

Sibomana Leonard

Rapport

1981

Doc 1
p. 58

Zibukira 24

CENTRE RWANDAIS
DE
FORMATION DE CADRES
MURAMBI
B.P. 46 GITARAMA

COURS DE
DROIT CONSTITUTIONNEL RWANDAIS

PREPARE ET PROFESSE PAR
SIBOMANA LEONARD
SUBSTITUT DU PROCUREUR CHEF DE S/BRIGADE JUDICIAIRE
N Y A N Z A

Cycle de formation :

- Magistrats des Sièges C. 90
- Vérificateurs de la Cour des
Comptes et du Ministère des
Finances - C. 74.

NYABISINDU 1981.

Zibukira Th.

I

TABLES DES MATIERES

	Pages
- Avant Propos	1
- Ière Partie : Les Institutions Constitutionnelles	2
- Chap. I. Introduction	2
- Sect. I : Définition et objet du cours	3
§ 1. L'Etat	3
§ 2. Caractéristique du système constitutionnel rwandais	8
- Chap. II. Les normes et leur hiérarchie	5
§ 1. Hiérarchie des normes	16
§ 2. La constitution	16
§ 3. La loi	17
§ 4. Les arrêtés présidentiels et ministériels	19
§ 5. Les arrêtés communaux et préfectoraux	20
- Chap. III. Le contrôle de la conformité de la norme inférieure à la norme supérieure	21
§ 1. Le contrôle de la constitutionnalité des lois	21
§ 2. Le contrôle de la constitutionnalité et de la légalité des règlements	23
§ 3. Conformité des règlements inférieurs aux règlements supérieurs	24
- Chap. IV. Organisation et fonctionnement des pouvoirs	25
Sect I. La fonction Législative	25
§ 1. Législation par décret-loi	
§ 2. La fonction Législative en temps normal	26
§ 3. Le processus législatif	34
Sect. II. Le pouvoir Exécutif	36
§ 1. Structure de l'Exécutif	36
§ 2. La responsabilité politique de l'exécutif	42
§ 3. Rapport entre le législatif et l'exécutif	42
Sect. III. Le pouvoir judiciaire	42
§ 1. La place du pouvoir judiciaire au sein des pouvoirs étatiques	42
§ 2. La mission du pouvoir judiciaire	

II

DEUXIEME PARTIE

	Pages
<u>Les Libertés Publiques</u>	48
	Pages
- §1. Notion	48
- §2. Les libertés d'ordre individuel	49
- §3. Les libertés d'ordre collectif	51
- §4. Régime de la protection des libertés publiques	56

§§§§§§§§§§§§§§§§

Z-Th.

AVANT PROPOS

En 1962, le Rwanda rejetait les modes d'administration archaïques pour se ranger définitivement dans les Etats de droit écrit.

S'il y a autant de constitutions que d'Etats, elles reposent néanmoins sur des principes devenus quasi universels. Il s'agit notamment du concept de l'Etat et de sa mission, des organes de l'Etat appelés "pouvoirs", de la nécessaire séparation de ces derniers et de l'équilibre qui les harmonise.

Les différences entre les constitutions ne résultent surtout qu'à propos de cet équilibre et sur les modalités d'attribution de ces pouvoirs.

Le droit constitutionnel traite donc de l'Etat mais ce dernier n'est pas qu'un amas d'institutions. L'Etat c'est aussi une collectivité d'hommes. C'est pourquoi certains rapports de l'individu face à l'Etat relèvent du droit constitutionnel. Il s'agit notamment des droits et libertés que la Collectivité Publique a pour mission de protéger et de garantir, ainsi que des liens qui unissent l'Etat à ses membres.

Tel est la matière du droit Constitutionnel rwandais qui a connu une évolution par la Constitution du 20 décembre 1978.

§§§

I^e Partie

LES INSTITUTIONS CONSTITUTIONNELLES.

Z.Th.

Chapitre I. Introduction.

Le droit constitutionnel comprend des textes constitutionnels (lois fondamentales) ainsi que des lois dites constitutionnelles, qui sont essentiellement des règlements d'exécution des lois fondamentales.

L'Histoire a prouvé que dans les Etats dits jeunes, les textes constitutionnels changent souvent.

Le Rwanda n'a pas échappé à cette règle : de 1962 à 1973, la constitution avait un caractère parlementaire. L'Assemblée Nationale prédominait en effet sur l'Exécutif, considération faite du jeu d'équilibre entre ces pouvoirs.

L'Evénement du 5 juillet 1973, suspendit certains articles de la Constitution et la législation se fit par voie du Decret-loi puisque l'Assemblée Nationale ne pouvait plus siéger et légiférer. Certaines dispositions constitutionnelles furent même modifiées par les Décrets-lois.

Depuis 1978, le Rwanda vit sous un nouveau régime constitutionnel caractérisé par la primauté de l'Exécutif sur le législatif.

Voilà donc qu'en moins de 20 ans, le régime constitutionnel connaît trois étapes; d'aucuns se demandent les motifs de cette versatilité constitutionnelle.

Ces changements s'expliquent par l'essence même du droit Constitutionnel ainsi que par son objet.

Tout comme la plupart, sinon tous, des Etats jeunes, le Rwanda se trouve à la recherche d'un système juridique le mieux approprié pour se garantir un essor économique, une société qui assure l'optimum de bien-être à ses membres.

.../...

Ce but nécessite certains préalables : il faut des institutions conçues et définies, une organisation dans laquelle celles-ci sont moulées. Ces institutions s'inspirent des aspirations collectives de la société. Le droit constitutionnel est ce cadre dans lequel se retrouvent synthétisées ces aspirations collectives.

Sect. I; Définition et Objet.

Le Droit Constitutionnel est une branche du Droit Public, constituée de règles qui déterminent la structure, la compétence et le fonctionnement des pouvoirs de l'Etat, la relation entre ces pouvoirs ainsi que les droits et libertés afférent à l'individu membre de cet Etat.

Public, le Droit Constitutionnel organise les relations entre le pouvoir étatique et les personnes particulières.

Cette définition rejoint celle du Droit Administratif qui lui aussi régit les relations entre les particuliers et les organismes publics. Ceux-ci sont des créations du Pouvoir public destinées à satisfaire des besoins nécessités par la vie en commun.

§ 1. L'ETAT.

Notion

Le droit constitutionnel définit l'Etat, en donne. Quand on parle de l'Etat, on parle d'une collectivité présentant certaines caractéristiques. Certes, il s'agit d'un ensemble d'hommes, considéré à travers des générations mais à ce point de vue d'autres collectivités existent et constituent pas nécessairement des Etats. Citons-en quelques exemples :

a) La Nation : c'est un groupement d'hommes caractérisé par certains traits, tel l'identité de race, de langue ou d'ethnie; un vouloir vivre en commun manifeste concrétisé par une cohabitation spontanée.

Une nation, plutôt que d'être instituée, se constatera. Elle évoque plutôt un concept sociologique à propos d'une collectivité donnée.

Les critères pour parler d'une nation se montrent plus ou moins clairement d'un groupe à un autre.

b) La Patrie : La Patrie ne se définit pas comme telle. C'est plutôt un mode de penser philosophique qui attribue à la collectivité étatique certains droits découlant de cette qualité (Être un Etat). C'est une

.../...

approche qui définit l'univers mental de la collectivité étatique dont on est membre, exprimé généralement par des louanges. Ces sentiments moraux sont plus ou moins intenses d'après l'individu.

c) L'Etat : trois éléments caractérisent un Etat : un territoire, une population ainsi qu'un pouvoir organisateur souverain, c'est-à-dire jouissant de la plénitude d'autonomie. Celle-ci se définit comme la faculté de se créer des règles de vie destinées à faire vivre la collectivité toute entière à la manière que l'on se choisit soi-même.

* Le territoire.

Le territoire est une certaine étendue géographiquement délimitée. Le territoire d'un Etat n'est pas seulement une surface c'est une partie du globe terrestre comprenant le sol, le sous-sol ainsi que l'espace aérien correspondant à la portion du globe comprise entre les limites bien définies.

L'espace aérien d'un Etat n'est pas illimité, il a fait l'objet d'une délimitation par conventions internationales qui la limitent généralement à la couche atmosphérique.

Le territoire montre la dimension spatiale de l'Etat et de son ordre juridique et constitue le domaine d'exercice de sa souveraineté.

Un Etat sans territoire ne se conçoit pas. Sans territoire, le pouvoir politique ne peut s'exercer efficacement. Il constitue la condition d'indépendance d'un Etat et cadre de sa compétence. (1)

Les frontières du territoire rwandais sont fixées par instruments internationaux datant de bien avant l'indépendance; (2) frontière avec le Zaire (ex-Congo Belge) : convention de Bruxelles du 11/08/1910, approuvée par la loi du 4 juin 1911 (B.C., 1911, p 683); avec l'Uganda, les frontières ont été fixées par divers arrangements du temps de l'occupation Allemande, dont l'arrangement Germano-britannique de Berlin du 1er juillet 1890.

(1) J. VELU, Droit Public, Editions de l'Université de Bruxelles, 1971 -1975, p 12 - 13.

(2) P. JENTGEN, Les frontières du Rwanda-Urundi et le régime international de tutelle, Bruxelles, 1951.

avec la Tanzanie; les frontières rwandaises furent fixées dans l'accord belgo-britannique dénommé convention Orts-Milner (noms des deux représentants qui l'ont signée le 30 mai 1919). Cette convention fut approuvée par la décision du Conseil de la Société des Nations du 20 juillet 1922. Elle fut l'objet de plusieurs modifications plusieurs fois après.

Pour les frontières avec le Burundi, l'ord n° 21/258 du 14 août 1949 sur l'organisation du Rwanda-Urundi divise ce territoire en deux circonscriptions administratives (3).

Ce sont ces limites territoriales d'avant l'indépendance qui furent maintenues. Ceci, conformément à l'art III, 3 de la charte de l'O.U.A. signée à Addis-Abéba le 26 mai 1963. L'année suivante, le 21 juillet 1964, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'O.U.A. tenue au Caire, réaffirmait le principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation dans la Résolution A.G.H./Rés 16 (I) (C'est le fameux principe "Uti possidetis" (4).

* La population.

Le pouvoir étatique s'exerce sur des personnes, les citoyens. Entre ceux-ci et l'Etat existe un lien juridique qui fait que l'un se sent débiteur de certains droits envers l'autre et réciproquement. Ce lien, c'est la nationalité.

Comme il a été dit plus haut, la nationalité découle du vouloir-vivre collectif concrétisé par l'identité d'intérêts, l'unité entre les membres exprimée par certains rapports bien déterminés.

La nationalité peut varier suivant des circonstances de lieu ou de période historique.

Elle se présente comme un statut d'allégeance. Les "nationaux" attendent de leur Etat protection, en revanche, ils lui sont totalement soumis. Cette sujétion leur est soit accordée, soit imposée en vertu de sa souveraineté.

(3) B.O.R.U., 1950, p. 138.

(4) B. BOUTROS - GHALI, les conflits de frontières en Afrique, Paris, 1972, p. 137.

Néanmoins, si l'Etat a le plein droit de décider de l'octroi de la nationalité, il doit se référer à certaines règles de Droit international pour éviter la double nationalité d'une part, et l'apatridie de l'autre (5). Dans le premier cas, deux Etats entreraient en conflit de souveraineté sur des mêmes sujets, dans le second cas, certaines personnes seraient privées de ce lien tant nécessaire pour leur protection ou pour la protection des autres contre leurs méfaits.

L'Etat doit également se baser sur un lien de rattachement effectif dans l'octroi de la nationalité pour ne pas aboutir aux mêmes résultats que dans le cas de double nationalité ou d'apatridie (6).

L'art 5 de la Constitution Rwandaise dispose que la nationalité rwandaise ainsi que les conditions de naturalisation sont définies par la loi. Cette loi est celle du 28/09/1963 portant code de la nationalité rwandaise (7). Elle a été modifiée en ses articles 13 et 14 par le Décret-loi du 19 juillet 1974 (8)

Cette loi a établi six bases d'octroi de la nationalité :

- La nationalité basée sur la filiation (jus sanguinis).

La filiation légitime n'y pose aucun problème du moment qu'il s'agit d'un père rwandais (principe de patrilinéarité). Dans le cas contraire, tout comme en cas de filiation naturelle où le père est inconnu, mais dont la mère est une rwandaise, la patrilinéarité n'est plus prise en considération et ceci pour éviter l'apatridie.

La nationalité basé sur le lieu de naissance, est appliquée généralement dans les pays faiblement peuplés qui désirent augmenter leur population. Le Rwanda qui est surpeuplé ne pourrait généraliser ce mode généreux d'octroi de la nationalité. Seuls les enfants nés au Rwanda de parents inconnus

.../...

(5) Convention de New York du 28 septembre 1954.

(6) Cour Internationale de Justice. Arrêt Nottebohm, 6 avril 1955, Rec. C.I.J.; 1955, 4. (lisez recueil de la Cour Internationale de justice).

(7) J.O., 1963, n° 19, p. 427 - 434.

(8) J.O., 1974, n° 15, p; 507.

acquièrent la nationalité rwandaise de ce mode pour éviter leur apatridie. Preuve, l'article 5 de la loi supracitée prévoit la caducité de cette nationalité lorsque le bénéficiaire vient à acquérir une nationalité étrangère au cours de sa minorité.

L'autre mode d'acquisition de la nationalité rwandaise est le mariage. Là encore, cette acquisition n'est pas automatique. La femme étrangère peut en effet décliner la nationalité rwandaise lorsque sa loi personnelle lui permet de conserver sa nationalité. Le critère de lien effectif l'emporte ici sur d'autres objectifs notamment celui de limiter le plus possible l'octroi de la nationalité aux étrangers.

