



MINISTERE CHARGE DES
RELATIONS INSTITUTIONNELLES

B. P. 790 KIGALI

A traité par	
Date encaissé	16.1.85
N° Classé	1046/03-07

CG 22/11/85 (5)

Kigali, le 16 JAN. 1985

N° 08 /REI.03.01.

Son Excellence Monsieur le
Président de la République
KIGALI.

Excellence Monsieur le Président,

Depuis un certain temps, le Conseil National de Développement s'interroge sur l'opportunité de lui soumettre pour ratification certains accords de coopération culturelle et scientifique.

Une telle interrogation découle des interprétations divergentes de l'article 44, 8° de la Constitution. Cet article prévoit qu'en principe le Président de la République négocie, conclut et ratifie tous les traités, conventions et accords internationaux.

Par dérogation à ce principe, le constituant a énuméré un certain nombre de traités qui nécessitent une intervention obligatoire du législateur pour qu'ils soient exécutoires. Au nombre de ces traités et accords figurent les traités comportant des interventions financières non prévues au budget.

L'examen minutieux d'un certain nombre d'accords de coopération culturelle et scientifique m'a amené à la conviction qu'ils visent généralement les échanges d'étudiants, de professeurs, de chercheurs, la reproduction de troupes culturelles, les expositions ou les rencontres sportives. Toutes ces opérations se réalisant en exécution des accords conclus en bonne et due forme sont généralement programmées et leur impact financier est à la fois connu et prévu longtemps avant l'exécution du programme. Il en irait autrement des accords de coopération culturelle et scientifique signés et ratifiés au cours de l'exercice budgétaire dont les programmes devraient être exécutés sur-le-champ alors que la loi budgétaire de cet exercice a été votée avant leur conclusion et ratification.

.../...

Cette approche me semble d'autant plus exacte qu'elle avait généralement prévalu pendant un certain nombre d'années comme le montre, à titre d'exemple, ces quelques accords culturels et scientifiques régulièrement ratifiés par arrêté présidentiel : -Convention culturelle entre la République Unie de Tanzanie et la République Rwandaise, ratifiée par A.P. N° 66/09 du 25 avril 1973.

- Accord culturel entre le Gouvernement de la République Rwandaise et le Gouvernement de la République de l'Inde, ratifié par A.P. N° 43/04 du 12 avril 1976.
- Convention générale de coopération économique, technique, scientifique et culturelle entre la République du Burundi, la République Rwandaise et la République du Zaïre; ratifiée par A.P. N° 31/04 du 7 avril 1976.
- Accord culturel signé avec la République Unie du Cameroun, ratifié par A.P. N° 18/07 du 13 janvier 1977.
- Accord commercial, accord relatif à la libre circulation des personnes et des biens, à l'emploi et à l'établissement, accord à la coopération culturelle, signés avec la République Gabonaise ratifiés par A.P. 205/04 du 13 juillet 1977.

On ne peut pas m'opposer l'argument selon lequel ces accords ont été ratifiés avant la promulgation de la Constitution du 20 décembre 1978 puisque l'article 44, 8° de cette Constitution est une reprise fidèle du même article de la Constitution du 24 novembre 1962.

2K
h

Aussi je propose que le Chef du service juridique à la Présidence de la République préside une réunion des techniciens des Ministères des Affaires Etrangères et de la Coopération, de la Justice, des Relations Institutionnelles et du Conseil National de Développement pour approfondir cette question et faire rapport au Gouvernement pour décision.

Cette proposition est justifiée par le souci d'éviter de recourir au Conseil National de Développement là où un Arrêté présidentiel devrait suffire. Elle ne signifie pas que le recours à la loi constitue en soi une violation de la Constitution.

.../...

