

LA DEUXIEME REPUBLIQUE RWANDAISE : EVOLUTION, BILAN
ET PERSPECTIVES

Filip REYNTJENS
Keizerstraat 84
2000 ANTWERPEN

CHAMPS D'INVESTIGATIONS ACTUELS : droit publique et
politique en Afrique ; mécanismes judiciaires

SUMMARY

THE SECOND REPUBLIC OF RWANDA : EVOLUTION, BALANCE AND
PERSPECTIVES.

This paper provides a short survey and assessment of the political evolution of Rwanda since the inception of the Second Republic in 1973. After a period of de facto rule the country returned to constitutional government in 1978. A single party, the Revolutionary National Movement for the Development, had already been created by the military in 1975. The paper examines the constitution, the organisation of elections, political conflict and the respect for human rights and the rule of law. While the regime has achieved considerable successes, the paper argues that its level of institutionalisation remains limited and that its stability and achievements are essentially due to the personality of President Habyarimana.

KEYWORDS : civilianisation, constitutional law, political change, Rwanda

1. Introduction

Dans la nuit du 4 au 5 juillet 1973, la Garde Nationale rwandaise, sous le commandement du général-major Juvénal Habyarimana, renversa le gouvernement civil de Grégoire Kayibanda par un coup d'Etat sans effusion de sang. La Proclamation du Haut-commandement de la Garde Nationale (1) ménage remarquablement l'ancien président Kayibanda. Elle constate que "Grégoire Kayibanda, élu par le peuple et pour lequel le Haut-commandement de la Garde Nationale conserve toute son estime, s'est malheureusement laissé entraîner dans les visées d'individus se refusant de comprendre que tous les Rwandais sont frères, quelle que soit la région de leur naissance". La proclamation destitue néanmoins le président Kayibanda de ses fonctions et le remplace par le général-major Habyarimana, ministre de la Défense nationale et chef d'Etat-major ; elle démet également le gouvernement, temporairement remplacé par un Comité pour la paix et l'unité nationale, composé de onze officiers supérieurs ; l'Assemblée Nationale est dissoute ; les activités politiques sont interdites sur toute l'étendue du territoire et les organes du parti unique de fait M.D.R.-Parmehutu sont dissous ; enfin, 31 articles de la constitution de 1962 sont totalement ou partiellement "suspendus provisoirement".

Le régime de Grégoire Kayibanda n'avait pas été à proprement parler renversé mais cueilli comme un fruit mûr, tombé victime de ses multiples contradictions. Nombre de conflits avaient, surtout à partir de 1968, secoué le régime : conflits d'ordre régional, idéologique, personnel, clanique, ethnique ... ; conflits entre le gouvernement et le parlement, et entre ce dernier et la Cour suprême ; les dernières années de la première république avaient été marquées par une concentration excessive du pouvoir et par un autoritarisme croissant. En 1972, l'usurpation du pouvoir par un petit groupe de politiciens de Gitarama, la région du président Kayibanda, était complète. C'est surtout de l'isolement qui en résulta que le régime est tombé victime.

In extremis, le gouvernement Kayibanda avait tenté de trouver refuge dans une idéologie ethnisante. De sérieux troubles, initialement de nature ethnique, avaient éclatés en

février 1973 dans les écoles, l'administration et les entreprises. Attirer l'attention sur le surnombre de Tutsi, la minorité ethnique, dans ces domaines avait semblé au régime hutu un moyen de détourner les énergies de ses contradictions internes. Ce procédé de déviation est bien connu de tous les régimes connaissant des problèmes internes importants, et c'est un fait historiquement établi que le mouvement d'éviction de Tutsi trouva son origine au centre même du pouvoir (2). En provoquant ces troubles les politiciens de Gitarama ont toutefois perdu de vue la dynamique autonome que pareil mouvement peut engendrer dans une situation où le contrôle complet demeure aléatoire. C'est ainsi que les populations s'étaient mises à s'attaquer aux riches et non spécifiquement aux Tutsi ; les Hutu du Nord avaient commencé à chasser ceux du Centre ; des élèves s'étaient pris aux enfants de certains politiciens hutu ; les politiciens du Nord déplacèrent leur attention des écoles vers les ministères et les sociétés où ils se sentaient minorisés etc.

