



L'amélioration de l'environnement législatif et réglementaire des associations tunisiennes: Un élément clé de la transition démocratique

Version provisoire

Juan Enrique Nicolás Adán, Selim Ben Hassen, Aida Doggui
Mars 2014

SOMMAIRE

Introduction	2
1. Considérations méthodologiques.....	3
1.1 Objectifs de l'étude	3
1.2 Méthodologie utilisée.....	3
1.3. Précisions lexicologiques	4
2. Evolution générale du cadre juridique relatif à la société civile en Tunisie.....	6
2.1. Les origines de la réglementation relative aux associations en Tunisie	6
2.2 Un cadre juridique restrictif sous l'ancien régime	7
2.3. La libéralisation de l'activité associative au lendemain de la Révolution du 14 janvier 2011	9
3. Etat des lieux du cadre juridique actuel relatif aux associations.....	13
3.1. Le droit spécifique régissant les associations tunisiennes.....	13
3.1.1 Le décret loi n°88-2011, instrument juridique de la « Révolution associative »	13
3.1.2 Le cadre comptable et financier des associations	15
3.1.3 La fiscalité des associations	17
3.1.4 Le droit social des associations	19
3.1.5 De quelques dispositions douanières intéressant les associations.....	20
3.1.6 Les associations spéciales : des besoins spécifiques, des régimes particuliers.....	21
3.2 Le droit commun et son applicabilité à la sphère associative	25
3.2.1 Des textes généraux qui garantissent l'action associative.....	25
3.2.2 L'intervention concomitante des différentes branches du droit	28
3.2.3 La responsabilité associative : un risque omniprésent et pourtant méconnu.....	29
4. Evaluation qualitative de l'environnement juridique global régissant les associations en Tunisie : quel cadre, pour quels besoins ?	33
4.1 Les aspirations de la société civile tunisienne en période de transition	33
4.2 Une liberté acquise mais qui ne va pas sans poser quelques difficultés	34
4.3 Une indépendance encore à conquérir	37
4.4 Une sérénité indispensable dans un contexte politique et institutionnel encore incertain.....	40
4.5 L'attractivité, enjeu-clé de la consolidation d'une société civile naissante	44
4.6. La responsabilité, un devoir des associations envers elles-mêmes et envers les tiers.....	49
Conclusion	52
Bibliographie	53
Annexe - Recommandations en vue de l'amélioration de l'environnement juridique des associations tunisiennes .	60



Introduction

Il est d'usage de dire, trois ans après les événements du 14 janvier 2011, que la Tunisie n'a pas connu une seule, mais deux révolutions. D'abord, le pays a assisté à une révolution politique, qui a amené au départ du dictateur et à sa déchéance ; de manière presque concomitante, une autre révolution a également eu lieu, révolution associative cette fois, au cours de laquelle la société civile tunisienne a effectué sa mue et investi avec un rare dynamisme l'espace public, dans un mouvement d'émancipation et de volonté de conquête d'une dimension nouvelle.

Cette dernière révolution s'est au demeurant traduite dans les faits aussi bien que dans le droit. Dans les faits, plus 6800 associations nouvelles se sont créées après le 14 janvier 2011¹ et se sont rendues utiles dans des domaines aussi variés que la citoyenneté, les droits humains, la justice transitionnelle, l'observation des élections, le développement régional, la culture et la protection de l'environnement, pour n'en citer que quelques uns. De ce point de vue, il est possible de dire, sans exagération aucune, que le rôle de la société civile s'est révélé déterminant dans la conduite de la transition tunisienne.

En droit, c'est le décret n°88-2011 du 24 septembre 2011² portant organisation des associations qui a bouleversé la donne en offrant aux organisations de la société civile des droits et des libertés qu'elles n'avaient jamais eus auparavant. Ce premier texte, qui n'est pas exempt de quelques défauts, constitue néanmoins une avancée majeure dans la perspective de la construction d'une Tunisie nouvelle dans laquelle les associations jouent pleinement leur rôle sur la scène publique.

Le cadre juridique organisant l'activité associative est en effet un élément fondamental dans une démocratie saine et durable. Jusque là, les associations avaient été privées de la marge de manœuvre nécessaire à la conduite de leurs missions. Désormais, ces dernières bénéficient d'une grande liberté qui leur permet de prétendre au rôle d'acteur clé, aux côtés de l'Etat, des syndicats et du secteur privé.

Cet effort mérite néanmoins d'être poursuivi. Hormis l'amélioration du décret-loi n°88-2011, c'est l'ensemble de l'environnement juridique relatif aux associations qui doit être repensé, en vue de permettre aux organisations de la société civile d'être à la fois plus libres, plus indépendantes, plus attractives et de conduire leurs activités avec la sérénité mais aussi avec la responsabilité requises. Ce dernier élément, la responsabilité, constitue un enjeu fondamental dès lors qu'à l'octroi de droits doit répondre une conscience de la part des associations de leurs devoirs et de leurs obligations.

La présente étude se propose de dresser un diagnostic exhaustif de l'environnement législatif et réglementaire dans lequel évoluent les associations en Tunisie. A cet égard, il a semblé pertinent de conduire une lecture critique du dispositif légal qui régit les organisations de la société civile, mais aussi de confronter ce dispositif à la fois aux réalités du terrain et aux besoins et enjeux qui sont de nature à consolider la place de la société civile dans un pays en transition.

La conduite d'un tel diagnostic a permis *in fine* de formuler un ensemble de recommandations destinées à intervenir sur le court et le long terme en vue de compléter le cadre existant, d'y apporter les modifications utiles et de penser un écosystème juridique à la fois attractif, global et cohérent.

¹ 6869 associations créées entre 2011 et aujourd'hui, à savoir : 2103 associations en 2011 ; 3057 associations en 2012 ; 1659 associations en 2013 ; 50 associations au mois de janvier 2014 (informations fournies par le centre IFEDA (centre d'Information, de Formation, d'Etudes et de Documentation sur les Associations))

² Paru au JORT n°80 du 21 octobre 2011

1. Considérations méthodologiques

1.1 Objectifs de l'étude

L'étude s'inscrit dans un objectif global de **contribution à l'amélioration** du cadre législatif et réglementaire régissant les conditions, générales et sectorielles, de fonctionnement et d'intervention des organisations de la société civile tunisienne. Elle s'inscrit dans le cadre du Programme d'Appui à la Société Civile en Tunisie (PASC), financé par l'Union européenne et mis en place en collaboration avec le Gouvernement Tunisien.

De manière plus spécifique, l'étude se propose de conduire une **analyse en profondeur du cadre juridique** régissant l'activité associative, d'en déceler les défis et les enjeux, et de formuler, à partir des besoins issus du terrain et en s'inspirant de certaines expériences internationales, les recommandations utiles à l'amélioration du cadre législatif et réglementaire dans lequel évoluent les associations tunisiennes. La fonction normative du droit est précisément de permettre de réguler le domaine associatif, en prévoyant une série de droits et d'obligations pour régir l'activité des organisations de la société civile en tant que personnes morales sujettes de droits.

1.2 Méthodologie utilisée

L'étude, dont les résultats sont présentés dans le présent document, est une **étude qualitative** basée à la fois sur l'analyse du cadre juridique théorique mais également sur l'application de ce cadre sur le terrain. Un cadre juridique a en effet vocation à régir des droits et des obligations qui font le quotidien de ceux à qui il s'applique. Il est donc important, dès lors que l'objectif poursuivi est de procéder à l'amélioration de cet environnement, de prendre en compte les perceptions des acteurs et les difficultés que ces derniers rencontrent en pratique.

Ce travail, d'une **durée totale de huit mois**, a donc amené l'équipe en charge de l'étude à procéder à une approche originale, qui a consisté, non pas à considérer le cadre juridique relatif aux associations comme un concept abstrait et une fin en soi, mais au contraire à analyser les besoins d'une société civile naissante et de juger si le cadre juridique est de nature à lui permettre de conduire sa mission dans les meilleures conditions, compte tenu des capacités dont elle dispose.

L'orientation choisie a conduit l'équipe à adopter une méthodologie basée sur des **outils de récolte de l'information** et d'analyse complémentaires, en prenant soin d'associer dans la mesure la plus large les acteurs étatiques et la société civile opérant à l'échelle locale, régionale et nationale :

- **La recherche documentaire** a permis de prendre connaissance des études réalisées dans le domaine en question et des éléments d'ordre législatif et réglementaire qui régissent, de manière directe ou indirecte, les associations tunisiennes. Plus de 70 documents ont été étudiés et analysés dans cette perspective³ ;
- **Les questionnaires**, élaborés sur la base de la recherche documentaire, ont servi à collecter les opinions et les avis de 181 parties prenantes (acteurs publics et de la société civile) dans les 24 gouvernorats du pays, sur des aspects précis qui touchent au droit applicable aux organisations

³ La liste des documents est présentée en annexe

de la société civile⁴ ;

- **Les entretiens de terrain**, menés tant dans les chefs-lieux que dans les zones péri-urbaines et rurales, ont aidé à infirmer ou confirmer les résultats des questionnaires, à approfondir le diagnostic préétabli et à prendre en compte les recommandations issues du terrain. 205 entretiens ont été conduits de manière semi-directive⁵ pour laisser aux personnes interviewées une plus grande marge d'expression. Ces entretiens ont été réalisés dans 14 gouvernorats⁶, choisis de manière à assurer un équilibre entre les régions côtières et les régions de l'intérieur et de prendre en compte la diversité des enjeux qui occupent chaque grand espace régional du territoire ;
- **L'atelier de réflexion**⁷ enfin a permis de présenter à 25 participants issus des sphères publique et associative les analyses et les recommandations réalisées par l'équipe et de recueillir leurs avis et leurs préconisations en vue de consolider la qualité de l'étude.

Au total, l'étude a amené l'équipe à intervenir sur l'ensemble du territoire tunisien, à l'échelle locale, régionale et nationale et dans les zones rurales, péri-urbaines et urbaines. 230 associations et 129 acteurs étatiques ont été consultés ; plusieurs expériences étrangères ont été analysées pour bénéficier d'une dimension comparative, aidant à la compréhension de la spécificité tunisienne et fournissant une source d'inspiration.

1.3. Précisions lexicologiques

L'étude vise à contribuer à l'amélioration du cadre législatif et réglementaire régissant les conditions, générales et sectorielles, de fonctionnement et d'intervention des organisations de la société civile tunisienne.

A cet égard, il convient de préciser que la **notion de société civile** est susceptible de recevoir des définitions différentes, qui varient d'un pays à l'autre, voire d'une initiative à l'autre. A titre d'exemple, la communication 2012/492 de la Commission européenne définit les organisations de la société civile comme « *toutes les structures non étatiques, à but non lucratif, non partisans et non violentes, dans le cadre desquelles des personnes s'organisent pour poursuivre des objectifs et des idéaux communs, qu'ils soient politiques, culturels, sociaux ou économiques. Agissant à l'échelon local, national, régional ou international, elles comprennent des organisations urbaines et rurales, formelles et informelles* »⁸.

Dans le cadre du présent travail, et dans un souci d'offrir une vision à la fois compréhensible et globale, il a été choisi de définir la société civile comme l'ensemble des associations soumises au décret-loi n°88-2011 régissant les associations, à l'exclusion des organisations de la société civile qui sont soumises à un

⁴ Les modèles de questionnaires (à l'attention des associations et à l'attention des acteurs étatiques) sont présentés en annexe

⁵ « L'entretien semi-directif est une technique qualitative fréquemment utilisée. Il permet de centrer le discours des personnes interrogées autour de différents thèmes définis au préalable par les enquêteurs et consignés dans un guide d'entretien. » in Euréval, « Réaliser un entretien semi-directif ». Consultable sur : http://www.eureval.fr/IMG/File/FT_Entretien.pdf

⁶ Ariana, Béja, Bizerte, Gabès, Gafsa, Kairouan, Kasserine, Le Kef, Médenine, Sfax, Sousse, Tozeur et Tunis.

⁷ L'atelier de réflexion s'est déroulé à Tunis le 22 janvier 2014 et a réuni des acteurs étatiques et des organisations de la société civile.

⁸ Communication de la commission au Parlement Européen au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions (2012-492 final) du 12 septembre 2012, Bruxelles, Consultable sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:FR:PDF>

régime spécial, telles que les associations sportives, les associations de micro-crédit, les associations de chasseurs ou certaines associations professionnelles. Les associations de fait, les groupements informels de citoyens, les syndicats et les organisations du secteur privé ne sont pas entendus comme faisant partie de la société civile dans le cadre de l'étude.

De la même manière, **les acteurs étatiques** peuvent, selon l'orientation choisie, comprendre ou non les membres du gouvernement, le pouvoir judiciaire, les autorités administratives indépendantes et les organisations pro-gouvernementales de la société civile. Dans le cadre de cette étude, la notion d'acteur étatique se réfère à l'ensemble des acteurs de l'Etat qui concourent à la prise de décisions qui influencent le champ public : il s'agit des organes de l'Etat et de leurs services décentralisés (ministères, directions régionales, commissariats régionaux, etc.), des collectivités locales et des différents organismes et établissements publics.



2. Evolution générale du cadre juridique relatif à la société civile en Tunisie

L'évolution du cadre juridique relatif à la société civile a connu trois grands moments. D'abord celui du Protectorat, qui a introduit les premières dispositions relatives aux associations ; ensuite celui des gouvernements qui ont dirigé le pays entre 1959 et 2011 ; enfin celui de l'après-Révolution, qui a vu le bouleversement du statut accordé aux organisations de la société civile.

2.1. Les origines de la réglementation relative aux associations en Tunisie

La réglementation des associations en Tunisie a connu ses **débuts peu après l'instauration du Protectorat**⁹ et a constitué l'un des premiers chantiers de l'Etat colonial français. Il s'est agi alors de transposer le cadre juridique régissant les associations métropolitaines, tout en prenant le soin de l'adapter à la réalité tunisienne.

Dans cette perspective, plusieurs textes ont vu le jour. Parmi ceux qui concernent directement les associations, on citera le **décret beylical sur les associations**, promulgué le 15 septembre 1888, et qui reprend certaines dispositions du code pénal français de 1810, en particulier l'article 291 qui soumet la création des associations au bon vouloir des autorités. Un second décret beylical est promulgué en date du 6 août 1936 pour transposer –dans une mesure restrictive– les principales dispositions de la loi française de 1901 régissant les associations.

En dehors de ces deux textes principaux, **d'autres dispositions** ont influencé pendant cette période l'activité associative tunisienne. Tel est le cas du décret beylical du 13 mars 1905 sur les réunions publiques, qui soumet les réunions politiques et religieuses à l'autorisation préalable de l'administration ; tel est également le cas du décret beylical du 30 octobre 1937 qui soumet au contrôle de l'Etat les associations qui bénéficient de subventions publiques ; tel est enfin le cas du décret beylical du 28 juin 1938 qui exige des fondateurs et des administrateurs des associations à caractère politique d'insérer dans les statuts de ces dernières une clause stipulant qu'ils s'engagent à « respecter les traités du Protectorat, les droits du Souverain et la nation Protectrice »¹⁰.

Des textes plus restrictifs encore voient le jour avec l'évolution de la situation politique du pays. C'est ainsi par exemple que l'arrêté du 18 novembre 1941 oblige les associations de scouts musulmans à adhérer à des associations françaises de scoutisme ; c'est ainsi également que le décret beylical du 20 novembre 1941 prévoit la dissolution des associations « dont le but réel, l'activité ou les agissements se seraient révélés contraires à l'intérêt général du pays ».

Plus tard, et à mesure que l'indépendance du pays sera proche, on assistera à un **assouplissement des normes** régissant la création des associations et la conduite de leurs activités. Le décret beylical du 17 mai 1945 prévoira la formation des associations sans autorisation ; le décret beylical du 10 août 1950 autorisera les associations poursuivant un but d'assistance et de bienfaisance à accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires ; enfin, le décret beylical du 9 août 1951 modifiera le décret du 6 août 1936 pour permettre aux associations d'ester en justice, d'acquérir à titre onéreux, de posséder et

⁹ Officialisé par la signature du traité du Bardo le 12 mai 1881

¹⁰ Belaïd Habib, « Le mouvement associatif en Tunisie à l'époque coloniale : quelques réflexions », colloque Le mouvement associatif au Maghreb, Oran, Les Cahiers du CRASC, n°5,98, 2002

d'administrer en dehors des subventions de l'Etat et des collectivités publiques.

De manière générale, il est possible de dire que le cadre juridique mis en place par les autorités françaises traduisait en réalité une **méfiance à l'égard des associations tunisiennes**, qui ont joué un rôle important pour éveiller les citoyennes et les citoyens à leur conscience nationale et participer ainsi à créer les conditions du soulèvement et de la lutte contre l'Etat colonial. Ce cadre sera réformé aux lendemains de la proclamation de la République.

2.2 Un cadre juridique restrictif sous l'ancien régime

Si la **proclamation de l'indépendance** a permis d'entrevoir l'espoir d'une société civile libérée des chaînes de l'oppression, l'expérience montrera que les gouvernements tunisiens successifs ont à leur tour choisi d'entraver l'activité de la société civile, en particulier celle des organisations les plus critiques à l'endroit du régime, en utilisant les outils juridiques à leur disposition pour progressivement neutraliser et soumettre les associations.

Adoptée le **1^{er} juin 1959, la Constitution de la République**¹¹ nouvellement fondée proclamait pourtant dans son article 8 que « *les libertés d'opinion, d'expression, de presse, de publication, de réunion et d'association sont garanties et exercées dans les conditions définies par la loi* ». En réalité, si cette disposition garantissait en théorie la liberté d'association, elle laissera l'appréciation de cette liberté aux mains d'un pouvoir législatif faible et sous la domination d'un pouvoir exécutif de plus en plus dominateur.

L'article 32 du texte fondamental, qui prévoyait que « *les traités dûment ratifiés ont une autorité supérieure à celle des lois* », n'aura au demeurant pas permis de protéger efficacement les associations tunisiennes : d'une part, les différents gouvernements qui se succéderont pendant cinquante années de pouvoir n'honoreront pas leurs engagements internationaux et prendront même parfois des dispositions qui iront à l'encontre des pactes, notamment onusiens, relatifs aux droits civils et politiques ; d'autre part, les tribunaux tunisiens refuseront systématiquement d'opérer un contrôle de conventionalité des lois, arguant du fait que leur rôle se limite à l'application de ces dernières¹².

Le 7 novembre 1959, le gouvernement promulgue sa **première loi organique, n°59-154¹³, relative aux associations**. Elle sera modifiée respectivement par les **lois organiques n°88-90 du 2 août 1988¹⁴** et **n°92-25 du 2 avril 1992¹⁵**, aboutissant à un régime de plus en plus restrictif :

- D'abord, la création de l'association est soumise au régime de l'autorisation préalable du ministère de l'Intérieur¹⁶, qui refuse dans la plupart des cas d'accéder à la demande des fondateurs potentiels en invoquant « la non conformité à la loi », quand bien même la décision de refus nécessite en

¹¹ Parue au JORT n° 30 du 1er juin 1959

¹² Chemari Khemaies, « Les associations en Tunisie », 24 août 2009. Consultable sur le site internet du Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme à l'adresse suivante : <http://www.euromedrights.org/fra/2009/08/24/la-liberte-d-association-en-tunisie/>

¹³ Parue au JORT n°63 du 22 décembre 1959

¹⁴ Parue au JORT n°52 du 2 août 1988

¹⁵ Paru au JORT n°21 du 7 avril 1992

¹⁶ Mesure introduite par la loi organique n° 88-90 du 2 Août 1988 (articles 4 et 5 nouveaux de la loi organique n°59-154)

principe d'être motivée et notifiée¹⁷. En outre, les futurs membres de l'association ne peuvent rédiger librement leurs statuts et doivent se conformer à des formulaires pré-rédigés dont ils se contenteront de remplir les pointillés relatifs à leurs noms, prénoms, adresses, etc. ;

- Ensuite, et dans le cas où l'association est créée, les membres rencontreront de réelles difficultés pour la faire fonctionner. D'une part, l'article 8 de la loi n°59-154 ne permet pas aux associations de recevoir des libéralités, sauf lorsque l'association poursuit un but d'assistance ou de bienfaisance et après agrément du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, ou sauf dans le cas où l'association est reconnue d'intérêt national, l'acceptation des dons et legs devant alors elle aussi être autorisée par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur¹⁸ ; d'autre part, les cotisations des membres ne peuvent en aucun être supérieures à la somme de trente dinars tunisiens par an, limitant substantiellement les possibilités d'action des organisations de la société civile ;
- Parfois, les autorités ont mis sur pied des dispositions légales particulières pour combattre des associations jugées politiquement encombrantes. Le choix d'instituer une classification des associations¹⁹ a notamment été spécifiquement entrepris pour mettre un frein aux activités de la Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme (LTDH), alors particulièrement critique à l'égard du régime. Ainsi, en disposant que les associations à caractère général (ce que la LTDH était à défaut d'appartenir aux autres catégories envisagées) « *ne peuvent refuser l'adhésion de toute personne qui s'engage par ses principes et ses décisions* »²⁰, les autorités espéraient renverser « légalement » l'organisation en l'infiltrant de manière massive et en prenant le contrôle de sa direction à travers les élections ;
- Sous l'ancien régime, le ministère de l'Intérieur dispose par ailleurs de pouvoirs extraordinaires pour sanctionner les associations réfractaires. Le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur peut ainsi, par arrêté motivé, procéder en amont à la fermeture des locaux et interdire toute réunion des membres d'une association constituée en violation de la loi, avant même le prononcé d'un jugement du tribunal dans ce sens²¹. Le ministre de l'Intérieur peut également, en cas d'extrême urgence et de menace de trouble à l'ordre public –cas dont l'interprétation lui revient-, procéder à la fermeture des locaux de l'association et suspendre ses activités et ses réunions pendant une durée pouvant aller jusqu'à 15 jours²². Le ministre de l'Intérieur peut enfin requérir du tribunal de première instance la dissolution de toute association dont les activités violent gravement la loi précitée ou dont les buts réels, les activités ou les agissements sont contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs²³ ; la dissolution est également prévue pour toute association qui mènerait une activité dont la nature serait considérée comme politique²⁴. Dans ces hypothèses, et nonobstant la procédure de dissolution, le ministre de l'Intérieur peut demander à tout moment la fermeture momentanée des locaux de l'association et la suspension de ses activités auprès du président du tribunal de première

¹⁷Chemari Khemaies, « Les associations en Tunisie », op.cit.

¹⁸ Ce que semble contredire l'article 173 du code du statut personnel, qui dispose qu' « *est permis le legs en faveur d'un lieu consacré au culte ou d'une association légalement constituée* »

¹⁹ La loi organique n° 92-25 du 2 Avril 1992 a exigé des fondateurs d'association qu'ils mentionnent sa catégorie dans la déclaration de constitution. Les associations sont classées en 8 catégories : associations féminines, associations sportives, associations scientifiques, associations culturelles et artistiques, associations de bienfaisance, de secours et à caractère social, associations de développement, associations amicales et associations à caractère général.

²⁰ Art. premier, alinéa nouveau ajouté par la loi organique n° 92-25 du 2 Avril 1992.

²¹ Art. 10 de la loi n°59-154

²² Art. 23 nouveau de la loi n°59-154, modifié par la loi organique n° 88-90 du 2 Août 1988

²³ Art. 24 nouveau de la loi n°59-154, modifié par la loi organique n° 88-90 du 2 Août 1988

²⁴ Ibid.

instance territorialement compétent²⁵.

- Au regard des sanctions, les responsables des associations engagent surtout leur responsabilité pénale et risquent des peines d'amende qui peuvent aller jusqu'à 1.000 dinars et des peines privatives de liberté qui peuvent atteindre cinq ans d'emprisonnement²⁶. Disposition-symbole de la volonté de museler l'expression et les opinions de la société civile, l'article 31 de la loi n°59-154 dispose que « *si, par des discours, exhortations, ou par lecture, affiches, publication, distribution, exposition d'écrits quelconques ou par projection, il a été fait sciemment, dans les réunions tenues par une association, quelque provocation à des crimes ou délits, le ou les dirigeants de l'association reconnus responsables seront passibles d'une amende de dix dinars à cent dinars et d'un emprisonnement de trois mois à deux ans, sans préjudice des peines plus fortes qui seraient prévues par les lois en vigueur contre les individus personnellement coupables de ces provocations* ».

