

LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION EN JEU AU BURUNDI ?

par Méthode Ndikumasabo

Abstract

This chapter analyses the draft law which aims at revising decree-law n° 1/11 of 18 April 1992 on non-profit organisations. The bill was adopted by the Council of Ministers at the end of 2012 and has been submitted to the National Assembly. The bill includes both areas of progress as well as restrictions on the freedom of association. Positively, it provides more detail than the law decree of 1992 did and it covers the diversity of civil society organisations more adequately. On the downside, a number of changes make the procedure more complex, as the registration has to be agreed on by a second Minister. It also becomes impossible to establish a collective body of non-profit organisations as they are subject to varying legal regimes.

If the draft law is adopted by the National Assembly as it currently stands or with minor amendments, freedom of association in Burundi will be heavily curtailed. If it is revised more fundamentally, taking into account the recommendations put forward in this paper, the legal reform may constitute a step forward in the protection of the freedom of association.

1. INTRODUCTION

Le 23 novembre 2009, l'ordonnance n° 530/1499 du ministre de l'Intérieur annule l'ordonnance n° 530/514 du 26 mai 2006 portant agrément de l'association sans but lucratif dénommée Forum pour le renforcement de la société civile (ci-après appelé FORSC en abrégé). La nouvelle ordonnance est motivée par le fait que le forum était constitué d'associations dont l'agrément ne relevait pas de la compétence du ministère de l'Intérieur mais plutôt d'autres ministères tels que celui du Travail et de la Sécurité sociale ou celui de la Justice. Cette motivation ne convainc ni le FORSC ni les observateurs internes ou extérieurs. La décision du ministre de l'Intérieur est de toute évidence dictée par la volonté de réduire au silence les critiques de la société civile, notamment le président du FORSC de l'époque, Pacifique Nininahazwe, sur l'absence de suivi judiciaire concernant l'affaire Manirumva Ernest¹. Il s'en est d'ailleurs suivi une pression tous azimuts² qui a abouti à la réhabilitation du FORSC par l'ordonnance ministérielle n° 530/65 du 28 janvier 2011. Il est précisé dans cette ordonnance que la décision est motivée par la tenue d'échanges entre le FORSC et le gouvernement, et par la mise en place d'un code de conduite des associations sans but lucratif apportant « une solution (...) en ce qui concerne les associations membres du FORSC mais

¹Burundi, Observatoire, "Obstacles à la liberté d'association du FORSC et de quatre autres ONG - BDI 002/1209 / OBS 176", <http://www.omct.org/fr/human-rights-defenders/urgent-interventions/burundi/2009/12/d20371/>, 1er décembre 2009 ; Burundi, Défenseurs des droits humains, "La liberté d'association recouvrée, après plus d'un an d'interdiction", <http://www.fidh.org/fr/afrique/burundi/La-liberte-d-association-recouvree>, 10 février 2011.

²BURUNDI, DÉFENSEURS DES DROITS HUMAINS, *op. cit.*

non agréées par le ministère de l'Intérieur »³. Il n'était pas question, dans les développements qui précèdent, de prendre une position sur la motivation réelle des deux récentes ordonnances du ministre de l'Intérieur ; ils visaient plutôt à retracer le contexte de l'élaboration d'un projet de loi réformant le cadre organique des associations sans but lucratif au Burundi qui a été préparé par la suite au sein du ministère de l'Intérieur et soumis au Conseil des ministres.

Avant d'entrer véritablement dans le vif du sujet, il nous paraît utile de présenter brièvement le mouvement associatif au Burundi. Apparu dans les années 1950, il a connu une véritable éclosion avec le timide retour au multipartisme dans les années 1990. Il s'est accéléré davantage avec la crise sociopolitique qu'a connue le pays après le meurtre du Président Melchior Ndadaye en octobre 1993, et les massacres qui ont suivi⁴. Il embrasse pratiquement tous les aspects de la vie du pays. Après les dernières élections générales de 2010, remportées par le Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense nationale (ci-après appelé CNDD-FDD), mais contestées par des partis politiques qui se sont regroupés dans l'Alliance démocratique pour le changement (ci-après appelée ADC-Ikibiri), un clivage politique s'est installé entre les deux camps. En raison de convergences de vues entre cette coalition et certaines associations de la société civile, le pouvoir en place va jusqu'à les qualifier de membres de l'opposition⁵.

Malgré les tensions qui viennent d'être évoquées, les associations de la société civile et le gouvernement du Burundi reconnaissent le besoin de révision du texte organique des associations sans but lucratif en vigueur, à savoir le décret-loi n° 1/11 du 18 avril 1992⁶. Pour le ministère de l'Intérieur, la révision vise à dissocier l'organisation et le fonctionnement des ASBL et des confessions religieuses. D'où des projets de loi distincts sur ces sujets⁷.

³ *Ibid.*

⁴ PALMANS, E., "L'évolution de la société civile au Burundi", in REYNTJENS, F., MARYSSE, S. (dir.), *L'Afrique des grands lacs. Annuaire des Grands Lacs, 2005-2006*, Paris, L'Harmattan, 2006, pp. 209-231.

