

**ANALYSE CRITIQUE DE LA LOI  
N°1/28 DU 05 DECEMBRE 2013  
PORTANT REGLEMENTATION DES  
MANIFESTATIONS SUR LA VOIE  
PUBLIQUE ET REUNIONS  
PUBLIQUES AU BURUNDI**



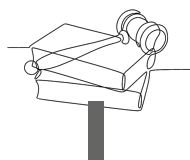
Par Le consortium des organisations  
**COSOME/SOS-Torture Burundi/FOCODE**

**Octobre 2023**

# Table des matières

<b>I</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>02</b>
	1. Contexte et objet de l'étude	02
	2. Approche méthodologique et normes de référence	04
	3. Contenu de l'étude	06
<b>II</b>	<b>APERCU DES INNOVATIONS ET DES RETROPEDALAGES DE LA LOI N°1/28 DU 05 DECEMBRE 2013 PAR RAPPORT AU DECRET DU 31 DECEMBRE 1991 PORTANT REGLEMENTATION DES REUNIONS PUBLIQUES ET DES MANIFESTATIONS SUR LA VOIE PUBLIQUE.</b>	<b>07</b>
<b>III</b>	<b>ANALYSE CRITIQUE DETAILLEE DE LA LOI N°1/28 DU 05 DECEMBRE 2013</b>	<b>10</b>
	1.Des définitions problématiques	10
	2.Du délai déraisonnable de déclaration préalable	12
	3.De l'imprécision de la notion d' « autorité compétente » pour recevoir la déclaration préalable	12
	4.De l'absence de précision sur la conséquence du silence opposé par l'administration à la déclaration en matière de manifestation sur la voie publique	13
	5.De l'imprécision de la notion de 'délégué' de l'autorité	13
	6.De l'imprécision de la notion de « procédure d'urgence » en matière de recours juridictionnel contre la décision de l'administration différant ou interdisant la réunion/manifestation publique	14
	7.Du régime des sanctions	15
	<b>Recommandations</b>	<b>19</b>
	<b>Conclusion</b>	<b>21</b>
	<b>Présentation des organisations</b>	<b>23</b>

---



# INTRODUCTION

## 1. Contexte et objet de l'étude

En date du 05 décembre 2013 a été promulguée la loi n°1/28 portant réglementation des manifestations sur la voie publique et réunions publiques au Burundi (désignée ici comme 'la loi de 2013'). Le texte abroge le décret n°100/187791 du 31 décembre 1991 portant le même objet.

L'objet de cette loi est d'une sensibilité particulière dans la vie socio-politique du Burundi. En effet, moins de deux ans après l'entrée en vigueur de cette loi - le 24 avril 2015, le Conseil National pour la Défense de la Démocratie - Force de Défense de la Démocratie (CNDD-FDD) décide de présenter feu Pierre Nkurunziza, qui allait terminer son deuxième mandat comme Président de la République, pour un troisième mandat au même poste en violation de la Constitution et de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Des manifestations des citoyens s'en suivent pour protester contre cette décision, à l'appel des organisations de la société civile, des partis politiques d'opposition et d'une importante partie des dirigeants du parti au pouvoir lui-même. Ces manifestations sont violemment réprimées. Des milliers de Burundais sont assassinés, des centaines de milliers d'autres contraints à l'exil.<sup>1</sup> Des organisations de la société civile sont radiées, leurs leaders contraints à l'exil ou poursuivis dans les cours et tribunaux.<sup>2</sup> Le Conseil des droits de l'homme des Nations-Unies y réagit en créant une commission chargée principalement d'enquêter sur les violations des droits de l'homme commises en cette période, en évaluer l'ampleur, en identifier les auteurs présumés et présenter des recommandations pour engager les responsabilités des concernés.<sup>3</sup> En date du 8 octobre 2021, le Conseil remplace la commission par le mandat du Rapporteur spécial.<sup>4</sup> La Cour Pénale Internationale ouvre, quant à elle, un examen préliminaire en date du 25 avril 2016 qui débouchera sur l'ouverture d'une enquête proprement dite en date du 25 octobre 2017. Cette enquête - qui se poursuit au moment où ces lignes sont écrites - porte sur des crimes contre l'humanité qui auraient été commis au Burundi et/ou par des

---

<sup>1</sup> Voir notamment les différents rapports de la Commission d'enquête et du Rapporteur Spécial du Conseil des Nations-Unies aux droits de l'homme, accessibles ici : <https://www.ohchr.org/fr/countries/burundi> (source consultée pour la dernière fois en date du 2.9.2023).

<sup>2</sup> Voir notamment Human Rights Watch, 'Avril 2015 – juin 2020 : Chronologie de la répression des médias et de la société civile au Burundi', 26 mai 2021. Le document est accessible ici : <https://www.hrw.org/fr/news/2021/05/26/avril-2015-juin-2020-chronologie-de-la-repression-des-medias-et-de-la-societe> (consulté pour la dernière fois en date du 2.9.2023).

<sup>3</sup> Résolution 33/24 adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 30 septembre 2016. Le mandat de la commission a été té renouvelé le 4 octobre 2017 par la résolution 36/19, le 28 septembre 2018 par la résolution 39/14, le 27 septembre 2019 par la résolution 42/26 et le 6 octobre 2020 par la résolution 45/19.

<sup>4</sup> Résolution 48/16 adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 8 octobre 2021.



ressortissants burundais depuis le 26 avril 2015 jusqu'au 26 octobre 2017.<sup>5</sup>

Dans le discours politique comme dans les conversations privées entre Burundais, l'on fait toujours référence à Avril-Mai 2015 au Burundi comme 'la période des manifestations'. Même si l'évocation suscite des réactions variées en fonction des sensibilités politiques, l'opinion publique burundaise est unanime sur le fait que la période marque une véritable rupture dans la vie socio-politique du Burundi.

Il est certain que ce ne sont pas les insuffisances de la loi de 2013 qui sont à l'origine de la gestion catastrophique des manifestations de 2015 par les autorités burundaises (police et l'administration). Les dégâts auraient été beaucoup moindres - ou complètement évités - si le pouvoir avait simplement suivi le cadre légal en vigueur à l'époque, bien malgré ses lacunes. Néanmoins, la loi de 2013 contenait déjà en elle-même des dispositions problématiques qu'il faut revoir si l'ouverture de l'espace civique doit devenir une réalité. En d'autres termes, en vue d'asseoir la démocratie et l'état de droit, la recherche d'une culture du respect de la loi et celle des cadres légaux de qualité doivent se faire en même temps.

Au-delà des événements de 2015, la vie politique du Burundi d'aujourd'hui rend indispensable de réfléchir continuellement sur l'exercice de la liberté de réunion et de manifestation. Ne faisant que constater ce que les Burundais vivent au quotidien, le Comité des droits de l'homme observait en juillet 2023 qu' « en pratique, les partis d'opposition tels que le Congrès national pour la liberté (CNL) ou les syndicats ne peuvent pas exercer leur droit, du fait soit d'un refus d'autoriser la manifestation, soit d'attaques ou de persécutions par les forces de l'ordre ou les Imbonerakure qui empêchent la tenue de la manifestation. »<sup>6</sup>

L'objet de cette étude est de relever et analyser les dispositions problématiques de la loi de 2013 (premier document selon les termes de référence). La finalité est de proposer des modifications permettant de ramener le cadre législatif de l'exercice de la liberté de se réunir et de manifester en conformité avec le droit international des droits de l'homme et la constitution du Burundi (deuxième document selon les termes de référence).

