

## Avis du Comité économique et social européen sur «La liberté d'association dans les pays du partenariat Euromed»

(2008/C 211/20)

Le 17 janvier 2007, le Comité économique et social européen, en application de l'article 29, paragraphe 2 de son Règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur

«La liberté d'association dans les pays du partenariat Euromed».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 février 2008 (rapporteur: M. MORENO PRECIADO).

Lors de sa 444<sup>e</sup> session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 99 voix pour et 1 abstention.

### 1. Synthèse et recommandations

1.1 Le respect de la liberté d'association est expressément mentionné parmi les engagements pris par les gouvernements signataires de la Déclaration de Barcelone de novembre 1995, qui a lancé le partenariat Euromed.

Les accords d'association signés entre l'UE et chacun des pays du partenariat Euromed <sup>(1)</sup> comportent une clause qui stipule que le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux en est l'un des éléments essentiels.

Les plans d'action que l'Union européenne souscrit actuellement avec les pays du partenariat Euromed au titre de la politique européenne de voisinage lancée en 2004 comportent également des références à la bonne gouvernance et à la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

1.2 Toutefois, dans la réalité des pays du partenariat Euromed (à moduler selon les pays), la liberté d'association n'est pas garantie et l'éclosion de la société civile est retardée par des obstacles politiques et administratifs allant du refus de la constitution d'associations à la suspension, voire l'interdiction, de leurs activités.

Les associations légalement constituées sont également confrontées à des obstacles dans leur fonctionnement quotidien. À cet égard, les obstacles particulièrement graves sont les interdictions ou restrictions imposées par les pouvoirs publics pour accéder aux aides financières de la coopération internationale.

1.3 L'émergence de groupes sociaux librement constitués dans les différents secteurs de la société civile (salariés, employeurs, agriculteurs, économie sociale, femmes, jeunes, consommateurs, etc.) est indispensable à la démocratisation des pays du partenariat Euromed. Il convient d'ajouter au partenariat Euromed, bien concrétisé sur le plan économique au travers des accords d'association de l'UE avec les pays du partenariat Euromed, un volet social et démocratique auquel doit impérativement participer la société civile organisée.

1.4 L'on observe des interférences entre les syndicats, à tous les niveaux de leur organisation, et le pouvoir politique, ce qui limite la protection des représentants des travailleurs dans l'exercice de leurs droits, y compris le recours à la grève.

1.5 Il convient de souligner, au rang des carences de l'associationnisme patronal et syndical, la faiblesse du développement du dialogue bipartite ou tripartite et de la concertation sociale. Les pays du Moyen-Orient souffrent plus de ce déficit que ceux du Maghreb.

1.6 Le CESE demande à la Commission européenne que soient respectés les engagements du partenariat Euromed en faveur de la démocratie, les accords d'association et les plans d'action de la politique de voisinage. Il lui demande également de signaler aux gouvernements concernés que les associations ne doivent faire l'objet d'aucune mesure de dissolution ou de suspension administrative, si ce n'est par le biais d'une procédure judiciaire équitable.

1.7 De même, le CESE demande à la Commission d'obtenir des garanties de la part des gouvernements des pays du partenariat Euromed afin que les membres et responsables des associations ne soient pas privés de liberté du fait de l'exercice de leurs fonctions associatives légitimes.

1.8 Le CESE demande à la Commission européenne que les documents de stratégie par pays, qui définissent le cadre de la coopération communautaire voulue par les plans d'action, soient élaborés en tenant compte du stade atteint par les gouvernements des pays du partenariat Euromed en matière de liberté d'association et de droits de l'homme.

Cette exigence est également fondée sur le programme d'action communautaire 2005-2010 pour la zone méditerranéenne, notamment son paragraphe 1 («Partenariat politique et sécuritaire») qui cite comme principaux objectifs l'encouragement de la participation citoyenne, l'augmentation de la participation des femmes, la garantie de la liberté d'expression et d'association, l'encouragement du rôle de la société civile et la mise en œuvre des conventions internationales.

