



WORLD MOVEMENT *for* DEMOCRACY

Relever les défis de la démocratie au 21^{ème} Siècle

Fondation nationale pour la Démocratie, Secrétariat 1025 F St., NW, Suite 800 Washington, D.C. 20004 Tel: + 202-378-9700 Fax: +202-378-9889 world@ned.org www.wmd.org

Défendre la société civile

*Rapport sur les lois et réglementations
régissant les organisations de la Société
civile
au
Rwanda*

Préparé par :
Gloria Tengera

Introduction

Bien que 15 ans se soient écoulés depuis la fin du génocide, le peuple du Rwanda continue d'affronter tous les jours ses conséquences sociales. Dans son sillage, des organisations de la société civile (OSC) ont émergé pour participer à la reconstruction de l'Etat et combler les vides laissés par la guerre, notamment l'aide aux veuves et aux orphelins, aux foyers tenus par des enfants, et aux survivants traumatisés. Aujourd'hui, les OSC continuent d'apporter une assistance sociale essentielle à la population.

Au Rwanda, les organisations de la société civile sont principalement des organisations non gouvernementales (ONG). Les provisions légales pour l'existence des OSC se trouvent dans la Constitution, Loi N° 20/2000 du 26/07/2000 relative aux organisations à but non lucratif (O.G. n°7 du 01/04/2001), et dans la Loi organique nouvellement promulguée No. 55/2008 du 10/09/2008 régissant les organisations non gouvernementales (O.G. no. 23 du 01/12/2008). Les lois opérationnelles émanant de cette Loi organique restent à promulguer, et c'est pourquoi la loi N° 20/2000 du 26/07/2000 relative aux organisations à but non lucratif reste opérationnelle tant qu'elle n'entre pas en conflit avec la Loi organique. Cette dernière documente les méthodes par lesquelles les OSC et le Gouvernement peuvent conclure des accords de coopération pour promouvoir le bien-être social de la population, autorisant le Gouvernement à considérer les OSC comme des partenaires potentiels.

Environ 80 pourcents des OSC du Rwanda exercent des activités liées à la santé et à l'éducation, et les 20 pourcents restant assurent d'autres types de services sociaux. Les ONG locales tombent largement sous la juridiction du Ministère du Gouvernement local, tandis que les ONG internationales sont réglementées par le Ministère des affaires intérieures, notamment le Département de l'immigration et de l'émigration. Les activités des organisations sont supervisées par les Ministères responsables des activités dans lesquelles elles sont engagées. Le Gouvernement rwandais exige que les OSC intègrent des priorités gouvernementales formelles dans leurs mission, dont Vision 2020 et EDPRS. Les OSC doivent documenter l'utilisation de ces feuilles de route dans leurs activités.

Actuellement, des lois spécifiques relatives aux ONG locales et internationales et aux organisations religieuses sont débattues à la Commission politique de la Chambre des députés, et peuvent donc être validées par le Parlement.

I. PRESCRIPTION DE LA LOI

Cadre général

Le Rwanda est gouverné par un système légal civil. Après le génocide, le système judiciaire a connu des changements progressifs, et l'accessibilité des lois a été très positivement améliorée en particulier avec l'introduction d'un site Web, www.amategeko.net, sur lequel toutes les lois sont mises à disposition du public. Des exemplaires papier des lois sont également disponibles au bureau du Premier Ministre pour les parties intéressées. Ces lois sont disponibles dans les trois langues officielles du pays : le Kinyarwanda, l'anglais et le français.

Cadre constitutionnel

Les droits de la société civile sont inscrits dans la Constitution de la République du Rwanda dans les articles suivants :

1. *Article 33*– La liberté de pensée, d'opinion, de conscience, de religion et de culte, ainsi que la manifestation publique de celle-ci, est garantie par l'État conformément aux conditions déterminées par la loi. La propagation de discrimination ethnique, régionale ou raciale, ou toute autre forme de division, est passible de sanctions.
2. *Article 35*– La liberté d'association est garantie et ne requiert pas d'autorisation préalable. Cette liberté s'exerce selon les conditions déterminées par la loi.