La menace d'élimination physique pesant sur certains politiciens du Nord, et notamment sur le général-major Habyarimana, semble avoir décidé l'armée, au sein de laquelle le Nord est historiquement prépondérant, à intervenir. Dans l'atmosphère de dérive du régime, le coup d'Etat fut apparemment accueilli avec satisfaction par les milieux politiques et par la population.

2. Premières mesures

Comme le font la plupart des militaires ayant accédé au pouvoir par coup d'Etat, le président Habyarimana annonça à plusieurs reprises - et notamment à l'occasion de la célébration, le 5 juillet 1974, du premier anniversaire de son régime - son intention de reconduire le pays à la vie politique normale et constitutionnelle endéans les cinq ans de la prise du pouvoir (3). Formellement, la démilitarisation du régime fut rapidement entamée. Le 1er août 1973 déjà, moins d'un mois après le coup, un nouveau gouvernement, composé en majorité de civils, fut formé (4). Le Comité pour la paix et

l'unité nationale allait encore pendant quelques années exercer une fonction relativement effacée de consultation et d'avis. Si, immédiatement après le coup d'Etat, les responsables politiques de la première république n'avaient pas été dérangés (5), un nombre considérable d'entre eux furent bientôt arrêtés dans l'attente d'un procès. Le langage apaisant du 5 juillet 1973 avait fait place un an plus tard à la récrimination : " ... le parti (M.D.R.-Parmehutu) que nous avons aboli était devenu l'instrument de manoeuvres obscures. C'est par son canal que transitait toute mesure de pression, d'exaction et de malencontreuses combinaisons. (...) L'appareil administratif s'était, autour de l'ancien chef de l'Etat, transformé en une "cour" peuplée de courtisans intrigants, avides de promotions et de privilèges que ne garantissaient ni leur capacité intellectuelle, ni leurs mérites personnels" (6). Afin de pouvoir juger ces responsables du régime déchu, le décret-loi du 9 juin 1974 (7) créa une cour martiale, compétente pour juger les infractions à la sûreté de l'Etat. Cette juridiction, siégeant à Ruhengeri dans le Nord, condamna l'ancien président Kayibanda et sept autres personnalités prominentes de son régime à la peine de mort par son arrêt du 29 juin 1974 et des dizaines d'autres politiciens et même nombre de subalternes à des peines d'emprisonnement parfois longues. Il faut dire que le plus grand secret a entouré ces condamnations ; il s'est par exemple avéré impossible de mettre la main sur l'arrêt de la cour martiale (8). Chose bien plus grave, nombre de condamnés périrent dans la "section spéciale" de la prison de Ruhengeri suite aux mauvais traitements qu'ils avaient subis. J'estimais encore en 1983 à une trentaine le nombre de détenus décédés (9). Depuis un procès retentissant en juin 1985 nous savons qu'il s'agit en fait d'une cinquantaine de victimes dont les noms sont à présent officiellement confirmés (10). Si par arrêté présidentiel du 19 juillet 1974 (11) les peines de mort furent commuées en celle de détention à perpétuité, l'ancien président Kayibanda fut le seul à pouvoir jouir effectivement de cet acte de clémence ; il purgea la majeure partie de sa peine parmi les siens en résidence surveillée à Kavumu, où il décéda le 15 décembre 1976. Pour les autres condamnés, un nouveau train de mesures de clémence prises par arrêté présidentiel du 8 janvier 1979

(12) était manifestement arrivé trop tard.

3. Création du M.R.N.D.

Dans le discours déjà cité plus haut qu'il prononça à l'occasion du premier anniversaire du coup d'Etat qui le porta au pouvoir, le président Habyarimana avait annoncé son intention de créer un "parti de rassemblement du peuple rwandais" (13). Ce fut chose le 5 juillet 1975, lorsque fut fondé le Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement (M.R.N.D.). En vertu de son Manifeste du 5 juillet 1975, on attendait du Mouvement

- la liquidation définitive des séquelles de la haine et de la division créées par l'histoire de notre pays parmi les trois groupes ethniques et entre régions ;
- la coalisation de toutes les forces vives de la Nation contre le sous-développement tant sur le plan mental que sur le plan socio-économique ;
- le banissement de la mentalité rwandaise des survivances de la 'féodalité' : esprit de caste, de cour et d'intrigues qui constitue un frein au développement national ;
- la mobilisation, la sensibilisation et la conscientisation des masses populaires pour le développement national ;
- mettre fin définitivement aux systèmes d'exploitation de l'homme par l'homme ;
- un combat acharné contre toute forme d'inactivité, de banditisme, de 'profitarisme' et de radicalisme ethnique, régional ou confessionnel" (14).

