

12 OCTOBER 2018

ANALYSE JURIDIQUE DE LA LEGISLATION DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO SUR LE DROIT A LA LIBERTE DE MANIFESTATION PACIFIQUE



**LE NON-RESPECT DES NORMES INTERNATIONALES RELATIVES AUX DROITS HUMAINS PAR
LA LEGISLATION ET LES POLITIQUES NATIONALES ET L'URGENCE D'Y REMEDIER**

BCNUDH : Bureau Conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme
CADHP : Commission Africaine des droits de l'Homme et des Peuples
PIDCP : Protocole International relatif aux droits civils et politiques
HCDH : Bureau du Haut-Commissaire des Nations-Unies aux droits de l'Homme
RDC : République Démocratique du Congo
UN : Nations Unies
FARDC : Forces armées de la République démocratique du Congo
PNC : Police Nationale Congolaise

Introduction

Le droit à la liberté de réunion pacifique est garanti par des traités régionaux et internationaux relatifs aux droits humains auxquels la République démocratique du Congo (RDC) est partie¹. Il est aussi inscrit dans la Constitution congolaise, adoptée en 2006². Or, les pouvoirs publics violent systématiquement ce droit, en particulier dans le contexte de l'impasse politique où se trouve le pays depuis que le gouvernement a manqué d'organiser l'élection présidentielle qui était prévue en 2016. Les autorités ont recours à différentes tactiques pour restreindre et réprimer l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique – interdiction illégale des rassemblements, harcèlement des organisateurs de manifestations, utilisation d'une force excessive par la police lors des manifestations, arrestations et détentions arbitraires, condamnations à des amendes et des peines de prison à l'issue de procès inéquitables fondés sur des accusations forgées de toutes pièces, etc. Alors qu'elles facilitent la tenue de réunions et de rassemblements organisés par leurs sympathisants, les autorités s'en prennent sans relâche aux voix dissidentes, notamment aux membres et sympathisants de l'opposition, aux militants de la société civile, aux défenseurs des droits humains et aux journalistes qui couvrent les manifestations de l'opposition.

Ce document dénonce l'absence de lois et de politiques satisfaisantes pour mettre réellement en œuvre les dispositions de la Constitution de la RDC relatives au droit à la liberté de réunion pacifique, conformément aux normes internationales. Il examine également les conséquences de ce vide juridique sur d'autres droits humains dans le pays. Il analyse plus précisément la récente proposition de loi sur la mise en œuvre de la

¹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ratifié par la République démocratique du Congo (alors appelée Zaïre) en 1976, articles 21 et 22 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), ratifié en 1976, article 8 ; Convention relative aux droits de l'enfant, ratifiée en 1990, article 15 ; et Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ratifiée en 1987, articles 10 et 11.

² L'article 25 de la Constitution de la RDC dispose : « La liberté des réunions pacifiques et sans armes est garantie sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs. » L'article 26 précise : « La liberté de manifestation est garantie. Toute manifestation sur les voies publiques ou en plein air, impose aux organisateurs d'informer par écrit l'autorité administrative compétente. Nul ne peut être contraint à prendre part à une manifestation. La loi en fixe les mesures d'application. »

liberté de réunion, aussi appelée « proposition de loi Sesanga³ », qui est actuellement en attente de réexamen par le Parlement. Il en dénonce les graves lacunes et incohérences par rapport aux normes internationales relatives aux droits humains. Enfin, il adresse aux autorités congolaises des recommandations concrètes pour améliorer le cadre juridique et politique de sorte qu'il respecte, défende et garantisse le droit à la liberté de réunion pacifique, conformément aux normes internationales.

I. Les violations du droit à la liberté de réunion pacifique et leurs conséquences sur d'autres droits humains

Les violations du droit à la liberté de réunion pacifique sont un problème systématique et récurrent en RDC, en particulier depuis la cristallisation de la crise politique en 2015. Cette crise est née de la crainte, chez de nombreuses personnes, de voir le président Joseph Kabila essayer de se maintenir au pouvoir au-delà de son second et dernier mandat constitutionnel, en modifiant la Constitution ou en reportant indéfiniment les élections.

Ces quatre dernières années, au moins 300 personnes ont été tuées durant des manifestations publiques en RDC, principalement par des militaires, des policiers et des agents des services de renseignement, **souvent à l'instigation des autorités gouvernementales, notamment locales et provinciales**. Selon les Nations unies, plusieurs milliers de personnes ont été blessées, des milliers d'autres ont été arrêtées arbitrairement, et d'innombrables biens publics et privés ont été détruits ou pillés durant des manifestations⁴. Rien qu'entre le 19 et le 21 septembre 2016, au moins 48 personnes, dont des enfants, ont été tuées illégalement par la police et l'armée à Kinshasa lors de manifestations organisées par l'opposition et par des groupes de la société civile qui exigeaient la démission du président Joseph Kabila après son refus d'organiser les élections⁵. Sur cette même période, 143 personnes, dont 11 enfants, ont été blessées, et plus de 299 personnes ont été arrêtées et emprisonnées illégalement⁶.

Entre le 15 et le 31 décembre 2016, au moins 40 personnes ont été tuées et 147 autres blessées, dont 18 enfants, « par un usage excessif et disproportionné de la force, y compris l'utilisation de balles réelles, par les forces de défense et de sécurité, principalement par les militaires des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), afin d'empêcher la population de prendre part aux mouvements de

³ Du nom du député d'opposition Delly Sesanga Hipung, qui l'a déposée en novembre 2013.