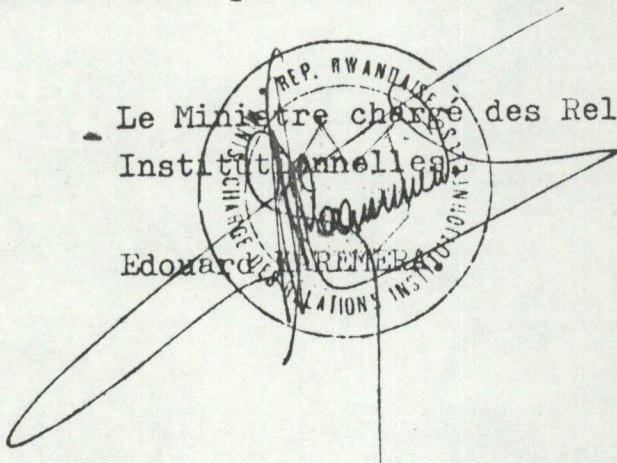
Par contre, je voudrais relever que le fait d'autoriser l'exécution de certains accords et conventions qui rentrent dans la catégorie de ceux repris à l'alinéa 2 de l'article 44, 8°, avant leur approbation par une loi constitue une violation de la Constitution. Le fait de donner des effets rétroactifs à la loi de ratification est, à mon avis, un pis aller qui ne sauvegarde ni l'esprit ni la lettre de la Constitution.

Au demeurant, cette modalité agace quelque peu les députés qui ne cessent de relever qu'ils sont mis devant le fait accompli.

Veillez agréer, Excellence
Monsieur le Président, les assurances de ma plus haute considération.

Le Ministre chargé des Relations
Institué Annelles

Edouard NIREMERA



Copie pour information à :

- Monsieur le Président du C.N.D.
KIGALI.
- Monsieur le Ministre des Affaires
Etrangères et de la Coopération
KIGALI.
- Monsieur le Ministre de la
Justice
KIGALI.

Kigali, le 22 février 1985

Son Excellence Monsieur le Président
de la République
KIGALI

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir le compte-rendu de la réunion interservice tenue le 13 février 1985 pour examiner les questions posées dans la lettre n°08/REI.03.01 que le Ministre chargé des Relations Institutionnelles a adressé à Votre Excellence le 16 janvier 1985.

Ces questions concernent l'opportunité de soumettre, au Conseil National de Développement, certains accords de coopération culturelle et scientifique en vue de leur ratification par une loi ainsi que l'exécution des traités dont question: à l'alinéa 2 de l'article 44, 8° de la Constitution préalablement à leur approbation par une loi.

La réunion a examiné diverses interprétations possibles de l'article 44, 8° de la Constitution et fait, à travers ses 3 alinéas, les considérations suivantes:

- Le 1er alinéa de l'article 44, 8° concerne les traités qui doivent être ratifiés par arrêté présidentiel. Cet alinéa **consacre un principe général** que tous les traités sont ratifiés par le Président de la République;
- Le 2ème alinéa du même article a trait aux conventions qui nécessitent une intervention obligatoire du législateur pour qu'elles soient exécutoires. Ces conventions sont approuvées et ratifiées par une loi;
- Enfin, le 3ème alinéa de l'article 44, 8° de la Constitution concerne un traité particulier qui doit être approuvé par la voie d'un référendum.

Les Accords de coopération culturelle et scientifique sont des traités simples qui trouvent leur place dans l'alinéa 1er de l'article 44, 8° et qui, en conséquence, doivent être ratifiés par le Président de la République. Cette affirmation trouve son fondement dans la nature de ce genre

COMPTE RENDU DE LA REUNION INTERSERVICE CHARGÉE D'EXAMINER
LE CONTENU DE LA LETTRE N° 08/REI.03.01 DU 16 JANVIER 1985
DU MINISTRE CHARGÉ DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES.

La réunion a eu lieu le 13 février 1985 à partir de 9h30 dans les locaux de la Présidence de la République.

A son ordre du jour figuraient deux points:

- 1) l'opportunité de soumettre au Conseil National de Développement, pour ratification, certains accords de coopération culturelle et scientifique;
- 2) l'exécution des traités dont question à l'alinéa 2 de l'article 44,8° de la constitution préalablement à leur approbation par une loi.

Ont participé à la réunion:

- 1) Monsieur MUJYANAMA Théoneste: Chef du Service des Affaires Juridiques à la Présidence de la République et Président de la réunion;
- 2) Monsieur KABAGEMA Ferdinand: Secrétaire Général au Ministère chargé des Relations Institutionnelles (Service des Affaires Législatives);
- 3) Monsieur BANGAGATARE Marcel: Directeur Général au Conseil National de Développement (Service Juridique);
- 4) Monsieur BIZIMANA Damascène: Directeur Général au Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération (Services Généraux et Affaires Administratives);
- 5) Monsieur HAVUGIYAREMYE Julien: Directeur au Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération (Service Juridique).

Le Ministère de la Justice n'a pas envoyé son représentant à la réunion.

