

Human Rights Network Uganda c. Procureur général

Ouganda, Afrique

Affaire Résolue

Renforce la liberté d'expression

MODE D'EXPRESSION

Rassemblement public

TYPE DE DROIT

Droit constitutionnel

DATE DE LA DECISION

25 mars 2020

PRINCIPAUX THEMES :

Liberté d'association et de réunion /
Protestation

NUMERO DE L'AFFAIRE

Requête constitutionnelle No. 56 de 2013

ISSUE :

Loi ou Action annulée ou jugée
Inconstitutionnelle

ORGANE JUDICIAIRE

Cour constitutionnelle

MOTS CLES :

Nuisance publique, ordre public

L'examen comprend :

- L'analyse de l'affaire
- Le sens de la décision
- La perspective globale
- L'importance de l'affaire

ANALYSE DE L'AFFAIRE

Résumé et issue

La Cour constitutionnelle ougandaise a déclaré inconstitutionnelle une disposition de la Loi sur le maintien de l'ordre public (POMA) qui autorisait les policiers à empêcher et à disperser les rassemblements publics. La Loi, promulguée en 2013 après que la Cour constitutionnelle eut invalidé une disposition similaire en 2005, a été contestée par un groupe d'organisations non gouvernementales, un député et un éminent dirigeant de l'église. Tout en reconnaissant que la protection de l'ordre public est nécessaire et que les lois qui régissent l'ordre public sont justifiables dans les démocraties, la Cour a souligné que ce règlement ne peut pas permettre la suppression des rassemblements publics ou exiger une autorisation préalable pour un rassemblement public. La Cour a conclu que, bien que la formulation de l'article 8 de la Loi sur le maintien de l'ordre public diffère de celle de la disposition antérieure son "objet, sa teneur, son but et son effet" étaient les mêmes et, par conséquent, il s'agissait d'une interdiction plutôt que d'une réglementation. La Cour a critiqué la tentative du Parlement de circonvenir sa décision antérieure en adoptant cette loi et a estimé que la disposition violait à la fois l'interdiction constitutionnelle pour le Parlement d'adopter des lois qui annulent les décisions judiciaires et la protection constitutionnelle du droit à la liberté de réunion.

Les faits

En 2005, la Cour constitutionnelle ougandaise a invalidé l'article 32(2) de la loi de Police dans son Chapitre 303 dans l'affaire *Kivumbi c. Procureur général*, requête constitutionnelle 9 de 2005. L'article 32 était intitulé "Le Pouvoir de réglementer les rassemblements et les cortèges et son paragraphe (2) mentionnait que "S'il venait à la connaissance de l'inspecteur général qu'il est prévu d'organiser un rassemblement ou un cortège sur une voie publique, dans une rue ou un lieu public, et que l'inspecteur général a des motifs raisonnables de croire que le rassemblement ou le cortège risque de troubler la paix, il peut, par avis écrit à la personne responsable de l'organisation du rassemblement ou du cortège, interdire l'organisation d'un tel rassemblement ou cortège ».

En 2013, le Parlement ougandais a adopté la loi de 2013 sur la gestion l'ordre public (POMA), qui comprend des dispositions restreignant l'organisation de réunions, de rassemblements et de cortèges publics et accordant à l'inspecteur général de la police le pouvoir discrétionnaire d'arrêter et de disperser ces rassemblements publics et d'imposer des sanctions pénales aux organisateurs de tels rassemblements. L'article 8 de la Loi (POMA) a été critiqué par divers groupes qui considéraient que cet article n'est qu'une nouvelle promulgation de l'article 32(2) de la Loi de Police qui a déjà été déclaré inconstitutionnel. L'article 8 stipule que: "(1) Sous réserve des directives de l'inspecteur général de police, un agent autorisé ou tout autre agent de police ayant le grade d'inspecteur ou plus peut arrêter ou empêcher la tenue d'une réunion publique lorsqu'une telle réunion publique se tient contrairement à la présente loi ; (2) Un agent autorisé peut, aux fins du sous-paragraphe (1), émettre des ordonnances, y compris une ordonnance de dispersion du rassemblement public, selon ce qui est raisonnable dans les circonstances; (3) Lorsqu'il émet une ordonnance en vertu du sous-paragraphe (2), l'agent autorisé doit tenir compte des droits et libertés des personnes visées par l'ordonnance et des droits et libertés d'autres personnes; (4) Quiconque néglige ou refuse d'obéir à une ordonnance en vertu du présent article commet une infraction de désobéissance à une ordonnance légale et est passible, sur déclaration de culpabilité, de la peine prévue à l'article 117 du Code pénal ”.