⁴ Données compilées à partir des rapports annuels du Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme (BCNUDH) en République démocratique du Congo, 2015-2017.

⁵ BCNUDH, Rapport préliminaire d'enquête sur les violations des droits de l'homme et violences perpétrées dans le cadre des manifestations de Kinshasa entre les 19 et 21 septembre 2016, www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHROSeptember2016_fr.pdf

⁶ Ibid.

protestation⁷. » Le 31 décembre 2017, le 21 janvier 2018 et le 25 février 2018, des manifestations pacifiques organisées par le Comité laïc de coordination (CLC) ont été violemment réprimées par les forces de sécurité, qui ont eu recours à une force excessive, tuant au moins 17 personnes et en blessant des dizaines d'autres, principalement par balles. Au moins 405 personnes ont été arrêtées de façon arbitraire⁸.

Il n'est pas impossible que les estimations du nombre de morts, de blessés et d'arrestations arbitraires soient en deçà de la réalité car les épisodes violents n'ont pas tous été signalés ni recensés. Après la répression sanglante des manifestations de septembre 2016 à Kinshasa, les autorités ont annoncé une interdiction générale des manifestations « jusqu'à nouvel ordre », invoquant des craintes pour la sécurité et l'ordre public⁹. Dans certaines villes, comme Lubumbashi, Kalemie, Kananga et Bunia, les autorités provinciales et locales sont même allées encore plus loin en interdisant des événements privés comme des cérémonies d'obsèques ou des fêtes de mariage, ou en les conditionnant à l'obtention d'une autorisation préalable.

Dans un rapport paru en septembre 2016, Amnesty International a recensé plusieurs dizaines de cas d'interdiction ou de répression policière de manifestations pacifiques, ainsi que de restrictions du droit de circuler librement, ayant entraîné des violences généralisées.

Comme le montrent les exemples ci-dessus, les violations du droit à la liberté de réunion pacifique entraînent souvent des violations d'autres droits humains, tels que le droit à la vie¹⁰ et le droit à la liberté et à la sécurité de la personne¹¹.

En outre, en empêchant les gens d'exercer librement leur droit de manifester pour exiger l'obligation de rendre des comptes, d'exprimer leurs opinions et de défendre toute cause légitime qui leur tient à cœur en participant à des défilés, des sit-in, des rassemblements ou d'autres manifestations publiques, les autorités congolaises restreignent de manière inacceptable la protection de nombreux autres droits, notamment les droits économiques, sociaux et culturels.

II. Le cadre juridique : la Constitution, les autres lois, politiques et pratiques subsidiaires en RDC, et les normes internationales

Le droit à la liberté de réunion pacifique est inscrit dans les articles 25 et 26 de la

⁷ BCNUDH, Rapport sur les violations des droits de l'homme en République démocratique du Congo dans le contexte des événements du 19 décembre 2016,

www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHRODecember2016_fr.pdf

⁸ www.amnesty.org/fr/documents/afr62/8395/2018/fr/

⁹ Voir www.jeuneafrique.com/371327/politique/rd-congo-police-fera-observer-linterdiction-de-manifester-a-kinshasa/

¹⁰ PIDCP, article 6.

¹¹ PIDCP, article 9.

Constitution de la RDC. L'article 25 dispose : « La liberté des réunions pacifiques et sans armes est garantie sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs. » L'article 26 précise : « La liberté de manifestation est garantie. Toute manifestation sur les voies publiques ou en plein air, impose aux organisateurs d'informer par écrit l'autorité administrative compétente. Nul ne peut être contraint à prendre part à une manifestation. La loi en fixe les mesures d'application. »

Par ailleurs, la RDC est partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), or l'article 215 de la Constitution nationale prévoit que « les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois [nationales], sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie. » La Constitution considère par conséquent que les traités internationaux relatifs aux droits humains que la RDC a ratifiés, comme le PIDCP et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), ainsi que les autres normes internationales relatives aux droits humains qui ont été élevées au rang de droit international coutumier, font partie de la législation nationale de la RDC et sont donc directement applicables sur son territoire.

Aux termes de l'article 21 du PIDCP (adopté en 1966), « 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'autrui¹². »

L'article 11 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dispose par ailleurs : « 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 personnes¹³. »

1. L'obligation de respecter, protéger, défendre et mettre en œuvre le droit à la liberté de réunion pacifique

Toute personne a le droit à la liberté de réunion pacifique. Selon les Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, adoptées en mai 2017 par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, « la réunion désigne un rassemblement volontaire, en privé ou en public, à des fins expressives et pour une durée prolongée¹⁴. »

¹² www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx

¹³ www.achpr.org/fr/instruments/achpr/

¹⁴ CADHP, Lignes directrices sur la liberté de réunion et d'association en Afrique, adoptées lors de la 60^e session ordinaire tenue à Niamey, au Niger, en mai 2017. Note explicative : ces Lignes directrices ont été élaborées au titre de l'article 45(1)(b) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, en vertu duquel la CADHP a pour mission de « formuler et élaborer, en vue de servir de base à l'adoption de textes législatifs par les gouvernements

Le droit à la liberté de réunion peut s'exercer de différentes manières, notamment par des manifestations, des réunions, des processions, des rassemblements, des sit-in, des funérailles ou l'utilisation de plateformes en ligne, ou de toute autre manière choisie par les gens¹⁵. Quelle que soit leur forme, tous les rassemblements pacifiques bénéficient de la protection du droit international relatif aux droits humains. Deux rapporteurs spéciaux des Nations unies ont souligné que, pour déterminer si une réunion mérite cette protection, « l'on devrait présumer que cette réunion est pacifique, et une interprétation large du terme "pacifique" devrait être adoptée¹⁶ ».