Il en est tout autre pour l'acquisition de la nationalité par option prévue pour les enfants naturels de mères rwandaises et de pères étrangers. Là, le délai d'option est même trop court, il est de 3 ans (entre la 18^e et la 21^e année : cfr. art 8 de la loi précitée). En plus cette option est soumise à des conditions de nature à vérifier le rattachement effectif du sollicitant au Rwanda. En cas de filiation naturelle où le père est rwandais, de même qu'en cas de légitimation de cette filiation par un père rwandais, le problème ne se pose plus, puisque nous sommes dans un système patrilinéaire. Pareil enfant acquerra naturellement la nationalité rwandaise.

L'adoption n'entraîne pas l'acquisition de la nationalité rwandaise que si l'adoptant est rwandais et l'adopté perd sa nationalité étrangère conformément à sa loi du fait de l'adoption. Lorsqu'il s'agit d'un mineur, le lien d'effectivité est présumé.

Il en est tout autre pour une personne majeure adoptée par un Rwandais. Dans ce cas, la seule perte de sa nationalité étrangère ne suffit plus, il faut aussi une résidence habituelle au Rwanda (lien effectif) ainsi qu'une assimilation aux citoyens rwandais et justifier d'une bonne santé morale et physique (art. 10).

On voit ici clairement les intentions de la loi : si la population déjà dense accepte des éléments étrangers, il faut que ceux-ci lui soient utiles. Et le Gouvernement a toutes les mains libres pour juger de cette utilité voire de l'opportunité à octroyer la nationalité dans ces cas d'adoption.

C'est cette utilité qui est la base du dernier mode d'acquisition : la naturalisation. Cet acte diffère des autres modes d'acquisition, en ce qu'il est le fait de la volonté souveraine de toute la Nation.

Th. Z.

Elle résulte en effet d'une loi. Pour prétendre à bénéficier d'une loi de naturalisation il faut non seulement justifier d'un civisme irréprochable et être majeur mais encore "exercer une activité présentant un intérêt pour la communauté rwandaise" (art 13 loi sur la nationalité).

La nationalité étant ce lien de sujétion que l'Etat accorde à ses membres, il le fait en vertu de sa souveraineté, de sa puissance.

* La puissance publique.

La puissance publique est un pouvoir légitime et consenti. Ceci le distingue de la force pure et simple. Cette légitimité est le fait que l'autorité apparaît qualifiée pour l'exercice de la fonction gouvernementale et ce consentement, cette déference (par la population entière) se manifeste par l'impossibilité d'écarter le pouvoir ouvertement. On sent que le pouvoir institué doit s'exercer, on se laisse gouverner. On consent à la force de l'Etat.

C'est pourquoi l'on accepte que le pouvoir de l'Etat diffère de celui des autres groupements dans que les gouvernants détiennent le monopole de la force armée et de la contrainte physique.

La force étatique ainsi consentie devient permanente, abstraite comme la population d'un Etat est permanente, les générations s'imbriquent les unes dans les autres et se succèdent mais elles constituent une population unique.

Cette force institutionnalisée, qui se confond avec l'Etat, est indépendante des personnes.

L'Etat donc est un être abstrait, un pouvoir permanent qui survit à ses détenteurs. C'est pourquoi la fin du Souverain n'entraîne pas l'extinction de la souveraineté, "le roi est mort, vive le roi", dit un adage.

§ 2. Caractéristiques du Système Constitutionnel rwandais.

On a défini la République Rwandaise comme étant un Etat unitaire, social et démocratique (8), comme un Etat républicain, démocratique et égalitaire, comme une république religieuse, anticomuniste et sociale (9) et comme une république démocratique, sociale et souveraine (10).

.../...

(8) N. RUHASYANKIKO, Rwanda, in International Encyclopedia of comparative Law, 1970 tI, R 139.

(9) J. VANDERLINDEN, La République Rwandaise, Paris, 1970, P.29.

(10) Art 1 Constitution.

Ces diverses caractéristiques résultent du contexte socio-historique dans lequel est né l'Etat Rwandais tel qu'il se retrouve aujourd'hui.

C'est tout d'abord une république. En 1959, le peuple rwandais s'est élevé contre un pouvoir transmis par voie héréditaire sans que les gouvernés aient un quelconque mot à dire dans cette passation de pouvoir. Le régime républicain qui fut alors instauré est celui où le chef de l'Etat est désigné périodiquement par voie d'élections.

Unitaire, la République Rwandaise ne peut qu'adopter cette formule. Ces dimensions réduites rendent possible et sans inconvénients l'application universelle des décisions prises par un seul centre de gouvernement. Bien plus, et cela est plus important, la population rwandaise présente une unité rare dans d'autres collectivités étatiques : les coutumes assez semblables, l'histoire commune, la même langue, le mode de vie assez homogène, et surtout un vouloir vivre en commun remarquable. Le Rwanda n'est pas seulement un Etat, c'est une Nation.

Démocratique, l'Etat Rwandais est né dans un courant de l'idéal révolutionnaire. Suites aux événements de 1959, le Peuple rwandais venait d'arracher le pouvoir des mains des féodo-monarchistes, il fallait se l'approprier à tout jamais. Désormais le Pouvoir doit profiter à ses détenteurs, le peuple, la Nation. C'est pour cette raison que l'on qualifie de social le régime constitutionnel rwandais.

1° L'Etat rwandais est un Etat démocratique.

A l'origine, mise à part quelques rares exceptions, la souveraineté étatique était la monopole d'un monarque.

Certains philosophes commencèrent à remettre en question cette concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul homme.

Le mécontentement de la population qui réclamait l'égalité ne tarda pas à déclencher les révolutions. De celle-ci le peuple prit conscience de son pouvoir.

Sous l'inspiration des oeuvres de certains philosophes tel Jean Jacques Rousseau, la conception de la souveraineté étatique comme somme des souverainetés individuelles apparut et se développa.

.../...

Dans un tel système chaque individu est titulaire d'un pouvoir qu'il cède à un corps abstrait : l'Etat. Cette cession est nécessaire par la vie en commun, c'est le résultat du "contrat social" (Jean Jacques Rousseau).

L'idéal d'un tel système serait que chaque individu participe pleinement à l'exercice du pouvoir. Dans un tel cas la liberté et l'égalité qui sont les buts de la démocratie seraient réalisés.

La multiplicité des centres de décision disperse le pouvoir et rend impossible son efficacité. On sombre alors inéluctablement dans l'anarchie.

La diversification de plus en plus croissante des tâches de l'Etat moderne, ainsi que l'étendue de ses dimensions et la densité de sa population rendent impossible l'exercice de cette compétence d'ordonner par tous les citoyens. Il faut donc trouver un moyen de délégation : à un nombre restreint de gouvernants. Le principe du Gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple, énoncé par la Constitution n'écarte pas la nécessité de cette délégation. Par contre, celle-ci ne doit jamais jusqu'à méconnaître l'égalité et la liberté individuelle car la souveraineté étatique est le patrimoine commun de la collectivité. Pour réaliser cet objectif, il faut que le choix des gouvernants rencontre l'unanimité des gouvernés. C'est là le but du suffrage universel. L'unanimité dans le vote des gouvernants ne se fera que rarement et pourtant il faut de l'ordre. La meilleure solution pour ce dernier cas est de gouverner par les représentants de la majorité, désignés par voie des élections de tous les citoyens.

La minorité jouera le rôle d'opposition et participera à la prise de décision de la majorité par le fait que leur critique jouera sur ses décisions.

La seule crainte par la majorité de voir la minorité devenir majoritaire influencera positivement sur les actes de la majorité.

Dans un système démocratique donc, la majorité exerce le pouvoir étatique sur toute la collectivité, y compris l'opposition. Celle-ci donc doit s'incliner devant les décisions de la majorité. En revanche, celle-ci doit respecter la minorité et sauvegarder ses droits, elle gouverne tout le peuple et non la fraction qui est au pouvoir. C'est tout le peuple qui est titulaire de la souveraineté étatique la majorité ne l'exerce que par délégation.

C'est ce qu'exprime le principe : "tout pouvoir émane de la nation". Sur le plan du droit constitutionnel, cette disposition revêt une

.../...

triple portée.

D'une part la souveraineté n'est légitime que pour autant qu'elle soit exercée par des organes établies avec le consentement de la population. Les élections libres, honnêtes répondent à ce critère; c'est le gouvernement par le peuple (critère d'origine).

Mais cette mise en place légitime des gouvernants ne suffit pas, encore faut-il que la souveraineté soit exercée dans l'intérêt de l'ensemble de la Nation. Ainsi pourra-t-on dire que la Nation est gouvernée pour elle-même; un gouvernement pour le peuple (critère de finalité).

Cette poursuite des intérêts de toute la population nécessite un contrôle constant de l'action des gouvernants. Le peuple ne peut réussir ce contrôle si ce n'est par le concours des gouvernants eux-mêmes qui, pour garder leur légitimité doivent exercer le pouvoir dans le respect des règles établies par la constitution (critère de méthode).

2° L'Etat Rwandais est un Etat de droit.

Le gouvernement d'un Etat suppose l'existence d'une multitude de règles.

La notion d'Etat de droit s'applique à l'Etat dans lequel aussi bien les gouvernants que les gouvernés sont liés par les règles de Droit. Les gouvernants sont soumis aux règles dont ils assurent l'application et leurs pouvoirs sont limités par les droits individuels.

La constitution réserve tout un titre aux libertés publiques, véritables garanties établies pour protéger l'individu non seulement contre certains agissements d'autres individus ou groupes d'individus, mais aussi contre certains agissements de l'Etat.

D'autre part les règles de droit judiciaire privé et de procédure pénale sont axées sur ce respect des droits des citoyens. C'est la mission du pouvoir judiciaire de garantir et de protéger les libertés publiques (art 33 Constitution).

Ainsi l'Etat est un justiciable comme les particuliers que ce soit devant les tribunaux ordinaires pour des actions en dommages et intérêts, que ce soit devant le conseil d'Etat pour des actions tendant à faire annuler les actes de ses organes.

.../...

3° L'Etat Rwandais est une république présidentielle.

On oppose généralement au régime présidentiel, le régime parlementaire, tous les deux fondé sur le système démocratique. Ainsi faut-il avoir la notion sur les deux régimes d'autant plus les réajustements fréquents des constitutions africaines nécessitent un mélange.

A. Le régime parlementaire.

Un régime parlementaire se distingue traditionnellement par quatre traits principaux :

- Un exécutif dualiste : la fonction de chef de l'Etat y est distincte de celle de chef du gouvernement.
- La collaboration des pouvoirs : cette collaboration se manifeste par le concours des pouvoirs exécutifs et législatifs pour certaines actions. Il en est ainsi pour le droit d'initiative de lois, la promulgation de celles-ci pour le pouvoir exécutif; ainsi que la part de l'organe législatif dans la conclusion des traités (cfr art 44, 8° cl 2).
- L'équilibre des organes politiques : cet équilibre repose sur les moyens de pression d'un pouvoir sur un autre qui garantissent son indépendance. Du côté de l'exécutif ce moyen consiste généralement dans le pouvoir de dissoudre l'organe législatif. En revanche, ce dernier peut mettre en jeu la responsabilité de l'Exécutif.
- La responsabilité de l'Exécutif : l'organe législatif étant considéré comme composé de représentants du peuple, le régime parlementaire se caractérise par la responsabilité de l'Exécutif devant cet organe. Cette responsabilité constitue la condition nécessaire et suffisante pour tout régime parlementaire. C'est à partir de cette responsabilité qu'un régime sera jugé de tendance parlementariste ou présidentialiste.

B. Le régime présidentiel.

Trois caractéristiques permettent de qualifier un régime comme présidentiel :

- * l'élection du chef de l'Etat par la Nation. Dans l'optique de l'équilibre entre les pouvoirs, le chef de l'Etat apparaîtra comme mis en place directement par le Peuple. Il tient ses pouvoirs directement de la Nation qui l'élit.
- * une relative absence d'instruments de pression de chacun des pouvoirs sur l'autre. Le législatif ne peut renverser le gouvernement ni celui-ci dissoudre le parlement.

.../...

Dans un tel régime, le peuple qui a mis en place, les tenants de ces pouvoirs, reste le seul compétent pour les démettre.

Il convient de garder à l'esprit que cette absence ne sera que relative la collaboration des pouvoirs s'impose.

* La stricte répartition des tâches de législation ^{et} d'exécution. Les organes exécutif et législatif sont indépendants, chacun vis-à-vis de l'autre. Le président détient exclusivement le pouvoir exécutif, tandis que l'assemblée représentative (le Parlement) exerce seule la fonction normative (faire des lois).

Ces trois caractéristiques se retrouvent dans la constitution rwandaise?

Le Président de la République est directement élu au suffrage universel direct et à la majorité des voix exprimées (art 40).

Il (le Président de la République) est le chef de l'Etat et chef du Gouvernement (art. 39). C'est donc lui le détenteur du pouvoir exécutif. Le Conseil National de développement ne peut forcer le Président de la République à démissionner par suite de la mise en jeu de la Responsabilité politique. Chaque fois qu'il est question de faire jouer la responsabilité du Président de la République, pour le seul cas de mise en accusation (art 46) et non de responsabilité politique ordinaire, là aussi, comme le stipule l'art 80, le Conseil National de développement est dissout de plein droit. Il ne s'agit donc pas d'un moyen de pression positif au profit du CND. Au contraire, le Président de la République a le droit de dissoudre le Conseil National de Développement. De plus, il concourt à la fonction normative car il "exerce en concours avec le Conseil National de Développement, le pouvoir législatif". C'est dire que la répartition des tâches est rompu et au profit de l'Exécutif.

Ainsi faut-il qualifier de présidentiel le régime rwandais.

4° La Constitution Rwandaise est du type général, écrit et rigide.

A. La constitution rwandaise est de type général.

La constitution rwandaise trace les grandes lignes de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat et abandonne les détails au législateur.

.../...