Cadre statutaire

Loi Numéro 20/2000 du 26/07/2000 relative aux organisations à but non lucratif– En plus de ces prescriptions constitutionnelles, la loi Numéro 20/2000 du 26/07/2000 relative aux organisations à but non lucratif (O.G. n° 7 du 01/04/2001), est la loi opérationnelle pour les organisations de la société civile. D'après cette loi, une organisation à but non lucratif se définit comme tout groupement ayant une forme légale, régie par le droit civil, et constitué d'entités physiques ou morales qui accomplissent des travaux sociaux, et décident d'utiliser leurs activités ou leurs connaissances dans un but autre que celui de faire un profit (Article 1).

Loi Numéro 20/2000 du 26/07/2000 relative aux organisations à but non lucratif– Elle affirme également que l'objectif principal d'une organisation à but non lucratif est d'exercer des activités religieuses, philanthropiques, scientifiques, culturelles ou sportives, et qu'elle peut, à un niveau subsidiaire, étendre son champ d'activité tant que ces activités sont exercées sans but lucratif (Article 1, paragraphe 1).

Types d'organisations

La nouvelle Loi organique régissant les ONG donne une définition vague des ONG, qui sont des organisations qui ne sont pas mise en place par le Gouvernement, et oeuvrent pour l'intérêt général. Cette définition remplace la précédente donnée dans la loi opérationnelle.

La loi relative aux organisations à but non lucratif reste en vigueur pour autant qu'elle n'entre pas en conflit avec la Loi organique, jusqu'à ce que les réglementations spécifiques à celle-ci soient actées.

II. FONDATION ET ENREGISTREMENT

Finalités

D'après la Loi relative aux organisations à but non lucratif, les OSC peuvent être établies pour des activités sociales (religieuses, philanthropiques, scientifiques, culturelles et sportives), mais elles peuvent étendre leurs activités à d'autres à un niveau subsidiaire. La Loi organique prévoit trois catégories d'ONG : locales, internationales et religieuses. Des lois spécifiques, qui restent à voter, déterminera quelles organisations appartiennent à ces catégories.

Enregistrement facultatif et Enregistrement obligatoire

Bien que la Constitution prévoit que la liberté d'association est garantie et ne requiert pas d'autorisation préalable, elle maintient que cette liberté doit être déterminée par des conditions définies dans la loi. La Loi organique ne spécifie pas si les autorisations sont obligatoires ou facultatives pour les ONG, mais affirme simplement que celles qui sont autorisées doivent répondre aux critères suivants : avoir une existence légale, avoir une mission qui ne soit pas contraire aux lois du Rwanda, et ne pas troubler l'ordre public ni commettre d'affront à la décence publique (Article 4).

La Loi organique affirme également que les ONG doivent recevoir leur existence légale d'autorités compétentes prévues par des lois spécifiques (Article 5). Jusqu'à ce que ces lois soient promulguées, toutefois, la Loi relative aux organisations à but non lucratif (No. 20/2000 du 26/07/2000) est en vigueur, y compris l'article affirmant que toute personne est libre de former une association avec d'autres, à moins que cette association ne soit fondée dans un but illicite, contraire à la loi, à l'ordre public ou à la moralité. Les organisations à but non lucratif sont ainsi les seules reconnues par le Gouvernement si l'on se conforme aux procédures légales.

Spécifications de l'enregistrement ou de l'incorporation

- Une organisation à but non lucratif doit se composer d'au moins trois membres (Article 4).
- Une présentation des objectifs et d'un plan d'action doit être remis aux autorités locales du lieu où l'association a l'intention de se baser, afin d'obtenir une autorisation provisoire (Article 8, paragraphe 1). Ce plan d'action doit détailler les méthodes financières que l'organisation utilisera pour atteindre ses buts, ainsi qu'une liste nominale de tous les membres avec leur signature. La décision d'accorder ou non une permission provisionnelle est prise dans les trois mois qui suivent la date de la soumission.
- Une demande de création d'existence légale doit être adressée au Ministre de la Justice dans les six mois qui suivent la date de réception du permis provisionnel. (Article 9).
- Les documents suivants sont obligatoires pour toute demande de création d'existence légale :
 - i) L'autorisation provisionnelle ou preuve que la période qu'elle prescrit n'a pas expiré ;
 - ii) Statuts de l'organisation ;
 - iii) Liste des membres dûment enregistrés ;
 - iv) Noms des représentants légaux de l'organisation ;
 - v) Procès-verbal de la réunion qui a mis en place l'organisation, avec signatures de tous les membres ;
 - vi) Copie du casier judiciaire des représentants légaux, le cas échéant.
- L'existence légale est accordée à la de signature du décret ministériel, six mois après la date de dépôt de la demande aux Ministère de la Justice (Article 10).
- Si l'existence légale n'est pas accordée, les raisons du refus doivent être communiquées aux représentants de l'association dans les six mois qui suivent le dépôt de la demande (Article 11).

