

## De Genève à Moscou : aux antipodes de la liberté associative

**Kouassi Aimé Malanhoua** • Docteur en droit public et recteur  
de l'université Henry Dunant (Côte d'Ivoire)

---

La liberté associative est bien loin d'être conçue, pratiquée et défendue de la même manière par les États du monde entier. Kouassi Aimé Malanhoua s'attache ici à en présenter un spectre le plus large possible qui, de Genève à Moscou, révèle toutes les nuances d'une liberté en danger.

---

**P**laque tournante des organisations non gouvernementales (ONG), la Suisse constitue le berceau de l'humanitaire depuis la création du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en 1863. Le développement de la Genève internationale en tire toute sa substance. Siège du CICR, elle regroupe une multitude d'associations, reflet de la liberté associative qui trouve sans doute ici sa traduction la plus simple puisqu'elle ne requiert aucune déclaration. La liberté associative est là dans son écrin naturel, celui d'un droit dont jouissent les individus en application de l'article 60 du Code civil suisse qui dispose que : « Les associations politiques, religieuses, scientifiques, artistiques, de bienfaisance, de récréation ou autres qui n'ont pas un but économique acquièrent la personnalité dès qu'elles expriment dans leurs statuts la volonté d'être organisées corporativement. »

Autrement dit, là où, en France, une association non enregistrée est considérée comme de fait et dénuée de toute personnalité morale, cette législation donne à la liberté d'association sa pleine mesure. À Genève, comme dans l'ensemble des autres cantons, l'association devient personne morale sous seing privé dès lors que les statuts le mentionnent. Cette facilité de reconnaissance de la personnalité juridique à l'entité associative marque le repère territorial d'une zone où la liberté associative prend son envol quand, à son autre extrémité – en Russie par exemple –, cette même liberté est l'objet de menaces de plus en plus fortes, quand elles ne sont pas avérées.

L'application à géométrie variable de cette liberté, en fonction des États, révèle une série de régimes contraignants allant de la déclaration préalable à l'agrément en passant par l'autorisation préalable. C'est dans cette variété de régimes que se développent les menaces dont la liberté associative est l'objet, que ce soit dans le contexte de la solidarité internationale ou de la vie quotidienne. En outre, l'écart se creuse de manière inquiétante entre le cadre juridique de reconnaissance à l'échelle internationale de cette autonomie dont dispose chaque individu ou personne morale de s'associer – ou de ne pas le faire – et sa mise en pratique. Ce hiatus ne cesse d'être inquiétant pour une liberté qui, à n'en pas douter, fait partie intégrante du socle de la démocratie.

Cet article se propose de passer en revue les cadres juridiques comme les pratiques qui la menacent de façon générale, mais plus particulièrement dans le domaine humanitaire. Cette analyse, qui requiert d'être menée au prisme de l'évolution historique, du droit et de la sociologie, permettra d'abord de mettre en lumière la reconnaissance mitigée de la liberté associative, de constater ensuite son ineffectivité grandissante dans bon nombre de pays pour, enfin, en appeler à l'indiscutable capacité de résilience du monde associatif afin de relever les défis que lui lancent de plus en plus d'États.

### **Une reconnaissance mitigée de la liberté associative**

Si, au niveau international, le cadre juridique de la liberté associative est bien établi, sa reconnaissance connaît des nuances en fonction des États. Trois variantes se dégagent entre ceux qui ne reconnaissent pas la liberté associative, ceux qui ne la réservent qu'à certaines sortes d'association et, enfin, ceux qui visent un musellement de certaines entités.

#### **De la non-reconnaissance de la liberté d'association de façon générale**

Les États ont l'obligation de respecter, de protéger et de garantir la liberté associative, l'interdiction stricte de se constituer en association ne devant s'appliquer que dans des circonstances exceptionnelles. Ce principe a mis du temps à être adopté. Ainsi, en France, la loi Le Chapelier de 1791 avait-elle prohibé l'association entre les membres d'un corps professionnel. Elle ne sera pleinement remise en cause qu'en 1864, en 1884 et, évidemment, en 1901.

Aujourd'hui, en Lybie par exemple, la liberté associative n'est pas consacrée de manière générale, mais réservée à la défense de certains domaines seulement. Ainsi, la « Grande Charte Verte des droits de l'Homme », adoptée en juin 1988 sous l'ère Kadhafi, prévoyait-elle que les citoyens étaient « libres de constituer associations, syndicats et organisations pour la défense de leurs intérêts professionnels ». Dans le royaume de Bahreïn et en Iran, si la liberté associative est proclamée dans la constitution, le nombre de textes qui la restreignent est tel qu'ils la rendent quasi inexistante. C'est le cas également en Égypte et en Syrie où cette liberté ne doit pas être contraire au régime de la société, ni porter atteinte à la fierté de la Nation ou servir à constituer des organisations populaires groupant les forces actives du pays. D'autres imposent des conditions, comme la République démocratique du Congo (RDC) qui requiert un minimum de sept membres pour la création d'une association.