Une telle constitution sera de part sa généralité hors d'atteinte car le législateur ordinaire (et non le législateur constituant) pourra intervenir sans devoir préalablement faire des retouches de la constitution. Les lois nouvelles pourront facilement s'encadrer dans la constitution. Il en résulte une intangibilité qui lui confère une apparence d'éternité et elle inspire confiance au peuple.

Son opposé est une constitution longue, qui règlemente jusque dans les détails, les matières dont elle traite. Elle est comparable à une loi contenant en même temps ses mesures d'exécution. Une telle constitution sera sujette à des révisions fréquentes pour pouvoir s'adapter à tous les cas. Ces retouches feront douter de son caractère sacré.

B. La constitution rwandaise est une constitution écrite.

Une constitution écrite est celle définie au sens formel. La constitution générale inspire confiance, la constitution écrite confère la certitude quant à sa portée.

Elle s'oppose à une constitution coutumière. Pour le cas d'une telle constitution l'organisation et le fonctionnement des institutions étatiques résultent non d'un texte écrit mais en grande partie des coutumes.

Actuellement le seul Etat soumis à une constitution coutumière est la Grande-Bretagne. Là aucun texte ne définit les pouvoirs de roi ou de la reine. Ils résultent plutôt de la longue pratique établie dans ce pays. Cependant, on y trouvera même des textes écrits relatifs aux matières constitutionnelles comme la Magna Carta (la Grande Charte) de 1215, une véritable déclaration des droits et libertés.

Une telle constitution présente des inconvénients évidents. Elle ne procure pas la certitude qui caractérise toute constitution comme toute loi écrite. Avant d'invoquer un droit comme tel, il faut s'assurer si la coutume l'a revêtu du caractère légal (pour devenir source de droit il faut que la coutume ait acquis l'"opinio juris"). D'autre part, la modification d'une coutume ne s'opère pas d'une façon homogène et unanime, souvent même la modification sera imperceptible d'où une incertitude plus grande. Par contre, l'abrogation ou la modification d'une loi écrite se fait dans le temps et sur un espace délimité.

C. La constitution rwandaise est rigide.

On parle d'une constitution rigide lorsqu'elle n'est modifiable qu'après des formalités spéciales.

.../...

Les constitutions écrites contiennent souvent des dispositions relatives à une procédure spéciale de leur révision. C'est notamment une majorité qualifiée difficile à obtenir.

Ainsi la stabilité (constitution générale) et la sécurité recherchées par l'établissement d'une constitution écrite sont renforcées par la multiplication d'obstacles au changement.

La rigidité est l'un des éléments conférant à la constitution une supériorité sur les autres normes. Elle constitue une exception au principe "la loi intervient souverainement en toute matière", mais apparaît aussi comme sa première application puisque cette rigidité résulte de la loi (constitution).

L'opposé d'une constitution rigide est une constitution souple ou flexible; celle pour laquelle des difficultés pour sa modification font relativement défaut. Par exemple sa révision pourra se faire dans les mêmes formes qu'une abrogation d'une loi : adoption de la révision à la même majorité que pour une loi, proposition émanant d'un député... Cependant, cette absence ne peut qu'être relative car toute loi garde son caractère d'éternité. Toute loi se veut éternelle.

Chapitre II. Les Normes et leur hiérarchie.

Dans les pays à constitution rigide, la constitution est la loi suprême de l'Etat. Cette supériorité vient de ses dispositions de leur contenu (suprémacie matérielle) et parfois de la forme dans laquelle elles sont édictées (suprémacie formelle, exemple au Rwanda).

La suprémacie matérielle tient à ce que l'ordre juridique tout entier repose sur la constitution. Elle est nécessairement supérieure aux autres normes puisque c'est d'elle qu'elles tiennent leur validité. Elle est la règle fondamentale. Les lois, les règlements divers doivent à la constitution. Ainsi, les règlements doivent être conforme aux lois (art 63), celles-ci à leur tour, l'être à la constitution (art 69). Il en est de même pour les décrets-lois.

La constitution ne jouit de la suprémacie formelle que quand elle est rigide. A l'abri des changements fréquents imposés par l'exercice de la souveraineté dont jouit la loi, à l'abri du principe "la loi intervient souverainement en toute matière".

§ 1. Hiérarchie des normes.

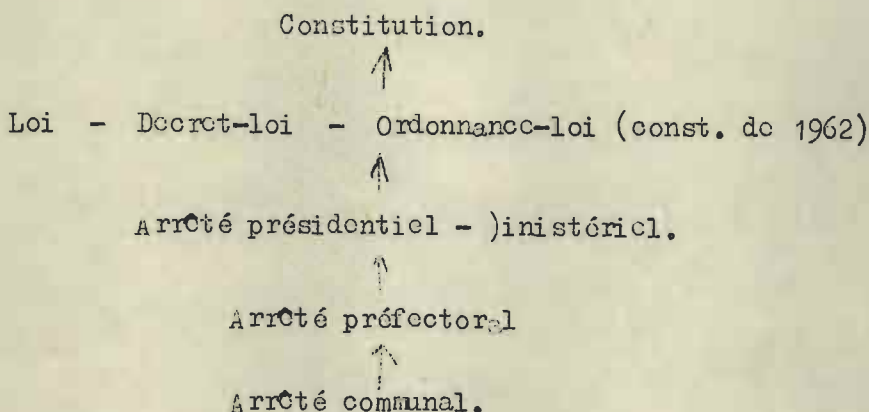
La hiérarchie des normes vient de leur applicabilité ainsi que des organes nantis du pouvoir de les ériger. Cette applicabilité peut concerner soit le domaine spatial soit temporel.

Pour subordonner l'arrêté communal à l'arrêté préfectoral, ministériel ou présidentiel, il ne faut pas tenir compte de la durée de validité car ces derniers peuvent être plus caducs. On se réfère plutôt au critère d'applicabilité dans l'espace ainsi que de l'organe qui prend l'arrêté.

L'ordonnance-loi prévue par la constitution de 1962 diffère de la loi quant à la durée mais entre l'ordonnance-loi et la loi, tout comme entre celle-ci et le décret-loi, il n'existe aucun lien de subordination.

Par contre, le caractère spécialisé de l'arrêté ministériel ou présidentiel, le subordonne à la loi, il exécute celle-ci.

Cette hiérarchie présente le schéma suivant :



§2. La constitution.

C'est le droit suprême du pays. L'art 69 qui institue le contrôle de la constitutionnalité des lois et décrets-lois avant leur promulgation fait ressortir ce caractère.

Ce statut privilégié résulte également de son caractère rigide quant à sa révision. Certaines dispositions sont mêmes soustraites de la révision. C'est le cas de l'art 2 abolissant la monarchie pour toujours.

Il convient de remarquer le style révolutionnaire qui caractérisait les art 5, 33 et 40 de l'ancienne constitution. Ces articles faisaient

allusion au régime féodo-monarchiste déchu, un régime qui consacrait les privilèges (art 33), la corvée (art 25 et 40).

La constitution de 1978 n'a pas repris style révolutionnaire mais elle n'a pas pour autant fait marche arrière. En effet l'abolition de la monarchie (art 2) ainsi que l'établissement du régime de la souveraineté nationale (art 6) et du régime démocratique (art 1 et 6) prouvent que cet idéal est demeuré intact. Ces articles restent par conséquent soustraits à la révision.

De plus, les dispositions relatives à l'abolition des privilèges et de la corvée ont été repris dans le titre réservé aux libertés publiques, véritables attributs d'un régime démocratique. L'emplacement de ces dispositions est judicieux. En effet, même dans une période de transition au cours de laquelle certaines dispositions sont remises en question, il existe certains principes de Droit universellement reconnus et qui doivent être respectés. Ils constituent de la sorte des minima constitutionnels exempts des changements. Et ce, non seulement dans l'intérêt des citoyens en tant qu'individus; mais encore dans l'intérêt de la collectivité, de l'Etat et de sa crédibilité.

§3. La loi.

De quoi traite la loi ? Où se situe le domaine matériel de la loi ?

Certaines dispositions normatives régissent les droits et les obligations des citoyens entre eux-ci, d'autres régissent les droits et les obligations envers les autorités.

D'autres enfin, de natures institutionnelles, régissent les organes de la politique économique et sociale.

Tous ces actes par lesquels l'autorité publique exerce la compétence de prendre ces dispositions, c'est la loi.

Prise dans cette acception, la loi ne règle pas les situations particulières, c'est l'acte-règle par opposition à l'acte juridique individuel. Une telle loi diffère de son application à un cas déterminé et reste d'application pour les cas futurs.

La loi se définit donc comme une règle générale et abstraite, émanant du pouvoir compétent et de portée obligatoire dans les limites où ce pouvoir exerce sa souveraineté (11),
.../...

(11) H. BEKAERT, Introduction à l'Etude du Droit, Bruxelles, 1969; P 180.

Cette définition englobe les lois au sens formel, les décrets-lois et ordonnance-lois, les arrêtés présidentiels et ministériels, les règlements au niveau préfectoral et communal, pourvu qu'ils ne concernent pas des cas particuliers.

Ainsi, les nominations, les concessions et d'autres mesures prises à propos d'un particulier ne sont pas des lois. L'abstraction et la généralité leur fait défaut. Que serait la force contraignante nécessaire pour une loi?

La loi dans le sens formel est l'acte qui émane du pouvoir institué pour faire des lois. C'est l'acte qui émane principalement de l'action du Conseil National de Développement ainsi que du Président de la République, "en cas d'urgence ou lorsque le Conseil National de Développement se trouve dans l'impossibilité de siéger (art 64)".

La loi au sens formel requiert donc la coopération des deux branches du pouvoir législatif, le Président de la République et le CND.

Certains émanants du pouvoir législatif ne remplissent pas les conditions d'une loi au sens matériel. Le caractère de généralité et d'abstraction font défaut aux lois budgétaires et aux lois conférant la nationalité rwandaise.

C'est de cette loi au sens formel dont parle la constitution et qui se définit comme l'expression du pouvoir législatif ordinaire, exercé concurremment par le CND et le Président de la République.

Le champ d'application de la loi est illimité. Elle intervient souverainement en toute matière (art 63). Cette disposition ne contredit nullement la séparation des pouvoirs caractéristiques d'un régime démocratique. Elle établit plutôt la plénitude et le résidu de compétence dont jouit le pouvoir législatif pour la confection des lois. Plénitude, car en principe cette compétence est illimitée. La Nation exerce sa souveraineté au moyen des lois. L'illimitation de la compétence de la loi est la conséquence du principe de la souveraineté nationale.

Par ailleurs, ce principe implique que la loi reste toujours compétente là où le pouvoir de légiférer (loi au sens matériel) n'a pas été attribué explicitement à un autre pouvoir.

.../...

En plus, certains domaines sont de la compétence exclusive du pouvoir législatif, ce sont des propres attributions. Tels sont les lois budgétaires, les lois accordant la nationalité, les traités de paix (art 44, 8° al 2), les traités d'alliance, les traités pouvant entraîner des modifications du territoire national.

Exercice du pouvoir législatif par le Président de la République.

En cas d'urgence ou lorsque le CND est dans l'impossibilité de siéger, le Président de la République légifère momentanément par voie de Décret-loi pris en conseil du gouvernement (art 64).

Il convient de souligner que le conseil du gouvernement ne prend pas les décrets-lois, il est seulement consulté pour en donner l'avis.

Tant que dure l'impossibilité de siéger pour le CND, le droit pour le Président de la République de prendre des décrets-lois subsiste. L'adverbe "momentanément" utilisé dans l'article 64 ne se réfère qu'à l'exercice de ce pouvoir en cas d'urgence, là où l'impossibilité de siéger n'existe pas, mais où des circonstances particulières exigent que l'on dépasse le formalisme des parlements pour prendre des mesures d'urgence.

Il faut remarquer que le décret-loi institué par la constitution de 1978 diffère de celui que connaissait celle de 1962. Tandis que le décret-loi de 1962 avait la même valeur que la loi, le décret-loi actuel est soumis à une condition de confirmation par le CND (art 62 al 2). Il rappelle l'ordonnance-loi que connaissait la première constitution.

L'ordonnance-loi avait la même valeur qu'une loi pour une période de 6 mois. Le décret-loi actuel est également limité dans le temps. Sa durée est comprise entre le jour de sa promulgation et la date la plus proche de la session du CND (art 64 al 2). L'ancien décret-loi était exempt de la confirmation par l'Assemblée Nationale.

§4. Les arrêtés présidentiels et ministériels.

La loi au sens formel intervient souverainement en toute matière. Dès lors, les compétences du Pouvoir exécutif sont nécessairement des pouvoirs d'attribution. Le Président de la République, en sa qualité de chef de l'Exécutif (et non de seconde branche du pouvoir législatif), ne détient que les pouvoirs

.../...

lui attribués explicitement par la constitution ou par la loi. C'est le pouvoir réglementaire dévolu au président de la République (art 44, 12°). Le Président de la République "prend les arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois".

Ce pouvoir est également par les ministres et secrétaires d'Etat (les membres du Gouvernement) mais seulement dans le cadre à eux fixé par le Président de la République ou par la loi. En effet, aux termes de l'art 47, le Président de la République fixe les attributions des Ministres et Secrétaires d'Etat. Ceux-ci "... veillent à l'application des lois et règlements relatifs aux activités des départements qu'ils dirigent". D'autre part, ils "exécutent les lois et les règlements lorsqu'ils en sont chargés" (idem al 3). De ce qui précède il ressort que la compétence de l'arrêté présidentiel ne doit intervenir que pour exécuter une loi déjà existante et être conforme à la loi (art 63 al 2). L'arrêté ministériel intervient soit pour exécuter un arrêté présidentiel pré-existant puisque le Président de la République fixe les attributions aux membres du Gouvernement, soit pour exécuter une loi dont l'exécution lui a été chargée.

L'exercice du pouvoir réglementaire ne peut contrevenir aux lois, ni les suspendre, ni en dispenser l'exécution, sinon les règlements seraient contraires aux lois.