Le 10 décembre 2013, trois organisations non gouvernementales : le réseau Human Rights Network Ouganda, l'Association Development Network of Indigenous Voluntary et l'Association des avocates ougandaises, et deux individus : le député Muwanga Kivumbi et requérant dans l'affaire Kivumbi et le pasteur anglican Dr. ZAC Niringiye, ont déposé une requête constitutionnelle auprès la Cour constitutionnelle ougandaise contestant la constitutionnalité de diverses dispositions de la Loi sur le maintien de l'ordre public (POMA). Lors de l'audience du 29 février 2019, les requérants ont indiqué que la seule disposition qu'ils continuaient de contester était l'article 8. Ils ont fait valoir que l'article 8 violait l'article 92 de la Constitution ougandaise, qui stipule que "le Parlement ne doit adopter aucune loi pour modifier la décision ou le jugement d'un tribunal entre les parties à la décision ou au jugement", car la promulgation de l'article 8 a eu pour effet d'annuler la décision du Tribunal dans l'affaire Kivumbi.

La Constitution ougandaise protège le droit à la liberté de réunion dans son article 29(1)(d) qui stipule que "toute personne a le droit à... la liberté de se réunir et de manifester avec d'autres personnes pacifiquement et sans armes et le droit de pétition".

Aperçu de la décision

Le juge Barishaki a rendu le jugement majoritaire de la Cour constitutionnelle composée de cinq juges. Les juges Musoke, Kakuru et Kiryabwire ont émis des jugements concordants et le juge Musota a émis un jugement dissident. La question centrale à trancher par la Cour était de savoir si l'article 8 de la Loi POMA était constitutionnellement valide.

Les requérants ont fait valoir que l'article 8 de la Loi violait l'article 92 de la Constitution parce qu'il avait été adopté simplement pour annuler la décision de la Cour constitutionnelle dans l'affaire *Kivumbi*. Ils ont soutenu que l'article 92 sert à protéger la séparation des pouvoirs en interdisant au Parlement d'infirmier une décision judiciaire " lorsqu'il n'est pas satisfait de la décision de la Cour" [p.

7], et ont décrit l'article 8 de la Loi POMA et l'article 32(2) de la Loi de Police comme fondamentalement similaires en ce que les deux étaient “de nature prohibitive plutôt que réglementaire” [p. 8].

Le procureur général a soutenu que la Loi POMA cherche à « réglementer les rassemblements publics, à définir les devoirs et les responsabilités de la police, des organisateurs et des participants en ce qui concerne les rassemblements publics et à décréter des mesures pour le maintien de l'ordre public et pour les questions connexes ». [p. 7-8]. Il a ajouté que bien que les individus aient le droit d'exercer leur droit à la liberté de réunion et de manifestation, les forces de l'ordre ont également le droit de veiller à ce que l'exercice de ces droits soit conforme à la Constitution : il a dit qu'on ne pouvait pas supposer que tous les manifestants exerceraient leurs droits de manière légale. Le procureur général a soutenu que l'article 8 de la Loi POMA n'avait pas pour effet d'infirmier la décision dans l'affaire *Kivumbi*.

La Cour a noté qu'en interprétant la constitutionnalité de la législation, elle doit tenir compte de son l'objet et de son effet et a souligné que « le devoir imposé à la Cour constitutionnelle n'est pas de repousser les limites constitutionnelles de la validité des lois du Parlement qui visent à réduire les libertés et les droits, mais plutôt d'étendre la surveillance sur ces lois » [p. 5].

La Cour a examiné sa décision dans l'affaire *Kivumbi* dans laquelle elle avait déclaré à l'unanimité que l'article 32(2) de la Loi de Police violait les articles 20(2) et (29)(1)(d) de la Constitution. Dans cet arrêt, la Cour avait discuté de la nature du droit à la liberté d'association et avait noté que les droits à la liberté de religion, de conviction et d'opinion, à la dignité, à la liberté d'association et de réunion pacifique étaient “inhérents et non accordés par l'État” et que les droits protègent la diffusion d'opinions controversées [p. 11]. La Cour avait souligné le rôle essentiel que jouent les rassemblements pacifiques et les manifestations dans une démocratie et que “le maintien de la liberté de se réunir et d'exprimer sa dissidence demeure un indicateur puissant de la santé démocratique et politique d'un pays” [p. 12]. Dans l'affaire *Kivumbi*, La Cour avait reconnu qu'une société démocratique devait encourager la liberté d'expression et tolérer “la nuisance ou le désordre” que