Le cadre juridique, à la veille du 14 janvier 2011, se présente ainsi comme un **cadre restrictif** et défavorable à toute expression, a fortiori engagée, de la société civile. Ce système sera totalement bouleversé à la suite de la Révolution.

2.3. La libéralisation de l'activité associative au lendemain de la Révolution du 14 janvier 2011

Le paysage relatif à la société civile tunisienne a connu des **changements substantiels** suite à la Révolution du 14 janvier 2011.

Sur le plan quantitatif, plus de 9.000 nouvelles associations ont vu le jour au cours de ces trois dernières années, qui sont venues s'ajouter aux 8.500 associations dénombrées à la veille de la Révolution. Ce constat mérite néanmoins d'être précisé, sous l'influence de mouvements concomitants : d'abord, bon nombre d'associations que l'on qualifie souvent –au risque d'être approximatifs- d'associations de l'ancien régime ont, dans une mesure qui est difficilement mesurable, disparu, parfois sous la pression populaire car assimilées –à tort ou à raison- à la dictature et souvent parce que certaines d'entre elles ne constituaient que des coquilles créées à des fins de contrôle ou de propagande au bénéfice des autorités locales ou nationales ; ensuite, les nouvelles organisations de la société civile, dont la mise en place a eu lieu dans une ambiance d'enthousiasme populaire, n'ont pas toutes « survécu » face aux obstacles devant lesquels elles ont pu se trouver et devant les exigences minimales, en termes d'expérience et de professionnalisme, nécessaires à la conduite du travail associatif. Enfin, il est à noter qu'une part non négligeable des membres ayant milité au sein des structures associatives dissidentes sous l'ancien régime, et qui l'avaient fait à défaut de pouvoir s'engager de manière ostensible au sein des partis politiques d'opposition, ont finalement migré ou réintégré le champ politique pour défendre leurs causes et leurs idéaux originels.

Aujourd'hui, si IFEDA (centre d'Information, de Formation, d'Etudes et de Documentation sur les Associations) recense 16.500 organisations de la société civile, il demeure difficile de connaître le nombre exact d'associations actives, ou à tout le moins le nombre d'associations n'ayant pas abandonné leurs activités. Les témoignages recueillis sur le terrain, à la fois auprès des acteurs étatiques compétents

²⁵ Art. 25 nouveau de la loi n°59-154, modifié par la loi organique n° 88-90 du 2 Août 1988

²⁶ Art. 22, 29, 30 et 31 de la loi n°59-154

et des experts et observateurs travaillant dans le domaine font état de moins de 5.000 associations existantes, bien que ce chiffre soit lui-même impossible à vérifier.

Sur le plan qualitatif, les nouveaux domaines d'intervention de la société civile ont illustré l'émergence d'un nouveau rôle pour les associations. Après avoir longtemps été des délégués de services publics au profit de l'Etat, les organisations de la société civile se sont émancipées pour conquérir de nouveaux champs d'action qu'elles conduisent sans le soutien de l'Etat ou du moins sans que ce dernier soit l'instigateur des programmes ou des activités des associations. L'examen de la situation sur le terrain montre que deux thèmes majeurs ont en réalité occupé l'attention de la société civile tunisienne au cours de la période de transition : **la citoyenneté et l'Etat de droit d'une part, et le développement régional d'autre part**. Il s'agit au demeurant d'une réponse logique aux aspirations des citoyennes et des citoyens affichées pendant les événements qui se sont déroulés du 17 décembre 2010 au 14 janvier 2014 (mais qui ont en réalité été l'aboutissement de luttes bien plus anciennes), et qui ont porté à la fois sur la démocratie et les droits humains et sur le développement régional et l'équité entre les territoires du pays.

Sur le plan juridique, le décret-loi n°88-2011, en date du 24 septembre 2011 portant organisation des associations²⁷, a répondu à la nécessité, quelques mois après la Révolution, de « libérer » juridiquement la société civile des entraves que cette dernière a connu sous l'ancien régime, mais aussi d'organiser les droits et les obligations des associations qui avaient entamé leurs activités et leurs actions dès les premiers lendemains de la Révolution, souvent faisant fi de la réglementation existante.

Le nouveau texte s'est ainsi assigné comme objectif de libéraliser l'activité associative et de mettre en place un ensemble de garanties permettant aux associations de conduire leur mandat dans les meilleures conditions. L'article premier du décret-loi garantit d'ailleurs « *la liberté de créer des associations, d'y adhérer, d'être actifs en leur sein* » ; il s'engage « *à renforcer le rôle des organisations de la société civile, les développer et préserver leur indépendance* ».

Dans cette perspective, **le nouveau dispositif relatif aux associations a introduit les modifications suivantes :**

- alors que la création d'une association requérait une autorisation préalable de la part des autorités, le nouveau décret-loi ne requiert plus qu'une déclaration de constitution adressée au Secrétaire général du Gouvernement²⁸ ;
- alors que les questions relatives aux associations –en particulier celles régissant leur création et à leur fonctionnement– étaient du ressort du ministère de l'Intérieur, cette compétence a été transmise à la Présidence du Gouvernement²⁹ ;
- alors que sous l'ancien régime, les associations étaient classifiées selon leur domaine d'activité (associations féminines, associations sportives, associations de bienfaisance, de secours et à vocation sociale, associations scientifiques, amicales, associations culturelles et artistiques,

²⁷ Paru au JORT n°80 du 21 octobre 2011

²⁸ Décret-loi n°88-2011 du 24 septembre 2011 portant organisation des associations, art. 10

²⁹ Ibid.

associations de développement et associations à caractère général), cette distinction a été abrogée par le nouveau décret-loi³⁰ ;

- alors que les associations étaient tenues de se conformer à un modèle obligatoire de statuts imposé par les autorités publiques, le nouveau décret-loi supprime cette obligation et permet ainsi à chaque association de rédiger librement ses statuts ;
- alors que les associations étaient interdites de mener des activités de nature politique, celles-ci sont désormais libres d'évaluer l'action de l'Etat et d'exprimer leurs opinions, même politiques³¹ ;
- alors que les associations ne pouvaient accepter des libéralités que dans des cas limités, elles peuvent désormais librement accepter des subventions, des dons et des legs³² ;
- alors que les associations ne pouvaient bénéficier d'un soutien financier d'organisations étrangères qu'avec l'accord préalable du Gouvernement, celles-ci peuvent aujourd'hui obtenir des fonds étrangers sans autorisation³³ ;
- Dernière disposition majeure du décret-loi, l'âge minimal requis est de 13 ans pour être membre d'une association et de 16 ans pour en être fondateur ou dirigeant³⁴.

En contrepartie de ces droits et libertés, le nouveau dispositif met à la charge des organisations tunisiennes de la société civile **certaines obligations**, en particulier administratives et comptables³⁵, et œuvre ainsi à la promotion des principes de la transparence, tant à l'intérieur de l'association qu'envers les tiers.

Un peu plus de deux ans après sa publication, le décret-loi n°88-2011 est complété par un décret n°2013-5183 du 18 novembre 2013³⁶ fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du **financement public pour les associations**, et précisant ainsi les modalités pratiques du soutien de l'Etat aux actions de la société civile. En particulier, le texte prévoit que le financement public est octroyé aux associations soit pour promouvoir leurs activités et développer leurs moyens de travail suite à des demandes directes présentées par les associations, soit pour réaliser des projets d'utilité publique et ce, suite à un appel à candidatures lancé par l'organisme public concerné ou suite à un accord de partenariat à l'initiative de l'association³⁷. Le décret prévoit dans le même temps la manière dont le contrôle et le suivi de ce financement seront assurés³⁸

³⁰ Ibid.

³¹ Art. 4

³² Art. 13

³³ Ibid. Art. 34

³⁴ Ibid. Art. 8

³⁵ Ibid. Art. 40 : les associations tunisiennes doivent tenir un registre de leurs membres, un registre des délibérations de leurs instances dirigeantes, un registre de leurs projets et activités ainsi qu'un registre des subventions, dons et legs reçus.

³⁶ Paru au JORT n°102 du 24 décembre 2013

³⁷ Op.cit. Art. 3 du décret n°2013-5183 du 18 novembre 2013

³⁸ Ibid. Art. 19 à 23

A n'en point douter, le nouveau cadre juridique régissant les associations constitue un **grand pas en avant** dans l'optique d'une société civile solide et pérenne. Ce grand pas doit néanmoins être conçu comme un premier pas, tant les améliorations potentielles à la fois du décret n°88-2011 et de l'environnement juridique global relatif aux associations sont nombreuses.



3. Etat des lieux du cadre juridique actuel relatif aux associations

Pour la majorité des associations aussi bien que pour la plupart des acteurs étatiques, le droit associatif se résume au décret-loi n°88-2011. Cependant, si ce texte constitue bel et bien le cœur de la réglementation régissant les organisations de la société civile, une multitude de normes sont applicables aux associations, qui relèvent de dispositions spéciales en ce sens ou qui sont plus simplement issues du droit commun.

3.1. Le droit spécifique régissant les associations tunisiennes

3.1.1 Le décret loi n°88-2011, instrument juridique de la « Révolution associative »

Sur le plan juridique, la **Révolution associative a été réalisée à travers l'adoption du décret-loi n°88-2011** en date du 24 septembre 2011 qui a traduit les aspirations de la société civile tunisienne à plus de liberté et d'indépendance. Les modalités de création et de fonctionnement des associations ont été substantiellement revues et corrigées dans cette perspective.

Au regard de la **création des associations** d'abord, le décret-loi substitue au régime de l'autorisation celui de la simple déclaration préalable. Les fondateurs, munis des documents requis par le texte, s'adressent à un huissier de justice -qui vérifie l'existence des pièces- et envoient un courrier au Secrétaire général du Gouvernement pour annoncer leur existence. La compétence du ministère de l'Intérieur disparaît ainsi au profit de celle de la Présidence du Gouvernement. Au demeurant, le refus de procéder à la constitution de l'association par les autorités compétentes n'est envisagé que dans des hypothèses fort limitées : les statuts de l'organisation doivent simplement se garder d'appeler à la violence, à la haine, à l'extrémisme et à la discrimination sur des bases religieuses, sexuelles ou régionales ; ils doivent en outre se conformer aux règles de l'Etat de droit, de la démocratie, du pluralisme, de l'égalité et des droits humains³⁹, tels qu'ils sont définis dans les conventions internationales ratifiées par l'Etat tunisien⁴⁰.

Les particularités majeures relatives à la création des associations résident également dans la possibilité offerte aux fondateurs de rédiger librement leurs statuts et dans le fait que l'association est réputée légalement exister dès l'envoi de la déclaration de création au Secrétaire général du Gouvernement.⁴¹ Elle obtient alors le droit d'ester en justice, le droit d'acquérir, le droit à la propriété et à la gestion des ressources et de ses biens ainsi que le droit d'accepter des subventions, des donations, des dons et des legs⁴², et ce avant même sa publication au Journal Officiel (JORT) et l'accès à sa personnalité juridique.

La libéralisation de l'activité associative sur le plan juridique se traduit également **par l'assouplissement des règles relatives à son fonctionnement**. Là encore, les interdictions sont formulées de manière

³⁹ Ibid. Art. 3 et 4

⁴⁰ Notamment, le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1966 et ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969

⁴¹ Les fondateurs de l'association soumettent, dans un délai ne dépassant pas sept jours, à l'Imprimerie Officielle de la République Tunisienne une déclaration énonçant le nom de l'association, son objet, son but et son siège. Cette dernière est tenue de publier la dite déclaration dans un délai de 15 jours à partir de la date de dépôt et à l'annonce de son existence, Ibid. Article 11

⁴² Décret-loi n°88-2011, Op.cit., Art. 12 et 13

restrictive : il est interdit à l'association d'exercer ses activités dans le but de favoriser les intérêts personnels de ses membres⁴³ ou de fournir un soutien matériel à un parti politique⁴⁴ ; il est de même proscrit aux fondateurs et aux administrateurs de disposer de responsabilités au sein des structures centrales des partis politiques⁴⁵.

En dehors de ces limitations, les associations peuvent conduire leur mission librement : et en effet, si le décret-loi prévoit par exemple que des mentions obligatoires doivent figurer dans les statuts (nom de l'association, siège, objectifs, conditions d'octroi de la qualité de membre et cas d'exclusion, prérogatives et élections des comités de direction, outils de prise de décisions et de gestion des conflits, montant des cotisations, conditions de dissolution de l'association et de liquidation de ses biens)⁴⁶, chaque association demeure libre de déterminer souverainement le contenu et les modalités de ces dispositions. Les associations bénéficient même du droit de porter des jugements sur les politiques publiques menées par le Gouvernement et d'exprimer des «opinions politiques»⁴⁷.

L'Etat assume d'ailleurs, selon le texte même du décret-loi, la **responsabilité de protéger les organisations de la société civile** des entraves qu'elles pourraient rencontrer et de soutenir celles-ci à travers les différents moyens qu'il a à sa disposition⁴⁸.

Cette liberté de fonctionnement nouvellement mise en place se vérifie également au regard des questions relatives au **financement des associations**. Le recours au financement étranger, presque impossible dans le passé, devient libre en contrepartie d'une simple déclaration de l'origine et du montant des fonds étrangers qui doit être publiée dans un média écrit et sur le site web de l'organisation s'il existe⁴⁹. La seule réserve consiste dans l'interdiction faite à l'association de recevoir des fonds d'un Etat avec lequel la Tunisie n'entretient pas de relations diplomatiques ou d'organisations qui défendraient les intérêts et les politiques de ces Etats⁵⁰.

Le décret n°88-2011 offre des droits aux associations, mais il les astreint également à certains **devoirs**. En contrepartie de la liberté et de l'indépendance, des obligations de transparence et de redevabilité sont mises à la charge de ces dernières. Les organisations de la société civile tunisienne doivent ainsi tenir un registre de leurs membres, un registre des délibérations de leurs instances dirigeantes, un registre de leurs projets et activités ainsi qu'un registre des subventions, dons et legs reçus⁵¹. Ces différents registres et documents doivent être gardés pendant une période minimale de dix ans⁵².

Le nouveau cadre juridique relatif aux associations assouplit enfin, et de manière substantielle, les principes et les **modalités de sanction** des organisations de la société civile. Ainsi, la possibilité, jadis offerte au ministère de l'Intérieur de procéder à la fermeture des locaux, de suspendre les activités de l'association et d'interdire les réunions de ses membres⁵³ est abandonnée ; de la même manière, les

⁴³ Ibid. Art. 4 et 18

⁴⁴ Ibid. Art. 4

⁴⁵ Ibid. Art. 9

⁴⁶ Ibid. Art. 10, deuxièmement

⁴⁷ Ibid. Art. 4, troisièmement

⁴⁸ Ibid. Art. 6 et 7

⁴⁹ Ibid. Art. 41

⁵⁰ Ibid. Art. 35

⁵¹ Ibid. Art. 40

⁵² Ibid. Art. 42

⁵³ Art.10 et 23 (nouveau) de la loi n°59-154 du 7 novembre 1959

peines privatives de libertés prévues⁵⁴ contre les membres en cas de contravention à l'ancienne loi sont abrogées.

Désormais, le Gouvernement ne dispose plus que du pouvoir d'adresser un avertissement à l'association qui ne se conformerait pas aux obligations prévues par le décret-loi. Si les administrateurs ne procèdent pas à la régularisation de leur situation dans le délai d'un mois, le Secrétaire général du Gouvernement peut demander au président du tribunal de première instance de Tunis de prononcer la suspension des activités de l'association pour inciter cette dernière à corriger les irrégularités commises. Ce n'est que dans le cas d'un manquement prolongé et de l'épuisement de tous les recours prévus en amont que le Secrétaire général du Gouvernement peut requérir du tribunal de première instance de décider la dissolution judiciaire de l'association⁵⁵.

Le décret-loi n°88-2011 adopte ainsi un système de sanctions graduelles -allant de l'avertissement à la dissolution en passant par la suspension des activités- qui encourage les associations à la diligence sans menacer leur existence et sans faire peser sur leurs membres la menace de poursuites pénales.

L'ensemble des dispositions présentées permet, de manière indubitable, de considérer ce texte comme une nouveauté et un **progrès considérable pour la société civile en Tunisie**⁵⁶. Cela ne signifie pas pour autant que ce dernier est exempt de tout défaut, et des améliorations seront indispensables dans un futur proche pour en accroître la portée ; cela ne signifie pas non plus que ce texte suffit, à lui tout seul, à offrir aux associations les conditions d'une activité sereine et efficiente, dès lors que la pérennité de la société civile est tributaire d'une réforme globale du cadre juridique auquel elle est soumise.

3.1.2 Le cadre comptable et financier des associations

Le décret-loi n°88-2011 a introduit une nouveauté en exigeant des associations, dans son article 39, de tenir une **comptabilité conforme au système comptable des entreprises** tel que prévu par la loi n° 1996-112 du 30 décembre 1996⁵⁷. Les associations ne se contenteront donc plus désormais d'une comptabilité de caisse basée uniquement sur les recettes et les dépenses, mais devront migrer vers une comptabilité d'engagement, qui implique, en plus de l'enregistrement des opérations en partie double, de tenir des livres comptables et d'établir des états financiers en bonne et due forme, incluant bilan, compte de résultat, état des flux de trésorerie et notes aux états financiers.

Des normes comptables spécifiques aux associations doivent être fixées par le ministre des Finances dans cette perspective, mais celles-ci n'ont pas encore été dévoilées⁵⁸.

Par ailleurs, le décret-loi a également prévu des **dispositions financières** applicables aux associations. Au-delà de l'interdiction mentionnée plus haut de recevoir un soutien d'Etats n'ayant pas de relations diplomatiques avec la Tunisie –ou d'organisations défendant les intérêts ou les politiques de ces Etats-

⁵⁴ Art. 22, 29, 30 et 31 de la loi n°59-154

⁵⁵ Ibid. Art. 45

⁵⁶ Tel est également le cas de certains pays, tels que l'Irak, le Liban, le Maroc et la Palestine, qui constituent autant d'exceptions de la réglementation des associations dans les pays de la région MENA (Afrique du Nord et Moyen Orient).

⁵⁷ Parue au JORT n°105 du 31 décembre 1996

⁵⁸ « Les normes comptables spécifiques aux associations sont fixées par décret du Ministre des finances » in Décret-loi n°88-2011 du 24 septembre 2011 relatif à l'organisation des associations, article 39, deuxièmement

l'association doit s'engager à dépenser ses ressources dans le cadre des activités concourant à la réalisation de ses objectifs⁵⁹ ; elle peut d'ailleurs participer aux appels d'offres publics à condition qu'ils relèvent de ses domaines de compétence⁶⁰.

Au demeurant, les opérations financières de l'association, qu'il s'agisse d'engager des fonds ou d'en recevoir, doivent être effectuées par virement, chèque bancaire ou chèque postal lorsque leur valeur est supérieure à 500 dinars tunisiens⁶¹.

Enfin, certaines obligations supplémentaires sont prévues dans des hypothèses particulières. Les associations dont le budget annuel dépasse la somme de 100.000 dinars tunisiens doivent ainsi recourir à un audit annuel externe de leurs comptes par un ou plusieurs commissaires aux comptes, désignés pour une période de trois années non renouvelable, et toute association bénéficiant de fonds publics doit présenter un rapport annuel comprenant une description détaillée de ses sources de financement et de ses dépenses à la Cour des comptes⁶².

Au regard du **financement public des associations**, c'est le décret n°2013-5183 du 18 novembre 2013⁶³ qui en a fixé les critères, les procédures et les conditions d'octroi et déterminé les modalités de suivi et de contrôle applicables aux associations bénéficiaires. L'article 2 définit le financement public octroyé aux associations comme l'ensemble des « *fonds affectés dans le budget de l'Etat ou les budgets des collectivités publiques ou les établissements à caractère administratif ou les établissements et entreprises publiques ou les sociétés dont les participations publiques dépassent les 34 % du capital ou les entreprises à majorité publique dans le but de supporter et aider les associations à réaliser des projets et à développer leurs activités* ». Les associations peuvent en bénéficier pour développer leurs moyens de travail à travers des demandes directes ou pour réaliser des projets d'utilité publique dans le cadre d'appels à candidatures ou d'accords de partenariat conclus dans ce sens⁶⁴.

Les associations profitant de ce dispositif dans le cadre de l'appel à candidatures ou dans le cadre d'un accord de partenariat doivent en contrepartie transmettre à l'organisme public concerné et au ministère des Finances un rapport annuel sur l'emploi des fonds publics octroyés et l'état de progression des projets financés⁶⁵.

Les associations bénéficiaires d'un financement public sont également soumises au contrôle sur place des agents des inspections et des services techniques relevant du ministère de tutelle et au contrôle et à l'inspection des corps de contrôle général⁶⁶.

L'association n'ayant pas respecté tout ou partie des termes du contrat envers l'organisme public concerné est enfin tenue de restituer la totalité ou le restant du montant du financement public obtenu à moins qu'elle n'ait procédé à la régularisation de sa situation dans les trois mois suivant la date de sa mise en demeure⁶⁷.

⁵⁹ Décret-loi n°88-2011, op.cit. Art.35

⁶⁰ Ibid. art. 37

⁶¹ Ibid. art. 38

⁶² Ibid. art. 44

⁶³ Paru au JORT n°102 du 24 décembre 2013

⁶⁴ Art. 3 du décret n°2013-5183 du 18 novembre 2013

⁶⁵ Art. 20

⁶⁶ Art. 21

⁶⁷ Art. 22

Ces dispositions sont de nature à permettre à l'Etat de soutenir les activités de la société civile tout en responsabilisant les associations et en garantissant le bon emploi des deniers publics.

3.1.3 La fiscalité des associations

Dès son annonce au Journal Officiel de la République Tunisienne (JORT), l'association dispose de la personnalité juridique et devient un sujet de droit à part entière. Au regard du droit fiscal, elle est amenée à déposer une déclaration d'existence qui lui permet de se voir remettre un matricule fiscal⁶⁸.

- Les différents impôts et taxes dus par les associations

S'agissant d'organisations à but non lucratif, les associations régies par les dispositions du décret-loi n° 88-2011 ne sont **pas soumises au paiement de l'impôt sur les sociétés (IS)** ; elles ne sont pas non plus, de ce fait, soumises à la taxe de la formation professionnelle (TFP) ni à la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel. Néanmoins, les associations demeurent tenues, sur une base mensuelle, au **paiement d'autres impôts et taxes**.

Deux cas doivent d'emblée être distingués : soit les associations n'exercent que des activités à but non lucratif (a) ; soit celles-ci exercent à la fois des activités à but non lucratif et à but lucratif (b) :

- a. Dans le cas où **l'association exercerait uniquement des activités à but non lucratif**, elle doit s'acquitter des taxes suivantes à la recette des finances :
 1. La retenue à la source⁶⁹ de l'impôt sur le Revenu des Personnes Physiques (IRPP) si l'association engage des salariés ;
 2. Diverses retenues à la source sur les sommes versées par l'association : prestations de conseils et de services -la retenue étant alors de 5% pour les bénéficiaires soumis au régime réel et de 15% dans les autres hypothèses⁷⁰-, 15 % sur les loyers, 1,5% sur les montants supérieurs à 1000 dinars, 1% sur les salaires supérieurs à 20000 dinars annuels, 20% sur les expatriés, etc. ;
 3. La taxe sur le véhicule le cas échéant ;
 4. La taxe sur le terrain non bâti le cas échéant ;
 5. La taxe sur le revenu des capitaux mobiliers⁷¹ ;
 6. La taxe sur les spectacles⁷² ;
 7. La taxe relative au Fonds de Promotion du Logement pour les Salariés (FOPROLOS) : il s'agit ici d'une taxe dont l'association s'acquitte au taux de 1% du montant brut des traitements, salaires

⁶⁸ Il n'existe pas de texte spécifique imposant aux associations de déposer une déclaration d'existence. Néanmoins, cette démarche est une condition préalable et nécessaire à l'accomplissement par l'association de ses obligations fiscales.

⁶⁹ Le prélèvement ou retenue à la source est un mode de recouvrement de l'impôt, consistant à faire prélever son montant par un tiers payeur, le plus souvent l'employeur, au moment du versement au contribuable des revenus sur lesquels porte l'impôt.