C'est pour cette raison que la loi sur la Cour Suprême dans son art 44 prévoit l'envoi des arrêtés d'ordre général à la Cour Suprême (Section Cour Constitutionnelle) pour contrôle de leur constitutionnalité. La constitutionnalité de ces règlements est avant tout leur conformité aux lois.

§5. Les arrêtés communaux et préfectoraux.

La constitution consacre l'art 11 aux communes et aux préfectures auxquelles elle confère la personnalité civile.

Pour ce qui est de la préfecture, cette personnalité civile n'est que récente. Elle date de 1975 avec le Décret-Loi n° 10/75 du 11 mars 1975 déterminant l'organisation et le fonctionnement de la préfecture. La commune, elle est déjà l'héritière de ce qui fut la sous-chefferie d'avant la constitution de 1962.

La loi du 23/11/1963 portant organisation de la commune, consacrait la personnalité juridique de la commune. Cette loi fut l'objet de plusieurs modifications par la suite, modifications destinées à rendre cette personnalité plus effective. Ainsi le D.L. du 12/9/1973 (12) modifiait les art. 36 et 53 al 1 de la loi supracitée, le D.L. du 26/9/1974 (13) modifiait tout le titre premier.

.../...

(12) J.O. 1973, n° 18, p.233

(13) J.O. 1974, n° 20, p.577 - 578

Enfin, intervient le D.L. du 30/1/1975 (14).

Sur le plan constitutionnel le D.L. du 26/9/1974 réaffirme la compétence du conseil communal pour régler les affaires communales en édictant des règlements communaux en matière d'administration, de police et de voirie.

Les art 31 et 32 soulignent l'exigence de conformité de ces règlements avec les lois et les règlements généraux, édictés par l'autorité supérieure. Déjà l'art 64 et suivants de la loi du 23/11/1963 prévoient un système de tutelle, exercé par le Président de la République, le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ainsi que le Préfet de Préfecture. Cette tutelle peut prendre diverses formes : approbation, autorisation, suspension, ou annulation et substitution de l'autorité de tutelle.

Pour ce qui est de la personnalité civile dont jouit la préfecture, le pouvoir réglementaire du préfet au niveau de la préfecture, est plus restreint que celui du bourgmestre pour sa commune. Il ne règle pas en effet "les affaires de la préfecture", mais il peut seulement édicter des règlements d'administration et de police. Il ne s'agit pas là d'une compétence générale de gestion des affaires préfectorales mais d'un pouvoir de police. On remarquera à ce propos que la commune jouit d'une autonomie financière qui fait défaut à la préfecture.

Chapitre III. Le contrôle de la conformité de la norme inférieure à la norme supérieure.

§ 1. Le contrôle de la constitutionnalité des lois.

Dans un régime de normes hiérarchisées, et de constitution rigide, un système de constitutionnalité des lois s'impose par logique. Il serait en effet nuisible et inutile de garder une constitution figée, qui permettrait l'existence des normes contraires à elle-même. C'est ce que déclarait le Chief Justice Marshall dans le fameux arrêt de la Cour Suprême des Etats-Unis, l'arrêt Marbury V. Madison. Il déclarait ceci en substance : "Ou bien la constitution est une loi suprême, inchangeable par des voies ordinaires, ou bien elle se trouve au même niveau que des actes législatifs ordinaires sujets aux changements au gré du pouvoir législatif. Dans le premier cas, des constitutions écrites seraient de vaines tentatives de la part du peuple, de limiter un pouvoir, en lui-même

.../...

illimitable" (15).

Cette remarque fait ressortir un conflit possible entre la Nation et ses représentants, les membres de l'organe législatif.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois apparaît comme le contrôle au profit de la Nation sur l'action du pouvoir législatif. Ce dernier peut prendre des lois qui sont à l'encontre des aspirations de la Nation. Ce contrôle est donc une conséquence logique de la souveraineté nationale.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois est nécessaire, mais quel est l'organe le mieux placé pour l'exercer ? Des solutions proposées à ce problème ou même appliquées dans divers états divergent.

Doit-il être effectué même par le seul pouvoir judiciaire qu'il y a des différences ! Parfois une juridiction spéciale remplit la mission de contrôle de la constitutionnalité, on parle alors du contrôle concentré, ailleurs, toutes les juridictions jouent ce rôle, on dira que ce contrôle est diffus.

Qu'il soit diffus ou concentré, ce contrôle revient à la fonction du pouvoir judiciaire d'appliquer les normes juridiques à un cas déterminé.

Par ailleurs, les juridictions doivent refuser l'application d'une norme inférieure à une norme supérieure.

Mais une règle constitutionnelle a un caractère spécial. C'est une norme surtout politique, ayant une portée plus générale que les lois ordinaires. Le contrôle de la constitutionnalité des lois suppose une interprétation de la loi contrôlée et du prescrit constitutionnel appliqué (celui qui se réfère à la loi contrôlée).

.../...

(15) Le texte original est le suivant : The constitution is either a superior, paramount law unchangeable by ordinary means, or it is on a level with ordinary legislative acts, and like other acts, is alterable when the legislature shall please to alter it. If the former part of the alternative be true, then the legislative act contrary to constitution is not law, if the latter part be true, then written constitutions are absurd, attempts on the part of the people to limit a power on its own nature illimitable.

Dès lors, ce contrôle revient à l'application d'une règle politique (la règle constitutionnelle). Faut-il alors confier cette mission à un organe juridictionnel ? Une cour n'est pas plus populeuse qu'un parlement pour s'arroger le droit de censurer ses actes, notamment ceux qui jouissent du soutien du plus grand nombre de voix en son sein ;

Dans cette polémique il faut un choix, mais l'essentiel est que l'organe chargé de cette mission de contrôle soit suffisamment indépendant des pouvoirs, exécutif et législatifs dont les actes sont susceptibles d'enfreindre à la constitution.

Ce rôle de contrôle de la constitutionnalité des lois revient, dans le système rwandais, à la cour constitutionnelle. Cette cour est composée des magistrats de la cour de cassation et du Conseil d'Etat. Une telle composition, accompagnée d'une procédure spéciale (siège de 7 magistrats), confère à la Cour Constitutionnelle un prestige digne de garantir la force politique qu'il lui faut dans le contrôle de constitutionnalité des lois.

Les lois non conformes à la constitution sont annulées par la Cour Constitutionnelle.

§2. Le contrôle de la Constitutionnalité et de la légalité des règlements.

Trois possibilités sont à envisager dans le système rwandais :

a) Annulation par la Cour Constitutionnelle.

Le contrôle de la constitutionnalité des règlements se déduit des art 69 et 85 de la constitution, ainsi que de la loi du 23/2/1963 sur la cour suprême, en son art 44. La cour constitutionnelle contrôle la constitutionnalité des règlements généraux c'est-à-dire des arrêtés de portée générale. Ce contrôle implique le contrôle de leur légalité puisque un arrêté illégal est inconstitutionnel conformément à l'art.63 de la constitution.

La pratique démontre que les arrêtés n'ont jamais été l'objet de contrôle de leur constitutionnalité. C'est dire qu'en pratique tous les arrêtés de portée générale ont été soustraits à cette obligation constitutionnelle. Reste alors leur contrôle de nature négative effectué par le refus d'application des arrêtés illégaux.

b) Annulation par le conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat est compétent pour juger le recours en annulation pour violation des règles de fonds et procédures, pour incompétence ou

pour excès de pouvoir formés contre les décisions administratives (art 53 constitution de 1962).

Selon la nouvelle constitution art 84, il (le Conseil d'Etat) connaît des recours en annulation formés contre les règlements, arrêtés et décisions des autorités administratives, il contrôle la régularité des consultations populaires.

Les citoyens ont donc la possibilité de faire annuler des arrêtés présidentiels, ministériels, préfectoraux et communaux lorsque ceux-ci ne sont pas conformes à la loi ou à la constitution.

Ainsi l'art 84 de la nouvelle constitution est restrictif, la différence de ce contrôle avec celui effectué par la cour constitutionnelle est que pour le dernier cas, tous les règlements généraux doivent, sous peine de méconnaître la loi, être soumis à ce contrôle tandis que le Conseil d'Etat intervient quand on fait recours à lui.

c) Refus des cours et tribunaux d'appliquer des arrêtés et autres règlements non conforme à la loi ou à la constitution.

L'art 90 est bien clair sur ce sujet "les juridictions n'appliqueront les arrêtés et autres règlements qu'autant qu'ils seront conformes à la constitution ou à la loi".

Cependant ces cours ne peuvent pas annuler, dans son existence, le règlement ou l'arrêté inconstitutionnel. Ce contrôle est limité au seul refus d'application et touche donc les seuls effets du règlement.

Le caractère politique de la cour constitutionnelle se déduit de cette prérogative qu'elle a sur les autres cours, cette possibilité d'annuler les actes du législatif et de l'exécutif chaque fois qu'ils sont inconstitutionnels.

§3. Conformité des règlements inférieurs aux règlements supérieurs.

La question se résout dans la hiérarchie administrative, cette conformité est assurée au moyen de la tutelle hiérarchique.

Cette conformité est sanctionnée par les procédures d'avis préalable, d'annulation, de réformation et de suspension, prévues au profit de l'autorité supérieure sur les actes des subordonnés.

.../...

Chapitre IV. Organisation et fonctionnement des pouvoirs.

L'interprétation classique de la pensée de Montesquieu distingue trois fonctions de l'Etat :

* La fonction législative qui consiste principalement à élaborer la loi et dont l'exercice est assuré par un parlement ou un congrès. L'évolution a étendu l'exercice à plus d'un organe œuvrant généralement en concours (par exemple : Chambre des Lords et chambres communes en Grande Bretagne; CND et Président de la République au Rwanda).

* La fonction exécutive dont l'objet est l'application de la loi. L'exercice en est confié à l'organe exécutif.

* La fonction juridictionnelle dont le but est de trancher les différends qui naissent de l'exécution ou de l'interprétation de la loi. Cette compétence est attribuée aux juridictions.

Sect. 1. La Fonction Législative.

Le système de législation touche aussi bien l'exécutif que le législatif ordinaire.

§ 1. Législation par décret-loi.

Aux termes de l'art 64, le Président de la République légifère par décret-loi pris en conseil du Gouvernement. Le Conseil du Gouvernement participe à la confection du décret-loi, par la voie de l'avis, mais la compétence de prendre le décret-loi n'est pas partagée entre le Président de la République et le conseil du gouvernement. L'avis de celui-ci ne confère en lui-même pas d'existence juridique au décret-loi. C'est ce qui se déduit de l'art 48 lu conjointement avec l'art 64. Le Président de la République peut laisser non promulgué un projet de décret-loi dont l'avis du Conseil du Gouvernement est parfaitement favorable. La nécessité de l'avis du gouvernement est justifiée par la cohésion indispensable entre le Chef de l'Exécutif et l'équipe ministérielle.

En outre, le décret-loi peut être pris sur proposition du ministre ayant la matière sujette à la légifération en ses attributions.

Toutes les matières attribuées par la constitution au pouvoir législatif sont réglées par Décret-loi ainsi que celles non attribuées par la constitution à un autre organe (plénitude et résidu de compétence). En dépit de l'identité de l'organe prenant le décret-loi et celui prenant l'arrêté présidentiel, la différence entre ces deux actes est formellement importante. D'ailleurs ceci vaut uniquement pour les périodes de transition comme celle que nous traversons aujourd'hui, le Président de la République a une compétence matérielle plus large en légiférant par décret-loi (la loi intervient souverainement en toute matière) que par arrêté présidentiel où il faut une attribution préalable.

.../....

T.R.

§2. La fonction législative en temps normal.

Les assemblées représentatives ont en général une double fonction. Elles votent les lois et contrôlent le pouvoir Exécutif. On dit que le parlement détient le "Government making Power" c'est-à-dire la force de faire les Gouvernements (16).

Le gouvernement doit en effet avoir la confiance constante de l'assemblée.

Dans le régime instauré par la constitution de 1978, le CND doit également obtenir la confiance du Gouvernement et dans une proposition plus grande que le gouvernement à son égard. Ceci démontre encore une fois la prédominance de l'exécutif sur le législatif.

Ce pouvoir de faire les gouvernements est sans doute plus important que celui de faire des lois puisque dans tous les pays du monde, l'initiative des lois est en grande partie une affaire gouvernementale. Les assemblées législatives ne sont réduites qu'à entériner les propositions du gouvernement.

A. Organisation d'une assemblée représentative.

1° Constitution d'un bureau.

Le bureau se compose du Président, du Vice-Président et du Secrétaire, tous élus au début de chaque législature (art 54).

2° LES Commissions.

L'organe législatif se subdivise généralement en commissions spécialisées dans les diverses matières. Elles procèdent à l'étude approfondie des textes de lois émanant de ceux qui détiennent le droit d'initiative.

L'existence des commissions parlementaires est implicitement prévue par la constitution en son art 74 "Le Président de la République doit être informé de l'ordre du jour des séances du CND et de ses commissions".

3° Les groupes parlementaires.

Les groupes parlementaires se retrouvent dans des Etats qui

.../...

(16) J. de MEYER.

connaissent le Multipartisme. Les membres de l'Assemblée représentative se regroupent sur base des partis et forment des groupes parlementaires. Ceux-ci collaborent étroitement avec leur partis respectifs. C'est au sein de ces groupes parlementaires que sont véritablement épluchés les textes des lois, dérobant ainsi la fonction dévolue aux commissions parlementaires.

Chez nous le Multipartisme est inexistant, les groupes parlementaires inconnus.

B. Fonctionnement.

1. Les Sessions.

Les Sessions sont les fractions de l'année pendant lesquelles un organe représentatif est apte à exercer ses attributions.