On voit qu'il s'agit d'un projet politique fort vague, avec pourtant un accent clair qui sera la constante de l'action du président Habyarimana : "Paix et unité nationale", devise d'une nation (15), et dont l'importance est évidente à la lumière du passé du pays.

La composition initiale du comité central du M.R.N.D. provoquait pourtant immédiatement un ressentiment causé par la surreprésentation que le président Habyarimana avait

donnée à des personnalités de sa propre préfecture, Gisenyi ; en effet, sur les 16 membres nommés en juillet 1976, sept étaient originaires de cette préfecture, c'est-à-dire presque la moitié. En particulier les leaders de la préfecture de Ruhengeri, alliés lors du coup d'Etat, démontrèrent leur mécontentement. Ce déséquilibre sera réduit plus tard.

Un civil, le ministre de la justice B. Habimana, fut nommé au poste de secrétaire général du M.R.N.D. Avant même la composition du comité central, le Comité pour la paix et l'unité nationale fut dissout, mais ses membres les plus influents furent nommés au comité central. Dans ce sens, le colonel Nsekaliye exagère quelque peu lorsqu'il écrit que les membres du C.P.U.N. "se sont retirés du Pouvoir et de la Politique" (16). Cela n'empêche que l'abolition du C.P.U.N. fut un nouveau pas vers la "civilisation" du régime.

4. La "civilisation" du régime

Le retour d'un pays à un régime constitutionnel après une période de gouvernement militaire de fait, en d'autres termes le désengagement des militaires qualitate qua, peut s'effectuer de deux façons : soit l'armée se retire effectivement de la politique par le transfert du pouvoir à des civils élus sous une nouvelle constitution ou sous celle datant d'avant le coup d'Etat ("démilitarisation") ; soit les militaires se retirent dans leur capacité de facto (militaire) mais ils conservent le pouvoir dans le cadre d'un nouvel aménagement constitutionnel qui légitime leur régime ("civilisation") (17). Le retour au constitutionnalisme au Rwanda est un exemple de cette deuxième modalité.

En septembre 1977 la commission des affaires politiques, administratives, institutionnelles et judiciaires du M.R.N.D. fut chargée de collationner des idées pour la rédaction d'un projet de constitution. Un avant-projet fut élaboré qui, dans bien trop d'aspects, était presque une copie conforme de la constitution zairoise de 1974. Ce texte suscita des réactions critiques et il convient de mettre à l'actif du président Habyarimana et de son équipe qu'ils aient tenu compte de ces observations et qu'ils n'aient pas voulu

brusquer les choses en imposant des idées qui auraient provoqué un nombre considérable de problèmes d'ordre constitutionnel et pratique. Au contraire, début 1978 une commission de trois juristes fut chargée de la rédaction d'un nouvel avant-projet à base de quelques directives formulées par le président de la République et par le comité central du M.R.N.D. Cette commission déposa son rapport assorti d'un projet de constitution en juillet 1978 (18). A partir de ce moment les choses se sont déroulées fort rapidement : le projet fut adopté le 10 octobre 1978 avec quelques amendements par une réunion conjointe du gouvernement et du comité central. Le référendum sur l'adoption de la constitution fut fixé au 17 décembre 1978 et l'élection présidentielle à une semaine plus tard.

Le référendum constitutionnel remporta 89,09% de votes positifs, tandis que le président Habyarimana fut élu avec 98,99% des suffrages. Plus loin je dirai un mot sur ces consultations populaires. Si ainsi le président Habyarimana remplissait la promesse faite de retourner le pays à une vie institutionnelle normale, l'article 97 de la constitution laissait encore ouverte la question de l'installation d'un nouveau parlement, puisqu'il stipulait que "le président de la République fixera la date des élections législatives". Ce ne sera que le 28 décembre 1981, c'est à dire trois ans après l'adoption de la constitution, que celles-ci eurent lieu et que tout était rentré dans l'ordre constitutionnel.