Les autorités de la RDC ont l'obligation de veiller à ce que le droit à la liberté de réunion soit pleinement mis en œuvre. Elles doivent notamment protéger les rassemblements pacifiques et faciliter leur tenue plutôt que de les restreindre abusivement. Au titre de cette obligation, les pouvoirs publics doivent aider activement les organisateurs et les participants à exercer leur droit. Selon le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, les autorités doivent faire en sorte que les organisateurs et les participants puissent faire entendre leur message au public visé, et doivent leur donner accès à l'espace public, notamment aux rues, aux routes et aux places publiques¹⁷.

2. Les rares restrictions possibles aux droits à la liberté de réunion et d'association

africains, des principes et règles qui permettent de résoudre les problèmes juridiques relatifs à la jouissance des droits de l'homme et des peuples et des libertés fondamentales. » Bien qu'elles n'aient pas de caractère contraignant, elles constituent une référence en ce qui concerne l'application des dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples par les États parties, et en particulier son article 11. La RDC est pleinement partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qu'elle a ratifiée en juillet 1987.

¹⁵ CADHP, Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, Niger, mai 2017. Voir aussi : Maina Kiai, Rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, doc. ONU A/HRC/20/27, 21 mai 2012 (ci-après : Rapport de Maina Kiai, mai 2012), § 24.

¹⁶ Christof Heyns et Maina Kiai, Rapport conjoint du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, doc. ONU A/HRC/31/66, 4 février 2016 (ci-après : Rapport conjoint des rapporteurs spéciaux, février 2016), § 18. Note explicative : les rapporteurs spéciaux sont des experts indépendants chargés par l'ONU de défendre les droits humains et de favoriser le respect par les États de leurs obligations au regard du droit international relatif aux droits humains. Leurs missions sont définies dans des résolutions adoptées par les États membres du Conseil des droits de l'homme des Nations unies. Ces résolutions demandent explicitement aux États membres de l'ONU de prendre en compte les points de vue, les conseils et les recommandations de ces experts – dont leurs interprétations éclairées du droit international relatif aux droits humains – lorsqu'ils adoptent des lois, définissent des politiques et décident de prendre ou de ne pas prendre certaines mesures. Les rapporteurs spéciaux sont reconnus comme experts dans leur domaine de compétence et, à ce titre, fournissent des interprétations du droit international qui font autorité.

¹⁷ Maina Kiai, Rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, doc. ONU A/HRC/23/39, 24 avril 2013, § 60, 65 et 66.

pacifiques¹⁸

La Constitution garantit le droit de réunion pacifique « sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs. » Cette disposition est régulièrement utilisée, souvent de manière abusive, par les autorités politiques, administratives et même judiciaires de la RDC pour justifier toutes sortes de restrictions de ce droit, ainsi que sa répression.

Le droit international relatif aux droits humains et les normes en la matière autorisent les États à imposer certaines restrictions. L'article 21 du PIDCP dispose clairement que les seules restrictions autorisées sont celles qui sont « 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. » Les restrictions doivent aussi être proportionnelles à l'objectif légitime poursuivi. Elles ne doivent en aucun cas être appliquées d'une manière qui porterait atteinte à l'essence même du droit¹⁹.

Extrait de l'Arrêté urbain n° 3073/04/2017 du 23 novembre 2017 portant mesures d'interdiction des manifestations publiques dans la ville de Kananga (province du Kasai-Central)

Attendu que la ville de Kananga vient de sortir d'une situation calamiteuse due à l'incursion de la milice Kamuina Nsapu et est déclarée jusqu'à ce jour « secteur opérationnel militaire » ;

Attendu que les manifestations publiques peuvent favoriser les infiltrations imprévisibles des forces négatives dans la ville si nous n'y prenons pas garde ;

Attendu l'adage qui dit que mieux vaut prévenir que guérir ;

Attendu les circonstances et par la force des choses, DÉCIDE QUE :

Article 1 : L'organisation de tout type de manifestation publique est interdite dans toute la ville de Kananga jusqu'à nouvel ordre.

En vertu du **principe de légalité**, toute restriction doit être conforme à la loi, et la législation ou la réglementation limitant le droit doit être formulée de façon claire, sans aucune

¹⁸ Toute restriction du droit à la liberté de réunion doit être prévue par la loi, et doit être nécessaire et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi. Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, § 6.

¹⁹ Ibid.

ambiguïté, afin que chacun puisse anticiper les conséquences possibles de ses actes.

En vertu du **principe de nécessité et de proportionnalité**, les États doivent prouver que les restrictions sont nécessaires pour atteindre un objectif légitime et sont proportionnées à l'objectif légitime poursuivi. En d'autres termes, les restrictions doivent répondre à « un besoin social impérieux²⁰ », et les autorités doivent démontrer l'existence d'un lien direct et immédiat entre la restriction et l'intérêt protégé. Pour répondre à l'exigence de proportionnalité, toute restriction doit prendre la forme d'une mesure proportionnée à un objectif légitime. Elle doit constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elle doit être proportionnée à l'intérêt à protéger²¹. En outre, il convient de souligner que le caractère nécessaire et proportionné d'une mesure de restriction doit être évalué au cas par cas pour chaque réunion, en tenant compte de l'ensemble des circonstances, notamment de la nature du rassemblement, de son objectif, de sa forme et du lieu où il doit se tenir.

