

# PROJET DE CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE RWANDAISE

RAPPORT

PRESENTE A MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

par

**René DE WOLF**

Conseiller Juridique au  
Ministère de la Justice  
à Kigali

**Antoine NTASHAMAJE**

Conseiller Juridique au  
M. R. N. D.  
à Kigali

**Filip REYNTJENS**

Vice-Doyen de la Faculté  
de Droit de l'U. N. R.  
à Butare

Juillet 1978

## Table des matières

Lettre de transmission à Monsieur le Président de la République	page 1
A. Considérations générales	2
1.- introduction	2
2.- la nécessité d'une nouvelle constitution	2
3.- directives et principes	3
4.- le M.R.N.D.	4
5.- les libertés publiques	5
6.- les pouvoirs	6
7.- les règles du jeu	8
8.- adoption de la nouvelle constitution	8
B. Examen détaillé des dispositions du projet	10
I.- Plan du projet	10
II.- Titre premier : De la République	10
III.- Titre II : Des libertés publiques	15
IV.- Titre III : Des pouvoirs	26
V.- Titre IV : De la révision de la constitution	45
VI.- Titre V : Dispositions générales et transitoires	46
C. Texte du projet	49
Bibliographie sommaire	63
Index alphabétique	64

Kigali et Butare, le 15 juillet 1978

Au Général-Major J. HABYARIMANA,  
Président de la République,  
KIGALI

Monsieur le Président,

Conformément aux instructions reçues, nous avons l'honneur de vous communiquer ci-joint un projet de Constitution de la République rwandaise.

Etant donné qu'il n'est pas possible de fournir par écrit toutes explications réellement exhaustives, nous souhaiterions vivement que vous puissiez nous recevoir en audience, de manière à nous permettre de vous communiquer tout complément d'information ou de justification que vous jugeriez utile.

De même, nous vous serions reconnaissants de bien vouloir nous aviser de toute modification qui serait éventuellement envisagée, afin de pouvoir en assurer la coordination et d'éviter toute contradiction dans le texte qui sera définitivement adopté par les autorités compétentes.

Il ressort clairement du texte qui vous est soumis que le projet est basé sur des principes démocratiques, c'est à dire sur une participation réelle du peuple à l'exercice du pouvoir. L'adoption de la Constitution par la voie du référendum en est une illustration et nous exposons pourquoi ce mode d'entérinement est indiqué. En ce sens également, un équilibre réel des pouvoirs a été instauré. Enfin, les libertés publiques ont été rigoureusement garanties, en harmonie, cependant, avec les exigences d'un développement accéléré.

En espérant que le présent projet rencontrera les objectifs visés par les responsables politiques du pays, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre très haute et déférente considération.

René DE WOLF,  
Conseiller juridique  
au Ministère de la  
Justice

Antoine NTASHAMAJE,  
Conseiller juridique  
au M.R.N.D.

Filip REYNTJENS,  
Vice Doyen de la  
Faculté de Droit  
de l' U.N.R.

## A - CONSIDERATIONS GENERALES

---

### 1.- Introduction

Le présent projet vise à jeter les bases d'une organisation équilibrée et stable de l'Etat rwandais ; à cet effet, il tend à instaurer un ordre constitutionnel adapté aux réalités rwandaises.

L'objectif poursuivi par le constituant a ainsi conduit, d'une part, à conserver les éléments positifs de la constitution de 1962, après les avoir éventuellement adaptés aux contingences actuelles, et, d'autre part, à n'en pas retenir les aspects inopportuns qui n'auraient comme conséquence que de restituer une simple copie conforme de systèmes en vigueur dans d'autres pays d'Afrique et du monde, mais inadaptés au Rwanda.

En conséquence, le présent projet se caractérise par certains traits originaux, mais sans abandonner pour autant certains principes essentiels des constitutions démocratiques classiques dont la valeur a été éprouvée et démontrée.

### 2.- La nécessité d'une nouvelle constitution

La constitution est le statut fondamental d'un pays, qui traduit en termes juridiques et techniques un certain nombre d'options de base politiques et idéologiques. C'est dire qu'une constitution n'a pas seulement une portée normative, mais qu'elle doit également refléter les réalités du pouvoir.

Le coup d'Etat du 5 juillet 1973 a entraîné la suspension partielle ou totale de 31 articles de la constitution de 1962 ; il en est résulté, surtout dans le domaine institutionnel, un vide important dans l'organisation politique du pays. Le président de la République a, en outre, lors de la prise de pouvoir, annoncé que l'ordre constitutionnel serait rétabli dans les cinq ans. Enfin, les expériences de la première République et celles du régime en vigueur depuis 1973, et notamment le fait éminent de la création du M.R.N.D., appellent un nouvel ordre constitutionnel, au moins dans certains domaines.

Les constitutions initiales des pays africains ont été des copies presque conformes des modèles de Paris, de Westminster ou de Bruxelles et les choix des dirigeants africains ont, en cette époque, pour le moins été influencés par les anciens colonisateurs. En pratique, l'application de ces constitutions s'est avérée difficile et même impossible parce que le contexte dans lequel leurs institutions devaient fonctionner était trop différent de ceux des anciennes métropoles, auxquels ces modèles étaient adaptés.

Il n'est pas étonnant, dès lors, que les constitutions africaines se soient effondrées l'une après l'autre sous l'effet de coups d'Etat (1).

---

(1) P.F. GONIDEC, Les droits africains, Paris, 1976, p. 99

Le déclin des constitutions en Afrique a été marquant ; les ordres constitutionnels ont été partiellement ou totalement abandonnés dans la plupart des pays (2). Un retour au respect des principes constitutionnels devra donc éviter ces erreurs du passé en établissant un régime équilibré et adapté aux réalités nationales, base d'une vie politique ordonnée.

### 3.- Directives et principes

Les options concernant la gestion de la chose publique appartiennent à ceux qui exercent le pouvoir au nom du peuple souverain ou qui ont qualité pour exprimer et manifester la volonté populaire.

En l'occurrence, les principes directeurs du projet ont été livrés par la Commission des affaires politiques, administratives, institutionnelles et judiciaires et le Comité Central du M.R.N.D., ainsi que par le Président de la République.

Ces principes peuvent se résumer comme suit :

- a) Le M.R.N.D. doit être prévu par la constitution en tant que moteur du développement du pays et comme seul cadre des activités politiques ; le peuple rwandais doit être organisé politiquement au sein du Mouvement.
- b) Les libertés publiques doivent être sauvegardées intégralement.
- c) Le Président de la République doit être élu par le peuple ; le régime politique doit être présidentiel et non parlementaire.
- d) Les députés au conseil national de développement doivent être élus au suffrage universel.
- e) Le conseil national de développement doit exercer des fonctions législative et de contrôle.
- f) La constitution doit, autant que possible, respecter les acquis du constitutionnalisme classique ; elle doit être réaliste, sans viser forcément à l'originalité.

Les directives ainsi énoncées, qui sont le fruit d'une année de réflexions et de discussions entre responsables politiques, ont été à l'origine de l'incorporation, dans le présent projet, des principes suivants :

- a) Le M.R.N.D. apparaît dans la constitution dans les conditions décrites au paragraphe 4 ci-après.
- b) Le régime proposé est véritablement présidentiel, en ce sens que le pouvoir législatif ne dispose pas de moyens de pression directs envers le Président de la République (3). Ce trait constitue l'une des innovations importantes du présent projet par rapport à la constitution de 1962, qu'on pouvait qualifier de parlementaire (4).

La responsabilité politique du Président de la République s'avère en effet contraire aux principes du régime présidentiel : le Président de la République reçoit son mandat du peuple et il est donc responsable devant celui-ci uniquement.

Le pouvoir exécutif institué par le projet est fort, assurément, mais il demeure dans les normes démocratiques parce qu'il est contrôlé grâce au mécanisme de la responsabilité ministérielle.

(2) D.G. LAVROFF, Les systèmes constitutionnels en Afrique noire, Paris, 1976, p. 26

(3) Voir : G. BURDEAU, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1974, p. 159

(4) T.G. VERHELST, La législation rwandaise en dix années d'indépendance nationale. Nvabisindu. 1972. n. 33 : et F. REYNOLDS.

- c) Le conseil national de développement est élu ; il exerce les pouvoirs classiques d'un parlement.
- d) Le titre consacré aux libertés publiques a été complété et présenté en une succession de dispositions plus logique, et les restrictions à ces droits fondamentaux ont été limitées conformément aux principes démocratiques qui inspirent ce projet.
- e) L'indépendance du pouvoir judiciaire a été concrétisée et affermie, pour autant que ce soit possible en l'absence de la garantie que constitue la nomination à vie des magistrats : cette garantie classique de l'indépendance de la magistrature ne peut actuellement être introduite vu l'absence d'un nombre suffisant de diplômés en droit, mais la consécration du Conseil supérieur de la magistrature au niveau de la constitution assurera le minimum d'indépendance nécessaire, en attendant de pouvoir, dans l'avenir, garantir l'inamovibilité des magistrats.
- f) L'équilibre des pouvoirs exécutif et législatif est garanti par la liaison de leurs sorts respectifs, et notamment par l'exigence de la démission du Président de la République en cas de dissolution du conseil national de développement d'une part, et celle de la dissolution du parlement en cas de cessation des fonctions du Président de la République d'autre part.
- g) Il y a lieu de remarquer, enfin, que la rédaction du texte tend à conférer à chaque mot un sens bien précis et à éviter les répétitions inutiles et les ambiguïtés ; il est laissé au législateur le soin de préciser les détails d'organisation dans divers domaines. Le projet est général et flexible dans son application.

#### 4.- Le Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement

---

Une des grandes innovations du présent projet est la reconnaissance par la Constitution du M.R.N.D.

Depuis 1965 déjà, année où le M.D.R.-Parmehutu fut le seul parti à présenter des candidats aux élections, le Rwanda a connu un régime de multipartisme de droit, mais d'unipartisme de fait (5), ce qui fut d'ailleurs le cas dans la quasi-totalité des pays africains.

La Commission présidentielle qui a préparé un rapport sur la constitution tanzanienne (6) a noté à juste titre qu'un unipartisme opérant dans un contexte constitutionnel prévu pour plusieurs partis mène inévitablement à enlever toute valeur réelle aux élections, puisque le choix entre divers candidats devient inexistant, le parti unique de fait ne pouvant ou de devant pas proposer plus de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir. Le paradoxe était donc que, plus les électeurs soutenaient le parti, plus ils limitaient leur participation à la vie politique de leur pays. La création d'un système de parti unique ou de mouvement unique peut en conséquence présenter des possibilités d'ouverture démocratique.

---

(5) J. VANDERLINDEN, La République rwandaise, Paris, 1970, p.30

(6) Report of the Presidential Commission on the Establishment of a Democratic One-Party State, Dar Es Salaam, 1965, pars. 32-33

Parmi les options manifestées, la plus importante, du point de vue constitutionnel, est celle de l'appartenance de plein droit de tout Rwandais au M.R.N.D. Cette caractéristique est propre d'un système à "Mouvement", comme le M.P.R. au Zaïre et l'U.D.P.M. au Mali, et non d'un parti unique dans le sens classique du terme. En effet, si tous les citoyens en sont membres de par leur naissance, tous peuvent participer à la vie politique du pays et la situation se réduit pratiquement à celle d'un Etat sans parti, situation qui permet en principe une participation politique très large de la population, sans pour autant faire courir les risques que peut entraîner le multipartisme, si son fonctionnement n'est pas correctement assuré.

Cette option d'appartenance automatique à base de citoyenneté a été consacrée par le présent projet.

Un autre principe fut énoncé par les Statuts du M.R.N.D. du 5 juillet 1975, tels que modifiés le 2 juillet 1976 : l'assimilation complète des organes du M.R.N.D. et de ceux de l'Etat ; il dût être abandonné vu sa complexité, les compétences concurrentielles, les conflits d'attributions et la superposition de divers pouvoirs normatifs qu'il impliquait. En conséquence, le M.R.N.D. a été reconnu comme moteur de la vie politique et du développement du pays, mais ses organes demeurent distincts de ceux de l'Etat qui, seul, exerce les pouvoirs délégués par le peuple souverain.

L'importance du Mouvement ne se situe, partant, pas à un niveau purement formel par une assimilation de ses organes à ceux de l'Etat. Son impact devra être déterminé par son action, ce qui est d'ailleurs le seul remède contre le danger d'avoir une grande foule de membres mais très peu de militants engagés.

#### 5.- Les libertés publiques

Depuis 1962, le titre de la constitution consacré aux libertés publiques est resté intact. Ceci démontre l'intérêt que les dirigeants, aussi bien que les dirigés, n'ont cessé d'accorder à ces droits et libertés, qu'ils ont considérés comme étant des conditions primordiales de l'évolution, du développement et du bien-être de la communauté rwandaise, et non comme un frein au développement économique comme il est parfois prétendu.

En conséquence, le constituant s'est efforcé d'assurer la protection des libertés publiques de la constitution de 1962, tout en les explicitant et en les complétant parce qu'elles sont le contrepoids indispensable d'un pouvoir exécutif fort, qui vise un développement accéléré. Cette protection accrue des individus est d'ailleurs assurée aussi dans d'autres domaines notamment par le rétablissement du contrôle de la constitutionnalité des lois, par des garanties d'indépendance du pouvoir judiciaire et par le contrôle parlementaire des actes du pouvoir exécutif.

Une application correcte des dispositions de ce projet placera le Rwanda parmi les pays les plus avancés dans la protection des droits et libertés du citoyen, sans pour autant entraver l'oeuvre de développement économique, social et culturel pour lequel les libertés publiques sont d'ailleurs un véritable prérequis.

## 6.- Les Pouvoirs

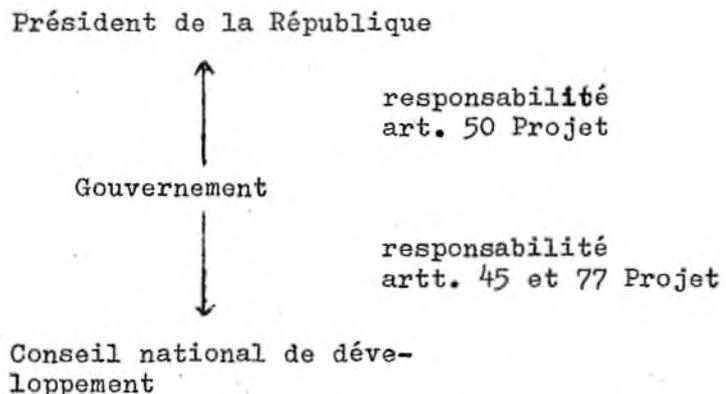
### a.- Equilibre

Une gestion ordonnée du pays requiert non seulement la séparation et la collaboration des pouvoirs, mais également une relation équilibrée entre eux.

Cet équilibre a été revu et optimisé dans les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif.

L'irresponsabilité présidentielle devant le parlement a été justifiée à base des principes d'un régime présidentiel ; elle est compensée par une responsabilité ministérielle de type orléaniste. Les ministres et secrétaires d'Etat, nommés par le Président de la République, sont responsables envers celui-ci et doivent garder sa confiance. En outre, ils sont responsables devant le parlement, non seulement pour les actes qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences, mais également pour les actes du Président de la République, irresponsable, qu'ils couvrent par leur contreseing.

Schématisée, la relation entre ces deux pouvoirs se présente ainsi :



L'incompatibilité entre un régime présidentiel et la responsabilité du Président de la République devant le conseil national de développement n'est pas la seule raison incitant à retenir la seule responsabilité ministérielle. Celle-ci est, en effet, plus réaliste, puisque le parlement ne devra pas obliger tout le gouvernement à démissionner, mais il pourra mettre en cause un ministre individuel. Ce refus de confiance a donc une portée plus limitée ce qui permettra au conseil national de développement de déclencher cette procédure plus facilement ; elle constitue dès lors un instrument de contrôle à portée réelle.

D'autre part, les sorts du Président de la République et du conseil sont liés ; les élections présidentielle et législatives auront lieu au même moment, contribuant ainsi à l'équilibre recherché entre les organes du pouvoir exécutif et ceux du pouvoir législatif.

b.- Le pouvoir exécutif

Les dispositions relatives au pouvoir exécutif n'emportent pas de changement fondamental, sauf l'exigence selon laquelle un ministre ou secrétaire d'Etat doit contresigner les actes du Président de la République et, par ce fait, s'en rend responsable dans le cadre de la procédure décrite sous a.-

c.- Le pouvoir législatif

Le conseil national de développement, selon le présent projet, est en majorité élu au suffrage universel et exerce les fonctions classiques d'un parlement. Cependant, afin d'assurer la présence de techniciens et la représentation de certaines institutions ayant un impact particulier dans le pays, le projet prévoit également des députés désignés. Cette composition du parlement, similaire à celle de l'Assemblée de la Tanzanie, permettra d'activer les travaux du parlement, d'en améliorer la qualité et d'en rehausser le prestige.

Schématiquement, le conseil national de développement serait composé ainsi :

40	5	5
députés élus au suffrage universel à raison d'un nombre égal par préfecture	députés désignés par le Président de la République	députés désignés par des institutions représentatives du pays

Cette composition diversifiée est l'innovation importante dans le domaine du pouvoir législatif.

d.- Le pouvoir judiciaire

Pour des raisons qui sont explicitées dans l'examen détaillé des dispositions du projet (partie B), la Cour Suprême est supprimée et il est créé trois juridictions suprêmes séparées : la cour de cassation en matière de droit commun, le conseil d'Etat en matière administrative et la cour constitutionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité. Dans un régime politique moderne, une cour des comptes se rattache, non pas au pouvoir judiciaire ni au pouvoir exécutif, mais au pouvoir législatif. La cour des comptes est le chien de garde du parlement, qui surveille pour le compte de celui-ci l'exécution des budgets et lui en fait rapport (7). En conséquence, les dispositions relatives à la cour des comptes ont été insérées dans le chapitre consacré aux rapports entre le conseil national de développement et le gouvernement.

Afin d'assurer l'indépendance indispensable du pouvoir judiciaire, il est prévu :

- que la loi organique portant statut de la magistrature assure l'indépendance des magistrats et les protège contre toutes menaces ou pressions ;

(7) P. WIGNY, Droit Constitutionnel, Bruxelles, 1952, p.869

- que le conseil supérieur de la magistrature, qui a été constitutionnalisé, soit appelé à donner un avis conforme pour les nominations et révocations de magistrats.

### 7.- Les règles du jeu

Quelle que soit la qualité d'un texte constitutionnel, il ne faut guère se leurrer : une constitution vaut ce que valent ceux qui sont chargés de l'appliquer. La Grande-Bretagne n'a pas de constitution écrite et elle est sans doute le pays où le respect des règles constitutionnelles est le plus profond. Certains pays, notamment ceux d'Amérique latine, possèdent des constitutions qui prévoient toutes les garanties possibles, mais les libertés individuelles y sont violées en permanence. L'instabilité constitutionnelle et politique de l'Afrique fait parler de "sud-américanisation" (8).

Aussi le texte proposé ci-après n'a-t-il de valeur que pour autant que les responsables de son application veuillent respecter les règles du jeu : c'est à eux de décider si la réalité va correspondre aux intentions proclamées, en appliquant correctement, même au détriment de leur propre position, l'ordre constitutionnel qui sera établi.

Cette attitude est la seule qui puisse éviter un des grands maux de l'Afrique : la lutte permanente pour le pouvoir politique et le refus des dirigeants africains de l'abandonner dès qu'ils l'ont acquis (9).

Une élection ne doit pas forcément être sanctionnée par 99,5 % des suffrages ; un homme ou un groupe d'hommes ne doit pas demeurer au pouvoir indéfiniment ; le peuple n'est pas nécessairement l'adversaire des dirigeants et le grand absent du jeu politique.

Les règles du jeu ne doivent donc pas être appliquées de manière purement formelle : c'est surtout l'esprit des lois qui doit être respecté, dans l'intérêt de la communauté et dans un souci réel de participation populaire, d'équilibre et de continuité ordonnée.

### 8.- Adoption de la nouvelle constitution

Deux systèmes peuvent être envisagés : l'adoption par une assemblée constituante ou par voie de référendum.