Organisations étrangères

- Toutes les organisations à but non lucratif étrangères doivent être autorisées à exercer des activités au Rwanda (Article 32).

- Elles doivent soumettre leur demande à l'autorité de la région ou du secteur d'activité dans lequel elle veut travailler, et informer le Ministre de la Coopération et de la justice.
- L'application doit contenir (Article 33) :
 - i) Nature des activités prévues
 - ii) Calendrier d'implémentation avec les différentes étapes de la planification
 - iii) Population cible et zone dans laquelle les activités auront lieu
 - iv) Estimation détaillée des coûts avec données associées
 - v) Moyens disponibles (matériels, humains et financiers)
 - vi) Moyens attendus, ainsi que leur origine
 - vii) Résultats prévus à la fin de l'activité
 - viii) Bénéficiaires éventuels envisagés des activités entamées ou des travaux exécutés lors de la dissolution de l'association
 - ix) Copie des statuts de l'association
 - x) Toutes les informations relatives à son implantation géographique dans le monde.
- L'accord de l'autorisation est soumis à (Article 34) :
 - i) L'adéquation des moyens acquis ou attendus aux activités planifiées
 - ii) Le bénéfice de l'activité, l'impact sur la population
 - iii) L'engagement à atteindre les objectifs proposés
- La décision concernant l'autorisation est communiquée dans les trois mois qui suivent la demande.
- L'enregistrement après du Ministère de l'administration locale est acquis sur présentation du permis de travail (Article 36).

III. SUPERVISION ET APPLICATION DE LA LOI

Autorité réglementaire

Le Ministère de l'administration locale (MINALOC) réglemente toutes les ONG locales, tandis que le Ministère des affaires intérieures réglemente les ONG internationales. Toutefois, les ONG internationales doivent être recommandées par les Ministères en charge des activités de l'ONG internationale.

Gouvernance interne

- Les organisations à but non lucratif doivent acter des statuts incluant les éléments suivants (Article 12) :
 - i) Nom de l'organisation
 - ii) Siège et adresse complète
 - iii) Objectifs pour lesquels l'organisation a été formée
 - iv) Domaine d'activité
 - v) Actifs
 - vi) Disposition des actifs en cas de dissolution
 - vii) Règles à suivre pour la modification des statuts
 - viii) Procédures d'organisation d'une Assemblée générale

- ix) Modalités d'acquisition et de perte d'adhésion.
- Aucune décision relative aux provisions statutaires mentionnées ci-dessus ne sera effective sans l'approbation du Ministre de la justice, ce qui témoigne d'un certain niveau d'influence de la part du gouvernement. (Article 14)
- L'organisation doit avoir une Assemblée générale composée de membres enregistrés (Articles 15), qui joue le rôle d'organe suprême de l'association (Article 16).
- L'organisation doit être administrée par un ou plusieurs représentants ou substituts légaux (Article 17), qui doivent être approuvés par le Ministre de la Justice (Article 20).

Rapports

L'autorité gouvernementale responsable de l'organisation à but non lucratif peut, à tout moment, demander des données et des documents sur ses activités ; ils devront alors être fournis dans un délai d'un mois. De plus, toutes les organisations à but non lucratif du Rwanda doivent soumettre un rapport détaillé sur leurs réalisations et leur bilan comptable ainsi qu'une documentation de sa situation financière, avant le 30 avril de chaque année. Ces rapports sont transmis aux ministères concernés avant le 31 mai, et au Cabinet avant le 30 juin. La non-délivrance des rapports peut entraîner la suspension des activités d'une organisation.