---

<sup>5</sup> La décision de la Chambre préliminaire III autorisant l'ouverture de l'enquête peut être lue ici : [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2017\\_07031.PDF](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2017_07031.PDF) Comité des droits de l'homme, Burundi : Le Comité des droits de l'homme est préoccupé par l'incidence les atteintes à la liberté de réunion pacifique et à la participation à la vie publique, et par des allégations de disparitions et d'assassinats de militants politiques et de journalistes par les forces de l'ordre et des groupes proches du pouvoir, 03, 7, 2023, <https://www.ohchr.org/fr/news/2023/07/human-rights-committee-reviews-human-rights-situation-burundi-absence-delegation>

<sup>6</sup> Comité des droits de l'homme, Burundi : Le Comité des droits de l'homme est préoccupé par l'incidence les atteintes à la liberté de réunion pacifique et à la participation à la vie publique, et par des allégations de disparitions et d'assassinats de militants politiques et de journalistes par les forces de l'ordre et des groupes proches du pouvoir, 03, 7, 2023, <https://www.ohchr.org/fr/news/2023/07/human-rights-committee-reviews-human-rights-situation-burundi-absence-delegation>



## 2. Approche méthodologique et normes de référence

Pour le diagnostic de la loi de 2013, cette étude la confronte avec le contenu des règles posées par les instruments internationaux et régionaux liant le Burundi ainsi que par la constitution en matière de liberté de réunion et d'expression. La hiérarchie des normes veut que la loi sous étude se conforme à ces instruments ainsi qu'à la Constitution. Cette étude montrera que tel n'est malheureusement pas le cas pour certaines des dispositions de cette loi.

La constitution de la République du Burundi du 07 juin 2018 est on ne plus claire sur sa propre place dans l'ordre normatif burundais ainsi que sur ce que cela implique dans l'ordonnement juridique du pays lorsqu'elle dispose comme suit :

« Les droits fondamentaux doivent être respectés dans l'ensemble de l'ordre juridique, administratif et institutionnel. La constitution est la loi suprême. Le législatif, l'Exécutif et le judiciaire doivent la faire respecter. Toute loi non conforme à la constitution est frappée de nullité. »<sup>7</sup>

Cette disposition est pertinente non seulement pour les droits et libertés textuellement et directement consacrés par la constitution mais aussi pour ceux posés par les instruments internationaux et régionaux auxquels le Burundi est partie. La constitution les intègre en effet dans l'ordre juridique burundais en disposant comme suit : « les droits et devoirs proclamés et garantis par les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme régulièrement ratifiés font partie intégrante de la constitution. »<sup>8</sup>

En ce qui concerne les instruments internationaux et régionaux, un accent particulier est mis par cette étude sur le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP)<sup>9</sup> et sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP)<sup>10</sup> tel qu'interprétés respectivement par le Comité des droits de l'homme et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. L'article 21 du PIDCP dispose comme suit : « Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à 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. »<sup>11</sup> En son article 11, la CADHP dispose à son tour comme suit : « Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les

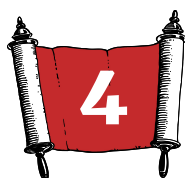
<sup>7</sup>Article 48

<sup>8</sup>Article 19 (c'est nous qui soulignons).

<sup>9</sup>Au sein du PIDCP, l'on peut notamment renvoyer à l'article 21 qui dispose comme suit : « Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à 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. » L'on peut aussi renvoyer à l'article 19, al.2. Le bien-fondé d'inclure le droit à la liberté d'expression est que certains voient en la manifestation un mode d'expression physique ou collective'. Voir notamment Jean-Louis Vasseur, 'Libertés publiques : La liberté de manifester, une liberté conditionnée et menacée', Le Courrier des maires, no 323 - Mai 2018.

<sup>10</sup>Au sein de la CADHP, voir notamment l'article 11 qui dispose comme suit : « Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes. » Voir aussi l'article 9, 2.

<sup>11</sup> Le texte entier du pacte peut être trouvé ici : <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>(source consultée pour la dernière fois en date du 02.9.2023).



lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes. »<sup>12</sup>

Le fait qu'aucun des deux instruments ne consacre textuellement la 'liberté de manifester' ne pose aucun problème juridique. Le Comité des droits de l'homme estime en effet que la manifestation est une des modalités de la réunion pacifique. En effet, la réunion pacifique protégée au titre de l'article 21 du PIDCP peut prendre des formes variées à savoir notamment celles de manifestations, protestations, rassemblements, défilés, sit-in, veillées à la bougie et mobilisations éclair.<sup>13</sup> En outre, il importe peu que cette réunion soit statique ou mobile.<sup>14</sup>

Dans certains droits étrangers, la manifestation est plutôt considérée comme une modalité d'exercice de la liberté d'expression. L'article 10 de la constitution du Sénégal dispose ainsi comme suit : « Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement ses opinions par la parole, la plume, l'image, la marche pacifique, pourvu que l'exercice de ces droits ne porte atteinte ni à l'honneur et à la considération d'autrui, ni à l'ordre public. »<sup>15</sup> Certains auteurs considèrent ainsi la manifestation comme un mode d'expression « physique » ou « collective ». <sup>16</sup> Cette approche ne s'écarte pas fondamentalement de celle du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques - protégeant la manifestation comme une modalité de la réunion -. En effet, par essence, la liberté de se réunir est celle de s'exprimer ne peuvent être séparées l'une de l'autre que très difficilement. Dans la plupart des cas, la première est un moyen de la seconde. Ainsi, selon le Comité des droits de l'homme, « le droit de réunion pacifique est un droit de l'homme fondamental qui permet aux individus de s'exprimer collectivement et de contribuer à modeler la société dans laquelle ils vivent. »<sup>17</sup>

Le Comité des droits de l'homme et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ont déjà produit une jurisprudence assez étoffée sur la liberté de réunion et d'expression. Ils sont également à l'origine des normes/directives devant guider les Etats à s'acquitter de leurs obligations en ces matières. Deux d'entre elles attireront notre attention de manière particulière. Il s'agit, pour le Comité des droits de l'homme, de l' « Observation générale n°37(2020) sur le droit à la liberté de réunion pacifique »<sup>18</sup> et pour la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, des « lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique. »<sup>19</sup>

### Comme relevé plus haut, la constitution de la République du Burundi du 07 juin 2018

<sup>12</sup> Le texte entier de la Charte peut être trouvé ici. [https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011\\_-\\_african\\_charter\\_on\\_human\\_and\\_peoples\\_rights\\_f.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011_-_african_charter_on_human_and_peoples_rights_f.pdf)

<sup>13</sup> Comité des DH, Observation générale n.37(2020) sur le droit à la liberté de réunion pacifique (article 21), 129ième Session (29 juin-24 juillet 2020), para 6.

<sup>14</sup> Comité des DH, Observation générale n.37(2020) sur le droit à la liberté de réunion pacifique (article 21), 129ième Session (29 juin-24 juillet 2020), para 6.

<sup>15</sup> Article 10 de la constitution du Sénégal du 7.01.2001 (telle que modifiée à ce jour) (c'est nous qui soulignons).

<sup>16</sup> Voir notamment Jean-Louis Vasseur, ' Libertés publiques : La liberté de manifester, une liberté conditionnée et menacée', Le Courrier des maires, no 323 - Mai 2018. Voir aussi Conseil constit, 4-4-19, décision n°2019-780, 4 avril 2019.

<sup>17</sup> Comité des DH, Observation générale n.37(2020) sur le droit à la liberté de réunion pacifique (article 21), 129ième

Session (29 juin-24 juillet 2020), para 1. Pour lire cette observation, voir <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGGB%2BWPAXj3%2Bho0P51AAHSqSubYW2%2FRjpx65WYTJlg4IbLTUz3pDilW4CrHIIIs%2FYX6qNuk6Ze0omKuUloLgpOxEjyoDmb>

<sup>18</sup> Comité des DH, Observation générale n.37(2020) sur le droit à la liberté de réunion pacifique (article 21), 129ième Session (29 juin-24 juillet 2020).