Des restrictions peuvent être imposées à une réunion concernant « son heure, son lieu et les modalités de sa conduite », à condition qu'elles respectent le principe de nécessité et de proportionnalité décrit ci-dessus²². Même lorsqu'elles imposent de telles restrictions, les autorités doivent toujours faciliter la tenue de l'événement en proposant une solution de rechange raisonnable²³. En règle générale, les rassemblements doivent se tenir « à portée de vue et d'ouïe » de leur public cible²⁴.

La décision du maire de Kananga laisse à penser que la ville se trouvait en situation d'état d'urgence ou en état de siège, mais en réalité aucun état d'urgence n'a été déclaré. En outre, même un état d'urgence ou de siège n'autorise pas à restreindre sans limites les libertés et les droits fondamentaux. Comme l'indique l'article 21 du PIDCP, l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique « 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. » Bien qu'une ordonnance présidentielle ait déclaré la région du Kasaï (où se trouve la ville de Kananga) « secteur opérationnel militaire » en avril 2017, aucune disposition de cette

²⁰ Rapport de Maina Kiai, mai 2012, op. cit., § 17.

²¹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 27, Liberté de circulation (art. 12), doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 1999, § 14.

²² Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise du Conseil de l'Europe), Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, 2010, § 99. Note explicative : bien que la RDC ne fasse pas partie de l'OSCE, il n'y a aucune raison que les législateurs et les responsables politiques congolais ne se réfèrent pas à ces lignes directrices lors de l'élaboration de lois et de politiques progressistes concernant la liberté de réunion pacifique.

²³ BIDDH/OSCE et Commission de Venise, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, 2010, § 45.

²⁴ Ibid., § 3.5 et 45 ; Rapport conjoint des rapporteurs spéciaux, février 2016, op. cit, § 24.

ordonnance ne saurait justifier juridiquement la mesure restrictive adoptée par le maire de Kananga. Enfin, le droit international n'autorise aucune restriction du droit à la liberté de réunion pacifique fondée sur la teneur du rassemblement, à l'exception des formes d'expression que l'État doit interdire aux termes de l'article 20 du PIDCP, à savoir la propagande en faveur de la guerre ou les appels à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence²⁵. Toute nécessité impérieuse de limiter le droit à la liberté de réunion pacifique en raison de risques potentiels doit être clairement démontrée.

En affirmant que « les manifestations publiques peuvent favoriser les infiltrations imprévisibles des forces négatives dans la ville » sans préciser davantage le risque existant, le maire de Kananga impose, dans son arrêté, une interdiction totale sur la base d'une présomption vague et injustifiée, en violation des normes internationales, qui imposent une évaluation au cas par cas. Il s'agit donc d'une restriction en amont injustifiée, disproportionnée et illégale du droit à la liberté de réunion pacifique²⁶.

III. La proposition de loi Sesanga et ses contradictions

Le 16 novembre 2013, le député de l'opposition Delly Sesanga Hipung a présenté à l'Assemblée nationale une proposition de loi visant à fixer les mesures d'application de la du droit à la liberté de manifestations publiques, conformément aux articles 25 et 26 de la Constitution de 2006. Si elle est adoptée, cette loi remplacera le Décret-loi du 29 janvier 1999 portant réglementation des manifestations et des réunions publiques²⁷, aux termes duquel toutes les manifestations et réunions organisées sur la voie publique ou dans des lieux publics ouverts peuvent être subordonnées à une autorisation préalable. Dans les faits, les autorités continuent de soumettre les manifestations publiques, ainsi que des rassemblements privés, à une autorisation préalable en vertu de l'article 4 du décret-loi de 1999, bien que ses dispositions soient nulles et de nul effet puisque contraires à l'article 26 de la Constitution (entrée en vigueur en février 2006). En effet, l'article 221 de la Constitution dispose que les textes législatifs et réglementaires en vigueur restent valables à condition qu'ils ne soient pas contraires à la nouvelle Constitution²⁸.

Après de nombreux allers-retours au sein du Parlement, la proposition de loi Sesanga a

²⁵ PIDCP, article 20.

²⁶ Les autorités peuvent interdire ou disperser un rassemblement, mais une telle mesure ne doit intervenir qu' « en dernier recours, s'il s'avère qu'aucune autre mesure moins fâcheuse ne permettrait d'atteindre le but légitime visé. » Dans ce cas, les autorités doivent communiquer rapidement aux organisateurs la décision d'interdiction. Un tribunal indépendant doit pouvoir être saisi rapidement pour trancher tout litige en la matière. Il incombe aux autorités de justifier toute restriction imposée, avec des preuves tangibles à l'appui. CADHP, Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, op. cit., § 92 et 93. Voir aussi le Rapport conjoint des rapporteurs spéciaux, op. cit., chapitre II.C, http://www.un.org/fr/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/31/66.