⁷⁰ Pour plus d'informations sur les régimes réel et forfaitaire : site du ministère des Finances : http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_content&view=article&id=75:aperçu-general-valide&catid=13:fiscalite&Itemid=344&lang=fr

⁷¹ Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés, Art. 34

⁷² La loi de finances 2014 stipule que les activités culturelles sont exonérées de taxes à condition qu'elles se fassent dans des endroits de non consommation (théâtre, espace public, etc.)

et rétributions qu'elle distribue y compris les avantages en nature ;

- b. Dans le cas où **l'association exercerait également des activités à but lucratif**, elle doit s'acquitter des taxes suivantes à la recette des finances :
1. Les taxes 1 à 7 qui figurent dans le point « a » ;
 2. La TVA : l'association doit payer un montant équivalent à la TVA collectée moins la TVA déductible⁷³ ;
 3. La taxe au profit du Fonds de Développement de la Compétitivité dans le Secteur de l'Industrie (FODEC) : 1%, sur le chiffre d'affaires hors TVA ;
 4. Le droit de timbre : applicable à hauteur de 400 millimes par facture émise ;
 5. La Taxe au profit des Collectivités Locales (TCL) : elle équivaut à 2% du chiffre d'affaires brut.

Il convient de noter que **même en l'absence de ressources à déclarer** auprès des services des impôts, le code des procédures fiscales contraint les associations à verser un minimum de perception d'un montant de 15 dinars payables mensuellement au bureau de contrôle des impôts⁷⁴.

- Le régime spécifique de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux associations

Il y a lieu de distinguer ici **deux types de TVA** :

- la TVA sur la vente de biens et de services (ou TVA collectée), qui est acquittée en tenant compte des activités menées par l'association pour engendrer des recettes et améliorer ses revenus⁷⁵ ;
- la TVA sur l'achat de biens et de services : l'association s'acquitte du paiement de la TVA sur les achats de biens et de services (TVA déductible) directement aux fournisseurs et prestataires de services qu'elle contracte. Sur demande formulée au bureau des impôts et en présentant les pièces justificatives nécessaires, l'association peut néanmoins récupérer la somme relative à la TVA déductible⁷⁶. Cependant, cette pratique n'est pas généralisée dès lors qu'un grand nombre d'associations méconnaissent cette disposition.

Deux interventions législatives ont amendé le régime fiscal des associations en matière de TVA :

D'abord, la **loi de finances pour l'année 2012**⁷⁷ a décidé l'exonération de la TVA pour les opérations facturées par les associations reconnues d'intérêt caritatif, de formation, scientifique, de santé, social ou culturel et dont la liste devait être fixée par décret ; cette exonération avait également vocation à s'appliquer aux acquisitions de biens, marchandises, travaux et prestations livrées ou financées dans le cadre d'un don dans le domaine de la coopération internationale par les associations citées plus haut.

Cependant, et en l'absence de décret fixant la liste des associations concernées par cet avantage, **la loi**

⁷³ Calcul de la TVA dans ce cas : TVA collectée – TVA déductible. Dans le cas où la TVA déductible est supérieure à la TVA collectée, la totalité de la TVA déductible peut être restituée. Cf. Code CDPF, articles 28 à 35 et article 15 du code de la TVA.

⁷⁴ L'article 49 de la loi de finances de 2006 qui modifie l'article 48 du code des droits et des procédures fiscaux

⁷⁵ On citera à titre d'illustration les actions et événements culturels, les services de formation, la vente de revues, etc.

⁷⁶ Code de la TVA, article 15 et Code des droits et procédures fiscaux, section V Droit de restitution des sommes perçues en trop, Art. 28 à 35

⁷⁷ Art. 46 et 47, points n°6 et n°16 du Tableau « A » annexé au code de la TVA

de finances complémentaire pour l'année 2012 a corrigé le tir à travers l'adoption de deux articles : d'une part, l'article 55 a exonéré de la TVA les opérations à caractère caritatif facturées par les associations, indépendamment de la mission et des objectifs de celles-ci ; d'autre part, l'article 56 a exonéré de la même taxe les achats locaux de biens, marchandises, travaux et prestations au profit des associations, financées dans le cadre d'un don dans le domaine de la coopération internationale. Par ailleurs, et compte tenu de leur nature, les activités d'édition de journaux, de réalisation d'œuvres cinématographiques ou télévisuelles, et la fabrication d'instruments ou d'outils de son, de musique et de lumière sont pareillement exonérées de TVA⁷⁸.

L'**octroi de l'exonération** est subordonné à la présentation au bureau de contrôle des impôts des documents relatifs à l'association et de la convention relative au don selon les procédures en vigueur⁷⁹.

- Le régime de déductibilité des dons et subventions versés aux associations :

Aux termes de l'article 12-5 du Code de l'impôt sur le Revenu des Personnes Physiques et de l'Impôt sur les Sociétés, « *le résultat net est établi après déduction de toutes charges nécessitées par l'exploitation ; celles-ci comprennent notamment (...) dans la mesure où ils sont justifiés et à concurrence de 2% du chiffre d'affaires brut, les dons et subventions servis à des œuvres ou organismes d'intérêt général, à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou culturel* ». Autrement dit, les personnes physiques et morales peuvent soutenir les associations en ayant la possibilité de déduire de leur résultat imposable le montant du don ou de la subvention à hauteur de **2% de leurs chiffres d'affaires ou de leurs revenus**.

D'autre part, le même article 12-5 permet aux personnes physiques ou morales de verser des dons ou des subventions **sans plafond de déductibilité** à certaines associations dont la liste est fixée par décret. En réalité, ce privilège était offert, outre à de véritables associations d'intérêt national, aux organisations les plus proches du régime ou qui lui ont servi d'outil de propagande. C'est sans doute pour cette raison que la dernière liste, issue du décret n°2010-1409 du 7 juin 2010 a été abrogée par le décret du 2013-5183 du 18 novembre 2013⁸⁰. Elle n'a pas, pour l'heure, été mise à jour.

3.1.4 Le droit social des associations

Les associations tunisiennes sont en premier lieu soumises à une **obligation d'immatriculation** auprès des services de la CNSS⁸¹ et à l'obligation d'immatriculation des travailleurs qu'elle recrute. Les salaires des travailleurs et des cadres de l'association relèvent du régime normal de sécurité sociale, qui implique le paiement des cotisations de l'employé et des cotisations patronales⁸².

Toutefois, en vue d'encourager l'employabilité des jeunes diplômés d'une part, et de mieux encadrer les associations dans les localités d'autre part, le premier ministre a accordé des avantages indirects aux associations. La circulaire n°6 du 16 janvier 2001 dispose en effet que le fonds national pour l'emploi 21-21 paiera 50% du salaire des jeunes diplômés chômeurs recrutés par les associations, contribution

⁷⁸ Art. 46 et 47, points n°6 et n°16 du Tableau « A » annexé au code de la TVA

⁷⁹ Elloumi Rjeb « Cadres juridique, compte, fiscal et social régissant les associations en Tunisie », janvier 2013

⁸⁰ Décret du 2013-5183 du 18 novembre 2013, Art. 27

⁸¹ Caisse nationale de sécurité sociale. Site : <http://www.cnss.nat.tn/>

⁸² Elloumi Rjeb, op.cit.

plafonnée à 250 dinars mensuels, pour une durée totale de trois ans.

Le texte est complété par la circulaire n°41 du Premier Ministère en date du 21 décembre 2004 qui prévoit l'augmentation de la contribution du fonds 21-21 en prolongeant la durée de l'aide de trois à cinq ans avec une couverture du salaire à hauteur de 25% pour les deux dernières années. Cet avantage est en revanche limité aux associations de micro-crédits, de formation et d'emploi des handicapés, aux associations environnementales, de culture numérique, à celles du secteur agricole et à celles enfin qui entretiennent un lien avec le secteur de la formation et de l'employabilité de manière générale.

Par ailleurs, un programme de **service civil volontaire**⁸³ permet, aux diplômés de l'enseignement supérieur primo-demandeurs d'emploi, d'accomplir à titre volontaire des stages dans des travaux d'intérêt général en vue d'acquérir des capacités pratiques et des attitudes professionnelles, et à les faire bénéficier d'un accompagnement personnalisé facilitant leur insertion dans la vie active dans un emploi salarié ou dans un travail indépendant. Ces stages sont supervisés par les associations ou par les organisations professionnelles, et ce sur la base de conventions conclues à cet effet avec le ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi⁸⁴. La durée maximale du stage, dans le cadre du programme du service civil volontaire, est fixée à douze mois. Toutefois, le ministre chargé de l'Emploi peut, à titre exceptionnel, proroger la durée du stage pour une période maximale d'une année au sein de la même association ou organisation professionnelle d'accueil, ou autoriser un deuxième stage au sein d'une autre association ou organisation professionnelle. Une indemnité mensuelle, dont le montant est de deux cents dinars, est octroyée au stagiaire durant toute la période du stage.

3.1.5 De quelques dispositions douanières intéressant les associations

Les associations sont soumises, au même titre que les autres personnes physiques et morales, aux dispositions du Code des douanes. Elles bénéficient néanmoins de quelques avantages dans ce domaine que nous citons à titre d'illustration, bien que ces derniers soient limités :

D'une part, la loi n° 2007-70 du 27 décembre 2007 portant loi de finances pour l'année 2008 dans son article 38, et au point 7.8, dispose que « les équipements, matériels et produits n'ayant pas de similaires fabriqués localement et nécessaires pour la culture, le sport et l'animation socio-éducative » sont exonérés des droits de douane exigibles à l'importation.

D'autre part, l'article 269 du Code des douanes de 2008 dispose que les marchandises d'une valeur inférieure à mille dinars, qui ne sont pas enlevées à l'expiration d'un délai de quatre mois, sont considérées abandonnées au profit de l'Etat. L'administration des douanes peut les vendre aux enchères publiques ou en faire don à l'Union Tunisienne de Solidarité Sociale (UTSS)⁸⁵ ou aux associations de bienfaisance et d'assistance sociale.

⁸³ Le service civil volontaire est un programme géré par l'ANETI (Agence Nationale de l'Emploi et du Travail indépendant) sous la tutelle du ministère de l'emploi et de l'insertion professionnelle

⁸⁴ Cf. Description présentée par l'ANETI et consultable sur son site internet : <http://www.emploi.nat.tn/fo/Fr/global.php?menu1=75&libre=854>

⁸⁵ L'Union Tunisienne de Solidarité Sociale (UTSS) est une ONG gouvernementale dont le but essentiel est d'apporter un soutien aux familles nécessiteuses en les aidant à s'installer à leur compte par l'octroi de micro-crédits. Site : www.utss.org.tn

3.1.6 Les associations spéciales : des besoins spécifiques, des régimes particuliers

Si le décret-loi n°88-2011 constitue le droit commun des associations, **différents régimes spéciaux ont été institués au fil du temps**, pour faire face aux situations spécifiques qui régissent certains domaines. L'article 47 du texte prend d'ailleurs le soin de préciser que les dispositions relatives au décret-loi ne s'appliquent pas aux associations qui disposent de leur propre régime juridique. Les organisations visées sont les associations sportives, les associations de micro-crédit, les associations de chasseurs, les associations agricoles et certaines associations professionnelles.

- Les associations sportives

Longtemps considérées comme des organisations à but non lucratif régies par la loi n°59-154 du 7 novembre 1959, les associations sportives se sont vues soumises en raison des enjeux socio-éducatifs et financiers qui leur sont propres à une **réglementation spécifique**, d'abord à travers la loi n° 84-64 du 6 août 1984, modifiée et complétée par la loi n°94-104 du 3 août 1994⁸⁶, puis par la loi organique n° 95-11 du 6 février 1995⁸⁷ relative aux structures sportives et qui a abrogé la majorité des dispositions précédentes.

L'association sportive fixe d'abord son statut par référence à un statut-type approuvé par arrêté du ministre chargé des Sports ; après avoir accompli ses formalités de constitution, elle doit ensuite procéder à l'adoption de son règlement intérieur et à l'affiliation à la fédération régissant l'activité sportive qu'elle se propose de mener : la fédération sportive est l'organe suprême qui est chargé de la vulgarisation et du perfectionnement de l'activité menée par l'association et de l'organisation des compétitions nationales et internationales⁸⁸ ; l'association sportive doit enfin consacrer au moins 20% des subventions publiques qu'elle reçoit à l'encadrement et à la formation des jeunes.

Par ailleurs, la loi n° 94-104 du 3 août 1994 portant organisation et développement de l'éducation physique et des activités sportives prévoit que tous les établissements éducatifs, publics ou privés, ainsi que les centres de formation professionnelle, œuvrent à la création d'une association sportive qui s'affilie à la fédération tunisienne des sports scolaires et universitaires, laquelle se charge de l'organisation et du développement de ce secteur⁸⁹. Il en va de même de tout centre d'éducation ou de formation pour handicapés, qui doit œuvrer à la création d'une association sportive, laquelle s'affilie obligatoirement à la fédération nationale des sports pour handicapés⁹⁰.

De manière générale, le régime juridique relatif aux associations sportives s'applique aussi bien aux **activités professionnelles que non-professionnelles**. Cette absence de distinction, face à des besoins et des enjeux différents, constitue la principale faiblesse du dispositif, qui mérite d'être réformé pour prendre en compte deux types d'associations à l'esprit, à l'envergure et aux objectifs différents.

⁸⁶ Parue dans le JORT n°62 du 9 août 1994

⁸⁷ Parue dans le JORT n°12 du 10 février 1995

⁸⁸ Selon les dispositions de l'article 10 de la loi n°95-11, la fédération sportive regroupe les associations spécialisées dans une ou plusieurs disciplines. Chaque association sportive est affiliée à une fédération conformément à un cahier de charges élaboré par la fédération et approuvé par le ministre des Sports.

⁸⁹ Loi n° 94-104 du 3 août 1994, op.cit.Art. 7 de la loi

⁹⁰ Ibid. Art. 13 de la loi

- Les associations de micro-crédit

Les associations d'octroi de micro-crédits répondent au besoin d'intervenir dans un champ particulier, à mi-chemin entre l'économique et le social. Aux côtés du régime de droit commun, un **régime spécifique complémentaire** a donc été mis en place, afin d'offrir les garanties nécessaires à l'exercice de cette activité.

Ainsi, si les micro-crédits sont accordés par des organisations créées dans le cadre du régime général relatif aux associations, la loi organique n° 99-67 du 15 juillet 1999⁹¹ relative aux micro-crédits accordés par les associations (et par la suite le décret-loi n°2011-117⁹²) impose l'obtention d'une **autorisation préalable** délivrée par le ministre des Finances, après avis d'une commission consultative dont la composition et le mode de fonctionnement sont fixés par décret.

L'autorisation est délivrée à la double condition que les moyens humains et financiers que l'association prévoit de mettre en œuvre soient suffisants pour réaliser ses objectifs et que la zone d'intervention, les ressources et les activités d'octroi de micro-crédits prévues soient compatibles avec les programmes nationaux et régionaux dans le domaine économique et social.

Par ailleurs, en raison du caractère sensible de l'activité, résultant des risques financiers qu'elle comporte, **le principe de la liberté d'association proclamé par le décret-loi n°88-2011 souffre ici quelques limites**. Ainsi, nul ne peut diriger, administrer ou engager une association autorisée à accorder des micro-crédits :

- s'il a fait l'objet d'une condamnation pour faux en écriture, vol, abus de confiance, escroquerie ou délit puni par les lois sur l'escroquerie, extorsion de fonds ou valeurs, soustraction commise par dépositaire public, émission de chèque sans provision, recel de choses obtenues à l'aide de ces infractions ou pour infractions à la réglementation des changes ;
- s'il tombe sous le coup d'un jugement définitif de faillite ;
- s'il a été administrateur ou gérant de sociétés déclarées en faillite ou s'il a été condamné en vertu des articles 288 et 289 du code pénal relatifs à la banqueroute⁹³.

Dans le même sens, les associations de micro-crédit doivent **informer le public** des conditions relatives aux opérations d'octroi des crédits, et ce, essentiellement, à travers le postage d'affiches dans leurs bureaux.

Une autre spécificité de ces associations a trait à la nature de leur financement ; ainsi, **les ressources des associations autorisées à accorder des micro-crédits et affectées à cet objet peuvent être composées :**

- des fonds mis à leur disposition dans le cadre de conventions de partenariat et de contrats-programmes signés avec des établissements, des administrations, des organisations publiques ou des collectivités locales ;

⁹¹ Parue dans le JORT n°58 du 20 juillet 1999

⁹² Paru dans le JORT n° 85 du 8 novembre 2011

⁹³ Code pénal tunisien, Section II Vols et autres faits assimilés

- des dons ou aides financières publiques ou privées ;
- des ressources qui peuvent être mobilisées dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale ;
- des produits provenant des remboursements des micro-crédits qu'elles accordent.

Enfin, les associations autorisées à accorder des micro-crédits doivent tenir une **comptabilité régulière** conformément aux normes comptables fixées par arrêté du ministre des Finances et sont soumises au contrôle de ce dernier.

Toutes ces conditions, qui constituent autant **d'exceptions au régime de droit commun** et de limitations à la liberté associative, peuvent néanmoins être considérées comme légitimes pour assurer le bon fonctionnement d'un secteur où les abus, en particulier financiers, peuvent être importants, et pour protéger dans les même temps des bénéficiaires bien souvent vulnérables.

- Les associations de chasseurs

L'étude des textes juridiques régissant les associations en Tunisie fait apparaître l'existence d'une autre catégorie d'associations, régies en l'occurrence par le **code forestier**, promulgué par la loi n°88-20 du 13 avril 1988⁹⁴: les associations de chasseurs, auxquelles tout chasseur doit obligatoirement adhérer, et qui dérogent au droit commun des associations.

En effet, si la liberté proclamée par le décret-loi n°88-2011 implique de pouvoir constituer une association sans tenir compte de l'espace géographique et du nombre d'associations déjà existantes, le code forestier limite cette liberté dès lors qu'il ne peut exister plus d'**une association de chasseurs par gouvernorat**. Cette disposition répond manifestement au besoin de protéger la faune tunisienne d'une chasse intensive et du braconnage.

Les associations régionales de chasseurs sont au demeurant regroupées au sein de la **fédération nationale des associations de chasseurs**, qui a pour but la coordination des activités des associations de chasseurs, la participation à l'unification de la politique et des programmes généraux relatifs à la chasse, et la représentation des associations de chasseurs à la commission consultative de la chasse et de la conservation du gibier.

Ces associations sont constituées conformément à des **statuts-types** obligatoires et spécifiques qui ont été fixés par un arrêté du ministre de l'Agriculture en date du 18 juin 1988. Elles peuvent en outre bénéficier de subventions du ministre de l'Agriculture, dont les conditions d'attribution sont fixées par décret.

- Les associations du secteur agricole et de la pêche

De par sa particularité et sa prépondérance en Tunisie, le secteur agricole a nécessité la mise en place d'**institutions de base obéissant à un régime particulier**. Tel a été le cas des associations syndicales de propriétaires d'olivettes, issues du décret beylical du 15 Mars 1951, des associations hydrauliques

⁹⁴ Paru dans le JORT n° 25 du 15 avril 1988

d'intérêt collectif, relevant du code des eaux, des associations forestières d'intérêt collectif, régies par le code forestier, des associations de conservation des eaux et du sol, objet de la loi n°95-70 du 17 Juillet 1995⁹⁵ et enfin des groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et la pêche issus des lois n° 1999-43 du 10 Mai 1999, n°2001-28 du 19 mars 2001 et n° 2004-24 du 15 mars 2004⁹⁶.

Ces différentes associations revêtaient un caractère spécial et se trouvaient soumises à un statut spécifique qui en fixait les conditions de constitution, de fonctionnement et de contrôle. Elles ont connu d'importantes modifications, en particulier avec la promulgation de la loi n°2004-24 en date du 15 mars 2004, qui a imposé aux différents groupements existants dans le secteur de l'agriculture et de la pêche d'adopter la dénomination désormais unique de «**Groupe ment de Développement dans le secteur de l'Agriculture et de la Pêche**» (GDAP) et de conformer leurs statuts aux statuts-types prévus par la nouvelle loi.

Il est important de signaler le caractère spécifique des groupements du secteur agricole. Malgré leur but non lucratif et l'exercice bénévole en leur sein, ceux-ci ne sont **pas soumis au régime du décret-loi n°88-2011**. De ce point de vue, il ne s'agit pas à proprement parler d'associations, bien qu'elles aient porté cette dénomination par le passé, mais plutôt de structures parallèles et étrangères au cadre juridique régissant les organisations de la société civile, et qui bénéficient d'ailleurs de certains avantages et incitations dans le cadre de leurs investissements⁹⁷.

- Les associations professionnelles

Les associations professionnelles ont été **instituées afin d'organiser et de réguler des secteurs importants de la vie des affaires**. Leurs dispositions dérogent aux dispositions relatives aux associations de droit commun. Nous choisirons de citer à titre d'exemple les organisations opérant dans le secteur de la banque et de l'assurance.

▪ L'Association Professionnelle des **Entreprises d'Assurance**

Le code des assurances dispose dans son article 91 que les entreprises d'assurance et de réassurance sont tenues de constituer une association professionnelle dont les statuts doivent être préalablement approuvés par le ministre des Finances. Tout accord conclu par des entreprises d'assurances et des entreprises de réassurances dans le cadre de cette association professionnelle en matière de tarifs, de conditions générales de contrats d'assurances, de concurrence ou de gestion financière, doit être adressé au ministre des Finances⁹⁸.

Aux termes de l'article 78 du même code, l'association professionnelle élabore également les traités de nomination-type régissant les relations entre entreprises d'assurances et agents d'assurances ainsi que les conventions-cadres organisant les relations entre les entreprises d'assurance et les banques et celles entre les entreprises d'assurance et l'office national des postes. Le traité de nomination-type et les conventions-cadres doivent préalablement être soumis à l'approbation du ministre des Finances.

⁹⁵ Parue dans le JORT n°59 du 25 juillet 1995

⁹⁶ Parue dans le JORT n°22 du 16 mars 2004

⁹⁷ Art.29 du code des incitations aux investissements, modifié par la loi 99-66 du 15 juillet 1999

⁹⁸ Art.92 du code des assurances

- L'Association Professionnelle Tunisienne des **Banques et des Etablissements Financiers**

La loi n° 2001-65 du 10 juillet 2001 relative aux établissements de crédit, dans son article 31, dispose que les établissements de crédit sont tenus de constituer une association professionnelle⁹⁹, dont les statuts doivent être préalablement agréés par le ministre des Finances et le gouverneur de la Banque Centrale de Tunisie, et qui sert d'intermédiaire entre ses membres d'une part et les pouvoirs publics et la banque centrale de Tunisie d'autre part, pour toute question intéressant la profession.

- Les associations syndicales de propriétaires

Aux termes de **l'article 45 et suivants du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme**, une association syndicale de propriétaires regroupant obligatoirement tous les propriétaires concernés des terrains et immeubles situés dans une zone déterminée peut être constituée par arrêté du ministre de l'Urbanisme sur proposition des propriétaires concernés, du président du conseil régional en dehors des périmètres communaux ou du président du conseil municipal à l'intérieur du périmètre communal.

Ces associations ont pour **but de concourir à la mise en œuvre** des plans d'aménagement, la reconstruction, le remembrement ou le lotissement des propriétés, l'aménagement des voies privées et leurs dépendances ainsi que la mise en œuvre des procédures légales et administratives en vue d'assainir l'assiette foncière de la zone. Elles se chargent ainsi de dresser une liste nominative des propriétaires d'immeubles situés à l'intérieur de la zone, ou présumés tels, ainsi que des tuteurs ou mandataires pour les mineurs et les absents, sur la base des titres, documents et données pouvant être déduits des titres de propriété et des documents existants au sein des différentes administrations et services publics.

Les associations syndicales de propriétaires sont soumises à un statut-type, approuvé par décret sur proposition du ministre de l'Urbanisme. Ce statut-type fixe les attributions de l'association syndicale des propriétaires et les règles déterminant son organisation et son fonctionnement.

3.2 Le droit commun et son applicabilité à la sphère associative

Il est souvent d'usage, lorsque l'on décrit le cadre juridique relatif aux associations, de faire référence au décret-loi n°88-2011 et aux normes comptables, fiscales et sociales auxquelles les organisations de la société civile sont soumises. Une part importante des administrateurs et des membres d'associations rencontrés sur le terrain pense d'ailleurs que ces dernières sont régies de manière limitative par les champs précités. Ce faisant, ils oublient que **le droit spécial des associations n'exclut en aucun cas l'application du droit commun**, ce dernier étant une source de droits aussi bien que de responsabilités.

