

# PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENTATION DES MIGRATIONS AU BURUNDI

## EXPOSE DES MOTIFS

### I. Contexte et justification

1. La législation sur les migrations date de la promulgation du décret-loi n°1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement.

2. Trente ans après, ce décret-loi a besoin d'être adapté car depuis cette période, plusieurs phénomènes sociaux et diverses réglementations en la matière sont apparus au Burundi et ailleurs, notamment la ratification du Traité d'adhésion du Burundi à la Communauté est-africaine (EAC). Bien plus, la mondialisation ayant gagné tous les pays, la nature des mouvements transfrontaliers des personnes et des biens a fortement changé, les documents de voyage ont été numérisés, la criminalité transnationale, y compris le terrorisme et la cybercriminalité ont pris des évolutions inquiétantes.

3. Avec la création du Ministère de la sécurité publique en 2007, la gestion des migrations qui jadis appartenait au Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, est revenue au Ministère de la Sécurité publique via le Commissariat général de la Police de l'air, des frontières et des étrangers.

4. En 2008, la réglementation sur les migrations en ce qui concerne les réfugiés a été légèrement modifiée et complétée à deux reprises par la loi n° 1/03 du 04 février 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi et la deuxième par la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi.

5. La loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 n'a ni visé ou revu la loi n°1/023 du 31 décembre 2004 portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la Police nationale qui, en son article 33 disposait que *"la Police de l'Air, des Frontières et des Etrangers s'occupe de la police relative à l'immigration, à l'émigration, au statut des étrangers, des réfugiés et des apatrides. Elle contrôle les mouvements des étrangers sur tout le territoire national en collaboration avec les administrations territoriales"*.

6. La loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 a seulement revu les articles 20 à 25 du décret-loi n°1/007 du 20 mars 1989 qui sont relatifs aux réfugiés et aux demandeurs d'asile uniquement, séparant alors les réfugiés des étrangers. Les deux textes restent donc tous en vigueur alors qu'ils légifèrent sur un même domaine *"les étrangers, les réfugiés et les apatrides"*. Il faut également signaler qu'ils sont tous muets sur la question de l'émigration.

7. La conséquence immédiate est que la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 a créé des contradictions avec le décret-loi n°1/007 du 20 mars 1989 sur le fonctionnement de certaines structures essentielles dans sa mise en œuvre notamment la Commission consultative pour étrangers (CCE) qui n'existe pas depuis la promulgation de cette loi. A la place de la Commission consultative pour étrangers prévue par le décret-loi n°1/007 du 20 mars 1989, la

loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 a institué la Commission consultative pour étrangers et réfugiés qui ne s'occupe actuellement que de l'analyse des dossiers des réfugiés, excluant ceux des autres étrangers.

8. En effet, le décret-loi n°1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement, prévoit en son article 3 que *"la Commission consultative pour étrangers est mise en place par un décret"* alors que la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés et des apatrides au Burundi dispose en son article 23 que *"la composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission est mise en place par une ordonnance du Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions"*.

9. Face à cette contradiction née d'un conflit de deux textes législatifs tous en vigueur, on se trouve en face d'un blocage pour mettre en place la Commission consultative chargée d'étudier les questions des étrangers, des réfugiés et des apatrides.

10. La Commission consultative pour étrangers prévue par la loi n°1/32 du 13 novembre 2008 étudie seulement les questions des réfugiés car en son article 22 alinéa 2, cette loi prescrit que *"le travail quotidien de la Commission consultative repose sur deux structures techniques : Office national pour la protection des réfugiés et des apatrides (ONPRA) en ce qui concerne les réfugiés et demandeurs d'asile, le Département des étrangers de la Police de l'air, des frontières et des étrangers en ce qui concerne les autres étrangers"*.

Cet article ferait croire que le réfugié n'est pas un étranger, raison pour laquelle certains administratifs délivreraient des cartes nationales d'identité et/ou celles d'électeurs aux réfugiés qui ne résident pas dans les camps.

11. De ce doute créé par la révision partielle du décret-loi n°1/007 du 20 Mars 1989 et la séparation des étrangers et des réfugiés, il est né des difficultés d'ordre administratif et sécuritaire dans la mise en œuvre effective de ces deux textes législatifs.

Sur le plan administratif, le Ministre ayant l'administration du territoire dans ses attributions n'est pas compétent pour désigner les membres de la Commission consultative pour étrangers. Par conséquent, la Police chargée des migrations ne peut pas délivrer les visas de résident permanent étant donné qu'elle devrait le faire après avis de la Commission consultative pour étrangers. La même Commission aurait aussi à statuer sur l'octroi ou la déchéance de la qualité de résident permanent, le non renouvellement du visa d'établissement et l'expulsion. Cela qui constitue un blocage légal au niveau de l'exécution de ces missions qui reviendraient au Ministère ayant les migrations dans ses attributions.