Il est d'usage que les assemblées représentatives ne siègent pas en permanence. Les députés, bien que ne représentant pas leurs corps électoraux respectifs mais la nation entière (conséquence du rejet de la théorie de la souveraineté populaire en faveur de la thèse de la souveraineté Nationale) doivent prendre contact avec les électeurs.

La justification la plus ancienne cependant et sans doute aussi la plus valable, se fonde sur le fait que l'une des plus importantes fonctions des représentants de la nation, demeure le contrôle du pouvoir exécutif. La session permanente aurait pour conséquence directe la tenue en haleine du gouvernement qui serait détourné de sa fonction première d'exécution. "Il serait inutile que le corps législatif fut continuellement assemblé, disait Montesquieu. Ce serait incommode pour les représentants et d'ailleurs, occuperait trop la puissance exécutrice qui ne penserait point à exécuter mais à défendre contre l'assemblée sa prérogative d'exécuter".

L'on distingue des sessions ordinaires, s'ouvrant aux dates indiquées par la constitution des sessions extraordinaires lesquelles peuvent être convoquées en cas de nécessité.

2° Les Séances.

Les séances sont organisées aux cours des sessions. Ce sont des réunions effectives que tiennent les députés pour délibérer. La distinction est donc nette.

La session est une période théorique de travail alors que les séances sont des réunions effectivement tenues au cours de la session.

La constitution stipule que les séances du CND sont publiques sauf le huis-clos. A l'instar des dispositions régissant les audiences des juridictions.

En outre, le compte rendu des débats est publié (art 59). Cette disposition donne indiscutablement une garantie précieuse au peuple. Nous ne devons pas perdre de vue l'origine en majorité populaire du conseil de surcroît représentatif.

Ainsi, la publicité des audiences et la publication des débats inciteront chaque député à prendre sa responsabilité et à préciser ouvertement son point de vue. De même, les électeurs pourront apprécier avec plus d'objectivité la conduite et la valeur de leurs élus.

D'autre part, les comptes rendus des séances constituent les travaux préparatoires, de valeur incalculable pour les juges et doctrinaires appelés ou intéressés à l'application ou à l'étude de la loi.

Ce principe de publicité des séances et la publication des comptes rendus est sans doute l'une des garanties essentielles du fonctionnement normal du CND. En effet dès que les points de vue et les interventions des membres du conseil seront portés à la connaissance des électeurs, l'activité du représentant ne se déploiera plus seulement, pendant la campagne électorale mais aussi au cours de la législature.

Il saura que sa chance de réélection réside dans l'impression qu'il inspirera quotidiennement. En plus, il ne faut pas négliger les fréquents contacts avec les électeurs auxquels serait astreint le député. C'est dans cette optique que le peuple sent que l'on s'occupe de lui.

C. Les fonctions de l'organe législatif.

Historiquement, les Assemblées représentatives ont été conçues pour restreindre les pouvoirs des absolutistes. Elles devaient représenter le peuple face aux entreprises toujours hardies de l'Exécutif en la personne du monarque. Incarnaient cette conception les Etats généraux en France ainsi que les communes en Angleterre.

Actuellement, deux fonctions sont assignées aux Assemblées représentatives :

1° Le vote des lois.

Deux tendances de détermination de l'importance des lois dans un Etat peuvent se déceler. La première attribue à la loi un champ d'application

illimité. La loi dans ces Etats intervient souverainement en toute matière, exception faite de celles exclusivement réservées à un autre pouvoir. La loi a dans ce cas la plénitude (en principe intervention de la loi en toute matière) et le résidu (intervention de la loi dans les matières non attribuées à un autre organe) de compétence. Il existe aussi des domaines exclusivement réservés à la loi (attributions propres).

La seconde tendance énumère d'abord les matières de la compétence du législatif (pouvoir d'attribution) et laisse la plénitude et le résidu à l'Exécutif (c'est le cas en France).

2° Contrôle du Pouvoir Exécutif.

La grande caractéristique de tout régime parlementaire est la responsabilité du gouvernement devant les élus de la nation. C'est dire que les gouvernements ne restent en place qu'aussi longtemps que dure la confiance du parlement. Cette confiance est requise tant au début qu'au cours du mandat.

Perte de confiance signifie perte de pouvoir.

Dans un régime présidentiel, l'absence de moyen de pression est de principe. Il existe des moyens (pas aussi radicaux que la motion de censure) permettant au législatif de contrôler l'activité du Gouvernement sans pouvoir le forcer à démissionner.

La constitution de 1962 ainsi que celle de 1978 a retenu à peu près les divers moyens de contrôle du Gouvernement adoptés par des régimes parlementaires (art 75 et 78 Const).

a) Enquête.

Le premier moyen de contrôle de l'action gouvernementale est l'enquête menée par une commission du parlement. Cette dernière rassemble pour l'organe représentatif des documents nécessaires à l'exercice de sa fonction de contrôle. La création de ces commissions se justifie par le souci de préserver l'indépendance de l'Assemblée en lui permettant de réunir elle-même les données sans devoir recourir aux services du pouvoir exécutif qu'elle surveille, service peut être mis en cause.

Dans certains Etats, la cour des comptes est rattachée à l'organe représentatif du peuple. Cette cour est chargée du contrôle des comptes de l'Etat et des Etablissements publics dont il fait rapport au Parlement. Dans cette conception, elle devient un technicien spécialisé dans la recherche de données comptables qui s'apparente sensiblement aux commissions d'enquête.

..../....

b) La Question parlementaire.

La dite question peut être écrite ou orale, émane d'un député et est adressée normalement à un membre de l'Exécutif.

c) L'audition en commission.

Il ne s'agit de prime abord pas de commissions d'enquête mais des commissions parlementaires.

Le fait que les textes proposés sont exclusivement d'initiative gouvernementale ou présidentielle est un phénomène quasi universel.

Dès lors, la commission parlementaire collabore étroitement avec le département concerné par voie d'audition en commission.

d) L'interpellation.

Il s'agit d'une demande d'explication publique adressée par le Parlement à un ministre ou un secrétaire d'Etat sur un problème déterminé art 77 et 78.

Les parlementaires en profitent pour attirer l'attention du Gouvernement sur un point de sa politique. On devrait normalement s'attendre à ce que après une interpellation le gouvernement change sa politique.

La constitution de 1978 fait de l'interpellation un préalable à la motion de censure (art 78 al 2).

c) La motion de censure.

Il faut distinguer entre question de confiance et motion de censure.

La question de confiance est une procédure par le gouvernement engage ipso facto sa responsabilité devant l'Assemblée représentative en lui demandant d'approuver l'ensemble ou un point déterminé de sa politique, faute de quoi il démissionne. On retiendra que la question de confiance constitue un moyen de pression du gouvernement sur le parlement et emporte une menace de démission.

Le gouvernement n'engagera sa responsabilité que lorsqu'il est rassuré du succès, dans les périodes critiques notamment.

La motion de censure est une procédure par laquelle le parlement met en jeu la responsabilité du gouvernement par un blâme motivé à l'adresse de ce dernier. L'adoption de ce blâme entraîne la démission forcée du gouvernement.

Pour la question de confiance, la démission constitue une menace tandis que pour la motion de censure elle est la sanction.

La motion de censure est considérée comme un moyen de dernier recours du Parlement contre le gouvernement. Elle coiffe toutes les mesures d'information de contrôle dont dispose le parlement.

En outre elle est un moyen de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, pierre angulaire du système parlementaire.

En droit constitutionnel Rwandais, l'adoption de la motion de censure obligera le Président de la République soit à changer sa politique contestée "soit à remanier son équipe ministérielle".

La constitution précise : "En aucun cas, l'adoption d'une motion de censure ne peut entraîner la démission du Président de la République" (art 79 al 3 et 4). Cette disposition fait perdre à la motion de censure sa force initiale comme sanction exercée sur le chef du gouvernement.

Cette irresponsabilité qui en résulte est dictée par les impératifs de sécurité dans un régime où le chef du Gouvernement est aussi le Chef de l'Etat.

L'art 78 al 2 conditionne la recevabilité de la motion de censure à l'interpellation restée sans effet.

Elle est proposée dans un écrit lequel doit porter les signatures d'au moins 2/5 des membres du CMD. Le CMD dispose de trois jours pour s'y prononcer. En cas de rejet de la motion, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même année. L'adoption est à la majorité des 4/5 des députés.

Les possibilités d'usage de la motion de censure sont par conséquent limitées;

- par la nécessité d'un préavis (l'interpellation)
- par l'exigence d'un nombre assez élevé de signatures (1/5).
- par la nécessité d'un délai assez long pour y statuer (48 heures au moins pour passer au vote)
- par la limitation de proposition de la motion : une seule par les signataires dans une session.

La motion de censure est adoptée à la majorité absolue comme pour les lois ordinaires.

..../...

D. Statut des députés

1° Nature juridique du mandat.

Il a été dit que le Peuple, pour des raisons d'ordre pratique, est amené à déléguer ses pouvoirs, sa Souveraineté à des Représentants.

L'art 6 et 53 consacrent la théorie de la souveraineté nationale et prohibe tout mandat impératif.

Il en découle que :

- Le député représente toute la nation et non sa circonscription électorale, limité à la préfecture.

- Les électeurs ne peuvent limiter les pouvoirs d'un député. Celui-ci ne peut pas être chargé d'instructions impératives par sa préfecture. Au cours de la législature, il agira d'après sa conscience.

- Le représentant ne peut pas être révoqué par ses électeurs au cours du mandat. En outre, ils ne peuvent pas juridiquement l'obliger à rendre compte. Ça donnerait des brèches à l'exercice du mandat impératif.

2° Immunités Parlementaires.

Une assemblée représentative occupe dans la hiérarchie des organes de l'Etat une place de premier ordre; étant l'organe qui représente la Nation plus que d'autre, de par la philosophie même qui doit guider cette institution. Il faut par conséquent protéger spécialement cette institution, et à travers lui, prévoir des moyens de protection juridique aux membres qui composent cette organe. Cependant, ces mesures n'ont pas été instituées dans l'intérêt immédiat du député en tant qu'individu mais plutôt dans l'intérêt de l'activité publique. qu'exerce les députés au sein du Conseil National de Développement. Les immunités ont donc une raison d'être "fonctionnelle"; elles sont instituées pour protéger la fonction du député.

Les immunités consistent en général en l'irresponsabilité parlementaire et en l'inviolabilité parlementaire.

L'irresponsabilité parlementaire est le privilège qu'ont les parlementaires d'échapper à toute poursuite judiciaire pour les opinions et votes émis dans l'exercice de leur mandat. Ce principe permet au parlementaire de s'exprimer et de s'expliquer sans réserve au cours des débats parlementaires, rassuré qu'il est ne pas être poursuivi pour calomnie, injure ou diffamation. Elle constitue un moyen sûr de protection de la libre expression des députés.

L'inviolabilité lui, est un privilège des parlementaires d'échapper aux poursuites intentées pour des actes étrangers à l'exercice de leur mandat. Principe issu de la conception classique de l'antagonisme des pouvoirs législatif et exécutif, il a pour objet d'éviter que le gouvernement n'écarte un député opposé à sa politique en l'arrêtant pour d'autres accusations. Une fausse accusation peut torpiller le processus de contrôle entamé en l'encontre de l'exécutif. Et l'on sait qu'entre l'arrestation d'un individu et son jugement, le délai peut être assez long, et entretemps la rigueur du Parlement peut être amoindrie par l'absence d'un membre qui peut être acquitté à l'issue du jugement.

Cette immunité est uniquement pénale, elle ne protège pas le parlementaire contre une action civile. Elle ne l'exempt pas non plus de la responsabilité pénale puis qu'elle ne joue pas en cas de flagrant-délit. De plus, elle ne joue que pendant les sessions. En temps normal le député ne jouit pas de cette inviolabilité (art 60 al 3). C'est une autre raison pour affirmer que les immunités parlementaires n'ont qu'un but fonctionnel. Le député n'est inviolable que lorsqu'il est en fonction. Une poursuite judiciaire commencée hors session ne s'éteint pas par la session, elle n'est que suspendue pour être reprise après la session.

Aux termes de l'art 60, les poursuites judiciaires contre un député ne sont pas subordonnées à l'accord du CND sauf lorsqu'elles sont déclenchées lors de la tenue d'une session, c'est-à-dire en cas de flagrant-délit, dans ce cas il faudra une autorisation des 3/4 des membres du CND pour cette mise en accusation.

Le député est justiciable de la Cour de Cassation élargie, il jouit donc du privilège de juridiction mais il est privé de moyen de recours. Ce défaut est compensé théoriquement par la décision optimale qu'on est en droit d'attendre d'une juridiction supérieure.

En résumé, la fonction de député est protégée par le principe d'irresponsabilité et d'inviolabilité, la mise en accusation autorisée par des collègues à une majorité difficile à réunir ainsi que par une traduction devant la juridiction suprême en cas de défaillance de l'inviolabilité. Ainsi il est protégé suffisamment contre les moyens de pression de la part de l'Exécutif, convaincu qu'il est de son invulnérabilité.

3° Les incompatibilités.

Les incompatibilités sont des interdictions faites au député de cumuler le mandat politique avec des fonctions susceptibles d'en compromettre l'exercice.

Ce sont prohibitions, des moyens négatifs pour protéger sa fonction. Le but des incompatibilités est évident. D'une part la fonction

.../...

de membre d'un organe d'expression de la souveraineté de la nation exige qu'on s'y consacre exclusivement. D'autre part, le cumul des fonctions donne lieu à des abus. De plus des pressions résultant de l'exercice d'une fonction ne manquent guère, elles peuvent par conséquent compromettre la fonction parlementaire.

Ainsi, les incompatibilités peuvent avoir pour objet de garantir à la nation, des représentants exempts de préoccupations étrangères à leur fonction, et de sauvegarder l'indépendance des députés vis-à-vis des pressions extérieures (pressions ou menaces) et d'eux-mêmes (abus d'autorité).