L'adoption par voie de référendum paraît devoir s'imposer pour plusieurs raisons :

- L'organe qui agirait en tant qu'assemblée constituante ne s'impose pas d'évidence. En effet, le congrès national du M.R.N.D., que l'on a cité dans ce contexte, n'a pas de mandat populaire ni de légitimité claire ;
- Elire une assemblée constituante dans le seul but d'adopter la constitution impliquerait d'importantes dépenses et une législation spéciale.
- Le référendum ne pose pas ces problèmes, mais comporte au contraire de nombreux avantages. La légitimité, sur le plan national et international, d'une constitution adoptée

(8) P.F. GONIDEC, Les droits africains, Paris, 1976, p. 99

(9) B.O. NWABUEZE, Constitutionalism in the emergent states, Rutherford, 1973, p. 139

par le peuple tout entier, ne peut être contestée. Le peuple rwandais se sentira concerné par son nouveau statut de base, le référendum devant être organisé après une campagne d'information et de sensibilisation de l'opinion publique. L'organisation pratique de l'opération du référendum ne pose pas trop de problèmes et s'inscrit dans une tradition établie au Rwanda depuis 1961.

B. EXAMEN DETAILLE DES DISPOSITIONS DU PROJET

I) PLAN DU PROJET

Le projet de Constitution comporte les cinq titres suivants:

- Titre Ier : De la République (art. 1er à 11)  
Titre II : Des libertés publiques (art. 12 à 32)  
Titre III : Des pouvoirs (art. 33 à 91)  
Titre IV : De la révision de la Constitution (art. 92)  
Titre V : Dispositions générales et transitoires (art. 93 à 99)

Le Titre III, Des pouvoirs, se divise en quatre chapitres, dont les deux premiers se subdivisent eux-mêmes en deux sections:

- Chapitre Ier : Du pouvoir exécutif (art. 34 à 50)  
Section Ie : Du Président de la République (art. 38 à 44)  
Section II : Du Gouvernement (art. 45 à 50)
- Chapitre II : Du pouvoir législatif (art. 51 à 73)  
Section Ie : Du Conseil National de Développement (art. 52 à 62)  
Section II : De l'élaboration des lois (art. 63 à 73)
- Chapitre III : Des rapports entre le Conseil National de Développement et le Gouvernement (art. 74 à 79)
- Chapitre IV : Du pouvoir judiciaire (art. 80 à 91)

II) Titre Ier - DE LA REPUBLIQUE (art. Ier à 11)

Article premier

Cet article est, en fait, une déclaration de principe, quasiment identique à l'article premier de la Constitution de 1962 et l'article premier de l'avant-projet de la commission des affaires politiques, administratives, institutionnelles et judiciaires du M.R.N.D. dont il diffère cependant quant aux points suivants:

- Le mot "souveraine" a été supprimé parce que la souveraineté est un attribut normal de tout Etat indépendant; en l'occurrence, ce qualificatif ne constitue pas une caractéristique de la République Rwandaise, et il est donc superflu.
- S'agissant d'abstractions, et non de représentations concrètes, il a été jugé préférable de grouper en un seul article la définition de la République Rwandaise et son principe de base, lequel figurait précédemment à l'article 4 de la Constitution de 1962, mêlé au drapeau et aux armes de la République.

La formulation des deux propositions a été corrigée de manière à éviter l'erreur commise antérieurement et consistant à désigner le Rwanda, dans la deuxième phrase, par le pronom féminin "Elle".

## Article 2

Le mot "mwami" est un substantif et non un adjectif; il ne peut donc correctement qualifier le substantif "régime". Il s'est ainsi avéré que l'expression impropre "régime mwami" se traduisait tout naturellement par le substantif "monarchie".

D'autre part, du moment que la monarchie est abolie, nul ne peut encore se prévaloir de prérogatives royales, c'est-à-dire du droit d'exercer les pouvoirs royaux, ceux-ci étant supprimés. Aussi est-il non seulement inutile, mais encore incorrect, de faire état de la déchéance du mwami Kigeli V et de ses descendants.

Pour ces divers motifs, l'article 2 du projet se différencie de l'article 2 de la Constitution de 1962, tout en reprenant la notion essentielle de l'abolition de la monarchie.

## Article 3

L'article 3 de la Constitution de 1962 et de l'avant-projet pose le principe de l'égalité des citoyens, et fait double emploi avec les articles 16, 17, 30 et 33 de la Constitution de 1962. Ce principe a donc été formulé une seule fois et fait l'objet de l'article 15, compris dans le titre II du projet, relatif aux libertés publiques. L'article 3 de la Constitution de 1962 n'a donc plus d'équivalent dans le présent projet.

L'article 3 du projet reprend la quasi totalité des dispositions de l'article 4 de la Constitution de 1962 et de l'avant-projet, à l'exception des alinéas 3 et 6:

- le 3e alinéa, pour les raisons exposées ci-dessus, à l'article 1er, à propos du principe de base de la République;
- le 6e alinéa, du fait qu'il a paru logique de le reporter à l'article 11 du projet (voir ci-après).

Outre les modifications précitées, l'article 3 du projet se distingue encore de l'article 4 de la Constitution de 1962 par certaines différences de forme:

- La formule : "L'emblème national est le drapeau tricolore ..." a été remplacée par l'expression : "Le drapeau national est ...", parce que, suivant le Dictionnaire Robert, un emblème est une figure ou un attribut destiné à représenter un personnage, une autorité, et que cette notion ne correspond pas exactement avec celle de drapeau. Le drapeau national étant une réalité en soi, il était donc logique de le décrire sans avoir recours au concept d'emblème.
- La formule : "Le sceau de la République est un cachet ...." a été remplacée par les mots : "Les armes de la République ...".  
S'il est vrai qu'un sceau est un cachet, il importe d'ajouter, en effet, que le sceau est généralement un cachet, où sont gravées des "armes", c'est-à-dire un ensemble de symboles destinés à distinguer une collectivité. Il importait donc essentiellement de décrire les "armes" de la République, et non pas seulement le sceau de celle-ci, d'autant plus que ces "armes" apparaissent fréquemment en l'absence de l'utilisation d'un sceau (page de garde du Journal officiel ou d'autres publications, papier à en-tête, etc ...)
- Un idéogramme est un signe pouvant avoir une valeur d'image et figurer un objet (Dictionnaire Robert). Par conséquent, la description des armes de la République n'est point basée sur un seul idéogramme, mais sur autant d'idéogrammes que d'images ou symboles utilisés. L'article 3 du projet fait donc référence à plusieurs idéogrammes.
- La description faite par l'alinéa 4 de l'article 4 de la Constitution de 1962, et reprise par la disposition correspondante de l'avant-projet, omet toute référence aux drapeaux placés en opposition et constituant l'arrière-

Article 4.

Cet article reprend l'article 5 de la Constitution de 1962 et de l'avant-projet, en l'allégeant toutefois des mots " de la République Rwandaise", qui sont inutiles.

Article 5

Cet article est la réplique de l'article 6 de la Constitution de 1962 et de l'avant-projet.

Article 6 et 7

Tout comme l'article 7 de la Constitution de 1962 et l'article 8 de l'avant-projet, l'article 6 du présent projet met en exergue la souveraineté du peuple: tout pouvoir émane de la nation, c'est-à-dire que, nul pouvoir ne pouvant être exercé qu'au bénéfice du peuple, celui-ci est en même temps détenteur du pouvoir dont l'exercice devient effectif par les organes auxquels la nation le délègue.

Cette disposition imprime un caractère nettement démocratique aux institutions de la République, parce qu'elle met l'accent sur une caractéristique essentielle du pouvoir : il n'est point une fin en soi, mais un moyen de réaliser les idéaux de la communauté nationale, il n'est point un droit des gouvernants, mais une fonction exercée au profit de la nation tout entière.

Cependant, l'article 6 du projet précise que le peuple rwandais est politiquement organisé au sein du M.R.N.D., dont les objectifs sont précisés par l'alinéa 3 de ce même article 6.

Ces dispositions doivent se compléter par celles de l'article 7, selon lesquelles, d'une part, tout Rwandais est de plein droit membre du MRND, et, d'autre part, toute activité politique ne peut s'exercer que dans le cadre du MRND.

Ainsi donc, le MRND se trouve officialisé tout en ne se confondant pas avec les institutions de l'Etat qui sont les organes par lesquels sont exercés les pouvoirs que détient le peuple souverain. Le MRND sera à la fois le moteur de la Nation sur la voie du développement et l'organisme par le truchement duquel seront désignés les représentants du peuple, Président de la République et députés.

Article 8

Cet article est la réplique de l'article 8 de la Constitution de 1962 et de l'article 9 de l'avant-projet; il définit le caractère universel, égal et secret de tout suffrage, tout en laissant à la loi la possibilité de le déclarer direct ou indirect.

Article 9

Correspondant à l'article 9 de la Constitution de 1962 et à l'article 10 de l'avant-projet, cet article ne s'en distingue que par la forme:

- Si les conditions de l'électorat sont définies par la loi, il est absolument inutile de préciser qu'il s'agit de la loi électorale, sous peine de devoir désigner de manière analogue toute loi dont l'intervention est prévue par la Constitution.
- Le mot "nationaux" a été remplacé par le mot "citoyens", qui s'est avéré plus correct.
- Les mots "des deux sexes" ont été supprimés parce que l'égalité des sexes est garantie une fois pour toutes par l'article 15 du projet.

- Compte tenu de ce qu'il est permis de s'interroger sur le sens à accorder au mot "plénitude" ainsi que sur le contenu des droits civiques et des droits politiques, dont font état la Constitution de 1962 et l'avant-projet, il a été jugé souhaitable d'utiliser une formule qui ne laisse subsister aucune équivoque; les cas d'exclusion résulteront donc de la loi (il en sera notamment ainsi par application de la peine de la dégradation civique prévue par le code pénal).

#### Article 10

L'article 10 reprend en fait l'alinéa 3 de l'article 7 de la Constitution de 1962 et de l'article 8 de l'avant-projet.

Cette disposition, qui délègue à la loi le soin de déterminer les conditions et modalités de toute consultation populaire, s'insère ainsi logiquement à la suite des quelques dispositions impératives que la Constitution consacre au régime électoral (alors que, précédemment, elle figurait sans raison dans l'article qui traitait de la souveraineté de la nation).

L'article 10 de la Constitution de 1962 n'a point de disposition correspondante dans le projet du fait que nulle activité politique ne peut s'exercer que dans le cadre du M.R.N.D. (cfr. art. 7, al. 2).

#### Article 11

Cet article 11 est l'équivalent de l'article 11 de la Constitution de 1962 et de l'article 11 de l'avant-projet. Il s'en différencie toutefois par les détails suivants:

- Du fait que l'article 63 du projet édicte le principe de la souveraineté de la loi et que nulle disposition ne confère à un autre organe de l'Etat le pouvoir d'accorder la personnalité juridique, le législateur est seul habilité à intervenir en cette matière; il est donc absolument inutile de préciser que "la loi peut conférer la personnalité juridique" aux préfetures. Pareille disposition présente même certains inconvénients parce qu'elle pourrait éventuellement, a contrario, faire croire que, si la loi peut accorder la personnalité juridique aux préfetures, elle ne pourrait en faire autant pour les sous-préfetures, alors que rien ne s'y oppose.

- Tout comme l'article 11 de la Constitution de 1962, le présent article 11 accorde d'office la qualité de personnes morales aux communes; la loi devra donc toujours se conformer à cet impératif.

Cependant, à la différence de la disposition antérieure, l'article 11 du projet remplace l'expression "personnalité civile" par l'expression "personnalité juridique". Cette modification se justifie par le fait que la personnalité civile caractérise essentiellement les personnes physiques, qui jouissent en principe de tous les droits civils, tandis qu'une personne morale ne peut exercer que les droits civils compatibles avec sa nature et ses activités (ainsi, par exemple, une personne morale n'aura pas le droit de tester, ni l'autorité parentale).

- Si la loi est habilitée, sans restriction, à déterminer l'organisation des préfetures et des communes, elle en fixera nécessairement le nombre et les limites, qu'elle pourra évidemment modifier si la nécessité s'en présente. Il est donc inutile d'accorder expressément à la loi le pouvoir de modifier le nombre et les limites, puisque, par définition, elle possède ce pouvoir.

- La dernière disposition de l'article 11 du projet correspond au dernier alinéa de l'article 4 de la Constitution de 1962 et de l'article 4 de l'avant-projet. Il a paru plus logique, en effet, de traiter de la capitale de la République dans le cadre d'un article consacré, d'une manière générale, à l'organisation territoriale, plutôt que dans celui d'une série de dispositions relatives aux divers symboles de la République.

Par ailleurs, contrairement à l'article 85 de la Constitution de 1962 et à l'article 95 de l'avant-projet, qui imposent respectivement à l'Assemblée nationale et au Conseil national de développement de siéger dans la capitale, nulle disposition n'a, jusqu'ici fixé le siège du Gouvernement. L'article 11 du projet tend à combler cette lacune.

Enfin, il est à remarquer que, suivant la Constitution de 1962 et selon l'avant-projet, la détermination de la capitale incombait à la loi. Le recours à la loi pouvait se justifier aussi longtemps qu'une possibilité demeurait de transférer la capitale en un autre endroit de la République. Une telle possibilité a dorénavant disparu en raison de l'infrastructure dont la ville de Kigali est de plus en plus dotée et de l'urbanisation dont elle bénéficie. Il a donc paru utile de confirmer la situation de fait en précisant que la ville de Kigali est la capitale de la République. (Les Constitutions belge et Sénégalaise contiennent une disposition analogue concernant les villes de Bruxelles et de Dakar).

III) TITRE II - DES LIBERTES PUBLIQUES (art. 12 à 32)

Observations préliminaires

1°) L'ensemble des dispositions du projet consacrée aux libertés publiques se différencie nettement de la partie correspondante de la Constitution de 1962 par l'absence de garantie formelle de toutes les libertés fondamentales "telles que définies par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme"; En d'autres termes, le projet ne comporte pas de disposition similaire à l'article 13 de la Constitution de 1962 ou de l'avant-projet de la commission.

L'article 13 de la Constitution de 1962 entraînait, en toute logique, l'insertion dans le droit positif rwandais de toutes les dispositions de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme; en fait, il fallait considérer que la Constitution comportait, au titre des libertés publiques, non seulement ses propres articles 12 à 44, mais aussi les 30 articles de la Déclaration Universelle adoptée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies le 10 décembre 1948.

Une telle règle ne pouvait être énoncée en raison de certaines conséquences normales qui en découlent et que, du moins dans la conjoncture actuelle, la République Rwandaise ne peut garantir. Ainsi, par exemple, le principe suivant lequel tout Rwandais est de plein droit membre du M.R.N.D. s'oppose à l'alinéa 2 de l'article 20 de la Déclaration précitée, aux termes duquel nul ne peut être obligé de faire partie d'une association. De même, les moyens budgétaires actuels ne permettent pas d'assurer le respect des articles 22 et 25 de la Déclaration qui garantissent à toute personne le droit à la sécurité sociale (si celle-ci a, depuis longtemps, été instituée au bénéfice des personnes engagées contractuellement en qualité de travailleurs, elle ne pourra, avant longtemps, être accordée à toutes autres personnes), ainsi qu'aux indemnités de chômage. De même, encore, en ce qui concerne l'article 25, alinéa 2 de la Déclaration Universelle, qui garantit une aide et une assistance spéciales à la maternité et à l'enfance.

D'autre part, sur le plan formel, il faut bien admettre que nombre de dispositions constitutionnelles faisaient double emploi avec les dispositions de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

Pour ces motifs, une seule conclusion s'imposait : l'article 13 de la Constitution de 1962 était à la fois erroné et inutile; il y avait donc lieu de le supprimer.

En revanche, du moment que toutes les libertés énoncées par la Déclaration Universelle n'étaient plus formellement garanties en tant que dispositions intégrantes de la Constitution, il y avait lieu de les reconsidérer attentivement afin de n'en laisser échapper aucune qui soit compatible avec le développement actuel de la République et de n'écarter que celles qui ne peuvent être prises en considération en raison de l'absence de moyens suffisants pour en assurer le bénéfice.

Il importe donc au plus haut point, lors de l'examen des articles 12 à 32 du projet, de tenir compte tant de la suppression de toute disposition similaire à l'article 13 de la Constitution de 1962 que du souci de compléter le titre II par les libertés fondamentales garanties par la Déclaration Universelle mais non explicitement formulées par les dispositions de la Constitution de 1962.

2°) Le titre II du projet ne se subdivise pas en chapitres nantis d'un intitulé particulier, comme le titre II de la Constitution de 1962.

Pareilles subdivisions ont paru factices et, dès lors, inutiles, comme, par exemple, le chapitre II, "Des bases de la société familiale et civile", contenant l'article 25 qui abolit l'esclavage et pourrait, à ce titre, fort bien s'insérer dans le chapitre Ier intitulé "De la personne humaine".

Le titre II du projet comporte donc une série de dispositions que ne séparent aucun chapitre ni section que distinguerait un intitulé particulier.

#### Article 12

Les articles 12 à 14 de la Constitution de 1962 n'ont pas d'équivalent dans le présent projet parce que l'article 13 a été supprimé pour les raisons exposées ci-dessus (cfr. Observations préliminaires) et que les articles 12 et 14 se réduisent, en fait, à de simples déclarations d'intentions n'entraînant pas de conséquence d'ordre juridique.

L'article 12 du projet correspond à l'article 15 tant de la Constitution de 1962 que de l'avant-projet, dans la mesure où il concerne la liberté de la personne humaine.

En son premier alinéa, il garantit la liberté de la personne humaine, liberté primordiale qui implique l'intégrité physique et la liberté de mouvement et qui conditionne le bénéfice et l'exercice des autres libertés.

Cependant, la liberté de la personne humaine ne doit pas être comprise au point d'empêcher la répression des infractions. Dans l'intérêt de la communauté, les délinquants doivent pouvoir être écartés et punis; aussi faut-il admettre que des atteintes puissent être portées à la liberté de leurs personnes. Mais, pour éviter les abus auxquels pourrait conduire une répression aveugle et incontrôlée, la Constitution trace les limites dans lesquelles la loi peut intervenir afin d'assurer la répression; à cet effet, elle garantit notamment le respect de deux principes essentiels: "Nullum crimen sine lege", "Nulla poena sine lege". ("Nulle accusation sans loi", "Nulle peine sans loi".) En tout état de cause, si la peine de mort peut être envisagée au titre de la répression, nulle torture ne pourrait jamais être instituée du fait qu'elle porterait une atteinte injustifiée à l'intégrité de la personne humaine.

Le deuxième alinéa de l'article 12 édicte le premier de ces principes: nulle atteinte ne peut être portée à la liberté d'un individu en dehors des cas énumérés par la loi et des formes qu'elle prescrit ("~~Nullum crimen sine lege~~"), et à condition que la loi ne soit pas postérieure à l'acte dont la répression est envisagée (principe de la non-rétroactivité de la loi pénale).

Le troisième alinéa de l'article 12 consacre le principe de la légalité des peines ("Nulla poena sine lege") en précisant, une fois encore, que la loi doit être antérieure au fait réprimé (non rétroactivité de la loi pénale).

Le quatrième alinéa de l'article 12 établit la présomption d'innocence que prévoit l'article 11 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et qui constitue l'un des fondements de la procédure pénale.

Il ressort évidemment de ces diverses dispositions qu'il ne peut jamais s'agir que de la loi au sans formel du terme, c'est-à-dire de la seule loi écrite, émanant de l'action conjointe du Président de la République et du Parlement.

De la sorte, l'article 12 du projet reprend les alinéas 1er et 3 de l'article 15 de la Constitution de 1962, tout en étant à la fois plus précis et plus complet (notamment en ce qui concerne le principe "Nullum crimen sine lege" qui n'était pas assez clairement exprimé par ledit article 15).

Quant aux autres dispositions de ce même article 15 de la Constitution de 1962, comme elles ne traitent pas spécifiquement de la liberté de la personne humaine, elles se retrouveront dans des articles subséquents du projet et pour les motifs exposés à leur propos:

- l'alinéa 2 de l'article 15 (1962) constitue l'alinéa 2 de l'article 93 du projet;
- les alinéas 6 et 7 de l'article 15 (1962) composent l'article 13 du projet;
- les alinéas 4 et 5 de l'article 15 (1962) forment l'article 14 du projet,

#### Article 13

L'article 13 du projet regroupe deux dispositions qui ont trait à l'aspect international que peut revêtir le principe de la liberté de la personne humaine.

Le droit d'asile est celui de chercher refuge dans un pays autre que celui auquel on appartient.

L'extradition est le fait de livrer un délinquant à un Etat qui le réclame.

C'est à la loi que la Constitution confie le soin de définir les conditions et les limites du droit d'asile et de l'extradition, en étant cependant plus restrictif pour l'extradition que pour le droit d'asile.