²⁷ www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/Ordre/DL.29.01.1999.htm

²⁸ Journal officiel de la RDC, Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, www.leganet.cd/Legislation/JO/2011/JOS.05.02.2011.pdf.

finaleme nt été adoptée par les députés et les sénateurs en octobre 2015 et transmise au président de la République pour promulgation. Cependant, le président Joseph Kabila ne l'a jamais promulguée et a annoncé, lors d'une conférence de presse tenue le 26 janvier 2018 à Kinshasa, qu'il avait renvoyé ce texte devant le Parlement pour réexamen²⁹.

Bien que présentée par celui qui en est à l'initiative comme une avancée importante visant à doter la RDC d'un cadre juridique approprié pour l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique, la proposition de loi Sesanga est loin de respecter le droit international et les normes y afférentes, ainsi que la Constitution de la RDC elle-même.

1. La présomption de réunion pacifique, la déclaration préalable et la reconnaissance des associations informelles, des rassemblements spontanés et des contre-manifestations

Le fait de participer à des réunions et d'en organiser est un droit, non un privilège, et ne saurait par conséquent nécessiter une autorisation de l'État³⁰. Tout système de déclaration préalable, comme celui qui est prévu à l'article 26 de la Constitution de la RDC, doit avoir pour unique but de permettre aux autorités de faciliter l'exercice de ce droit et de prendre les mesures nécessaires pour protéger la sécurité et l'ordre publics et les droits des autres citoyens³¹. Il ne doit pas être utilisé pour restreindre ou interdire un rassemblement, ni pour imposer des modalités contraignantes injustifiées aux organisateurs. Le délai de préavis doit être le plus court possible³² et la procédure doit être simple, souple – notamment en ce qui concerne les informations requises³³ – et gratuite. La non-déclaration d'un rassemblement ne saurait le rendre illégal ni exposer les personnes concernées à des sanctions pénales ou administratives débouchant sur des amendes ou des peines d'emprisonnement³⁴. Les rassemblements spontanés, ou les rassemblements qui se forment sans organisateur identifié, par exemple à la suite d'une mobilisation *via* les réseaux sociaux, doivent bénéficier d'une dérogation à l'obligation de déclaration³⁵. Ces rassemblements doivent être protégés et leur tenue facilitée au même titre que ceux qui ont été déclarés. Les contre-manifestations, qu'elles soient prévues ou spontanées, sont reconnues et leur tenue doit être facilitée. Elles ne doivent toutefois pas

²⁹ www.voafrique.com/a/kabila-promet-une-loi-pou-recadrer-les-manifestations-en-rdc/4227018.html

³⁰ CADHP, Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, op. cit., § 71.

³¹ Ibid. Voir aussi le Rapport de Maina Kiai, mai 2012, op. cit., § 28.

³² Les Lignes directrices de la CADHP proposent que le délai ne dépasse pas cinq jours, « 48 heures de préférence » (§ 72.a).

³³ Par exemple, les organisateurs ne doivent pas nécessairement être une entité enregistrée (association, parti politique, fondation...). Voir CADHP, Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, op. cit., § 67.

³⁴ Ibid., § 71.b. Voir aussi : Rapport conjoint des rapporteurs spéciaux, février 2016, op. cit., § 23.

³⁵ CADHP, Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, op. cit., § 75.

porter atteinte au droit à la liberté de réunion de la première partie et *vice versa*. Les autorités doivent veiller à ce que toutes les manifestations se déroulent pacifiquement³⁶.

Dans la pratique, cependant, les autorités de la RDC continuent d'exiger une autorisation préalable, citant l'article 4 du Décret-loi de 1999, pourtant caduc, ou invoquant simplement des raisons de sécurité et d'ordre public³⁷. Il arrive qu'elles refusent de valider des déclarations préalables, demandent des informations détaillées, dont l'identité et le nombre des participants (ce qui est difficile à prévoir) ou opposent d'autres obstacles. Dans les faits aussi, en RDC, les associations non enregistrées sont à tort considérées comme illégales par les autorités, et ne sont donc pas autorisées à organiser des manifestations.

Sous sa forme actuelle, la proposition de loi Sesanga ne ferait qu'officialiser ces violations. Elle prévoit en effet l'invalidité de la déclaration préalable si les organisateurs d'une manifestation pacifique ne satisfont pas aux conditions fixées à l'article 10³⁸. D'autre part, les organisateurs risquent une peine d'un à six mois de prison ou une amende de 100 000 à 500 000 francs congolais s'ils ne se conforment pas à ces conditions purement administratives, ce qui est une sanction extrêmement lourde. L'article 13 laisse aux autorités la latitude d'imposer des restrictions concernant la date ou le lieu d'un rassemblement, sans établir de critères clairs qui seraient conformes aux normes internationales. La proposition de loi ne précise pas que les restrictions doivent être l'exception plutôt que la règle, et que l'obligation première des autorités est de faciliter le rassemblement, et non d'utiliser toutes les excuses possibles pour l'interdire ou le restreindre. L'article 14(2) aura pour conséquence que, en règle générale, le rassemblement ne pourra pas se tenir si aucun accord n'est trouvé sur la date ou le lieu. En effet, cet article impose aux organisateurs de saisir la justice, ce qui revient en attendant à interdire le rassemblement, alors qu'une telle mesure ne devrait intervenir qu'en dernier recours et être justifiée par des motifs valables précis. En outre, compte tenu du caractère très vague des éléments à prendre en compte cités à l'article 13(1), il est peu probable que les organisateurs obtiennent gain de cause devant un tribunal. Au final, la loi établit de fait un système d'autorisation préalable, qui n'est de toute évidence pas conforme à l'article 26 de la Constitution, ni aux normes internationales³⁹.