provoquerait l'exercice de ce droit [p. 12]. En invalidant l'article 32 (2), la Cour avait jugé que le pouvoir conféré à l'inspecteur général en vertu de l'article 32(2) de la Loi de police était " de nature prohibitive plutôt que réglementaire" et que la disposition violait le droit à la liberté de réunion [p. 12]. La Cour a également souligné que la police avait le pouvoir, en vertu d'autres lois, de préserver l'ordre et que les limites du droit prévu par l'article 32(2) allaient « au-delà de ce qui est acceptable et justifiable dans une société libre et démocratique » [p. 13].

Dans l'analyse de l'article 8 de la Loi POMA, la Cour a noté que l'article accorde un pouvoir discrétionnaire à l'inspecteur général (et autres agents autorisés par l'inspecteur général) d'arrêter ou d'empêcher des réunions publiques et d'ordonner la dispersion d'un rassemblement public (tout en tenant compte des droits des manifestants), et que tout manquement à ces ordres constitue une infraction pénale. La Cour a qualifié l'article 8, tout comme l'article 32(2) de la loi de Police, d'article à caractère prohibitive et non de nature réglementaire. Par conséquent, la Cour a jugé que l'article 8 était " in pari materia [ayant le même objet] avec l'article 32(2) annulé de la loi de Police" [p. 17]. La Cour a noté que les différents arrêts dans l'affaire *Kivumbi* avaient expliqué en détail pourquoi les lois ne permettent pas à la police d'empêcher les rassemblements publics et « qu'il est navrant que les explications [des juges] de l'annulation de l'article 32(2) de la loi de Police aient été ignorées avec mépris par le Parlement et l'exécutif » en votant la loi POMA [p. 17]. La Cour a estimé qu'en adoptant l'article 8 de la loi POMA, le Parlement avait agi au mépris de l'article 92 de la Constitution car son effet était « d'atténuer » l'impact de l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Kivumbi*. La Cour a souligné que bien que la formulation de l'article 8 de la loi POMA et celle de l'article 32(2) de la loi de Police différât, « l'objet, la teneur, le but et l'effet » de l'article 8 étaient les mêmes que ceux de l'article 32(2). En outre, la Cour a décrit, l'article 8 comme une « réincarnation » de l'article 32(2).

La Cour a rejeté l'argument du procureur général selon lequel l'article 8 a été adopté pour donner effet à l'article 29 de la Constitution et a plutôt décrit l'objet de l'article 8 comme étant : « de permettre à la police de supprimer la jouissance de la liberté de réunion garantie par la Constitution en exerçant un pouvoir discrétionnaire très arbitraire » [p. 20-21]. En ce qui concerne l'affaire

Mabirizi c. Procureur général [2019] UGSC 6 (18 avril 2019), la Cour a noté que l'article 8 avait permis l'abus de pouvoir en conférant aux policiers un pouvoir discrétionnaire arbitraire de disperser les rassemblements : « la disposition est devenue un outil que la police a utilisé à des fins partisans sous prétexte de préserver l'ordre public » [p. 21]. Tout en reconnaissant que le maintien de l'ordre public est nécessaire et que les lois qui régissent l'ordre public sont justifiables dans les démocraties, la Cour a souligné que ce règlement ne peut permettre la suppression de rassemblements publics ni exiger une autorisation préalable pour un tel rassemblement public. Et d'ajouter que l'élément clé d'une manifestation est de savoir si elle est pacifique et que le fait qu'un rassemblement soit gênant ou perturbateur n'affecte pas sa légalité, et a donc rejeté l'argument du procureur général selon lequel « les réunions publiques devraient se tenir sans causer de nuisance à personne » [p. 22]. La Cour a affirmé de nouveau que « la police n'a absolument aucune autorité légale pour empêcher la tenue de rassemblements publics au motif d'une prétendue violation possible de la paix » [p. 22], et a jugé qu'une interdiction générale des rassemblements n'ayant pas obtenu d'autorisation préalable est inconstitutionnelle et contraire à l'article 29. La Cour a reconnu que les rassemblements tels que les compétitions sportives peuvent causer des désagréments et a noté que le « refus d'accorder la même faveur aux rassemblements publics de nature politique n'est autre que le reflet d'une animosité inconstitutionnelle des forces de l'ordre envers les activités politiques » [p. 23].