La Commission consultative pour étrangers étant multisectorielle, il convient qu'elle soit mise en place par un décret conformément aux décrets-lois n°1/007 du 20 mars 1989 et non par une ordonnance prévue par loi n°1/32 du 13 novembre 2008. On estime qu'il y a eu violation du principe de la hiérarchie des normes qui a abouti effectivement à un blocage dans la mise en place de la Commission consultative pour étrangers.

Sur le plan sécuritaire, compte tenu des circonstances qui justifient l'expulsion d'un étranger dont la plupart sont d'ordre sécuritaire, les ordonnances d'expulsion devraient être motivées et prises par le Ministre ayant la sécurité publique et les migrations dans ses attributions après avis de la Commission consultative pour étrangers.

Dans le temps, il est arrivé que ces ordonnances soient prises par le Ministre ayant l'administration du territoire dans ses attributions parce qu'il gérait en même temps la Police des migrations.

12. Suite à la nécessité d'adapter le décret-loi n°1/007 du 20 mars 1989 à la situation actuelle et de réviser la loi n°1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés et des apatrides au Burundi, il convient d'instituer une gestion unique et harmonisée des étrangers, y compris les réfugiés et les apatrides. Le réfugié étant par nature un étranger, il serait rationnel que tous les acteurs impliqués soient régis par une même réglementation et des structures harmonieusement coordonnées pour éviter des dysfonctionnements, des chevauchements voire des interférences concurrentielles sur l'un ou l'autre dossier relatif à la gestion d'un étranger ou d'un apatride.

13. En plus de l'aspect administratif, la réglementation des mouvements des personnes ne doit plus considérer les entrées uniquement. Elle doit s'étendre aussi sur les nationaux qui voyagent à l'extérieur du pays, aux questions de sécurité et à la mise en œuvre des conventions communautaires comme celle de l'EAC d'où découlent les postes frontières à arrêt unique et les facilités de mouvements des ressortissants des pays membres de l'EAC.

14. Sans préjudice des dispositions des conventions relatives aux étrangers, aux réfugiés et aux apatrides, la montée en puissance des crimes transfrontaliers notamment le terrorisme, le trafic des êtres humains, la cybercriminalité, la criminalité dans et autour des camps des réfugiés, en plus des mouvements irréguliers des étrangers et des réfugiés, la délivrance des cartes d'identité de réfugiés et l'attribution des terres aux étrangers, exigent aussi un suivi particulier des mouvements des étrangers et des burundais qui voyagent dans d'autres pays. A cet effet, la base de données des étrangers, y compris les réfugiés et les apatrides devrait être logée à la Police des migrations qui est connectée directement au système I-24/7 de l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC-INTERPOL) et du BC-Interpol Bujumbura.

Les autres opérations notamment celles liées à l'établissement, au bien-être et à la gestion quotidienne des réfugiés pourraient être assurées conjointement par les Ministères ayant respectivement l'administration du territoire et les migrations dans leurs attributions en collaboration avec le Ministère des affaires étrangères et celui des affaires de la Communauté est-africaine.

15. A l'encontre des personnes qui se rendent coupables des infractions en rapport avec les migrations, le présent projet de loi prévoit des peines d'amende et de servitude pénale.

16. L'avant-projet de loi propose la nomination des agents des migrations dans les missions diplomatiques et consulaires pour donner leur expertise au bénéfice des Burundais établis à l'extérieur du pays et aux étrangers désirant se rendre au Burundi. Les lois antérieures n'ont

jamais prévu ces postes et les missions des agents des migrations ont toujours été exécutées par des personnes sans expérience en la matière et n'ayant pas de liaison directe avec le Commissariat général des migrations.

17. L'avant-projet de loi se justifie par la nécessité d'avoir une loi unique régissant tous les aspects relatifs à la gestion des migrations au Burundi. Etant membre de la Communauté est-africaine et ayant ratifié le Traité et les Protocoles qui régissent cette Communauté, il y a obligation pour notre pays d'harmoniser les lois régissant les services des migrations dans les pays membres.

18. Enfin, les recommandations issues de la réunion du Conseil des Ministres du 09 juin 2021 ont été intégrées dans ce projet de loi.