En ce qui concerne la déclaration préalable, la proposition de loi ne prévoit pas d'exception pour les manifestations spontanées ou organisées en ligne sans responsables

³⁶ Ibid., § 97.

³⁷ Voir par exemple : Tribunal de grande instance de Goma, *Serge Sivyavugha & Cie*, avril 2016.

³⁸ Ces conditions consistent à fournir les informations suivantes : identité, adresse, téléphone et/ou adresse électronique des organisateurs ; identité, adresse, téléphone et/ou adresse électronique des représentants si l'organisateur est une personne morale ; objet, date et durée de la manifestation ; parcours ou lieu du rassemblement.

³⁹ Par sa nature même et les modalités qu'il contient, l'article 14 instaure de fait une censure de l'État sur les droits des citoyens.

réellement identifiables, ni pour les petits rassemblements qui ne nécessitent pas de préparation de la part des autorités. Par ailleurs, le délai minimum de déclaration est excessivement long (sept jours)⁴⁰ et, en cas de harcèlement ou d'obstacles administratifs, le droit des organisateurs à un recours judiciaire tel que prévu à l'article 32 n'est pas suffisamment clair quant à la juridiction compétente⁴¹. En vertu des normes internationales, la déclaration préalable a pour seul objectif de permettre aux autorités de se préparer afin que le rassemblement en question puisse se dérouler dans les meilleures conditions, tant pour les participants que pour les autres personnes. Elle ne doit donc pas être obligatoire si aucune préparation n'est nécessaire de la part des autorités (par exemple pour les petits rassemblements). Par ailleurs, les procédures administratives pour la déposer ne doivent pas être excessivement lourdes, longues ou coûteuses.

2. La responsabilité juridique dans le contexte de manifestations et de réunions pacifiques

Les organisateurs ne doivent jamais être tenus pour responsables des comportements illégaux d'autrui. Ce serait en effet contraire au principe de la responsabilité individuelle et cela risquerait, entre autres, de décourager les potentiels organisateurs de rassemblements d'exercer leurs droits⁴². Les personnes qui commettent une infraction ou qui ne se conforment pas aux ordres légaux des responsables de l'application des lois peuvent faire l'objet de sanctions pénales ou administratives, mais « nul ne devrait être tenu responsable pénalement, civilement ou administrativement pour le simple fait d'organiser un mouvement de protestation pacifique ou d'y participer⁴³. » Dans la mesure du possible, les autorités doivent éviter d'imposer des sanctions pénales spécifiques au titre des lois régissant les rassemblements. Comme l'indique la CADHP, « les rassemblements ne sont pas régis par des dispositions pénales autres que les clauses d'application générale du code pénal. [...] La responsabilité est personnelle. Ni les organisateurs d'un rassemblement public, ni leurs partisans ne sauraient faire l'objet d'aucune sanction pour des actes commis par d'autres⁴⁴. »

A cet égard aussi, les dispositions de la proposition de loi Sesanga ne sont pas conformes aux normes internationales. En effet, elles rendent les organisateurs responsables (tant civilement⁴⁵ que pénalement⁴⁶) des dommages causés durant des rassemblements. Elles prévoient des peines sévères (jusqu'à six mois d'emprisonnement) pour les motifs

⁴⁰ Proposition de loi Sesanga, article 9.

⁴¹ L'article 32 de la proposition de loi Sesanga dispose que, en attendant l'installation des tribunaux administratifs, les tribunaux judiciaires existants sont compétents pour trancher les litiges prévus à l'article 14 de la loi.

⁴² Rapport conjoint des rapporteurs spéciaux, février 2016, op. cit., § 26.

⁴³ Ibid., § 27.

⁴⁴ CADHP, Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, op. cit., § 99-102.

⁴⁵ Articles 23.2, 24 et 26.2.

⁴⁶ En particulier l'article 28.

suivants : 1) organisation d'un rassemblement sans déclaration préalable ; 2) non-respect de l'ordre des autorités de reporter un rassemblement ou de le tenir à un autre endroit, à un autre horaire ou suivant un autre itinéraire ; 3) déclaration incomplète ou inexacte. L'article 28 dispose que le fait de poursuivre volontairement une manifestation après trois avertissements est passible d'un à trois ans d'emprisonnement.

Des dispositions similaires du décret-loi de 1999, normalement caduc, du droit pénal et du Code pénal militaire ont déjà été utilisées à maintes reprises par les autorités pour établir la responsabilité des organisateurs de rassemblements et des participants.

3. Le maintien de l'ordre lors des rassemblements, les voies de recours et l'obligation de rendre des comptes⁴⁷

En ce qui concerne le maintien de l'ordre lors de rassemblements, la responsabilité première des autorités doit être de faciliter et de protéger les réunions pacifiques. Les autorités ne doivent pas d'emblée partir du principe que des violences auront lieu et qu'il sera nécessaire de recourir à la force. Si les organisateurs ont exprimé leurs intentions pacifiques, il convient de présumer du caractère pacifique du rassemblement⁴⁸. Les autorités doivent privilégier un mode de gestion visant à faciliter les rassemblements, plutôt que d'anticiper des violences et le recours à la force.