3.2.1 Des textes généraux qui garantissent l'action associative

- Le droit et la liberté de s'associer

La **nouvelle Constitution** de la République tunisienne proclame, dans son **article 35**, la liberté

⁹⁹ L'association porte le nom d'« Association Professionnelle Tunisienne des Banques et des Etablissements Financiers » (APTBEF)

d'association. L'article 22 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1966 et ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969, dont la valeur est infra-constitutionnelle mais supra-législative, stipule à son tour que toute personne a « *le droit de s'associer librement avec d'autres* ».

A cet égard, le Pacte précité précise que l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui.

- Le droit de s'exprimer et de publier

L'article 31 de la Constitution garantit les libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication, qui ne sont pas susceptibles d'être soumises à un contrôle préalable.

- La liberté de se réunir et de manifester

La liberté de se réunir et de manifester est garantie en Tunisie par l'article 37 de la nouvelle Constitution, qui prévoit que « *la liberté de se réunir et de manifester pacifiquement sont garanties* ».

Cette liberté est également garantie par l'article 5 alinéa 3 du décret-loi n°2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations, qui prévoit que « *l'association a le droit d'organiser des réunions, manifestations, congrès, ateliers de travail et toute autre activité civile* ».

Le décret-loi réitère en réalité les dispositions de l'article premier de la loi n°69-4 du 24 janvier 1969, règlementant les réunions publiques, cortèges, défilés, manifestations et attroupements, qui dispose que « *les réunions publiques sont libres. Elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable sous les conditions prescrites par la (présente) loi* » ; l'article 9 de la même loi précise en revanche que « *sont soumis obligatoirement à la déclaration préalable tous cortèges, défilés, et d'une façon générale, toute manifestation sur la voie publique, quel qu'en soit le caractère* ».

- Le droit d'accès à l'information

Le droit d'accéder à l'information et aux documents administratifs est désormais un droit constitutionnel, consacré par l'article 32 de la Constitution, qui dispose que « *L'Etat garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information* ».

Par ailleurs, aux termes du **décret-loi n°2011-41 du 26 mai 2011 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics**¹⁰⁰, « *toute personne physique ou morale a le droit d'accéder aux documents administratifs, aussi bien par divulgation proactive que divulgation sur demande de l'intéressé, sous réserve de certaines exceptions* »¹⁰¹. En outre, chaque organisme public doit, sous certaines réserves précisées par le texte, publier régulièrement :

¹⁰⁰ Décret-loi n° 2011-41 du 26 mai 2011, modifié et complété par le décret-loi n° 2011-54 du 11 juin 2011 et par la circulaire n° 25 du 5 mai 2012 relative à l'accès aux documents administratifs des organismes publics

¹⁰¹ Ibid. Art. 3

- toute information sur sa structure organisationnelle, les fonctions et tâches ainsi que ses politiques ;
- les décisions importantes et politiques qui touchent le public ;
- la procédure suivie lors du processus décisionnel et du processus de contrôle ;
- un annuaire des employés et de leurs tâches ;
- un annuaire regroupant les noms, coordonnées et autres informations pertinentes concernant les agents de l'information de l'organisme public concerné ;
- les règlements et manuels détenus par l'organisme public concerné ou utilisés par ses employés pour l'exécution de leurs fonctions ;
- le descriptif des services et programmes offerts au public et leurs bilans ;
- des informations sur les programmes gouvernementaux, y compris les indicateurs de performance et les résultats des appels d'offres publics importants ;
- un descriptif des documents disponibles par voie électronique ;
- un guide pour aider les usagers de l'administration dans la procédure de demande de documents administratifs ¹⁰²;

L'organisme public peut refuser de communiquer un document lorsqu'une telle communication pourrait se révéler préjudiciable :

- aux relations entre Etats ou organisations internationales ;
- à la formation ou au développement d'une politique gouvernementale efficace ;
- à la sécurité ou la défense nationale ;
- à la détection, prévention ou enquête criminelle ;
- à l'arrestation et le procès en justice des accusés ;
- à l'administration de la justice, au respect des règles de l'équité, et à la transparence des procédures de passation des marchés publics ;
- au processus de délibération, d'échange d'avis et de points de vue, d'examen ou d'essai, ou aux intérêts légitimes commerciaux ou financiers de l'organisme public concerné ¹⁰³.

Les associations tunisiennes bénéficient donc d'un **texte supplémentaire** sur lequel elles peuvent se reposer pour disposer de l'information et des documents administratifs qui lui permettront de conduire leurs activités en meilleure connaissance de cause.

- Le droit d'ester en justice

Le droit d'ester en justice (ou le droit de prendre l'initiative d'un procès) est reconnu à toute personne ayant à la fois la qualité juridique et l'intérêt pour le faire. **L'association, en tant que personne morale, peut donc ainsi recourir à la justice** par le biais de son représentant légal.

Elle peut d'ailleurs **porter plainte et se constituer partie civile au pénal** pour les actes qui rentrent dans le cadre de l'objet et des objectifs définis dans ses statuts ; cependant, l'association ne peut, dans le cas où de tels actes ont été commis à l'encontre de certaines personnes en tant qu'individus, engager cette procédure qu'après avoir reçu une autorisation écrite et expresse de la part des personnes concernées ¹⁰⁴.

¹⁰² Ibid. Art.4

¹⁰³ Ibid. Art 17

¹⁰⁴ Article 14 du décret-loi n°88-2011

3.2.2 L'intervention concomitante des différentes branches du droit

Légalement constituée et publiée auprès du Journal Officiel de la République Tunisienne (JORT), l'association dispose de la **personnalité morale** et évolue dans un milieu régi par une panoplie de textes juridiques qui lui donnent à la fois des droits et des obligations. L'association se trouve dès lors confrontée à plusieurs branches du droit, dont les principales sont le droit civil, le droit pénal et le droit du travail.

- Les associations et le droit civil

Le droit civil en Tunisie est matérialisé par le **code des obligations et des contrats**. Il régit l'ensemble des relations que toute personne physique ou morale, et par conséquent toute association, peut entretenir avec des tiers, de manière volontaire ou involontaire : acquisition de biens et de services, contrats ou conventions de partenariat, faute commise à l'égard des tiers ou à l'égard des membres de l'association, responsabilité délictuelle ou contractuelle, réparation de préjudice, etc. En réalité, le droit civil saisit presque dans son intégralité la vie de l'association, qu'il s'agisse des relations de celle-ci ou de ses dirigeants avec les tiers, ou des liens entre membres à l'intérieur d'une même organisation. Les statuts, eux-mêmes, qui constituent le pacte fondamental de l'association, constituent un contrat soumis au droit civil.

- Les associations et le droit de travail

Le droit du travail est réglementé par le **code du travail**, promulgué par la loi n° 66-27 du 30 avril 1966¹⁰⁵. Les dispositions de ce code s'appliquent à l'ensemble des relations contractuelles de travail au sens large du terme, y compris celles entretenues par les associations. En effet, le deuxième paragraphe de l'article premier du code dispose que ce dernier s'applique non seulement aux sociétés commerciales mais également aux professions libérales, aux établissements artisanaux, aux coopératives, aux sociétés civiles, syndicats, associations et groupements de quelque nature que ce soit.

Il est naturel que les associations, dans le cadre de leur fonctionnement, établissent des contrats pour recruter et employer le personnel nécessaire à la conduite de leur mission et à la réalisation de leurs objectifs : chefs de projet, assistants, comptables, secrétaires, etc. L'ensemble de ces relations est soumis au code du travail ainsi qu'à la réglementation internationale qui y est afférente, et les associations doivent donc prendre soin de connaître et d'appliquer ces dispositions pour être en conformité avec la loi.

- Les associations et le droit pénal

Le droit pénal est une branche du droit qui s'applique en cas de commission d'un comportement qualifié d'infraction, menaçant l'ordre public ou mettant en danger la vie, l'intégrité ou les biens des personnes. Si le droit pénal est d'application stricte, il peut néanmoins venir sanctionner une multitude d'agissements légalement répréhensibles, classés en contravention, délits et crimes. Les infractions, les

¹⁰⁵ Parue au JORT n°22 du 24 mai 1966

peines et les procédures sont régies par **le code pénal et le code de procédure pénale** ; les dispositions prévoient des sanctions allant de l'amende aux peines privatives de liberté.

Dès lors que le décret-loi n°88-2011 relatif aux associations comporte un chapitre relatif aux sanctions, les associations pensent souvent que cet article, au demeurant peu dissuasif, est exclusif de l'application du droit pénal. Elles ont, en ceci, tort, et le droit pénal s'applique nonobstant les dispositions du décret-loi. Il peut d'ailleurs même, dans certaines hypothèses, mener à la dissolution de l'association et à l'emprisonnement de ses membres.

3.2.3 La responsabilité associative : un risque omniprésent et pourtant méconnu

Nonobstant les dispositions du décret-loi n°88-2011, les associations et leurs membres peuvent voir engagée leur responsabilité civile et/ou pénale et être amenés à réparer le préjudice commis tant à l'égard des tiers qu'à l'égard des propres membres de l'organisation.

- La responsabilité civile

Aux termes de **l'article 82 du code des obligations et des contrats**, « *tout fait quelconque de l'homme qui, sans l'autorité de la loi, cause sciemment et volontairement à autrui un dommage matériel ou moral, oblige son auteur à réparer le dommage résultant de son fait, lorsqu'il est établi que ce fait en est la cause directe* » ; l'article 83 complète l'article précédent en disposant que « *chacun est responsable du dommage moral ou matériel qu'il a causé, non seulement par son fait, mais par sa faute, lorsqu'il est établi que cette faute en est la cause directe* ». Au demeurant, la faute consiste, « *soit à omettre ce qu'on était tenu de faire, soit à faire ce dont on était tenu de s'abstenir, sans intention de causer un dommage* ».

L'article **15 du décret-loi relatif aux associations**, qui prévoit que « *les fondateurs, les gestionnaires, les employés et les membres de l'association ne sont pas tenus personnellement responsables des obligations légales de cette dernière* », mais également que « *les créanciers de l'association n'ont pas le droit d'exiger des personnes citées plus haut le paiement des dettes sur leurs propres deniers* » ne s'oppose pas à la mise en œuvre des règles de la responsabilité civile, qui peuvent s'appliquer à la fois aux associations et à leurs dirigeants.

- La responsabilité civile de l'association :

Dès lors que les trois éléments constitutifs de la responsabilité civile sont réunis -une faute (ou une négligence ou une imprudence), un dommage et un lien de causalité entre la faute et le dommage-, **l'association est tenue de réparer le préjudice dont se prévaut la victime**. Cette responsabilité peut se manifester à l'occasion de diverses actions conduites par l'association et pour lesquelles celle-ci n'a pas pris les précautions nécessaires ou a sous-estimé les risques inhérents aux activités proposées : chute d'un participant amateur lors d'un événement d'escalade à haut risque, blessure d'un plongeur inexpérimenté pendant une session de plongée organisée en présence de conditions météorologiques défavorables, décès d'un spectateur lors d'une course de motocycles pour laquelle l'association n'a pas prévu de barrières, annulation d'un concert dû à une mauvaise organisation, etc.

Seule la force majeure, conçue comme événement imprévisible et insurmontable, pourra exempter l'association d'indemniser le préjudice subi par la victime : aux termes de l'article 282 du code des obligations et des contrats, « *la force majeure est tout fait que l'homme ne pouvait prévenir, tel que les phénomènes naturels (inondations, sécheresses, orages, incendies, sauterelles), l'invasion ennemie, le fait du prince, et qui rend impossible l'exécution de l'obligation* ». Chaque fois que l'association pourra justifier du fait qu'elle a déployé toutes les diligences dans le cadre de ses activités et qu'elle n'a pas commis de faute sans pouvoir néanmoins éviter les conséquences d'un tel fait extraordinaire, elle pourra se prévaloir de la force majeure pour ne pas avoir à verser de dommages-intérêts. Pour l'activité de plongée susmentionnée, tel sera le cas dans l'hypothèse d'un changement brusque et imprévisible des conditions météo pendant le déroulement des opérations.

- La responsabilité civile des membres et des dirigeants :

Si le dirigeant ou un membre de l'association commet une **faute personnelle, ou indépendante de ses fonctions**, sa responsabilité personnelle peut être engagée. Tel est le cas par exemple du dirigeant ou du membre qui commet des erreurs de gestion ou qui par son comportement, nuit aux intérêts de l'association et des tiers.

Le dirigeant et les membres peuvent être personnellement tenus responsables sur le plan civil **envers les tiers mais également envers l'association elle-même**. Le juge, en examinant les faits qui lui seront soumis, pourra déterminer leur part de responsabilité et décider, soit de les condamner intégralement à indemniser le préjudicié, soit d'opérer un partage de responsabilité entre l'association et les auteurs du dommage.

- La responsabilité pénale

La responsabilité pénale de l'association et de ses dirigeants peut se trouver engagée conformément aux prescriptions du code pénal et selon la qualification juridique attribuée au comportement visé.

- La responsabilité pénale de l'association :

La responsabilité pénale de l'association peut être engagée par exemple en cas d'homicide involontaire (mise en danger manifeste de la vie d'un participant lors d'une activité par exemple) ou de non respect des règles de sécurité ou d'hygiène. L'association peut alors être **condamnée à diverses peines allant de l'amende à la dissolution**, sans préjudice des sanctions prévues par le décret-loi n°88-2011 relatif aux associations¹⁰⁶.

- La responsabilité pénale des membres et des dirigeants :

La responsabilité personnelle des dirigeants et des membres de l'association n'est en jeu que s'ils se sont eux-mêmes rendus coupables d'une infraction. Cette infraction peut être commise à la fois à l'égard de la sécurité sociale et du fisc, en cas de fraude ou de refus de déclaration, ou résulter de comportements qualifiés d'infractions par les différentes dispositions du droit pénal ; les hypothèses

¹⁰⁶ Il y a lieu ici de distinguer entre la dissolution « pénale » qui peut être prononcée immédiatement et pour condamner une infraction à la loi pénale et la dissolution prévue par le décret-loi n°88-2011 et qui intervient au terme du refus prolongé de l'association de se conformer aux obligations issues du texte.

sont ici nombreuses, mais il est possible d'en citer quelques unes qui se retrouvent parfois dans la pratique associative, sans pour autant en constituer une liste exhaustive :

- L'escroquerie :

Aux termes de l'article 291 du code pénal tunisien, « *est puni de cinq ans d'emprisonnement et de deux mille quatre cents dinars d'amende, quiconque, soit en faisant usage de faux noms ou de fausses qualités, soit en employant des ruses ou artifices propres à persuader de l'existence de fausses entreprises, d'un pouvoir ou crédit imaginaire ou à faire naître l'espoir du succès d'une entreprise ou la crainte de son échec, de la survenance d'un accident ou de tout autre événement chimérique, se fait remettre ou délivrer ou tente de se faire remettre ou délivrer des fonds, meubles, obligations, biens, valeurs mobilières, promesses, quittances ou décharges et a, par l'un de ces moyens, extorqué ou tenté d'extorquer tout ou partie des biens d'autrui* ». L'escroquerie correspond ainsi à une **manœuvre réfléchie et à une construction intellectuelle visant à soutirer dans la plupart des cas des biens et/ou des fonds**. Tel sera par exemple le cas d'un président d'association qui proposera un projet à un bailleur de fonds en ayant l'intention d'utiliser le financement octroyé pour ses besoins personnels.

- L'abus de confiance :

L'article 297 du code pénal dispose qu'« *est puni de trois ans d'emprisonnement et de deux cent quarante dinars d'amende, quiconque détourne ou dissipe, tente de détourner ou dissiper au préjudice des propriétaires, possesseurs ou détenteurs, des effets, deniers, marchandises, billets, quittances ou tous autres écrits contenant ou opérant obligation ou décharge, qui ne lui ont été remis qu'à titre de louage, dépôt, mandat, nantissement, prêt à usage ou pour un travail déterminé, salarié ou non salarié, à charge de les rendre, de les présenter ou d'en faire un usage déterminé* ».

La peine est portée à dix ans d'emprisonnement lorsque « *l'auteur de l'infraction est, soit mandataire, employé, ouvrier ou serviteur du possesseur de l'objet détourné, soit tuteur, curateur, séquestre, administrateur judiciaire, soit administrateur ou employé d'une fondation pieuse* ».

L'article 298 précise à son tour qu'« *est puni de six mois d'emprisonnement et de soixante douze dinars d'amende, quiconque, s'étant fait remettre des avances en vue de l'exécution d'un contrat, refuse sans motif légitime d'exécuter ce contrat ou de rembourser les avances* ».

- L'abus de biens sociaux :

En droit tunisien, l'abus de biens sociaux est le fait pour tout dirigeant de société d'avoir utilisé en connaissance de cause les biens, le crédit, les pouvoirs ou les voix de la société à des fins personnelles directes ou indirectes. Cette infraction est définie dans le code des sociétés commerciales, par l'article 146 pour les sociétés à responsabilité limitée (SARL) et par l'article 223 pour les sociétés anonymes (SA).

Dans le monde de la société civile, les dirigeants et les administrateurs des associations sont considérés comme des mandataires. Cette qualité les rend responsables des fautes accomplies dans l'exercice de leur mandat. Ainsi, s'ils utilisent les biens de l'association à des fins personnelles, ils ne seront **pas poursuivis pour abus de biens sociaux** puisque cette infraction est réservée aux dirigeants de sociétés commerciales **mais les juges les poursuivront pour abus de confiance** et ils pourront ainsi encourir une peine d'emprisonnement.

Ces différents cas de figure peuvent **s'appliquer à des dirigeants d'associations malveillants dans les mêmes conditions qu'ils s'appliqueraient à des dirigeants de sociétés commerciales**. Pourtant, les acteurs associatifs rencontrés sur le terrain méconnaissent majoritairement le dispositif répressif auxquels eux-mêmes ou leurs comités directeurs sont exposés. Il est dans cette perspective utile que les associations soient sensibilisées à ces risques et aux sanctions que leurs membres encourent, au delà des dispositions prévues par le décret-loi n°88-2011 et au demeurant peu dissuasives.

- La responsabilité vis-à-vis du fisc et des caisses sociales

Les associations qui ne se conforment pas à leurs obligations fiscales encourent des sanctions qui peuvent être à la fois administratives¹⁰⁷ et pénales¹⁰⁸ ; ces sanctions sont également applicables en cas d'infraction aux dispositions des régimes de sécurité sociale¹⁰⁹.

- **Au regard des services fiscaux**, le retard dans le paiement d'une partie ou de la totalité de l'impôt entraîne l'application d'une pénalité de 0,5% du montant de l'impôt par mois ou fraction de mois de retard lorsque l'impôt est acquitté spontanément et sans l'intervention préalable des services de contrôle. Dans le cas contraire, le taux de la pénalité est porté à 1,25%.

Les sanctions encourues peuvent également être d'ordre pénal : ainsi, toute association qui n'effectue pas une déclaration ou ne produit pas un acte ou un document dans les délais prescrits par la législation fiscale est punie d'une amende allant de 100 dinars à 10.000 dinars, en sus des pénalités prévues dans le cadre des sanctions fiscales administratives¹¹⁰ ; en cas d'insuffisance de la déclaration, l'amende est comprise entre 100 dinars et 5.000 dinars

En cas de récidive dans une période de cinq ans, toute association qui ne produit pas à l'administration fiscale, dans un délai de 60 jours à compter de sa mise en demeure, les déclarations, actes et documents dont la production est prescrite par la législation fiscale, est punie d'une amende allant de 1.000 dinars à 50.000 dinars.

- **Au regard des caisses sociales, l'employeur** –l'association en l'occurrence- qui n'a pas fourni dans le délai prévu ses déclarations de salaires ou qui a omis de porter sur les déclarations des salariés à son service ou, à défaut, l'indication qu'ils sont en instance d'immatriculation, est passible d'une amende de 3 à 15 dinars. La caisse nationale conserve en outre le droit d'obtenir de l'employeur des dommages-intérêts qui ne seront pas inférieurs au montant de la taxation d'office décernée à son encontre. Le montant de la taxation d'office est égale à la cotisation ou fraction de cotisation non payée à sa date d'exigibilité majorée d'une pénalité de retard égale à 1% pour chaque mois ou fraction de mois de retard. En cas de non déclaration de la totalité des salaires payés à sa date d'exigibilité, des pénalités de retard supplémentaires s'appliquent à hauteur de 0,5% du montant des cotisations exigibles pour chaque mois de retard ou fraction de mois.

¹⁰⁷ Code des droits et procédures fiscaux, Art. 81 à 88

¹⁰⁸ Code des droits et procédures fiscaux, Art. 89 à 108

¹⁰⁹ Loi n°1960-30 du 14 décembre 1960, relative à l'organisation des régimes de sécurité sociale

¹¹⁰ Cette amende n'est pas applicable lorsque le contribuable régularise sa situation avant l'intervention des services de l'administration fiscale.

4. Evaluation qualitative de l'environnement juridique global régissant les associations en Tunisie : quel cadre, pour quels besoins ?

L'évaluation qualitative du cadre juridique relatif aux associations est un élément nécessaire dans l'optique de la formulation de recommandations précises, destinées à améliorer l'environnement global dans lequel les associations évoluent. L'évaluation de ce cadre concerne au demeurant aussi bien les textes édictés que la manière dont ceux-ci sont perçus et appliqués sur le terrain.

Plutôt que de procéder à une analyse des textes et de leur application article par article, **une approche plus globale a été adoptée**, qui a choisi de définir en premier lieu les besoins et les aspirations de la société civile tunisienne et de voir ensuite dans quelle mesure le cadre juridique répond à ces nécessités. Une telle démarche, par objectifs, permet de ne pas considérer les textes de manière théorique mais d'y voir un instrument concret de renforcement et de pérennisation des associations.

4.1 Les aspirations de la société civile tunisienne en période de transition

Les différents outils méthodologies utilisés dans le cadre de la présente étude (recherche documentaire, questionnaires, entretiens et atelier de réflexion) ont mis en lumière quatre aspirations principales auxquelles la société civile est attachée pour garantir son bon fonctionnement aussi bien sur le court, le moyen et le long termes. Dans ce contexte de transition, la société civile tunisienne ambitionne d'être libre, indépendante, sereine, attractive et responsable.

- Une société civile libre

La liberté des associations se mesure à la possibilité pour celles-ci d'agir selon leurs propres choix et, par conséquent, à la **marge de manœuvre dont elles bénéficient à la fois pour se constituer et pour conduire leurs activités**, sans contrainte et sans soumission. La liberté des associations dépend principalement des textes juridiques qui organisent son statut et son fonctionnement, et en particulier les garanties qui lui sont octroyées et les limitations auxquelles elles sont assujetties.

- Une société civile indépendante

L'indépendance de la société civile fait référence à son pouvoir de **se tenir à bonne distance des différentes forces publiques ou privées** qui sont susceptibles de l'influencer ; dans le contexte tunisien, l'indépendance des associations se mesure surtout, en temps de transition démocratique, à l'aune de ses relations à la fois avec un Etat qui a pris l'habitude de les contrôler dans le passé et avec des partis politiques qui se sont multipliés après la Révolution et qui peuvent chercher à les instrumentaliser à des fins électoralistes.

- Une société civile sereine

La sérénité est une condition essentielle au bon fonctionnement des associations. Celles-ci doivent en effet pouvoir mener leurs actions en toute quiétude et **disposer de la sécurité, en particulier juridique**, qui leur permettra de prendre des décisions sans craindre des sanctions susceptibles d'obérer l'existence de l'association ou d'engager la responsabilité civile et pénale de ses membres.

- Une société civile attractive

L'attractivité des associations est un enjeu-clé de la viabilité et de la durabilité de la société civile. Face à une administration et un secteur privé depuis longtemps présents, la société civile tunisienne doit saisir l'opportunité de la transition pour **disposer d'un cadre juridique incitatif et bénéficier de certains avantages** qui lui permettront de rattraper son retard et de conforter son rôle d'acteur de premier plan dans le champ public.

- Une société civile responsable

La crédibilité de la société civile dépend enfin de la manière dont celle-ci entend appliquer la loi et se conformer à ses obligations d'une part, et promouvoir les règles de transparence et de bonne gouvernance d'autre part. La responsabilité de la société **civile, à la fois à l'égard des tiers et notamment de l'Etat mais aussi par rapport à elle-même**, sera un facteur déterminant dans l'évolution et le développement de celle-ci.