Ces incompatibilités font l'objet de l'al 2 de l'art 62. Le député ne peut siéger au CND s'il exerce d'autres fonctions autres que celle de Ministre ou de Secrétaire d'Etat.

4° La déchéance.

L'éligibilité à la fonction de député est soumise à certaines conditions. Celles-ci débutent de la campagne électorale jusqu'à la fin du mandat. Lorsque le député cesse d'y répondre, il se voit privé de son mandat. La déchéance est la privation du mandat.

La déchéance n'est pas automatique, c'est un acte du CND, voté à la majorité des 3/4.

La déchéance diffère de l'incompatibilité. Le défaut d'une condition d'éligibilité rend l'élection impossible ou nulle. Par contre, pour le cas d'incompatibilité, le parlementaire sera valablement élu mais ne devra renoncer à l'autre fonction déclarée incompatible.

Le système rwandais d'incompatibilité est inverse : l'incompatibilité touche l'exercice de la fonction parlementaire.

§3. Le Processus législatif.

Un texte doit parcourir au moins étapes pour devenir une loi.

1° L'initiative de loi.

L'initiative de loi est le mode initial d'exercice du pouvoir législatif. Elle appartient concurremment au député et au Président de la République (art 65).

Ce droit d'initiative, le Président de la République est tenu de l'exercer au sein de son équipe ministériel (art 48).

.../...

Ce texte est appelé projet de loi ou proposition de loi selon qu'il émane du Président de la République (art 48) ou des députés (art 66).

2° Etude en commission.

Le projet ou la proposition de la loi parvenu au bureau de l'organe législatif est ensuite étudié par une des commissions spécialisées dont se dote tout Assemblée.

3° Discussion et vote en Assemblée plénière.

Après l'examen en commission, le texte est ensuite soumis à la délibération et au vote en Assemblée.

Les lois ordinaires sont votées à la majorité absolue des membres présents tandis que les lois organiques sont adoptées à une majorité qualifiée des 2/3.

Que sont des lois organiques ? Elles sont prévues ici et là dans la constitution. Il s'agit de la loi relative aux finances (art 70), la loi organisant la cour des comptes (art 76), loi créant une juridiction non prévu par la constitution ainsi que de la loi portant organisation et compétence judiciaire (art 86), et enfin, il s'agit de la loi fixant la composition et les règles de fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature.

4° Le contrôle de constitutionnalité.

Le vote acquis, le texte est transmis à la Cour Constitutionnelle qui se prononce sur la conformité du texte à la constitution. Une loi déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée. Elle est retournée au CND.

5° La sanction et la promulgation.

La loi déclarée conforme à la constitution est ensuite soumise au Président de la République pour sanction en tant que branche du Législatif et pour promulgation en tant que chef de l'Exécutif.

La sanction d'une loi est signature par le Président de la République en sa qualité de seconde branche du Législatif.

La tâche de promulgation est dévolue à l'Exécutif. La promulgation est l'acte rendant la loi exécutoire. Le chef de l'Etat en ordonne l'application.

Section II. Le Pouvoir Exécutif.

§ 1. Structure de l'Exécutif.

I. Exécutif bicéphale.

Dans un régime à exécutif bicéphale, il y a disjonction entre la fonction de chef de l'Etat et celle de chef du Gouvernement.

1° Le Chef de l'Etat.

Le rôle de Chef de l'Etat varie selon les pays. L'on distingue :

a) Des chefs de l'Etat protocolaires qui n'ont pas de pouvoir effectif. Ils jouent essentiellement le rôle d'arbitre des diverses tendances politiques, ils rappellent aux diverses formations politiques la cause de l'intérêt général, ils incarnent l'unité de la nation, veillent au respect de la constitution et exercent enfin des fonctions honorifiques tel que recevoir des ambassadeurs.

La réalité du pouvoir est alors exercée par le premier Ministre et son équipe. Ce système se retrouve principalement dans les régimes ou dans les monarchies parlementaires.

b) Des chefs d'Etat avec un pouvoir effectif. On les retrouve dans certaines monarchies autoritaires (ex; Maroc, Arabie Séoudite), dans certains régimes présidentiels (France), dans tous les régimes socialistes et dans la plupart des régimes des pays en voie de développement à exécutif bicéphale (ex; le Zaïre). Dans ces derniers, le premier Ministre n'y joue qu'un rôle effacé, limité dans la plupart des cas à la coordination des activités gouvernementales pour une meilleure information au Président de la République qui a institué une administration concurrente à celle des départements ministériels.

Le pouvoir de décision appartient au chef de l'Etat tandis que le Premier Ministre et son équipe sont des exécutants.

2° Le Chef du Gouvernement.

L'importance du Premier Ministre est fonction de la position du Chef de l'Etat. Celui-ci a-t-il un rôle effacé que le premier ministre est l'équivalent d'un président effectif.

Il n'a pas de fonctions déterminées comme un ministre mais il s'occupe de l'orientation et de la direction générale du gouvernement.

.../...

II. Exécutif monocéphale.

Dans les Etats à Exécutif monovéphale ou monostructuré, les fonctions de Chef de l'Etat et de Chef du Gouvernement sont exercées par une seule personne.

Le cas se rencontre principalement en Afrique où "les pouvoirs administratifs sont concentrés entre les mains du chef unique de l'Exécutif, qui en délègue une partie à ses ministres" (17).

Le Rwanda est du nombre de ces pays (art 39 et 47):

1° Le Président de la République.

A. Election.

Il est élu au suffrage universel direct et à la majorité des voix exprimées (art 40). Cette disposition est incomplète, puisque, étant candidat unique, on ne peut pas penser qu'il s'agisse ici de la majorité simple. Une loi électorale doit déterminer de quelle majorité il est question et n'a pas donné qu'il existe une multitude de majorités.

Au reste, l'art 40 confie à la loi électorale le soin de déterminer les autres modalités du suffrage. C'est dire que la constitution laisse beaucoup de manœuvre au législateur pour agencer les élections présidentielles aux circonstances socio-temporelles.

N'est candidat à la Présidence de la République que le Président du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement.

En cas d'inélection du candidat, il est procédé au changement d'un nouveau Président du M.R.N.D. puis aux nouvelles élections présidentielles. Le mandat du président de la République est de 5 ans, renouvelable. La limitation de renouvellement du mandat présidentiel était prévue dans la constitution de 1962. L'art 53 limitait à 3 mandats successifs, la rééligibilité du Président de la République. Cette disposition faisait primer la crainte de l'usure du pouvoir sur la recherche de la stabilité.

B. Les compétences du Président de la République.

a) Les compétences d'attribution.

La loi jouit de la plénitude et du résidu de compétence.

Elle intervient, de part ce principe, dans tous les domaines non expressément réservés par la constitution à un autre organe.

L'art 44 reconnaît au président de la République les pouvoirs dévolus au chef de l'Etat et ceux du chef du Gouvernement.

.../...

Il s'agit : - du pouvoir de nomination des membres du Gouvernement, aux emplois supérieurs civils, judiciaires et militaires et des ambassadeurs.

- de la compétence de négocier, conclure et de ratifier les traités, conventions et accords internationaux.

- de celle de déclarer la guerre et de signer l'armistice

- de sanctionner et promulguer les lois

- du droit de suspendre les sessions du Conseil National de Développement

- du droit d'opposer un veto suspensif aux lois votées par le Conseil National de Développement

- de représenter la République dans ses rapports avec l'étranger

- de présider le Conseil du Gouvernement

- de déterminer et de conduire la politique générale du gouvernement

- du droit de grâce

- du droit de frapper la monnaie.

Ces prérogatives constituent le domaine réservé au Président de la République, les compétences d'attributions, celles que ne peut exercer aucun autre organe.

b) Le pouvoir réglementaire du Président de la République.

L'art 44, 2^o de la constitution dispose que le "Président de la République prend les arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois..."

Dans l'exercice de la compétence réglementaire, le président se trouve lié par une triple limitation :

- l'arrêté d'exécution ne peut couvrir que le domaine déjà réglé par la loi.

- le règlement doit être conforme à la loi (art 63).

- Le Président de la République ne peut prendre des arrêtés suspendant les lois ou dispensant de leur applications. Les dits arrêtés seraient inconstitutionnels et nuls.

c) "Le Président de la République est le gardien Suprême de la constitution" (art 46 al 1).

Cette compétence, ou plutôt cette mission, le Président de la République la partage avec un autre organe : la Cour Constitutionnelle et les autres juridictions qui refusent d'appliquer les lois et règlements

T.Z

inconstitutionnels. Le Président de la République se trouve chargé par le Peuple de garantir la survie de la Constitution, codification de ses aspirations.

C. Statut du Président de la République.

a) Incompatibilités.

Art 37 al 2 . Le Président de la République ne peut exercer aucune autre activité professionnelle lucrative.

Pour le Président de la République ainsi que pour les ministres, les fonctions de président ou de ministre prévalent sur les autres fonctions ce qui n'est pas le cas, nous l'avons déjà souligné, pour la fonction de député.

b) Immunités.

La constitution reconnaît l'inviolabilité à la personne du président de la République (art 38).

L'inviolabilité du Président de la République est permanente. Sa mise en accusation doit être votée par le Conseil National de Développement à la majorité des 3/4 de ses membres.

Cette mise en accusation votée équivaut à la levée de l'immunité. Dans ce cas, le Président de la République jouit du privilège de juridiction. Seule est compétente la Cour de Cassation élargie pour son jugement.

L'art 38 établit une différence d'étendue de cette inviolabilité pour les Ministres et Secrétaires d'Etat.

Pour ceux-ci en effet, en cas de flagrant-délit, les poursuites judiciaires ne sont pas subordonnées à l'autorisation préalable du CND.

c) Fin de la fonction présidentielle.

La fin du mandat présidentiel peut avoir lieu pour 3 causes : l'écoulement de 5 ans après les élections (fin normale), le décès et la déchéance. Celle-ci est une sanction à une indignité du Président. Peut être considéré comme indignité, la violation de la constitution par le Président de la République, ce qui se déduit de l'art 46. Cette violation ne constitue pas le seul cas d'indignité du Président de la République, d'autres faits laissés à l'appréciation souveraine du C.N.D. peuvent en donner l'occasion.

La déchéance pour violation de la constitution résulte d'un acte de la Cour Constitutionnelle -art 46 al 2- lu conjointement avec l'art 46.

En cas de cessation extraordinaire du mandat (décès, démission, déchéance), le Président de la République est remplacé par le Secrétaire Général du M.R.N.D. jusqu'à l'élection du nouveau président qui doit avoir lieu dans les 90 jours (art 43).

Au cas où le président et le secrétaire général seraient simultanément dans ce cas, les fonctions de Président de la République sont exercées par le Président du CND jusqu'à l'élection du Président de la République.

2° Le Gouvernement;

Le gouvernement comprend, outre le Président de la République (chef du gouvernement), les ministres et les secrétaires d'Etat. Seules la quantité et l'importance des attributions, servent de critère à la différenciation entre un ministre et un Secrétaire d'Etat.

Les secrétariats d'Etat sont des administrations gouvernementales dont le volume et l'importance des charges n'ont pas encore atteints ceux d'un ministère, mais qui ont acquis un développement tel qu'ils ne peuvent, sans dommage à la bonne marche du Gouvernement, conserver le statut de service centralisé" (T.G. VERHELST, la législation Rwandaise en dix années d'indépendance Nationale, Nyabisindu, 1972, p.38).

a) Compétences du gouvernement.

Les ministres et secrétaires d'Etat assistent le Président de la République dans l'exercice du pouvoir exécutif (art 47 al 1).

La nomination et la révocation des ministres et secrétaires d'Etat sont de la compétence discrétionnaire du Président de la République (art 44, 10), (compétence d'attribution exercée personnellement par le Président de la République).

C'est lui qui détermine les attributions des Ministres et secrétaires d'Etat. (art 44, 2°). Ainsi, les ministres et secrétaires d'Etat n'ont aucune compétence propre.

Ils exécutent les lois et les règlements lorsqu'ils en sont chargés (art 47 al 3). Ainsi, ils exercent
* des compétences déléguées.

Le président de la République exerce le pouvoir exécutif mais il en délègue une partie à ses collaborateurs.

Les Ministres et Secrétaires d'Etat ont donc compétence d'exécuter des lois et des règlements ainsi que d'exercer d'autres attributions à eux dévolus par le Président de la République.

Ils peuvent par conséquent prendre des arrêtés ministériels mais subsidiairement à un arrêté présidentiel les prévoyant.

* Le gouvernement est un organe consultatif.

Aux termes de l'art 48, les ministres et secrétaires d'Etat sont obligatoirement consultés sur :

- la politique générale du Gouvernement
- les projets de lois et décrets-lois
- les projets d'arrêtés présidentiels portant exécution de lois ou décrets-lois
- la dissolution du CND
- les projets d'arrêtés présidentiels relatifs aux emplois supérieurs.

STATUT DES MINISTRES ET SECRÉTAIRES D'ETATS.

a) Incompatibilités : Idem que pour le Président de la République.

b) Immunités : Cfr supra

c) Cessation de fonction

- Cessation entraînée par celle du Président de la République de sa fonction

Les ministres et secrétaires d'Etat sont solidaires du Président de la République (art 50). La cessation de sa fonction de Président entraîne la démission d'office des ministres. Seulement ils continuent d'assurer l'expédition des affaires courantes jusqu'à la formation d'un nouveau cabinet.

- La révocation par le Président de la République
- La démission présentée au président de la République. Celui-ci dispose de huit jours pour l'accepter ou la refuser.
- La démission forcée suite à l'adoption d'une de censure par le Conseil National de Développement.

.../...

§2. La responsabilité politique de l'Exécutif.

La responsabilité politique s'entend comme l'obligation pour le titulaire d'un mandat politique de répondre de son exercice devant celui de qui il le tient.