⁵ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Burundi, *A/HRC/17/50*, 31 mai 2011, p. 14, § 47 ; HUMAN RIGHTS WATCH, "Présentation pour l'examen périodique universel, Burundi, juillet 2012 (mise à jour décembre 2012)", <http://www.hrw.org/fr/news/2012/07/10/burundi-pr-sensation-pour-l-examen-p-riodique-universel-juillet-2012> ; HUMAN RIGHTS WATCH, "Tu n'auras pas la paix tant que tu vivras", <http://www.hrw.org/fr/node/106526/section/16>, p. 15.

⁶ La révision du cadre légal régissant le fonctionnement des associations sans but lucratif figure dans la « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption 2011-2015 » pour laquelle le gouvernement du Burundi, représenté par le ministère à la Présidence chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation, bénéficie de l'appui du Programme des Nations unies pour le développement au Burundi. À ce sujet, consulter le site internet suivant : www.bi.undp.org/content/dam/burundi/docs/publications/UNDP-bi-governance-corruption/202011-2015.pdf (30 avril 2014), p. 35 et s.

⁷ *Note sectorielle du Ministère de l'Intérieur sur la bonne gouvernance*, http://www.burundiconference.gov.bi/IMG/pdf/NOTE_SECTORIELLE_MINISTER_VERSION_FINALE.pdf

Le présent article s'intéresse au 'nouveau' cadre des associations sans but lucratif. Il s'agit d'un projet de loi préparé au sein du ministère de l'Intérieur qui l'a par la suite soumis au Conseil des ministres⁸.

La mise en place de deux législations est sans doute une raison technique compréhensible lorsqu'on a à l'esprit le fait que le nombre d'associations sans but lucratif ne cesse d'augmenter d'année en année. En effet, une étude indique qu'il y avait, au début de l'année 2006, autour de 2000 associations officiellement agréées et 5000 groupements communautaires actifs de façon informelle dans le monde rural⁹. Il n'empêche cependant que l'occasion fasse le larron. Le point qui est par conséquent en débat est celui de l'orientation de cette réforme du cadre légal des associations sans but lucratif, eu égard aux attentes que nourrit chaque camp. Certaines associations de la société civile décrivent des dispositions qu'elles qualifient d'ores et déjà de liberticides. Une inquiétude qui se justifie par plusieurs facteurs. Il convient de rappeler, tout d'abord, l'incident exposé dans les premières lignes du présent article. L'inquiétude est sans doute aussi accentuée par le fait que les associations de la société civile ont encore en mémoire la loi n° 1/11 de juin 2013 portant modification de la loi n° 1/025 du 27 novembre 2003 régissant la presse au Burundi¹⁰, que d'aucuns ont qualifiée de liberticide¹¹. Elle a d'ailleurs fait l'objet d'une invalidation partielle par la Cour constitutionnelle¹². Ces associations se battent par conséquent, autant qu'elles le peuvent, en vue de la mise en place d'une législation pleinement respectueuse de la liberté d'association.

Notre analyse vise donc à revisiter la liberté d'association dans le contexte politique burundais, tel qu'il vient d'être brièvement décrit. Il sera question d'une analyse critique des dispositions du projet de loi, déjà transmis à l'Assemblée nationale. On ne peut manquer de souligner une heureuse

(12/06/2014).

⁸ Les associations de la société civile ont eu l'occasion d'exprimer leurs vues dans le cadre d'ateliers organisés sur ce sujet. D'après les informations reçues au ministère de l'Intérieur, c'est l'actuel directeur général de l'administration du territoire qui aurait joué un rôle de premier plan dans l'élaboration de ce texte. Celui-ci nous a informé par téléphone qu'il a transmis le dossier à la nouvelle direction générale des ONG et des libertés publiques. Nous n'y avons pas trouvé ce dossier. Nous avons dû nous contenter du texte du projet de loi et des informations émanant des organisations de la société civile, dont FOCODE et FORSC.

⁹ PALMANS, E., *op. cit.*, p. 211.

¹⁰ http://www.assemblee.bi/IMG/pdf/N°1_11_4°/20juin_2013.pdf.

¹¹ VAN VYVE, V., "Burundi : presse muselée, stabilité menacée ?", *La Libre*, www.lalibre.be/actu/movewithafrica/burundi-presse-muselee-stabilite-menacee-523315f53570b0befbefbe04738 ; RFI, "Burundi : le président Pierre Nkurunziza promulgue la loi controversée sur la presse", www.rfi.fr/afrique/20130605-burundi-le-president-pierre-nkurunziza-promulgue-loi-controversee-presse.

¹² REPORTERS SANS FRONTIÈRES, "La loi sur la presse partiellement invalidée : la Cour constitutionnelle s'arrête à mi-chemin", fr.rsf.org/burundi-la-loi-sur-la-presse-partiellement-04-06-2013,44571.html.

coïncidence avec les travaux de Maïna Kiai, un rapporteur spécial nommé par le Conseil des droits de l'homme pour étudier justement le « droit de réunion pacifique et la liberté d'association ». Ses rapports seront mis à contribution dans cette réflexion, en particulier les pratiques optimales qu'il met en exergue.

Après avoir montré que la liberté d'association est garantie par la constitution et le droit international, nous aborderons les points suivants: le champ d'application de la loi en perspective, le projet de loi au regard du contenu de la liberté d'association et des pratiques optimales. Une conclusion clôturera le travail.

2. LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION EST GARANTIE PAR LA CONSTITUTION ET LE DROIT INTERNATIONAL

La liberté d'association fait partie des droits dont les titulaires sont des individus mais dont l'exercice est collectif. Ce dernier trait en fait un bel exemple de droit collectif¹³. Il présente une telle importance dans la vie politique d'un pays qu'il est généralement élevé au rang constitutionnel. Au Burundi, il est consacré par l'article 32 de la Constitution, ainsi libellé :

« La liberté de réunion et d'association est garantie, de même que le droit de fonder des associations ou organisations conformément à la loi »¹⁴.

La disposition est elliptique, ce qui est tout à fait normal dans une constitution. Les modalités d'exercice sont en effet détaillées dans une loi. Celle-ci doit être conforme au prescrit constitutionnel et aux obligations de l'État en droit international.

Pour cerner la portée exacte d'une disposition constitutionnelle, ou plus généralement de tout texte juridique, il est souvent nécessaire de tenir compte du préambule et d'autres dispositions apparentées. La disposition suivante de la Constitution est éclairante sur ce point :

« Proclamant notre attachement au respect des droits fondamentaux de la personne humaine tels qu'ils résultent notamment de la Déclaration Universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme du 16 décembre 1966 et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 18 juin 1981 (alinéa 2) [...]. »¹⁵

¹³ *Les droits de l'homme : droits collectifs ou droits individuels*, Actes du Colloque de Strasbourg des 13 et 14 mars 1979, Paris, Annales de la Faculté de droit et des sciences politiques et de l'Institut de recherches juridiques de Strasbourg, Tome XXXII, 1980, p. 17 et s. ; RINGELHEIM, J., "Droits individuels et droits collectifs : avenir d'un équivoque", in BRIBOSA, E., HENNEBEL, L. (dir.), *Classer les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 231, note 1 et références citées.

¹⁴ MINISTÈRE DE LA JUSTICE & COOPÉRATION TECHNIQUE BELGE, *Codes et Lois du Burundi (mise à jour au 31 décembre 2006)*, tome 1, p. 6.

¹⁵ *Ibid.*

En outre, dans plusieurs instruments internationaux liant le Burundi, les États parties s'engagent à garantir, entre autres, la liberté d'association. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts. [...] »¹⁶

D'autres instruments prévoient également ce droit. C'est le cas de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination sociale, en son article 5¹⁷.

Dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, le même droit est prévu à l'article 10, ainsi libellé :

« 1. Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi.

2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association sous-réserve de l'obligation de solidarité prévue à l'article 29. [...] »¹⁸

Tous les droits et libertés prévus dans les instruments relatifs aux droits de l'homme s'interprètent à la lumière de l'obligation générale de les respecter et de les garantir à chacun des bénéficiaires. Cette obligation s'entend dans le sens large, comprenant aussi bien l'obligation proprement dite de les « respecter » que la « garantie » d'une jouissance effective. Elle se traduit concrètement par le souci constant du législateur de mettre en place des lois conformes aux exigences du droit international concernant les droits de l'homme, et de celui du juge de sanctionner leur violation. Comme Nigel Rodley le rappelle opportunément, toutes les autorités de l'État (pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire) ainsi que les pouvoirs publics et autres instances publiques, à quelque échelon que ce soit, sont à même d'engager la responsabilité de l'État¹⁹. Le législateur, pour ne parler que de lui dans le cadre de cette étude, devient un agent de la violation lorsqu'il adopte une législation qui n'est pas conforme au droit international.

¹⁶ DECAUX, E., *Les grands textes internationaux des droits de l'homme*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 36.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 105 et s.

¹⁸ http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/achpr_instr_charter_fra.pdf.

¹⁹ RODLEY, N., "Article 2 – Engagements généraux", in DECAUX, E. (dir.), *Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, commentaire article par article*, Paris, Economica, 2011, p. 120.

3. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI EN PERSPECTIVE

Le projet de loi comprend les 11 chapitres suivants : dispositions générales (I), du régime de la déclaration (II), du régime d'agrément (III), des ASBL déclarées d'utilité publique (IV), des associations d'étrangers (V), de la formation des collectifs d'associations et assimilés (VI), du cadre de concertation des associations et de l'administration (VII), des statuts des organes (VIII), des ressources et patrimoine des ASBL et de leur gestion (IX), du régime des sanctions et de la dissolution-liquidation (X), dispositions transitoires et finales (XI).

Aux termes de l'article 2 du projet de loi, la loi s'appliquera non seulement aux associations sans but lucratif dont l'existence juridique n'est pas soumise à une loi spécifique, mais également aux structures verticales et/ou horizontales créées par une ou plusieurs associations sans but lucratif, en vue de réaliser et de développer les objectifs statutaires. En sont expressément exclues, aux termes de l'article 3 du projet de loi, les organisations qui œuvrent individuellement comme les associations mutualistes, les associations à caractère politique, les fondations, les organisations à caractère professionnel ou corporatif, les coopératives ou groupements pré-coopératifs ainsi que les confessions religieuses. Ces associations sont généralement régies pas des lois spécifiques. On peut donner l'exemple de la loi n° 1/23 du 30 décembre 2011 portant cadre organique des groupements pré-coopératifs²⁰.