Spécifiquement pour la recommandation selon laquelle « s'assurer que les sanctions prévues par ce projet de loi ne sont pas en contradiction », il a été question de faire une comparaison entre les sanctions proposées (au chapitre 16 des dispositions pénales, pages 48-51) et celles similaires prévues dans le code pénal burundais pour qu'enfin de compte on retienne celles prévues dans le code pénal dans le but justement d'éviter des contradictions (voir point III, tableau sur les sanctions pénales), cette recommandation reprise en marge.

## II. Tableau comparatif sur les innovations

Ancienne situation	Nouvelle situation
1. Il n'y avait pas de loi unique en rapport avec le domaine des migrations sauf le décret-loi n°1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour et de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement et quelques textes réglementaires	1. Elaboration d'une loi unique qui régit tous les aspects relatifs aux migrations.
2. La loi n°1/32 du 13 Novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi a attribué à l'ONPRA les missions qui étaient dévolues à la Police des migrations, et le service des réfugiés du Commissariat général des migrations n'existe plus en réalité car il n'agit que comme simple collaborateur actuellement (Art. 20 à 25)	2. L'avant-projet de loi sur les migrations clarifie les missions qui reviennent à la Police des migrations et celles qui sont dévolues à l'ONPRA (Art.29).  Par ailleurs, l'ONPRA étant une institution sous tutelle du Ministère ayant les Migrations dans ses attributions, dotée d'une personnalité juridique et d'une autonomie de gestion, doit être mise en place par un décret plutôt qu'une ordonnance comme mentionnée dans la loi de 2008 (Art.87,2).
3. la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 a créé l'ONPRA et les autres structures, contrairement à la loi n°1/023 du 31 décembre 2004 portant création de la PNB	3. L'avant-projet de loi permettra de trouver une solution aux blocages administratifs liés aux difficultés de sa mise en application notamment la mise en place de la

<p>qui dispose que « Jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux textes régissant les corps de police en application de la présente loi, les divers corps de Police visés restent régis par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur » (Art.54)</p>	<p>Commission consultative pour étrangers et le Comité de recours, à travers la révision de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 et le décret-loi n°1/007 du 20 mars 1989 (Art.25-29)</p>
<p>4. La loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi met en place la Commission consultative pour réfugiés et étrangers, CCER en sigle, chargée de délibérer sur le statut de réfugié seulement. (Art.25)</p>	<p>4. L'avant-projet de loi propose la Commission consultative pour étrangers, CCE en sigle, qui est prévu par le décret-loi de 1989. Cette commission est compétente pour délibérer sur toutes les questions relatives aux étrangers, y compris les réfugiés comme étrangers ayant un statut particulier.</p>
<p>5. Il y a contradiction entre le décret-loi de 1989 et la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la Protection des réfugiés au Burundi sur le genre de texte qui met en place la Commission consultative et le Comité de recours.</p> <p>Dans le premier texte, c'est le décret qui met en place cette Commission (Art.3) alors que dans le second, c'est une ordonnance (Art.23).</p>	<p>5. L'avant-projet de loi veut lever cette contradiction en proposant que ces deux commissions soient mises en place par décret (Art.24).</p>
<p>6. Il n'y a pas de cadre légal qui différencie les étrangers des ressortissants de la Communauté est africaine comme le stipule le Traité instituant l'EAC</p>	<p>6. L'avant-projet de loi les désigne sous le vocable de « ressortissants » de l'EAC pour les distinguer des autres citoyens provenant d'autres Etats.</p>
<p>7. Il n'y a pas de personnel spécialisé dans le traitement des dossiers relatifs aux étrangers dans les Représentations diplomatiques du Burundi à l'étranger</p>	<p>7. L'avant-projet de loi propose la création d'un poste réservé à l'agent des migrations qualifié pour traiter les dossiers des Burundais se trouvant dans le pays d'accréditation ou des étrangers qui veulent se rendre au Burundi.</p>
<p>8. La base des données des réfugiés est gérée uniquement par l'ONPRA au lieu d'être partagée avec les services en charge des migrations et de la sécurité</p>	<p>8. L'avant-projet de loi propose qu'il y ait gestion conjointe du logiciel de gestion des réfugiés et que la base de données soit tenue et alimentée par le Commissariat général des migrations mais partagée avec l'ONPRA.</p>
<p>9. Les opérations d'accueil et d'enregistrement des réfugiés sont faites par l'ONPRA alors que ça devrait rentrer dans les attributions de la Police chargée des migrations car les réfugiés sont des étrangers (Art.50 de la loi de 2008)</p>	<p>9. L'avant-projet de loi propose que ce soit la police des migrations qui doit faire l'accueil et l'enregistrement des réfugiés tout en intégrant les données personnelles dans un logiciel. Ceci a l'avantage de maîtriser les mouvements frontaliers des étrangers y</p>

	compris les réfugiés (Art.49).
10. Il n'y avait pas de pénalités spécifiques appliquées aux infractions en rapport avec la violation de certaines règles du domaine des migrations	10. L'avant-projet de loi propose un chapitre sur les dispositions pénales en rapport avec les infractions du domaine des migrations.