L'espace disponible ici ne permet pas d'étudier la constitution du 20 décembre 1978 en détail (19) et je me limiterai à la présentation de quelques traits directeurs. Le texte s'inspire de la constitution française pour l'aménagement des pouvoirs et leurs rapports réciproques, de la constitution belge pour la protection des libertés publiques, et de la constitution tanzanienne pour le statut et le rôle du parti unique.

Une importante innovation par rapport à la constitution de 1962 est la constitutionnalisation du M.R.N.D. D'inspiration zairoise, l'article 7 déclare que le peuple rwandais est politiquement organisé au sein du M.R.N.D. "formation politique unique hors du cadre de laquelle nulle activité politique ne peut s'exercer". Tout Rwandais est de plein droit membre du Mouvement, qui est régi par ses statuts et

qui a pour mission "d'unir, stimuler et intensifier les efforts du peuple rwandais en vue de la réalisation de son développement dans la paix et l'unité nationale". Mais le Rwanda se refuse de considérer, comme le fait le Zaïre, le Mouvement comme la seule institution de la République ; il n'existe pas de fusion des organes de l'Etat et du Mouvement. Sur papier, la protection des libertés publiques est impressionnante, et probablement la plus complète des pays d'Afrique francophone. La nouvelle constitution introduit deux améliorations importantes par rapport au texte de 1962. D'abord, elle consacre le principe de la légalité des limitations ou conditions éventuellement à apporter à l'exercice des libertés publiques. Si, sous la constitution de 1962, certains droits étaient garantis sujet à des limitations par règlement et parfois même au respect de la sécurité de l'Etat ou de l'ordre public, actuellement seul le législateur est habilité à qualifier l'exercice des droits et libertés. De plus, certaines libertés ne peuvent être qualifiées, même par le législateur. Ensuite, un nombre de nouvelles garanties ont été introduites, notamment celles concernant la liberté de réunion, le droit de quitter le pays et d'y revenir, et la protection de la vie privée.

Le pouvoir exécutif est moncéphale : le président de la République est chef de l'Etat et du gouvernement. Le M.R.N.D. joue un rôle primordial dans sa désignation : c'est en effet le Président du Mouvement, élu par le congrès national, qui est le seul candidat à la présidence de la République. S'il n'obtient pas la majorité des voix exprimées, le M.R.N.D. devra élire un autre président, qui se soumettra à une nouvelle élection (art. 40 const.) Le mandat présidentiel est de cinq ans et la constitution n'impose pas de limite au nombre de mandats successifs. Les pouvoirs du président sont limitativement énumérés par la constitution, le Rwanda demeurant avec le Bénin le seul pays d'Afrique francophone qui n'a pas introduit un système parlementaire rationalisé à l'image de l'article 34 de la constitution française ; le président ne détient en effet que des compétences d'attribution, telles qu'énumérées limitativement par les articles 44 et 45 de la constitution ainsi que par des lois particulières. C'est donc le pouvoir législatif, et non le pouvoir exécutif, qui possède la plénitude et le résidu de la

compétence normative.

Le gouvernement, deuxième branche du pouvoir exécutif, est composé de ministres et de secrétaires d'Etat nommés et révoqués par le président de la République. Dans le cadre d'un aménagement "orléaniste" des relations entre les pouvoirs, les membres du gouvernement sont responsables tant envers le chef de l'Etat qu'envers le parlement.

Le pouvoir législatif est exercé collectivement par le président de la République et par une assemblée législative, appelée Conseil National de Développement (C.N.D.). Les députés à cette chambre unique sont élus pour une durée de cinq ans au suffrage universel et direct par un vote obligatoire selon le système du scrutin plurinominal à un tour (c'est-à-dire que les électeurs votent sur une liste pour un nombre de candidats égal au nombre des sièges à pourvoir dans la circonscription électorale). Comme il a déjà été souligné plus haut le pouvoir législatif détient la plénitude et le résidu de la compétence normative, l'article 63 de la constitution stipulant que "la loi intervient souverainement en toute matière". En outre, le C.N.D. contrôle l'action gouvernementale. Il peut mettre en cause les ministres et secrétaires d'Etat qui sont responsables, non seulement pour l'exercice des compétences leur dévolues et pour la gestion de leurs départements respectifs, mais également pour les actes du président de la République, politiquement irresponsable, qu'ils couvrent par leur contreseign.