En Algérie, l'État a pu refuser la déclaration d'une association du fait de la « conduite contraire aux intérêts de la lutte de libération nationale » d'un de ses fondateurs. De même, l'Arabie Saoudite peut refuser de reconnaître une association si elle estime que l'entité ne présente pas un « objet social sérieux ». Ainsi, de nombreux États trouvent des moyens de contourner la liberté associative. Reste que la tendance à la non-reconnaissance de la liberté associative dans les constitutions s'est largement améliorée, même si des pays, la Moldavie par exemple, résistent encore. Ce pays, comme d'autres, préfère tout simplement sélectionner les types d'organisations qu'il souhaite reconnaître.

#### **De la non-reconnaissance de certaines formes d'associations**

En effet, en Moldavie, seuls les syndicats et les partis politiques sont reconnus dans la constitution au détriment des « associations publiques » encadrées par la « loi n° 837 sur les associations publiques » du 17 mai 1996. Or, selon la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), une institution de droit public fondée par le législateur ne constitue pas une association. C'est là un principe important puisque ne reconnaître que des associations de type public permet d'interdire les voies de recours contre les éventuelles atteintes de l'État. Au Tchad, ce sont les associations scolaires qui sont interdites de création. Certains États, quand ils ne réservent pas la reconnaissance à certains types d'associations, s'attachent à ériger des contraintes juridiques.

#### **L'encadrement juridique accru de certaines catégories d'associations**

Les deux facettes de la liberté associative sont la capacité à pouvoir créer une association et la faculté d'adhérer librement à une association. Or, dans la pratique, se développent des législations

qui imposent d'adhérer à une association, une obligation dont le seul effet est d'atténuer le droit garanti par l'article 11 de la CEDH.

C'est dans un cadre similaire que certains des États issus de la décomposition de l'URSS ont adopté des législations spécifiquement destinées aux associations étrangères. À commencer par la Russie qui exclut toute reconnaissance à des associations et fondations étrangères, qualifiées d'« agents étrangers », au prétexte qu'elles seraient à l'origine des révolutions dites de « couleur » qui s'étaient produites en Ukraine et en Géorgie. D'autres États tels l'Albanie, la Biélorussie, le Kazakhstan ou l'Ouzbékistan réservent à ces entités des conditions sévères de reconnaissance. Même si, en France, cette pratique n'existe plus, elle a inspiré de nombreux États africains friands de l'autorisation préalable exigée de la part des associations étrangères.

Si cette manière de légiférer semble stratégique pour un nombre appréciable d'États – dans le seul but de mieux contrôler les personnes morales concernées –, la nature de certaines associations est un facteur de resserrement des conditions de leur reconnaissance juridique. C'est le cas des organisations religieuses ou de défense des droits de l'Homme, des syndicats, et surtout de nombreuses ONG étrangères.

Selon l'indice de la Confédération syndicale internationale des droits dans le monde<sup>1</sup>, la liberté syndicale est restreinte en Chine, aux Philippines et au Cambodge. En Afrique, une volonté politique de réaffirmation de la souveraineté de l'État se développe à travers le durcissement du cadre juridique des ONG. Ainsi, au Cameroun et au Sénégal, l'organisation doit avoir fait ses preuves respectivement durant trois ans et deux années probatoires pour bénéficier de certains avantages. Au Burkina Faso, au Tchad, en RDC, en République centrafricaine, la catégorie ONG est reconnue et bénéficie d'un cadre juridique précis, toujours sous la condition expresse d'un conventionnement avec la puissance publique. En Amérique latine, notamment au Pérou et au Venezuela, les ONG doivent déclarer les financements reçus de l'étranger.

On l'aura compris, la liberté d'association, pour exister, devra avoir été reconnue par les États comme un droit fondamental. Cependant, même dans un tel contexte de reconnaissance, l'effectivité de la liberté associative demeure incertaine.

### **Une mise en œuvre controversée de la liberté d'association**

La reconnaissance de la liberté associative n'a de sens réel que si elle est effective dans sa mise en œuvre. Divers instruments, apparemment purement techniques, amplifient en réalité les restrictions tant au niveau des régimes juridiques que des pratiques.

### **Une profusion de régimes juridiques restrictifs**

Malgré la consécration théorique de la liberté associative par la quasi-totalité des États du monde, les restrictions juridiques pullulent, qu'elles prennent la forme d'une déclaration préliminaire, de l'autorisation préalable ou d'autres systèmes d'agrément.