<sup>19</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, adoptées lors de sa 60ème Session ordinaire tenue à Niamey au Niger du 8 au 22 mai 2017.

AArticle 19.





intègre en son sein les droits et libertés consacrés par ces instruments.<sup>20</sup> En outre, elle consacre elle-même directement ces libertés. A propos de la liberté de réunion, il est ainsi disposé comme suit à l'article 32 : « la liberté de réunion et d'association est garantie, de même que le droit de fonder des associations ou organisations conformément à la loi. »<sup>21</sup> En son article 31, la loi fondamentale reconnaît également la liberté d'expression en disposant comme suit : « La liberté d'expression est garantie. L'Etat respecte la liberté de religion, de pensée, de conscience et d'opinion. »<sup>22</sup> Il est alors correct de conclure qu'en droit burundais, les libertés de réunion et d'expression sont doublement constitutionnalisées : directement et indirectement.

### 3. Contenu de l'étude

L'essentiel de l'étude consiste en une analyse des dispositions jugées problématiques de la loi de 2013 en vue de proposer des modifications, le cas échéant. Au préalable cependant, il nous semble pertinent de dégager avec précision les modifications qu'apporte cette loi par rapport au décret qu'elle abroge. Sur certains aspects, en effet, la loi de 2013 apporte des innovations qui améliorent le régime juridique des libertés de réunion et de manifestation. Sur certains autres cependant, le législateur rétropédale sur des avancées déjà faites en 1991. En effet, le décret de 1991 n'était pas le premier en la matière et avait, en son temps, apporté des innovations par rapport aux textes qu'il abrogeait, à savoir les O.R. U. (Ordonnances du Ruanda-Urundi) du 31.1.1959 et du 18 janvier 1962.<sup>23</sup>

---

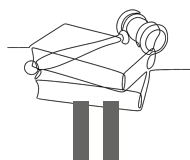
<sup>20</sup> Article 19.

<sup>21</sup><http://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2018/07/constitution-promulguee-le-7-juin-2018.pdf>

<sup>22</sup> <http://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2018/07/constitution-promulguee-le-7-juin-2018.pdf>

<sup>23</sup> O.R.U. n° 111/29 du 31 janvier 1959 portant manifestations sur la voie publique et réunions publiques (B.O.R.U., p. 155) et O.R.U n° 111/6 du 18 janvier 1962 portant rassemblements publics (B.O.R.U., p. 43)





## II

# APERCU DES INNOVATIONS ET DES RETROPEDALAGES DE LA LOI N°1/28 DU 05 DECEMBRE 2013 PAR RAPPORT AU DECRET DU 31 DECEMBRE 1991 PORTANT REGLEMENTATION DES REUNIONS PUBLIQUES ET DES MANIFESTATIONS SUR LA VOIE PUBLIQUE.

1. La loi de 2013 définit la plupart des concepts-clés qu'elle utilise.<sup>24</sup> Ceci est de nature à en faciliter l'interprétation et l'application. Le décret de 1991 ne définissait que la notion de réunion publique.<sup>25</sup> Le fait que la loi de 2013 définit ses concepts-clés peut être considéré comme une avancée. Ceci ne veut pas dire que les définitions données sont parfaites. Nous y reviendrons.

2. En même temps qu'elle définit ses principaux concepts, la loi de 2013 délimite son champ d'application de manière relativement précise. L'approche du législateur a consisté à indiquer les types de réunions/rassemblements auxquels la loi de 2013 ne s'applique pas. Il s'agit d'abord des réunions/manifestations privées. Pour la distinguer de la réunion privée, le législateur envisage la réunion publique comme un type de rassemblement « auquel tout citoyen a librement accès. »<sup>26</sup> Le texte de la définition indique aussi qu'il s'agit d'un « rassemblement momentané de personnes, concerté et organisé » et que son objet consiste à échanger des opinions, étudier et défendre des idées et intérêts.<sup>27</sup> Il devient ainsi clair que, par exemple, les réunions familiales ne sont pas dans le champ de cette loi même lorsqu'elles sont tenues en lieu public. Il en est de même des manifestations culturelles. La loi exclut aussi de son champ et de manière explicite les réunions des organes statutaires des partis politiques et des associations sans but lucratif ainsi que les réunions et manifestations se déroulant à l'occasion des campagnes électorales.<sup>28</sup> Ces clarifications sont à considérer comme des avancées.

3. Dans la loi de 2013, tout comme sous le régime du décret de 1991, les réunions et manifestations publiques sont soumises à la déclaration préalable.<sup>29</sup> Ce régime, contrairement à celui de l'autorisation préalable, part du principe que les réunions et manifestations publiques sont libres. Elles ne doivent donc pas être « autorisées » par l'administration. Elles sont simplement « déclarées » à l'administration par les représentants des groupes intéressés.

<sup>24</sup>Article 2

<sup>25</sup>Article 3.

<sup>26</sup> Article 3, j

<sup>27</sup>Article 3, j.

<sup>28</sup>Article 1er

<sup>29</sup>Article 1er du décret de 1991, articles 4 et 7 de la loi de 2013.





La fonction de la déclaration est d'alerter l'administration afin de lui permettre de prendre les mesures nécessaires à la bonne tenue de la réunion publique/manifestation notamment par la protection des manifestants et des intérêts des tiers. C'est un aspect positif de la loi de 2013 d'avoir reconduit le système de déclaration. En effet, selon le Comité des droits de l'homme, les régimes d'autorisation constituent en eux-mêmes la négation du principe de la liberté des réunions/manifestations.<sup>30</sup> Il n'est cependant pas suffisant qu'un texte législatif mette sur pied un régime de déclaration. Il faut, en outre, éviter que dans la pratique le « système » ne fonctionne comme un régime d'autorisation.<sup>31</sup> Par rapport au décret de 1991, la loi de 2013 est plus explicite sur le fondement du régime de déclaration en ceci qu'elle indique clairement que les réunions et manifestations publiques sont « libres. »<sup>32</sup> Même si le lieu « naturel » de cette consécration est la constitution et que le constituant de 2018 s'acquitte de cette tâche<sup>33</sup>, il n'est pas redondant que la loi elle-même revienne sur ce principe et cela au tout début de son texte.<sup>34</sup> La consécration renseigne en effet sur l'esprit de la loi et cela n'est pas sans utilité pour le juge qui a à l'appliquer. En ce sens aussi, le nouveau texte constitue une avancée.

4. La loi de 2013 rallonge d'une heure la durée possible d'une journée de manifestation. La manifestation peut en effet commencer à 6 heures alors qu'elle ne pouvait débuter qu'à 7 heures du matin sous le régime du décret de 1991. Comme sous le régime du décret abrogé, la manifestation doit avoir pris fin à 18 heures.<sup>35</sup> Il s'agit ainsi d'une avancée, même si elle peut paraître insignifiante.

5. La loi de 2013 indique que l'examen du recours juridictionnel contre la décision différant ou interdisant une réunion/manifestation se fera suivant une procédure d'urgence.<sup>36</sup> Le décret de 1991 était muet à ce sujet. Plus précisément, il fixait un délai endéans lequel le requérant devait avoir saisi le juge - trente jours - mais n'indiquait pas le délai endéans lequel le juge devait avoir rendu sa décision.<sup>37</sup> Il doit être déduit de cette omission que la juridiction administrative saisie devait alors appliquer la procédure ordinaire avec ses délais. De ce point de vue, la loi de 2013 constitue donc une avancée. L'innovation apportée par la loi de 2013 est cependant à relativiser et risque de n'être que symbolique compte tenu de l'imprécision de la notion de « procédure d'urgence. » Nous y reviendrons.<sup>38</sup>

6. La loi de 2013 rallonge le délai de déclaration préalable. Alors que sous le régime du décret de 1991, la réunion publique/manifestation devait avoir été déclarée trois jours francs avant qu'elle ne se tienne, la loi de 2013 met ce délai à quatre jours ouvrables.<sup>39</sup> Il ne faudrait pas s'y tromper en n'y voyant qu'une rallonge d'un jour. Le choix du qualificatif « ouvrables » au lieu de « francs » a des implications significatives. En effet, par définition, le délai compté en « jours ouvrables » n'expire jamais un jour férié ou de fin de semaine. S'il devait expirer un jour

<sup>30</sup> « ...Devoir demander l'autorisation des autorités met à mal le principe selon lequel le droit de réunion pacifique est un droit fondamental... » Comité des DH, Observation générale n°37(2020), para 70.

