPU – 2005 et de Mohamed Brahimi : le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelles - O.P.U- 2005.

²⁵ Organe prévu dans la proclamation du 14 janvier 1992 instaurant le Haut Comité d'Etat publiée dans le J.O.R.A n° 3 (1992) et dont l'organisation et le fonctionnement ont été traités par le décret présidentiel n° 92-39 du 04 février 1992 in J.O.R.A n° 10 (1992).

²⁶ Publiée par décret présidentiel n° 94-40 du 29 /01/1994 au J.O.R.A n° 06.

²⁷ Dans son article : « la situation de la Constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995- in Revue IDARA 2000, p 75.

²⁸ In J.O.R.A n°46 de l'année 2000.

²⁹ In J.O.R.A n° 77 de l'année 2000.

³⁰ Dans l'article –fleuve 194.

³¹ Promulguée au J.O.R.A n°50.

³² Décret présidentiel n° 21-139 du 12 avril 2021 relatif à l'observatoire national de la société civile – in J.O.R.A n° 29 de l'année 2021.

³³ Article 211.

³⁴ Promulguée dans le J.O.R.A n° 65 de l'année 2016.

³⁵ Publié dans le J.O.R.A n° 10 de l'année 2017.

³⁶ Selon l'article 10 de la loi n°16-13 du 03 novembre 2016 tout juste précitée.

³⁷ Décret présidentiel n° 92-77 du 22 février 1992 portant création de l'O.N.D.H- In J.O.R.A n°81 du 11 novembre 1992.

³⁸ In J.O.R.A n° 18 du 28 mars 2001.

³⁹ J.O.R.A n° 49 de l'année 2009.

⁴⁰ J.O.R.A n°64 de l'année 1993.

⁴¹ Selon l'article 33 du décret présidentiel 93-225.

⁴² Décret présidentiel n°21-37 du 06 janvier 2021 in J.O.R.A n° 03.

⁴³ Selon l'article 42 du règlement intérieur du C.N.E.S.

⁴⁴ In J.O.R.A n°78, p-1188.

⁴⁵ Cf son article : « Le Conseil National Economique et Social un R.A.S.J.E.P-mars1975, p.77.

⁴⁶ Certains auteurs vont jusqu'à assimiler cette intégration à une phagocytose organique profitable au gouvernant plus qu'aux associations.

⁴⁷ In le phénomène associatif en Algérie-Friedrich Ebert Stiftung – 2007, p.136.

⁴⁸ In Associations et société civile en Algérie - O.P.U, p.269.

⁴⁹ F Chandernagor écrivait en 1991 : « La surproduction normative, l'inflation des prescriptions et des règles, ne sont pas des chimères mais une réalité ». in Rapport public du Conseil d'Etat-1991-la documentation française.

⁵⁰ Voir à ce propos B. Sauvageot: " la dévaluation de la loi" in Revue Politique et parlementaire-1946- p.30; P. Durand: "la décadence de la loi" in J.C.P 1959, p.1469 et notamment le Rapport public du Conseil d'État français 1991 et celui de l'année 2006.

⁵¹ In « la liberté d'association en Algérie » 2^{ème} forum.

⁵² Zoubir Arrouss in cahiers du C.R.A.S.C : le mouvement associatif en Algérie : réalité et perspectives – 2005 n°13-p18.

⁵³ Chiffres récoltés par Mr Satoutah Karim suite au dépouillement du journal officiel dans son mémoire de magister soutenu en langue arabe sous le titre : « Le contrôle sur les associations, cas pratique de la wilaya d'Alger » Université d'Alger I – Faculté de Droit Ben Aknoun - 2013.

⁵⁴ Voir à ce propos : Omar Derras-ouvrage précité p.26.

⁵⁵ Concernant la loi 90-31, de nombreux travaux universitaires ont été menés en langue arabe au sein de la Faculté de Droit de Ben Aknoun notamment : la thèse de doctorat de Mme Azouz Sakina : « les libertés publiques en droit algérien-2008 », le mémoire de magister de Mr Rabhi Hssan : « le mouvement associatif et l'Etat », 2001, Cherrak Salah : « l'organisation des associations en droit algérien » 2002, Medber Saddam Hussein « La liberté d'association en droit algérien », thèse de doctorat, 2021.