---

<sup>1</sup> La Confédération syndicale internationale regroupe les fédérations syndicales nationales de très nombreux pays. Sa mission est de promouvoir et défendre les droits et intérêts des salariés au travers de la coopération internationale entre les syndicats, de campagnes mondiales et d'actions militantes au sein des principales institutions internationales, <https://www.ituc-csi.org/about-us.html?lang=fr>

La déclaration préalable, régime retenu par la loi de 1901 sur les associations en France, consiste en un simple enregistrement de l'association. Toutefois, ce procédé est parfois biaisé et peut s'apparenter dans certains pays à un régime d'autorisation conditionnelle déguisée.

Quant à l'autorisation préalable, la situation au Tchad est unique et emblématique. L'ordonnance n° 23/PR/2018 précise, en son article 5, que « toute association doit, avant d'entreprendre ses activités, être autorisée ». L'absence d'une telle formalité est passible d'un délit et « d'un emprisonnement allant d'un à cinq ans et d'une amende de 500 000 à 3 000 000 Frs CFA [environ 760 € à 4 500 €] ». Cette application de l'autorisation préalable aux associations locales est certainement la plus sévère au monde. Les ONG, pour être agréées, doivent non seulement déclarer leurs personnels expatriés, mais encore transmettre leurs contrats de travail et les preuves de leur qualification au ministère du Plan.

En République centrafricaine, les relations entre les ONG et l'État sont particulièrement tendues. Les salariés d'ONG sont régulièrement avertis que toute dénonciation d'atteintes aux droits de l'Homme sur les réseaux sociaux peut leur valoir l'expulsion. En juin 2022, un travailleur humanitaire de Médecins Sans Frontières a même été abattu par les Forces armées centrafricaines. Au quotidien, les autorités appliquent avec rigueur la double autorisation préalable requise pour toute ONG étrangère établie en Centrafrique, qu'il s'agisse des conditions fixées par l'article 11 de la loi du 27 mai 1961 sur les associations étrangères, ou de la loi du 16 janvier 2019 régissant les ONG. Celle-ci prévoit en son article 17 la signature obligatoire pour toute ONG étrangère d'une convention d'établissement avec le ministère en charge de l'Administration du territoire.

### **Une diversité de pratiques et de décisions liberticides**

Si le principe de la liberté associative est *stricto sensu* apprécié quant à la liberté de création et à celle d'adhérer, sa déclinaison sur d'autres axes peut conduire à une atteinte à celle-ci.

Les associations jouissent de la liberté de définir leurs objectifs et leurs activités. Ainsi, une association ne devrait pas être contrainte d'opter pour une forme juridique qu'elle ne souhaite pas. L'analogie est permise avec la liberté syndicale. Ainsi, par un arrêt du 30 juillet 2009 (affaire Danilenkov et autres contre la Russie), la Cour européenne des droits de l'Homme avait condamné la Russie pour non-respect de l'égalité de traitement et de non-discrimination à propos des conditions d'appartenance à la branche de Kaliningrad du syndicat des dockers de Russie.

Certaines contraintes financières imposées par des gouvernements peuvent être rangées dans la même catégorie d'entrave à la liberté associative. Ainsi, au Tchad, l'État prélève obligatoirement 1 % du budget des ONG internationales. Cette imposition déguisée se retrouve – curieusement – en Suisse, avec l'application d'un taux d'intérêt négatif de 0,75 % sur les comptes bancaires des ONG et associations dès lors que leur épargne excède 100 000 francs suisses [environ 100 000 €]. Or, la liberté associative a pour corollaire celle de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources en toute indépendance.

D'autres États vont plus loin dans les restrictions. Ainsi, la Russie – toujours – a-t-elle refusé de reconnaître la personnalité morale à la branche moscovite de l'Armée du salut. La thématique de la dissolution d'une association par voie administrative s'avère aussi un enjeu crucial. Ainsi, la Cour

européenne des droits de l'Homme, dans un arrêt du 11 octobre 2011, a rappelé que la proportionnalité des restrictions constituait une appréciation essentielle<sup>2</sup>.

Au moins, l'association Rhino (à qui le gouvernement helvétique reprochait d'avoir squatté des immeubles pour y loger illégalement des personnes vulnérables) disposait de voies de recours pour contester la décision des autorités. En Afrique, en revanche, ce droit à un recours effectif s'effrite, avec la vague de retraits de certains États (Rwanda, Bénin, Côte d'Ivoire) de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples. Même la Tanzanie, qui abrite pourtant le siège de l'institution, a quitté cette dernière.