Ouvrant la réunion, le Chef du Service des Affaires Juridiques a rappelé les circonstances dans lesquelles la question à examiner se pose: il n'y a pas longtemps, certains accords de coopération culturelle et scientifique étaient ratifiés par arrêté présidentiel. A titre d'exemple, voici quelques accords ratifiés par arrêté présidentiel:

- Convention culturelle entre la République Unie de Tanzanie et la République Rwandaise, ratifiée par A.P. N° 66/09 du 25 avril 1973.
- Accord culturel entre le Gouvernement de la République Rwandaise et le Gouvernement de la République de l'Inde, ratifié par A.P. N° 43/04 du 12 avril 1976.

.../...

- Convention générale de coopération économique, technique, scientifique et culturelle entre la République du Burundi, la République Rwandaise et la République du Zaïre; ratifiée par A.P. N° 31/04 du 7 avril 1976.
- Accord culturel signé avec la République Unie du Cameroun, ratifié par A.P. N° 18/07 du 13 janvier 1977.
- Accord commercial, accord relatif à la libre circulation des personnes et des biens, à l'emploi et à l'établissement, accord/à la coopération^{relatif} culturelle, signés avec la République Gabonaise, ratifiés par A.P. N° 205/04 du 13 juillet 1977.

Quelle serait l'origine de cette incohérence?

Les interrogations se sont portées sur le sens exact de l'article 44,8° de la Constitution qui donne lieu à des interprétations divergentes.

Dans leurs débats, les participants ont cru bon de faire remarquer les différences de formulation entre l'article 44,8° de la Constitution du 20 décembre 1978 et son équivalent, l'article 56,i) de la Constitution du 24 novembre 1962.

- Article 44,8° de la Constitution du 20 décembre 1978.

Le Président de la République "Négocie, conclut et ratifie tous les traités, conventions et accords internationaux et les communique au Conseil National de Développement aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent.

Toutefois, les traités de paix, les traités d'alliance, les traités pouvant entraîner des modifications de frontières du territoire national ou affectant les droits de souveraineté, les traités portant sur l'association de la République avec un ou plusieurs autres Etats, ainsi que les traités comportant des implications financières non prévues au budget, ne sont exécutoires qu'après leur approbation par une loi.

La fédération de la République Rwandaise avec un ou plusieurs autres Etats démocratiques doit être approuvée par la voie d'un référendum".

- Article 56,i) de la Constitution du 24 novembre 1962.

Le Président de la République: "négocie et conclut tous les traités, accords et conventions et peut les communiquer à l'Assemblée Nationale.

Toutefois, les traités de paix, les traités d'alliance, les traités commerciaux, les traités pouvant entraîner des modifications de frontières du territoire national ou affectant les droits de souveraineté, ainsi que ceux comportant des implications financières non prévues au budget ne sont exécutoires qu'après ratification par l'Assemblée Nationale"

(La différence de formulation est soulignée).

Une certaine confusion naît déjà de la comparaison de ces dispositions spécialement sur le sens des mots: ratification et approbation. Théoriquement parlant, la ratification est une notion de droit international, tandis que l'approbation est une notion de droit interne.

Si l'on suit seulement la lettre de la Constitution de 1978, l'on devrait arriver à la procédure suivante:

- En règle générale, le Président de la République, agissant par voie d'arrêté, ratifie tous les traités.
- Par dérogation, les traités déterminés à l'article 44,8°, 2ème alinéa, sont, après leur ratification par le Président de la République, soumis à une autre formalité: l'approbation par une loi.

Comme il saute aux yeux, les participants se sont vite rendus compte que cette procédure serait une aberration pour les motifs suivants:

1° La multiplicité des Actes:

Il faudrait pour une ratification complète d'un traité rentrant dans la catégorie susvisée, 2 actes: un arrêté de ratification et une loi d'approbation. Or, pour une matière qui nécessite l'intervention du législateur, un arrêté est superflu par le principe de la hiérarchie des normes.

2° L'ambiguïté de l'arrêté de ratification.

Pour les traités déterminés à l'article 44,8°, 2ème alinéa, l'arrêté de ratification serait non seulement superflu, mais aussi ambigu pour la raison que le traité ainsi ratifié ne peut être exécutoire tant que l'approbation par une loi n'a pas eu lieu. Quelle serait donc la valeur de l'arrêté déjà intervenu?