On peut saluer le fait que ce texte règle la question des collectifs d'associations, au sujet de laquelle le décret-loi de 1992 était muet, alors que la pratique ultérieure à son entrée en vigueur a montré les besoins qu'éprouvaient les associations de se regrouper de manière permanente ou temporaire²¹. L'un des problèmes qui font débat est celui de la réglementation de la mise en place de ces structures. On y reviendra²².

4. LE PROJET DE LOI AU REGARD DU CONTENU DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET DES PRATIQUES OPTIMALES

La doctrine et la jurisprudence ont dégagé progressivement des composantes de la liberté d'association. Il est également possible de

²⁰ www.assemblee.bi/IMG/pdf/loi%20n%201_23_du_30_decembre_2011.pdf.

²¹ On peut donner l'exemple de la Coalition de la société civile pour le monitoring électoral (COSOME en abrégé), qui est née en plein processus électoral de 2005 au Burundi à l'initiative d'un collectif d'associations de la société civile déjà constitué, le Forum pour le renforcement de la société civile (FORSC en abrégé). Cette coalition est restée opérationnelle. De plus amples informations sont disponibles sur le site internet suivant : www.cosome.be.

²² *Infra*, 4.2.2.d.

dégager de l'expérience d'autres pays des pratiques qu'on pourrait qualifier d'optimales. C'est à la lumière de ces éléments que nous allons porter un regard critique sur le projet de loi sur les associations sans but lucratif. On abordera successivement le droit de constituer une association et d'y adhérer, le droit à des formalités simplifiées d'existence, le droit de fonctionner à l'abri de toute ingérence, le droit d'accès à des fonds et des ressources ainsi que la préservation contre les recours abusifs aux sanctions.

4.1. Droit de constituer une association et/ou d'adhérer à une association

4.1.1. Droit et pratiques optimales

Le rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme souligne qu'une loi qui ne prévoit aucune restriction en fonction des individus, y compris les enfants ou les étrangers, est conforme au droit international²³. Des restrictions au droit d'association des membres des forces armées et de la police sont admises, pour autant qu'elles ne soient pas générales²⁴.

La liberté d'association s'exprime sous diverses formes. Ainsi, rien n'empêche en principe que deux personnes forment une association. De même, une association peut former des filiales, tout comme des associations peuvent s'associer en collectifs d'associations. Le rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme estime que les procédures de constitution de collectifs d'associations ne doivent pas être plus compliquées pour autant²⁵.

Lorsqu'une nouvelle loi est adoptée, les associations déjà agréées ne devraient pas être tenues de s'enregistrer à nouveau. Elles sont ainsi protégées contre un rejet arbitraire ou une interruption dans la conduite de leurs activités²⁶.

Il y a une pratique observée dans les législations de certains pays, consistant à protéger les associations qui ne sont pas enregistrées, en mettant notamment les membres de ces associations à l'abri de sanctions²⁷.

4.1.2. Le projet de loi

L'article 5 du projet de loi stipule que les associations sans but lucratif « se créent et s'administrent librement *dans le respect de la législation en*

²³ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, Rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *U.N. doc. A/HRC/20/27*, 21 mai 2012, p. 15.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p. 17.

²⁷ *Ibid.*

vigueur, de leurs statuts et de leurs Règlements d'ordre intérieur »²⁸. L'article 82 apporte une restriction à la liberté d'association, somme toute limitée, en interdisant aux corps de défense et de sécurité et aux magistrats d'adhérer aux partis politiques²⁹. L'article 244 du même texte s'inscrit dans la même ligne en interdisant aux membres des corps de défense et de sécurité et à leurs membres d'être membre d'un parti politique ou d'une association à caractère politique³⁰. Rien n'interdit à ces groupes, *a priori*, d'adhérer à des associations qui n'ont pas de caractère politique.

Le point de savoir si la liberté d'association est garantie dépend de ce que contient la « législation en vigueur ». Or, l'analyse d'autres dispositions du projet de loi montre que le nombre et la portée des restrictions prive ce droit de toute substance. Ainsi, plutôt que l'article 5, dont la formulation est classique, ce sont ces autres dispositions qui posent problème, comme cela est mis en exergue dans les développements suivants.

4.2. Droit à des formalités simplifiées d'existence

4.2.1. Droit et pratiques optimales

La procédure à suivre pour constituer une association varie d'un pays à l'autre. Le rapporteur spécial note qu'il est essentiel que les fonctionnaires compétents agissent de bonne foi, en temps voulu et de manière non sélective. Il estime que sont optimales, à cet égard, les procédures qui sont simples, qui ne sont pas onéreuses, voire sont gratuites et rapides. Il estime qu'une « procédure de notification », plutôt qu'une « procédure d'autorisation préalable » qui exige l'approbation des autorités pour constituer une association en personne morale, est plus conforme au droit international concernant les droits de l'homme. Il ne s'agit pas d'une condition préalable à l'existence d'une association mais d'une communication permettant à l'administration de prendre acte de la constitution de l'association concernée. Cette procédure a été adoptée dans des pays comme la Côte d'Ivoire, Djibouti, le Maroc, le Portugal, le Sénégal, la Suisse et l'Ouganda³¹.

4.2.2. Le projet de loi

Le projet de loi prévoit deux régimes de formation des Asbl : le régime de la déclaration (articles 9 à 13) et le régime d'agrément (articles 14 à 20). Mais on abordera dans ce même point le régime d'agrément au titre d'Asbl déclarée

²⁸ Nous soulignons.