4.2 Une liberté acquise mais qui ne va pas sans poser quelques difficultés¹¹¹

La première des aspirations de la société civile tunisienne est d'être libre. Immédiatement cependant, il convient de souligner que cette liberté ne peut être illimitée et qu'il convient qu'elle soit enserrée dans les règles de la démocratie et de l'Etat de droit.

La nouvelle **Constitution de la République** tunisienne proclame d'ailleurs dans son **article 35 le principe de la liberté d'association tout en précisant que les associations sont tenues de se conformer, dans leurs statuts et leur fonctionnement, aux dispositions de la Constitution et de la loi.**

Le décret n°88-2011 relatif aux associations réussit de manière relative cette conciliation. Ainsi, et comme il a été dit précédemment, la libre création des associations est garantie sous réserve que celles-ci n'appellent pas à la violence, à la haine et à la discrimination et sous réserve de respecter les règles de la démocratie, du pluralisme et de l'Etat de droit. Il s'agit là d'un progrès notable par rapport à la législation précédente et d'un dispositif qui tranche avec ceux adoptés par la majorité des pays de la Ligue arabe. A titre d'exemple, le ministère du Développement Social jordanien, autorité responsable d'autoriser la création des nouvelles associations, peut refuser son enregistrement quelle qu'en soit la cause à la condition de motiver sa décision.¹¹²

¹¹¹ Pour une meilleure compréhension de la notion, cf. 4.1 « Les aspirations de la société civile tunisienne en période de transition »

¹¹²Royaume de Jordanie, Loi 51 de 2008 (modifiée en 2009 par la loi 2009-22), Art. 4

La libre rédaction des statuts, qui permet à chaque association de déterminer ses propres règles de fonctionnement, est un autre élément déterminant de la liberté associative.

Cependant, **cette liberté montre quelques limites** lorsque l'on s'intéresse à l'application du texte en pratique. En effet, la liberté offerte aux fondateurs de rédiger eux-mêmes les statuts se heurte à l'incapacité technique dans laquelle ces derniers se trouvent souvent pour élaborer un contrat d'association. La direction des associations rattachée à la direction générale des associations et des partis politiques au sein de la Présidence du Gouvernement assiste quotidiennement à l'affluence de créateurs d'associations qui sollicitent leur aide dans la rédaction de ce document et convoque à son tour un grand nombre d'associations dont les statuts sont vagues, incomplets ou incompatibles avec leur bon fonctionnement.¹¹³ Elle consacre aujourd'hui deux demi-journées par semaine à cet exercice, sans qu'il s'agisse de son mandat officiel et sans disposer surtout des ressources humaines et matérielles qui lui permettrait de réaliser ce travail dans les meilleures conditions. Aujourd'hui, une équipe d'une dizaine de personnes se consacre à cette tâche.

La **procédure de création recèle encore quelques faiblesses** :

- D'abord, le transfert des compétences du ministère de l'Intérieur à la Présidence du Gouvernement –qui ne dispose que d'une équipe dont le siège est à Tunis-, a eu comme effet négatif de priver les associations de la possibilité de se constituer au niveau local ou régional¹¹⁴. Ce changement constitue en pratique, et dans une certaine mesure, une atteinte ou à tout le moins une limitation à la liberté de s'associer ; il crée également une rupture d'égalité entre les associations sises dans la capitale et celles qui exercent dans le reste du territoire tunisien ;
- Ensuite, le contrôle des pièces requises par la loi par l'intermédiaire de l'huissier de justice avant l'envoi du dossier de déclaration à la Présidence du Gouvernement consiste en un contrôle formel et non un contrôle de fond, qui n'impose pas à l'huissier –ce qui n'est au demeurant pas son rôle- de lire les statuts et d'y déceler d'éventuelles erreurs ; il s'ensuit une part importante de demandes rejetées pour non-conformité, non pas des pièces, mais de leur contenu, aux dispositions du décret-loi. A cet égard, l'intervention en amont d'un huissier notaire ou d'un avocat chargé d'étudier en profondeur le dossier de constitution de l'association serait à la fois utile et salutaire ;
- Par ailleurs, le délai de 30 jours à compter du dépôt de la demande de création, et au-delà duquel cette dernière est réputée acquise, semble bien court compte tenu du nombre de dossiers et de la charge de travail de la direction des associations en termes de vérifications et de relances adressées aux fondateurs pour corriger les erreurs éventuelles. Cette situation conduit à permettre à des associations dont les statuts ne sont pas conformes aux dispositions du décret-loi de se créer en toute légalité, faute d'un temps suffisant donné aux autorités pour opérer un examen approfondi des documents soumis ;
- La publication de l'annonce de création de l'association au JORT étant laissée aux mains de l'association, et en l'absence de coordination entre les services de la direction des associations et

¹¹³ L'équipe chargée de l'étude a mené plusieurs entretiens individuels auprès des membres de la direction des associations et a assisté à la procédure de conseil entamée par la direction pour venir en aide aux associations lors de la phase de création.

¹¹⁴ A la veille de l'adoption du décret-loi n°88-2011, les associations pouvaient déposer leur dossier de constitution auprès de la délégation administrative au niveau local ou auprès du gouvernorat au niveau régional.

ceux du Journal Officiel, des fondateurs malveillants peuvent même procéder à la publication de l'annonce de création d'une association à laquelle la Présidence du Gouvernement s'est opposée pour non conformité du dossier aux dispositions du décret-loi n°88-2011 ;

- L'article 12 du décret-loi pose également une difficulté juridique importante : il dispose en effet que l'association est réputée légalement constituée à compter de l'envoi de sa déclaration de constitution au Secrétaire général du Gouvernement par lettre recommandée avec accusé de réception. Si cette mesure s'inscrit dans la volonté de proclamer davantage encore la liberté associative, elle fragilise cependant le droit en faisant découler de cette constitution des conséquences juridiques qui ne sont en principe reconnues qu'aux associations bénéficiant de la personnalité juridique : le droit d'ester en justice, le droit d'acquérir, le droit à la propriété et à la gestion de ses ressources et de ses biens ainsi que le droit d'accepter des subventions, des donations, des dons et des legs.

Il s'agit d'une part d'une erreur sur le plan de la théorie du droit et d'un danger en pratique qui menace aussi bien les organisations de la société civile que leurs vis-à-vis. Cette disposition a d'ailleurs montré ses limites, les activités les plus élémentaires des associations (ouverture d'un compte bancaire, signature de conventions, enregistrement d'actes auprès de la mairie, déclarations fiscales, etc.) étant soumises à la nécessité pour l'association d'attester de sa publication au Journal Officiel ;

- Par ailleurs, si l'âge minimal prévu pour fonder une association ou la diriger, fixé à 16 ans, permet d'initier les jeunes à la prise de responsabilités dans le champ public, cette mesure ne va pas sans poser des difficultés, non tellement eu égard à la responsabilité civile¹¹⁵ et pénale¹¹⁶ encourues mais surtout à la solvabilité des jeunes dirigeants associatifs. Il en va de même de la disposition qui prévoit l'âge de 13 ans comme seuil minimal pour être membre d'une association. Les analyses comparatives montrent en réalité qu'il n'existe pas de règle fixe dans ce domaine : en Finlande par exemple, l'âge minimal requis pour diriger une association est de 15 ans¹¹⁷ ; il est de 16 ans en France avec une autorisation des parents ou tuteurs¹¹⁸ et de 18 ans en Bulgarie¹¹⁹ ;
- L'attachement à la liberté associative a également conduit à se contenter de l'accord de deux personnes pour constituer une association. Or, en l'absence d'un membre trésorier compétent, l'association rencontrera les plus grandes difficultés à s'acquitter de ses obligations, en particulier comptables et fiscales. Il ne serait pas inutile dans ce sens qu'il soit demandé à l'association qu'elle dispose d'un trésorier titulaire d'un diplôme en comptabilité ou à tout le moins qui puisse démontrer sa capacité à traiter les tâches comptables, fiscales et sociales requises par la loi ;

¹¹⁵ Art. 105 du code des contrats et des obligations, « Le mineur répond, au contraire, du dommage causé par son fait, s'il possède le degré de discernement nécessaire pour apprécier les conséquences de ses actes ».

¹¹⁶ Art.43 du code pénal : « Tombent sous la loi pénale, les délinquants âgés de plus de 13 ans révolus et de moins de 18 ans révolus » commenté in Ben Halima Sassi « Tunisie : La responsabilité pénale du mineur en droit tunisien », *Revue internationale de droit pénal* 1/ 2004 (Vol. 75), p.527-533. Consultable sur : www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2004-1-page-527.htm

¹¹⁷ Loin°503-1989 sur les associations en Finlande

¹¹⁸ La loi sur les associations de 1901 a introduit un nouvel article « 2bis » entré en vigueur le 30 juillet 2011 pour décider de cette question (conformément aux conclusions de la conférence nationale de la vie associative tenue en décembre 2009)

¹¹⁹ Loi pour les entités à but non lucratif n°81-6 d'octobre 2000

- Enfin, censé garantir la liberté associative, l'article 15 du décret-loi prévoit que les fondateurs, les gestionnaires, les employés et les membres de l'association ne sont pas tenus personnellement responsables des obligations légales de cette dernière, mais également que les créanciers de l'association n'ont pas le droit d'exiger des personnes citées plus haut le paiement des dettes sur leurs propres deniers. Si l'on constate que d'autres pays appliquent ce principe¹²⁰, cet article paraît dangereux dans la mesure où il n'incite pas les membres de l'organisation à la diligence et leur offre une immunité incompatible avec la responsabilité qu'ils doivent légitimement endosser ; dans le même temps, il n'encourage pas les vis-à-vis des associations, et notamment les fournisseurs de biens et les prestataires de services, à s'engager avec elles par crainte de ne pas voir leurs créances honorées. Il en va de même pour le régime de sanctions applicables aux associations, qui manque de la dissuasion nécessaire pour engager les associations à se conformer à leurs obligations légales.

Il est intéressant de ce point de vue de voir que l'Espagne, qui considère également que l'association est seule responsable des dettes et obligations engagées, dispose dans le même temps qu'il incombe aux membres d'honorer ces engagements dans le cas où les créanciers démontreraient une mauvaise gestion de la part des premiers¹²¹.

S'il est compréhensible que **le nouveau régime ait souhaité rompre radicalement avec la législation et les pratiques anciennes** relatives aux associations, il n'en demeure pas moins qu'**une liberté sans limites peut se révéler nuisible** aux partenaires de celles-ci et ternir profondément la réputation et la crédibilité de la société civile. Il est donc important, dans le cadre d'une amélioration de l'environnement législatif et réglementaire applicable à la société civile, de réaliser le bon compromis entre la liberté des associations et le droit des tiers, et de trouver l'équilibre, pour la société civile, entre deux principes essentiels : sa liberté et sa responsabilité.

4.3 Une indépendance encore à conquérir¹²²

Aux côtés de la liberté, l'indépendance est une autre ambition de la société civile tunisienne. Les résultats des questionnaires et les entretiens de terrain ont montré que ce besoin s'est essentiellement manifesté à l'endroit des acteurs étatiques et des partis politiques.

Le décret-loi relatif aux associations proclame d'ailleurs d'emblée, dans son article premier, la garantie de l'indépendance des associations. Cependant, certaines dispositions du texte, mais surtout leur application, amènent à **relativiser la réelle indépendance** des organisations de la société civile.

- L'indépendance vis-à-vis de l'Etat

Le premier élément de réflexion quant à l'indépendance de la société civile vis-à-vis de l'Etat concerne le

¹²⁰ Cas de la France (Arrêt de la troisième chambre civile du 12 juin 2002) et de la Suisse (Art. 75-a du Code civil suisse) notamment.

¹²¹ Loi 2002-1 régissant le droit d'association en Espagne

¹²² Pour une meilleure compréhension de la notion, cf. 4.1 « Les aspirations de la société civile tunisienne en période de transition »

transfert des **questions relatives aux associations (création, suivi, sanctions) du ministère de l'Intérieur à la Présidence du Gouvernement**, en la personne du Secrétaire général du Gouvernement. Plus de 2/3 des associations interrogées par questionnaire ont considéré que ce transfert constituait un changement positif, dans un contexte postrévolutionnaire où le ministère de l'Intérieur souffre encore de son assimilation à la dictature.

Pourtant, la présidence du Gouvernement, c'est encore le gouvernement, et il peut être à craindre que le Secrétaire général du Gouvernement, membre d'une équipe issue d'élections qui ont porté au pouvoir un parti et un appareil, ne favorise certaines associations –celles qui défendent les orientations du parti– au détriment d'autres, qui pourraient être la cible d'une attention particulière. Le fait que la base de données des associations soit hébergée au sein de la Présidence du Gouvernement est un élément supplémentaire faisant redouter une instrumentalisation des associations à des fins partisans. 1/3 des associations interrogées par questionnaire ont d'ailleurs relevé ce risque et considèrent ce changement comme négatif, appelant à la création d'une instance étatique indépendante chargée de gérer les relations avec la société civile.

La mise en place d'une **autorité publique indépendante n'est pour autant pas l'unique solution** envisageable. En réalité, cette question, qui est revenue à maintes reprises tout au long de l'étude, s'est aussi posée dans d'autres pays ayant connu les affres de l'Etat-parti et ayant pareillement aspiré, lors de leurs transitions démocratiques, à séparer rapidement et définitivement le gouvernement et la société civile. Les expériences menées dans les pays de l'Europe de l'Est au lendemain de la chute du mur de Berlin offrent de ce point de vue des contributions enrichissantes : c'est ainsi qu'en Pologne et en Hongrie par exemple¹²³, l'enregistrement des associations a lieu auprès des tribunaux locaux, qui en vérifient à la fois la légalité et les objectifs. L'autorité judiciaire peut donc constituer une autre option intéressante dans la perspective de la garantie de l'indépendance des associations.

Dans le même sens, l'article 4 du décret-loi interdit à l'association « *d'envisager dans ses statuts, ses communiqués, ses programmes ou son activité d'appeler à la violence, la haine, l'intolérance et la discrimination sur des bases religieuses, sexuelles ou régionales* ». La question se pose dès lors de savoir qui est l'autorité compétente pour apprécier ces éléments. C'est encore au Secrétaire général du Gouvernement, et donc au Gouvernement, que revient cette prérogative, qui peut choisir de refuser la création d'une association au prétexte qu'elle appellerait à la violence ou à la haine, concepts qui peuvent être interprétés de la manière la plus extensive.

L'indépendance de la société civile vis-à-vis de l'Etat reçoit une **dernière exception, relative à l'appel au fonds qui pourrait être fait auprès du public pour soutenir une activité ou une association**. Aux termes du décret beylical du 8 mai 1922 relatif aux souscriptions publiques, tel que modifié par le décret du 21 décembre 1944, toute collecte de fonds via une souscription publique, que ce soit au profit de projets, d'associations ou de privés, ne peut se faire sans une autorisation du chef du Gouvernement, exception faite de la collecte de fonds destinés à la construction de mosquées, qui relève désormais des compétences des gouverneurs. Cette disposition, qui contredit à la fois la liberté associative et met en danger l'indépendance des associations, n'a plus sa raison d'être dans une Tunisie en transition démocratique. Elle n'est au demeurant pas appliquée par les associations, faute pour le Gouvernement de disposer des moyens de contrôle nécessaires. Si ce dernier a récemment appelé au respect de cette

¹²³Douglas Rutzen, Michael Durham and David Moore, «NPO Legislation in Central and East Europe», *The International Journal of Non -Profit-Law*, vol. 11, 2009.Consultable sur: http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss2/art_1.html

norme¹²⁴, il serait en réalité plus réaliste et plus utile de renforcer les obligations de transparence des associations en aval et de s'assurer que ces dernières rendent publics leurs comptes et leurs états financiers.

- L'indépendance de la société civile vis-à-vis des partis politiques

L'indépendance des organisations de la société civile se mesure également à la distance nécessaire qui doit les séparer des partis politiques. A cet égard, le même article 4 interdit à l'association de recueillir des fonds pour soutenir des partis politiques ou des candidats indépendants aux élections nationales, régionales ou locales, ou de leur fournir un soutien matériel ; il permet néanmoins aux organisations de la société civile d'exprimer des « opinions politiques » ; l'article 9 proclame quant à lui l'interdiction pour les fondateurs et les administrateurs de l'association d'occuper des responsabilités au sein des structures centrales directives des partis politiques. Ces dispositions, bien que louables, n'ont pas permis dans les faits d'assurer une séparation claire entre la sphère associative et la sphère politique. Et de fait, si 60% des associations interrogées par questionnaire ont considéré que l'interdiction de cumuler des postes de direction dans les sphères associative et politique était justifiée, 50% des répondants ont également estimé que cette interdiction n'était pas suffisante et ne pouvait être efficace en pratique¹²⁵.

D'une part, **la frontière est mince entre l'expression des opinions politiques et le soutien à un parti en particulier**. En outre, il est possible de soutenir un parti, non pas matériellement, mais moralement et officiellement. D'ailleurs, la notion de soutien « matériel » manque cruellement de précision, si bien que l'on est en droit de se poser la question de savoir si le fait de mener campagne sur le terrain pour tel ou tel parti, sans recueillir de fonds et en mettant uniquement à sa disposition les moyens humains et la réputation ou la notoriété de l'association, constitue un soutien matériel prohibé par les textes. En réalité, les hypothèses de soutiens d'une association à un parti politique qui ne font pas appel à un élément strictement matériel sont multiples, et vont du fait de relayer les propos d'un leader politique auprès des bénéficiaires des activités de l'association ou dans les médias à l'invitation de celui-ci à l'occasion de conférences ou d'inauguration d'événements.

D'autre part, **le conflit institué entre la fondation ou la direction d'une association et les responsabilités occupées au sein des structures centrales d'un parti politique ne manque pas de poser certaines difficultés :**

- On se demande ainsi d'abord pour quelle raison cette prohibition a été prévue pour les fondateurs d'associations¹²⁶, impliquant que dès lors qu'une personne a fondé une association, et quand bien même elle s'en serait retirée, son droit à participer à la vie politique serait à jamais compromis ;
- On constate ensuite et surtout que l'interdiction théorique du cumul des responsabilités politique et associative est inapplicable dans les faits, ce que confirment à l'unisson les différentes parties prenantes rencontrées dans le cadre de l'étude. Les causes de cette inapplicabilité sont doubles : elles tiennent en premier lieu au fait que la prohibition relative à la

¹²⁴ « Mise en garde du Gouvernement », Journal La Presse Tunisie électronique, édition du 12 juillet 2013. Consultable sur : <http://www.lapresse.tn/12072013/69854/mise-en-garde-du-gouvernement.html>

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ L'article 9 du décret-loi n°88-2011 applique la restriction aussi bien aux gestionnaires qu'aux fondateurs « Les fondateurs et les gestionnaires de l'association ne peuvent pas avoir des responsabilités au sein des structures centrales directives des partis politiques »

responsabilité politique concerne les postes au sein des structures centrales, suggérant que l'on peut diriger une association en étant membre du bureau local d'un parti politique ; elles tiennent ensuite à la faiblesse du contrôle de l'Etat pour faire respecter cette séparation sur le terrain, faiblesse bien comprise de la part des acteurs et qui a conduit des partis politiques à créer ou transformer un nombre important d'associations en écrans destinés à conduire des activités – sociales et caritatives en particulier- pour leur compte, en préparation des élections.

Il est d'usage de dire qu'une bonne règle de droit est avant tout une règle de droit efficace ; de ce point de vue, **le besoin d'indépendance de la société civile vis-à-vis des partis politiques n'est pas assuré**, nuisant par là même à la crédibilité du décret-loi. Il serait pertinent, dans cette perspective, soit de reconnaître l'inapplicabilité de la séparation et d'abroger les articles que les faits rendent caducs, soit de renforcer le contrôle de l'Etat et de sanctionner les associations qui dénaturent leur mission en poursuivant des activités au bénéfice d'organismes politiques.

4.4 Une sérénité indispensable dans un contexte politique et institutionnel encore incertain¹²⁷

A l'heure où la Tunisie poursuit encore sa transition démocratique, la société civile a besoin de pouvoir conduire ses activités en toute quiétude. D'un point de vue légal, cette sérénité est assurée par l'effet de plusieurs actions conjointes :

- les différentes garanties offertes par l'Etat pour permettre aux associations d'agir librement et les protéger contre les éventuelles entraves qu'elles pourraient rencontrer dans la conduite de leurs activités ;
- l'existence d'une certaine sécurité juridique dont le but est de mettre les associations à l'abri des incertitudes et des sanctions qui peuvent en découler. Débarrassée de cette épée de Damoclès, la société civile peut se permettre d'être plus entreprenante en étant plus confiante dans ses choix et ses décisions ;
- la bonne connaissance, par les associations, mais également par les acteurs étatiques qui sont leurs vis-à-vis, du cadre juridique qui régit la société civile et des responsabilités, en particulier civiles et pénales, qui sont en jeu.

- Au regard des **garanties offertes par l'Etat**, plusieurs dispositions du décret-loi n°88-2011 ont été édictées dans ce sens¹²⁸. L'article premier dispose ainsi que le décret-loi garantit la liberté des associations et œuvre à renforcer le rôle des organisations de la société civile, à les développer et à préserver leur indépendance ; l'article 5 souligne le droit pour les associations d'accéder à l'information, d'évaluer le rôle des institutions de l'Etat et de formuler des suggestions en vue d'améliorer leur performance, ainsi que de mettre en place des réunions, manifestations, conférences, ateliers et toutes autres activités civiles ; l'article 6 interdit aux autorités publiques d'entraver ou de bloquer les activités des associations, d'une manière directe ou indirecte ; l'article 7 enfin énonce que l'Etat doit prendre les

¹²⁷Pour une meilleure compréhension de la notion, cf. 4.1 « Les aspirations de la société civile tunisienne en période de transition »

¹²⁸De telles dispositions sont incluses dans la plupart des textes de loi régissant les associations dans les Etats démocratiques. A titre d'exemple, la recommandation du Conseil de l'Europe 2007-14 sur le statut légal des ONG en Europe prévoit que la création et le fonctionnement des associations doivent être appuyés par l'Etat

mesures nécessaires qui garantissent les associations et leurs membres contre toute violence, menace, représailles, discrimination de fait ou de droit, pression ou autre action défavorable à l'exercice de l'activité associative.

Ces articles sont à première vue de nature à rassurer les organisations de la société civile ; il est remarquable à cet égard de noter que 100% des associations interrogées par questionnaire considèrent que l'Etat doit soutenir la société civile. **Ils manquent cependant de la précision nécessaire à leur mise en œuvre.** Au-delà de la généralité des termes employés, l'on ne sait pas en effet comment l'Etat compte, dans la pratique, garantir la liberté associative et renforcer le rôle de la société civile ; l'on ne sait pas non plus quelles sont les mesures concrètes pour prévenir ou pallier les entraves et les obstacles rencontrés par les associations, par exemple dans le cas d'une discrimination injustifiée.

Au vu des dispositions du décret-loi, qui relèvent davantage de la déclaration de principe que des mécanismes effectifs de protection, **les associations ne se trouvent pas réellement à l'abri de l'arbitraire.** Il semble pertinent dans ce contexte d'améliorer le dispositif, en précisant la teneur des termes employés et en complétant le texte existant par des mesures concrètes et des procédures claires que les associations pourront mettre en œuvre dans des délais raisonnables pour se prémunir des potentiels freins à leurs activités.

- Au regard de la **sécurité juridique**, plusieurs éléments du cadre juridique manquent de la clarté et de la précision nécessaires et font courir à l'association le risque de se voir sanctionner pour un choix, une décision ou une action dont elle ne maîtriserait pas les tenants et les aboutissements d'un point de vue juridique.