En procédant à une analyse détaillée de la jurisprudence comparative, la Cour a souligné que ne pas tenir compte d'une ordonnance de police émise illégalement ne peut nullement constituer une infraction criminelle et que, bien que l'État ait le devoir de prévenir la rupture de la paix lors de rassemblements publics pacifiques, cela n'autorise pas les forces de l'ordre à « disperser sans raison les rassemblements publics ou à interdire les réunions de groupes qui manifestent pour des causes politiques et s'opposent au gouvernement en place » [p. 32]. La Cour a reconnu que la perturbation de la paix pouvait provenir de la part des forces de l'ordre interférant avec les droits des manifestants, d'autres personnes interférant avec la manifestation ou de manifestants qui s'écartent des objectifs d'une manifestation pacifique. Elle a également noté que l'article 8 conférait à la police un pouvoir général pour arrêter les rassemblements publics et que la police avait le pouvoir, en vertu d'autres

lois, de faire face aux rassemblements violents. La Cour a souligné, comme elle l'avait fait dans l'affaire *Kivumbi*, que si la police prévoit qu'un rassemblement public risque de perturber la paix, son devoir est de "renforcer son déploiement et de ne pas interdire complètement le rassemblement prévu" et qu'une telle obligation n'est pas trop lourde pour la police [p. 17].

Par conséquent, la Cour a jugé que l'article 8 était inconstitutionnel et invalide et que le Parlement et l'exécutif avaient agi en violation de l'article 92 en adoptant la disposition. La Cour a noté que l'article 8 violait à la fois l'article 92 et l'article 29, et qu'elle aurait déclaré la disposition inconstitutionnelle même si l'affaire *Kivumbi* n'avait pas été tranchée auparavant.

Dans son jugement concordant, la juge Musoke est allée au-delà de la question de la constitutionnalité de l'article 8 et a examiné la constitutionnalité de la loi dans son ensemble. Elle est partie de la définition du terme rassemblement adoptée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans son Observation générale 37, et a fait remarquer que la définition de "réunion publique" dans la Loi POMA constitue une tentative de la part du Parlement de définir « rassemblement » en termes restrictifs pour permettre une "application sélective de la loi" [p. 6 de l'arrêt Musoke]. Par conséquent, elle aurait également déclaré cet élément de la Loi inconstitutionnel.

Elle a noté que la Loi POMA avait pour effet d'habiliter la police à déterminer la capacité des individus à exercer leur droit à la liberté de réunion et que la Loi "adopte un régime de répression" qui encourage la police à "commencer par la présomption selon laquelle les rassemblements devraient être arrêtés sauf autorisation de la police" [p. 10 de l'arrêt Musoke]. Parce qu'elle aurait jugé que de nombreuses dispositions de la Loi POMA étaient inconstitutionnelles, la juge Musoke aurait invalidé la Loi dans son ensemble.

Le juge Kakuru a convenu avec la juge Musoke que, même si les requérants ont abandonné certains de leurs arguments sur l'inconstitutionnalité des dispositions de la Loi POMA, tous les motifs initiaux qu'ils ont invoqués devraient être déterminés. Il aurait conclu que la Loi POMA n'avait aucune utilité parce qu'il existait une loi qui réglementait la conduite criminelle lors de

rassemblements publics et que les limites au droit à la liberté de réunion dans la Loi n'étaient pas justifiables. Se référant à la jurisprudence comparée, il a souligné les dispositions de la Loi en matière de notification et a jugé que les restrictions qu'elle impose aux individus rendaient impossible la tenue d'un rassemblement public sans obtenir au préalable l'autorisation de la police, ce qui n'était pas justifiable dans une société libre et démocratique [p. 21 de l'arrêt Kakuru]. Le juge Kakuru a décrit l'effet de la Loi POMA comme étant la criminalisation de « la dissidence politique légitime, le débat, la discussion et toute autre forme d'expression politique publique », « les actes légitimes de la presse et des médias » et « l'appartenance à l'opposition politique et à d'autres membres de la société que la police considère comme des éléments indésirables de la société » [p. 29 de l'arrêt Kakuru], et a noté que la Loi a été utilisée pour empêcher les rassemblements privés dans des maisons privées. Par conséquent, il aurait déclaré la Loi inconstitutionnelle dans son intégralité.