<sup>31</sup> (Comité des DH, Observation générale n°37(2020), para 73).

<sup>32</sup> Article 1er de la loi de 2013.

<sup>33</sup> Article 32

<sup>34</sup> Article 1er

<sup>35</sup> Articles 4 du décret 1991 et 11 de la loi de 2013

<sup>36</sup> Article 5, al.3 et 10, al.2.

<sup>37</sup> Article 2, al.2.

<sup>38</sup> Point III, 6 of this study, p.10. Articles 5, al.1 and 8, al.1.

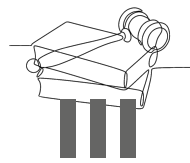
<sup>39</sup> Articles 5, al.1 and 8, al.1.



de férié ou de fin de semaine, il expire le jour ouvrable suivant. Dans le cas précis de la loi de 2013, s'il y a des fins de semaine (samedi ou dimanche) entre le jour de la déclaration et celui de la réunion/manifestation projetée - ce qui est inévitable sauf si la déclaration est déposée un lundi dans une semaine sans jour férié -, le délai passe du simple au double par rapport à ce qu'il était sous le régime du décret de 1991. En d'autres termes, il sera systématiquement supérieur ou égal à six jours calendrier. La situation empire s'il s'y ajoute un ou des jours fériés. Pris ensemble, les deux éléments créent une différence énorme entre les délais respectifs du décret de 1991 et de la loi de 2013. Ainsi, à titre d'exemple, sous le régime du décret de 1991, dans une semaine sans jour férié, des organisateurs d'une réunion/manifestation publique pouvaient déposer leur déclaration un mardi et tenir leur réunion/manifestation le vendredi de la même semaine. Avec la loi de 2013, ils ne pourraient la tenir que le lundi de la semaine suivante.

La loi de 2013 rend donc plus difficile de réagir à chaud à des événements politiques par des réunions publiques/manifestations. Or, l'une des fonctions politiques d'une manifestation est justement de protester. Le problème est cependant que la protestation perd en intérêt en s'éloignant de son objet dans le temps. Sous cet angle, la disposition de la loi concernée consacre un recul dans la réglementation de la liberté de réunion/manifestation.





# ANALYSE CRITIQUE DETAILLEE DE LA LOI N°1/28 DU 05 DECEMBRE 2013

## 1.Des définitions problématiques

La loi de 2013 définit l'ordre public comme l'« ensemble des règles obligatoires qui touchent à l'organisation de la nation, à l'économie, à la morale, à la santé, à la sécurité, à la paix publique, aux droits et libertés essentielles de chaque individu. »<sup>40</sup>

En définissant l'ordre public comme « un ensemble de règles obligatoires... » dans une loi sur l'exercice des libertés de se réunir et de manifester, le législateur de 2013 se trompe de contexte ou, en d'autres termes, de domaine du droit dans lequel il est en train d'opérer. En effet, ainsi appréhendé, l'ordre public renvoie à l'ensemble de règles impératives auxquelles les parties à une convention ne peuvent renoncer pour y suppléer par leur volonté, à la différence des règles justement supplétives. Dans une large mesure, le législateur avait donc en tête une notion d'ordre public inspiré du droit privé. Or l'objet de la loi rend on ne peut plus clair que la notion pertinente de l'ordre public est ici celle qui renvoie plutôt à l'objet de la police administrative et qui décrit une situation matérielle (et non un « ensemble de règles »). Ses composantes traditionnelles sont la tranquillité (entendue comme absence de troubles), la sécurité (entendue comme absence de danger pour les personnes et pour les biens) et la salubrité (entendue comme absence de maladies ou de pollution des eaux, des denrées alimentaires, etc.).<sup>41</sup>

Appliquée aux articles dans lesquels l'expression « ordre public » est utilisée, la définition de ce concept donnée par la loi de 2013 fait que ces dispositions soient inintelligibles. En outre, ladite définition est trop large. Elle perd ainsi son utilité pratique qui est justement de délimiter l'étendue des pouvoirs d'administration. En effet, la fonction attendue d'une définition d'un motif de restriction d'une liberté est d'encadrer avec précision les pouvoirs de l'autorité publique. En la matière, il s'agit d'empêcher que l'autorité n'ait à sa disposition une notion fourre-tout lui permettant d'interdire toute réunion/manifestation qui ne lui plait pas, notamment pour des raisons politiques. Cet objectif est raté avec une définition trop vague, sans contours précis. Le comité des droits de l'homme a déjà fait ce même constat, exactement pour le Burundi.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Article 3, h.

<sup>41</sup> Gognetti, Johann, La notion de droit public, Thèse soutenue à l'université de Lille, 1998(inédite).

<sup>42</sup> Comité des droits de l'homme, Observations finales concernant le deuxième rapport périodique du Burundi, CCPR/C/BDI/CO/2, para 20. Voir SOS Torture/ Burundi, FOCODE, CBDDH, CB-CPI, CAVIB, UBJ, Tournons la page, FORSC, COSOME, ACAT, RCP, AJBE, Rapport de la société civile sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), janvier 2021.



Il ne s'agit pas ici de délégitimer les notions d'ordre ou d'ordre public. Au fond, il n'y a pas d'incompatibilité ou de contradiction entre ordre et liberté. Au contraire, les libertés publiques requièrent l'existence d'une société organisée permettant le maintien de l'ordre public, sans lequel la liberté serait engloutie par les excès d'abus non contenus. C'est du bon ordre que dépendent les libertés publiques.<sup>43</sup> Il s'agit seulement d'adopter une notion de l'ordre public qui ne met pas entre les mains de l'autorité des pouvoirs illimités et incontrôlables, parce que dans ce cas, la liberté publique en question deviendrait fictive. Le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP) reconnaît lui-même que l'ordre public est un des motifs légitimes de restriction de la liberté de se réunir.<sup>44</sup> L'organe qui interprète cet instrument - le Comité des droits de l'homme - demande cependant aux États de ne pas en adopter une définition extensive et trop vague.<sup>45</sup>

Le texte de la loi donne des exemples de réunions ou manifestations qui sont de nature à troubler l'ordre public. Il cite les réunions ou manifestations risquant d'« attiser la haine identitaire, provoquer des troubles ou provoquer de la violence. »<sup>46</sup> Si l'ordre public en général était défini de cette manière - avec un contenu relativement précis -, le problème plus haut dénoncé n'existerait pas. Le texte de cet alinéa de l'article 3, h est cependant on ne peut clair sur le caractère exemplatif de l'énumération. Il use de la formule « notamment. »<sup>47</sup> Le problème de la définition extensive n'est donc pas résolu.