Dans un régime parlementaire, le gouvernement tient son pouvoir des représentants de la nation dont il doit avoir constamment la confiance. Il est responsable devant l'assemblée représentative, appelée communément le Parlement.

Dans un régime présidentiel par contre, le gouvernement en la personne de son chef, tient son mandat du Peuple qui l'a élu. Il n'a pas de compte à rendre devant un parlement issu comme lui des élections populaires.

La motion de censure, moyen de mise en cause de la responsabilité gouvernementale n'a d'effet que pour les ministres et secrétaires d'Etat (art 77). Le chef du gouvernement échappe à cette responsabilité.

Cette irresponsabilité a été dictée par la recherche de la stabilité politique car la démission forcée du Chef du Gouvernement entraînerait logiquement la cessation de sa qualité de Chef de l'Etat.

Ajoutons que par le jeu de la démission forcée des ministres et secrétaires d'Etat, maintient suffisamment le contrôle politique de l'assemblée représentative sur l'Exécutif.

Les ministres et secrétaires d'Etat ne sont pas responsables devant le CND, il s'en sont devant le Président de la République (art 78).

§3. Rapports entre le Législatif et l'Exécutif.

- Les ministres et secrétaires d'Etat peuvent siéger au CND.
 - Ils peuvent être députés et siéger au CND avec voix délibérative.
- Cependant, le nombre de ministres et secrétaires d'Etat simultanément députés ne peut dépasser le quart du nombre de députés composant le CND (art 62 al 1).
- Le Président de la République peut :
 - * suspendre les sessions du CND (art 44, 14°)
 - * opposer un veto suspensif aux lois votées (art 44, 11°)
 - * prononcer une dissolution du CND (art 79)

Section III : Le Pouvoir Judiciaire.

§1. La place du pouvoir judiciaire au sein des pouvoirs étatiques.

..../....

L'on a déjà vu que les charges assumées par l'Etat sont distinguées réparties entre trois organes appelés pouvoirs.

Cette démarcation des fonctions de l'Etat est destinée à contenir et équilibrer les diverses responsabilités. Nous venons de décrire les fonctions législative et exécutive; et dans ce paragraphe, il s'impose de singulariser le pouvoir judiciaire des deux autres.

La fonction de juger se caractérise par trois particularités essentielles :

I. Décision d'espèce.

La loi, expression du pouvoir législatif, présente habituellement le double caractère général et abstrait (loi au sens matériel). Il en est de même des règlements d'exécution pris par l'Exécutif.

Ces deux modes d'action des pouvoirs législatif et exécutif envisagent les sujets en corps et non comme individus, les actions comme abstraites et non comme particulières.

Le juge par contre applique la volonté générale et abstraite à un cas particulier litigieux.

II. Intervention à posteriori et sur saisine.

L'objet fondamental d'une loi et d'un règlement est de prévenir.

Loi et règlement constituent donc des décisions à priori, destinée à éviter qu'un trouble ou un différend ne se produise.

La mission du pouvoir judiciaire s'inscrit dans un autre contexte. Son intervention répond à un désordre, à un différend ou une contestation nés et auxquels il faut remédier. C'est parce qu'une situation contentieuse existe que le juge intervient.

En outre, l'intervention du pouvoir judiciaire ne s'opère qu'à la demande du justiciable. Jamais le juge ne se saisit d'office. Il en va autrement des autres organes qui sont maîtres d'estimer l'opportunité de l'intervention.

III. Garanties procédurales.

L'exercice du pouvoir judiciaire se trouve soumis à certaines formalités et à des principes qui, d'une part, garantissent les justiciables des solutions objectives à leurs litiges, et d'autre part, protègent le juge contre une éventuelle partialité.

Ces formalités procurent à la décision juridictionnelle sa validité. Même si les actes législatifs ou réglementaires sont soumis à des solennités (telle la publication), ces dernières ne constituent pas des conditions de leur force obligatoire.

Les décisions juridictionnelles par contre n'ont d'existence que si toutes les formalités requises ont été accomplies. Ainsi, un jugement non prononcé en audience publique, un jugement où le droit de la défense a été bafoué, n'existe pas.

Ces principes et formalités constitutives de ces garanties sont :

1° Formalisme

a) Publicité des audiences sauf le huis-clos décrété dans certains cas de nécessité (art 87). Ce principe constitue en fait un contrôle direct du pouvoir judiciaire par le peuple au nom duquel la justice est rendue.

b) Principes du contradictoire et du droit de la défense. Ces principes aident le juge à dégager la décision d'une confrontation des prétentions de chacune des parties (cfr droit d'opposition art 236 C.P.C.C.). Org. et Comp. Jud. art 113- 4° pour l'exécution.

Le principe contradictoire se retrouve tant dans les débats qu'au niveau de la délibération. Le principe de la collégialité du siège résulte d'une tradition fermement établie et qui s'exprime dans l'adage "administrer est le fait d'un seul, juger est le fait de plusieurs".

En réalité, cette formule est à comprendre dans ce sens que selon qu'elles sont principalement affectées à l'exercice d'un pouvoir d'action (Exécutif) ou d'un pouvoir de délibération (le pouvoir judiciaire), les fonctions connaissent ou non une gestion collégiale.

2° Motivation.

La motivation des arrêts et jugements constitue un frein à la partialité du juge et une contrainte à la recherche pour un juge ignorant.

Elle doit rencontrer l'objet de la demande et constituer une réponse aux conclusions ou moyens des parties.

Par elle le juge révèle les raisons qui l'ont amené à arrêter sa décision. Elle oblige le juge à rechercher les raisons de droit

.../...

ou de fait et l'amène à éviter des solutions arbitraires.

La motivation constitue un frein à la partialité du juge et une astreinte à la recherche de l'objectivité.

3° Institution des voies de recours.

En règle générale tout procès peut être examiné par au moins deux instances successives. Ce sont des voies de recours ordinaires.

En outre, des voies de recours extraordinaires sont ouvertes aux justiciables soit pour faire réexaminer le litige par la même juridiction (opposition, tierce-opposition, requête civile) soit le respect de la légalité (pourvoi en cassation) soit enfin la réparation du préjudice causé par l'ordre judiciaire au justiciable (prise à partie).

4° Procédure accusatoire ou inquisitoire.

L'action du pouvoir judiciaire est déclenchée par une demande préalable (intervention sur saisine) des justiciables. Ce qui déjà donne au pouvoir judiciaire la particularité d'être "un service public tributaire de la volonté des administrés".

La question se pose dès lors de savoir jusqu'où admettre l'initiative des justiciables dans l'oeuvre de la justice.

A. L'inquisitoire.

Une procédure est dite inquisitoire lorsque le juge exerce un rôle prépondérant dans la conduite de l'instance et dans la recherche des preuves.

Les juges prennent dans ce système, des initiatives pour faire éclater la vérité. C'est à eux de décider d'une décente sur les lieux, d'ordonner la production de tel preuve, bref, c'est au juge de contrôler et de diriger entièrement le procès.

B. L'accusatoire.

C'est le contraire de l'inquisitoire. C'est aux parties de diriger l'instance. Toutes les initiatives pour faire découvrir la vérité sont laissées aux parties. Le juge y joue le rôle d'arbitre sans pouvoir provoquer une action quelconque.

.... /

N.B. La procédure inquisitoire se rencontre le plus souvent dans un procès pénal où l'ordre public se trouve directement en cause. Dans le procès civil par contre, il est principalement question des intérêts privés, là s'appliquera le plus souvent la procédure accusatoire.

§2. La mission du pouvoir judiciaire.

a) Le pouvoir judiciaire exerce un contrôle juridictionnel des actes de l'Exécutif. Les juridictions contrôlent aussi la constitutionnalité et la légalité des lois et règlements (cfr. chap. III).

b) En outre, elles veillent sur le respect des droits et libertés publiques (art 33). Cependant devant la tendance variable qui fait que l'Etat (pouvoirs publics) méconnaissent souvent ces droits, la garantie de ceux-ci implique un conflit entre l'individu et l'Etat. Pour que la mission du juge dans la solution de ce conflit, ^{puisse réussir,} il faut que le juge ose exercer sa compétence, que le citoyen puisse porter plainte sans crainte de représailles et enfin, que l'administration respecte la constitution et se plie aux décisions juridictionnelles. La qualité d'Etat de Droit nécessite que ces conditions soient respectées.

C. Indépendance du pouvoir judiciaire.

Pour pouvoir mener à bien sa mission, le pouvoir judiciaire doit jouir de la plus grande indépendance possible vis-à-vis de l'Exécutif et du législatif.

Trois principes classiques garantissent cette indépendance :

1° La nomination à vie.

Mises à part certaines rares exceptions, l'élection du juge le met inévitablement dans la dépendance de ses électeurs. Or comme ceux-ci sont les justiciables, son impartialité serait sacrifiée aux intérêts électoraux.

Des solutions variables donnent souvent la compétence de nomination des magistrats soit à l'Exécutif, soit au législatif (comme il en était le cas dans la constitution de 1962 pour les magistrats de la Cour Suprême) soit à ces deux pouvoirs conjointement.

La solution retenue par la constitution de 1978 est la nomination par le Président de la République, (donc par l'Exécutif).

Mais la nomination terminée, il faut que le pouvoir judiciaire le juge serait indépendant s'il se savait à l'abri des pressions.

de l'Exécutif résultant des menaces de révocation. La nomination à vie rassure le juge de ces menaces.

Dans notre pays la carence de magistrats capables, nantis des bagages intellectuelles suffisantes, ne nous permettrait pas d'adopter le système de nomination à vie sans condamner le pouvoir judiciaire à être exercé par des éléments indignes d'une mission aussi importante.

2° L'inamovibilité.

L'autorité de nomination (l'exécutif) peut encore exercer ses pressions sur le juge si celui-ci vivait sous la menace perpétuelle d'être muté incessamment. Les intérêts familiaux ou personnels dépendent le plus souvent de la stabilité dont on jouit dans la localité où l'on exerce sa fonction.

Dans notre pays, l'absence d'inamovibilité s'explique comme celle de nomination à vie quoi que à un moindre degré. S'il faut en effet procéder à des permutations fréquentes pour sauver un service rempli d'éléments douteux (d'incapacité), ou pour combler un vide laissé par l'épuration de ces éléments, il faudrait tenir compte de la condition personnelle du magistrat pour éviter des éléments qui ajoutent le mécontentement à l'incompétence. De toute façon il faudrait qu'une mutation soit justifiée par l'intérêt du service.

3° Incompatibilités.

Le régime des incompatibilités similaires à celles de membres de l'Exécutif et du Législatif, sont destinées à protéger le juge des pressions extérieures et de la partialité éventuelle.

Il lui est ainsi interdit d'exercer un mandat politique, une activité professionnelle lucrative publique ou privée.

Notons qu'aujourd'hui me Comité Central du M.R.N.D. compte un magistrat dans ses membres, le Président de la Cour de Cassation. L'esprit du régime des incompatibilités ainsi que le fonctionnement du Comité Central et le mode de nomination de ses membres n'a rien à mettre en gage le but poursuivi par ces incompatibilités. Il en serait tout autre si un magistrat devait faire partie du Gouvernement ou du CND car, l'Etat et les électeurs étant justiciables des pressions ne manqueraient certainement pas.

4° Le Conseil Supérieur de la Magistrature.

Pour garantir l'indépendance du Pouvoir judiciaire, il existe

.../...

un Conseil composé de magistrats qui collaborent avec l'exécutif.

ainsi il faut un avis conforme de ce conseil pour la nomination, la promotion, la mutation et la fin de carrière des magistrats.

Par ailleurs, c'est ce conseil qui est compétent de suivre et de régler les problèmes relatifs à la condition personnelle des magistrats : signalement, avancement et sanctions disciplinaires. Il connaît également des recours intentés par les magistrats pour les problèmes intéressant cette condition personnelle.

DEUXIEME PARTIE : Les Libertés Publiques.

1. Notion;

Les libertés publiques sont ceux des droits de l'homme que la collectivité a organisés et reconnus à ses citoyens.

Les libertés publiques diffèrent des droits naturels en ce que les premières sont du droit positif. Elles se retrouvent tantôt dans le droit public, tantôt dans le droit civil.

Au droit constitutionnel elles empruntent la théorie générale des garanties fondamentales accordées aux citoyens; au droit administratif, l'aménagement des libertés (principe de légalité, les recours contentieux, ...); au droit pénal le concept de liberté individuelle et de protection contre les arrestations arbitraires.

Le droit de propriété, la liberté de mariage sont du droit civil. En droit du travail, le droit de grève et de liberté syndicale.

Distinction : Libertés - franchises

Libertés - créances.

Certaines des libertés publiques se présentent comme des pouvoirs d'auto-détermination (uburenganzira) de l'individu, d'autres permettent à ce dernier d'exiger de la collectivité étatique la satisfaction de ses besoins vitaux (ashobora).

L'exercice des libertés publiques d'autodétermination n'exige de la part de l'Etat qu'une abstention (le droit de) et constitue des limitations à l'intervention de l'Etat, des caps qu'il ne peut franchir. Ces libertés, appelés droits classiques - individuels ou fondamentaux, sont des

Véritables droits subjectifs. Elles protègent l'individu contre les agissements des autres individus, contre les groupes d'individus comme les syndicats, et enfin, à l'encontre de l'Etat. Leur violation donne à la personne lésée le droit d'une action en justice.

C'est cette catégorie que presque tous les Etats proclament et protègent dans leurs constitutions, parce qu'elle est plus facile à garantir, n'exigeant de lui qu'une attitude neutre.

Ces droits classiques ont été initialement proclamés à l'époque du libéralisme pour faire échec à l'interventionnisme étatique.

Ces droits ne profitaient cependant qu'à une minorité qui possédait les moyens de leur exercice et restaient des principes absolus, vides de sens pour les autres.