III. Tableau comparatif sur les dispositions pénales entre le code pénal et l'avant-projet de loi portant réglementation des migrations

Articles	Avant-projet de loi sur les migrations	Nouvelle formulation	Référence au code pénal
Article 130	<p>Est puni d'une servitude pénale de quinze jours à six mois et d'une amende de cent mille à cinq cent mille francs burundais ou de l'une de ces peines seulement quiconque est reconnu coupable d'une des infractions suivantes :</p> <p>1° Prêter assistance à un étranger lorsqu'il sait ou devrait savoir que l'étranger est une personne indésirable ;</p> <p>2° Empêcher un agent des migrations d'accomplir ses fonctions ;</p> <p>3° Entrer et séjourner au Burundi en violation des dispositions de la présente loi ;</p> <p>4° Traverser ou tenter de passer par un poste-frontière ou par un autre endroit reconnu sans autorisation de l'agent des migrations ;</p> <p>5° Traverser ou tenter de passer par un endroit non autorisé ;</p> <p>6° Prêter assistance à une personne aux fins d'obtenir ce</p>	<p>Est puni d'une servitude pénale de <b>six mois à deux ans de servitude pénale et d'une amende de cinquante mille à cent mille francs burundais ou d'une de ces peines seulement</b> quiconque est reconnu coupable d'une des infractions suivantes :</p> <p>1° Prêter assistance à un étranger lorsqu'il sait ou devrait savoir que l'étranger est une personne indésirable ;</p> <p>2° Empêcher un agent des migrations d'accomplir ses fonctions ;</p> <p>3° Entrer et séjourner au Burundi en violation des dispositions de la présente loi ;</p> <p>4° Traverser ou tenter de passer par un poste-frontière ou par un autre endroit reconnu sans autorisation de l'agent des migrations ;</p> <p>5° Traverser ou tenter de passer par un endroit non autorisé ;</p> <p>6° Prêter assistance à une personne aux fins</p>	Article 396 du code pénal

	<p>qui ne lui est pas permis par la présente loi ;</p> <p>7° S'abstenir de dénoncer toute infraction prévue par le présent article.</p> <p>Un étranger concerné par les dispositions du présent article peut recevoir l'ordre du Ministre ayant les migrations dans ses attributions de quitter le Burundi après avoir purgé sa peine.</p>	<p>d'obtenir ce qui ne lui est pas permis par la présente loi ;</p> <p>7° S'abstenir de dénoncer toute infraction prévue par le présent article.</p> <p>Un étranger concerné par les dispositions du présent article peut recevoir l'ordre du Ministre ayant les migrations dans ses attributions de quitter le Burundi après avoir purgé sa peine.</p>	
<b>Article 131</b>	<p>Quiconque donne une fausse information afin d'obtenir un visa, un document de voyage ou un permis de séjour pour lui-même ou pour une autre personne, est punissable d'une peine de servitude pénale de trois à cinq ans.</p>	<p>Quiconque donne une fausse information afin d'obtenir un visa, un document de voyage ou un permis de séjour pour lui-même ou pour une autre personne, est punissable <b>d'une peine de servitude pénale d'un an à trois ans d'emprisonnement et d'une amende de cinquante mille à cent mille francs burundais.</b></p>	Article 420 du code pénal
<b>Article 132</b>	<p>Tout étranger ou tout ressortissant de la Communauté est-africaine qui refuse de quitter le Burundi après en avoir été notifié par une ordonnance d'expulsion, commet une infraction punissable d'une servitude pénale de quinze jours à deux mois et d'une amende de cent mille à cinq cent mille francs burundais ou de l'une de ces peines seulement.</p> <p>Il est conduit par contrainte à la frontière après avoir purgé sa peine.</p>	<p>Tout étranger ou tout ressortissant de la Communauté est-africaine qui refuse de quitter le Burundi après en avoir été notifié par une ordonnance d'expulsion, commet une infraction punissable d'une servitude pénale <b>de sept jours à un mois de servitude pénale et d'une amende de vingt mille à trente mille francs burundais ou d'une de ces peines seulement.</b></p> <p>Il est conduit par contrainte à la frontière après avoir purgé sa peine.</p>	Article 392 du code pénal