²⁹ *Codes et Lois du Burundi*, p. 8.

³⁰ *Ibid.*, p. 14.

³¹ *Ibid.*, p. 16.

d'utilité publique (articles 21 à 27) ainsi que la formation des collectifs d'associations et assimilés.

a. Le régime de la déclaration

Aux termes de l'article 9 du projet de loi, une association n'acquiert de personnalité juridique que si elle fait l'objet d'une déclaration. Aux termes de l'article 10 du même texte, la déclaration est faite auprès de l'administration de la commune dans laquelle elle a son siège, en remplissant un formulaire prévu à cet effet.

En apparence, ces dispositions représentent une avancée par rapport au décret-loi de 1992, en son article 3, dans le sens de l'allègement des formalités de création d'une association sans but lucratif. En vertu de ce texte, toutes les demandes d'agrément – la seule forme qui est y prévue – sont adressées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Cette décentralisation facilite la tâche des fondateurs d'associations sans but lucratif.

Par définition, une procédure de déclaration n'exige d'autres formalités que la déclaration elle-même. Lorsqu'il est uniquement question de remplir un formulaire comme celui qui est indiqué à l'article 9 du projet de loi – et éventuellement des annexes, le contrôle devrait porter uniquement sur ces documents et la personnalité juridique acquise par un acte du fonctionnaire compétent, dressé sur le champ. Ce n'est visiblement pas le cas dans le projet de loi. Aux termes de l'alinéa 4 de l'article 10 de ce texte, « l'Administrateur Communal dispose de deux mois après le dépôt du dossier pour agréer l'association ». La prétendue procédure de déclaration est donc en réalité une procédure d'agrément. Elle n'est pas à notre avis mauvaise si elle s'appuie sur des motifs légitimes sans enfreindre la liberté d'association. Il convient cependant de porter un regard critique sur le délai laissé à l'administration communale pour sa prise de décision, la motivation du refus et la possibilité de recours.

On ne retrouve nulle part dans le texte la justification du délai de 2 mois endéans lequel l'administrateur communal doit avoir pris la décision d'accepter ou de refuser l'agrément. Nous avons le sentiment que ce délai est déraisonnable du moment que l'esprit déclaré du projet de loi est la simplification de la procédure de mise en place des associations sans but lucratif. Il n'est pas non plus raisonnable de l'abrégé à l'excès quand l'on est conscient du fait que certaines communes ont des problèmes d'équipement en matériel de bureau. Un délai de 3 semaines à partir du dépôt du dossier nous semblerait plus adéquat.

Si le projet de loi indique que le refus d'agrément doit être motivé par écrit, les motifs ne sont pas précisés. Un tel silence donnerait aux administrateurs communaux une sorte de blanc-seing dans le traitement des demandes

d'agrément. Il est préférable de revenir à la formule de l'alinéa 2 de l'article 6 du décret-loi du 18 avril 1992, formule selon laquelle l'agrément peut être refusé si l'objet de l'association est contraire à la loi, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, bien que ces notions soient elles-mêmes à contenu variable. Elles sont à tout le moins usuelles en droit.

En outre, il est prévu qu'en cas de refus, l'association introduit un recours « préalable » auprès du gouverneur de province. Il convient de fixer un délai après la réception du recours, d'un mois par exemple, endéans lequel le gouverneur doit se prononcer.

L'alinéa 3 de l'article 10 est étrange. Il stipule qu'« une association qui a vocation à œuvrer dans plus d'une commune d'une province devra se faire enregistrer dans la commune où son siège est situé mais devra également informer les autres autorités communales ainsi que l'autorité provinciale du ressort de ses activités ». Or, pour les associations sans but lucratif, la « vocation à œuvrer dans plus d'une commune » est plus la règle que l'exception. En effet, les objectifs tiennent plus à la défense d'une cause qu'à celle d'intérêts d'une entité territoriale. Une association a par nature vocation à œuvrer sur toute l'étendue du pays, comme une personne physique a la liberté de voyager à travers tout le pays. L'exigence de l'enregistrement dans une commune vise uniquement à lui donner une adresse, comme une personne physique a un domicile, avec les conséquences juridiques qui y sont attachées. Elle reçoit un numéro d'enregistrement à la commune à l'image de la carte d'identité d'une personne physique. La problématique nous semble être celle de l'organisation d'activités dans les autres entités administratives, laquelle relève de la législation sur les réunions et les manifestations. N'étant pas à notre avis pertinente, la disposition doit par conséquent être supprimée.

b. Le régime de l'agrément

Le régime d'agrément est prévu par l'article 14 du projet de loi. Il est obligatoire pour les Asbl œuvrant sur plusieurs provinces, les Asbl de type collectif, les Asbl de type association d'étrangers et pour les Asbl souhaitant obtenir le statut d'association reconnue d'utilité publique. Les associations sous le régime de déclaration peuvent également demander l'agrément si elles justifient de deux ans d'activités.

L'agrément relève de la compétence du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Les formalités proprement dites sont prévues aux articles 15 à 20 du projet de loi.

Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 17 du projet de loi, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dispose d'un délai de 2 mois après le dépôt du dossier complet pour se prononcer sur la demande d'agrément. « [Passé] ce délai et sauf raison valable », il dispose d'un délai d'1 mois endéans lequel

il est tenu d'agréer l'association. Un délai total d'un mois après le dépôt du dossier est raisonnable pour que le ministre prenne une décision. La notion de « raison valable », comme motif de refus, donne au ministre une très grande liberté de jugement, dès lors qu'il s'agit d'une liberté. Il faut ici préciser, comme dans le cas de l'agrément au niveau des communes, qu'il doit justifier sa décision par la contrevenance de l'objet de l'association à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs³².

L'alinéa 4 de l'article 17 du projet de loi prévoit la possibilité d'un recours contre le refus d'agrément devant la Cour administrative. Rien n'étant dit au sujet de la procédure suivie devant cette juridiction, nous pensons que les requérants pourront recourir à la procédure en référé, pour que la procédure d'agrément et du possible recours ne soit pas en fait synonyme de privation de la liberté d'association.

La disposition qui est de toute évidence la plus liberticide du projet de loi est l'alinéa 2 de son article 18. Il prévoit, en plus de l'ordonnance d'agrément délivrée par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, la délivrance d'un certificat d'enregistrement, signé par ce même ministre et contresigné par le ministre sectoriel dont relève le secteur d'intervention, préalablement à l'entrée en activité. Pire, aux termes de l'alinéa 3 de la même disposition, ce certificat est renouvelable annuellement selon les modalités précisées par le ministre ayant l'agrément des Asbl dans ses attributions. Nous ignorons la justification de cette disposition qui a été ajoutée par le Conseil des ministres au projet de loi déposé par le ministre de l'Intérieur. Il est possible qu'il était animé par la volonté de contraindre les associations à transmettre les rapports d'activités dans le délai prescrit. Il n'est cependant pas exclu qu'il s'agisse d'une façon habile de garder les associations sans but lucratif dans la ligne de mire de l'autorité politique et de se débarrasser sans encombre de celles qui gêneraient l'action du gouvernement.

En toute hypothèse, cette épée de Damoclès suspendue continuellement sur la tête des Asbl serait un recul dans l'exercice de la liberté d'association. Le contrôle des associations pourrait se faire de manière moins invasive en mettant en place une procédure qui leur garantisse le droit de la défense si elles sont accusées de manquements à la loi en perspective ou à leurs statuts. C'est d'ailleurs l'objet du chapitre X du projet de loi relatif aux sanctions et à la dissolution-liquidation. La disposition sous analyse doit être purement et simplement supprimée.

c. La procédure de reconnaissance de la qualité d'association d'utilité publique

Cette procédure est prévue dans le chapitre IV du projet de loi. Aux termes

³² *Supra*, 4.2.2.a.

de l'article 21 de ce texte, elle est ouverte aux associations agréées depuis plus de 5 ans. L'article 22 du même projet de loi limite encore la possibilité aux associations appelées à jouer un rôle de premier plan dans un ou plusieurs des secteurs suivants : le respect entre tous et la sauvegarde de la paix au Burundi ; la promotion du genre, des jeunes et des populations marginalisées ; le développement durable économique, social et culturel du pays ; la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance ; la préservation et la protection de l'environnement ; la participation du plus grand nombre de citoyens à l'élaboration des politiques ; la participation aux campagnes d'urgence.

Le délai d'attente de 5 ans nous semble déraisonnable. Une association peut faire preuve de dynamisme et d'efficacité dans un délai de 2 ans. En outre, on ne voit pas le critère qui a présidé à la sélection des secteurs d'activités. Ainsi par exemple, la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance est inséparable de la défense et la promotion des droits de l'homme. Ou encore, qui pourrait nier l'utilité publique de la recherche scientifique sur une maladie incurable comme le cancer ?

d. La formation des collectifs d'associations et assimilés

Elle fait l'objet du chapitre VI, comprenant les articles 30 à 33 du projet de loi. Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 30, les associations sans but lucratif déclarées ou agréées sont libres de se regrouper en réseaux, fora, collectifs et autres groupements interactifs ou de se coaliser en d'autres structures assimilables, pérennes ou seulement transitoires. Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 30, « ces regroupements, coalitions et assimilés ne peuvent se constituer qu'entre les associations sans but lucratif soumises aux dispositions de la présente loi ».

D'une lecture combinée des dispositions précédentes avec les articles 2 et 3 du projet de loi, on conclut qu'il ne peut pas y avoir de coalition avec une Asbl soumise à une loi spécifique (article 2) ou à une organisation œuvrant individuellement comme les associations mutualistes, les associations à caractère politique, les fondations, les organisations à caractère professionnel ou corporatif, les coopératives ou groupements pré-coopératifs ainsi que les confessions religieuses (art. 3). Pour sa part, l'alinéa 3 de l'article 70 stipule que « [les] Collectifs et les Fora doivent préalablement à leur agrément prouver la conformité des associations les composant à la présente loi ».

Ces dispositions violent la substance même de la liberté d'association. En effet, si des restrictions sont faites à la possibilité de formation des collectifs d'associations, comme cela est exigé dans l'article 30, on ne parlerait plus de liberté. Outre le fait que le mot « prouver » se prête à plusieurs sens, une telle exigence est incompatible avec l'exercice d'une liberté. Et ce d'autant plus qu'une telle disposition se concilierait mal avec la situation actuelle où

existent des collectifs comprenant des organisations avec des régimes juridiques variés. Cette disposition est d'ailleurs en contradiction avec l'article 31 du projet de loi qui prévoit la coalition de plusieurs associations entre elles ou avec « d'autres personnes morales » pour donner naissance à une nouvelle association de type Asbl.