1.9 Le CESE demande à la Commission européenne qu'elle exige la participation de la société civile des pays du partenariat Euromed au suivi des accords d'association et des plans d'action.

1.10 Le CESE proposera à l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, dont il est membre observateur, de faire part aux parlements des pays partenaires de la nécessité de réformer leur législation pour tout ce qui constitue un obstacle à la liberté d'association.

(<sup>1</sup>) Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Jordanie, Israël, Territoires Palestiniens, Liban, Syrie, Turquie, Mauritanie et Albanie (la Mauritanie et l'Albanie font partie du processus de Barcelone depuis décembre 2007).

1.11 Le CESE (en coopération avec les réseaux Euromed de chefs d'entreprises, de syndicats, de l'économie sociale et autres réseaux) pourra élaborer régulièrement des rapports détaillés sur la situation de la liberté d'association et des droits de l'homme dans les pays du partenariat Euromed. Ces rapports seront envoyés à la Commission européenne et au Parlement européen. Le présent avis sera examiné lors du prochain sommet des conseils économiques et sociaux et institutions similaires, qui se tiendra au Maroc en 2008, et les différentes opinions et informations collectées à cette occasion serviront à ce suivi.

1.12 Le CESE poursuivra ses travaux de soutien à la constitution d'organes institutionnels de consultation de la société civile des pays du partenariat Euromed (conseils économiques et sociaux ou mécanismes similaires) et de réactivation de ceux qui existent au Liban et en Jordanie et recommandera qu'ils soient composés d'organisations représentatives de différents secteurs de la société civile et qu'ils disposent des ressources nécessaires leur permettant de fonctionner de manière indépendante et efficace.

1.13 Le CESE répète qu'il convient de renforcer la place de la femme dans la société, notamment dans la vie associative des pays partenaires, conformément aux importantes recommandations de l'avis sur «La promotion de l'esprit d'entreprise chez les femmes dans la région Euromed»<sup>(2)</sup>.

En ce sens, il souligne également l'importance des conclusions de la conférence ministérielle euro-méditerranéenne<sup>(3)</sup>, qui sont favorables au renforcement de la représentation et de la participation des femmes aux postes de décision économique, notamment au sein des associations de chefs d'entreprises, des syndicats et d'autres structures socio-économiques.

1.14 Le CESE favorisera la rencontre et le dialogue entre les organisations patronales (UMCE) et syndicales (Forum syndical), ainsi que leur développement et celui d'autres réseaux et organisations de la société civile de la zone Euromed tels que le Réseau euro-méditerranéen de l'économie sociale (ESMED) ou les organisations de femmes.

## 2. Fondements de la liberté d'association pour la réussite des objectifs de démocratisation du «processus de Barcelone»

2.1 La nécessité du présent avis s'explique par les déficits signalés dans les conclusions du 1<sup>er</sup> sommet Euromed des chefs d'État et de gouvernement de novembre 2005 en ce qui concerne le rôle de la société civile, ainsi que par les déclarations finales des derniers sommets euroméditerranéens des conseils économiques et sociaux et institutions similaires (Amman, novembre 2005; Ljubljana, novembre 2006; Athènes, octobre 2007). Cet avis d'initiative a pour objectif de contribuer au plein exercice des droits d'association dans les pays partenaires du sud de la Méditerranée.

2.2 Parmi les engagements pris par les pays signataires de la «Déclaration de Barcelone», figurent les engagements suivants:

<sup>(2)</sup> REX/233 — CESE 1004/2007.

<sup>(3)</sup> Istanbul, les 14 et 15 décembre 2006.

— agir conformément à la Charte des Nations unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi qu'aux autres obligations résultant du droit international, notamment celles qui découlent des instruments régionaux et internationaux auxquels ils sont parties;

— développer l'État de droit et la démocratie dans leur système politique tout en reconnaissant dans ce cadre le droit de chacun d'entre eux de choisir et de développer librement son système politique, socioculturel, économique et judiciaire;

— respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que garantir l'exercice effectif et légitime de ces droits et libertés, y compris la liberté d'expression, la liberté d'association à des fins pacifiques et la liberté de pensée, de conscience et de religion, individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres membres du même groupe, sans aucune discrimination exercée en raison de la race, la nationalité, la langue, la religion et le sexe.