#### Article 14

Cet article groupe, en un ensemble cohérent, les dispositions qui figuraient aux alinéas 4 et 5 de l'article 15 de la Constitution de 1962, et qui ont un rapport avec la responsabilité de l'homme plutôt qu'avec la liberté de la personne humaine.

Les principes antérieurs sont maintenus:

- La responsabilité pénale est personnelle: nul ne peut être rendu pénalement responsable du fait d'autrui.
- La responsabilité civile, par contre, pourra être encourue pour faute d'autrui, dans les conditions établies par la loi (ainsi que le prévoient, par exemple, dès à présent, les articles 258 et suivants du livre III du code civil).
- Toute personne dont la responsabilité, pénale ou civile, est engagée a le droit de défendre ou de faire défendre sa cause; ce droit est absolu (c'est-à-dire qu'il ne peut y être porté atteinte, pour quelque cause que ce soit), dans tous les états de la procédure (c'est-à-dire quel que soit le stade d'une procédure déterminée) et à tous les degrés de la procédure (c'est-à-dire quelle que soit la juridiction devant laquelle une procédure est engagée).

#### Article 15

Ainsi qu'il a déjà été souligné, la Constitution de 1962 consacrait, inutilement d'ailleurs, plusieurs articles au principe de l'égalité des citoyens devant la loi, et notamment les articles 3 et 16.

Les deux articles précités envisageaient divers critères de distinction, la plupart d'entre eux étant communs aux deux articles (race, sexe et religion), d'autres étant propres à l'un des deux articles (origine: article 3; clan, couleur: article 16).

Le présent projet tend à confirmer ce même principe d'égalité; mais il en limite l'expression au seul article 15 en groupant toutes les notions précédemment éparpillées, et tout en évitant, de la sorte, l'éparpillement et la

Il est entendu que l'art. 15 vise aussi bien l'égalité dans la loi (c'est à dire le traitement égal des cas égaux dans les textes) que l'égalité devant la loi (c'est à dire l'application égale de la loi aux cas égaux); bien que seulement cette dernière expression est reprise dans le texte.

L'article 15 du projet se différencie des articles équivalents de la Constitution de 1962 par les traits suivants:

- Il ne reprend pas les mots "en droit", qui figurent à l'article 16 de la Constitution de 1962, parce qu'ils sont l'équivalent de l'expression: "devant la loi".
- Il utilise la notion de "discrimination" plutôt que celle de "distinction" qu'employait la Constitution de 1962. La raison en est que la notion de "distinction" a paru excessive, surtout du point de vue du législateur qui peut être appelé à opérer certaines distinctions acceptables, tandis que le concept de "discrimination" implique un aspect péjoratif qui est inadmissible et qui, partant, doit être interdit.
- Par usage du mot "notamment", il prend la précaution de présenter des exemples de discrimination et non pas une liste exhaustive dont le caractère limitatif pourrait amoindrir la portée de la règle.
- La liberté de religion est un aspect de la liberté d'opinion. L'égalité fondée sur les libertés doit donc également **proscrire** la discrimination inspirée par des différences d'opinion; l'article 15 du projet a pourvu à cette précision.

#### Article 16

Cet article reprend l'article 25 de la Constitution de 1962 qui, sans raison particulière, prononçait l'abolition de l'esclavage dans le cadre du chapitre II qui traite des "bases de la société familiale et civile".

L'esclavage étant une situation caractérisée par les inégalités les plus criantes, il a paru logique que son abolition apparaisse immédiatement après la règle générale de l'égalité prononcée par l'article 15.

#### Article 17

Ainsi qu'il a déjà été précisé ci-dessus (art. 15), la liberté de religion est un aspect de la liberté de pensée et d'opinion.

Plutôt que de consacrer, à l'instar de la Constitution de 1962 (art. 18 et 37), deux articles épars à des notions analogues, il a été jugé préférable de rassembler en un seul et même article tous les principes relatifs aux deux formes d'une même liberté.

Quant aux limitations, il a paru logique de les traduire par la notion claire et précise de la répression des infractions parce que le "respect de la sécurité de l'Etat, de l'ordre public et de l'honneur d'autrui" (Constitution de 1962, art. 18 et 37) consiste tout naturellement à éviter d'enfreindre "les prescriptions des lois et règlements" (Constitution de 1962, art. 18), c'est-à-dire à éviter de commettre des infractions à l'occasion de l'exercice de ces libertés (art. 17 du projet). Bien plus, il faut tenir compte de ce que les infractions n'ont pas pour seules bases la sécurité de l'Etat, l'ordre public et l'honneur d'autrui: l'article 17 permet de réprimer toute infraction quelconque, mais que les infractions.

#### Article 18

L'article 19 de la Constitution de 1962 garantissait le droit de constituer librement des associations et des sociétés, sous réserve de se conformer aux formalités légales.

Pareille formule appelle certaines observations:

- 1°) Une association est un groupement de plusieurs personnes qui s'unissent en vue d'un but déterminé. Ce but peut être lucratif ou non lucratif, mais il n'appartient pas à la Constitution de préjuger des concepts ni des termes qu'utilisera la loi ni du contenu particulier qu'elle donnera à des mots tels que "sociétés" ou "associations" dans une acception restrictive.

Il y a donc lieu de s'en tenir au sens général du seul mot "association"; c'est pourquoi l'article 18 du projet garantit la "liberté d'association", sans vaine précision.

- 2°) L'article 19 de la Constitution de 1962 doit être considéré sur la base de deux mots essentiels: "librement" et "formalités", et il doit se traduire comme suit: Les citoyens peuvent constituer, sans restriction aucune, des associations qui bénéficieront de la personnalité juridique si elles se conforment aux formalités légales.

En effet, "librement" s'oppose à toute restriction, et "formalités" peut impliquer, par exemple, des exigences de publicité, mais non une demande d'autorisation.

C'est d'ailleurs en ce sens que s'était déjà prononcé le décret du 17 août 1959 qui avait pour but de garantir les libertés que ne prévoyaient pas encore les anciennes lois fondamentales de 1908 et de 1925.

Afin d'éviter toute controverse, il a donc été jugé opportun de reprendre les termes de ce décret qui ne laissent subsister aucune équivoque. De la sorte sera nettement confirmé le principe d'ores et déjà posé par l'article 19 de la Constitution de 1962 selon lequel le droit d'association est garanti, sans pouvoir être soumis à une autorisation préalable, l'obtention de la personnalité juridique pouvant cependant être conditionnée par le respect de certaines formalités légales.

Quant à la répression des infractions, il est entendu qu'elle reste assurée, la liberté d'association n'y faisant point d'obstacle; il en sera notamment ainsi lorsque le législateur déclare illicite l'objet de certaines associations, ainsi qu'en témoignent les articles 281 et suivants du code pénal du 18 août 1977 qui répriment les associations de malfaiteurs.

#### Article 19

La Constitution de 1962 garantissait, en son article 19, la liberté d'association, et, en son article 22, la liberté de circulation, mais, curieusement, aucune de ses dispositions n'était consacrée à la liberté de réunion, citée solennellement par l'article 20 de la Déclaration Universelle des droits de l'homme et qui apparaît comme un corollaire indispensable des libertés précitées.

Il était donc absolument nécessaire de prévoir une disposition particulière relative à la liberté de réunion et aux limites raisonnables que la loi pourrait apporter à l'exercice de cette liberté.

L'article 19 du projet garantit cette liberté pour autant qu'il s'agisse de réunions paisibles et sans armes et conformes aux autres conditions légales,

En son deuxième alinéa, ce même article 19 prévoit la possibilité de soumettre le droit de réunion à une autorisation préalable s'il s'agit de réunions en plein air, sur la voie publique ou dans des lieux publics, et si des raisons de sécurité, de tranquillité ou de salubrité l'exigent. Le principe de l'autorisation ne pourrait être étendu davantage sous peine de réduire à néant le droit de réunion et, de ce fait, de supprimer la liberté de réunion elle-même.

#### Article 20

En son premier alinéa, cet article reprend les principes énoncés par

- Il utilise le verbe "circuler", conforme à l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et qui, en l'occurrence, paraît plus correct que le verbe "se déplacer".
- Il renonce aux précisions inutiles relatives à l'ordre public et à la sécurité de l'Etat parce que celle-ci n'emportent aucune conséquence particulière du moment que la loi peut définir les limites du droit de circuler.
- Il ne fait point mention des mesures de sûreté, évoquées par la dernière disposition de l'article 22 de la Constitution de 1962, parce qu'il s'agit d'atteintes à la liberté de la personne humaine et que celles-ci font déjà l'objet de l'article 12 du projet.

Le deuxième alinéa de l'article 20 du projet tend à compenser l'absence de toute disposition analogue à l'article 13 de la Constitution de 1962 (cfr. ci-dessus, Observations préliminaires, 1°) en énonçant explicitement le principe établi par l'article 13, 2. de la Déclaration universelle des droits de l'homme et qui est l'un des aspects fondamentaux de la liberté d'aller et de venir.

La Cour permanente de justice internationale a, naguère, rappelé le principe selon lequel "un Etat qui a valablement contracté des obligations internationales est tenu d'apporter à sa législation les modifications nécessaires pour assurer l'exécution des engagements pris." (21 février 1925). La Constitution de 1962 avait pourvu à une telle exécution par l'insertion de son article 13.

Il ne peut être question de tirer prétexte de la suppression de cet article 13 pour réduire à néant divers principes autres que ceux auxquels la République doit nécessairement se soustraire en raison d'une impossibilité matérielle, pour le moins momentanée, d'en assurer l'application.

Le principe contenu dans le deuxième alinéa de l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme doit donc être inséré dans la nouvelle Constitution, d'autant plus que la République, par le décret-loi n°8/75 du 12 février 1975 (J.O., n°5 du 1er mars 1975), a dûment ratifié le pacte des Nations-Unies du 19 février 1966 relatif aux droits civils et politiques, dont l'article 12 contient une formule analogue à l'article 20, alinéa 2, du projet, à savoir: "Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays."

#### Article 21

L'inviolabilité de la correspondance et des communications ainsi que celle du domicile étaient respectivement garanties par les articles 21 et 24 de la Constitution de 1962.

Correspondance et domicile sont deux aspects d'une seule et même réalité que l'on peut désigner, d'une manière générale, par l'expression: "vie privée", et qui fait l'objet de l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de l'article 17 du pacte des Nations-Unies du 19 février 1966 cité ci-dessus (cfr art. 20 du projet).

Aussi a-t-il été estimé judicieux de grouper ces diverses notions en un seul article qui, tout d'abord, énoncerait le principe absolu de l'interdiction de toute atteinte à la vie privée des individus, et, ensuite, définirait dans quelles limites deux aspects essentiels de la vie privée: la correspondance et le domicile, pourraient être soumis à des règles restrictives. D'autres aspects de la vie privée ne sauraient faire l'objet de limitations.

En conséquence:

- Le premier alinéa de l'article 21 consacre le principe général énoncé par les conventions internationales rappelées ci-dessus.
- Le deuxième alinéa de l'article 21 ne permet de soumettre le secret de la correspondance et des communications qu'à certaines restrictions déterminées par la loi.
- Le troisième alinéa de l'article 21 n'autorise les visites domiciliaires que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit.

Le troisième alinéa de l'article 21 appelle des précisions complémentaires:

- L'expression "visite domiciliaire" remplace le mot "perquisition" parce qu'elle est une acception plus large de la notion de constatation ou de vérification à domicile.
- L'article 24 de la Constitution de 1962 mentionnait les "autorités définies par la loi"; cette notion s'inscrit naturellement dans les "formes" évoquées par ce même article 24 et reprises par l'article 21 du projet. En revanche, l'article 24 omettait de mentionner les "cas prévus par la loi", condition essentielle par laquelle l'article 21 du projet tend à compléter la garantie de l'inviolabilité du domicile.

Faire des réserves explicites pour deux aspects de la vie privée implique que, comme il a été souligné, aucune autre atteinte à celle-ci peut être admise.

La vie privée peut, en effet, être atteinte par divers autres moyens également: l'écoute, l'enregistrement ou la transmission des paroles prononcées par une personne; la fixation et la transmission au moyen d'un appareil quelconque de l'image d'une personne sans son consentement; la rupture d'un contrat de travail sans préavis à cause d'un acte commis par une personne dans la sphère de son intimité; la divulgation de données médicales, bancaires, sociales ou de comportement d'une personne.

Il est entendu que dans l'esprit du présent projet, toutes ces atteintes à la vie privée sont prohibées.

Article 22

Cet article reprend l'article 23 de la Constitution de 1962 tout en y apportant une modification jugée souhaitable quant à l'exactitude des termes employés.

La "nécessité" publique est pour le moins difficile à démontrer et l'autorité court le risque de se trouver dépourvue de justification en présence d'une telle exigence. Par contre, la simple "utilité" publique peut être plus aisément défendue, et c'est d'ailleurs à cette notion que la législation sur l'expropriation fait effectivement référence.

L'article 22 du projet a donc, logiquement, remplacé la "nécessité" publique par l'"utilité" publique.

En outre, tout comme à l'article 21 du projet, il est fait usage de termes précis: "dans les cas et de la manière établis par la loi", plutôt que d'une expression aussi équivoque que "dans les cas de nécessité publique légalement constatée" (Constitution de 1962, art. 23).

Article 23

Quoiqu'il se présente sous une forme simplifiée, dégagée de tous termes ou notions inutiles, cet article correspond, en fait, aux articles 26 et 27 de la Constitution de 1962:

- En son premier alinéa, il accorde nettement la protection de l'Etat à la famille, mais il se refuse à l'énoncé d'un simple vœu concernant, comme à l'article 26 de la Constitution de 1962, des actions auxquelles l'Etat et les collectivités publiques pourraient ne point se livrer sans qu'une sanction quelconque ne vienne appuyer le principe.
- En son deuxième alinéa, il reprend le principe formulé par l'article 27 de la Constitution de 1962, en supprimant la notion de droit "naturel" (par définition, un droit naturel ne trouve pas sa place dans un ensemble de droit positif tel qu'une Constitution, et s'il est reconnu ou établi par un texte de loi, un droit n'est plus naturel uniquement: en tout état de cause, le mot "naturel" est donc superflu et erroné); de plus, l'article 23 du projet ajoute la notion de "devoir", qui fonde diverses obligations et sanctions légales, notamment celles que la loi attache à l'abandon de famille.

Article 24

En termes concis, l'article 24 du projet exprime les principes contenus dans les articles 28 et 29 de la Constitution de 1962:

- Il consacre le mariage monogamique, mais sans aucune évocation de son caractère civil ou religieux, laquelle est non seulement superflue, mais également dangereuse parce que certains ont cru pouvoir en déduire que, de ce seul fait, le mariage religieux entraînait des effets civils.
- Il délègue à la loi le soin de déterminer les conditions et les formes du mariage, et pas seulement les "règles de son enregistrement", expression incorrecte qui tendrait à faire croire que, mis à part l'enregistrement, le mariage n'est soumis à aucune condition.
- Il s'abstient de consacrer une disposition particulière, mais inutile, à la prohibition de la polygamie puisque cette prohibition résulte clairement de la reconnaissance de la seule monogamie.

Article 25

Le projet ne comporte pas de dispositions semblables aux articles 31 et 33 de la Constitution de 1962 pour les motifs suivants:

- L'article 31 est une simple manifestation d'intention qui n'est assortie d'aucune sanction; à ce titre, cette disposition est donc sans intérêt dans le texte d'une Constitution.
- L'article 33 présente un aspect particulier du principe général d'égalité énoncé par l'article 15 du projet; il est donc inutile.
- L'article 33 contient en outre l'évocation d'une sanction possible, mais également inutile puisque la loi est habilitée à définir les infractions et à les punir; une notion de sanction n'est donc pas pertinente dans le texte d'une disposition constitutionnelle.

Du moment que l'Etat admet l'existence de l'enseignement libre, il y a lieu d'exprimer clairement la garantie de la liberté de l'enseignement, sans préjudice, évidemment, de la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de cette liberté. Tel est l'objet de l'article 25 du projet qui, pour le reste, correspond à l'article 32 de la Constitution de 1962, mais débarrassé de toutes précisions inutiles dans le cadre d'une Constitution et devant être exprimées par la loi; en fait, il importe essentiellement d'autoriser la loi à intervenir, nonobstant le principe de la liberté de l'enseignement, et cette intervention se justifie dès lors que l'Etat participe, en tout ou en partie, aux dépenses occasionnées par un enseignement déterminé.

Article 26

Un fois encore, le projet reprend, mais de manière simplifiée, une disposition de la Constitution de 1962.

L'article 34 de celle-ci contenait, en effet, des précisions qui limitaient de manière excessive le champ d'action du législateur; l'article 26 du projet s'est donc sobrement limité aux principes essentiels (caractère d'obligation et de gratuité de l'enseignement primaire), réservant à la loi le pouvoir d'en définir les modalités d'application.

Article 27

L'article 35 de la Constitution de 1962 contenait à la fois trop de précisions (qui relèvent normalement de la loi) et des manifestations d'intentions (qui, dépourvues de sanctions, ne trouvent pas leur place dans un texte de loi).

Le principe qu'instituait l'article 35 de la Constitution de 1962 était celui du service militaire obligatoire; mais ce principe n'a, à ce jour, pas été mis en application, et il est vraisemblable qu'il ne le sera pas à brève échéance en raison de l'ampleur des moyens matériels à mettre en oeuvre à cet effet et des besoins défensifs limités du pays.

Dès lors une première conclusion s'est imposée: il y a intérêt à ne point assortir la Constitution de dispositions que l'on sait, dès l'abord, dénuées de valeur, parce qu'elles ont pour effet de mettre en doute la force obligatoire de toutes autres dispositions.

Par contre, s'agissant d'un "service", la réflexion propre au service militaire s'est étendue à d'autres activités, connues sous

C'est ainsi que se précisa l'idée de conférer à toute activité obligatoire au profit de la nation une dénomination générique: "service national", et de permettre à la loi d'accorder à ce service un caractère spécifique, civil ou militaire, suivant les besoins de la nation, étant entendu que les deux caractères de ce service peuvent coexister.

De la sorte, le législateur est parvenu, nonseulement à rendre le service militaire possible (tout en ne l'imposant pas par la voie constitutionnelle, pour les raisons exposées ci-dessus), mais aussi à autoriser l'institutionnalisation de l'umuganda sous la forme d'un service civil, sans encourir le reproche de contradiction avec une disposition qui interdit le travail force extrapénal.

Il appartiendra donc à la loi, suivant les nécessités, d'instaurer le service national, tant militaire que civil, et d'en déterminer les modalités d'exécution.

#### Article 28

L'abolition de tout travail forcé extrapénal correspond, en quelque sorte, à l'abolition de toute forme d'esclavage; sans recourir à l'énoncé explicite de la suppression de l'esclavage; qui se déduit, en réalité, du principe de l'égalité proclamé par l'article 15 du projet, l'article 28 renforce cette égalité en interdisant le travail forcé extrapénal, mais en prenant la précaution de ne point porter atteinte à l'article 27 afin, si besoin en était, de ne pas laisser subsister de doute quant à l'absence de contradiction entre les articles 27 et 28.

#### Article 29

A l'exception du chapitre V de son titre II, intitulé: "De l'organisation et de la liberté du travail", la Constitution de 1962 ne faisait aucune mention de la liberté du travail qui est cependant affirmée par l'article 23 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et confirmée avec force par le pacte des Nations-Unies du 19 décembre 1966 ratifié par le décret-loi n° 8/75 du 12 février 1975.

Il importait au plus haut point de conformer la législation de la République aux principes auxquels elle a souscrit par voie de conventions internationales (cfr motifs ci-dessus, art. 20).

C'est pourquoi l'article 29 du projet a, en majeure partie, fait sein l'alinéa premier de l'article 23 de la Déclaration Universelle, qui ne présente aucune difficulté d'application.

#### Article 30

Cet article reprend, pratiquement, l'alinéas premier et troisième de l'article 42 de la Constitution de 1962.

Cependant, comme limite à l'exercice de la liberté syndicale, il ne se contente pas du respect des prescriptions de la seule législation sociale, qui constitue une limite à la fois insuffisante et erronée: il fait état de la répression des infractions en général, qui est une restriction plus rigoureuse et correcte en ce qu'elle se réfère à toute infraction, quelle qu'elle soit (on ne peut, par exemple, prétendre exercer sa liberté syndicale au détriment des autres libertés dont autrui peut se réclamer).