Voilà pour l'essentiel de la constitution de 1978. Voyons à présent comment elle fonctionne dans la pratique politique.

5. Les élections

Depuis le retour au constitutionnalisme, le Rwanda a connu quatre élections au niveau national : les élections présidentielles du 24 décembre 1978 et du 19 décembre 1983 et les élections législatives du 28 décembre 1981 et du 26 décembre 1983.

Nous pouvons passer rapidement sur les élections présidentielles. Comme on l'a vu le président du M.R.N.D. est en effet le seul candidat à la présidence de la République et



Rwanda. Les opérations de vote en colline.

le scrutin est une illustration de ce que Rouquié a appelé "la dynamique des élections sans risque" (20). Le président Habyarimana obtint 98,99% des voix en 1978 et 99,85% en 1983. Il y a donc un certain progrès dans sa cote de popularité... Il s'est en fait avéré impossible d'organiser des élections présidentielles correctes et honnêtes. Même si le président en exercice voulait sincèrement que le scrutin se déroule correctement, il serait probablement incapable d'y veiller. Le président de bureau de vote, le conseiller de secteur, le bourgmestre, le préfet, le ministre, tous estiment essentiel qu'un "bon" résultat sorte du bureau, du secteur, de la commune, de la préfecture, de la région. Dès lors, la pression sur les électeurs est immense et les fraudes sont multiples. J'ai personnellement pu assister aux élections présidentielles de 1983 et les abus étaient visibles à l'oeil nu. Ainsi par exemple la distribution des bulletins : en principe, chaque électeur reçoit deux bulletins, un de couleur verte (oui au candidat), un autre de couleur grise (non), le bulletin choisi étant déposé dans l'urne et l'autre jeté dans une fosse qui se trouve dans l'isoloir. Or, dans nombre de bureaux les bulletins gris n'étaient simplement pas distribués. Dans d'autres, où les électeurs avaient remarqué un nombre de bulletins verts dans la fosse (ce qui laissait présager un nombre correspondant de votes négatifs), le résultat atteignit près de 100% en faveur du candidat. C'est regrettable d'autant plus que le président Habyarimana n'a pas besoin de fraudes pour être élu royalement. Mes contacts, en milieu tant rural qu'urbain, indiquent qu'il jouit d'un large soutien et qu'il obtiendrait probablement près des trois-quarts des voix dans un scrutin conduit correctement. Les élections législatives, par contre, sont plus compétitives et - hormis des cas isolés de fraude - menées de façon relativement correcte. Elles ont démontrées en 1981 et 1983 que le sens du scrutin peut être réel dans un régime monopartiste. Le processus électoral permet au parti unique, qui autrement se confond avec l'administration, de se profiler comme une force identifiable et d'établir des rapports avec la population. C'est donc un moment privilégié pour le parti de s'affirmer comme une force politique réelle. Ce moment permet par ailleurs de donner expression d'une façon ordonnée et contrôlée à la compétition qui en temps

normaux est interdite ou du moins mal vue. C'est pourquoi on peut parler des élections comme "moyen de revitalisation périodique du parti" (21).

Le M.R.N.D. propose un nombre de candidats double de celui des sièges à pourvoir. Un certain choix est donc donné aux électeurs, mais le filtrage préalable des candidats permet au Mouvement de contrôler l'événement. Après la sélection au niveau préfectoral, le président de M.R.N.D. arrête la liste définitive des candidats sur avis du comité central : les candidats écartés à ce dernier stade le sont essentiellement pour des raisons d'ordre politique et de sûreté (22). Cela n'empêche que la population a la possibilité de modifier l'ordre proposé par les instances du M.R.N.D., et elle en fait usage. Lors des élections de 1983 une dizaine de candidats qui n'étaient pas placés en ordre utile ont fait le "saut" et furent élus (23).

Le sens des élections législatives est clair, dès qu'on accepte qu'il s'agit d'une opération relativement marginale par rapport au centre du pouvoir politique. Elles agissent comme soupape de sécurité entre le pouvoir central et la population ; elles permettent un certain renouvellement et une structuration de la classe politique périphérique ; elles fonctionnent, enfin, comme dans tout système politique, comme véhicule de transmission des options du pouvoir et des revendications des groupes sociaux. "La cooptation souple évite la cristallisation de noyaux oppositionnels comploteurs et la rotation des élites à travers les référenda parlementaires remplace avantageusement les purges des régimes autoritaires" (24). Nous verrons toutefois, et c'est une confirmation du caractère périphérique du phénomène électoral, que les purges subsistent dès que le centre du pouvoir est menacé.