Tel est le cas par exemple de l'article 35 du décret-loi qui interdit aux associations d'accepter **des aides, des dons ou des subventions accordés par des Etats qui n'ont pas de relations diplomatiques avec la Tunisie, ou par des organisations qui défendent les intérêts ou les politiques de ces Etats.** Certes sur ce point, plus de la moitié des associations interrogées par questionnaire sont d'accord avec cette interdiction, considérant que les associations doivent respecter les décisions de leur Etat, que ce dernier doit pouvoir exercer un contrôle sur les fonds étrangers pour assurer la sécurité nationale, et que cette disposition existe également dans d'autres pays. En réalité, et au-delà de l'atteinte à la liberté associative, c'est l'ambiguïté de cette règle qui fait son danger. Comment les associations peuvent-elles savoir qui sont les Etats qui n'ont pas de relations diplomatiques avec la Tunisie, en l'absence d'une liste qui leur serait communiquée par les autorités en bonne et due forme ? S'agissant des organisations mentionnées, comment deviner si celles-ci défendent les intérêts ou les politiques de tel ou tel Etat ? Au demeurant, on peut se demander où doit commencer la diligence des organisations de la société civile et où elle peut s'arrêter : des Etats ou des organisations suspectes peuvent en effet utiliser des organisations écrans pour appuyer des associations tunisiennes. Quel est donc le degré de responsabilité des associations dans la recherche d'informations sur la provenance des fonds, et en particulier de leur source originelle ? Jusqu'où ces dernières doivent-elles pousser leurs investigations ? Il s'agit d'autant de questions que la société civile se pose légitimement et qui la font évoluer pour l'instant dans la plus grande incertitude, en l'absence de principes clairs sur les partenaires potentiels autorisés ou prohibés. A ce titre, il convient de citer l'expérience d'autres pays de la région dans ce domaine et notamment de constater que le Liban, à travers sa réforme de la loi des associations de 2006, ne pose plus de restrictions ni de limites relatives au financement, que ces derniers soient nationaux ou étrangers¹²⁹.

¹²⁹ INCL, « NGO Law Monitor Lebanon », dernière mise à jour le 15 janvier 2013. Consultable sur : <http://www.icnl.org/research/monitor/lebanon.html>

L'insécurité juridique concerne également **l'application du cadre comptable**. L'article 39 du décret-loi n°88-2011, qui dispose dans son premier alinéa que « *l'association tiendra une comptabilité selon le système comptable des entreprises énoncé dans la loi n°112-1996 en date du 30 décembre 1996 relative au système de comptabilité des entreprises* », précise ensuite que « *les normes comptables spécifiques sont fixées par décret du ministre des Finances* ». L'articulation de ces deux dispositions reçoit des interprétations différentes de la part des associations tunisiennes quant à la date d'effectivité de la nouvelle règle. Bien que l'explication la plus probable réside dans l'applicabilité immédiate de la comptabilité d'engagement dans l'attente de règles particulières aux associations, certaines d'entre elles choisissent de considérer les deux parties de l'article 39 comme un tout et d'en conclure que la nouvelle comptabilité des associations n'entrera en vigueur qu'à compter de la publication du décret mentionné. Ce faisant, les organisations qui ont adopté la deuxième interprétation, et qui constituent une part non négligeable des associations tunisiennes, courent peut-être le risque d'être sanctionnées sur la base des dispositions du décret-loi n°88-2011 et d'être invitées à revoir l'ensemble de leur comptabilité selon les nouvelles règles, ce qui constituerait pour elles un travail à la fois fastidieux et complexe.

L'insécurité juridique se constate également dans **les procédures fiscales que doivent suivre les organisations de la société civile pour être en conformité avec la loi**. Si l'absence de dispositions spécifiques obligeant les associations à déclarer leur existence peut être aisément résolue en pratique¹³⁰, d'autres imprécisions constituent des difficultés autrement plus sérieuses. Par exemple, la liste des documents nécessaires à l'obtention d'un matricule fiscal par l'association n'est définie dans aucun texte juridique, si bien que le nombre et la teneur de ces documents peut varier d'un bureau de contrôle des impôts à un autre ; l'on arrive parfois à la situation absurde où certains bureaux de contrôle des impôts demandent aux associations de présenter des documents que seuls ces derniers sont en mesure de fournir¹³¹. Dans le même ordre d'idées, il n'existe pas de textes juridiques qui exigent des associations l'enregistrement de leurs actes (statuts, conventions de partenariat ou de financement avec des organismes tunisiens ou étrangers, assemblées générales, etc.) auprès du bureau de contrôle des impôts ou de la mairie, conduisant les associations à se demander légitimement dans quelle mesure elles doivent procéder ou non à ces enregistrements.

Il n'existe pas enfin de textes relatifs à la date des faits qui conditionnent les obligations fiscales des associations. **Il est donc impossible de savoir si l'association est redevable du paiement de ses impôts et taxes à partir de la date de sa publication au JORT ou à partir de la date d'obtention du matricule fiscal**. Ces vides juridiques engendrent des pratiques différentes du côté des associations et du côté de l'administration fiscale, dont les exigences diffèrent d'ailleurs d'un bureau des impôts à un autre. Elles ont par conséquent une influence à la fois en termes de perception fiscale et d'égalité de traitement entre les associations.

Face à ces multiples imprécisions, **le ministère des Finances a œuvré à un projet de simplification des procédures fiscales**¹³² qui a d'ores et déjà permis la simplification de 77% des formalités actuelles, (soit

¹³⁰ Les associations devant procéder à leurs obligations fiscales sur une base mensuelle et étant tenues dans tous les cas au paiement du minimum de perception, elles n'ont d'autres choix en pratique que de déposer une déclaration d'existence en vue d'obtenir un matricule fiscal.

¹³¹ Tel est le cas du « certificat de régularité de la situation fiscale » que des bureaux de contrôle demandent parfois comme condition préalable pour accorder une exonération de TVA, cependant que seuls ces derniers peuvent élaborer et éditer ces documents.

¹³² Projet « Simplification des formalités fiscales et douanières ». Consultable sur le site internet du ministère des Finances à l'adresse suivante : <http://www.portail.finances.gov.tn/formalites/>

346 formalités) et la suppression de 30 d'entre elles, rendant un peu plus clair le cadre existant. Ces formalités sont relatives à l'octroi de l'identifiant fiscal à l'association¹³³, à l'attestation d'exonération de la TVA pour les achats locaux financés par un don dans le cadre de la coopération internationale¹³⁴, au bénéfice du régime fiscal privilégié accordé notamment aux associations pour l'importation d'équipements et de produits destinés aux activités sportives ou d'animation socio-éducative¹³⁵ et enfin aux formalités fiscales de création, de transfert, de modification et de cessation susceptibles de s'appliquer aux associations¹³⁶.

Par ailleurs, et dès lors que l'inscription de l'association en tant que non assujettie (code « N ») sur son matricule, pratiquée par les bureaux de contrôle des impôts, ne lui permettait pas de récupérer les montants équivalents à la TVA sur ses acquisitions (TVA déductible), la direction générale des impôts a diffusé une note interne à l'attention des bureaux de contrôle des impôts¹³⁷, leur demandant de mettre à jour le code TVA pour toutes les associations en leur attribuant le code « P » (correspondant à la situation de personnes morales partiellement assujetties).

Une dernière illustration de l'insécurité juridique trouve cette fois sa source dans le **manque de visibilité des normes dans le domaine du droit social** qui était applicable aux associations avant la Révolution et dont presque personne ne peut dire aujourd'hui avec certitude si elles sont toujours en vigueur. On peut citer à ce titre les différentes mesures d'aide à l'emploi associatif entreprises à travers le Fonds National pour l'Emploi, plus connu sous le nom de « dispositif 21-21 ». Ce dernier, dénaturé au point de devenir un symbole de la corruption et du détournement de fonds sous l'ancien régime, n'a plus été mis en avant pour des raisons politiques évidentes après la Révolution cependant qu'il est toujours en vigueur, en l'absence de texte ayant procédé à son abrogation. De ce fait, alors que les associations tunisiennes pourraient avoir recours aux avantages offerts par ces textes, la plupart d'entre elles s'en privent, pensant que ceux-ci sont devenus caducs par l'effet de la disparition, au moins dans les faits, du fonds 21-21.

Face à ces difficultés d'interprétation, les associations ne trouvent pas d'interlocuteurs en mesure de leur apporter des réponses claires et définitives, et le devoir de réserve qu'applique strictement l'administration n'est pas de nature à faciliter l'obtention des précisions utiles aux organisations de la société civile.

- Enfin, **la sérénité de la société civile dépend de la maîtrise, par celle-ci, de l'ensemble des règles qui la régissent** et qui concernent aussi bien le décret-loi n°88-2011 et le cadre comptable, fiscal et social relatif aux associations que les principes de la responsabilité civile et pénale qui lui sont applicables ; cette connaissance du droit relatif aux associations mériterait également d'exister chez tous les acteurs étatiques susceptibles d'être des interlocuteurs permanents ou occasionnels de la société civile : ministères, délégations spéciales, organismes publics, services fiscaux et sociaux, entreprises publiques et même sociétés dont la participation publique oblige à respecter certaines règles dans l'hypothèse

¹³³ Formalité « Octroi d'un identifiant fiscal à une association » consultable sur le site internet du ministère des finances à l'adresse suivante : <http://www.portail.finances.gov.tn/formalites/detail.php?code=314>

¹³⁴ Formalité « Octroi d'un identifiant fiscal à une association » consultable sur le site internet du ministère des finances à l'adresse suivante : <http://www.portail.finances.gov.tn/formalites/detail.php?code=211>

¹³⁵ Formalité « Octroi d'un identifiant fiscal à une association » consultable sur le site internet du ministère des finances à l'adresse suivante : <http://www.portail.finances.gov.tn/formalites/detail.php?code=155>

¹³⁶ Formalité « Octroi d'un identifiant fiscal à une association » consultable sur le site internet du ministère des finances à l'adresse suivante : <http://www.portail.finances.gov.tn/formalites/page2.php?p=f2>

¹³⁷ Note interne de la direction générale des impôts du ministère des finances, en date du 12 juillet 2012

d'un soutien aux associations¹³⁸.

A l'heure actuelle, l'étude de terrain a souligné la méconnaissance inquiétante à la fois par les associations et par leurs interlocuteurs étatiques ou publics du cadre, envisagé de manière large, qui régit les organisations de la société civile. D'une part la plupart des associations pensent que le décret-loi n°88-2011 est le seul texte qui leur est applicable et que les obligations qu'il édicte sont les seules qu'elles doivent respecter ; d'autre part, les acteurs étatiques, en particulier au niveau local mais également au sein des bureaux des impôts, n'ont qu'une connaissance superficielle des règles applicables aux associations.

Il est important de souligner par ailleurs que la connaissance du droit ne se limite pas à la connaissance des textes législatifs et réglementaires, mais s'étend aussi à celle de la jurisprudence applicable aux associations ; celle-ci constitue en effet un élément à part entière du droit positif, entendu comme le droit tel qu'il existe dans un pays donné et à un moment donné. Or, en la matière, il n'existe aucun outil ou moyen qui permettrait à la société civile de connaître les orientations des tribunaux tunisiens à travers les décisions rendues par ces derniers dans des cas d'espèces impliquant des associations. Cette information serait pourtant des plus précieuses.

Il est donc important, dans cette perspective, que **la société civile et les acteurs étatiques soient et puissent être informés du cadre juridique global et actualisé qui s'applique aux associations**. Cette connaissance permettrait d'abord aux associations de bénéficier des opportunités –notamment fiscales et sociales- que ce régime leur offre et de mesurer la responsabilité civile et pénale qu'elles encourent afin de mieux les prévenir ; elles permettrait ensuite aux acteurs étatiques de pouvoir répondre efficacement aux demandes de la société civile et d'être en mesure, sur le terrain et dans chaque bureau concerné, d'appliquer de la même manière aux associations les dispositions qui leur sont spécifiques.

4.5 L'attractivité, enjeu-clé de la consolidation d'une société civile naissante¹³⁹

Si on la compare à l'administration et au secteur privé, la société civile est une force naissante, qui s'est épanouie au lendemain de la Révolution grâce, d'une part, à son propre dynamisme, et d'autre part au soutien apporté à la fois par l'Etat et ses partenaires techniques et financiers.

Pour permettre à cette dynamique de se poursuivre, et afin que la société civile puisse dans un avenir proche être un acteur de premier plan dans le champ public et un vis-à-vis crédible aux yeux des acteurs étatiques, les associations doivent bénéficier des avantages divers qui leur permettront de rattraper leur retard sur les autres parties prenantes.

- Au demeurant, l'article premier du décret-loi n°88-2011 dispose qu'il « œuvre à renforcer le rôle des organisations de la société civile (et) à les développer (...) » ; l'article 36 du même texte souligne à son

¹³⁸ Le décret n°2013-5183 du 18 novembre 2013, dans son article 2, définit financement public octroyé aux associations comme l'ensemble des « fonds affectés dans le budget de l'Etat ou les budgets des collectivités publiques ou les établissements à caractère administratif ou les établissements et entreprises publiques ou les sociétés dont les participations publiques dépassent les 34 % du capital ou les entreprises à majorité publique dans le but de supporter et aider les associations à réaliser des projets et à développer leurs activités ».

¹³⁹Pour une meilleure compréhension de la notion, cf. 4.1 « Les aspirations de la société civile tunisienne en période de transition »

tour que « *l'Etat doit allouer les fonds nécessaires dans le budget pour aider et supporter les associations sur la base de leur efficacité, de leurs projets et de leurs activités* » ; l'article 37 deuxièmement complète enfin le dispositif en prévoyant que « *l'association peut participer aux appels d'offres annoncés par les autorités publiques pourvu que les matériaux ou les services demandés dans les appels d'offres entrent dans le cadre de compétence de l'association* ».

Si l'attractivité des associations repose sur le soutien de l'Etat, il est important que ce soutien soit effectif et réel. Les articles cités n'offrent pas de ce point de vue les qualités de précision requises quant aux mécanismes pratiques qui permettront aux autorités publiques d'appuyer les associations tunisiennes à l'échelle locale, régionale ou nationale. Certes le décret-loi n°2013-5183 en date du 18 novembre 2013 a contribué à fixer le modalités du financement public des associations, mais il s'est agi d'une tentative de réglementation *a minima*, limitant la relation entre acteurs étatiques et société civile à celle du financement de la seconde par les premiers, et ne prévoyant pas surtout les ressources qui, en amont, seront appelées à faire fonctionner ce dispositif de soutien de manière fluide et pérenne, indépendamment de la situation budgétaire des ministères, des collectivités territoriales et des divers organismes publics. En l'état actuel, le texte précité paraît en outre assez complexe s'agissant des modalités d'attribution des fonds, ce qui fait craindre le risque d'un outil qui ne sera pas utilisé en raison de la lourdeur administrative susceptible de le grever.

Afin de responsabiliser les associations et les amener à observer une certaine rigueur, mais aussi pour rendre le processus plus équitable, l'article 7 du texte prévoit d'abord que toute association désirant l'obtention d'un financement public dans le cadre des demandes directes ou dans le cadre de participation à l'appel à candidatures ou dans le cadre d'un accord de partenariat pour la réalisation de projets est tenue d'accompagner sa demande par les documents suivants :

- le statut de l'association, une copie de l'annonce de sa constitution légale, la liste de ses dirigeants et les documents prouvant leurs qualifications ;
- la liste de ses filiales et bureaux régionaux s'ils existent et les noms de ses dirigeants ;
- le rapport visé du ou des commissaires aux comptes pour l'année précédant la date de présentation de la demande concernant les associations dont les ressources annuelles dépassent cent mille (100.000) dinars ;
- une copie du dernier rapport transmis à la cour des comptes concernant les associations bénéficiant d'un financement public antérieur en application des dispositions de l'article 44 du décret-loi n°2011-88 ;
- le dernier rapport moral et financier approuvé par l'assemblée générale ;
- une copie du registre des activités et des projets et du registre des aides, dons, donations et legs prévues par l'article 40 du décret-loi n° 2011-88 ;
- une copie du dernier procès-verbal de l'assemblée électorale des organes de direction de l'association ;
- les documents prouvant la régularité de la situation de l'association à l'égard de l'administration fiscale et des caisses sociales ;
- les documents prouvant l'observation par l'association des dispositions de l'article 41 décret-loi n° 2011-88 en cas de réception de dons ou donations ou aides étrangères ;
- un acte d'engagement retiré auprès de l'administration de l'organisme public concerné dont la signature est légalisée, comportant l'engagement de restituer les montants du financement public obtenu en cas d'obtention d'un financement similaire d'un autre organisme public au titre du même projet ou activité.

L'article 8 dispose de son côté que les associations désirant l'obtention du financement public dans le cadre de demandes directes sont tenues de présenter un rapport détaillé sur les ressources de l'association et de spécifier les aspects d'utilisation du financement public demandé.

L'article 9 précise enfin qu'outre les documents mentionnés à l'article 7, toute association désirant l'obtention d'un financement public dans le cadre d'une participation à l'appel à candidatures ou dans le cadre d'un accord de partenariat pour la réalisation de projets déterminés est tenue de présenter à l'organisme public les données suivantes :

- une étude économique du projet, y compris les exigences matérielles et financières nécessaires à sa réalisation ;
- le calendrier de réalisation et le coût de chaque étape ;
- le schéma de financement du projet y compris le montant de l'aide demandée et le pourcentage d'autofinancement de l'association ;
- la démarche proposée pour la réalisation du projet ainsi que les résultats quantitatifs et qualitatifs escomptés ;
- les curriculum vitae des membres de l'équipe qui va superviser la réalisation du projet.

Si l'on peut aisément comprendre et agréer la mise en place de telles conditions, qui permettent de responsabiliser les associations et les professionnaliser, l'on peut néanmoins se demander si ces dernières accepteront de jouer le jeu, en particulier devant des opportunités de financement substantiellement plus faibles que celles offertes par les partenaires techniques et financiers, qui n'exigent pas surtout autant de documents de la part des associations. Il convient de se demander si l'Etat ne gagnerait pas à simplifier ces procédures afin de les rendre plus accessibles et plus incitatives, ce qui lui permettrait de jouer pleinement son rôle de soutien à la société civile.

Par ailleurs, le décret-loi prévoit que la commission technique chargée de statuer est composée du chef de l'organisme public ou son représentant en tant que président, des représentants des administrations concernées de l'organisme public, d'un représentant de l'autorité de tutelle et du contrôleur des dépenses publiques, en tant que membres. L'imprécision du texte, qui ne mentionne pas les personnes concernées et ne détaille pas les procédures et les délais de convocation, peut rendre son application délicate et conduire *in fine* les acteurs étatiques à s'en dispenser. Surtout, l'éventail des personnes impliquées pouvant être très large selon la thématique, des lourdeurs administratives sont susceptibles d'en résulter et de nuire substantiellement à l'efficacité du processus.

Des possibilités alternatives et concrètes existent pourtant pour assurer aux associations tunisiennes l'appui de leur Etat, en les faisant échapper dans le même temps aux diverses incertitudes qui peuvent conduire un gouvernement ou une majorité à retreindre substantiellement le budget réservé aux associations, sous prétexte d'une conjoncture économique difficile.

A cet égard, il est possible, à travers une loi, de préférence organique pour assurer l'immutabilité de la règle, de prévoir que le montant annuel de l'appui étatique à la société civile équivaldra à un pourcentage particulier du budget de l'Etat ; l'on peut également imaginer la mise en place de taxes (sur les billets d'avion pour ne donner qu'un exemple) dont la perception serait spécialement affectée aux associations tunisiennes. Afin de pourvoir ce dispositif de soutien de la plus grande transparence, des appels à propositions réguliers peuvent être lancés, accompagnés de procédures d'évaluation claires et

faisant appel à des comités composés de jurés compétents et indépendants, issus à la fois de l'administration et de la société civile.

Des incitations fiscales et sociales peuvent également être directement offertes aux associations pour appuyer ce processus : exonération des différents impôts et taxes, exonération générale de la TVA, exonération des cotisations sociales, impôts allégés pour les employés du secteur associatif, etc. Un régime incitatif peut également être offert aux bénévoles des organisations de la société civile : en France par exemple, ces derniers bénéficient d'un régime particulier de protection sociale, à la fois en termes d'assurance maladie, de maternité et de vieillesse et en termes de protection contre les accidents du travail¹⁴⁰.

- L'attractivité des associations est également étroitement liée aux incitations fiscales qui sont offertes à ceux qui souhaitent la soutenir, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de sociétés. Dans certains pays comme le Brésil ou les Etats-Unis par exemple, la part du financement privé est largement prédominante : pour ne citer que le cas du Brésil, les fonds privés représentent 69 % des ressources du secteur associatif, un chiffre qui contraste avec ceux de certains pays européens, au titre desquels la Belgique ou l'Allemagne, où les fonds publics représentent plus de 66% des ressources¹⁴¹.

Pour l'heure, le seul avantage offert aux associations en Tunisie est prévu par l'article 12-5 du Code de l'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques et de l'Impôt sur les Sociétés qui dispose que « *le résultat net est établi après déduction de toutes charges nécessitées par l'exploitation ; celles-ci comprennent notamment (...) dans la mesure où ils sont justifiés et à concurrence de 2% du chiffre d'affaires brut, les dons et subventions servis à des œuvres ou organismes d'intérêt général, à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou culturel* ». Dans les faits, le plafond des 2% enlève toute son importance à cet avantage¹⁴², et il conviendrait d'imaginer un dispositif plus incitatif et plus ambitieux. On peut penser, en s'inspirant de certaines expériences étrangères, à permettre au contribuable d'affecter une partie de son impôt sur le revenu à l'association de son choix dans une mesure plus importante comme cela est déjà le cas en Hongrie et en Pologne (à hauteur de 1% de l'impôt sur le revenu) ou de la Slovaquie et la Lituanie (où le pourcentage est porté à 2%)¹⁴³ ; le « Payroll Giving Scheme », mis en place par le Royaume Uni, permet même aux donateurs de demander à leurs employeurs ou à leurs caisses de retraite de prélever une partie de leurs salaires ou de leurs pensions directement et en amont au profit des associations qu'elles ont choisi de soutenir.

D'autres mesures d'ordre fiscal peuvent accompagner ces actions et contribuer à l'attractivité des associations. En Inde par exemple¹⁴⁴, la déductibilité des dons est de 100% pour les activités que l'association réaliserait et qui permettraient à l'Etat de faire des économies ; en Espagne, la déductibilité est renforcée pour le financement de programmes considérés comme prioritaires ; des avantages plus intéressants encore sont accordés lorsque les dons sont réalisés sur une base régulière, comme le

¹⁴⁰Deloitte SA, *Analyse comparative des structures associatives à travers le monde*, 2013. Consultable sur : Analyse comparative http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Le_Guide_Benevolat_2013_2014_basse_def.pdf

¹⁴¹Vercamer Jean-Pierre, « Modèle associatif à travers le monde », Décembre 2013. Consultable sur : <http://dviews.deloitte-france.fr/management/modeles-associatifs-a-travers-le-monde-quent-ils-a-nous-apprendre>

¹⁴² Ainsi, une entreprise réalisant un chiffre d'affaires de 1 millions de dinars ne peut soutenir une association en déductibilité d'impôt qu'à hauteur de 2000 dinars.

¹⁴³ « Charte comparative sur la législation du pourcentage en CEE ». Consultable sur internet : <http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/a.pdf>

¹⁴⁴http://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Analyse_comparative_associations2013.pdf

montre l'exemple des Pays Bas.¹⁴⁵

- **L'attractivité des associations se juge également au regard de la simplicité du cadre juridique auquel ces dernières sont soumises.** S'agissant en particulier du cadre comptable, l'introduction à la charge des associations d'une comptabilité d'entreprise en lieu et place de la comptabilité de caisse a posé de sérieuses difficultés d'application sur le terrain. Cette réglementation a été jugée complexe et inadaptée par la grande majorité des associations et en particulier par les plus petites d'entre elles, qui ne s'y conforment d'ailleurs que dans une très faible mesure ; elle présente surtout l'inconvénient d'obliger de fait les associations à avoir recours à un comptable, ce qui représente un coût supplémentaire pour des organisations qui peinent à lever des fonds pour mener les activités les plus basiques. Il serait sans doute pertinent d'opérer la distinction entre les petites associations, qui pourraient être soumises à une comptabilité de caisse et les associations de plus grande envergure auxquelles il est plus compréhensible qu'une comptabilité d'engagement s'applique.

En outre, l'article 43 du décret-loi oblige les associations dont les ressources sont supérieures à 100.000 dinars tunisiens par an à avoir recours à un commissaire aux comptes¹⁴⁶ et à prendre en charge ses honoraires, ces derniers étant déterminés selon le tableau appliqué aux auditeurs des comptes auprès des entreprises tunisiennes¹⁴⁷. Les associations étant des organisations à but non lucratif, il n'est ni équitable ni judicieux de les grever de frais qui s'appliquent légitimement à des structures lucratives. Là encore, il serait intéressant qu'un barème propre aux associations soit institué. Cette nécessité est d'autant plus justifiée que les partenaires techniques et financiers, qui participent dans une grande mesure au financement des associations tunisiennes, préfèrent consacrer leurs budgets à la conduite d'activités profitables aux bénéficiaires sur le terrain plutôt qu'au règlement des frais administratifs des associations.