De plus, il renforce le principe édicté par son deuxième alinéa en utilisant la forme de l'indicatif présent, alors que l'alinéa 3 de l'article 42 de la Constitution de 1962 n'évoquait qu'une simple

### Article 31

La Constitution de 1962 consacrait deux dispositions distinctes à l'exercice du droit de grève, en associant ce principe à d'autres notions ne présentant avec lui aucun rapport immédiat ou nécessaire (art. 42, al. 2, et 43).

L'article 31 du projet rassemble en une seule disposition l'essentiel des principes constitutionnels en matière de droit de grève, à savoir:

- garantie du droit de grève dans les limites imposées par la loi;
- interdiction de porter atteinte à la liberté du travail;
- non reconnaissance du droit de grève aux agents des services publics.

Il se distingue des dispositions correspondantes de la Constitution de 1962 par les traits suivants:

- Il n'utilise pas la formule: "Le droit de grève est reconnu", qui est absolument inutile, parce que le principe de la reconnaissance résulte à suffisance de l'ensemble de ses dispositions.
- Il précise que l'exercice du droit de grève ne peut porter atteinte à la liberté du travail parce qu'il importe, en présence de deux droits ou libertés qui pourraient entrer en concurrence, de définir quel droit ou liberté peut s'exercer en priorité; par contre, il ne fait pas état de l'ordre public ni de la sécurité de l'Etat parce que ces notions s'inscrivent dans la législation pénale.
- Il n'utilise que le terme "agents" des services publics, qui est plus large que le terme "fonctionnaire".
- Il fait état des "services" publics, qui ont également une acception plus vaste que l'expression "administrations publiques".

### Article 32

A l'examen, on s'aperçoit aisément que l'article 32 du projet correspond à l'article 101 de la Constitution de 1962.

Cet article 101, interdisant les détentions arbitraires, devait s'analyser, en fait, comme la garantie de la liberté de la personne humaine, et, de la sorte, faisait double emploi avec divers principes énoncés par l'article 15 de cette même Constitution de 1962. Il n'y avait donc pas lieu de répéter les garanties formellement exposées par l'article 12 du projet.

Par contre, à l'instar dudit article 101, il était hautement souhaitable d'instituer le pouvoir judiciaire (au niveau de la Constitution, la notion d'"autorité judiciaire" est impropre: il s'agit bien ici du "pouvoir judiciaire", à distinguer des pouvoirs législatif et exécutif) en qualité de gardien de tous les droits et libertés (et pas seulement de la liberté individuelle), tout particulièrement chargé d'en assurer le respect.

Il fut jugé plus logique de conclure l'ensemble des dispositions consacrées aux libertés publiques par l'énoncé d'une garantie ultime et générale: celle de la protection du pouvoir judiciaire, que d'insérer une affirmation de portée générale parmi les dispositions à caractère technique relatives au pouvoir judiciaire.

Telles sont les raisons qui ont présidé à la rédaction de l'article 32 du projet, qui clôture le titre II intitulé: "Des libertés publiques".

N.B.- Le projet ne comporte pas de disposition comparable à l'article 44 de la Constitution de 1962.

La raison en est que cet article 44 est l'exemple type de la déclaration d'intention n'emportant aucune espèce de conséquence dans l'ordre juridique, d'autant plus que les termes utilisés sont évasifs et qu'il est permis de s'interroger sur leur

#### IV) TITRE III - DES POUVOIRS (art. 33 à 91)

##### Considérations générales

La République Rwandaise étant démocratique (art. 1er du projet), ses institutions sont basées sur le principe suivant lequel la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants.

Le pouvoir n'est donc pas une fin en soi, mais une fonction exercée par les organes de l'Etat au bénéfice de la communauté tout entière.

Afin d'empêcher une appropriation du pouvoir par une minorité, le projet de Constitution consacre le principe de la séparation et de la collaboration des divers organes de l'Etat, principe déjà établi par la Constitution de 1962 et connu sous le nom de séparation des pouvoirs, les pouvoirs étant entendus dans leur sens traditionnel d'organes, c'est-à-dire d'institutions exerçant une mission spécifiée.

Cette séparation des pouvoirs est l'une des principales garanties que des Etats démocratiques opposent aux tendances absolutistes qui pourraient animer ceux qui exercent le pouvoir. Respectueux des droits et libertés des individus, le Constituant a tenu à ce que cette garantie figure expressément dans la Constitution et que les institutions soient établies en conformité avec le principe.

Par conséquent, aux termes du présent projet, les trois fonctions générales de l'Etat: normative (consistant à légiférer, à élaborer les règles); administrative (consistant à gérer, à administrer les affaires publiques) et juridictionnelle (consistant à trancher les litiges, à rendre la justice); ne seront pas réunies aux mains d'une seule et même personne ou d'un seul organe, mais assumées par les organes différents qui se contrôleront mutuellement et se feront contrepoids.

Le législateur ne s'est toutefois pas laissé emporter par des considérations purement théoriques; il a tenu compte des impératifs inhérents au développement et en a tiré certaines conclusions logiques, dont la principale consiste dans la nécessité d'instituer un pouvoir exécutif fort, qui ne soit pas à la merci des fluctuations politiques qui caractérisent parfois exagérément les démocraties parlementaires. A cet effet, il a souscrit à un régime présidentiel véritable, c'est-à-dire à un régime qui, à l'inverse de celui qu'établissait la Constitution de 1962, n'autorise pas systématiquement une mise en cause du Président de la République sur le plan politique. En d'autres termes, le constituant préconise l'institution d'un président de la République élu par le peuple et qui exerce son mandat sans aucune menace d'être écarté prématurément par un simple vote des autres représentants de la nation.

Cette stabilité de l'institution présidentielle liée au principe démocratique d'un contrôle parlementaire entraîne l'irresponsabilité politique du Président de la République: s'il était politiquement responsable, il devrait pouvoir être mis en cause afin de rendre compte de ses actes, de ses décisions, de sa gestion, et, dès lors, l'objectif de la stabilité ne pourrait plus être atteint.

Le président de la République ne pouvant être rendu responsable, les ministres et secrétaires d'Etat le seront en son lieu et place et répondront des actes du gouvernement devant les représentants de la nation.

Le souci d'éviter à la nation les remous politiques que pourrait entraîner l'application pure et simple des principes de la démocratie parlementaire a, d'autre part, incité le constituant à établir un régime politique comparable à celui d'un parti unique, en ce sens que c'est au sein du M.R.N.D. que se cristalliseront harmonieusement les activités politiques en vue de réaliser le développement national. Il est évident que l'Etat et ses organes conservent toutes leurs préro-

La séparation des pouvoirs, garantie essentielle du respect de la personne humaine, se trouve en grande partie réalisée par la distinction des pouvoirs législatif et exécutif, mais elle n'est achevée que par l'institution d'un troisième pouvoir, distinct des deux premiers: le pouvoir judiciaire, garant ultime du maintien des deux autres pouvoirs dans les limites de leurs attributions. Aussi le constituant a-t-il veillé à la consécration d'un pouvoir judiciaire jouissant d'une réelle autonomie en vue d'exercer sa fonction juridictionnelle à l'abri de toute pression.

### Article 33

Cet article énonce les principes de séparation et de collaboration des pouvoirs, mis en oeuvre par les articles subséquents (cfr art. 45 de la Constitution de 1962).

### Chapitre 1er - Du pouvoir exécutif (art. 34 à 50)

Le chapitre consacré au pouvoir exécutif comporte tout d'abord divers articles de portée générale qui traitent de principes applicables aussi bien au Président de la République qu'aux ministres et secrétaires d'Etat (art. 34 à 37), ensuite une section première réservée au seul Président de la République et formée des articles 38 à 44, qui précisent divers aspects de la fonction présidentielle et définissent les pouvoirs propres du Président de la République, et, enfin, une deuxième section, constituée des articles 45 à 50, définissant les attributions et responsabilités des ministres et secrétaires d'Etat.

### Article 34

Cet article définit les organes du pouvoir exécutif: Le Président de la République et les ministres ou secrétaires d'Etat.

### Article 35

L'exercice du pouvoir, au profit de la communauté, doit être dégagé de toute contrainte d'ordre matériel. Il est donc normal que la loi fixe l'essentiel de la condition matérielle du Président de la République et de ses collaborateurs. (cfr art. 50 de la Constitution de 1962).

### Article 36

Cet article correspond, en fait, à l'article 57 de la Constitution de 1962 qui posait des principes fort sains dans le domaine de la gestion de la chose publique parce que celle-ci requiert le désintéressement et qu'il importe donc de créer les conditions favorables à un véritable détachement de tout intérêt personnel de nature à entrer en conflit ou en concurrence avec l'intérêt public; et les interdictions et incompatibilités se justifient d'autant plus que des avantages particuliers sont déjà accordés aux responsables de l'Etat afin de leur permettre d'exercer sereinement leurs fonctions.

L'article 36 du projet se distingue de l'article 57 précité par les points suivants:

- Il n'utilise pas la formule: "Durant leur mandat...", parce qu'il est bien évident que nul ne peut être président de la République, ministre ou secrétaire d'Etat à défaut de mandat à cet effet, et que, en dehors d'un tel mandat, celui qui a recouvré sa qualité de particulier échappe immédiatement aux interdictions et incompatibilités auxquelles la loi soumet les autorités publiques.

- En matière de propriétés de l'Etat, il ne limite pas l'interdiction aux seules mutations à titre gratuit parce qu'il s'avère hautement souhaitable de ne pas mêler l'intérêt public et l'intérêt personnel, et d'accorder aux biens de l'Etat, c'est-à-dire de la communauté, toute l'attention qu'ils méritent en fonction de l'intérêt public, et uniquement en fonction de l'intérêt public et non d'un intérêt personnel quelconque.
- Il n'énumère pas les caractères financier, commercial, etc...; qui ne sont que des exemples d'activités lucratives interdites; il prononce simplement l'incompatibilité de toute autre activité lucrative avec les fonctions considérées.

#### Article 37

La République Rwandaise est démocratique (article 1er du projet) et elle garantit le principe de l'égalité des citoyens et de l'abolition des privilèges (art. 15 du projet).

Mais la suppression des privilèges abusifs n'interdit pas de prévoir certaines immunités, non pas à titre personnel ni en guise de faveur, mais dans le but de garantir l'accomplissement d'un mandat public.

L'article 37 du projet équivaut pratiquement à l'article 59 de la Constitution de 1962, mais en précisant le contenu de la notion d'immunité; il s'agit, en réalité, de l'inviolabilité, consistant dans l'impossibilité d'être poursuivi ou arrêté si ce n'est sur mise en accusation du C.N.D.

L'article 37 exclut évidemment le cas du flagrant délit du bénéficiaire de l'immunité parce que le flagrant délit élimine toute éventualité de manoeuvre entreprise en vue d'empêcher l'exécution normale d'un mandat (l'article 59 de la Constitution de 1962 ne prévoyait pas le cas du flagrant délit et accordait ainsi un privilège exorbitant et inadmissible qui n'avait plus aucun rapport avec la finalité de l'immunité).

La formule: "Ils sont justiciables de ..." a été préférée à la phrase: "Ils sont alors traduits ...", parce qu'une poursuite ou une arrestation n'entraîne pas nécessairement une action publique portée devant une juridiction. L'essentiel étant de définir la juridiction compétente, il suffit donc de préciser que, dans l'hypothèse d'une mise en accusation ou d'un flagrant délit, les bénéficiaires de l'immunité sont justiciables de la cour de cassation.

L'article 37 apporte, enfin, un complément que ne connaissait point l'article 59 de la Constitution de 1962, concernant la contrainte par corps. Celle-ci n'est pas une peine, mais une voie d'exécution, et elle ne s'inscrit donc point dans les actes qui nécessitent une mise en accusation. Par conséquent, pour assurer l'intégralité du principe de l'inviolabilité, une disposition traitant particulièrement de la contrainte par corps était indispensable.

#### Section 1er - Du Président de la République (art. 38 à 44)

#### Article 38

Cette disposition définit d'emblée les qualités primordiales du Président de la République: il est à la fois chef de l'Etat (et, à ce titre, il exerce le pouvoir exécutif avec l'assistance de ses ministres) et chef du gouvernement (c'est-à-dire qu'il préside le gouvernement dont il détermine et conduit la politique). En d'autres termes, il assure l'exécution des lois et administre la chose publique avec l'assistance de ministres et secrétaires d'Etat qui lui sont étroitement subordonnés.

Cet article 38 correspond à l'article 51 de la Constitution de 1962 qu'il complète par la notion de chef du gouvernement, tout en supprimant le qualificatif "suprême" qui est superfétatoire puisqu'il n'y a qu'un seul chef de l'Etat.

#### Article 39

1) Ainsi qu'il a déjà été souligné, la République Rwandaise est démocratique, c'est-à-dire que le pouvoir appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants.

La monarchie étant abolie, le Président de la République est le premier représentant de la nation et doit donc être élu. A cet effet, le constituant a retenu le suffrage universel direct et il a délégué à la loi le soin de déterminer les autres modalités du suffrage.

2) Compte tenu de la reconnaissance du M.R.N.D. en tant que seule formation politique, le constituant ne pouvait, sous peine de provoquer des conflits insolubles, établir un régime pouvant conduire à la dualité du Président de la République et du président du M.R.N.D.; conséquent dans ses principes, il a donc prévu que le seul candidat à la présidence de la République serait le président du M.R.N.D. Tandis que pour les élections législatives, un choix entre candidats doit rester possible à base de leurs mérites personnels, il est avancé que le peuple est en droit d'attendre une indication claire du M.R.N.D. pour la magistrature suprême du pays.

Cependant, il importait d'envisager une éventualité qui, si elle ne risque certes pas d'être fréquente, n'est pas une pure hypothèse: si le M.R.N.D., loin d'exprimer les aspirations réelles du peuple, se trouve un jour en opposition avec la Nation, il se pourrait bien que le président du M.R.N.D. ne recueille pas les suffrages nécessaires à son élection à la présidence de la République. Le deuxième alinéa de l'article 39 apporte une solution au problème que poserait une telle situation.

3) Le président de la République étant élu par le peuple, il est normal que celui-ci puisse émettre une opinion sur l'exécution du mandat de son représentant; il est donc normal aussi de limiter la durée d'un tel mandat, d'autant plus que la monarchie a été abolie.

Il a été jugé qu'un mandat de cinq ans est assez long pour permettre à son titulaire de l'exercer et d'accomplir les tâches ou programmes qu'il s'est assignés; ce même délai de cinq années ne paraît, par contre, pas trop long et ne risque pas d'exposer prématurément à l'usure du pouvoir.

4) Le constituant a posé le principe de la rééligibilité du président de la République, mais mitigé par l'interdiction d'exercer plus de deux mandats successifs.

Cette restriction se justifie par diverses considérations de fait. On s'aperçoit, d'une part, que ceux qui détiennent trop longtemps le pouvoir sans discontinuer finissent par perdre leur dynamisme et à se survivre politiquement par l'effet de la routine ou avec l'appui de la seule force armée et sans le soutien populaire, entraînant ainsi une sclérose des institutions qui se situe à l'opposé du progrès dont se réclame le développement; une sorte de cure, à l'écart du pouvoir, ne peut donc être que bénéfique.

De plus, il n'est pas rare que ceux qui détiennent le pouvoir en soient écartés par la violence parce qu'ils ne se sont pas attachés à instaurer et à faire fonctionner des institutions véritablement représentatives de la nation, en sorte que celle-ci, sous l'instigation de quelques-uns, peut-être aisément convaincue de la nécessité d'un renversement des autorités en place. "... le phénomène du pouvoir ne tient pas, tout entier, dans la force de ceux qui détiennent le

les troubles, les désordres, les destructions et les pertes qu'elle engendre, n'est certes pas propice au développement.

C'est donc le souci de l'intérêt public bien compris, c'est-à-dire l'intérêt de la communauté tout entière et non l'intérêt personnel d'une minorité, les détenteurs du pouvoir, qui a conduit le constituant à imposer la limite de deux mandats successifs.

Il va de soi, cependant, que le premier de ces deux mandats envisagés ne commencera à courir qu'à dater de la première élection présidentielle organisée sur la base de la nouvelle Constitution.

#### Articles 40, 41 et 42

Ces trois articles tendent à livrer une solution dans les cas où le président de la République se trouverait momentanément (art. 40, empêchement) ou définitivement (art. 41, cessation des fonctions) dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions.

Dans le premier cas, il sera remplacé par le secrétaire général du M.R.N.D.; cette solution semble logique puisque, dans le cadre du M.R.N.D., le secrétaire général est l'adjoint direct du président (art. 40).

Dans le deuxième cas, la même solution s'impose à titre provisoire, c'est-à-dire dans des limites raisonnables devant permettre l'organisation de l'élection présidentielle. Un délai de 90 jours a paru suffisant à cet effet. (art. 41 al. 2).

L'article 41 précise, en son troisième alinéa, qu'en cas de cessation définitive des fonctions du président de la République, les ministres et secrétaires d'Etat sont réputés démissionnaires. Cette démission apparaît comme une conséquence normale de la prééminence du président de la République, élu au suffrage universel, et auquel les ministres et secrétaires d'Etat sont subordonnés: il appartiendra donc au nouveau président de la République de former son gouvernement en nommant ses propres ministres.

Quant à l'article 42, il prévoit l'hypothèse d'une incapacité simultanée, provisoire ou définitive, du président de la République et du secrétaire général du M.R.N.D., et il apporte la solution, qui semble également logique, du remplacement momentané par un membre du comité central du M.R.N.D. élu par ses pairs.

#### Article 43

L'article 43 du projet correspond à l'article 56 de la Constitution de 1962: il détermine les pouvoirs du Président de la République.

- 1°) S'agissant d'un régime présidentiel, les membres du gouvernement sont désignés, en toute liberté, par le président de la République qui en informe le Conseil national de développement (formalité indispensable si l'on songe que le C.N.D. est appelé à contrôler l'activité des ministres et qu'il doit donc connaître l'identité de ceux-ci), mais sans que cette formalité implique l'obtention, pour le gouvernement, de la confiance du C.N.D.
- 2°) En qualité de responsable du pouvoir exécutif, le président de la République doit pouvoir définir les attributions de ses collaborateurs, organiser leurs services et donner les délégations nécessaires.
- 3°) et 4°) Elu par le peuple, le président de la République en est le premier représentant. A ce titre, il est censé pouvoir traduire et exprimer les aspirations de la nation. Il est donc

5°), 6°) et 7°) Ces dispositions consacrent des attributions régulières du pouvoir exécutif.

8°), 9°) et 10°) Le projet a regroupé en quelques dispositions les principes concernant les relations de la République avec l'étranger et qui étaient précédemment dispersées (Constitution de 1962, art. 56, h), i), o), et art. 110).

Il apporte, par rapport aux dispositions similaires antérieures, les différences suivantes:

- Il impose la communication des conventions internationales au C.N.D., dans la mesure où l'intérêt et la sécurité de l'Etat le permettent (le parlement doit, en effet, être informé de tous accords internationaux, pour pouvoir exercer son contrôle, mais certains accords doivent pouvoir demeurer secrets tant que l'intérêt de l'Etat l'exige); la Constitution de 1962, en son article 56, i), prévoyait **seulement** que le Président de la République "peut communiquer" les conventions, mais cette disposition était dénuée d'intérêt parce qu'elle n'emportait aucune conséquence en cas de refus injustifié de communication.
- Il ajoute aux traités qui doivent être approuvés par une loi ceux qui lient individuellement des Rwandais, c'est-à-dire ceux qui auraient pour effet de modifier des droits subjectifs, d'imposer à des Rwandais des obligations ou des abstentions d'ordre public ou privé (droit de propriété, etc...).
- Afin d'éviter toute controverse, il remplace la **notion** de "ratification par l'assemblée" (Constitution de 1962 art. 56, i), al. 2) par la formule: "approbation par une loi".
- Il insère l'éventualité d'une association ou fédération d'Etats (Constitution de 1962, art. 110) dans le cadre propre aux conventions internationales (projet, article 43, 9°, al. 3). Mais il se distingue de l'article 110 précité par la suppression de la "proposition de gouvernement" (pourquoi limiter à cette seule proposition?) et du "vote conforme" (par rapport à quoi cette "conformité" devrait-elle s'apprécier? Le vote exigé par la Constitution ne peut aboutir qu'à l'une des deux solutions suivantes: rejet ou approbation; il suffit donc de définir les conditions de l'approbation).

11°) La sanction (intervention du président de la République en tant que branche du pouvoir législatif) et la promulgation (intervention du président de la République en qualité de chef du pouvoir exécutif, rendant une loi exécutoire) sont des prérogatives essentielles du Président de la République. L'article 43, 11°, précise le délai dans lequel le Président de la République devra parachever l'oeuvre législative lorsque la cour constitutionnelle aura rendu un arrêt favorable.