Article 133	Sans préjudice des dispositions du Code du travail, est puni d'une amende de cent mille à cinq cent mille francs burundais, quiconque embauche ou continue d'employer un étranger expulsé.	Sans préjudice des dispositions du Code du travail, est puni <b>d'une amende de cent mille à cinq cent mille francs burundais</b> , quiconque embauche ou continue d'employer un étranger expulsé.	Innovation. Pas de parallélisme avec le code pénal. La peine est aggravée par l'embauche d'un étranger expulsé
Article 134	Quiconque ayant facilité l'entrée illégale au Burundi d'un étranger ou d'un ressortissant des Communautés ayant des conventions particulières sur les migrations avec le Burundi est puni d'une servitude pénale d'un à deux mois et d'une amende d'un million de francs burundais ou de l'une de ces peines seulement.	Quiconque ayant facilité l'entrée illégale au Burundi d'un étranger ou d'un ressortissant des Communautés ayant des conventions particulières sur les migrations avec le Burundi est puni <b>d'une amende de cinquante mille à cent mille francs burundais</b> .	Article 253 du code pénal
Article 135	Quiconque refuse d'obtempérer à l'injonction de remettre son document de voyage au service des migrations est puni d'une amende de deux cent mille à trois cent mille francs burundais.	Quiconque refuse d'obtempérer à l'injonction de remettre son document de voyage au service des migrations est puni <b>de sept jours à un mois de servitude pénale et d'une amende de vingt mille à trente mille francs burundais ou d'une de ces peines seulement</b> .	Article 392 du code pénal
Article 136	Quiconque dégrade délibérément un document de voyage est puni d'une servitude pénale de six mois à trois ans ou d'une amende de cent mille à un million de francs burundais.	Quiconque dégrade délibérément un document de voyage est puni d'une servitude pénale de six mois à trois ans <b>et d'une amende de cent mille à cinq cent mille francs burundais ou d'une de ces peines seulement</b> .	Article 251 du code pénal
Article 137	Quiconque utilise un document de voyage, un visa ou un permis de séjour d'une autre personne est puni d'une servitude pénale de trois mois à cinq ans.	Quiconque utilise un document de voyage, un visa ou un permis de séjour d'une autre personne est puni d'une servitude pénale <b>de six mois à trois ans et</b>	Article 251 du code pénal



		<i>d'une amende de cent mille à cinq cent mille francs burundais ou d'une de ces peines seulement.</i>	
<b>Article 138</b>	<p>Une société de transport de personnes qui n'exhibe pas le manifeste indiquant la liste des personnes entrant ou sortant ou qui transporte un voyageur qui n'est pas autorisé d'entrer au Burundi est punie d'une amende de soixante mille à six millions de francs burundais ou l'équivalent en devise.</p> <p>La société qui est en violation de cette obligation peut être condamnée à l'une des peines complémentaires prévues par le Code pénal.</p>	<p>Une société de transport de personnes qui n'exhibe pas le manifeste indiquant la liste des personnes entrant ou sortant ou qui transporte un voyageur qui n'est pas autorisé d'entrer au Burundi est punie <b>d'une amende de cinquante mille à cent mille francs burundais.</b></p> <p>La société qui est en violation de cette obligation peut être condamnée à l'une des peines complémentaires prévues par le Code pénal.</p>	Article 253 du code pénal

#### IV. Structure

Le projet de loi est structuré en 17 chapitres et 141 articles répartis comme suit :

Le chapitre premier se rapporte à l'objet, au champ d'application et aux définitions ;

Le chapitre II parle des conditions d'entrée et de sortie ;

Le chapitre III décrit les documents de voyage et leur utilisation ;

Le chapitre IV traite de la Commission consultative pour étrangers et du Comité de recours ;

Le chapitre V est relatif au séjour, à l'établissement et au visa ;

Le chapitre VI parle du refus d'accès et du refoulement ;

Le chapitre VII traite des cas d'irrégularités et d'expulsion ;

Le chapitre VIII est dédié aux compétences et aux obligations ;

Le chapitre IX concerne du statut des réfugiés ;

Le chapitre X a trait au régime juridique des réfugiés ;

Le chapitre XI décrit la procédure de demande d'asile ;

Le chapitre XII se rapporte aux dispositions spéciales en cas d'afflux massif de personnes fuyant un danger général ;

Le chapitre XIII est relatif à la perte du statut de réfugié ;

Le chapitre XIV se rapporte au traitement des données personnelles ;

Le chapitre XV parle de la coopération des autorités burundaises avec le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés ;

Le chapitre XVI est consacré aux dispositions pénales ;

Le chapitre XVII a trait aux dispositions transitoires et finales.

\*

\*

\*

;