- **La question se pose par ailleurs quant à la compétitivité économique des associations,** question souvent éludée au nom du caractère fondamentalement désintéressé de l'activité associative, mais que dément dans une mesure non négligeable la réalité tunisienne. En effet, nombre d'associations, œuvrant en particulier dans le domaine de l'artisanat et de la promotion de l'entreprenariat économique des femmes –notamment rurales- conduisent des activités qui peuvent les faire assimiler à des entreprises commerciales, ou à tout le moins à des entreprises à but lucratif dissimulé : fabrication et vente de tapis ou d'objets traditionnels, distillation et mise sur le marché de plantes médicinales, etc. Dans ce schéma, les artisans ou artisanes ne perçoivent pas de dividendes mais des salaires qui correspondent peu ou prou à ce que la vente des produits proposés leur rapporterait.

Aux termes du dispositif existant, que régit l'article 4 deuxièmement du décret-loi n°88-2011, « *il est interdit à l'association d'exercer des activités commerciales dans le but de distribuer de l'argent à ses*

¹⁴⁵ « Aux Pays Bas, les dons ponctuels sont déductibles du revenu imposable dans la limite de 10% du revenu brut et la déduction s'applique seulement à la fraction des dons supérieurs à 1% de ce revenu brut. En revanche, lorsque le donateurs s'engage par acte notarié à effectuer des dons échelonnés sur une période d'au moins cinq ans, les dons sont intégralement déductibles. Les frais d'acte sont également déductibles ». Sénat français, note de synthèse du 13 février 2014. Consultable sur : www.senat.fr/lc/lc120/lc1200.html

¹⁴⁶ Cette pratique s'inscrit d'ailleurs dans les standards internationaux où les obligations d'audit comptable dépendent souvent de la taille de l'association et de son budget annuel : en Allemagne par exemple, l'audit est exigé si les revenus annuels excèdent 250.000 euros ; les États Unis ont, eux, opté pour une triple classification : simple contrôle interne pour les associations dont le budget est inférieur à 250.000 USD, révision des comptes par un auditeur indépendant lorsque le budget est entre 250.000 et 500.000 USD, audit par un auditeur indépendant si les ressources annuelles sont supérieures à 500.000 USD.

¹⁴⁷ Barème des honoraires des auditeurs des comptes des entreprises de Tunisie (audit légal et contractuel). Consultable sur : <http://www.jurisetunisie.com/tunisie/codes/com-comptes/bareme-a.htm>

membres pour leur profit personnel, ou d'utiliser l'association à des fins de fraude fiscale ». La pratique contredit donc cet article et il n'est pas illégitime de se demander s'il ne serait pas judicieux de consacrer, au moins dans certaines hypothèses, la notion d'associations à but lucratif. En réalité, les solutions sont multiples : au Royaume Uni par exemple, toute organisation philanthropique a la possibilité de placer ses revenus imposables dans une société commerciale dont elle détient la totalité des capitaux et qui peut à son tour céder ses bénéficiaires à l'association originelle ; la loi espagnole du 23 décembre 2002 observe globalement les mêmes dispositions, qui ne peuvent que se révéler bénéfiques au tissu associatif et plus généralement au pays.

L'activité associative peut en effet constituer un outil de relance économique et un outil de création de richesses, en particulier dans les zones défavorisées et dans les milieux ruraux ; d'autres pays ont tenté cette expérience avec succès, comme en atteste l'exemple italien, où les « coopératives sociales » (structures à mi-chemin entre la coopérative et l'association) ont efficacement contribué à lutter contre le chômage de masse qui a frappé le pays dans les années 1990 ; tel est également le cas des différentes mesures ayant permis aux organisations de la société civile de par le monde de réaliser des ouvertures de boutiques, des placements financiers éthiques, etc. Certains pays ont même fait du secteur associatif un fer de lance de leur économie : au Canada par exemple, la sphère associative emploie autant de personnes que tout le secteur industriel national¹⁴⁸.

Par ailleurs, l'engagement bénévole, au-delà de son esprit¹⁴⁹, suppose que soient au préalable remplies, pour celui qui ambitionne de s'y investir, les conditions d'une vie décente ; dans une Tunisie où le taux de chômage avoisine les 16,5%¹⁵⁰, il est difficile d'imaginer une activité bénévole en dehors d'un emploi stable, ce que confirme le désintérêt croissant des citoyens pour une société civile incapable de leur fournir les moyens de leur subsistance: pour mettre les choses en perspective, et outre les facteurs historiques et culturels relatifs au développement de sa société civile, la part des bénévoles par rapport à la population adulte en Norvège est de 50% pour un taux de chômage de 3,4% : enfin, l'intégration de la société civile dans le champ économique et une rémunération de ses dirigeants à hauteur de celle que perçoivent les acteurs du secteur marchand peut permettre de consolider cette dernière¹⁵¹, en attirant les meilleures compétences et en faisant des associations des structures attractives et professionnelles. Pour l'heure, le décret-loi n°88-2011 n'interdit pas aux dirigeants d'être rémunérés ; la pratique montre néanmoins qu'il existe une incertitude liée à ce sujet, et la plupart des dirigeants préfèrent, au nom du principe du bénévolat, renoncer à percevoir des salaires ou des indemnités ; ils rechignent également à proposer des salaires attractifs à leurs cadres, se privant de compétences utiles à la conduite et la réussite de leurs projets et activités.

4.6. La responsabilité, un devoir des associations envers elles-mêmes et envers les tiers¹⁵²

En contrepartie des nombreux droits et libertés offerts aux associations, le décret-loi n°88-2011 a mis à la charge de ces dernières certaines **obligations afin que la société civile se montre à la fois redevable et responsable**. Ces dispositions se révèlent inefficaces dans les faits et souffrent surtout d'un manque

¹⁴⁸ Vercamer Jean-Pierre, op.cit.

¹⁴⁹ Au Royaume-Uni, 3 personnes sur 10 exercent une activité bénévole grâce à une forte tradition dans ce sens : <http://dviews.deloitte-france.fr/management/modeles-associatifs-a-travers-le-monde-quant-ils-a-nous-apprendre>

¹⁵⁰ Enquête de l'INS, Tunis, 2013

¹⁵¹ Cela est notamment le cas des pays anglo-saxons (avec une orientation libérale ; cas du Royaume-Uni) et des pays de l'Europe rhénane (avec une orientation corporatiste ; cas des Pays-Bas)

¹⁵² Pour une meilleure compréhension de la notion, cf. 4.1 « Les aspirations de la société civile tunisienne en période de transition »

d'homogénéité qui nuit à la cohérence globale du cadre applicable aux associations.

- En premier lieu, l'article 16 dispose que les responsables de l'association doivent « *informer le Secrétaire général du Gouvernement par lettre recommandée avec accusé de réception de toute **modification de son statut** dans un délai d'un mois depuis la date de la décision de modification ; le public devra également être informé de cette modification par le biais de l'un des médias écrits et du site web de l'association s'il existe* ». Dans les faits, cette mesure s'est montrée difficile à respecter.

D'une part en effet, les ressources humaines et matérielles dont dispose actuellement la direction des associations ne lui permettent pas de conduire un contrôle efficace ; le transfert de la tutelle du ministère de l'Intérieur –qui pouvait compter sur un département ou un chargé des associations au sein de chaque gouvernorat et de chaque délégation- au profit de la Présidence du Gouvernement –qui ne dispose d'aucun service dans les régions- a réduit d'autant la possibilité d'un tel contrôle.

D'autre part, le système de sanctions mis en place en cas de contravention aux dispositions du décret-loi, peu dissuasif, n'est pas de nature à inciter les associations à se conformer à leurs obligations. Celles-ci courent tout au plus le risque de se voir notifier la faute commise par un avertissement, et ce n'est que dans le cas d'une non-conformité prolongée qu'elles peuvent voir leurs activités suspendues, puis l'organisation dissoute par une décision de justice rendue dans ce sens. En pratique, cet avertissement ne vient presque jamais, et les associations évoluent, depuis l'adoption du texte en septembre 2011, dans une situation d'immunité en contradiction avec la construction d'une Tunisie censée promouvoir les principes de démocratie, de pluralité et d'Etat de droit que le décret-loi n°88-2011 lui-même proclame.

- La responsabilité des associations concerne également la **publication des informations relatives aux financements étrangers dont elles bénéficient**. A ce titre, l'article 41 prévoit que « *l'association publiera les aides, les dons et les subventions étrangères et déclare leur origine, leur valeur et leur objet dans l'un des médias écrits et dans le site web de l'association s'il existe, dans le mois de la date de la demande ou de son acceptation et en informe le Secrétaire général du Gouvernement par lettre recommandée avec accusé de réception dans les mêmes délais* ».

Au-delà de l'insécurité juridique qu'induit cette disposition, et à laquelle il a été fait mention précédemment dans l'étude, l'on peut s'interroger sur les raisons qui ont poussé à réserver cette obligation aux dons et subventions étrangers. Si ces derniers peuvent être perçus comme une menace à l'ordre public, il pourrait en aller de même, voire plus encore, de financements octroyés par des partis politiques ou des personnes physiques, que ces dernières soient au demeurant de nationalité tunisienne ou étrangère. Il est à rappeler à cet égard que si le décret-loi interdit à l'association d'apporter un soutien matériel aux partis politiques, il ne prohibe pas, par un jeu de réciprocité, aux partis politiques de financer des associations. Afin de promouvoir les principes de responsabilité et d'assurer une cohérence d'ensemble du cadre juridique, il serait utile que cette obligation de publicité soit étendue à tous les fonds reçus par l'association, qu'ils soient nationaux ou internationaux, dès lorsqu'ils dépasseraient un certain montant, pour ne pas contraindre les associations à déclarer des montants dérisoires et concentrer le contrôle sur des sommes qui peuvent faire soupçonner une volonté d'influence ou d'instrumentalisation.

Par ailleurs, le support choisi pour la publication, médias de la presse écrite ou site web de l'association, ne paraît pas très adapté. Il serait en effet plus judicieux de centraliser l'information relative au

financement des associations, à travers par exemple la mise en place d'une plateforme sur Internet qui recenserait l'ensemble des financements reçus par les organisations de la société civile tunisienne, leurs origines et leurs montants chaque fois que ceux-ci dépasseront le seuil déterminé. Les associations devront publier les informations requises sur cette plateforme à laquelle les citoyens, les acteurs publics et les partenaires techniques et financiers pourront simplement et rapidement avoir accès en cas de besoin, et qui présente l'ultime avantage de conserver les données de manière durable.

- Enfin, l'article 41, dans son huitième alinéa, dispose que **les associations dont les ressources annuelles dépassent les 100.000 dinars tunisiens doivent publier leurs états financiers accompagnés d'un rapport de contrôle des comptes** dans l'un des médias écrits et sur le site web de l'association s'il existe, dans le délai d'un mois de la date de ratification des états financiers.

Là encore, l'on se demande d'abord pourquoi cette mesure s'applique uniquement aux associations dont les budgets sont les plus importants, et ensuite si le medium de publication est pertinent. Dans la même idée de promotion de la transparence et de la redevabilité des associations, et dans un souci d'harmoniser le cadre juridique applicable aux organisations de la société civile, il est conseillé d'élargir la publication des états financiers à toutes les associations à travers une plateforme unique, qui sera idéalement hébergée par la direction des associations au sein de la Présidence du Gouvernement, structure publique officielle et vis-à-vis légal des organisations associatives pour les obligations déclaratives qui sont mises à leur charge par le décret-loi n°88-2011. L'on peut évoquer ici l'expérience de la République d'Afrique du Sud, dont la loi relative aux organisations à but non lucratif de 1997 impose à toutes les associations de soumettre un rapport annuel incluant un état financier aux autorités et d'assurer sa publication. Au regard des supports, la France a opté pour l'obligation, mise à la charge des associations dont le montant des subventions et/ou des dons reçus est supérieur à 153.000 Euros »¹⁵³, de procéder à la publication de leurs états financiers sur le site web du Journal Officiel de la République Française.¹⁵⁴

Dans tous les cas, et même en présence de la plateforme proposée, la responsabilité des associations ne peut être réalisée qu'à la condition que l'Etat dispose de véritables moyens de contrôle sur le terrain. Or, ces moyens sont presque inexistants, si bien que les organisations de la société civile ne prêtent pas une attention suffisante aux obligations qui leur sont imposées, ayant la conviction qu'elles ne seront jamais contrôlées. De ce point de vue, un équilibre est à trouver entre l'absence totale de contrôle à laquelle on assiste aujourd'hui et l'immixtion de l'Etat dans les affaires internes de l'association, comme cela était le cas auparavant en Tunisie et comme cela est encore le cas dans d'autres pays¹⁵⁵.

¹⁵³ Code du Commerce français, art. L. 612-4

¹⁵⁴ Journal Officiel de la République Française, décret n°2009-540 du 14 mai 2009

¹⁵⁵ A titre d'exemple, on peut citer le cas de la Palestine où la loi sur les associations de 2000 dans son article 6 permet au ministère de l'Intérieur de contrôler toute association ou organisation pour s'assurer que ses fonds ont été dépensés conformément à ce qui a été prévu. On peut citer également l'exemple de l'Ouganda où la loi de la gestion de l'ordre public du 2 octobre 2013 permet à l'Etat de superviser les associations engagées dans des actions de plaidoyer ou de politiques publiques.

Conclusion

Au terme d'un travail de plusieurs mois, qui a amené l'équipe en charge de la mission à étudier en profondeur l'évolution historique du cadre législatif et réglementaire relatif aux associations tunisiennes et à rencontrer les principaux acteurs, associatifs et étatiques, concernés par cet enjeu, deux constats s'imposent, presque comme des évidences : d'une part, la Révolution du 14 janvier 2011 a marqué un extraordinaire tournant à l'issue duquel la société civile tunisienne a pris une dimension nouvelle et s'est vue octroyer des droits sans précédent, en particulier grâce à l'adoption du décret-loi n°88-2011 en date du 24 septembre 2011 ; d'autre part, et aussi important soit-il, ce progrès ne peut constituer qu'un premier jalon du processus d'amélioration d'un cadre juridique encore loin d'être parfait.

Répondre aux aspirations de liberté, d'indépendance, de sérénité et d'attractivité de la société civile n'est pas chose aisée ; une telle réponse ne peut au demeurant être envisagée sans une réflexion sur les obligations qui constitueront la contrepartie nécessaire à ces avantages. La viabilité et la pérennité des associations dépendront précisément de la réalisation de l'équilibre subtil entre les droits et les devoirs ; c'est la réussite de ce compromis qui permettra en outre à la société civile d'être respectée par les acteurs étatiques et d'être crédible aux yeux de ces derniers, autant qu'aux yeux des bénéficiaires pour le compte desquels elle œuvre.

De manière plus fondamentale, et au-delà des améliorations circonscrites qui peuvent s'appliquer à des textes juridiques ou à des articles en particulier, c'est l'ensemble du cadre juridique relatif aux associations qui mérite d'être refondu et rebâti sur des bases saines et solides, afin d'être à la fois clair, exhaustif et cohérent. C'est à cette condition sans doute que la société civile réussira sa propre transition, trois ans après une révolution dont elle a été l'un des principaux acteurs.



Bibliographie

- [Textes juridiques relatifs aux associations](#)
- Décret beylical n°1888-268 du 15 septembre 1888 réglementant les associations, promulgué le 16 septembre 1888 (disponible aux Archives Nationales)
- Décret beylical du 6 août 1936 complétant et modifiant le décret beylical Décret beylical n°1888-268 du 15 septembre 1888 réglementant les associations, publié au Journal Officiel Tunisien du 11 août 1936 (disponible aux Archives Nationales)
- Décret beylical du 1^{er} mars 1937 complétant et modifiant le décret du 6 août 1936 réglementant les associations, publié au Journal Officiel Tunisien du 6 mars 1937 (disponible aux Archives Nationales)
- Décret beylical du 7 octobre 1937 complétant et modifiant le décret du 6 août 1936 réglementant les associations, publié au Journal Officiel Tunisien du 8 octobre 1937 (disponible aux Archives Nationales)
- Décret beylical du 30 octobre 1937 qui soumet au contrôle de l'Etat les associations qui bénéficient de subventions publiques, publié au Journal Officiel Tunisien du 2 novembre 1937
- Décret beylical du 28 juin 1938 complétant et modifiant le décret du 6 août 1936 réglementant les associations, publié au Journal Officiel Tunisien du 5 juillet 1938 (disponible aux Archives Nationales)
- Décret beylical du 5 juin 1941 relatif aux associations de jeunesse publié au Journal Officiel Tunisien du 14 juin 1941 (disponible aux Archives Nationales)
- Décret beylical du 7 août 1941 portant sur l'organisation des associations sportives et complété par le décret du 21 septembre 1941 (disponible aux Archives Nationales)
- Arrêté du 12 novembre 1941 relatif à l'adoption de statuts-type par les associations sportives, publié au Journal Officiel Tunisien du 25 décembre 1941 (disponible aux Archives Nationales)
- Décret beylical du 17 mai 1945 complétant et modifiant le décret du 6 août 1936 réglementant les associations, publié au Journal Officiel Tunisien du 25 mai 1945 (disponible aux Archives Nationales)
- Décret beylical du 9 août 1951 modifiant le décret du 6 août 1936 réglementant les associations, publié au Journal Officiel Tunisien le 14 août 1951 (disponible aux Archives Nationales)

- Loi organique, n°59-154 du 7 novembre 1959 relative aux associations parue au JORT n°63 du 22 décembre 1959
- Loi organique n°88-90 du 2 août 1988 modifiant et complétant la loi n°59-154 du 7 novembre 1959 relative aux associations parue au JORT n°52 du 2 août 1988
- Loi organique n°92-25 du 2 avril 1992 modifiant et complétant la loi n°59-154 du 7 novembre 1959 relative aux associations parue au JORT n°21 du 7 avril 1992
- Loi n°94-104 du 3 août 1994 modifiant et complétant la loi n° 84-64 du 6 août 1984 portant organisation et développement de l'éducation physique et des activités sportives parue au JORT n°62 du 9 août 1994
- Loi organique n°95-11 du 6 février 1995 relative aux structures sportives parue au JORT n°12 du 10 février 1995
- Loi n°95-70 du 17 Juillet 1995 relative à la conservation des eaux et du sol parue au JORT n°59 du 25 juillet 1995
- Loi n°96-112 du 30 décembre 1996 relative au système de comptabilité des entreprises parue au JORT n°105 du 31 décembre 1996
- Loi n°99-43 du 10 mai 1999 relative aux groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche parue au JORT n°39 du 14 mai 1999
- Loi n°99-66 du 15 juillet 1999 modifiant et complétant le code d'incitations aux investissements, parue au JORT n°57 du 16 juillet 1999
- Loi organique n°99-67 du 15 juillet 1999 relative aux micro-crédits accordés par les associations parue au JORT n°58 du 20 juillet 1999
- Décret n°2011-88 du 24 septembre 2011 relatif aux associations paru au JORT n°80 du 21 octobre 2011
- Décret-loi n°2011-117 du 5 novembre 2011 portant organisation de l'activité des institutions de micro finance paru dans le JORT n° 85 du 8 novembre 2011 micro crédit
- Décret n°2013-5183 du 18 novembre 2013 paru au JORT n°102 du 24 décembre 2013
- **Autres textes juridiques**
 - Constitution de la République tunisienne en date du 1er juin 1959
 - Constitution de la IIème République tunisienne en date du 28 janvier 2014



- Code pénal promulgué par le décret beylical du 9 juillet 1913 paru au JORT n°1 du 3 janvier 1956
- Code des obligations et des contrats promulgué par le décret n°222 du 15 décembre 1906 paru au JORT n°1 du 3 janvier 1956
- Code du travail promulgué par la loi n°66-27 du 30 avril 1966 paru au JORT n°22 du 24 mai 1966
- Code de procédure pénale promulgué par la loi n° 68-23 du 24 juillet 1968 paru au JORT n°31 du 26 juillet 1968 et au JORT n°32 du 2 août 1968
- Code des eaux, promulgué par la loi n°75-16 du 31 mars 1975 paru au JORT n°22 du 1er avril 1975
- Code forestier, promulgué par la loi n°88-20 du 13 avril 1988 paru au JORT n°25 du 15 avril 1988
- Code la taxe sur la valeur ajoutée promulgué par la loi n°61 du 2 juin 1988 paru au JORT n°39 du 10 juin 1988
- Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés promulgué par la loi 89-112 du 30 décembre 1989 paru au JORT n°88 du 31 décembre 1989
- Code d'incitations aux investissements promulgué par la loi n°93-120 du 27 décembre 1993 parue au JORT n°99 du 28 décembre 1993
- Code des droits et des procédures fiscaux promulgué par la loi n° 2000-82 du 9 août 2000 parue au JORT n°64 du 11 août 2000
- Code des droits et procédures fiscaux promulgué par la loi n°82 du 9 août 2000 paru au JORT n°64 du 11 août 2000
- Code des sociétés commerciales promulgué par la loi n°93 du 3 novembre 2000 paru au JORT n°89 du 7 novembre 2000
- Loi n°1960-30 du 14 décembre 1960 relative à l'organisation des régimes de sécurité sociale parue au JORT n°57 du 13 décembre 1960
- Loi n° 69-4 du 24 janvier 1969, règlementant les réunions publiques, cortégés, défilés, manifestations et attroupements
- Loi organique n°93-80 du 26 juillet 1993 relative à l'installation des organisations non gouvernementales en Tunisie parue au JORT n°56 du 30 juillet 1993



- Loi n° 2003-75 du 10 décembre 2003 relative au soutien des efforts internationaux de lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent modifiée et complétée par la loi n°2009-65 du 12 août 2009
- Loi de finances de 2006 parue au JORT n°101 du 20 décembre 2005
- Loi n° 2010-26 du 21 mai 2010, relative aux activités de volontariat
- Loi de finances 2012 parue au JORT n°1 du 3 janvier 2012
- Loi de finances 2014 parue au JORT n°105 du 31 décembre 2013
- Décret-loi n°2011-41 du 26 mai 2011 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics paru au JORT n°39 du 31 mai 2011
- Décret-loi n°2011-54 du 11 juin 2011 modifiant et complétant le décret-loi n° 2011-41 du 26 mai 2011 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics, paru au JORT n° 43 du 14 juin 2011
- Décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, l'imprimerie et l'édition
- Décret n°2012-641 du 25 juin 2012 portant création et organisation de la direction générale des associations et des partis
- Circulaire n°25 du 5 mai 2012 relative à l'accès aux documents administratifs des organismes publics
- Arrêté du 24 septembre 2003 sur le barème des honoraires des auditeurs des comptes des entreprises de Tunisie
- Note interne de la direction générale des impôts du ministère des finances en date du 12 juillet 2012
- **Textes juridiques étrangers**
 - Assemblée Générale des Nations Unies, Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, adopté en 1966 et ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969
 - Code du Commerce, art. L. 612-4 (France)
 - Code civil, art.75 (Suisse)
 - Loi de la gestion de l'ordre public du 2 octobre 2013 (Ouganda)
 - Loi sur les associations de 2000, adoptée par le Conseil Législatif Palestinien (Palestine)



- Loi n°2008-51 modifiée par la loi n°2009-22 (Royaume de Jordanie)
- Loi n°2002-1 régissant le droit d'association (Espagne)
- Loi n°503-1989 sur les associations (Finlande)
- Loi sur les associations du 1er juillet 1901 complétée par le décret du 16 août 1901 (France)
- Loi n°81-6 d'octobre 2000 relative aux entités à but non lucratif (Bulgarie)
- Décret n°2009-540 du 14 mai 2009 (France)
- Arrêt de la troisième chambre civile du 12 juin 2002 (France)
- Act n°XXII of October 16th, 2007, to regulate voluntary organizations and their administration (Malte)
- Bill n°27/96 providing for the NGO particular regulation (Madagascar)
- CM/Rec (2007)14 du comité des Ministres aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, Conseil de l'Europe
- **Articles, ouvrages, thèses et actes de conférences**
 - Baduel Pierre (dir.), Chantiers et défis de la recherche sur le Maghreb contemporain, Karthala, 2009
 - Belaïd Habib, « Le mouvement associatif en Tunisie à l'époque coloniale : quelques réflexions », in Les Cahiers du CRASC, n°5-98, Oran, 2002
 - Ben Halima Sassi « Tunisie : La responsabilité pénale du mineur en droit tunisien », in Revue internationale de droit pénal, Vol. 75, p.527-533, 2004. Consultable sur : www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2004-1-page-527.htm
 - Chemari Khemaies, « Les associations en Tunisie », 24 août 2009. Consultable sur : <http://www.euromedrights.org/fra/2009/08/24/la-liberte-d-association-en-tunisie/>
 - Commission Européenne, Communication de la commission au Parlement Européen au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions (2012-492 final) du 12 septembre 2012, Bruxelles. Consultable sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:FR:PDF>
 - Douglas Rutzen, Michael Durham, David Moore, «NPO Legislation in Central and East Europe », in The International Journal of Non -Profit-Law, vol. 11, 2009. Consultable sur : http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss2/art_1.html