Nous recommandons en définitive que la disposition soit supprimée pour que le texte en vue s'inscrive pleinement dans l'optique d'une pleine liberté d'association.

4.3. Droit de fonctionner librement à l'abri de toute ingérence

4.3.1. Droit et pratiques optimales

Il s'agit d'une obligation négative de non-ingérence. Les membres d'une association doivent être libres de déterminer les statuts, la structure et les activités de celle-ci et de prendre leurs décisions en totale autonomie. Le rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme admet qu'une association défendant des vues ou des croyances minoritaires ou dissidentes puisse créer des tensions, tout en insistant sur l'obligation de l'État de veiller à ce que chacun puisse exprimer son opinion librement et sans crainte³³.

Les autorités doivent également respecter le droit des associations à la vie privée. En ce sens, les autorités ne doivent pas, entre autres, subordonner les décisions et activités d'une association à une quelconque condition ou demander aux associations de présenter des rapports annuels³⁴.

Il est clair que les associations doivent travailler dans la transparence et la responsabilité. Pour atteindre cet objectif et ainsi éviter un regard de la part des autorités publiques, lequel serait attentatoire à leur vie privée, la loi peut leur imposer le recours à des organes indépendants ayant des compétences dans les contrôles des comptes. Il peut également être envisagé que les associations soient soumises à la déclaration fiscale.

4.3.2. Le projet de loi

Le projet de loi, à l'image du décret-loi du 18 avril 1992 en son article 21, prévoit l'obligation de soumettre un rapport succinct d'activité à la commune et à la province pour les associations sans but lucratif sous le régime de la déclaration (article 12), au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions pour les associations sous le régime de l'agrément (article 20) et les associations déclarées d'utilité publique (article 24).

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

L'éventuel contrôle exercé sur les associations sans but lucratif vise à protéger les membres et les tiers. Le principe même de la présentation d'un rapport « succinct » d'activités n'est pas en soi mauvais pour autant que l'autorité compétente l'exploite aux seules fins de la protection. Il se justifie davantage pour les associations déclarées d'utilité publique, lorsqu'elles ont reçu des subsides de l'État. Elles doivent rendre compte de leur utilisation. Ainsi, l'enjeu autour des rapports annuels se situe-t-il plus dans la pratique que dans le texte de loi. C'est pour cette raison que nous suggérons de maintenir les dispositions sous analyse en leur état actuel.

4.4. Droit d'accès à des fonds et des ressources

4.4.1. Droit et pratiques optimales

Le droit pour une association d'avoir accès à des fonds et des ressources est un élément essentiel du droit à la liberté d'association. Fonds ou ressources peuvent être sollicités auprès d'entités nationales, étrangères et internationales, de personnes physiques ou morales. Il ne doit donc pas y avoir de restriction concernant un appel de fonds fait à l'une quelconque des entités citées, en particulier de l'étranger.

Il est possible que l'État veuille lutter contre le blanchiment des capitaux et le terrorisme. Cette lutte ne doit jamais être invoquée par l'État pour entraver les activités d'une association. Il peut en revanche recourir à son système bancaire en veillant cependant à maintenir la transparence et un climat de confiance entre la communauté des donateurs et les bénéficiaires.

4.4.2. Le projet de loi

C'est le chapitre IX du projet de loi qui organise les sources de financement des Asbl. Dans l'article 53 de ce texte, il est stipulé que les ressources de ces associations proviennent des contributions des membres, des activités génératrices de revenus, des dons et legs ainsi que des subventions de l'État. On ne voit pas de façon claire si les financements provenant de l'extérieur sont autorisés ou interdits. Comme on l'a exposé ci-dessus, il en va de la liberté d'association que les associations sans but lucratif puissent faire appel au financement de l'extérieur, et cela devrait ressortir clairement du texte. En effet, le danger d'une telle omission dans un pays où la justice n'est pas pleinement indépendante est le risque d'une interprétation défavorable aux associations sans but lucratif sous la dictée du pouvoir politique.

4.5. Préservation contre les recours abusifs aux sanctions

4.5.1. Droit et pratiques optimales

La suspension et la dissolution forcées figurent parmi les atteintes les plus graves à la liberté d'association. D'après le rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme, elles ne devraient être possibles qu'en cas de danger manifeste et imminent résultant d'une violation flagrante de la législation nationale. Ces mesures doivent être strictement proportionnelles à l'objectif légitime poursuivi, et utilisées uniquement lorsque des mesures moins radicales se sont révélées insuffisantes.

4.5.2. Le projet de loi

La section 2 du chapitre X du projet de loi prévoit la dissolution et la liquidation d'une association sans but lucratif (articles 63 à 69). Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 64, le ministre ayant l'agrément des associations dans ses attributions peut, après consultation du Cadre de concertation des associations et de l'administration, saisir la Cour administrative pour retirer l'agrément à une association qui n'a transmis aucun rapport annuel depuis plus de 2 ans ou ne tient pas d'assemblée générale. On a déjà montré que l'autorité administrative a le pouvoir légitime de protéger les membres d'associations sans but lucratif et les tiers contre les éventuels abus par les dirigeants de ces associations. Il y a lieu de souligner à nouveau que ce qui est important c'est de garantir aux personnes mises en cause le droit de faire valoir ces arguments dans une procédure équitable.