Le juge Kiryabwire a également rendu un jugement concordant dans lequel il a souligné l'importance de veiller à ce que le Parlement n'infirme pas l'effet des décisions judiciaires en les annulant par voie législative.

Dans le jugement dissident, le juge Musota a déclaré que la formulation et la nature de l'article 8 et de l'article 32(2) différaient considérablement : il aurait conclu que, puisque l'article 8 ne permet l'arrêt d'une manifestation que lorsqu'elle est en conflit avec la loi, il s'agit d'une limitation acceptable et justifiable du droit. Il a déclaré qu'il n'avait pas interprété l'acte du Parlement consistant à promulguer l'article 8 comme étant une annulation de la décision de la Cour constitutionnelle dans l'affaire *Kivumbi*, car il considérerait que l'article 8 constitue un "test objectif pour réglementer le public" par opposition au pouvoir discrétionnaire absolu accordé aux policiers en vertu de l'article 32(2). [p. 16 de l'arrêt Musota].

SENS DE LA DECISION

Issue : Élargit le champ d'expression

En jugeant que l'article 8 de la Loi sur le maintien de l'ordre public (POMA) était inconstitutionnel, la Cour constitutionnelle a souligné qu'une disposition qui accorde aux policiers un pouvoir discrétionnaire pour empêcher les rassemblements publics est injustifiable dans une société démocratique. La Cour s'est également prononcée fermement en faveur de la suprématie constitutionnelle en statuant que le Parlement ne pouvait pas annuler sa décision antérieure. En statuant que les dispositions qui ont été adoptées pour infirmer une décision judiciaire sont invalides, la Cour a révélé une option de plaidoyer intéressante car les tribunaux ne sont alors pas tenus d'entreprendre des analyses des limitations des droits dans les affaires portées en vertu de cette disposition constitutionnelle, ce qui peut alors faciliter l'annulation des lois qui portent atteinte à la liberté d'expression.

PERSPECTIVE GLOBALE

Sommaire des références

Normes, lois ou jurisprudence nationales

- [Ouganda, Kivumbi c. Procureur général, \[2008\] 1 EA 174](#)
- [Ouganda, Mbirizi c. Procureur général \[2019\] UGSC 6 \(18 avril 2019\)](#)
- [Ouganda, Charles Onyango Obbo c. Procureur général, \[2004\] UGSC 1](#)
- [Ouganda, Besigye c. Procureur général \(2008\), 1 EA 37.](#)
- [Ouganda, Mwandha c. Procureur général, \[2019\] UGCC 5](#)

Lois internationales et/ou régionales pertinentes

- [Cour européenne des droits de l'homme, Steel c. Royaume-Uni, App. No. 67/1997/851/1058 \(1998\)](#)
- [Cour européenne des droits de l'homme, The Sunday Times c. Royaume-Uni, App. No. 6538/74 \(1979\)](#)

Autres normes, lois ou jurisprudence nationales

- [Ouganda, Kivumbi c. Procureur général, \[2008\] 1 EA 174](#)
- [Ouganda, Mbirizi c. Procureur général \[2019\] UGSC 6 \(18 avril 2019\)](#)
- [Ouganda, Charles Onyango Obbo c. Procureur général, \[2004\] UGSC 1](#)
- [Ouganda, Besigye c. Procureur général \(2008\), 1 EA 37.](#)
- [Ouganda, Mwandha c. Procureur général, \[2019\] UGCC 5](#)

IMPORTANCE DE L'AFFAIRE

Cette affaire n'a pas créé de précédent contraignant ou persuasif, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de sa juridiction. L'importance de cette affaire est indéterminée à ce jour.

DOCUMENTS OFFICIELS DE L'AFFAIRE

Jugement 411/2020

- **Jugement (Anglais)**

Rapports, Analyses, et Articles de presse :

- **Special Undergraduate Series–Uganda’s Recent Decision on Public Order Management Act, 2013: When the Constitutional Court Failed Constitutional Interpretation**
<http://www.iconnectblog.com/2020/05/special-undergraduate-series-ugandas-recent-decision-on-public-order-management-act-2013-when-the-constitutional-court-failed-constitutional-interpretation/>
- **POMA: Uganda court annuls public order law**
<https://chapterfouruganda.org/articles/2020/03/29/poma-uganda-court-annuls-public-order-law>