Dans ses Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique⁴⁹, la CADHP établit les principes que doivent suivre les autorités pour ne pas violer le droit à la liberté de réunion au motif ou sous le prétexte de maintenir l'ordre public.

Selon ces Lignes directrices, les forces de l'ordre doivent, dans leur gestion des rassemblements, protéger la sécurité et les droits des personnes qui participent aux réunions, ainsi que des observateurs et des spectateurs⁵⁰. Le maintien de l'ordre lors des rassemblements doit être mis en œuvre de manière à réduire ou à désamorcer les tensions afin d'empêcher les violences, tout en évitant autant que possible de recourir à la force. Comme l'indiquent les lignes directrices de la CADHP, « le rôle principal des

⁴⁷ À propos du recours à la force dans le cadre du maintien de l'ordre durant des rassemblements, le programme Police et droits humains d'Amnesty International Pays-Bas a publié, en août 2015, un guide utile et détaillé intitulé *L'usage de la force. Lignes directrices pour la mise en œuvre des Principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois* (https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/09/ainl_l_usage_de_la_force_fr.pdf?x56589). Voir le chapitre 7 de ces lignes directrices, qui porte plus spécifiquement sur l'usage de la force lors de rassemblements publics.

⁴⁸ Rapport de Maina Kiai, mai 2012, op. cit., § 25.

⁴⁹ CADHP, *Le maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique. Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique*, www.achpr.org/files/instruments/policing-assemblies-in-africa/achpr_guidelines_on_policing_assemblies_eng_fre_por_ara.pdf.

⁵⁰ Rapport conjoint des rapporteurs spéciaux, février 2016, op. cit., § 41.

agents chargés de l'application des lois dans le contexte du maintien de l'ordre lors des réunions est d'assurer la sécurité du public et de garantir le respect des droits de l'homme de toutes les personnes. Ce rôle devrait être clairement exprimé dans les instruments législatifs et réglementaires nationaux portant sur les réunions⁵¹. » À cet égard, les autorités doivent garder à l'esprit que l'aspect physique des policiers lors d'un rassemblement ne doit pas contribuer à créer des tensions ou à aggraver celles qui existent⁵². Les violences sporadiques ou les infractions commises par un petit nombre ne doivent pas être attribuées aux autres participants dont les intentions et le comportement restent pacifiques par nature, et les autorités doivent continuer de chercher autant que possible à favoriser l'exercice du droit de réunion pacifique de ces personnes⁵³.

La liberté de réunion pacifique est un droit humain internationalement reconnu et doit, à ce titre, être protégée. Le droit international n'autorise la dispersion de rassemblements pacifiques qu'à titre exceptionnel. Par exemple, un rassemblement pacifique qui défend la haine nationale, raciale ou religieuse et constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence peut être dispersé si les moyens moins radicaux de gérer la situation ont échoué. De même, un rassemblement qui empêche l'accès à des services essentiels, comme le blocage de l'entrée des urgences d'un hôpital, ou qui perturbe sérieusement et durablement la circulation ou l'économie pendant une durée prolongée, comme le blocage d'une autoroute importante pendant plusieurs jours, peut être dispersé. En revanche, l'absence de déclaration préalable aux autorités n'est pas un motif suffisant de dispersion⁵⁴.

L'article 13 des Principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois donne des instructions claires sur l'usage de la force pour disperser des rassemblements : « Les responsables de l'application des lois doivent s'efforcer de disperser les rassemblements illégaux mais non violents sans recourir à la force et, lorsque cela n'est pas possible, limiter l'emploi de la force au minimum nécessaire. »

Tout usage de la force doit avoir un fondement juridique et répondre aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité définis dans les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois⁵⁵.

⁵¹ CADHP, *Le maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique*, op. cit., Principes généraux, p. 38.

⁵² Amnesty International Pays-Bas, *L'usage de la force*, op. cit., p. 162.

⁵³ Rapport conjoint des rapporteurs spéciaux, février 2016, op. cit., § 20.

⁵⁴ Ibid., § 62.

⁵⁵ Principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx. Voir aussi Amnesty International Pays-Bas, *L'usage de la force*, op. cit., https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/09/ainl_l_usage_de_la_force_fr.pdf?x56589.

La RDC n'a pas de loi ni de politique spécifique régissant le maintien de l'ordre lors des rassemblements. La Loi de 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise⁵⁶ comprend des règles de base sur l'usage de la force, de même que le Code de déontologie du policier de la Police nationale congolaise⁵⁷. L'article 8 de la loi de 2011 sur la police dispose : « La Police nationale ne recourt à la force qu'en cas de nécessité absolue et uniquement pour atteindre un objectif légitime. En tout état de cause, l'usage de la force doit respecter le principe de proportionnalité et de progressivité. » Même dans ce cas, les policiers ne peuvent faire usage d'armes à feu que sur réquisition préalable de l'autorité légalement responsable du maintien de l'ordre, c'est-à-dire concrètement le commandant en charge de l'opération (article 9). En revanche, la loi autorise les policiers à faire usage, « en cas d'absolue nécessité, d'armes blanches sans réquisition préalable lorsqu'ils sont chargés, dans l'exercice de leurs fonctions, de disperser des attroupements ou de réprimer des émeutes ». Cette disposition est clairement contraire au droit et aux normes internationaux relatifs au recours à la force décrits ci-dessus.