Une seconde catégorie de libertés fut introduite pour assurer, permettre la réalisation des libertés fondamentales. Ceux-ci invitent l'Etat à Agir même dans la sphère individuelle. Ce sont des libertés dites économiques et sociales qui exigent de l'Etat des prestations positives pour les garantir.

Elles ne se conçoivent plus comme de véritables libertés (de pouvoir d'autodétermination de l'individu) mais comme des droits "d'exiger de la société la satisfaction des besoins vitaux, des créances sur l'Etat, des droits à"

Leur réalisation exigerait de l'Etat des dépenses énormes pouvant même dépasser ses ressources financières.

Ils n'ont donc pas de force obligatoire. L'Etat n'y est tenu que dans la mesure de ses ressources.

Elles constituent en fait des programmes que se fixe l'Etat et ne sont nullement susceptibles de protection juridique. Nul ne serait fondé à s'en prévaloir en justice.

§2 . Des Libertés d'ordre individuel.

Certaines libertés publiques peuvent s'exercer sans tenir compte de la société dans laquelle vit l'individu. Il en jouit personnellement. Telles sont entre autre :

a) La liberté se rapportant à la sûreté personnelle.

Celle-ci écarte les concepts d'arrestation, de détention et implique la liberté d'aller et venir (kwishyira ukizana).

.../...

T. Z.

Cependant, des mesures attentatoires à cette liberté sont prévus dans certains cas, quoique assujéties à des conditions de limitation.

La détention préventive est contraire à cette sûreté personnelle mais elle est justifiée dans le cas de flagrant-délit, lorsque le prévenu inspire la crainte de se soustraire à la justice et enfin, pour apaiser l'opinion publique, pour éviter la montée de la fureur publique qui favoriserait le mépris de la loi ou la perte de confiance dans la puissance publique.

Les mesures qui protègent cette sûreté personnelle sont entre autre ;

a) La légalité des infractions (nullum crimen sine lege) pour éviter l'incrimination de certains actes fondés sur la passion; la légalité des peines enfin pour éviter l'existence des peines arbitraires (nulla poena sine lege).

La non-retroactivité des lois pénales répond à ce principe de légalité des infractions et des peines.

2° L'intervention du pouvoir judiciaire indépendant.

Les juridictions d'exception, créées selon les circonstances, vont à l'encontre de ce principe.

3° Le droit de la défense.

4° Présomption d'innocence.

Il n'incombera pas au prévenu de prouver son innocence. Le prévenu non encore condamné doit être traité comme citoyen innocent.

Cependant, notre pays qui est pauvre ne peut mettre en pratique ce principe, car il ne faut pas perdre de vue la nécessité de défendre la société contre la criminalité même si les possibilités économiques ne permettent pas de traiter différemment le condamné et le prévenu.

b) Le droit à la vie privée.

Cette liberté vise à protéger la personne humaine de sa vie privée.

Il s'agit de l'inviolabilité du domicile, du secret de la correspondance et du respect de l'intimité. Sanctionne le droit à la vie privée, la répression de l'imputation dommageable, font partie de ce droit les relations privées).

c) La liberté de pensée et d'expression.

Ces principes donnent à l'individu le droit d'avoir une opinion, de la manifester ou de la diffuser.

.../...

La liberté de presse, de culte ou de l'enseignement en sont les applications.

§3. Des libertés d'ordre collectif.

Il s'agit des libertés dont on ne peut jouir que tant que l'on se situe au sein d'une communauté.

a) Principe d'égalité.

1° Notion.

"Les peuples, disait Tocqueville dans son ouvrage "De la démocratie en Amérique (18)", veulent l'égalité dans la liberté et s'ils ne peuvent l'obtenir, ils la veulent encore dans l'esclavage. Ils souffriront la pauvreté, l'asservissement, la barbarie mais ils ne souffriront pas l'aristocratie".

L'égalité est la plus fondamentale des aspirations de l'homme, la base de l'exercice de la plupart des libertés publiques.

Que de fois elle a été à l'origine des révolutions, ou de remous populaires.

L'égalité est la forme élémentaire de justice, "le soldat de la justice" (19)

2° Portée du Principe de l'égalité.

Le principe d'égalité exprimé dans les constitutions de presque tous les Etats vise le traitement égal des situations égales et à traiter inégalement des situations inégales. (20)

En effet, des circonstances particularisent les hommes nés égaux. Il serait dès lors inéquitable de méconnaître ces particularités et de traiter des situations inégales de manière analogue. On aboutirait aux injustices causées par cet égalitarisme.

L'égalité de principe ne tend pas à établir une égalité de fait entre tous les individus mais plutôt à les affranchir à l'égard des différenciations

.....://..... :

(18) In Cours de Droit Constitutionnel professé par Basomingera Alberto, 1978.

(19) G. BURDEAU, Droit Constitutionnel et Institutions politiques, Paris, 1974, p. 108.

(20) G. BURDEAU, op. cit p. 108.

artificielles, celles qui résulteraient d'une législation discriminatoire (21).

En droit constitutionnel (art 16) la notion d'égalité couvre deux réalités :

* Le contenu de la loi (au sens matériel). Le principe d'égalité y apparaît sous les attributs d'abstraite et générale, pour un loi; Celle-ci ne vise aucun individu ou une situation déterminée, elle n'établit par conséquent aucune discrimination. Ce principe s'adresse aux organes législatif et exécutif.

* L'application de la loi. Il ne servirait à rien d'avoir des lois matériels irréprochables du point de vue égalité encore faut-il que ces lois s'appliquent indistinctement à toutes les personnes et à toutes les situations. C'est le principe "les citoyens sont égaux devant la loi. Il s'adresse aux organes qui sont chargés d'appliquer la loi c'est-à-dire le juge et l'Exécutif".

On retrouvera couramment l'application de ce principe dans les cas suivants :

- l'égalité devant les services publics (hôpitaux, transports ...) où les usagers doivent être traités de façon égale.

- l'égalité devant les charges publiques (impôts ou autres contributions aux charges de la collectivité). La différence de patrimoine doit entraîner la différence de capacité contributive aux charges publiques. Aussi le principe d'égalité devra-t-elle être appliqué de manière à répartir les charges publiques entre les citoyens en proportions de leurs capacités contributives. Les techniques de l'impôt proportionnel et progressif visent à ce principe d'égalité. Et les contribuables se trouvant dans une même catégorie doivent participer d'une manière égale.

- l'égalité admissibilité aux emplois publics. Tous ceux qui répondent aux conditions requises (aptitudes physiques et intellectuelles) possèdent les mêmes chances d'occuper un emploi public. L'ethnisme, le régionalisme, le népotisme en sont les négations. Par contre, l'organisation de concours en vise l'application exempte de discrimination.

b) La liberté de réunion (art 20).

La liberté de réunir ^{se} sans armes et paisiblement est garantie.

Mais une loi peut en fixer les limites notamment pour la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques. Pour ces cas, une autorisation préalable peut être prescrite par la loi mais uniquement lorsque ces réunions sont susceptibles de toucher le public.

Serait partant inconstitutionnelle et d'ailleurs dépourvue d'effet pratique, une loi prescrivant l'autorisation préalable des réunions tenues

à domicile, à l'intérieur des maisons d'habitation. Ce serait différent par contre pour des édifices publics ou dans des maisons de commerce ainsi que dans les endroits clos parce qu'ils sont à portée du public (en plein air). Dans ce dernier cas, les circonstances pourront occasionner la restriction plus ou moins grande de cette liberté.

c) La liberté d'association. (art 19)

C'est en vertu de cette liberté que sont formées des coopératives, des sociétés commerciales, des A.S.B.L., des syndicats et des partis politiques.

Signalons que pour ce qui est des partis politiques, la constitution Rwandaise de 1978 a aménagé cette liberté d'association en créant un cadre général d'orientation des pensées politiques.

L'expérience politique que vient de vivre les Etats jeunes prouve leur fragilité, il n'est donc pas question de permettre que l'exercice de la liberté d'association mette en cause l'existence-même de l'Etat.

d) Le droit de suffrage.

Nous avons vu que l'application du principe de la souveraineté nationale nécessite le consentement des gouvernés sur ceux qui les gouvernent et que ceux-ci doivent accéder au pouvoir selon des procédés régulièrement reconnus. C'est dans cet objectif que se place la consultation populaire. L'art 8 énonce que le suffrage est toujours universel, égal et secret. Cependant, cette universalité n'implique pas que tous les citoyens ont droit de voter, certaines limitations dictées par la logique s'imposent et d'autres résultent de la loi. Il en est ainsi de la condition d'âge, la santé mentale, le civisme (exclusion de l'électorat des prisonniers).

Le suffrage doit être égal comme le sont tous les citoyens (art 16). Ici ne jouera pas le critère de distinction. Cette égalité sera absolue.

Le caractère secret du suffrage vise à protéger l'électeur contre des pressions éventuelles.

§ 4. Des libertés d'ordre économique et social.

Il s'agit des libertés qui intéressent plus spécialement la vie sociale et économique. Le droit de propriété, le droit au travail, le droit de grève et la liberté syndicale et le droit à la sécurité sociale en constitue des types.

Un droit peut être à la fois économique et social.

a) Le droit de propriété.

L'art 23 reconnaît l'invulnérabilité de la propriété tant individuelle que collective. Cependant, une atteinte à la propriété est prévue par le même article, mais dans des conditions fort limitées. L'expropriation doit en effet ré-

..../...

pondre à la cause d'utilité publique, être prévue par la loi, suivant une procédure établie par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité.

Force est de déplorer que l'application de ce principe n'est restée limitée que dans des circonscriptions urbaines, encourageant ipso facto la scission de droit urbain d'un droit campagnard. L

Le fait que les expropriations nombreuses et fréquentes opérées en campagne décourage à notre avis, l'investissement privé dans les campagnes et retarde ainsi la prise de conscience par les ruraux à l'effort au développement.

C'est pour cette raison qu'il y a moyen d'agir sur le droit de propriété, longtemps considéré comme un droit naturel imprescriptible et inviolable pour en faire un instrument de la politique économique et sociale.

b) Le droit au travail.

"Chacun a droit au travail, au libre choix de son travail et à des conditions de travail équitables et satisfaisantes" (art 30).

Le lecteur de cet article se demanderait pourquoi il n'y a pas d'obligation reconnue pour l'Etat de fournir un travail à celui qui le sollicite. Néanmoins, la réponse se trouve dans des exemples multiples où l'Etat cherche sans cesse la création de nouveaux emplois. L'on sait à titre d'exemple qu'annuellement le gouvernement s'efforce de stimuler la naissance de projet par ce qu'il a été convenu d'appeler "La Semaine de Projet".

Outre cette dette dont l'Etat s'acquitte en fonction de ses moyens continuellement freinés par les conditions socio-économiques dans lesquelles évolue le pays, le droit au travail revêt un caractère plus pratique. Il comporte en effet la protection du travailleur contre la protection arbitraire de son travail. Les conditions de suspension et de résiliation du contrat de travail, les préavis réglementés par le Code du Travail rendent effectif cette liberté au travail.

c) Le droit de grève et la liberté syndicale.

1° La liberté syndicale.

Le droit au travail peut être méconnu aux travailleurs surtout en cas de silence ou de complicité des pouvoirs publics envers les employeurs. L'art 31 accorde alors aux travailleurs la liberté de susciter de la protection de leurs droits (conditions satisfaisantes entre autre), par l'action syndicale.

Le syndicat est un groupement de personnes en vue de la défense des intérêts professionnels, communs.

.../...

La liberté syndicale n'est pas le monopole des seuls travailleurs, elle est généralement reconnue aux employeurs qui sont également protégés par la liberté au travail.

L'employeur n'est pas forcément un agent qui exploite la masse ouvrière, c'est un partenaire pour le moins aussi utile que le travailleur. Sans lui, le droit au travail ne serait qu'un mot vide de sens tant pour le travailleur que pour la société.

T. Z.

La liberté syndicale couvre trois aspects :

- la faculté de constituer ou d'adhérer à une association professionnelle;
- la possibilité de ne pas se syndiquer. Cette forme négative de la liberté signifie que tout avantage accordé aux travailleurs ne peut être refusé aux non-syndiqués, ce qui constituerait une forme de pression aux travailleurs.
- la liberté syndicale vis-à-vis de l'Etat. Celui-ci n'intervient ni pour organiser des formations professionnelles, ni pour en limiter le nombre. A ce point de vue, bon nombre d'Etats qui connaissent des syndicats étatiques ont donné à cette notion de liberté syndicale un tout autre contenu dicté par le souci d'éviter que les syndicats ne s'érigent en parti d'opposition!

La liberté syndicale vis-à-vis de l'Etat est garantie par l'interdiction aux pouvoirs publics de suspendre ou de dissoudre des organisations de travailleurs et d'employeurs (art 13 al 1 de la loi du 28/2/1967 portant code du Travail).

La multiplicité des syndicats découle de la loi ainsi que de la logique elle-même. En effet, s'il est reconnu que travailleurs et employeurs peuvent adhérer aux syndicats, il est exclu qu'ils fassent partie d'une seule organisation syndicale car ne défendant pas des intérêts communs.

De plus, l'art 16 du code du travail qui permet aux organisations professionnelles de constituer des fédérations et de s'affilier à des organisations internationales des travailleurs et employeurs, reconnaît implicitement cette multiplicité.

Seuls les principes relatifs à l'organisation, à la constitution, à l'objet, à l'adhésion, et à la capacité civile des organisations professionnelles sont énoncés par le code du travail (art 5 - 17).

Multiplicité syndicale en droit, monosyndicalisme de fait. On a vu en effet la prolifération de syndicats dans les années 1962, qui ont été comme engloutis par le SITR (Syndicat Interprofessionnel des Travailleurs Rwandais) qui de part sa dénomination apparaît comme ayant l'ambition d'être une fédération de syndicat de travailleurs (art 16). Sinon, le SITR est contraire à l'art 6 du code du Travail, qui impose aux travailleurs de ne se syndiquer que dans sa formation.