### Une liberté associative résiliente

Face à ces dangers, les associations doivent s'adapter. Pour ce faire, des initiatives endogènes et exogènes se développent.

#### Des initiatives au sein des associations elles-mêmes

Les atteintes à la liberté associative se manifestent de plusieurs manières. Selon leur degré, les associations s'adaptent et demeurent résilientes. Une première technique consiste, pour une association locale dans un pays donné, à passer au niveau national.

Ainsi, en Côte d'Ivoire, les États-Unis – principal bailleur de fonds étrangers d'ONG ivoiriennes dans le domaine de la santé – avaient décidé de réserver aux seules ONG présentes sur différentes parties du territoire les financements accordés dans le cadre du programme PEPFAR<sup>3</sup>. En réaction, l'association EGPAF<sup>4</sup> s'est transformée en ONG nationale. En Somalie, pour pallier l'absence de législation nationale, des associations ont décidé en août 2003 d'établir leur propre cadre réglementaire.

Une autre voie est la création de faïtières réunissant diverses associations. Elle est de plus en plus utilisée dans nombre de pays.

#### Des initiatives d'essence étatique ou d'organisations internationales

Pour autant, il ne faut pas essentialiser. De nombreux États ne sont pas favorables à cette multiplication des restrictions. Au contraire. On assiste ainsi, dans certains pays, à un accroissement des immunités, voire dans certaines cas de privilèges (y compris quasi diplomatiques).

Cette double dynamique est parfois à l'œuvre de façon contradictoire. Le cas d'un pays démocratique comme la Suisse apparaît emblématique. À rebours des restrictions précédemment mentionnées en droit interne, le Canton et le Gouvernement fédéral se sont – dans le souci de

---

<sup>2</sup> Association Rhino et autres c. Suisse, § 62, 11 octobre 2011, <https://www.doctrine.fr/d/CEDH/HFJUD/CHAMBER/2011/CEDH001-106892>

<sup>3</sup> *President's Emergency Plan for AIDS Relief* : plan d'aide d'urgence à la lutte contre le sida à l'étranger que le président des États-Unis George W. Bush avait lancé en 2003.

<sup>4</sup> *Elizabeth Glaser Pediatric AIDS Foundation* (Fondation Elizabeth Glaser pour la lutte contre le Sida Pédiatrique en Côte d'Ivoire).

renforcer la « Genève internationale<sup>5</sup> » – accordés pour l’octroi aux ONG d’une carte de légitimation originale valant visa et délivrée par le Département fédéral des affaires étrangères.

Les organisations internationales ne restent pas non plus inactives. Même si elle tarde à être effective, la convention du Conseil de l’Europe sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (Série des traités européens – n° 124 du 24 avril 1986) en est un exemple. Elle évite un nouvel enregistrement dans l’État d’accueil. On peut y adjoindre l’initiative de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise) qui a établi des lignes directrices conjointes sur la liberté d’association.

Il n’en reste pas moins que la défense de la liberté associative constitue et constituera – dans les années à venir – un défi majeur partout dans le monde.

---

### Biographie

**Kouassi Aimé Malanhoua** • Docteur en droit public de l’université de Nantes (France), Kouassi Aimé Malanhoua est enseignant-chercheur et expert consultant international. Membre de la Société française de droit international, il est l’actuel recteur de l’université Henry Dunant de Côte d’Ivoire, une filiale de l’Unité de solidarité internationale de Genève. Kouassi Aimé mène ses recherches sur les associations, les fondations et l’action humanitaire en général. Il a également contribué à la cartographie de la société ivoirienne en vue de la réforme de la loi portant cadre juridique des associations et ONG. Il travaille sur le vaste chantier de développement d’un réseau international d’ONG dénommé Action Humanitaire Vitasta.

---

*Reproduction interdite sans l’accord de la revue Alternatives Humanitaires. Pour citer cet article : Kouassi Aimé Malanhoua, « De Genève à Moscou : aux antipodes de la liberté associative », Alternatives Humanitaires, n° 20, juillet 2022, p. 30-39, <https://alternatives-humanitaires.org/fr/2022/07/22/de-geneve-a-moscou-aux-antipodes-de-la-liberte-associative/>  
ISBN de l’article (PDF) : 978-2-37704-95-85*

---

<sup>5</sup> Surnom donné à l’écosystème constitué par les différentes organisations inter-gouvernementales (agences des Nations unies, particulièrement) et non gouvernementales ayant leur siège ou leur bureau européen à Genève. La Ville, le Canton et l’État fédéral s’efforcent de faciliter au maximum son développement, car elle est source d’influence diplomatique, ainsi que de rentrées financières conséquentes.