3° Contradiction dans le système constitutionnel.

Le système érigé par la Constitution de 1978 est un régime présidentiel. Dès lors, il serait absurde de mettre les actes du Président de la République sous la tutelle du Parlement.

4° Inversion des actes de procédure.

L'absurdité à laquelle conduirait le raisonnement ci-dessus inverse les actes de procédure puisque la ratification (démarche de droit externe) précéderait l'approbation (démarche de droit interne).

L'interprétation de l'article 44,8° impose ainsi de revenir à un système fonctionnel, logique et cohérent en lui-même. Force est de constater que l'entrée en vigueur des traités figurant à l'article 44,8°, 2ème alinéa, de la Constitution appelle une intervention obligatoire du législateur; que donc la matière devant être régie par une loi, un arrêté est d'office exclu parce que superflu.

En conséquence, la loi d'approbation (droit interne) tient également lieu de ratification (droit international). C'est pour cela que l'approche du CND d'intituler des lois de ce genre comme suit: "loi portant approbation et ratification de la convention ..." est la mieux indiquée.

La première conclusion de la réunion est donc la suivante: En principe, les traités sont ratifiés par arrêté présidentiel. Toutefois, les traités déterminés dans la Constitution en son article 44,8°, 2ème alinéa, sont approuvés et ratifiés par une loi.

Cette conclusion permet de mieux comprendre l'ensemble de l'article 44,8° de la Constitution qui range les traités en 3 catégories:

- Catégorie I : les traités devant être ratifiés par arrêté présidentiel: ils font l'objet de l'article 44, 8°, 1er alinéa: c'est la règle générale (tous les traités).
- Catégorie II: Les traités devant être approuvés et ratifiés par une loi: ils font l'objet de l'article 44, 8°, 2ème alinéa.
Il s'agit:
 - 1° des traités de paix;
 - 2° des traités d'alliance;
 - 3° des traités pouvant entraîner des modifications de frontière du territoire national ou affectant les droits de souveraineté;
 - 4° les traités portant sur l'association de la République avec un ou plusieurs autres Etats;
 - 5° les traités comportant des implications financières non prévues au budget.
- Catégorie III: le traité devant être approuvé par voie d'un référendum: il fait l'objet de l'article 44,8°, 3ème alinéa.
Il s'agit d'un traité portant fédération de la République Rwandaise avec un ou plusieurs Etats démocratiques.

Après avoir procédé à cette catégorisation, les participants à la réunion ont continué les discussions pour déterminer à quelle catégorie appartiennent les accords de coopération culturelle et/ou scientifique.

Il apparaît évident que ces accords ne peuvent pas être rangés dans la catégorie III mentionnée ci-dessus. Par contre, il faut voir si les accords culturels ou de coopération scientifique sont classés dans les catégories I ou II.

.../...

Les participants à la réunion ont trouvé de façon unanime que les accords de coopération culturelle et/ou scientifique sont dans la catégorie I, et que par conséquent ils doivent être ratifiés par arrêté présidentiel. En effet, il est apparu que les accords de coopération culturelle et/ou scientifique ne sont pas des traités du genre décrit dans la catégorie II.

Un accord culturel ou scientifique n'est pas un traité de paix, ni un traité d'alliance. Cet accord ne peut pas entraîner les modifications de frontière du territoire national et n'affecte pas les droits de souveraineté. Il ne porte pas sur l'association de la République avec d'autres Etats. Et après de chaudes discussions, la réunion a constaté que les accords de coopération culturelle et scientifique ne comportent pas d'implications financières non prévues au budget.

Il importe de dire un mot sur cette dernière affirmation. Comme l'a souligné le Ministre chargé des Relations Institutionnelles dans sa lettre, les accords culturels ou scientifiques visent les échanges d'étudiants, de chercheurs, des rencontres sportives ... Toutes ces opérations peuvent certes avoir un impact financier non prévu au budget. En voici la raison: les accords de ce genre sont toujours supplétifs et jamais impératifs, partant, leur exécution est toujours subordonnée aux prévisions budgétaires de chaque Etat (aux disponibilités financières qui, en règle générale, sont reprises dans chaque budget annuel aux articles "voyages à l'Etranger", "bourses d'études"...). Les accords culturels sont rédigés en termes de "possibilités" et d'obligations de moyen".

Ainsi à titre d'exemple, l'Accord signé avec la Bulgarie est ainsi conçu:

Article premier.