12°) Participant effectivement à la fonction législative, le Président de la République se voit reconnaître, en cas de divergence de vues avec le C.N.D., un droit de veto suspensif (prévu antérieurement par l'article 56, r. de la Constitution de 1962, ce droit paraît devoir trouver une place plus adéquate immédiatement après les dispositions relatives à la sanction et à la promulgation des lois).

En cas de veto, la loi sera, dans le délai imparti, (lequel commence à couvrir le jour de la signature de l'A.P. opposant le veto suspensif), renvoyée au C.N.D. pour une deuxième lecture.

Si le C.N.D. maintient le texte de loi dans sa version critiquée (et pour autant, bien entendu, que ce texte soit conforme à la Constitution), le Président de la République devra le sanctionner et le promulguer.

Il est entendu que l'obligation de sanctionner et de promulguer la loi ne porte aucun préjudice au pouvoir de dissolution du C.N.D. reconnu au Président de la République par l'article 78 du projet: il s'agit là de l'exemple type du conflit pouvant opposer le Président de la République et le C.N.D. (cfr ci-après, commentaire de l'article 78).

- 13°) En qualité de chef du pouvoir exécutif, le Président de la République pourvoit naturellement à l'exécution des lois, dans le respect de la Constitution et des lois.
- 14°) En tant que premier représentant de la nation, le Président de la République doit pouvoir, indépendamment de l'intervention d'un ministre qui en prendrait ainsi la responsabilité, adresser des messages au C.N.D. en vue de faire connaître ses propres convictions dans des domaines déterminés.
- 15°) Le Président de la République peut suspendre les sessions du C.N.D. afin, par exemple, d'éviter que des débats soient troublés par des désordres internes ou des événements extérieurs. Ce pouvoir ne peut toutefois pas conduire à la paralysie du C.N.D.; aussi le projet impose-t-il, comme l'article 56, m de la Constitution de 1962, une durée maximum de 15 jours et l'interdiction de prononcer une deuxième suspension au cours d'une même session.
- 16°) Le droit de grâce est un pouvoir traditionnel du chef de l'Etat. La Constitution limite cependant ce pouvoir à l'égard des ministres et secrétaires d'Etat de manière à éviter que le favoritisme l'emporte sur la justice.
- 17°) Le projet remet en harmonie le principe qu'édicte l'article 56, q, de la Constitution de 1962 et la réalité législative selon laquelle un privilège d'émission est accordé à la Banque Nationale.

#### Article 44

Le respect de la Constitution est assuré, d'une manière générale, par la cour constitutionnelle (projet, art. 84) et par les autres cours et tribunaux (projet, art. 91); mais, étant le premier représentant de la nation, le président de la République est institué en qualité de garant du respect de la charte fondamentale que s'est octroyé le peuple. Pour ces diverses raisons, le qualificatif "suprême" lorsqu'il précise la notion de "gardien de la Constitution".

Cependant, il est logique de prévoir la sanction d'une violation de la Constitution commise par celui qui, précisément, garantit à la nation le respect des dispositions constitutionnelles. Cette sanction sera la déchéance, prononcée dans les conditions prévues par l'article 44 du projet. Il s'agit là du seul cas de déchéance prévu par le projet qui, de la sorte, offre l'avantage d'une disposition précise, définissant une situation déterminée, alors que l'article 60 de la Constitution de 1962 était obscur et équivoque en faisant état de "cas d'indignité".

Section II - Du Gouvernement (art. 45 à 50)

Article 45

En son premier alinéa, cet article souligne la prééminence du Président de la République dans l'exercice du pouvoir exécutif.

Son second alinéa institue le contreseing ministériel de tous les actes du Président de la République et permet d'assurer la stabilité d'un véritable régime présidentiel tout en organisant une responsabilité politique effective sans laquelle il n'y a pas de régime réellement démocratique.

Article 46

Les ministres et secrétaires d'Etat sont les premiers collaborateurs du Président de la République, qu'ils assistent dans l'exercice du pouvoir exécutif parce que le Président de la République ne pourrait, seul, assumer toutes les tâches; celles-ci seront donc précisées par le Président de la République.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que le pouvoir exécutif est d'abord exercé par le Président de la République qui pourvoit à l'exécution des lois par voie d'arrêtés (projet, art. 43, 13°). Aussi les ministres ne peuvent-ils se substituer d'eux-mêmes au Président de la République: ils ne pourront prendre des mesures de détail que s'ils en sont chargés soit par le Président de la République, soit par la loi. C'est cette précision que tend à apporter le deuxième alinéa de l'article 46 du projet.

Article 47

Cet article rappelle, en une seule disposition, les matières ou questions à propos desquelles le Président de la République est tenu de consulter le gouvernement afin de permettre aux membres du gouvernement d'assumer leurs responsabilités en connaissance de cause.

Article 48

En régime présidentiel, il est absolument normal que les ministres et secrétaires d'Etat, collaborateurs du Président de la République désignés par celui-ci, suivent, politiquement, le sort du Président de la République, c'est-à-dire qu'ils perdent leur qualité de ministre ou de secrétaire d'Etat lorsque le Président de la République cesse d'exercer ses fonctions, pour quelque cause que ce soit. A moins, évidemment, que le nouveau Président de la République ne les appelle à participer au nouveau gouvernement, une solution contraire ne pourrait se justifier en aucune manière.

En revanche, les ministres et secrétaires d'Etat ne sont point solidaires les uns des autres et la cessation des fonctions de l'un est sans incidence nécessaire sur les fonctions des autres. Si un ministre ou secrétaire d'Etat donne sa démission, ou si le Président de la République lui retire sa confiance, ou s'il fait l'objet d'une motion de censure du C.N.D., rien n'oblige les autres ministres ou secrétaires d'Etat à abandonner leurs fonctions.

Les ministres et secrétaires d'Etat peuvent, enfin, présenter leur démission; pour être valable, celle-ci doit avoir été acceptée par le Président de la République parce que le titulaire d'une fonction publique ne peut abandonner librement son poste, sous peine de désertion.

Article 49

Cet article détermine les prérogatives des ministres et secrétaires d'Etat dans le cadre des attributions du C.N.D., selon qu'ils en sont membres ou non.

#### Article 50

Les ministres et secrétaires d'Etat sont responsables tant vis-à-vis du Président de la République que du C.N.D.:

- vis-à-vis du Président de la République, parce que celui-ci les nomme et les révoque souverainement;
- vis-à-vis du C.N.D., parce que la stabilité de l'institution présidentielle requiert qu'ils soient responsables en lieu et place du Président de la République (cfr. ci-dessus, art. 45).

#### Chapitre II - Du pouvoir législatif (art. 51 à 73)

La fonction législative consiste à établir les règles sous l'empire desquelles des individus réunis en communauté organisent leurs activités. Comme ces règles doivent s'imposer à l'ensemble des individus, il est normal, en régime démocratique, que le peuple les élabore par l'intermédiaire de ses représentants.

Tel sera donc le rôle du C.N.D., appelé à remplacer l'Assemblée nationale de la Constitution de 1962.

Mais le C.N.D. n'exerce pas seul le pouvoir législatif: le Président de la République participe à l'exercice de ce pouvoir afin de contrebalancer l'éventualité d'une influence excessive de l'assemblée; le Président de la République aura, concurremment avec les membres du C.N.D., l'initiative des lois, et il sanctionnera les lois.

Le chapitre II, qui traite du pouvoir législatif, aura pour objet, successivement, d'instituer le C.N.D. (section Ie) et de définir les conditions de l'élaboration des lois (section II).

#### Article 51

Correspondant à l'alinéa premier de l'article 72 de la Constitution de 1962, cet article désigne les organes du pouvoir législatif: Président de la République et Conseil national de développement.

En conséquence, il n'est de loi que si les deux organes du pouvoir législatif ont collaboré à sa confection, dans les conditions prévues par la Constitution.

L'article 51 du projet utilise l'adverbe "collectivement", qui exprime une action commune, c'est-à-dire la collaboration des deux branches du pouvoir législatif, tandis que le mot "concurremment" (art. 72, al. 1er, de la Constitution de 1962) implique une idée de rivalité, totalement étrangère à la collaboration requise en l'occurrence.

#### Section Ie - Du Conseil national de développement (art. 52 à 62)

N.B.- Il est souhaitable que les membres du C.N.D. soient appelés "députés" plutôt que "conseillers nationaux", formule longue, disgracieuse et d'utilisation malaisée dans la vie courante.

Du reste, le mot "député" a pour signification originale: "Celui qui est envoyé (par une nation, une assemblée, un souverain,...) pour remplir une mission particulière" (Dictionnaire Robert).

Ce vocable est donc adapté aux diverses sortes de membres du C.N.D. proposés par le présent projet.

Article 52

1°) Le premier alinéa de cet article définit la composition du C.N.D.

- a) A ce propos, un premier principe s'est imposé: celui de la représentation populaire. La souveraineté appartenant au peuple, il n'est que normal que le peuple délègue ses représentants en qualité de membres de l'assemblée chargée de voter les lois et de contrôler l'activité des ministres et secrétaires d'Etat.

Quarante représentants de la nation sont ainsi prévus (art.52, 1°), à raison d'un nombre égal par préfecture, afin d'assurer une participation équilibrée en fonction de l'organisation administrative du territoire.

Le mandat des membres du C.N.D. est fixé à cinq années, de manière à faire coïncider les élections législatives et présidentielle. Il appartiendra à la loi de fixer les autres modalités des élections (cette délégation a le mérite de préserver la souplesse nécessaire en un domaine où les modifications sont assez fréquentes).

- b) Cependant, ne cessant de tenir compte de la conjoncture propre au développement, laquelle ne permet pas d'adopter purement et simplement les principes des démocraties libérales traditionnelles, le constituant a estimé judicieux et opportun d'innover en matière de représentation des intérêts de la nation et d'adjoindre aux quarante représentants du peuple proprement dits deux autres catégories de représentants:

- ceux du Président de la République, afin de mieux faire connaître et valoir les vues personnelles du président auprès de l'ensemble des membres du C.N.D. et d'attirer des techniciens qui souvent ne veulent pas s'engager dans un processus électoral.
- ceux de divers secteurs d'activité importants dans l'optique du développement de la communauté; la loi déterminerait l'origine de ces représentants ainsi que les modalités de leur désignation (le législateur pourrait, par exemple, juger représentatifs des secteurs ou institutions comme l'université, les groupements d'employeurs et d'employés, la chambre de commerce et d'industrie, les coopératives agricoles, les communautés religieuses, etc ...)

Il est évident que le nombre global de ces représentants doit demeurer inférieur au nombre des représentants du peuple, sous peine de sombrer dans une oligarchie.

2) Le deuxième alinéa de l'article 52 fixe certaines conditions de base de l'obtention de la qualité de membre du C.N.D. et délègue à la loi le pouvoir de définir toutes autres conditions jugées utiles ou nécessaires.

3) De même, le troisième alinéa de ce même article 52 confie encore à la loi le soin d'établir les principes à appliquer en divers domaines tels que l'électorat, les incompatibilités ou les indemnités.

Article 53

Cet article reprend les principes exprimés par l'article 80 de la Constitution de 1962.

Il se justifie par l'idée que le député est le représentant de la nation et non d'une région ou d'un intérêt déterminés, et que, à ce titre, il concourt, par ses opinions et ses votes, à la formation et à l'expression d'une volonté qui, si elle est celle de la majorité, doit s'analyser comme étant celle de la nation tout entière.

En conséquence, le député ne peut se voir adresser des instructions auxquelles, lors de ses votes, il serait tenu d'obtempérer. Le député émettra donc des opinions et des votes dans le sens et dans les termes que lui dictera sa conscience et en s'inspirant du seul intérêt général.

Articles 54, 55 et 56

Ces articles fixent les principes essentiels de l'organisation du C.N.D., dont les détails seront définis par le règlement d'ordre intérieur de l'assemblée, de manière à préserver l'indépendance de celle-ci.

Article 57

En ce qui concerne les sessions du parlement, le constituant s'est rallié à la tradition qui répugne à imposer à une assemblée de siéger en permanence. ("Il serait inutile que le corps législatif fût continuellement assemblé. Cela serait incommode pour les représentants et, d'ailleurs, occuperait trop la puissance exécutive qui ne penserait point à exécuter mais à défendre contre l'Assemblée sa prérogative d'exécuter." Montesquieu).

L'article 57 impose donc une limitation des sessions, mais en prévoyant que deux sessions ordinaires doivent être respectées (afin d'éviter que le pouvoir exécutif ne puisse paralyser le C.N.D. en évitant ou en l'empêchant de le réunir), des sessions extraordinaires pouvant être convoquées en cas de nécessité (art. 57 al. 1er).

Le constituant s'est toutefois abstenu d'imposer soit une durée minimum, soit une durée maximum des sessions. Le corps législatif fixera donc la durée de ses sessions en fonction de l'ampleur du programme des débats.

Les dates d'ouverture des sessions ont été fixées sur la base de certains autres calendriers, notamment des calendriers scolaires et académiques (art. 57, al.2).

Les alinéas 3, 4, 5 et 6 de l'article 57 fixent diverses autres modalités des sessions du C.N.D.

Article 58

Cet article fixe le siège du C.N.D.

Article 59

Dans une république démocratique, la publicité des séances du parlement est fondamentale: elle est l'une des garanties essentielles du fonctionnement normal de l'institution.

Tout comme l'article 86 de la Constitution de 1962, l'article 59 du projet assure cette publicité tant par le caractère public des séances proprement dites que par la publication des débats.

En son deuxième alinéa, l'article 59 prévoit, comme par le passé, la possibilité du huis clos.

Article 60

L'immunité parlementaire était prévue par l'article 77 de la Constitution de 1962, mais elle n'était pas plus précisée que ne l'étaient celle du Président de la République et celle des ministres et secrétaires d'Etat, instituées par les articles 59 et 65 de cette même Constitution de 1962.

Tout comme l'immunité accordée au Président de la République et aux ministres et secrétaires d'Etat par l'article 37 du projet, celle que le présent article 60 octroie aux députés ne se justifie que par le souci de garantir l'exercice de leurs fonctions, et non par des considérations d'intérêt individuel.

L'immunité du parlementaire, à l'instar de celle des membres du pouvoir exécutif, comporte l'inviolabilité de leur personne (article 52, al.2); mais elle comprend, en outre, l'irresponsabilité, c'est-à-dire la garantie de ne pouvoir être poursuivis ou recherchés en raison des opinions et votes émis dans l'exercice

Il est convenu que l'irresponsabilité ne concerne que les manifestations de la pensée: "opinions" et "votes", et non les actes qui y seraient étrangers, tels que, par exemple, les violences ou les coups et blessures occasionnés lors d'affrontements entre députés.

De même, cette irresponsabilité ne couvre pas les opinions qui n'ont pas un rapport direct avec la fonction, c'est-à-dire qui sont émises en dehors de l'exercice de la fonction parlementaire, telles que des injures proférées indépendamment de la fonction, ou des écrits publiés dans un périodique, ou des paroles prononcées en dehors des séances de l'assemblée.

Pour les raisons déjà exposées à propos de l'article 37, l'article 60 du projet exclut expressément le cas du flagrant délit du bénéfice de l'inviolabilité.

La contrainte par corps fait l'objet d'une simple proposition du deuxième alinéa de l'article 60 et non d'un alinéa particulier, comme l'article 37 du projet, parce qu'il ne s'agit ici que d'une autorisation et non d'une mise en accusation.

L'article 60 accorde, enfin, aux députés, le privilège de juridiction que l'article 37 institue au bénéfice du Président de la République et des ministres et secrétaires d'Etat.

#### Article 61

Cet article contribue à assurer l'indépendance du C.N.D. en tant que branche du pouvoir législatif en lui réservant le pouvoir de vérifier les mandats de ses membres et de juger les contestations pouvant être élevées à leur propos.

Il correspond à l'article 78 de la Constitution de 1962, mais en version simplifiée:

- Il rejette la formule: "... durant son mandat..." parce que, s'agissant de la déchéance ou de la privation d'un mandat ou fonction, il va de soi que l'éventualité ne peut se réaliser "en dehors du mandat".
- Il ne qualifie pas la cause d'inéligibilité d'"absolue" parce qu'il n'y a pas de cause d'inéligibilité "relative": la cause est opérante ou elle ne l'est pas.
- Il ne précise pas que la cause d'inéligibilité doit être prévue "par la loi électorale" parce que cette exigence de légalité résulte clairement de l'article 52 du projet, ni qu'il doit s'agir de la loi "en vigueur" puisqu'une loi qui ne serait pas en vigueur ne pourrait s'appliquer.
- Il ne précise pas davantage que la déchéance est prononcée à la majorité "absolue" des 3/4 des membres du C.N.D. parce que, s'agissant d'une majorité qualifiée (3/4 des membres), le qualificatif "absolue" est superfluetatoire.

#### Article 62

1) Les fonctions de député, pour s'exercer correctement, doivent être à l'abri de toutes formes de pressions, et les pressions le plus à craindre sont celles du pouvoir exécutif, que le député est appelé à contrôler.

L'article 61 du projet a pour effet d'assurer la séparation des pouvoirs. On ne pourrait sainement, sous peine de rendre le contrôle parlementaire inexistant, admettre qu'un agent de l'Etat, qui est subordonné à un ministre, soit en même temps, en qualité de député, le censeur de ce ministre. Quelle serait, en effet, l'autorité d'un ministre lorsque l'un de ses agents, chargé d'exécuter ses instructions, pourrait le critiquer devant le parlement et même provoquer une interpellation?

L'incompatibilité instituée par le premier alinéa de l'article 60 du projet concerne toute fonction publique autre que celle de ministre ou secrétaire d'Etat parce que le cumul des fonctions de député et de ministre établit un lien entre le parlement et le gouvernement, lien qui peut être souhaitable dans l'intérêt de la collaboration des pouvoirs.

2) Le deuxième alinéa de l'article 61 du projet correspond à l'article 79 de la Constitution de 1962: il s'en distingue cependant pour les raisons déjà exposées à propos de l'article 36 du projet.

3) Le troisième alinéa de l'article 61 limite le nombre des députés pouvant cumuler leur fonction de parlementaire avec celle de ministre, afin d'éviter que, par le biais de nominations multipliées à l'excès, le pouvoir exécutif réduise le C.N.D. à l'état d'un organisme qui soit à son entière dévotion et qui, de ce fait, s'abstienne de jouer son rôle constitutionnel.

Section II - De l'élaboration des lois (art. 63 à 73)

Article 63

L'article 63 du projet reprend l'article 89 de la Constitution de 1962, dont il emporte les conséquences.

Le premier alinéa de cet article fixe la dénomination des actes du pouvoir législatif.

Le deuxième alinéa de l'article 63 consacre le principe de la primauté de la loi, selon lequel:

- 1°) Les différents pouvoirs n'exercent que les fonctions qui leur sont attribuées par la Constitution, et toute fonction non attribuée est du ressort de la loi.
- 2°) Toute matière qui n'est pas du domaine réglementaire, en vertu de la Constitution, est du domaine de la loi.

Ce même alinéa précise, en outre, que les règlements ne peuvent jamais contrevenir aux dispositions légales; cela signifie que le règlement ne peut non seulement pas être opposé à la loi, mais qu'il ne peut davantage modifier la loi soit en supprimant certaines de ses dispositions, soit même en y ajoutant des principes, obligations ou interdictions que n'aurait pas prévus la loi.

Article 64

Sous l'empire de la Constitution de 1962, les ordonnances-lois et les décrets-lois se différençaient par leurs causes (l'urgence en ce qui concerne les ordonnances-lois, l'impossibilité de faire siéger l'assemblée, pour ce qui regarde les décrets-lois), et par la durée de leur validité (sauf confirmation par une loi, les ordonnances-lois étaient caduques à l'expiration d'un délai de six mois).

Il est apparu, à l'expérience, que cette distinction n'était pas nécessaire, ni quand aux causes, ni quand à la durée de validité.

Le constituant a donc retenue une seule sorte d'acte particulier, le décret-loi pouvant être utilisé indifféremment, quelles que soient les circonstances et qui devra être confirmé par une loi pour éviter tout détournement systématique du pouvoir législatif.

Il est évident, toutefois, que les décrets-lois intervenus à ce jour, depuis l'année 1973, ne seront pas soumis à l'exigence de la confirmation en raison de l'article 94 du projet qui maintient en vigueur toute législation qui ne serait pas contraire à la nouvelle constitution.