2.3 Le 1<sup>er</sup> sommet des chefs d'État et de gouvernement euro-méditerranéens (Barcelone, 2005), organisé afin d'évaluer les 10 premières années du processus EUROMED, a généralement reçu un accueil favorable car il a permis de constater que des progrès avaient été réalisés par rapport à la déclaration de 1995 et que de nouvelles dispositions relatives au renforcement du rôle de la société civile avaient vu le jour. Mais la question de la démocratie et des droits de l'homme n'a cessé d'être un sujet d'inquiétude, y compris lors du sommet.

2.4 C'est pourquoi les participants au sommet de 2005 se sont engagés à étendre le pluralisme politique et la participation à tous les citoyens, particulièrement aux femmes et aux jeunes, via la promotion d'un cadre politique compétitif, avec des élections justes et libres ainsi que des progrès en direction de la décentralisation et d'une meilleure gestion publique.

2.5 La Commission européenne, de son côté, reconnaît implicitement la faiblesse des progrès réalisés en matière de droits de l'homme lorsque, dans sa communication au Conseil et au Parlement<sup>(4)</sup>, elle en fait l'un des trois thèmes prioritaires pour la région méditerranéenne ainsi que pour l'intensification des relations entre l'Union européenne et les pays partenaires. En outre, elle souligne en premier lieu l'objectif consistant à «faire avancer les droits de l'homme et la démocratie». Le CESE est également de cet avis et juge indispensable l'ouverture et le renforcement des processus de démocratisation dans les pays du partenariat Euromed.

2.6 Le rapport 2004<sup>(5)</sup> du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) inclut dans ses principales recommandations une transition en douceur vers une gouvernance plus représentative, dont la première étape serait de «libérer les forces de la société civile et de permettre l'expression des trois libertés fondamentales, à savoir la liberté d'opinion, la liberté d'expression et la liberté d'association».

<sup>(4)</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 12 avril 2005 intitulée «Dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen — un programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années», COM(2005) 139 final.

<sup>(5)</sup> Rapport sur le développement humain dans le monde arabe, PNUD (avril 2005).

En ce sens, afin de faciliter la participation des femmes à tous les aspects de la vie publique dans les pays du partenariat Euromed, il convient de modifier la législation, notamment en ce qui concerne les lois sur le «statut personnel», ce qui permettrait aux femmes de prendre des décisions en toute liberté dans le respect des libertés fondamentales.

2.7 Les déclarations finales des deux derniers sommets des conseils économiques et sociaux et institutions similaires reprenaient certains aspects en relation avec le thème central du présent avis d'initiative.

2.8 La réunion de 2006 à Ljubljana a de nouveau souligné la nécessité de renforcer le dialogue et la coopération entre les gouvernements et les agents non gouvernementaux dans la zone Euromed, notamment les associations de femmes et de jeunes et les organisations socioprofessionnelles. En ce sens, il était proposé dans la déclaration finale que la présidence slovène du Conseil de l'Union européenne (premier semestre 2008) organise une conférence tripartite sur les progrès réalisés en matière de dialogue social.

2.9 La déclaration finale du dernier sommet des conseils économiques et sociaux et institutions similaires (Athènes, 15 et 16 octobre 2007) comportait notamment les points suivants: a) demande afin que la société civile puisse participer régulièrement au suivi de l'élaboration et de l'application des plans d'action nationaux en proposant l'aide des CES (et institutions similaires); b) demande de ressources, de soutien et de reconnaissance pour les CES afin qu'ils puissent s'exprimer en toute indépendance, et engagement de ces derniers à s'ouvrir aux représentants de la société civile qui n'en sont pas membres; c) au point 12, demande explicite de respect de la liberté d'association pour faciliter le dialogue de la société civile.