Dissolution, liquidation collective et liquidation des actifs

Toute organisation peut être dissoute sur décision à la majorité des deux-tiers des membres enregistrés, ou sur décision judiciaire (Article 27). Elle peut également être dissoute pour engagements non tenus, affectation d'actifs ou de revenus générés par les actifs à un objectif autre que celui pour lequel elle a été créée, ou activités contraires aux statuts, à la loi ou à l'ordre public. La dissolution peut être initiée par un associé, une tierce partie intéressée ou le Procureur public (Article 28). Dans le cas d'une dissolution involontaire (dissolution légale), les liquidateurs sont mandatés par le Tribunal qui, après avoir soldé les dettes et les obligations, va déterminer la distribution des biens restants en fonction des prescriptions des statuts de l'association, ou comme indiqué par la majorité des membres enregistrés (Article 29).

En cas de dissolution volontaire, la destination des actifs sera déterminée uniquement par les statuts, qui ne peuvent pas être modifiés par les parties intéressées (Article 30). Les membres associés, les créditeurs et le Procureur peuvent faire appel de la décision des liquidateurs (Article 29, paragraphe 3)

IV. ACTIVITÉS DES OSC

Pouvoirs généraux

Les OSC sont en droit de fonctionner comme toute autre entité légale, et peuvent donc posséder des biens et conclure des contrats légaux.

Activités d'expression, de défense et de politique publique

Il n'existe pas de clause légale interdisant explicitement les activités de défense des droits, conformément au droit constitutionnel à l'opinion et à l'expression ; en réalité, les OSC participent rarement à ces activités.

Communication et Coopération

Les OSC sont libres de communiquer avec les personnes de leur choix sans intervention du gouvernement.

Recherche et obtention de financement

Les OSC sont libres d'obtenir des financements étrangers sans restriction, et peuvent s'engager dans des activités commerciales et économiques si les revenus sont utilisés pour servir le but pour lequel l'organisation a été créée. Les organisations sont également autorisées et encouragées à demander des fonds au gouvernement, car leur implantation fortement locale les rend incomparablement qualifiées pour la mise en oeuvre d'activités communautaires.

V. LOIS FISCALES

Traitement fiscal des revenus des OSC

Les revenus des OSC ne sont pas imposés au Rwanda, qu'ils proviennent de subventions, de donations ou d'investissements.

Droits de douane

Les OSC peuvent importer des produits sans droits de douane si les produits sont des donations faites dans le seul but d'assister le travail de l'organisation à but non lucratif.

Incitations aux donateurs

Il n'existe pas de législation particulière concernant les incitations aux donations, en dehors de l'exemption de taxes sur les contributions aux OSC.

Dépenses administratives

Les dépenses administratives ne peuvent pas dépasser 30 pourcents du budget total de l'OSC.

VI. CONCLUSIONS

Problèmes prioritaires

Bien que de nouvelles lois concernant les OSC soient en passe d'être votées, la Loi relative aux organisations à but non lucratif actuellement en vigueur est ambiguë, dans la mesure où elle ne fournit pas de définition claire des différentes classifications des ONG (ex: règles différentes pour les ONG locales et internationales). En l'état, les droits et les obligations des différents types d'organisation ne sont pas bien définis dans la loi.

Les lois spécifiques concernant les ONG locales et internationales qui sont actuellement débattues au Parlement fournissent des directives plus claires concernant les procédures de formation, ainsi que sur les droits et obligations légales des organisations. Les lois en question ont réduit les délais des procédures administratives, et ont tracé le contour d'un système d'arbitrage pré-tribunal devant traiter les conflits potentiels. Un système de collaboration entre le Gouvernement du Rwanda et les ONG a été défendu pour faciliter les partenariats.

Réponses stratégiques

Certaines mesures peuvent être prises pour améliorer la qualité, l'administration et l'application des lois afin de renforcer et de défendre la société civile :

- Promotion de la défense des OSC ;
- Implication plus forte des acteurs concernés ;
- Renforcement des capacités des ONG locales ;
- Développement de la base de financement ; et
- Réduction des procédures bureaucratiques et administratives.