⁵⁶ Chiffre relevé dans le mémoire de magister de Mr Rabhi précité p.155.

⁵⁷ In ouvrage précité p.293.

⁵⁸ In mémoire précité p.146.

⁵⁹ In J.O.R.A n°29 de l'année 1991.

⁶⁰ In J.O.R.A n°10 de l'année 1992.

⁶¹ Voir supra la valorisation constitutionnelle de la liberté d'association dans la dernière révision constitutionnelle de mars 2016.

⁶² Voir à ce propos Essaid Taib in ouvrage précité p.25.

⁶³ Voir à ce propos Essaid Taib in ouvrage précité p 25.

⁶⁴ Voir F. Mefti : « Les réformes des libertés publiques » mémoire de magister soutenu en langue arabe à la Faculté de Droit de Ben Aknoun en 2013, p.60 et suiv.

⁶⁵ Pour de plus amples détails voire la thèse de Mr H. Ben Amzal : « l'organisation des cultes religieux en droit algérien soutenue en langue arabe en 2016- Faculté de Droit de Ben-Aknoun - Alger.

⁶⁶ Notamment les pages 18, 22, 23, 65, 83, 84, 85, 86 et 151, 152, et 153 du mémoire de magister précité.

⁶⁷ Notamment les pages 195, 196, 213, 214, 215 du mémoire de magister précité.

3- Bibliographie:

A - Livres

- Mohamed Bousoumah : la parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998 – Edition OPU – 2005
- Mohamed Brahimi : le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelles - O.P.U- 2005
- Taib Essaid dans son ouvrage : « association et société civile en Algérie » O.P.U- 2014, Chandernagor : « La surproduction normative, l'inflation des prescriptions et des règles, ne sont pas des chimères mais une réalité ». In Rapport public du Conseil d'Etat-1991-la documentation française, 1991.

B – Thèses :

- Kecir Selim « les rapports entre l'Etat et le citoyen en Algérie : la problématique des libertés individuelles et collectives » thèse de doctorat soutenue en 2020 – Université d'Alger -1-.
- Medber Saddam Hussein « la liberté d'association en droit algérien » soutenue en langue arabe en 2020 – Université d'Alger -1-.
- H. Ben Amzal : « l'organisation des cultes religieux en droit algérien » soutenue en langue arabe en 2016- Faculté de Droit de Ben-Aknoun - Alger.
- Rabhi Hssen : « Le mouvement associatif en Algérie » mémoire de magister 2006, en langue arabe à la Faculté de Droit de Ben Aknoun-Université d'Alger.
- Satoutah Karim : « Le contrôle exercé sur les associations » mémoire de magister 2013, en langue arabe à la Faculté de Droit de Ben Aknoun-Université d'Alger.
- F. Mefti : « Les réformes des libertés publiques » mémoire de magister soutenu en langue arabe à la Faculté de Droit de Ben Aknoun en 2013,

C - Articles du Journal :

- M. Miaille dans son article : le contrôle de l'Etat sur les associations en Algérie in R.A.S.J. E.P 1975 n° 1, p 52.
- Jacques Chevallier écrivait dans la Revue de Droit public 1981. p 889, dans son article intitulé : « L'association entre le public et le privé »
- B. Sauvageot : " la dévaluation de la loi" in Revue Politique et parlementaire- 1946- p.30 ; P. Durand: "la décadence de la loi" in J.C.P 1959, p.1469
- Zoubir Arrouss in cahiers du C.R.A.S.C : le mouvement associatif en Algérie : réalité et perspectives – 2005 n°13-p18.

D - Sites web :

- J.P Roca « Le dynamisme des associations et de la société civile en Algérie » in Centre de Documentation Economique et Sociale-Ecosphère-WWW.cdoran.org.