La proposition de loi Sesanga n'autorise les responsables de l'application des lois qu'à utiliser des armes non létales dans la gestion des rassemblements (article 21). Elle interdit donc le recours aux armes à feu, alors que cette possibilité reste malheureusement envisagée dans la loi relative à la police nationale (son article 9). Point positif : la loi Sesanga ne prévoit le recours à la force qu'en cas de violences ou d'attaques contre les responsables de l'application des lois ou contre des tiers, et précise que son usage doit respecter les principes de proportionnalité et de progressivité (article 22). Toutefois, la formulation des dispositions relatives aux pouvoirs de la police en termes de maintien de l'ordre reste trop vague ; elle autorise en effet la dispersion d'un rassemblement en cas de « débordements », sans donner plus de précisions ni fixer un seuil. Elle laisse donc toute latitude aux policiers pour disperser un rassemblement, alors qu'en vertu du droit international relatif aux droits humains et des normes y afférentes une telle dispersion ne devrait intervenir qu'en dernier recours, quand tous les autres moyens ont échoué. En outre, l'article 22 de la proposition de loi ne définit pas assez précisément le pouvoir de recourir à la force puisque – comme la loi relative à la police nationale – il ne contient aucune obligation de tenter de désamorcer la situation ou d'essayer d'abord des moyens non violents. Actuellement, la loi sur la police, le Code de déontologie du policier et la proposition de loi Sesanga ne précisent pas les types d'armes autorisés, le seuil à partir duquel leur usage est permis et les critères à prendre en compte pour décider de leur utilisation, ainsi que la manière dont elles doivent être utilisées – ce qui, une fois de plus, laisse une trop grande latitude aux policiers quant à leurs modes d'intervention. En outre, la proposition de loi ne prévoit pas de voies de recours en cas de dispersion intentionnelle d'un rassemblement par les forces de l'ordre ou d'autres violations des droits humains durant des opérations de maintien de l'ordre. La

⁵⁶ Loi organique n° 11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise, <http://csrp1.org/wp-content/uploads/2017/02/Loi-organique-PNC-2011new1.pdf>.

⁵⁷ Décret n° 13/040 du 16 septembre 2013.

responsabilité des autorités administratives n'est pas évoquée en ce qui concerne l'obligation de former, d'informer et d'équiper convenablement les responsables de l'application des lois, notamment les policiers, afin de permettre un maintien de l'ordre respectueux des droits lors de rassemblements⁵⁸. La RDC doit intégrer à sa législation nationale les principes et les règles établis par les organes internationaux, tels que la CADHP, en mettant en place des lois et des politiques exhaustives sur le maintien de l'ordre et le recours à la force lors des rassemblements, comme évoqué dans le présent document.

IV. Recommandations

Les autorités de la RDC devraient :

1. Retirer la proposition de loi Sesanga, qui ne respecte pas les dispositions de la Constitution de la RDC ni les normes internationales relatives aux droits humains, et proposer à la place un nouveau cadre juridique sur l'application du droit à la liberté de réunion pacifique qui soit conforme au droit international et aux normes en la matière ;
2. Veiller à ce que les notions clés telles que celles de réunion, d'association, d'ordre public, de bonnes mœurs, d'autorités compétentes et de légitime défense soient définies le plus clairement possible dans les futures lois et politiques, conformément aux normes et aux lignes directrices internationales ;
3. Mettre en œuvre, en attendant l'adoption d'une loi nationale, le droit à la liberté de réunion pacifique tel que défini par le PIDCP, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et d'autres instruments contraignants, et tel qu'il figure dans les normes internationales, notamment en ce qui concerne la présomption du caractère pacifique des réunions et des associations, la non-discrimination, la simplicité des procédures de déclaration (information) préalable, la reconnaissance des rassemblements spontanés et des associations informelles, la reconnaissance et la protection des contre-manifestations, et l'interdiction de la criminalisation des organisateurs de manifestations ;
4. Adopter et mettre en œuvre un cadre juridique et politique respectueux des droits humains en ce qui concerne le maintien de l'ordre lors de rassemblements, et notamment le recours à la force, conformément aux normes internationales. À propos de l'usage de la force, instaurer une obligation claire de tenter de désamorcer la situation et de recourir en premier lieu à des moyens non violents, et définir précisément les critères et les seuils pour recourir aux différents degrés de force, ainsi que les armes à utiliser, en fixant notamment des restrictions et des interdictions garantissant le respect total des principes de nécessité et de proportionnalité. Lors de tout usage de la force, les policiers doivent respecter les

⁵⁸ Voir CADHP, *Le maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique*, op. cit.

droits humains, notamment le droit à la vie et le droit de ne pas être victime de torture ni d'autres mauvais traitements. Il convient toujours de réduire au maximum le risque de blesser ou de tuer quelqu'un. Dans tous les cas, l'usage d'armes à feu ne doit intervenir que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines ;

5. Revoir les procédures, les manuels, les formations et les pratiques relatifs à l'ordre public afin de les mettre en conformité avec le droit international les normes relatifs aux droits humains ;
6. Lever officiellement les mesures existantes qui interdisent les manifestations pour des motifs vagues liés à la sécurité nationale et à l'ordre public, et donner des instructions en ce sens aux autorités administratives (gouverneurs et maires) ainsi qu'aux responsables de l'application des lois ;
7. Veiller à ce que les responsables de l'application des lois et les autorités administratives soient correctement et régulièrement formés.