### 3. Situation de la liberté d'association dans les pays du partenariat Euromed

3.1 La sécurité et la quête de la paix sont des éléments fondamentaux pour la création d'un environnement favorable au développement d'un processus de démocratisation dans la plupart des pays du partenariat Euromed.

La situation dramatique des territoires palestiniens, la guerre en Iraq, ainsi que la montée de l'extrémisme et du terrorisme ont eu des effets très négatifs sur le développement des libertés. Certains gouvernements ont prétexté le risque ou la menace provenant de l'extérieur pour justifier le retard pris dans les réformes de démocratisation. Cette situation a provoqué, dans certains pays, un recul des libertés individuelles et du droit d'association.

3.2 La garantie de l'exercice des droits de l'homme est sans aucun doute une condition incontournable pour atteindre les objectifs de démocratisation formulés. La liberté d'association ainsi que la promotion et le développement des associations servent les intérêts des différents secteurs et constituent un élément clé pour le développement du partenariat euro-méditerranéen et notamment pour la participation à ce dernier de la société civile et de ses différents groupes.

3.3 Il convient de réaffirmer que le droit à la liberté d'association inclut le droit de s'affilier ou de s'associer, de formuler et

d'annuler son adhésion à des groupes, associations et sociétés de différentes sortes. Cela implique que l'État n'intervienne pas dans la création et la vie des associations, qui fonctionnent dans le cadre de la loi. En revanche, l'aide de l'État est indispensable dans la mise en place et le maintien d'un environnement favorable à l'exercice du droit à la liberté d'association.

3.4 Le droit d'association ne peut être dissocié ni des autres droits civiques et politiques, ni de la liberté d'expression et d'opinion, ni de la liberté de circulation, ni du droit d'asile. L'éclosion de la société civile contribuera à son tour à l'introduction ou à la consolidation de systèmes politiques laissant davantage la place au pluralisme.

3.5 Dans la plupart des pays du partenariat Euromed, il existe une contradiction entre les accords internationaux (garantissant le droit à la liberté d'association) signés par les gouvernements ou les législations nationales et l'application des législations dans la réalité. À l'exception de certains pays, la création d'associations et l'exercice de leurs activités se trouvent confrontés à différentes restrictions qui entendent ou prétendent préserver la sécurité et l'unité nationale.

3.6 Sous le prétexte de contrôler, on limite (voire on interdit) avec des lois les droits de grève, de réunion, de manifestation, ou de création d'associations. La forte centralisation du pouvoir exécutif, caractéristique générale des systèmes politiques des pays partenaires, engendre un contrôle excessif des associations.

3.7 La tolérance, le contrôle ou la répression sont trois formules (parfois combinées) utilisées par le pouvoir dans ses relations avec les associations. Certains pays connaissent un niveau acceptable de liberté associative, qui n'est alors limitée que de façon ponctuelle et sélective; dans d'autres cas, l'activité d'associations indépendantes est autorisée mais elles sont soumises à des pressions au moyen de contrôles administratifs et financiers; et il existe également des pays dans lesquels les seules associations autorisées sont les associations pro-gouvernementales.

3.8 L'intervention et le contrôle ont des effets néfastes sur les différentes phases de la vie des associations, de leur création à leur dissolution. En effet, lorsque l'autorisation de création des associations est sélective ou discrétionnaire, elle est souvent réservée à des personnes proches du pouvoir et la corruption est souvent présente. Lorsque la capacité de dissolution est arbitraire, les associations fonctionnent dans la crainte et ne développent pas tout leur potentiel et toutes leurs possibilités.

3.9 Trois catégories d'organisations sont particulièrement surveillées, pour des raisons diverses: d'une part, les associations islamistes fondamentalistes, de peur qu'elles bénéficient à l'islamisme extrémiste politique, qui est devenu dans certains pays la principale force d'opposition légale ou clandestine; d'autre part, les associations qui militent en faveur des droits de l'homme car elles regroupent également parfois des secteurs politiques alternatifs; également, les syndicats, car il s'agit parfois d'organisations de masse qui peuvent remettre en cause la politique économique et sociale d'un pays et car ils sont étroitement liés aux organisations et institutions internationales.