La notion d'ordre public est d'une très grande importance dans la loi sous examen. Le maintien de l'ordre public est carrément le motif unique pour lequel la réunion ou le rassemblement peut être différé ou interdit.<sup>48</sup>

Deux pistes de solution existent. Le législateur pourrait prendre l'alinéa énumérant les exemples et en faire la définition pure et simple de l'ordre public. En effet, l'on considère généralement comme légitimes les règles qui limitent l'exercice d'une liberté en vue de faire barrage à des troubles, à la violence ou à la propagation de la haine.<sup>49</sup> Les limites d'une telle restriction sont, en outre, relativement précises si, bien sûr, ces règles sont appliquées de bonne foi. Alternativement, le législateur pourrait remplacer la notion d'« ordre public » par celle de « sécurité publique » à travers tout le texte. Cette dernière approche est suivie par certaines législations étrangères.<sup>50</sup>

<sup>43</sup> Cour Suprême des États-Unis, *Cox v. New Hampshire*, 312 U.S. 569 (1941)

<sup>44</sup> Article 21 du PIDCP : « Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à 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. » (C'est nous qui soulignons).

<sup>45</sup> Comité des droits de l'homme (Nations-Unies), Observation générale n°37, para 44.

<sup>46</sup> Article 3, h, al.2.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Article 4, al. 4 ; 5, al.2 ; 8, al.2 ; 10, al.1er, 12, al.3.

<sup>49</sup> Voir notamment les articles 19, 3, b et 21 du PIDCP respectivement pour la liberté d'expression et la liberté de réunion.

<sup>50</sup> Voir I. BOUCOBZA, « La liberté de manifestation en Italie, perspective historique », art. cité.



## 2. Du délai déraisonnable de déclaration préalable

Comme déjà relevé plus haut, une déclaration préalable doit être faite au moins quatre jours ouvrables avant le rassemblement ou la tenue de la réunion.<sup>51</sup> Au regard des standards continentaux africains, ce délai est trop long, surtout avec la prise en compte des jours de fin de semaine et d'éventuels jours fériés entre la date de déclaration et celle de la réunion ou du rassemblement envisagés. En effet, comme indiqué plus haut, à moins que la déclaration ne soit déposée le lundi d'une semaine ne comptant aucun congé, le délai de quatre jours ouvrables serait systématiquement supérieur ou égal à six jours calendrier.<sup>52</sup> Or, selon la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le délai de déclaration d'une réunion ou d'une manifestation ne peut pas dépasser cinq (5) jours. La commission indique qu'il est préférable qu'il ne dépasse pas 48 heures.<sup>53</sup>

Comme relevé plus haut, il est surtout incompréhensible que la loi de 2013 multiplie par deux (dans la plupart des cas) le délai de trois jours posé par le décret de 1991. Celui-ci était réaliste et faisait un bon équilibre entre d'une part, le besoin des forces vives de la société de réagir relativement vite à une décision de l'autorité et d'autre part, la nécessité, pour l'administration et les forces de l'ordre, de disposer du temps nécessaire pour se préparer à la sécurisation de la manifestation et des manifestants. Il pourrait être reconduit.

En théorie, il aurait été plus logique de le réduire davantage (pour le ramener notamment à deux jours francs)<sup>54</sup> parce que l'Administration et les forces de l'ordre sont censées avoir mûri dans l'exercice de l'activité plus haut, plus de trente ans après la promulgation du premier texte unifié et relativement moderne en la matière.<sup>55</sup> L'examen de la réalité et la nécessité de tenir compte de la réaction éventuelle de l'Administration à la déclaration font qu'il soit cependant plus réaliste de reconduire le délai du décret de 1991.

## 3. De l'imprécision de la notion d' « autorité compétente » pour recevoir la déclaration préalable

La loi de 2013 dispose que la déclaration est adressée à l'« autorité compétente » sans indiquer laquelle. <sup>56</sup> Cette imprécision devrait être levée, surtout au regard de l'immensité des pouvoirs reconnus à cette « autorité. » Elle peut, en effet, différer ou interdire la réunion/manifestation. <sup>57</sup>

Ce manque de précision peut avoir un impact négatif sur l'exercice de la liberté de réunion/manifestation. En particulier, compte tenu du contexte socio-politique du Burundi, certaines personnes/organisations pourraient en profiter pour réguler elles-mêmes de fait l'exercice des

<sup>51</sup> Articles 5, al.1er et 8, al.1er

<sup>52</sup> Voir point II.6 de cette étude, page 9.

<sup>53</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, adoptées lors de sa 60ème Session ordinaire tenue à Niamey au Niger du 8 au 22 mai 2017, para 72, a. note 52.

<sup>54</sup> Article 5, al.2.

<sup>55</sup> A la soumission de ce document (septembre 2023), il y a 31 ans que le décret de 1991 a été promulgué. .

<sup>56</sup> Articles 5, al.1er et 8, al.1er

<sup>57</sup> Articles 5, al.2 et 8, al.2



deux libertés sous analyse ici. Pour résoudre ce problème en droit, le législateur ne perdrait rien à reprendre les termes du décret de 1991. Celui-ci indiquait explicitement que cette autorité était l'Administrateur Communal ou le Maire de la Ville, respectivement selon que la réunion/manifestation était envisagée en milieu rural ou à Bujumbura.<sup>58</sup>

En outre, la commission africaine des droits de l'homme et des peuples recommande que toutes les autorités chargées de gérer les rassemblements soient dûment formées en droits humains afin qu'elles sachent qu'elles ont essentiellement pour mandat de faciliter les rassemblements pacifiques - et non d'entraver leur déroulement -. La recommandation concerne aussi bien les autorités administratives que les forces de l'ordre.<sup>59</sup>

#### **4. De l'absence de précision sur la conséquence du silence opposé par l'administration à la déclaration en matière de manifestation sur la voie publique**

En ce qui concerne les réunions publiques, la loi de 2013 est explicite en posant que si, endéans quarante - huit (48) heures, l'autorité compétente n'a pas réagi à la déclaration déposée par les organisateurs de la réunion, celle-ci doit être considérée comme non-interdite.<sup>60</sup> Il s'agit d'une conséquence logique de la règle selon laquelle l'Administration dispose justement d'un délai de quarante-huit heures pour faire ses observations et éventuellement différer/interdire la tenue de la réunion publique.<sup>61</sup>

#### **5. De l'imprécision de la notion de 'délégué' de l'autorité**

Il n'y a pas de règle similaire concernant les manifestations sur la voie publique.<sup>62</sup> Même s'il est raisonnable de supposer qu'un juge saisi étendrait probablement le champ d'application de la règle plus haut aux manifestations sur la voie publique, il est souhaitable d'éviter tout risque en posant une règle similaire dans la section du texte légal sur la liberté de manifester sur la voie publique. La règle deviendrait le nouvel article 9 et l'actuel article 9 deviendrait l'article 10. Nous en proposons la formulation plus loin.

La loi de 2013 reconnaît à l'autorité compétente - non indiquée - la prérogative d'envoyer un « délégué » au lieu où se tient la réunion publique ou la manifestation.<sup>63</sup> Ce délégué dispose d'importants pouvoirs dont ceux de suspendre ou dissoudre le rassemblement, si le maintien de l'ordre public l'exige impérativement.<sup>64</sup>

<sup>58</sup> Article 1er. B.O.B., 1992, n° 6, p. 193.

<sup>59</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, adoptées lors de sa 60ème Session ordinaire tenue à Niamey au Niger du 8 au 22 mai. Voir aussi le Code (NU) de conduite des agents de l'ordre (art. 1). 2017, para 76, b.

<sup>60</sup> Article 6

<sup>61</sup> Article 5, al.2

<sup>62</sup> Voir chapitre I, section 2 de la loi de 2013, articles 7 à 9.

<sup>63</sup> Article 12, al.1er

<sup>64</sup> Article 12, al.3.





Dans les conditions normales, il est concevable que l'autorité se fasse représenter pour assister à une réunion par ailleurs publique. La formalité que prévoit la loi à cet effet à savoir que le délégué doit être porteur d'un document écrit et signé par l'autorité mandante pourrait suffire. Cependant, dans le contexte socio - politique du Burundi, il serait plus rassurant que la loi indique clairement que le délégué doit être un agent identifiable de l'administration. En effet, il faut éviter l'implication des personnalités influentes du parti au pouvoir et des organes de ce dernier à différents niveaux dans la gestion des réunions publiques/ manifestations sur la voie publique. L'administration doit elle-même s'astreindre au principe de neutralité.