5. CONCLUSION : UN INDICATEUR DE LA DÉMOCRATIE EST EN JEU

Le mouvement associatif est une preuve vivante d'une vraie démocratie. L'indicateur le plus apparent, pour nombre de gens, est le multipartisme et la tenue d'élections libres et transparentes. L'objectif de cette étude ne consistait pas, comme on l'a souligné au début, dans l'évaluation de cet indicateur. La liberté d'association, et donc le fonctionnement sans entraves d'associations constituées conformément à la loi, est pourtant et également un autre indicateur de la maturité d'un régime qui se veut démocratique. Le peuple burundais y souscrit dans le préambule de la Constitution en réaffirmant « [l'engagement] à construire un ordre politique et un système de gouvernement [...] fondés sur les valeurs de [...] démocratie, de bonne gouvernance, de pluralisme, de respect des libertés et des droits fondamentaux de l'individu [...] » (préambule, alinéa 10).

Dans l'étude sur le droit de réunion et d'association pacifiques, le Conseil des droits de l'homme souligne constamment l'importance de ce droit ainsi que celle de la société civile appelée à l'exercer. À une occasion, il a dit que ce droit « est une composante essentielle de la démocratie qui offre des possibilités inestimables, entre autres celles d'exprimer des opinions politiques, de s'adonner à des activités littéraires et artistiques et à d'autres occupations culturelles, économiques et sociales, de pratiquer sa religion ou sa croyance, de former des syndicats et des coopératives ou d'y adhérer, et de choisir pour représenter ses intérêts des dirigeants qui ont à rendre des comptes »³⁵. À une autre occasion, il reconnaît l'importance du droit de réunion pacifique et de la liberté d'association, ainsi que celle de la société civile pour favoriser la bonne gouvernance, notamment par le biais de la transparence et de la responsabilisation, « qui est indispensable pour édifier des sociétés pacifiques, prospères et démocratiques »³⁶. Le même Conseil montre également que le droit de réunion pacifique et de la liberté d'association a un large champ d'application, en cela qu'il « contribue à faire face aux défis et questions qui sont importants pour la société, tels que l'environnement, le développement durable, la prévention de la criminalité et de la traite des êtres humains, l'émancipation des femmes, la justice sociale, la protection des consommateurs et la réalisation de tous les droits de l'homme, ainsi qu'à les régler »³⁷.

Le Comité des droits de l'homme dit également que « l'existence et le fonctionnement d'associations, y compris d'associations qui défendent pacifiquement des idées qui ne sont pas nécessairement accueillies par le gouvernement ou la majorité de la population, constituent l'un des fondements d'une société démocratique »³⁸. Par là le Comité des droits de l'homme vise à écarter les restrictions injustifiées à la liberté d'association³⁹.

On voit donc que le mouvement associatif est indissociable de la vie politique d'un pays. Pour autant que les associations poursuivent des objectifs légitimes, non interdits par une législation conforme au droit international, il y a lieu de présumer que leur activité a des retombées positives, non seulement vis-à-vis des membres, mais également sur tout le pays, par cela que la diversité des idées, tout comme celle de la population, est une richesse.

³⁵ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Le droit de réunion et d'association pacifiques*, Doc. N.U., A/HRC/RES/15/21, 6 octobre 2010, p. 2.

³⁶ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Le droit de réunion et d'association pacifiques*, Doc. N.U., A/HRC/RES/21/16, 11 octobre 2012, préambule, alinéa 7.

³⁷ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Droit de réunion pacifique et liberté d'association*, Doc. N.U., A/HRC/24/L.7, 20 septembre 2013, p. 2.

³⁸ M. Jeong-Eun Lee c. Republic of Korea, Communication n° 1119/2002, U.N.Doc.CCPR/c/84/d/1119/2002 (2005), 23 août 2005, par. 7.2.

³⁹ Pour de plus amples précisions, lire : DECAUX, E., "L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques", in DECAUX, E. (dir.), *Le Pacte international ...*, op. cit., pp. 494-498.

Comme partout ailleurs dans le monde, il est par conséquent de la responsabilité de l'État burundais de mettre en place une loi juste, qui maintienne un juste équilibre entre le bien commun et les droits de l'homme comme la liberté d'association. Le projet de loi qui est sur la table de l'Assemblée nationale contient des avancées et des restrictions à cette liberté. Au titre d'avancées, il convient de mentionner le fait que le texte est plus détaillé que le décret-loi de 1992 qu'il a vocation à réformer, en couvrant un large éventail d'organisations de la société civile dans leur diversité. Il recèle en revanche d'importantes restrictions à la liberté d'association. On peut rappeler, entre autres, les suivantes : la complication de la procédure d'agrément avec l'introduction du certificat d'enregistrement contresigné par un autre ministre que celui de l'Intérieur et l'impossibilité de former des collectifs entre des organisations soumises à des lois différentes.

Nous pouvons en définitive affirmer que, si ce projet de loi est adopté en l'état, ou avec de légères modifications, la liberté d'association sera en fait vidée de sa substance. En revanche, s'il est revu en profondeur, on pourra parler d'avancée majeure dans le respect de cette liberté. Un indicateur de la démocratie est donc en jeu.

Bujumbura, juin 2014