Article 65

Cet article correspond aux deux premiers alinéas de l'article 90 de la Constitution de 1962, mais il a été modifié comme suit:

- Le droit d'initiative appartient au Président de la République et non au gouvernement, lequel n'a point de personnalité juridique (en fait, les projets dus à l'initiative présidentielle seront présentés par un ou plusieurs ministres, avec leur contreseing et sous leur responsabilité).
- Le droit d'initiative implique le droit d'amendement, qui peut s'analyser comme une initiative limitée; le droit d'amendement se complète par le droit de diviser les articles, c'est-à-dire d'amender des parties d'articles.

#### Article 66

L'article 66 du projet reprend le troisième alinéa de l'article 90 de la Constitution de 1962.

Il exclut le quatrième alinéa de ce même article 90 parce qu'une résolution n'a pas valeur de loi et qu'il est donc sans intérêt de la soumettre aux mêmes exigences qu'une future loi et d'en faire état en l'occurrence.

#### Article 67

Le parlement représente le peuple et sa volonté s'exprime évidemment sur la base d'une certaine majorité.

Pour éviter que le parlement puisse être surpris par une minorité, l'article 67 du projet impose, par son alinéa premier, une majorité de présence.

Il distingue ensuite, en son deuxième alinéa, les majorités requises pour le vote d'une loi et pour le vote d'une loi organique, et il précise également qu'une loi ne peut déroger à une loi organique. De la sorte sont établies les valeurs respectives de la loi et de la loi organique, précisions qu'ignorait la Constitution de 1962 au point que la notion de "loi organique", n'emportant aucune conséquence, était dénuée d'intérêt.

Quant au troisième alinéa de l'article 67, il précise diverses modalités des votes, éludées par la Constitution de 1962.

#### Article 68

Cet article reprend l'article 92 de la Constitution de 1962 et ne paraît pas nécessiter de commentaire particulier.

#### Article 69

Le constituant a organisé une cour constitutionnelle composée de la cour de cassation et du conseil d'Etat réunis (cfr projet, art. 84).

Cette cour est chargée de vérifier la constitutionnalité de tous les actes à caractère législatif: lois et décrets-lois.

L'article 69 du projet fixe les délais propres à cette procédure qui est une phase de l'élaboration des lois.

#### Articles 70, 71 et 72

Ces articles correspondent respectivement aux articles 88, 81 et 83 de la Constitution de 1962.

L'article 70 définit la notion de "loi de finances" et soumet l'élaboration de pareille loi à des conditions fixées par une loi organique en raison de l'importance particulière de cette matière; il soumet tout transfert budgétaire à l'autorisation du C.N.D. afin d'empêcher que des masses budgétaires soient détournées de leur objet ou de leur destination après le vote de la loi de finances.

L'article 71 reprend l'essentiel des notions de l'article 81 de la Constitution de 1962 concernant le budget, et les complète par la mention de la loi des comptes.

L'article 72, quant à lui, correspond aux alinéas premier, 2 et 5 de l'article 83 de la Constitution de 1962; il constitue une garantie essentielle des individus dans un régime démocratique.

Toutes autres précisions prévues antérieurement seront désormais du domaine de la loi organique prévue par le premier alinéa de

### Article 73

En son article 102, b), la Constitution de 1962 donnait à la cour suprême le pouvoir d'interprétation authentique de la loi.

Cette disposition a fait l'objet, à juste titre, de nombreuses critiques, au point que la loi organisant la cour suprême a cru pouvoir y faire droit en conférant à ladite interprétation authentique la force d'une "jurisprudence unanime et constante" (loi du 23 février 1962, art. 39). Puisque, contrairement aux pays de tradition anglaise, la jurisprudence n'a aucune force obligatoire mais sert seulement de source indicative, cette expression était dénuée d'intérêt pratique.

Il est dès lors évident que telle jurisprudence ne s'impose pas à l'égal d'une loi, et il n'est donc pas question d'une interprétation authentique: celle-ci, devant s'imposer au juge et s'appliquer à toutes les espèces, consiste, en fait, en une précision que seul le législateur est habilité à apporter à la loi, qui est son oeuvre.

Conscient du caractère propre de l'interprétation authentique, par rapport à l'interprétation judiciaire, le constituant a, par le présent article 73, restitué au pouvoir législatif une prérogative dont il n'eût jamais dû être dépouillé: c'est à l'auteur d'une loi qu'il appartient de préciser le sens à accorder à une disposition de cette loi qui serait douteuse ou équivoque.

### Chapitre III - Des rapports entre le Conseil national de développement et le Gouvernement (art. 74 à 79)

#### Article 74 et 75

L'intérêt public requiert une réelle collaboration des deux branches du pouvoir législatif ainsi que des organes des pouvoirs législatif et exécutif: C.N.D. et Président de la République.

Mais nulle collaboration n'est possible sans une information réciproque. Aussi les articles 74 et 75 du projet reprennent ils l'essentiel des articles 91, alinéa 1er, et 96 de la Constitution de 1962.

L'article 75 ajoute toutefois un moyen d'information usité antérieurement mais non cité par la Constitution de 1962: la question orale; ensuite, il présente les divers moyens d'information suivant leur importance.

Quant aux autres précisions, le constituant a estimé, par souci d'éviter une rigidité excessive, qu'elles sont du domaine de la loi.

#### Article 76

Par cet article 76, le constituant crée la cour des comptes qui ne figure point, dès lors, au chapitre consacré au pouvoir judiciaire. Cette conception se justifie par le fait que "la cour des comptes" juge les comptes et non pas les comptables", et que, bien plus qu'une juridiction au sens strict du terme, elle constitue, au service du C.N.D., un instrument de contrôle de la gestion du pouvoir exécutif. Dans un régime politique moderne, en effet, une cour des comptes se rattache au législatif. Telle cour est le bon chien de garde du parlement qui surveille l'exécution des budget et lui fait rapport.

Quant au fonctionnement de la cour des comptes, il sera du ressort d'une loi organique.

#### Article 77

Le C.N.D. a pour rôle essentiel d'élaborer les lois et de contrôler l'action des organes du pouvoir exécutif.

Pour des raisons déjà exposées ci-dessus (cfr titre III, Considérations générales, al. 7 et 8), le Président de la République, premier organe du pouvoir exécutif, ne peut être rendu responsable des actes du pouvoir exécutif, et ses ministres doivent endosser cette responsabilité devant le C.N.D.

Le C.N.D. peut ainsi contraindre à la démission un ministre ou secrétaire d'Etat dont la responsabilité politique aurait été mise en cause. L'article 77 prévoit, à cet effet, la procédure de la motion de censure dont il précise également les conditions et modalités.

Le cinquième alinéa de l'article 77 tend à empêcher une utilisation intempestive ou abusive de la motion de censure: s'il s'agit là d'une arme primordiale en matière de contrôle des activités du pouvoir exécutif, encore faut-il que cette arme soit employée à bon escient et que la multiplication excessive et inconsidérée des motions de censure ne paralyse pas l'action gouvernementale.

#### Article 78

Il se pourrait qu'un grave conflit oppose le Président de la République et le C.N.D. sur le plan politique, en ce sens que les options de l'un pourraient ne pas correspondre aux options de l'autre, au point que l'activité des pouvoirs s'en trouverait gravement freinée, voire compromise. Ainsi, par exemple, le Président de la République pourrait être opposé à la teneur d'une proposition de loi votée en seconde lecture par le C.N.D., ou celui-ci pourrait refuser de voter un projet de la loi auquel le gouvernement accorde une importance capitale.

Président de la République et membres du C.N.D. sont tous représentants de la nation. Si des divergences graves les sépare, seul le peuple est en mesure de trancher et de les départager en renouvelant ou retirant sa confiance à tels ou tels de ses représentants.

La sanction populaire résultera d'une dissolution du C.N.D. que l'article 78 du projet permet au Président de la République de prononcer; cette possibilité est en quelque sorte une menace qui fera réfléchir les membres du C.N.D. avant de poursuivre dans la voie d'une opposition formelle aux vues du Président de la République.

Par contre, sous peine de ne présenter qu'une caricature de démocratie et d'instituer une dictature de fait, le constituant ne pouvait abandonner l'arme de la dissolution aux mains du Président de la République sans assortir son emploi d'une conséquence qui doit avoir pour effet bénéfique de faire aussi mûrement réfléchir et d'éviter toute décision inconsidérée et précipitée: la dissolution du C.N.D. entraînera la démission du Président de la République. Toute autre solution serait contraire à l'esprit démocratique dont se réclame la République.

Les élections, tant législatives que présidentielle, auront lieu dans un délai raisonnable, fixé à 90 jours.

#### Article 79

En raison de l'intime collaboration qui doit caractériser l'action des divers élus du peuple en tant qu'organes du pouvoir, le constituant consacre le principe de la solidarité du C.N.D. et du Président de la République.

En conséquence, si le Président de la République vient à cesser d'exercer ses fonctions, il appartiendra au peuple de désigner le nouveau Président de la République ainsi que ses autres représentants appelés à collaborer avec lui.

Cette solidarité est le corollaire de la solidarité inverse instituée par l'article 78.

#### Chapitre IV - Du pouvoir judiciaire (art. 80 à 91)

-----

##### Articles 80 et 81

Conformément au principe capital de la séparation des pouvoirs, l'article 80 du projet consacre l'indépendance du pouvoir judiciaire, et l'article 81 assigne à une loi organique le devoir d'établir les conditions propres à assurer l'indépendance, et donc l'impartialité, des magistrats.

Parmi ces conditions, le législateur pourra notamment, en fonction de l'évolution des institutions, instaurer graduellement l'inamovibilité des magistrats, pour autant que ceux-ci répondent à des critères minima de formation.

##### Articles 82 et 83

L'indépendance des magistrats, primordiale dans une optique réellement démocratique, est garantie par leur nomination par le chef de l'Etat assisté du conseil supérieur de la magistrature, institution créée et organisée par la loi.

##### Article 84, 85, 86, et 87

1) La Constitution de 1962 avait créé une "cour suprême" composée de cinq sections et dont le président assumait la responsabilité tant du point de vue du droit commun (cour de cassation) que du point de vue du droit administratif (conseil d'Etat) ou des finances publiques (cour des comptes), ou encore du contrôle de la constitutionnalité des lois (cour constitutionnelle) et même de l'organisation des juridictions (département des cours et tribunaux).

L'impossibilité pour un seul et même homme, si brillant, capable et travailleur fut-il, de s'acquitter d'une pareille tâche, n'est pas à démontrer; du reste, dès l'année 1973, le "département des cours et tribunaux" fut supprimé et ses attributions furent logiquement restituées au ministère de la justice qui recouvrait ainsi l'une de ses responsabilités essentielles, de plus, conformément aux instructions en la matière, un projet de réforme judiciaire a été élaboré dans le sens de la suppression de la cour suprême,

Le constituant n'a pu que se rallier à cette conception et poursuivre dans la voie d'une solution dont le but ultime est de rétablir un pouvoir judiciaire qui soit à l'abri des vicissitudes antérieures.

2) Le projet établit certaines juridictions essentielles, dont l'existence ne risque pas d'être mise en cause à tout moment en fonction des circonstances; il s'agit des juridictions de l'ordre judiciaire (art. 84), du conseil d'Etat (art. 85) et de la cour constitutionnelle (art. 86), et, pour le reste, il confie à la loi le soin d'instituer les juridictions qui pourraient s'avérer nécessaires (art. 87); de la sorte, il n'y aura pas lieu à modifications trop fréquentes de la Constitution aux fins de créer, transformer ou supprimer des juridictions.

3) L'article 84 institue les juridictions de l'ordre judiciaire.

Il précise l'une des caractéristiques essentielles de la cour de cassation: celle-ci ne connaît pas du fond des affaires, parce que son rôle est d'assurer l'unité de la jurisprudence et de garantir le respect de la légalité par l'ensemble du pouvoir judiciaire.

4) L'article 85 institue le conseil d'Etat et en détermine la compétence de manière précise afin d'éviter les erreurs et confusions actuelles, qui trouvent leur origine dans l'énoncé défectueux de l'article 102, e), de la Constitution de 1962 ("... différends d'importance entre l'Etat et les particuliers..."). Par conséquent, le conseil d'Etat ne connaîtra pas des contestations qui ont pour objet des droits civils (c'est-à-dire ceux qui sont explicités ci-après, art. 96, al. 3): Le conseil d'Etat connaîtra essentiellement du contentieux administratif.

5) L'article 86 institue la cour constitutionnelle et en précise les attributions.

Le constituant a imaginé que les deux juridictions les plus élevées, chacune dans son ordre: la cour de cassation et le conseil d'Etat, pourraient aisément former ensemble une juridiction nouvelle sans nécessiter des dépenses inconsidérées ni le recrutement d'un personnel supplémentaire, d'autant plus qu'il ne s'agirait pas d'une juridiction appelée à siéger de manière permanente comme celles de l'ordre judiciaire.

6) L'article 87 délègue à une loi organique le pouvoir d'instituer d'autres juridictions et de fixer l'organisation et la compétence de toute juridiction, quelle qu'elle soit; cet article contribue à garantir aux citoyens le respect des libertés publiques.

#### Articles 88, 89, 90 et 91

Ces articles précisent diverses conditions essentielles du fonctionnement du pouvoir judiciaire, conditions destinées à garantir aux justiciables une justice impartiale, intègre et indépendante.

L'article 88 consacre le principe suivant lequel nulle juridiction ne peut être instituée que par la loi, celle-ci devant en définir la compétence, tant territoriale que matérielle.

L'article 89 organise la publicité des audiences des juridictions, afin de garantir le respect de la loi; il prévoit cependant la possibilité du huis clos si la publicité risque de nuire à l'ordre public ou aux bonnes moeurs.

L'article 90 exige que tout jugement soit motivé et prononcé en audience publique; il s'agit là de deux garanties importantes contre l'éventualité des décisions arbitraires.

L'article 91 institue une ultime garantie contre les actes illégaux et arbitraires en protégeant les juridictions vis-à-vis des pressions tendant à faire appliquer des actes ou décisions contraires à la Constitution ou aux lois.

TITRE IV - DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION (art. 92)

Article 92

Les conditions imposées à toute révision de la Constitution consacrent le caractère particulier de celle-ci sur le plan formel, par rapport aux lois ordinaires. La Constitution est ainsi la "loi fondamentale" non seulement parce qu'elle établit les principes de base de la communauté nationale, mais aussi parce qu'elle ne peut être modifiée suivant la procédure applicable aux autres lois.

L'article 92 accorde logiquement le droit d'initiative en ce domaine aux deux branches du pouvoir législatif.

Cet article impose cependant des conditions strictes destinées à garantir la stabilité de la Constitution:

- Il interdit d'envisager une modification de la Constitution qui aurait pour effet d'instaurer un régime autre que républicain, d'amputer le territoire national ou de supprimer une ou plusieurs des garanties accordées aux individus dans l'optique démocratique qui a prévalu lors de l'élaboration de la loi fondamentale.
- Il exige que les propositions de révision émanant du C.N.D. soient présentées par au moins 2/3 des députés, afin d'éviter les propositions hâtives et inconsidérées.
- Il soumet l'adoption de toute modification, quelle qu'en soit l'origine, à la majorité des 3/4 des députés, de manière à assurer au mieux l'expression de la volonté de la nation et à affirmer la prépondérance formelle de la Constitution à la loi.

TITRE V - DISPOSITIONS GENERALES ET TRANSITOIRES (art. 93 à 99)

Ce titre rassemble diverses dispositions qui, vu leur caractère général, ne s'inséreraient pas nécessairement dans l'un des titres précédents, ainsi que certaines dispositions transitoires ou qui n'ont d'intérêt que parce qu'elles assurent le passage de la situation actuelle au régime devant résulter de l'adoption de la Constitution.

Il exclut de son intitulé le qualificatif "finales" (cfr. Constitution de 1962, titre XI), parce que des dispositions "finales" ne sont finales qu'en raison de leur place à la fin du texte et que, de ce fait, ce mot ne présente pas d'intérêt particulier.

Article 93

Cet article correspond aux articles 49 (al. 3) et 95 de la Constitution de 1962 et reprend, en outre, le principe posé par l'alinéa 2 de l'article 15 de cette même Constitution de 1962.

La présente formulation a été jugée préférable pour les raisons suivantes:

- 1°) La publication des actes officiels est une exigence conforme aux principes démocratiques: pour qu'une règle puisse être respectée, il faut qu'elle ait été au préalable portée à la connaissance des administrés afin de leur permettre d'y soumettre librement leurs agissements.

Mais les actes officiels principaux sont les lois (dont le projet traite au chapitre II de son titre III) et les arrêtés présidentiels et ministériels (dont le projet traite au chapitre 1er de ce même titre); plutôt que de consacrer à cette publication deux articles identiques, comme la Constitution de 1962 (art. 49 et 95), le constituant a exprimé en un seul article le principe à appliquer aux lois ainsi qu'aux règlements.

- 2°) La publication des lois et des règlements permet d'exiger que les administrés s'y conforment.

En revanche, du moment qu'une règle a été portée à la connaissance des administrés, il est évident que le fait de l'ignorer ne peut être invoqué pour s'y soustraire, sinon la force obligatoire des lois serait réduite à néant; aussi est-il de tradition d'ériger en présomption la connaissance de la loi publiée.

Tout comme la Constitution de 1962, le présent projet institue une présomption légale de connaissance de la loi, mais, à la différence de l'article 15, alinéa 2, de la Constitution de 1962, qui insérait erronément cette présomption parmi les libertés publiques, l'article 93 du projet lui donne logiquement le caractère d'une conséquence de la publication des lois et des règlements.

Article 94

1) De même que lors de l'entrée en vigueur de la Constitution de 1962, il importe d'éviter un vide juridique pouvant résulter d'une mauvaise interprétation selon laquelle toute législation antérieure à la date de la promulgation de la loi fondamentale serait abrogée. C'est pourquoi l'article 94 du projet a eu soin de reprendre le principe déjà posé par l'article 108 de la Constitution de 1962.

2) Par ailleurs, la Constitution se doit d'apporter une solution au conflit pouvant surgir entre la loi écrite et la coutume.

La suprématie de la loi étant consacrée et la coutume n'intervenant qu'à titre supplétif, il est donc normal de prévoir une disposition qui reconnaisse la coutume dans la mesure où celle-ci n'est pas contraire à la loi écrite.

Tel est donc l'objet de l'article 94 du projet qui répond ainsi à l'un des soucis qui ont présidé à la rédaction de l'article 109 de la Constitution de 1962; mais l'article 94 du projet n'a pas repris la notion de "loi organique devant déterminer la procédure de codification des coutumes-lois" parce qu'on n'aperçoit pas l'intérêt que peut présenter l'exigence constitutionnelle de la fixation d'une procédure déterminée en matière de codification.

#### Article 95

Le serment est une formalité qui s'impose en de nombreuses circonstances et dont la formule n'est pas nécessairement identique dans chaque cas.

Le constituant a dès lors jugé préférable de ne pas prévoir de formule de serment et de déléguer à la loi le soin de déterminer les circonstances, conditions et formalités de tout serment.

#### Article 96

La Constitution de 1962 ne consacrait aucune disposition à la condition juridique des étrangers; par conséquent, un doute pouvait parfois être émis quant aux droits reconnus aux étrangers.

En principe, les étrangers ne peuvent exercer les droits politiques, c'est-à-dire ceux qui permettent de prendre part à la direction des affaires publiques, autrement dit: "les droits conférés aux fins d'élire, d'appeler et d'exercer le pouvoir attaché à ces charges"; les droits politiques ne sont donc concédés qu'aux citoyens.

Par contre, il est normal que les étrangers exercent les droits civils reconnus par l'Etat à ses citoyens, les droits civils étant les droits subjectifs, ceux qui concernent l'état des personnes et leur patrimoine, en d'autres termes: les droits privés consacrés et organisés non seulement par le code civil et les lois qui le complètent, mais, d'une manière générale, par toutes les lois qui régissent les rapports que les personnes privées ont entre elles.

Ces principes étaient déjà inscrits dans l'article 4 de la loi du 18 octobre 1908 (rendu exécutoire par la loi du 21 août 1925) et dans l'article 7 du décret du 20 février 1891 formant le titre II du livre premier du code civil (rendu exécutoire par l'ordonnance n° 34/Just du 25 août 1936), qui garantis- saient aux étrangers la jouissance de la plénitude des droits civils, et qui les protégeaient, dans leurs personnes et leurs biens, au même titre que les nationaux.