6. Les conflits

La vie politique rwandaise a toujours été fort conflictuelle. L'évolution politique depuis l'indépendance a été marquée par un rétrécissement très net de la base de ces conflits. A

celui entre ethnies s'était d'abord substitué, après l'éviction des Tutsi comme force politique au début des années soixante, un conflit entre Hutu du Nord et Hutu du Centre-Sud. Si la première république était devenu "centriste", le coup d'Etat de 1973 avait fini par solder ce conflit en faveur des "nordistes". Le Nord n'était toutefois pas homogène et le conflit latent entre les préfectures de Gisenyi et de Ruhengeri apparut au grand jour. Gisenyi, la préfecture du président Habyarimana, s'assura la place prédominante. Cette suprématie à peine acquise, Gisenyi se divisa dans un conflit entre le Bushiru, la région du président, et le Bugoyi voisin. Ce fut d'ailleurs là la resurgence d'un antagonisme traditionnel entre ces deux régions naturelles.

Les conflits au sein du Nord, actuellement les seuls pertinents pour la haute politique du pays, sont illustrés par l'"affaire Lizinde". En novembre 1979, le major Théoneste Lizinde, directeur général du Service central des renseignements, fut relevé de son poste. Cette personnalité du Bugoyi avait été, de par sa fonction, un des hommes forts du régime et sa mutation faisait supposer l'existence de tensions au sein même du pouvoir. Quelques mois plus tard, en mars 1980, ce fut confirmé par un épisode de distribution de tracts, en général anonymes. Le feu fut ouvert par le mugoyi Jean Birara, le respecté gouverneur de la Banque Nationale. Dans une lettre ouverte du 10 mars qu'il adressa au président de la République, Birara se défendit contre des attaques dont il avait fait l'objet de la part de trois officiers supérieurs, très proches collaborateurs du Chef de l'état. Faisant référence au conflit entre le Bushiru et le Bugoyi, le gouverneur écrivit notamment : "Si j'étais attaqué parce que je ne suis pas né dans une région élue (référence au Bushiru), je l'accepterais le coeur très léger à condition que ce soit clairement dit". Dans cette lettre, ainsi que dans le compte-rendu d'une réunion tenue à la Banque nationale le 7 mars et rendu public, Birara s'attaquait en des termes violents aux colonels Buregeya et Serubuga et au major Rwagafilita. Dans une lettre du 12 mars, le ministre des Finances soutint le gouverneur ; il y qualifia ces officiers comme des "ignorants, des rapaces, des voleurs" et il invita le gouverneur "à ne pas tenir compte des considérations émises par la pègre sur des matières dont elle ignore totalement l'alphabet". Dans un

pays où la discrétion et la réserve sont traditionnelles, ce fut un langage inouï, d'autant plus qu'étant donnée la position de ceux qui en faisaient l'objet, il devait toucher indirectement le président de la République lui-même.

L'initiative de Birara fit école : pendant quelques semaines nombre de pamphlets furent déversés sur le pays. Ainsi, les "Artisans du changement" ("Parmehutu rénové") lancèrent un texte intitulé "Afin de redresser la situation avant qu'il ne soit trop tard" ; "Vox Populi Vox Dei" émit une "position face au scandale des grands" ; un texte adressé au président de la République et signé "ceux qui aiment le pays de Gahutu, Gatutsi et Gatwa" comportait une attaque directe contre le président personnellement, qui était accusé de détournements, d'abus de pouvoir, d'attitudes anti-démocratiques et de népotisme. A côté d'autres revendications, tous ces tracts avaient attiré l'attention sur le problème du régionalisme en général, et en particulier sur la position privilégiée que serait selon eux en train de se tailler la région du Bushiru.

Dans un discours qu'il prononça à Zaza le 31 mars 1980, le président Habyarimana, tout en admettant que des torts devaient sans doute être redressés, insista pour qu'on ne s'adresse plus "à la rue" par voie de tracts ; il attaqua les "longues veillées-à-boire", surtout dans les milieux de la capitale, comme cause principale de l'agitation (25).