3.10 En dépit de ces restrictions, il faut préciser que le niveau des libertés dans les pays partenaires, en matière de droit d'association, diffère d'un pays à l'autre. Dans de nombreux pays, il est possible, bien qu'au prix de difficultés, de créer des organisations autonomes de salariés, de travailleurs indépendants, d'employeurs, de femmes, de jeunes, d'agriculteurs, etc.

#### 4. Situation et caractéristiques des principales associations dans les pays du partenariat Euromed

4.1 Les organisations classiques de travailleurs, d'agriculteurs, de chefs d'entreprises, de l'économie sociale et autres sont présentes dans tous les pays, certes dans une proportion relativement faible et avec les limitations exposées ci-dessus.

4.2 Il existe d'autres associations, à but caritatif et social. Elles travaillent avec les populations défavorisées et leur proposent des services essentiellement sur des bases communautaires, religieuses, régionales, tribales ou familiales. Ces associations deviennent parfois de véritables services sociaux organisés.

4.3 Ensuite, dans les années 1990, sont apparues d'autres formes d'associations opérant dans le domaine de l'environnement ou de la culture, qui ont voulu s'associer à l'action publique ou nationale au moyen de propositions d'impulsion et d'action et non plus simplement pour pallier les carences de l'État. Ces nouvelles associations suscitent souvent de la méfiance et des blocages de la part des systèmes administratifs et politiques.

4.4 Il existe d'autres associations importantes, à savoir celles qui s'intéressent aux causes ayant trait aux droits de l'homme, aux droits des femmes, à la défense des minorités et au développement de la démocratie en général.

4.5 Le thème de la situation du monde du travail et des relations de travail dans les pays du partenariat Euromed a été largement abordé lors du dernier sommet des conseils économiques et sociaux, au travers du rapport conjoint présenté par le CES espagnol dont certains points sont repris ci-dessous.

4.6 Le principe de liberté syndicale est consacré dans les textes constitutionnels des pays du partenariat Euromed. Durant les dernières années, des progrès ont été réalisés dans la ratification des conventions sociales fondamentales de l'OIT. Il n'en va toutefois pas de même de leur transposition dans la réglementation nationale. Le Comité de liberté syndicale de l'OIT, chargé d'examiner les plaintes présentées par des organisations syndicales ou patronales contre leurs gouvernements sur les violations de la liberté syndicale, a reçu différentes plaintes en provenance des pays du partenariat Euromed, majoritairement en provenance du Maroc et de la Turquie <sup>(6)</sup>.

4.7 En ce qui concerne les organisations syndicales, différents modèles existent, selon les pays. Dans certains, il s'agit d'un syndicat unique obligatoire (monopole); dans d'autres, l'unité est recherchée (syndicat unitaire); dans d'autres encore, il existe plusieurs centrales syndicales. L'on observe également une forte dépendance au niveau du fonctionnement des organisations syndicales par rapport aux pouvoirs politiques en général.

<sup>(6)</sup> À l'heure actuelle, la question des droits syndicaux en Turquie est traitée par le Comité consultatif mixte UE-Turquie.

4.8 Par ailleurs, la représentativité des organisations syndicales et patronales se caractérise par un manque de réglementation législative claire et bien définie qui laisse des marges de manœuvre importantes au pouvoir discrétionnaire des autorités politiques.

4.9 La plupart des centrales syndicales des pays du partenariat Euromed sont affiliées à l'international et se coordonnent avec les syndicats européens via le Forum syndical Euromed. Ce forum regroupe la Confédération européenne des syndicats (CES), la Confédération syndicale internationale (CSI), la Confédération internationale des syndicats arabes (CISA) et l'Union syndicale des travailleurs du Maghreb arabe (USTMA). Parmi ses objectifs figurent le développement de la coopération Nord-Sud ainsi que la défense et la promotion des intérêts des travailleurs dans le cadre du processus de Barcelone.