Ces dispositions étant antérieures à la Constitution de 1962, et celle-ci ne définissant pas la situation juridique des étrangers, une certaine équivoque s'était insinuée en ce domaine, malgré l'article 108 de la loi fondamentale de 1962 assurant le maintien en vigueur de toute disposition qui n'y était pas contraire, et encore que les principes cités ci-dessus n'aient jamais été officiellement mis en cause, ni en théorie, ni dans la pratique.

Le constituant a donc trouvé opportun d'éviter toute controverse éventuelle et de confirmer, par une disposition expresse, les principes reconnus et appliqués jusqu'ici par la doctrine et la jurisprudence.

Par conséquent, l'article 96 du projet garantit aux étrangers le bénéfice des libertés publiques et la jouissance des droits civils reconnus aux citoyens. Il prévoit cependant que des exceptions peuvent être établies par la loi pour des droits qui seraient réservés aux seuls citoyens.

#### Article 97

Cet article assure la transition entre la situation actuelle et celle qui sera instaurée par la nouvelle constitution. Il permet notamment au Président de la République en exercice de fixer, par voie de décret-loi, les règles qui

Article 98

Le délai de 90 jours a paru suffisant pour l'organisation des élections, étant entendu que le projet de décret-loi régissant les élections peut être élaboré dès avant la promulgation de la Constitution, du moment que les principes qu'elle édicte apparaissent comme devant être adoptés.

Article 99

Cet article a pour effet d'abroger et de remplacer, en totalité, la Constitution de 1962 dans l'état où elle se trouve le jour de la promulgation de la nouvelle Constitution, c'est-à-dire compte tenu des modifications qui ont pu y être apportées.

Il définit, en outre, la date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, à savoir : le jour de sa promulgation par le Président de la République.

Il précise, enfin, que la promulgation interviendra après l'adoption de la Constitution par voie de referendum. Le recours au referendum se justifie par l'esprit démocratique qui a présidé à l'élaboration du projet et par l'idée de la souveraineté de la nation, énoncée et rappelée par plusieurs de ses dispositions: par le referendum, le peuple exprimera librement et clairement, sans aucun doute possible, son adhésion aux principes qui lui seront proposés, en sorte que la volonté populaire ne pourra être considérée comme une notion vague, fautive ou trompeuse, et que nulle critique ne pourra être émise à l'endroit du régime instauré par la loi fondamentale.

C.- TEXTE DU PROJET

CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE RWANDAISE

TITRE PREMIER - DE LA REPUBLIQUE

Article premier.-

La République Rwandaise est démocratique et sociale.

Son principe est: " Gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple."

Article 2.-

La monarchie est abolie et ne peut être restaurée.

Article 3.-

Le drapeau national est formé des couleurs rouge, jaune et verte, placées verticalement, la bande de couleur jaune étant frappée de la lettre R de couleur noire.

La devise de la République est: "Liberté, Coopération, Progrès".

Les armes de la République sont formées des idéogrammes de la colombe et de l'olivier de la paix, de la houe et de la serpette du travail, et de l'arc et de la flèche symbolisant la défense des libertés démocratiques, ainsi que de l'inscription de la devise de la République, l'ensemble s'inscrivant sur deux drapeaux aux couleurs nationales et placés en opposition.

L'hymne national est déterminé par la loi.

Article 4.-

La langue nationale est le kinyarwanda.

Les langues officielles sont le kinyarwanda et le français.

Article 5.-

La nationalité rwandaise et les conditions de la naturalisation sont définies par la loi.

Article 6.-

Tout pouvoir émane de la nation.

La souveraineté nationale appartient au peuple rwandais, qui est politiquement organisé au sein du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement.

Le Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement a pour mission d'unir, stimuler et intensifier les efforts du peuple rwandais en vue de la réalisation, dans la paix et l'unité nationale, de son développement politique, économique, social et culturel.

Article 7.-

Tout Rwandais est de plein droit membre du Mouvement Révolutionnaire pour le Développement.

Nulle activité politique ne peut s'exercer en dehors du Mouvement Révolutionnaire pour le Développement.

Article 9.-

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les citoyens rwandais majeurs ne se trouvant pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi.

Article 10.-

La loi détermine les conditions et les modalités de la consultation populaire.

Article 11.-

La République est divisée en préfecture auxquelles la loi peut conférer la personnalité juridique. La préfecture peut être divisée en sous-préfectures.

Chaque préfecture est divisée en communes dotées de la personnalité juridique.

La loi détermine le nombre, les limites, l'organisation et le fonctionnement des préfectures et des communes.

La ville de Kigali est la capitale de la République et le siège du Gouvernement.

TITRE II - DES LIBERTES PUBLIQUES

Article 12.-

La liberté de la personne humaine est garantie.

Nul ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou condamné si ce n'est dans les cas prévus par la loi entrée en vigueur avant la commission de l'acte et dans la forme qu'elle prescrit.

Aucune infraction ne peut être punie de peines qui n'étaient pas prévues par la loi avant qu'elle fût commise.

Toute personne est présumée innocente des infractions qui lui sont reprochées tant qu'une condamnation définitive n'est pas intervenue.

Article 13.-

Le droit d'asile est reconnu dans les conditions définies par la loi.

L'extradition n'est autorisée que dans les limites prévues par la loi.

Article 14.-

La responsabilité pénale est personnelle.

La responsabilité civile est définie par la loi.

La défense est un droit absolu dans tous les états et à tous les degrés de la procédure.

Article 15.-

Tous les citoyens sont égaux devant la loi, sans discrimination aucune, notamment de race, de couleur, d'origine, de clan, de sexe, d'opinion ou de religion.

Article 16.-

Toute forme d'esclavage est abolie et ne peut être restaurée.

Article 18.-

La liberté d'association est garantie dans les conditions fixées par la loi. L'autorisation préalable ne peut être prescrite.

Article 19.-

La liberté de se rassembler en des réunions paisibles et sans armes est garantie dans les limites fixées par la loi.

L'autorisation préalable ne peut être prescrite que par la loi et uniquement pour les rassemblements en plein air, sur la voie publique ou dans des lieux publics, et pour autant que des raisons de sécurité, de tranquillité ou de salubrité l'exigent.

Article 20.-

Tous les citoyens ont le droit de circuler et de se fixer librement sur le territoire de la République; l'exercice de ce droit ne peut être limité que par la loi.

Tous les citoyens ont le droit de quitter le territoire de la République et d'y revenir.

Article 21.-

Il ne peut être porté aucune atteinte à la vie privée des individus.

Le secret de la correspondance et des communications postales, télégraphiques, téléphoniques ou de toute autre nature est garanti; il ne peut y être apporté de restrictions que par la loi.

Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit.

Article 22.-

La propriété privée, individuelle ou collective, est inviolable. Il ne peut y être porté atteinte que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

Article 23.-

La famille, base naturelle de la société, est protégée par l'Etat.

Les parents ont le droit et le devoir d'élever leurs enfants.

Article 24.-

Seul le mariage monogamique est reconnu, dans les conditions et les formes prévues par la loi.

Les conditions et les formes du divorce sont définies par la loi.

Article 25.-

La liberté de l'enseignement est garantie, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de son exercice.

L'Etat reconnaît également l'enseignement libre et l'enseignement officiel; toutefois, l'enseignement donné, totalement ou partiellement, aux frais de l'Etat est réglé par la loi.

Article 26.-

L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit, selon

Article 28.-

Sans préjudice de l'application de l'article 27, le travail forcé extrapénal est aboli et ne peut être restauré.

Article 29.-

Chacun a droit au travail, au libre choix de son travail et à des conditions équitables et satisfaisantes de travail.

Article 30.-

Tout travailleur peut adhérer à un syndicat de son choix et défendre ses droits par l'action syndicale, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de celle-ci.

Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination des conditions de travail.

Article 31.-

Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent; il ne peut porter atteinte à la liberté du travail.

Le droit de grève n'est pas reconnu aux agents des services publics.

Article 32.-

Le pouvoir judiciaire, gardien des droits et des libertés publiques, en assure le respect dans les conditions prévues par la loi.

TITRE III - DES POUVOIRS

---

Article 33.-

La séparation et la collaboration des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont consacrées et réglées par la présente Constitution.

Chapitre premier - Du pouvoir exécutif

Article 34.-

Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République assisté des ministres ou secrétaires d'Etat nommés par lui.

Article 35.-

La loi fixe les indemnités, pensions et autres avantages matériels afférents aux fonctions présidentielles et ministérielles.

Article 36.-

Le Président de la République, les ministres et les secrétaires d'Etat ne peuvent acquérir ni aliéner une propriété de l'Etat, ni échanger une propriété personnelle contre une propriété de l'Etat.

Leurs fonctions sont incompatibles avec l'exercice de toute autre activité publique ou privée lucrative.

Article 37.-

Le Président de la République, les ministres et les secrétaires d'Etat ne peuvent, sauf le cas de flagrant délit, être poursuivis ni arrêtés que sur mise en accusation votée par le Conseil national de développement à la majorité des trois-quarts de ses membres et au scrutin secret. Ils sont justiciables de la cour de cassation qui statue, chambres réunies, en premier et dernier ressort.

Ils ne peuvent faire l'objet d'une contrainte par corps autorisée par le Conseil national de développement.

Section première - Du Président de la République

Article 38.-

Le Président de la République est le Chef de l'Etat et du Gouvernement.

Article 39.-

Au début de chaque législature, le Président de la République est élu au suffrage universel direct et à la majorité des voix exprimées, selon les modalités prévues par la loi.

Le Président du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement est le seul candidat à la présidence de la République; s'il n'obtient pas la majorité des voix exprimées, il sera pourvu à la désignation d'un nouveau président du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement, et l'élection du Président de la République aura lieu dans les trente jours qui suivent cette désignation.

Le mandat du Président de la République est de cinq ans.

Le Président de la République est rééligible; il ne peut toutefois exercer plus de deux mandats successifs.

Article 40.-

En cas d'empêchement; de même qu'en cas d'incapacité d'exprimer sa volonté, le Président de la République est remplacée par le secrétaire général du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement.

Article 41.-

Le Président de la République peut démissionner; sa démission est reçue par le Conseil national de développement.

En cas de démission, de décès ou de toute autre cause de cessation de ses fonctions, le Président de la République est provisoirement remplacée par le secrétaire général du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement, jusqu'à l'élection du nouveau Président de la République qui doit avoir lieu dans les 90 jours, conformément à l'article 39.

Dans les cas cités ci-dessus, les ministres et les secrétaires d'Etat sont réputés démissionnaires et assurent, chacun en ce qui le concerne, l'expédition des affaires courantes jusqu'à la formation du nouveau gouvernement.

Article 42.-

Lorsque le Président de la République et le secrétaire général du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement se trouvent simultanément dans l'un des cas prévus aux articles 40 et 41, les fonctions de Président de la République sont exercées par un membre du Comité central du Mouvement Révolutionnaire National pour le développement, désigné par celui-ci.

Article 43.-

Le Président de la République:

- 1°) Nomme et révoque chacun des membres du gouvernement et en informe le Conseil national de développement.
- 2°) Fixe les attributions des ministres et secrétaires d'Etat et détermine la nature et la compétence des services placés sous leur autorité.

Les ministres et les secrétaires d'Etat reçoivent délégation du Président de la République pour les affaires relevant de leurs départements; le Président de la République fixe l'étendue de cette délégation.

- 4°) Préside le Conseil du gouvernement.
- 5°) Nomme et révoque aux emplois supérieurs civils, judiciaires et militaires, sur proposition des ministres ou secrétaires d'Etat compétents.
- 6°) Commande les forces armées.
- 7°) Nomme, accrédite et révoque les ambassadeurs et autres représentants à l'étranger. Les missions diplomatiques étrangères sont accréditées auprès de lui.
- 8°) Représente la République dans ses rapports avec l'étranger.
- 9°) Négocie, conclut et ratifie tous les traités, conventions et accords internationaux et les communique au Conseil national de développement aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent.

Toutefois, les traités de paix, les traités d'alliance, les traités pouvant entraîner des modifications de frontière du territoire national ou affectant les droits de souveraineté, les traités comportant des implications financières non prévues au budget, ainsi que ceux qui lient individuellement des Rwandais, ne sont exécutoires qu'après leur approbation par une loi.

L'association ou la fédération de la République Rwandaise avec un ou plusieurs autres Etats démocratiques doit être approuvée par une loi votée dans les conditions prévues pour la révision de la Constitution.

- 10°) Déclare la guerre et signe l'armistice.
- 11°) Sanctionne et promulgue les lois dans les huit jours qui suivent le jour de l'arrêt de constitutionnalité.
- 12°) A le droit d'opposer un veto suspensif aux lois votées par le Conseil national de développement.  
Lorsqu'il exerce ce droit, il doit, dans un délai de 15 jours, renvoyer la loi au Conseil pour une deuxième lecture.  
Si la loi renvoyée au Conseil dans le délai prescrit est votée en deuxième lecture et ne fait pas l'objet d'un arrêt d'inconstitutionnalité, elle doit être sanctionnée et promulguée.
- 13°) Prend les arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.
- 14°) A le droit d'adresser au Conseil national de développement des messages qui ne donnent lieu à aucun débat.
- 15°) Peut suspendre, pour un délai maximum de 15 jours, les sessions du Conseil national de développement; aucune suspension ne peut, toutefois, être répétée au cours d'une même session.
- 16°) Exerce le droit de grâce. Il ne peut cependant faire grâce à un ministre ou à un secrétaire d'Etat qu'avec l'autorisation du Conseil national de développement.
- 17°) A le droit de battre monnaie en exécution de la loi.

#### Article 44.-

Le Président de la République est le gardien suprême de la Constitution.

En cas de violation de la Constitution par le Président de la République, constatée par le Conseil de développement à la majorité des trois quarts de ses membres, sa déchéance est prononcée par la Cour constitutionnelle.

#### Section II - Du Gouvernement

##### Article 45.-

Dans l'exercice du pouvoir exécutif, le Président de la République est assisté de ses ministres et secrétaires d'Etat.

Tous les actes du Président de la République doivent être contresignés par un ministre ou un secrétaire d'Etat qui, de ce fait, s'en rend responsable.

Article 46.-

Les ministres et secrétaires d'Etat exercent les attributions qui leur sont dévolues par le Président de la République.

Ils exécutent les lois et les règlements lorsqu'ils en sont chargés.

Article 47.-

Réunis en Conseil du gouvernement, sur convocation et sous la présidence du Président de la République, les ministres et secrétaires d'Etat sont obligatoirement consultés sur:

- la politique générale du gouvernement;
- les projets de lois et de décret-lois;
- les projets d'arrêtés présidentiels;
- la dissolution du Conseil national de développement.

Article 48.-

Les ministres et les secrétaires d'Etat sont solidaires du Président de la République.

Toutefois, la cessation des fonctions d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat, pour quelque cause que ce soit, n'entraîne pas la démission du gouvernement.

Chaque ministre ou secrétaire d'Etat peut, à titre personnel, présenter sa démission au Président de la République. Cette démission doit être acceptée ou refusée dans les huit jours.

Article 49.-

Les ministres et secrétaires d'Etat n'ont voix délibérative dans le Conseil national de développement que s'ils en sont membres.

Lorsqu'ils n'en sont pas membres, ils peuvent y siéger avec voix consultative.

Ils doivent être entendus chaque fois qu'ils le demandent; le Conseil national de développement peut requérir leur présence.

En tout état de cause, ils peuvent se faire assister des techniciens de leur choix.

Article 50.-

Les ministres et secrétaires d'Etat sont responsables envers le Président de la République.

En outre, ils sont responsables devant le Conseil national de développement dans les conditions définies par la présente Constitution.

Chapitre II - Du pouvoir législatif  
-----

Article 51.-

Le pouvoir législatif est exercé collectivement par le Président de la République et le Conseil national de développement.

Section première - Du Conseil national de développement

Article 52.-

Le Conseil national de développement se compose:

- 1°) de quarante membres élus pour une durée de cinq années selon les modalités fixées par la loi, à raison d'un nombre égal par préfecture;
- 2°) de cinq membres désignés par le Président de la République;
- 3°) de cinq membres désignés par les institutions représentatives énumérées par la loi; celle-ci fixe également les modalités de désigna-

Nul ne peut être membre du Conseil national de développement s'il n'est Rwandais, âgé de 21 ans au moins et remplissant les autres conditions prévues par la loi.

La loi fixe les conditions de l'électorat, le régime des incompatibilités, ainsi que les indemnités et autres avantages matériels afférents aux fonctions de député au Conseil national de développement.

Article 53.-

Tout mandant impératif est nul; le droit de vote des députés est personnel.

Article 54.-

Au début de chaque session, le Conseil national de développement constitue son bureau en élisant son président, son vice-président et son secrétaire.

Article 55.-

Le Conseil national de développement est dirigé par son président et, en cas d'empêchement de celui-ci, par son vice-président.

Article 56.-

Le Conseil national de développement détermine, par son règlement d'ordre intérieur, son organisation et le mode suivant lequel il exerce ses attributions.

Article 57.-

Le Conseil national de développement tient, de plein droit, chaque année, deux sessions ordinaires et, lorsque les circonstances l'exigent, des sessions extraordinaires.

Les sessions ordinaires s'ouvrent respectivement le troisième mardi du mois d'octobre et le troisième mardi du mois d'avril.

Toutefois, la première année de la législature, la première session ordinaire s'ouvre dans le mois des élections législatives.

Le Conseil national de développement est convoqué par son président.

Il peut être convoqué en session extraordinaire sur l'initiative de son président, de la majorité de ses membres, ou du Président de la République.

Réuni en session extraordinaire, le Conseil national de développement ne peut connaître que des affaires qui ont motivé sa convocation.

Article 58.-

Le Conseil national de développement tient ses séances dans la capitale, sauf cas de force majeure.

Article 59.-

Les séances du Conseil national de développement sont publiques; le compte-rendu des débats est publié.

Toutefois, à la demande de son président ou des 2/3 de ses membres, ou à la demande du Président de la République, le Conseil peut, à la majorité absolue, décider de siéger à huis clos.

Article 60.-

Les députés ne peuvent être poursuivis ou recherchés à l'occasion des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Durant les sessions et sauf le cas flagrant délit, ils ne peuvent être poursuivis ni arrêtés, pour d'autres faits, ni faire l'objet d'une contrainte par corps, qu'avec l'autorisation du Conseil national de développement, prononcée à la majorité des 3/4 de ses membres.

Les députés sont justiciables de la cour de cassation qui statue, chambres réunies, en premier et dernier ressort.

Article 61.-

Au début de la législature, le Conseil national de développement vérifie les pouvoirs de ses membres.

Aucun député ne peut être déchu de ses fonctions s'il n'est frappé d'une cause d'inéligibilité; le Conseil prononce la déchéance au scrutin secret et à la majorité des 3/4 de ses membres.

Article 62.-

Le nombre des députés, pouvant être nommé en qualité de ministre ou de secrétaire d'Etat ne peut être supérieur à quinze.

Lorsqu'un député élu est nommé par le gouvernement à toute autre fonction salariée que celle de ministre ou secrétaire d'Etat et qu'il l'accepte, il cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.

Aucun député ne peut acquérir ni aliéner une propriété de l'Etat, ni échanger une propriété personnelle contre une propriété de l'Etat.

Section II - De l'élaboration des lois

Article 63.-

Le pouvoir législatif s'exerce par voie de lois.

La loi intervient souverainement en toute matière; en aucun cas, les règlements ne peuvent contrevenir aux dispositions de la loi.

Article 64.-

En cas d'urgence, ou lorsque le Conseil national de développement se trouve dans l'impossibilité de siéger, le Président de la République légifère momentanément par voie de décrets-lois en Conseil du gouvernement.

A défaut de confirmation par le Conseil national de développement au cours de sa plus prochaine session, les décrets-lois perdent toute force obligatoire.

Article 65.-

L'initiative des lois appartient concurremment aux députés et au Président de la République.

Les députés et le Président de la République ont le droit de proposer d'amender et de diviser les articles et les amendements introduits.

Article 66.-

Les propositions et amendements formulés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient assortis d'une proposition d'augmentation des recettes ou des économies équivalente.

Article 67.-

Nul vote n'est valable si la majorité des députés ne se trouve réunie.

Les lois sont votées à la majorité simple; les lois organiques sont votées à la majorité absolue; il ne peut être dérogé par une loi aux dispositions d'une loi organique. Nulle loi ne peut être adoptée qu'après avoir été votée article par article.

Les votes sont émis à haute voix ou par assis et levé; sur l'ensemble d'une loi, il est toujours voté par appel nominal et à haute voix. Le vote se fait au scrutin secret lorsqu'il est fait état de personnes et dans les cas déterminés par le règlement d'ordre intérieur.