A la lecture des noms cités dans les tracts et les idées y développées, il semble bien qu'une coalition entre le Bugoyi et la préfecture de Ruhengeri se cimentait contre le Bushiru. Le 23 avril 1980 Théoneste Lizinde, soupçonné de préparer un coup d'Etat, fut arrêté ; dans les jours et les semaines qui suivirent une trentaine d'autres personnalités subirent le même sort. Le colonel Kanyarengwe, originaire de Ruhengeri, quant à lui, craignant l'arrestation (26), s'enfuit en Tanzanie en décembre 1980.

Après une deuxième vague d'arrestations et une longue instruction, 47 prévenus furent traduits devant la Cour de sûreté de l'Etat qui siégea à Ruhengeri du 17 septembre au 25 novembre 1981. 24 prévenus furent acquittés et 21 autres condamnés à des peines de 2 à 25 ans de prison, tandis que Théoneste Lizinde et l'homme d'affaires Alphonse Kagenza furent condamnés à mort (27). La plupart de ceux condamnés

à des peines d'emprisonnement le furent pour atteinte à l'article 166 du code pénal ("exciter les populations contre les pouvoirs publics") ; puisqu'il s'agit d'un délit d'opinion certains d'entre eux furent adoptés comme prisonnier de conscience par Amnesty International.

Avant et après le procès, Amnesty International s'inquiéta du sort d'un nombre de ces prisonniers politiques. Plusieurs personnes auraient été torturées en 1980 et 1981, et les conditions de détention extrêmement dures auraient été imposées à certains prisonniers politiques (28).

L'affaire des "conjurés de mars 1980" est une illustration frappante des conflits opposant des factions à l'intérieur du Nord. Cependant, le conflit entre le Nord, Gisenyi en particulier, et le reste du pays demeure. C'est notamment dans le secteur de l'enseignement, domaine très délicat pour tout Rwandais, que le litige refait régulièrement surface. En matière scolaire, le goulet d'étranglement se situe au niveau du passage de l'école primaire à l'école secondaire, cette dernière ne pouvant accueillir que moins de 10% des écoliers du primaire. La sélection des élèves pouvant continuer est donc cruciale ; or, si cette sélection doit normalement s'effectuer à base des résultats obtenus par les élèves aux examens de classement, le ministre de l'enseignement primaire et secondaire, le colonel A. Nsekaliye, fut accusé à plusieurs reprises de favoriser les enfants originaires de sa préfecture, Gisenyi. En effet, là où la moyenne du passage au secondaire est de 7 à 8% dans les autres préfectures, elle paraît être le 15% pour la préfecture de Gisenyi (29). Exacerbé par la critique à l'encontre de sa politique scolaire, le ministre Nsekaliye annonça même publiquement, lors d'une réunion du conseil préfectoral de Butare dans le Sud qu'à l'avenir il n'admettrait plus que des enfants de Gisenyi à l'école secondaire. Il s'agissait évidemment d'une boutade, mais la dispute qui s'ensuivit coûta au ministre Gatabazi de Butare sa carrière politique. Même s'il ne fait pas de doute que l'attitude désinvolte du ministre de l'enseignement primaire et secondaire constitue un handicap considérable pour le régime, il ne semble pas que le président Habyarimana soit en position de la corriger. Le colonel Nsekaliye est un proche parent du chef de l'Etat, originaire comme lui de la commune de Rambura ; on affirme que le conseil de famille du

président, demeuré plus puissant dans le Nord que dans les autres régions du pays, n'approuverait pas de sanctions à l'encontre du colonel Nsekaliye, qui est par ailleurs, après le président, l'officier le plus important dans l'armée rwandaise. D'autre part, le déséquilibre en faveur du Nord qui a pu exister dans le domaine de l'attribution de hautes compétences au milieu des années 1970 a graduellement diminué, sans pour autant avoir totalement disparu. J'ai recensé les 85 postes les plus importants dans la République : il s'agit des membres du comité central du M.R.N.D., des ministres, des secrétaires généraux des ministères, des préfets en d'un nombre d'autorités diverses (notamment dans la magistrature, l'armée et les milieux financiers). Dans cette sélection chaque préfecture détient entre cinq et huit postes ; la préfecture de Ruhengeri n'est que marginalement surreprésentée avec onze dignitaires, tandis que Gisenyi l'est d'avantage avec 24 représentants. Il faut constater cependant que l'appareil de sécurité de l'Etat est essentiellement entre les mains de cette dernière préfecture : le ministre de la Défense nationale (30), le chef de la Sûreté, le Chef d'Etat-major adjoint de l'armée et les officiers commandant les unités de Kigali sont tous originaires de Gisenyi ; il n'y a guère que la Gendarmerie qui est commandée par un officier supérieur d'une autre préfecture, en l'occurrence Kibungo.