"Les deux parties contractantes ... encourageront la connaissance réciproque ..."

Article 2.

"... s'efforceront ..."

Article 15.

Les questions financières relatives à l'exécution du présent accord seront réglées par un arrangement particulier à défaut de celui-ci, elles seront réglées sur la base de la réciprocité et dans la mesure des possibilités financières de chacune des deux Parties.

Un tel contenu montre clairement que ces accords, contrairement aux conventions de prêt, n'emportent aucune obligation pour l'Etat de dépenser autant par an. L'Etat s'en tient à ses possibilités financières, c.à.d. celles prévues à son Budget annuel.

Les accords signés au cours de l'exercice budgétaire n'échappent pas à cette règle.

Pour les participants à la réunion, emporte des implications financières non prévues au budget, tout accord dont l'exécution requiert obligatoirement l'intervention du législateur pour se prononcer soit sur une diminution des recettes budgétaires soit sur une aggravation de la charge publique qui tôt ou tard est ou sera conséquente à l'accord concerné. Les accords de coopération culturelle et/ou scientifique ne répondent pas à cette définition puisque leur application est toujours subordonnée aux possibilités financières de chaque Gouvernement, partie à l'accord. C'est pourquoi le Gouvernement exécute ce genre de traité sans avoir à faire revoir le budget par le législatif. Donc il peut y avoir implications financières mais toujours sujettes aux prévisions budgétaires. En effet, quoi de plus facile que d'ajourner le voyage d'un artiste ou encore remettre à plus tard l'exhibition d'une troupe **folklorique**, dès l'instant que les prévisions budgétaires ne le permettent plus.

La réunion s'est également penchée sur la situation des traités dont l'exécution est autorisée avant leur approbation par une loi alors même que ces derniers sont visés par les dispositions de l'article 44,8°, 2ème alinéa (catégorie II citée ci-haut).

La Constitution est très claire:

l'alinéa précité stipule: "Toutefois les traités de paix... ainsi que les traités comportant des implications financières non prévues au budget ne sont exécutoires qu'après leur approbation par une loi".

L'exécution ne peut pas commencer avant l'approbation légale. Dans le cas contraire, il y a violation de la Constitution. Il est aussi vrai que le fait de donner des effets rétroactifs ne couvre pas l'irrégularité dénoncée puisque ce qui est interdit, c'est l'exécution avant l'approbation par une loi.

En fin de réunion, les participants ont tiré les conclusions ci-après:

1° En vertu de la Constitution, article 44,8°, alinéa 1er, tous les traités hormis ceux faisant l'objet du même article 44,8°, 2e et 3e alinéas, sont ratifiés par le Président de la République, agissant par voie d'arrêtés.

Les accords de coopération culturelle et/ou scientifique sont compris dans cette catégorie. En effet, ces accords ne sont pas des traités de paix ni des traités d'alliance. Ils ne peuvent entraîner de modifications de frontière du territoire national et n'affectent pas les droits de souveraineté.

Les mêmes accords ne portent pas sur l'association de la République Rwandaise avec d'autres Etats et ne comportent pas des implications financières non prévues au budget.

Tels sont les critères retenus auxdits alinéas 2 et 3 de l'article 44,8°.

2°A la limite, tous les traités dont notamment les accords culturels ou scientifiques peuvent avoir un impact financier. Cependant, ces derniers ne comportent pas des implications financières non prévues au budget pour deux raisons: d'abord parce qu'ils sont toujours supplétifs et non impératifs et ensuite parce que leur exécution est subordonnée aux prévisions budgétaires de chaque Etat, partie à ces accords.

3°Les traités repris à l'article 44,8°, 2ème alinéas sont approuvés et ratifiés respectivement par loi et par voie référendaire, suivant les distinctions établies par cet article.

4°Les traités indiqués à l'article 44,8°, 2ème alinéa ne sont exécutoires qu'après leur approbation par une loi.

Toute exécution préalable à cette exigence constitutionnelle viole la Constitution. C'est pourquoi, tout doit être mis en oeuvre pour éviter une répétition de cette situation. Les participants estiment que quelles que soient les facilités offertes par ses partenaires, l'Etat doit observer ses propres lois. En conséquence, il importe, le cas échéant, d'accélérer la procédure de ratification plutôt que de poser un acte quelconque dont l'effet constitue une violation de la Constitution.