Article 68.-

L'urgence pour le vote d'une proposition ou d'un projet de loi peut être demandée par un député ou par le Président de la République.

Lorsqu'elle est demandée par un député, le Conseil national de développement se prononce sur cette urgence.

Lorsqu'elle est demandée par le Président de la République, elle est toujours accordée.

Dans tous les cas où l'urgence est accordée, l'examen de la loi qui en est l'objet a priorité sur l'ordre du jour.

Article 69.-

Avant leur promulgation, les lois, et les décrets-lois sont obligatoirement transmis à la Cour constitutionnelle qui se prononce dans la huitaine ou, en cas d'urgence, dans les quatre jours, sur leur constitutionnalité.

Si la cour prononce un arrêt d'inconstitutionnalité, elle retourne le texte, selon le cas, au Conseil national de développement ou au Président de la République.

Article 70.-

Le Conseil national de développement vote les projets de lois de finances, qui déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions prévues par une loi organique.

Tout transfert budgétaire doit être autorisé par une loi.

Article 71.-

Chaque année, le Conseil national de développement arrête la loi des comptes et vote le budget en équilibre.

S'il n'a pas été voté quarante jours après l'ouverture de la première session ordinaire, ou s'il n'a pas été voté en équilibre, le projet de budget est renvoyé dans les quinze jours par le Président de la République au Conseil national de développement.

Si le Conseil n'a point statué dans les quinze jours ou s'il ne vote pas le budget en équilibre, celui-ci est établi par le gouvernement sur la base de l'exercice précédent.

Article 72.-

Aucune imposition ne peut être établie, modifiée ou supprimée que par une loi; nulle exemption ou modération ne peut être accordée que dans les cas prévus par la loi.

Aucun monopole ne peut être accordé que par la loi et pour une durée déterminée.

Article 73.-

L'interprétation authentique des lois n'appartient qu'au pouvoir législatif.

Chapitre III - Des rapports entre le Conseil national de développement  
----- et le Gouvernement -----

Article 74.-

Le Président de la République doit être informé de l'ordre du jour des séances du Conseil national de développement et de ses commissions.

Article 75.-

Les moyens d'information et de contrôle du Conseil national de développement à l'égard de l'action gouvernementale sont:

- la question orale;
- la question écrite;
- l'interpellation;
- l'audition en commission;
- la commission d'enquête.

La loi en fixe les conditions et la procédure d'application.

Article 76.-

La Cour des comptes est chargée de l'examen, de la liquidation et de l'arrêté des comptes de tous les services publics.

Elle soumet au Conseil national de développement un rapport sur la régularité du compte général de l'Etat.

La Cour des comptes est organisée par une loi organique.

Article 77.-

Le Conseil national de développement peut mettre en cause la responsabilité d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat par le vote d'une motion de censure.

Une telle motion n'est recevable qu'après une interpellation restée sans effet et si elle est signée par 1/5 au moins des membres du Conseil.

Le vote ne peut avoir lieu que 48 heures au moins après le dépôt de la motion, et celle-ci ne peut être adoptée qu'au scrutin secret et à la majorité des députés

L'adoption de la motion de censure entraîne la démission du ministre ou secrétaire d'Etat mis en cause.

Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session.

Article 78.-

Le Président de la République peut, après consultation du Conseil du gouvernement, prononcer la dissolution du Conseil national de développement; cette dissolution entraîne la démission du Président de la République.

Les élections législatives ont lieu dans les 90 jours, conformément à l'article 52.

L'élection du nouveau Président de la République a lieu dans les 90 jours conformément à l'article 39.

Article 79.-

La cessation des fonctions du Président de la République, pour quelque cause que ce soit, entraîne la dissolution du Conseil national de développement.

Les élections législatives ont lieu conformément à l'article 78.

Chapitre IV - Du pouvoir judiciaire

Article 80.-

Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

La justice est rendue au nom du peuple.

Article 81.-

L'indépendance des magistrats doit être assurée par la loi organique portant statut de la magistrature.

Article 82.-

Les magistrats sont nommés et révoqués par le Président de la République sur la proposition du ministre de la justice et sur l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Article 83.-

La loi détermine la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

Article 84.-

Les juridictions de l'ordre judiciaire sont la Cour de cassation, les cours d'appel, les tribunaux de première instance et les tribunaux de canton;

Sans préjudice de l'application des articles 37 et 59, la Cour de cassation ne connaît pas du fond des affaires.

Article 85.-

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.

Article 86.-

La Cour constitutionnelle, composée de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat réunis, est chargée de contrôler la constitutionnalité des lois, et des décrets-lois, et de prononcer la déchéance du Président de la République dans les conditions prévues par l'article 44.

Article 87.-

Il ne peut être institué d'autres juridictions que par une loi organique.

L'organisation et la compétence de toute juridiction sont définies par une loi organique.

Article 88.-

Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne.

Article 89.-

Les audiences des cours et des tribunaux sont publiques, sauf le huis clos prononcé par un jugement lorsque cette publicité est dangereuse pour l'ordre public ou les bonnes moeurs.

Article 90.-

Tout jugement ou arrêt est motivé et prononcé en audience publique.

Article 91.-

Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et autres règlements qu'autant qu'ils seront conformes à la Constitution et aux lois.

TITRE IV - DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION

Article 92.-

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République et au Conseil national de développement.

Aucune proposition de révision ne peut être prise en considération si elle porte atteinte à la forme républicaine de l'Etat, à l'intégrité du territoire national ou aux principes démocratiques qui régissent la République.

Toute proposition de révision émanant du Conseil national de développement doit être présentée par 2/3 au moins de ses membres.

Toute révision doit être adoptée à la majorité des 3/4 des membres du Conseil national de développement.

TITRE V - DISPOSITIONS GENERALES ET TRANSITOIRES

Article 93.-

Aucune loi, aucun règlement n'est obligatoire qu'après avoir été publié au Journal officiel de la République Rwandaise dans les conditions déterminées par la loi.

Nul n'est censé ignorer la loi régulièrement publiée.

Article 94.-

A partir du jour de la promulgation de la présente Constitution, la législation qui n'y est pas contraire demeure d'application dans la mesure où elle n'est pas modifiée, abrogée ou remplacée par des lois ou règlements nouveaux.

Les coutumes ne sont applicables que pour autant qu'elles n'aient rien de contraire à la Constitution, aux lois, aux règlements, ou à l'ordre public et les bonnes moeurs.

Article 95.-

Aucun serment ne peut être imposé que par une loi qui en détermine la formule et les modalités de prestation.

Article 96.-

Tout étranger jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens ainsi que des droits civils reconnus par la présente Constitution, sauf les exceptions établies par la loi.

Article 97.-

Le Président de la République en exercice lors de la promulgation de la présente Constitution assumera les attributions dévolues au Chef de l'Etat et au Chef du gouvernement jusqu'à l'élection présidentielle.

Article 98.-

Les élections législatives et présidentielle auront lieu au plus tard 90 jours après la promulgation de la présente Constitution.

Article 99.-

La présente Constitution abroge et remplace la Constitution du 24 novembre 1962 telle que modifiée à ce jour; elle entrera en vigueur le jour de sa promulgation par le Président de la République, après son adoption par voie de referendum.

Bibliographie sommaire

- M. AMELLER, Les questions, instruments du contrôle parlementaire, Paris, 1967
- C.A. COLLIARD, Les libertés publiques, Paris, 1975
- Constitutions de la Belgique, de la Côte d'Ivoire, d'Egypte, du Gabon, de Madagascar, du Mali, du Sénégal, de la Tanzanie et du Zaïre
- Convention européenne des droits de l'homme (Rome, 1950)
- Déclaration universelle des droits de l'homme (New York, 1948)
- H.F. DE CROO, Parlement et gouvernement, Bruxelles, 1966
- R. DAVID, Les grands systèmes de droit contemporains, Paris, 1973
- M. DUVERGER, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1975
- P.F. GONIDEC, L'Etat africain, Paris, 1974
- P.F. GONIDEC, Les droits africains, Paris, 1976
- R. LAMPUE, Droit d'Outre-Mer et de la coopération, Paris, 1969
- D.G. LAVROFF, Les partis politiques en Afrique Noire, Paris, 1970
- D.G. LAVROFF, Les systèmes constitutionnels en Afrique Noire - Les Etats francophones, Paris, 1976
- B.O. NWABUEZE, Constitutionalism in the emergent states, Rutherford, 1973
- M. PRELOT et J. BOULOUIS, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1972
- Report of the presidential Commission on the Establishment of a democratic one-party state, Dar Es Salaam, 1965
- F. REYNTJENS, Droit Constitutionnel rwandais, Butare, 1977
- J. RIVERO, Les libertés publiques, Paris, 1973
- B.H. SELASSIE, The executive in african governments, London, 1974
- Union interparlementaire, Parlements, Paris, 1966
- J. VANDERLINDEN, La République rwandaise, Paris, 1970
- P. WIGNY, Droit Constitutionnel, Bruxelles, 1952

(Les chiffres renvoient aux numéros des articles)

<u>A</u>		<u>C</u> (suite)
- Abrogation	99	- grâce d'un ministre ou secrétaire d'Etat 43, 16°
- Accords internationaux (cfr Traités)		- huis clos 59
- Affaires courantes (expédition des -)	41	- impossibilité de siéger 64
- Armes de la République	3	- initiative des lois 65
- Armistice	43, 10°	- interpellation 75, 77
- Arrestation	12	- levée d'immunité 37, 60
- Arrêté(s)		- mise en accusation du Président de la République 37
- conformité des -	91	- motion de censure 77
- présidentiel	43, 13°, 47	- moyens de contrôle 75
- Asile (droit d' -)	13	- nomination et révocation des ministres et secrétaires d' Etat 43, 1°
- Association (liberté d' -)	18	- organisation 56
		- présence des ministres 49
<u>B</u>		- président 54, 55, 57
- Budget	71	- publicité des séances 59
(cfr Transfert)		- questions parlementaires 75
		- règlement d'ordre intérieur 56
<u>C</u>		- secrétaire 54
- Capitale	11	- sessions 57, 60
- Chef de l'Etat	38	- siège 58
- Chef du Gouvernement	38	- suspension des sessions 43, 15°
- Circulation (liberté de -)	20	- traités internationaux 43, 9°
- Citoyens (égalité des -)	15	- veto suspensif 43, 12°
- Clan (discrimination de -)	15	- vice-président 54, 55
- Collaboration (des pouvoirs)	33	- violation de la Constitution par le Président de la Répu- blique 44
- Comité central (cfr M.R.N.D.)		- Conseil supérieur de la magis- trature (cfr Magistrats)
- Commissions parlementaires	75	- Constitution
- Communes	11	- conformité à la - 91, 94
- Communications (secret des -)	21	- referendum 99
- Comptes		- révision de la - 92
- Cour des -	76	- violation de la - 44
- loi des -	71	- Constitutionnalité 43, 11°, 12°, 69, 86
- Condamnation	12	- Consultation populaire 10
- Conseil d'Etat	85, 86	- Contrainte par corps
- Conseil du Gouvernement (cfr Gouvernement)		- députés 60
- Conseil national de développement		- Président de la République, ministres et secrétaires d' Etat 37
- attributions	51	- Contreseing ministériel 45
- bureau	54	- Conventions internationales (cfr Traités)
- commissions parlemen- taires	75	- Correspondance (secret de la -) 21
- composition	52	- Couleur
- convocation	57	(discrimination de -) 15
- décrets-lois (confirmation)	64	- Cour constitutionnelle 44, 69, 86
- démission du Président de la République	41	- Cours d'appel 84
- députés (voir ce mot)		- Cour de cassation 37, 60, 84, 86
- dissolution	47, 78, 79	- Cour des comptes 76
- droit de message du Président de la Répu- blique	43, 14°	- Coutume 94
		- Cultes (liberté des -) 17

<u>D</u>		<u>F</u>	
- Décrets-lois		- Famille	23
- adoption	47, 64	- Forces armées	43, 6°
- constitutionnalité	69, 86		
- Défense (droit à la -)	14	<u>G</u>	
- Députés		- Gouvernement	45 à 50
- conditions d'éligibilité	52	- attributions du Conseil du Gouvernement	47
- contrainte par corps	60	- chef du -	38
- déchéance	61	- composition	43, 1°
- désignés	52, 2°, 3°	- décrets-lois	64
- droit de vote des -	53	- démission du -	48
- élections	52, 78, 79, 98	- dissolution du Conseil national de développement	47
- électorat	52	- politique du -	43, 3°
- élus	52, 1°, 62	- présidence du Conseil du -	43, 4°
- incompatibilités	52, 62	- siège du -	11
- indemnités	52	- Grâce (droit de -)	43, 16°
- initiative des lois	65	- Grève	
- interdictions	62	- des services publics	31
- interruption du mandat	62	- droit de -	31
- inviolabilité	60	- Guerre	43, 10°
- irresponsabilité	60		
- mandat (durée du -)	52, 1°	<u>H</u>	
- ministre	49, 62	- Huis clos	
- pouvoirs (vérification)	61	- Conseil national de développe- ment	59
- privilège de juridiction	60	- cours et tribunaux	89
- Détention	12		
- Devise de la République	3	<u>I</u>	
- Discrimination	15	- Immunité	
- Dissolution (cfr Conseil national de développement)		- des députés	60
- Divorce	24	- du Président de la République, des ministres et des secrétaires d'Etat	37
- Domicile (inviolabilité du -)	21	- Impôts	72
- Domicilaire (visite -)	21	- Indemnité(s)	
- Drapeau rwandais	3	- des députés	60
- Droit		- du Président de la République, des ministres et des secrétaires d'Etat	35
- au travail	29	- juste et préalable -(expro- priation)	22
- d'éducation	23	- Indépendance des pouvoirs	33, 80
- de grève	31	- Infraction	12
<u>E</u>		- Innocence (présomption d'-)	12
- Egalité (des citoyens)	15	- Interpellation	75, 77
- Electeurs	9	- Interprétation authentique de la loi	73
- Election du Président de la République	39, 78, 98		
- Elections législatives	52, 78 79, 98		
- Enseignement			
- liberté de l'-	25		
- primaire obligatoire et gratuit	26		
- Esclavage (abolition de l'-)	16		
- Etrangers (droits des -)	96		
- Extradition	13		

I (suite)

- Inviolabilité	
- des députés	60
- de la propriété privée	22
- du domicile	21
- du Président de la République, des ministres et des secrétaires d'Etat	37
- Irresponsabilité	
- des députés	60
- du Président de la République	45

J

- Jugement	90
- Juridictions	84, 85, 86, 87

L

- Langue nationale	4
- Langues officielles	4
- Législation applicable	94
- Liberté	
- d'association	18
- de circulation	20
- de la personne humaine	12
- de la vie privée	21
- de l'enseignement	25
- de religion	17
- de résidence	20
- de réunion	19
- des cultes	17
- d'opinion	17
- du travail	29
- syndicale	30
- Loi	
- amendement	65
- - applicable	94
- constitutionnalité	43, 12°, 69
- - de finances	70
- - des comptes	71
- deuxième lecture	43, 12°
- exécution de la -	43, 13°, 46
- impôts	72
- initiative (droit d' -)	65
- interprétation authentique	73
- irrecevabilité (projet de -)	66
- majorité requise	67
- monopole	72
- pouvoir législatif	63
- projet de -	47
- promulgation	43, 11°
- publication	93
- sanction de la -	43, 11°
- souveraineté de la -	63
- suprématie de la -	63
- suspension de la -	43, 13°
- urgence	68
- veto suspensif	43, 12°
- vote de la -	67

- Loi organique	
- Cour des comptes	76
- juridictions	87
- loi de finances	70
- magistrature	81
- majorité requise	67
- organisation et compétence judiciaires	87
- supériorité de la -	67

M

- Magistrats	
- Conseil supérieur de la magistrature	82, 83
- indépendance des -	81
- nomination, révocation	82
- Maintien de la législation	94
- Mandat(s)	
- des députés	52
- du Président de la République	39
- Mariage	24
- Message (droit de - du Président de la République)	43, 14°
- Ministre (Secrétaire d'Etat)	
- affaires courantes (expédition des -)	41
- attributions	43, 2°, 45, 46
- avis obligatoire	47
- cessation des fonctions	48
- Conseil national de développement (rapports avec le-)	49, 50
- contrainte par corps	37
- contresseing	45
- démission	41, 48, 77
- - député	49, 62
- exécution des lois et des règlements	46
- grâce d'un -	43, 16°
- immunité	37
- incompatibilité	36
- indemnités, pension	35
- interdictions	36
- interpellation	75, 77
- motion de censure	77
- nomination	34, 43, 1°
- pouvoirs (délégation d' -)	43, 2°
- privilège de juridiction	37
- responsabilité	45, 50, 77
- révocation	43, 1°

- Monnaie	43, 17°
- Monogamie (mariage -)	24
- Monopole	72
- Motion de censure	77
- Motivation des jugements	90
- M.R.N.D., Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement	6, 7, 39, 40, 41, 42

N

- Nation (Tout pouvoir ...)	6
- Nationalité rwandaise	5
- Naturalisation	5
- Non-rétroactivité de la loi pénale	12

O

- Opinion	
- discrimination d' -	15
- liberté d' -	17
- Ordre judiciaire	84
- Organisation territoriale	11
- Origine (discrimination d' -)	15

P

- Parents (droit et devoir des -)	23
- Peines (légalité des -)	12
- Poursuites	12
- Pouvoir exécutif	33 à 50
- Pouvoir législatif	33, 51 à 74
- Pouvoir judiciaire	32, 33, 80 à 91
- Pouvoirs (séparation et collaboration des -)	33
- Préfectures	11
- Président de la République	
- attributions	43
- candidat à l'élection du -	39
- cessation des fonctions	44, 42
	79
- chef de l'Etat et du gouvernement	38
- Constitution (violation de la -)	44
- contrainte par corps	37
- contreséing ministériel	45
- décès	41, 42
- déchéance	44, 86
- démission	41, 42, 78
- dissolution du Conseil national pour le développement	78, 79
- élection du -	39, 41, 78, 97, 98
- empêchement	40, 42
- exécution des lois	43, 13°
- grâce (droit de -)	43, 16°
- immunité	37
	26

- mandat(s)	
- durée du -	39
- nombre de -	39
- message (droit de message)	43, 14°
- ordre du jour du Conseil national de développement	74
- pouvoir exécutif	34, 38
- pouvoir législatif	51, 64
- pouvoir	
- du Président de la République	43
- délégués	43, 2°
- privilège de juridiction	37
- promulgation des lois	43, 11°
- rééligibilité	39
- remplacement	40, 42
- sanction des lois	43, 11°
- veto suspensif	43, 12°

- Présomption d'innocence	12
- Privilège de juridiction	
- des députés	60
- du Président de la République, des ministres et des secrétaires d'Etat	37
- Propriété privée	22
- Publicité	
- des audiences des cours et des tribunaux	89
- des débats du Conseil national de développement	59
- des jugements	90
- des séances du Conseil national de développement	59

Q

- Questions parlementaires	75
----------------------------	----

R

- Race (discrimination de -)	15
- Rassemblements	19
- Referendum	99
- Règlements(s)	
- - applicable	94
- conformité des - à la loi	63, 91
- conformité des - à la Constitution	91
- exécution des -	46
- publication des -	93
- Religion	
- discrimination de -	15
- liberté de -	17
- République Rwandaise	1
- Résidence (liberté de -)	20
- Responsabilité	
- civile	14
- ministérielle	45, 50, 77
- pénale	14
- Rétroactivité (Non-) de la loi pénale	12
- Réunion (liberté de -)	19
- Révision de la Constitution	92

S

- Secret	
- de la correspondance	21
- des communications	21
- Secrétaire d'Etat (cfr Ministre)	
- Secrétaire général (cfr M.R.N.D.)	
- Séparation des pouvoirs	33, 80
- Serment	95
- Service national	
- civil	27
- militaire	27
- Sexe (discrimination de -)	15
- Sous-préfectures	11
- Souveraineté nationale	6
- Suffrage	8, 39
- Syndicat	30

T

- Traités internationaux	43, 9°
- Transfert (Budgétaire)	70
- Travail	
- conditions du -	29, 30
- droit au -	29
- - forcé extrapénal	28
- liberté du -	29
- Tribunaux de canton	84
- Tribunaux de première instance	84

U

- Urgence	64
- Utilité publique (cause d'-)	22

V

- Veto suspensif	43, 12°
- Vie privés (liberté de l' -)	21
- Violation (cfr Constitution)	
- Visite domiciliaire	21