4.10 Les associations patronales sont très nombreuses dans tous les pays du partenariat Euromed et elles ne sont en général pas soumises légalement à de véritables restrictions politiques ou administratives dans l'exercice de leur fonction représentative. Il s'agit en général d'associations patronales sectorielles mais des confédérations interprofessionnelles se créent progressivement dans la majorité des pays. Outre les associations patronales, il convient de souligner le rôle important que jouent les chambres de commerce, dans les pays du partenariat Euromed.

Le pluralisme est davantage présent dans les associations patronales que dans les syndicats. Les organisations nationales peuvent se regrouper en une seule confédération patronale, comme c'est le cas en Tunisie où l'UTICA <sup>(7)</sup> couvre tous les secteurs économiques non agricoles. D'autres pays comptent plusieurs organisations patronales: il en existe trois <sup>(8)</sup> au Maroc, par exemple.

4.11 Les organisations patronales de onze pays partenaires <sup>(9)</sup> (et de Malte) forment l'Union méditerranéenne des confédérations d'entreprises (UMCE) dont le siège est en Tunisie. Elle poursuit notamment l'objectif d'instaurer une concertation institutionnalisée entre les organisations socioprofessionnelles et de contribuer à la mise en place d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne.

4.12 L'économie sociale sous ses différentes formes (coopératives, mutuelles, associations de développement) occupe une grande partie de la population des pays du partenariat Euromed et joue un rôle décisif pour la croissance économique et l'emploi, notamment dans les PME et les microentreprises. Elle joue également un rôle important en tant que prestataire de services sociaux.

4.13 L'associationnisme dans les secteurs de l'économie sociale n'est en principe pas soumis à des restrictions politiques mais reste concerné par certains contrôles administratifs qui affectent également les autres associations. Cette forme d'associationnisme est particulièrement présente dans les coopératives agricoles des pays tels que le Maroc, la Palestine, la Turquie, l'Égypte et Israël.

<sup>(7)</sup> Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat.

<sup>(8)</sup> Union marocaine de l'agriculture; Union générale de l'industrie et du commerce; Confédération générale des entreprises du Maroc.

<sup>(9)</sup> CGEA-Algérie, OEB-Chypre, FEI-Egypte, MAI-Israël, JCI-Jordanie, ALI-Liban, MFOI-Malte, CGEM-Maroc, PFI-Palestine, FSCC-CCI-Syrie, UTICA-Tunisie, TUSIAD-TISK-Turquie.

4.14 Les différents groupes (interlocuteurs sociaux et socio-professionnels, organisations environnementales, associations familiales et de consommateurs, associations de l'économie sociale, etc.) s'efforcent de jouer un rôle actif dans l'application des politiques de partenariat et de voisinage, comme le souligne le rapport d'information récemment adopté par le CESE <sup>(10)</sup>.

4.15 Le Réseau euro-méditerranéen de l'économie sociale (ESMED) a été créé en 2000 à Madrid. Y participent pour le moment des organisations de France, de Grèce, d'Italie, du Portugal, d'Espagne, du Maroc et de Tunisie. Le réseau ESMED a

pris part à divers travaux et forums du CESE et du partenariat euro-méditerranéen.

4.16 Dans la limite des difficultés exposées pour les autres groupes, les organisations non gouvernementales et les autres organisations de promotion sociale jouent également un rôle important, notamment dans la défense des droits de l'homme. Leur activité est également très visible dans le développement des objectifs du processus de Barcelone. La plate-forme non gouvernementale Euromed créée en 2005 intègre de nombreux réseaux et ONG, notamment le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(10)</sup> REX/223 — ESE 504/200 — «La participation de la société civile au niveau local à la mise en œuvre des plans d'action afférents à la politique européenne de voisinage dans la perspective d'un développement équilibré et durable».