## **6. De l'imprécision de la notion de « procédure d'urgence » en matière de recours juridictionnel contre la décision de l'administration différant ou interdisant la réunion/manifestation publique**

Les articles 5 et 10 de la loi de 2013 prévoient que la décision de l'autorité administrative différant ou interdisant une réunion ou une manifestation est susceptible de recours aussi bien hiérarchique que juridictionnel. En ce qui concerne le recours juridictionnel, la loi indique que c'est la Cour Administrative qui en connaît « selon la procédure d'urgence. »

L'intention du législateur est à saluer. Il est en effet souhaitable que la Cour administrative prenne sa décision le plus rapidement possible pour permettre aux requérants de tenir leur réunion/manifestation sans trop attendre dans l'hypothèse où la décision de l'administration serait invalidée. Le problème est que la notion de « procédure d'urgence » est étrangère au Code de Procédure Civile - applicable également par les juridictions administratives -. <sup>65</sup> Il ne serait pas correct de supposer que le législateur a voulu renvoyer à la procédure en « référé » que prévoit le Code de Procédure Civile parce que celle - ci ne s'applique qu'aux matières civiles et commerciale - et non administrative -. A supposer même que telle ait été l'intention du législateur de 2013, la procédure de référé, telle qu'elle existe aujourd'hui en droit burundais de la procédure civile ne serait pas une solution appropriée. En effet, elle ne comporte pas non plus de délais rigoureux endéans lesquels la décision doit avoir été rendue. <sup>66</sup>

Le plus simple est alors que la loi de 2013 soit revue pour inclure un délai. Compte tenu de la nature du litige, ce délai ne devrait pas être supérieur à 48 heures (ou deux jours

<sup>65</sup> Articles 162 à 166 de la loi n° 1/010 du 13 mai 2004 portant Code de Procédure civile, B.O.B., 2004, n° 5bis, p. 3). La procédure administrative est régie par les articles 371-398.

<sup>66</sup> Voir les articles 162 à 166 du CPC.

calendrier). Il serait compté à partir de la saisine du juge. C'est aussi en outre ce délai qui est appliqué dans certaines législations étrangères inspirant généralement le droit burundais. Compte tenu de la simplicité évidente de cette matière, rien ne semble justifier qu'il en soit autrement au Burundi.<sup>67</sup>

## 7. Du régime des sanctions

### A. Du principe des sanctions pénales dans une loi sur les réunions publiques et manifestations sur la voie publique

Prévoir des infractions spécifiques dans la loi sur les réunions publiques et les manifestations sur la voie publique est d'emblée problématique. En effet, le législateur ne doit pas donner l'impression de criminaliser l'exercice d'une liberté publique. En outre, un tel procédé ne semble répondre à aucune nécessité. Ceci ne veut pas dire que des infractions ne peuvent pas être commises au cours d'une réunion publique ou d'une manifestation. Il s'agit seulement de souligner que pour y faire face, le législateur aurait pu simplement renvoyer au code pénal ou à d'autres lois pénales en vigueur.

L'on peut aussi relever qu'en plus d'inclure des infractions et des sanctions pénales dans un texte qui n'en est pas le lieu naturel et cela sans nécessité, le législateur manque d'équilibre dans son approche. En effet, la loi de 2013 n'érige en infraction aucune des entraves (potentiellement violentes) à l'exercice de la liberté de manifester qui pourraient notamment venir de l'administration ou de la police. En sa défense, le législateur pourrait avancer que la loi y pourvoit autrement et ailleurs, notamment en réprimant les « atteintes par des fonctionnaires aux droits garantis aux particuliers. »<sup>68</sup> La même approche - réserver la définition des infractions et des peines au code pénal - aurait dû être suivie pour les actes répréhensibles éventuellement commis par des manifestants.

Partant du niveau des peines posées par la loi sous examen - des amendes -, l'on pourrait s'y tromper en croyant que le législateur cherche à alléger la rigueur de la sanction pénale la plus commune - servitude pénale - compte tenu du fait que les comportements antisociaux définis dans la loi seraient commis dans le contexte de l'exercice d'une liberté publique. Ce serait mal lire le texte de la loi parce qu'il n'exclue pas l'application du Code pénal. Les peines de la loi de 2013 sont en effet prévues « sans faire préjudice aux sanctions prévues par le code pénal(sic). »<sup>69</sup> Il n'est bien sûr pas envisageable de combiner les peines de cette loi avec celle du Code Pénal. La loi de 2013 crée cependant, au bénéfice du Ministère Public, la possibilité

<sup>67</sup> Pour le droit français, voir CGT, Régime juridique de la liberté de manifestation, p.3.

<sup>68</sup> Article 427 du Code Pénal.

<sup>69</sup> Au paragraphe 99 de ses lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion, la Commission pose que « les États ne sont pas censés imposer des sanctions pénales au titre des lois régissant les rassemblements. Toutes les sanctions pénales sont spécifiées dans le code pénal et non ailleurs. Les rassemblements ne sont pas régis par des dispositions pénales autres que les clauses d'application générale du code pénal. » (CADHP, lignes directrices, para 99).



de choisir entre les deux textes et notamment d'utiliser cette loi s'il a des difficultés de prouver la commission, par le militant poursuivi, d'une infraction prévue par le code pénal.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples estime également que les lois sur les réunions/manifestations publiques ne doivent pas comporter de règles pénales même pour les faits infractionnels éventuellement commis pendant leur déroulement. C'est le droit pénal commun qui doit être d'application.<sup>70</sup>

### **B.Des peines complémentaires pour étrangers**

La peine complémentaire d'interdiction du territoire d'au moins cinq ans est prévue à l'encontre des étrangers qui se rendraient coupables d'une des infractions à la loi de 2013.<sup>71</sup>

Il ne semble pas y avoir de raison de traiter différemment les étrangers sous cet angle. Selon le Comité des D.H, la liberté de réunion et de manifestation appartient aussi bien aux nationaux qu'aux étrangers. Elle diffère ainsi des droits réservés aux nationaux comme celui de participer à la direction des affaires du pays.<sup>72</sup> En d'autres termes, en plus des nationaux, les étrangers et immigrés jouissent également de ces libertés, qu'ils soient d'ailleurs documentés ou non. Il en est de même des réfugiés, demandeurs d'asile et apatrides.<sup>73</sup> Ceci se comprend parfaitement parce que la manifestation/ réunion n'est pas nécessairement un mode de participation politique - qu'il pourrait être légitime de réserver aux seuls nationaux -. L'on peut se rassembler dans le but de montrer sa solidarité ou d'affirmer son identité. Les rassemblements peuvent, en outre, avoir pour finalités le divertissement ou la participation à des activités culturelles, religieuses ou commerciales. Ils restent protégés par les règles pertinentes du droit international/régional des droits de l'homme.<sup>74</sup>

### **C.De la confusion des responsabilités du dirigeant et de l'organisation**

La loi 2013 crée la possibilité de sanctionner l'organisation pour défaut d'exécution, par son dirigeant, d'une peine (amende) prononcée à son encontre.<sup>75</sup> La disposition va à l'encontre du principe fondamental de la responsabilité personnelle et est problématique au regard de l'article 11 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.<sup>76</sup>

### **D.De la responsabilité civile des organisations pour des faits auxquels ils sont étrangers**

---

<sup>70</sup>Au paragraphe 99 de ses lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion, la Commission pose que « les États ne sont pas censés imposer des sanctions pénales au titre des lois régissant les rassemblements. Toutes les sanctions pénales sont spécifiées dans le code pénal et non ailleurs. Les rassemblements ne sont pas régis par des dispositions pénales autres que les clauses d'application générale du code pénal. » (CADHP, lignes directrices, para 99).