- Elloumi Rjeb « Cadres juridique, comptable, fiscal et social régissant les associations en Tunisie », janvier 2013
- HM Revenue and Customs, Gift Aid for Companies. Consultable sur : <http://www.hmrc.gov.uk/charities/guidance-notes/chapter3/sectionc.htm>
- International Center for Not-for-Profit Law, « NGO Law Monitor Lebanon », in ICNL Global Trends in NGO law, 2013. Consultable sur : <http://www.icnl.org/research/monitor/lebanon.html>
- International Center for Not-for-Profit Law, « Checklist for CSO Laws », in ICNL Global Trends in NGO law, 2006. Consultable sur : <http://www.icnl.org/research/library/ol/online/search/en>
- « Comparative study of laws and regulations governing charity organizations in the newly independent states », in International charity Law-Comparative seminar, China, 12-14 octobre 2004
- International Center for Not-for-Profit Law, « NGO laws in sub-saharian countries », in ICNL Global Trends in NGO law, vol. 3
- Elbayer Kareem, « NGO laws in selected arab states », in ICNL Global Trends in NGO law, vol. 7, n°4, 2005
- La Presse Journal, « mise en garde du gouvernement, édition du 12 juillet 2013. Consultable sur : <http://www.lapresse.tn/12072013/69854/mise-en-garde-du-gouvernement.html>
- Leon Irish, Kyshe Robert, Simon Karla, « Guidelines for laws affecting civic organizations », Open Society Institute, New York, 2004
- Rutzen Douglas, Durham Michael, Moore David, « NPO legislation in central and east Europe », in ICNL Global Trends in NGO law, 2004
- Sénat français, note de synthèse du 13 février 2014. Consultable sur : www.senat.fr/lc/lc120/lc1200.html
- « Enabling reform: lessons learned from progressive NGO legal initiatives », in ICNL Global Trends in NGO law
- UNDP, ICNL, « Le rôle de la réforme juridique en soutien à la société civile : document d'orientation », août 2009
- Deloitte, « Analyse comparative des structures associatives à travers le monde », Forum national des associations et fondations, 8ème édition, Paris, 24 octobre 2013



- Moore David, « The fiscal framework for Corporate Philanthropy in CEE and NIS », Social Economy and Law Journal, European Foundation Center, 2003
- Vercamer Jean-Pierre, « Modèle associatif à travers le monde », Décembre 2013. Consultable sur : <http://dviews.deloitte-france.fr/management/modeles-associatifs-a-travers-le-monde-quent-ils-a-nous-apprendre>
- **Sites Internet**
 - Agence Nationale pour l'Emploi et le Travail Indépendant. Consultable sur : <http://www.emploi.nat.tn/fo/ar/global.php>
 - Bureau Associations Conseil : www.bac-associations.tn/
 - Centre d'Information, de Formation, d'Etudes et de Documentation sur les Associations. Consultable sur : www.ifeda.tn
 - Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation. Consultable sur : <http://www.cfad.tn/ar/index.php>
 - Ordre des experts comptables de Tunisie. Consultable sur : <http://www.oect.org.tn/>
 - Plateforme Jamaity. Consultable sur : <http://jamaity.org/site>
 - Registre des formalités fiscales et douanières. Consultable sur : <http://www.portail.finances.gov.tn/formalites/>
 - Tunisia NGOs Network. Consultable sur : <http://ngotunisia.org/category/liste-des-associations/>



Annexe : Recommandations en vue de l'amélioration de l'environnement juridique des associations tunisiennes

Les présentes recommandations sont le fruit de l'évaluation du cadre juridique qui s'applique actuellement aux associations tunisiennes. Elles sont surtout le résultat d'une réflexion commune menée tout au long de l'étude avec les différentes parties concernées opérant sur le terrain, qu'il s'agisse des organisations de la société civile, des acteurs étatiques ou des partenaires techniques et financiers. De ce point de vue, les recommandations formulées ci-après traduisent, pour la plupart d'entre elles, les aspirations des praticiens et font consensus auprès des diverses parties prenantes.

Pour davantage de cohérence et de clarté, les recommandations ont été organisées de la même manière que l'a été l'évaluation du cadre juridique des associations et répondent aux questions et défis qui ont été soulevés dans la section précédente.

5.1. Recommandations en vue d'optimiser la liberté associative

▪ Au regard des modalités de création de l'association

La liberté totale laissée aux associations dans la rédaction des statuts s'est heurtée au manque de capacités d'un grand nombre d'organisations pour s'acquitter convenablement de cette tâche. Les modalités et le délai d'examen du dossier de déclaration, censés garantir la liberté associative, ont également amené leur lot de difficultés. Il est donc recommandé de prendre les actions suivantes, qui peuvent améliorer le processus et qui peuvent être alternatives ou complémentaires :

- Mettre en place un **conseil juridique au sein d'IFEDA** (dont la mission comprend la formation et l'accompagnement des associations) **ou au sein de la direction des associations auprès de la Présidence du Gouvernement** afin d'accompagner les fondateurs potentiels dans la rédaction des statuts et les sensibiliser en amont à leurs droits et responsabilités juridiques : un personnel formé et qualifié, disposant d'un espace dédié et de toutes les modalités techniques (email, téléphone, Internet, etc.), constituera une valeur ajoutée pour un accompagnement de qualité ; il serait également pertinent de voir comment un tel accompagnement pourrait être offert dans l'ensemble des régions composant le territoire national ; (acteur concerné : IFEDA/Présidence du Gouvernement) – (court terme).
- Mettre en place un **module de e-learning pour accompagner les associations dans la rédaction de leurs statuts**, qui peut être soit sous la tutelle d'IFEDA ou de la direction des associations, soit intégré dans l'une des plateformes déjà existantes¹⁵⁶. Il est possible ici de prévoir un site interactif dans lequel les associations élaboreront leurs statuts selon une méthode de pas-à-pas qui tiendrait compte de la volonté des fondateurs et des spécificités des associations (nombre initial de membres, envergure prévue de l'association, association ouverte ou fermée, etc.) ; l'application développée poserait les questions pertinentes et, selon les réponses fournies, des clauses adaptées seraient proposées aux fondateurs ; (acteur concerné : IFEDA/Présidence du

¹⁵⁶ La plateforme Jamaity officiellement lancée le 28 janvier 2014 semble être la plateforme la plus appropriée dès lors qu'elle est opérationnelle et que plus de 1500 associations s'y sont déjà inscrites en moins d'un mois. Consultable sur : <http://osctn.org/>

Gouvernement) – (moyen terme).

- **Substituer à l'huissier de justice, actuellement chargé de contrôler la présence des documents requis dans le dossier de constitution, le recours à un avocat ou à un notaire**, qui pourrait procéder à un contrôle de conformité du contenu de ces mêmes documents (et en premier lieu les statuts) aux dispositions du décret-loi n°88-2011 ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (court terme).
- Mener la réflexion sur la possibilité des associations de se **constituer en ligne** afin de rendre le processus plus simple (à la fois pour les fondateurs et pour les autorités compétentes) et plus équitable entre les associations de la capitale et les associations siégeant dans les régions ; en dehors de cette solution, il est important de penser à un dispositif qui permettrait aux associations de se créer au niveau local ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).
- **Porter le délai de 30 jours nécessaire à l'examen des pièces par la direction des associations à 60 jours**, délai raisonnable pour évaluer plus en profondeur les dossiers de déclaration des associations ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (court terme).
- Modifier l'article 12, qui donne à l'association ses **pleins droits** au stade de sa constitution légale, et réserver ces droits à l'acquisition par l'organisation de sa personnalité juridique, que constate sa publication au Journal Officiel (JORT) ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (court terme).
- Mettre en **liaison les services de la direction des associations au sein de la Présidence du Gouvernement et les services du Journal Officiel** et réserver au premier la prérogative de demander la publication des associations dont les dispositions sont conformes au décret-loi, dans les mêmes délais que ceux qui ont été assignés à l'association pour procéder à cette publication. En cas de dépassement du dit délai, les fondateurs pourront saisir directement le Journal Officiel qui sera alors dans l'obligation d'insérer la déclaration de constitution de l'association dans l'édition suivante ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).
- **Ajouter aux mentions qui doivent obligatoirement être incluses dans l'annonce de publication au journal officiel, et qui se limitent aujourd'hui au nom de l'association, son objet, son but et son siège, le nom des responsables et à tout le moins celui du président de l'association ainsi que son contact téléphonique et/ou email** ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).
- Instituer l'obligation que **l'un au moins des membres fondateurs (et ensuite l'un au moins des membres de l'association) soit trésorier** et dispose des compétences requises pour s'acquitter des obligations comptables, financières, fiscales et sociales de l'organisation. Cette capacité sera démontrée par la détention d'un diplôme en comptabilité ou d'une formation en la matière, pouvant par exemple être conduite par le centre IFEDA, qui délivrerait un certificat d'aptitude dans ce sens ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).

▪ **Au regard des conditions d'âge**

Les âges minima requis pour l'exercice de l'activité associative, fixés respectivement à 13 ans pour être membre d'une association et à 16 ans pour sa fondation et/ou sa direction, posent des difficultés sérieuses, à la fois en termes de compétences, de crédibilité et de responsabilité civile ou pénale. Il est de ce point de vue plus raisonnable de **porter cet âge à 18 ans** pour les membres fondateurs et dirigeants ; pour les membres ordinaires, le seuil de 13 ans peut être conservé afin d'encourager les plus jeunes à s'investir dans la société civile, en particulier dans les collèges et les lycées ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (court terme).

5.2. Recommandations en vue de garantir l'indépendance des associations

L'indépendance des associations, à la fois vis-à-vis de l'Etat et des partis politiques, est un autre élément fondamental en vue de consolider la société civile dans cette période de transition.

▪ **Renforcer l'indépendance vis-à-vis de l'Etat**

- Mener une **réflexion sur l'opportunité de la mise en place d'une autorité publique indépendante** chargée de la création, du contrôle et du suivi des associations. Les modalités de nomination des membres de cette structure devront être pensées en amont et les personnes désignées devront disposer d'une bonne connaissance de la société civile et remplir les conditions d'indépendance et d'intégrité indispensables à la poursuite de leur mission. Cette autorité doit par ailleurs également bénéficier des prérogatives et des moyens humains et matériels nécessaires pour intervenir à la fois au niveau local, régional et national ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement, Société civile) – (long terme).
- A défaut d'une autorité publique indépendante, le **tribunal administratif** peut constituer un vis-à-vis indépendant, crédible et sérieux pour la constitution des organisations de la société civile. Un guichet pour la création des associations pourra être mis en place et un conseil juridique pourra être assuré à travers des permanences dans l'enceinte du tribunal. Le tribunal sera chargé de vérifier que les statuts de l'association sont conformes aux dispositions du décret-loi et de s'assurer, en toute indépendance, que l'association n'appelle pas à la haine, à la violence et à la discrimination et qu'elle inscrit sa mission dans les principes de la démocratie, du pluralisme et de l'Etat de droit ; (acteur concerné : Tribunal Administratif/Présidence du Gouvernement) – (long terme).
- La **direction des associations au sein de la Présidence du Gouvernement**, qui a le mérite de déjà exister et qui a développé une certaine expertise dans la relation avec les organisations de la société civile, peut également être considérée comme une option souhaitable. Dans ce cas, des moyens humains et matériels devront être mis à sa disposition et la question des modalités de nomination de ses membres devra être pensée ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement, avec le soutien d'un PTF) – (court terme).
- Compte tenu du danger qu'il représente pour l'indépendance des associations, mais aussi de son inefficacité sur le terrain, **procéder à l'abrogation du décret beylical du 8 mai 1922** (et des textes qui le modifient) conditionnant la collecte publique de fonds à une autorisation du

Président du Gouvernement ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (court terme).

▪ **Garantir la séparation entre associations et partis politiques :**

- Conduire une **évaluation des structures publiques de contrôle** sur le terrain afin de juger si celles-ci disposent des ressources humaines et matérielles et des outils d'investigation suffisants pour assurer la séparation entre partis politiques et associations ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement, avec le soutien d'un PTF) – (moyen terme).
- Déduire de cette évaluation **s'il est réellement possible d'assurer une telle séparation**. Si la réponse est positive, appuyer les différentes structures de contrôle dans ce sens ; dans le cas contraire, une abrogation des articles 4 et 9 du décret-loi n°88-2011 relatifs à la séparation entre sphère politique et sphère associative est préférable au maintien de dispositions légitimes mais inapplicables ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement, avec le soutien d'un PTF pour l'appui aux structures de contrôle) – (moyen terme).

5.3. Recommandations en vue d'assurer la sérénité des associations

La sérénité de la société civile dépend, comme il a été décrit dans le diagnostic mené, à la fois des garanties offertes par l'Etat et de la sécurité juridique qui leur permettent de conduire leurs activités en toute quiétude. De ce point de vue, c'est le manque de précision des textes et de mécanismes de garantie clairs qui menacent la sérénité des associations.

▪ **Concrétiser les garanties de l'Etat**

- Compléter les proclamations de principe contenues dans le décret-loi n°88-2011 par des **procédures claires et concrètes de soutien** ; la garantie de la liberté associative, le renforcement du rôle de la société civile, le droit des associations à accéder à l'information, à évaluer le rôle des institutions de l'Etat et à formuler des suggestions, dispositions prévues aux articles 1, 5, 6 et 7 du décret-loi, doivent être précisées par des textes complémentaires déterminant les modalités concrètes de ces garanties ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement, avec le soutien d'un PTF pour l'analyse législatif si nécessaire) – (moyen terme).
- Assurer la **présence de l'Etat en tant que vis-à-vis des associations au niveau local, régional et national** afin que les garanties précitées soient offertes à toutes les associations et non pas seulement à celles dont le siège se trouve dans la capitale. Cette volonté peut se matérialiser à travers le recrutement et l'affectation d'agents sous la tutelle de la direction des associations dans chaque gouvernorat ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).

▪ **Renforcer la sécurité juridique des associations**

- Publier une liste officielle des Etats ou organisations de la part desquels les associations tunisiennes **ne doivent pas recevoir de soutien** ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (court terme).
- Accélérer la **publication des normes comptables spécifiques aux associations** ; (acteur

concerné : Présidence du Gouvernement) – (court terme).

- Introduire la **procédure de rescrit** qui permet à une association de demander à un service de l'Etat (direction des associations auprès de la Présidence du Gouvernement, direction générale des études et de la législation fiscales, service juridique de la CNSS) de répondre à une question de droit non suffisamment claire ou soulevant un doute sérieux dans le cadre d'une application à une situation précise ; la réponse de l'administration, qui doit être formulée dans un délai raisonnable, lie cette dernière en lui étant opposable et permet à l'association de ne pas évoluer dans un environnement obscur et incertain ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).
- Mener la réflexion sur une **refonte en profondeur du cadre juridique relatif aux associations**, en s'attachant à substituer à des dispositions éparses et sans lien logique les unes avec les autres, un ensemble cohérent de règles répondant à un esprit et des objectifs globaux ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement, avec le soutien d'un ou plusieurs PTF) – (court terme).
- Cette refonte pourrait utilement aboutir à **l'élaboration d'un code des associations**, qui permettrait de bénéficier d'une vue d'ensemble et d'un corpus exhaustif des normes régissant l'activité associative ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement, avec le soutien d'un ou plusieurs PTF) – (court terme).
- **Assurer la connaissance du droit positif applicable aux associations**
 - Editer un **guide officiel qui sensibiliserait les associations à leurs obligations** vis-à-vis du décret-loi n°88-2011, du cadre comptable, fiscal et social, et plus généralement aux règles de responsabilité civile et pénale qui leur sont applicables ; il contiendrait utilement **l'ensemble des dispositions et normes juridiques applicables aux associations**, accompagnées des explications pertinentes pour une meilleure compréhension du cadre par un public large. Dans l'hypothèse où un code des associations serait adopté, ce guide servira à en vulgariser les dispositions ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement/IFEDA, avec le soutien d'un ou plusieurs PTF) – (court terme).
 - Editer un **rapport annuel de la jurisprudence relative aux associations** –idéalement consultable en ligne-, accompagné des décisions de justice les plus importantes ; ce rapport pourrait être élaboré de manière conjointe par la direction des associations auprès de la présidence du Gouvernement et par les autorités judiciaires ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement, avec le soutien d'un ou plusieurs PTF) – (court terme).
 - **Former les associations et les acteurs publics au niveau local, régional et national à l'ensemble du cadre juridique** régissant les associations, y compris les questions relatives aux aspects fiscaux et sociaux et à la responsabilité civile et pénale des organisations et de leurs membres. Cette formation peut être conduite par le Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation (CFAD) pour les acteurs publics et par IFEDA et les différents partenaires techniques et financiers pour les organisations de la société civile, avec le soutien d'un ou plusieurs PTF) – (court terme).

5.4. Recommandations en vue de promouvoir l'attractivité des associations

La société civile tunisienne a besoin d'un cadre incitatif pour se maintenir et évoluer. Ce cadre est quasiment inexistant pour le moment et il y aurait donc avantage à le mettre en place et à le développer. Dans cette perspective, les mesures suivantes sont suggérées :

- **Adapter le cadre comptable relatif aux associations**, en prévoyant au moins un régime simplifié pour les plus petites d'entre elles. Dans ce sens, il est également possible de faire évoluer le cadre comptable en fonction de l'ancienneté et de l'expérience de l'association en adoptant un système de progressivité des obligations, y compris pour celles relatives au contrôle et à l'audit des comptes ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (court terme).
- Prévoir un barème spécifique aux associations et plus avantageux pour elles dans le cadre de la rémunération de leurs **commissaires aux comptes** ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).
- Faire une **mention claire dans le décret-loi n°88-2011 à la possibilité de rémunérer les dirigeants d'associations** ; en vue de professionnaliser la société civile, ces derniers ainsi que les cadres de l'association, doivent pouvoir être indemnisés à hauteur de ce que leur offre le secteur privé ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).
- Instaurer un **cadre fiscal et social incitatif pour les associations**, en les exonérant par exemple totalement du paiement de la TVA et des différentes taxes qui pèsent sur elles, et en les exonérant également du paiement des cotisations sociales pour les premières années de leurs activités ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).
- Actualiser le **cadre des associations d'intérêt général ou d'utilité publique**, notamment au regard des modalités d'attribution de cette qualité et des avantages qui en découlent ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).
- Encourager le mécénat en **révisant le plafond de déductibilité des dons aux associations**, fixé pour l'heure à 0,2% du revenu ou du chiffre d'affaires brut. L'abandon du plafond serait un grand pas en avant dans ce sens ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).
- Mettre en place une **caisse spéciale relative à l'appui à la société civile**, en fixant des ressources, notamment fiscales, d'affectation spéciale ; il peut être à ce titre intéressant de décider, dans une loi organique, qu'un pourcentage fixe du budget de l'Etat sera mis à la disposition des associations ; des appels à propositions seraient régulièrement lancés à l'endroit des organisations de la société civile pour mener des initiatives de différentes envergures ; une réflexion devra être conduite sur une éventuelle structure unique qui serait chargée de la mise en œuvre de ce soutien, ainsi que de ses attributions et prérogatives, sur le plan local, régional et national ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement et Ministère de Finances) – (moyen terme).
- Mener une **réflexion sur la consécration d'associations à but lucratif** et la mise en œuvre d'un cadre spécifique qui leur serait propre, tout en évitant de créer une concurrence déloyale vis-à-vis du secteur privé ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).

5.5. Recommandations en vue d'œuvrer à la responsabilité des associations

La liberté et les droits offerts aux associations par le décret-loi n°88-2011 ont presque fait oublier à ces dernières qu'elles devaient également honorer leurs obligations. Il est important de reconsidérer la question des devoirs mis à la charge des associations et de les rendre à la fois plus effectifs et mieux respectés, en améliorant notamment la qualité du contrôle opéré sur ces dernières. Les recommandations suivantes peuvent contribuer à l'atteinte de cet objectif :

- Revoir la rédaction de l'article 15 du décret-loi relatif aux associations, qui prévoit que « *les fondateurs, les gestionnaires, les employés et les membres de l'association ne sont pas tenus personnellement responsables des obligations légales de cette dernière* », et que « *les créanciers de l'association n'ont pas le droit d'exiger des personnes citées plus haut le paiement des dettes sur leurs propres deniers* » ; il y a lieu de reformuler cet article et de prévoir explicitement que les dirigeants et les membres de l'association seront **personnellement tenus responsables de toutes les dettes et obligations qui seraient dues à une attitude ou un comportement fautif** de leur part : négligence, mauvaise gestion, etc. ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).
- Améliorer les conditions de contrôle des associations en disposant d'une **base de données informatisée, exhaustive et à jour des organisations soumises au décret-loi n°88-2011** ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement avec le soutien d'un ou plusieurs PTF) – (court terme).
- Améliorer le **contrôle des associations sur le terrain**, en fournissant aux acteurs étatiques les moyens humains et matériels pour constater le non-respect par les associations de leurs obligations, tant au niveau local, régional que national ; dans les régions en particulier, il serait judicieux de remplacer les anciennes directions des associations auprès des gouvernorats -en sommeil depuis l'abrogation de la tutelle du ministère de l'Intérieur-, par des agents de contrôle sous la tutelle de la direction des associations dépendant de la Présidence du Gouvernement. Cette présence permettra en outre aux associations de disposer d'un vis-à-vis de terrain qui pourra les sensibiliser et contribuer à prévenir en amont les erreurs ou les fautes qu'elles pourraient commettre ; ce faisant, le contrôle ne serait pas vécu comme un outil répressif mais davantage comme un dialogue permanent dans lequel les contrôleurs étatiques seraient des partenaires précieux et des soutiens de la société civile afin que celle-ci gagne en professionnalisme ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).
- Prévoir l'obligation pour les associations de **déclarer leur existence de manière régulière**, afin de pouvoir distinguer les associations actives des associations en sommeil ; instituer un régime spécifique pour les associations inactives en termes d'obligations comptables et fiscales, (notamment au regard du minimum de perception de 15 dinars qu'elles seraient exemptées de payer pendant la durée de leur mise en sommeil) ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (court terme).
- Mener une réflexion sur les **sanctions applicables aux associations**, afin de les rendre plus dissuasives et surtout susceptibles d'être réellement mises en œuvre ; il y a lieu de penser ici à prévoir la dissolution directe de l'association en cas de récidive ou de multi-récidive, ou pour des infractions graves aux dispositions du décret-loi n°88-2011, dont la liste devra être fixée limitativement ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).

- **Elargir l'obligation de déclaration des fonds reçus**, actuellement réservée aux financements étrangers, à l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux, à partir d'un certain montant ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).
- **Elargir l'obligation de publication des états financiers**, qui concerne pour l'heure les associations dont les ressources dépassent 100.000 dinars par an, à l'ensemble des associations ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement) – (moyen terme).
- En lieu et place des supports de publication des informations requises par le décret-loi, qui se limitent aux médias écrits et aux sites web des associations, **élaborer une plateforme Internet unique et centralisée** où ces dernières devront publier les différents documents et déclarations exigés : subventions reçues, états financiers, modifications des statuts, etc. Cette plateforme pourra être accessible à la fois aux citoyens, aux organisations de la société civile, aux acteurs étatiques et aux partenaires techniques et financiers, et permettra à la fois d'assurer l'efficacité du contrôle et de promouvoir la transparence des associations. Elle pourra en outre être hébergée par la direction des associations auprès de la Présidence du Gouvernement ou par l'autorité publique indépendante envisagée plus haut ; (acteur concerné : Présidence du Gouvernement, avec le soutien d'un ou plusieurs PTF) – (court terme).