<sup>71</sup> Article 22

<sup>72</sup> Article 25 du PIDCP. Voir aussi Observation générale No 25 (57) du Comité des droits de l'homme. Pour la lire, voir <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/french/GEN25FRE.htm> (consultée pour la dernière fois le 21.9.2023).

<sup>73</sup> Comité des DH, Observation générale n.37(2020) sur le droit à la liberté de réunion pacifique (article 21), 129ième Session (29 juin-24 juillet 2020), para 5.

<sup>74</sup> Comité des DH, Observation générale n.37(2020) sur le droit à la liberté de réunion pacifique (article 21), 129ième Session (29 juin-24 juillet 2020), para 12.

<sup>75</sup> Article 24

<sup>76</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, lignes directrices, para 101. Voir aussi International Pen et Autres (pour le compte de Ken Saro - Wiwa) c/ Nigeria, Comm. n° 137/94, 139/94, 154/96 et 161/97 (1998), paras. 105-06

Pour la réparation des dommages causés pendant les réunions et manifestations publiques, la loi de 2013 crée un régime de responsabilité solidaire entre, d'une part, les auteurs des faits dommageables en question et d'autre part, « les associations et organisations (sic) qui ont pris l'initiative de ces rassemblements ».<sup>77</sup> Il est d'ailleurs indifférent que ces rassemblements soient licites ou illicites.<sup>78</sup>

Le régime est d'une injustice évidente. Premièrement, la sécurité de la manifestation est, en premier lieu une responsabilité des autorités - et non des associations et organisations qui ont pris l'initiative de l'événement -, à plus forte raison si la réunion/manifestation a été déclarée. Il est aussi étonnant que la loi ne fasse aucune différence selon que la réunion ou le rassemblement est licite ou non. Le régime s'applique de la même manière dans les deux cas. Le législateur crée donc un régime de responsabilité pour autrui sans aucun fondement.

En ce qui concerne l'encadrement de la réunion/manifestation qui serait le fondement de régime de responsabilité, le rôle que la loi attribue au bureau d'encadrement prévu par l'article 13 ne doit pas créer de confusion. Il ne s'agit pas, pour les autorités, de créer un régime dans lequel les organisateurs de l'événement concerné auraient la charge entière de la sécurité. Ceci est tout simplement inimaginable dans la mesure où, par exemple, ces organisateurs n'ont pas le pouvoir d'user de la contrainte armée si cela s'avère nécessaire. C'est donc avec raison que la loi pose clairement que le pouvoir de police du bureau d'encadrement de la manifestation s'exerce « en collaboration et avec l'appui des forces de l'ordre. »<sup>79</sup> La collaboration entre, d'une part, les forces de l'ordre et d'autre part, les représentants des participants à la manifestation est par ailleurs un des principes-clés de la « gestion négociée de l'espace public. »<sup>80</sup> Faire peser la charge de la sécurité - et de son coût - sur les organisateurs de la réunion/manifestation serait peu compatible avec le PIDCP.<sup>81</sup> De ce point de vue, il n'est pas non plus censé de rendre les membres du bureau responsables des dommages causés par les (d'autres) organisateurs, encore moins les poursuivre sur le plan pénal pour les faits de ces derniers.<sup>82</sup>

En outre, au regard de la lettre de la loi, la responsabilité solidaire des organisations pourrait être engagée même pour des faits commis par des contre-manifestants. La formule « les personnes reconnues coupables des différentes infractions prévues par la présente loi »<sup>83</sup> est en effet, assez neutre et générale pour englober aussi bien les manifestants qui ont répondu à l'appel des organisateurs que les contre-manifestants.

<sup>77</sup> Article 25, al.1er.

Article 25, al.1er .

<sup>78</sup> Article 25, al.1er.

<sup>79</sup> Article 25, al.1er .

<sup>80</sup> Article 13, al.2.

<sup>81</sup> François Welter, « L'occupation et la gestion négociée de l'espace public : Ou comment concilier revendications sociales et maintien de l'ordre », *Dynamiques. Histoire sociale en revue*, n° 2, juin 2017 [En ligne], mis en ligne le 28 juin 2017. URL : <http://www.carhop.be/revuescarhop/>

<sup>82</sup> D'après le comité des droits de l'homme, « exiger des participants ou des organisateurs qu'ils assurent l'encadrement et le maintien de l'ordre et la fourniture de soins médicaux pendant les rassemblements pacifiques ou le nettoyage du site après la réunion ou tous autres services publics connexes et qu'ils en assument les coûts n'est généralement pas compatible avec l'article 21. » (Observation générale nr.37(2020), p.64.

<sup>83</sup> Article 25, al.1er de la loi de 2013.

Par contre, la loi pourrait étendre le champ matériel de la responsabilité civile aux dommages résultant de faits non infractionnels. En limitant la réparation aux dommages résultant d'infractions, il laisse ouvert un énorme fossé de préjudices non réparés. Faute civile et faute pénale ne sont pas identiques, en effet. En règle générale, la deuxième est plus difficile à établir.

En matière de responsabilité civile, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples recommande aux Etats de ne pas créer un régime soumettant les organisateurs de manifestations à des obligations excessives.<sup>84</sup> Elle n'interdit cependant pas tout régime de responsabilité pour autrui. Celle-ci doit être soumise à des conditions assez strictes. Ainsi, selon ses lignes directrices, les organisateurs de réunions/manifestations ne peuvent être frappés de sanction pécuniaire que si quatre conditions sont réunies. Premièrement, ils ne doivent pas avoir donné de préavis.<sup>85</sup> L'on peut comprendre cette condition comme signifiant que lorsqu'un préavis a été donné, c'est à l'autorité publique qu'il revient d'assurer l'ordre et d'empêcher les débordements qui pourraient aboutir à des dommages pour les tiers. L'organisateur de la réunion n'a pas alors à répondre de l'échec de l'autorité. Deuxièmement, il faut que ces dommages soient (directement) causés par le rassemblement.<sup>86</sup> Troisièmement, il faut qu'ils soient prévisibles.<sup>87</sup> Quatrièmement et enfin, il faut que l'organisateur ait omis de prendre les mesures nécessaires et en son pouvoir pour prévenir les dérapages.<sup>88</sup> En d'autres termes, l'obligation de l'organisateur est de moyen, et non de résultat.

Même si ces conditions découlent du bon sens et devaient guider le juge même à l'état actuel de la législation, il reste préférable de les incorporer dans la loi.

---

<sup>84</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, lignes directrices, para 76, a.

<sup>85</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, lignes directrices, para 76, c.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid.

# Recommandations

## 1. Aux autorités burundaises :

### A. Au Parlement :

- Revoir la loi de 2013 sur les réunions publiques et les manifestations sur la voie publique pour tenir compte des griefs identifiés plus haut

### B. Au Gouvernement :

- Former continuellement les cadres et agents de l'administration ainsi que les forces de l'ordre sur le contenu et les moyens de mise en œuvre de la loi sur les réunions publiques/manifestations sur la voie publique
- Former continuellement les forces de l'ordre en droits humains et en gestion négociée de l'espace public

### C. Au Ministère Public :

- Initier des poursuites contre les agents de l'Etat et militants politiques ayant exercé diverses formes de violence à l'encontre de citoyens exerçant leurs libertés démocratiques, y compris celles de se réunir et de manifester sur la voie publique, particulièrement à partir d'avril 2015.

## 2.A la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme « CNIDH »

Assumer pleinement et sans complaisance ses missions et notamment :

- Fournir à titre consultatif au Gouvernement et au Parlement, des avis, des recommandations et des propositions sur toutes les questions relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme.
- Contribuer à l'harmonisation de la législation nationale avec les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme ;





### **3. Aux organisations de la société civile :**

- Continuer le plaidoyer envers les acteurs burundais et internationaux pour la réouverture de l'espace civique au Burundi, notamment par la révision de la loi sur les réunions publiques et manifestations sur la voie publique.
- Exercer des recours juridictionnels et/ou quasi-juridictionnels pertinents au Burundi (ex : Cour constitutionnelle) et à l'étranger (ex : Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Cour de Justice de la Communauté de l'Afrique de l'Est) en vue de faire formellement constater le caractère liberticide de certaines lois et d'en demander la révision, en conséquence.
- Continuer l'éducation des Burundais aux droits et libertés, notamment par les moyens médiatiques, en vue de contribuer à l'éveil/formation/consolidation d'une culture de citoyenneté active et exigeante.

### **4. Aux Partenaires techniques et financiers du Burundi**

- User de leur influence positive sur le gouvernement burundais tant à travers le dialogue politique que par les mécanismes d'appui technique et budgétaire en vue de l'inciter à ouvrir l'espace civique.



# Conclusion

Cette analyse avait l'objectif de dégager les dispositions problématiques de la loi n°1/28 du 05 décembre 2013 portant réglementation des manifestations sur la voie publique et réunions publiques au Burundi. Elle a d'abord mis en évidence les avancées de cette loi par rapport au décret de 1991 qui régissait ces matières ainsi que les points sur lesquels la loi a rendu pire le régime des libertés de réunion et de manifestation. L'analyse s'est ensuite focalisée sur l'étude des dispositions de cette loi à l'aune du droit international et régional des droits de l'homme et de la constitution du Burundi.

Il ressort de l'analyse que le législateur de 2013 fait l'effort de définir les concepts qu'il utilise. Certaines définitions sont cependant inadaptées à l'objet de la loi. Il en résulte que les dispositions contenant ces concepts sont, dans une large mesure, inintelligibles. L'autre conséquence est que l'administration dont ces définitions étaient censées encadrer le pouvoir se retrouve avec des prérogatives quasi-illimitées. L'exemple-type de ce genre de concepts dans la loi de 2013 est l'ordre public.

L'analyse révèle aussi que le texte de la législation n'est pas écrit de manière systématique et continu. Ceci n'est pas seulement un problème de forme. Il affecte aussi le fond. Ainsi, alors que pour les réunions publiques, le texte est explicite sur la conséquence du silence de l'administration à la déclaration préalable en indiquant qu'il vaudra « non-interdiction », il est silencieux sur ce point en matière de manifestation sur la voie publique. Il est de bonne logique de supposer que la même règle s'applique, qu'elle est d'ailleurs implicitement posée. Néanmoins, dans un contexte socio-politique comme celui du Burundi, le mieux est de toujours être explicite.

L'étude met en outre en évidence que certaines imprécisions de la loi rendent son usage relativement difficile, surtout compte tenu du contexte sociopolitique du Burundi actuel. Il en est ainsi lorsqu'elle fait référence à l'« autorité compétente » pour recevoir les déclarations préalables aux réunions/manifestations sur la voie publique sans nulle part indiquer laquelle, lorsqu'elle donne à cette « autorité » – non indiquée – la prérogative de désigner un « délégué » pour le représenter au lieu de la réunion/manifestation avec des pouvoirs équivalents aux siens, dont ceux de suspendre ou de mettre fin à la réunion/manifestation. En étudiant de près ce texte légal, l'on découvre aussi que certaines de ses dispositions ont pour effet de rendre l'exercice des libertés étudiées ici politiquement moins intéressant. Il en est ainsi de l'élongation du délai de préavis c'est-à-dire de déclaration préalable, le faisant passer de trois jours francs dans le décret de 1991 à quatre jours ouvrables dans la loi de 2013. L'effet de cette règle est de rendre plus difficile la réaction à chaud par la manifestation à certains faits du pouvoir, faisant ainsi perdre à la réunion/manifestation son intérêt socio-politique.

Certaines procédures prévues dans la loi sont également d'une utilité limitée parce qu'elles



sont incomplètement organisées. Il en est ainsi par exemple lorsque la loi pose que les recours juridictionnels contre les refus opposés par l'administration à la tenue des réunions/manifestations seront traités par les juridictions administratives suivant une « procédure d'urgence » sans indiquer ce que cela veut exactement dire (en termes de délai, par exemple) alors que le droit commun de la procédure est lui-même muet sur cette question.

Il apparait aussi que le régime des sanctions n'est pas adapté, qu'il s'agisse aussi bien de la responsabilité pénale que de la responsabilité civile. A propos de la responsabilité pénale, l'étude met en évidence que la loi crée un régime de responsabilité pénale à part sans nécessité et en contradiction avec les directives africaines en la matière. L'étude montre en outre que le régime de la responsabilité civile des organisateurs de réunions et de rassemblements est excessivement sévère et en contradiction, encore une fois, avec les directives africaines en la matière.

Ces problèmes sont mis en évidence essentiellement par une étude confrontant les dispositions de la loi de 2013 à celles de la constitution et des instruments internationaux/régionaux liant le Burundi en matière de liberté de réunion et de manifestation. Des pistes de solution sont proposées (voir document en annexe).

# Présentation des organisations



[cosome.cosome@gmail.com](mailto:cosome.cosome@gmail.com)  
[www.cosome.org](http://www.cosome.org)



**FO.CO.DE**  
[focodeasbl@gmail.com](mailto:focodeasbl@gmail.com)  
[www.focode.org](http://www.focode.org)



**SOS - TORTURE / BURUNDI**

[info@sostortureburundi.org](mailto:info@sostortureburundi.org)  
[www.sostortureburundi.org](http://www.sostortureburundi.org)

La **COSOME** est une coalition de 12 organisations de la société civile œuvrant dans des secteurs diversifiés et des confessions religieuses. Elle est née en 2005, dans l'optique d'accompagner les Burundais dans le processus de démocratisation des institutions. Elle a pour mission la promotion la culture de la paix et de la démocratie par l'éducation et l'encadrement civiques et électoraux au Burundi et dans la sous-région. Elle œuvre pour promouvoir l'éducation à la citoyenneté démocratique et électorale, participer à l'amélioration des textes électoraux et réglementaires, contribuer à la consolidation de la paix par la mise en place des institutions démocratiquement élues, promouvoir l'audit démocratique afin d'identifier les défis à la consolidation des valeurs démocratiques, participer à l'observation des élections et de la campagne électorale des partis politiques pour rendre les élections paisibles, justes, sereines et transparentes et encadrer les populations afin qu'elles exigent la mise en œuvre des promesses électorales (la redevabilité).

Le **FOCODE** est une organisation dont la vision est « Une société réconciliée, démocratique, juste, et prospère respectueuse des droits de la personne humaine. Elle s'est donné pour mission de « Engager les leaders à tous les niveaux et les communautés à la base à travers le plaidoyer, la formation, l'information et la mobilisation autour des idéaux de paix, de démocratie et de bonne gouvernance pour la justice sociale, l'épanouissement et le bien-être des citoyens. Son domaine d'action stratégique est la paix et la réconciliation, la démocratie et la bonne gouvernance, le développement et la justice sociale, l'Etat de droit et droit de l'homme ainsi que le développement des capacités internes.

**SOS Torture/Burundi**, une organisation sans but lucratif membre du réseau SOS Torture de l'Organisation Mondiale contre la Torture(OMCT), dont le but est d'agir et plaider pour la fin des violations des droits humains, le retour à la bonne gouvernance et à la lutte contre l'impunité au Burundi.

**SOS Torture/Burundi** publie hebdomadairement un rapport sur la situation des droits humains au Burundi et un bulletin mensuel de justice et de gouvernance. publie hebdomadairement un rapport sur la situation des droits humains au Burundi et un bulletin mensuel de justice et de gouvernance.