7. Les droits de l'homme

Dans le contexte africain, le Rwanda est incontestablement parmi les pays faisant preuve d'un respect certain pour les droits de l'homme. Particulièrement ces dernières années les progrès ont été considérables, mêmes si des améliorations restent désirables.

Trois domaines en particulier doivent retenir notre attention.

Le premier est celui de la liberté d'expression, garantie par l'article 18 de la constitution et par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié



Juvenal Habyarimana : Président de la République Rwandaise,
Chef du Gouvernement, Président du Mouvement Révolutionnaire
National pour le Développement. (Photo : K.M.)

par le Rwanda en 1975. Or l'interprétation que donne la Cour de Sûreté de l'Etat de l'article 166 du Code pénal (31) mène tout droit à la création d'un véritable délit d'opinion. Le caractère politique de cette interprétation ressort notamment des condamnations intervenues lors du procès Lizinde de 1981 auquel référence a déjà été faite. Il semble que cette même disposition pénale sera utilisée pour la poursuite d'environ deux cents adhérents de sectes religieuses, comme les Témoins de Jéhovah, les Tempérants d'Afrique centrale, les Abantu d'Imana et les Abarokore. Le propos n'est pas ici de critiquer l'existence même de l'article 166, mais bien l'étendue de son application. Tel qu'il est interprété par la jurisprudence, toute manifestation d'opinions dans le domaine public est susceptible de mener à une condamnation pour atteinte à la sûreté de l'Etat. La peur de poursuites a d'ailleurs un effet de censure préventive vis-à-vis des publications périodiques rwandaises. D'autre part, si les journaux sont prudents et pratiquent une certaine auto-censure, on ne saurait nier qu'une marge raisonnable de critique est laissée aux périodiques privés, tels par exemple "Kinyamateka" et "Dialogue".

Lors de son discours du 21 mai 1986 au campus de Ruhengeri de l'Université nationale, le Président incitait d'ailleurs les intellectuels à formuler sans crainte propositions et critiques, ajoutant qu'il se demandait s'ils appliquaient à eux-mêmes "une espèce d'auto-censure que, je pense, j'espère rien ne justifie". Il faut dire qu'il a dû laisser quelques doutes lorsqu'il ajoutait ne pas comprendre "qu'on soit obligé de n'entendre que des remarques désobligeantes, des critiques destructives à l'égard de certains acquis, de certaines options politiques prises et qu'il n'est pas possible de mettre en question".

Dans deux autres domaines les progrès ont été considérables. Jusqu'il y a quelques années, la situation de la liberté de la personne humaine laissait beaucoup à désirer. En particulier, les détentions préventives illégales étaient fort nombreuses (32). De sérieux efforts ont été faits pour redresser la situation, notamment à l'aide de circulaires présidentielles et ministérielles fort explicites. Il semble que, suite à ces instructions sévères et à la multiplication de contrôles, ce fléau a été endigué de façon satisfaisante. Il y a à peine cinq

ans, un autre problème était celui du droit des Rwandais de quitter librement leur pays et d'y retourner, droit lui aussi garanti par la constitution et par le Pacte international. Il était extrêmement difficile d'obtenir un passeport et l'arbitraire le plus absolu régnait dans ce domaine. Aujourd'hui, cela appartient au passé : le Rwandais qui demande un titre de voyage l'obtient normalement après une procédure qui est devenue rapide et strictement administrative et non politique comme elle le fut jadis. C'est un progrès considérable qui a mis fin à une situation faisant parfois penser que le Rwanda était une grande prison avec six millions de détenus.

Même s'il est toujours possible de regretter des violations isolées, en général la situation des droits de l'homme est satisfaisante. Cela s'inscrit d'ailleurs dans la ligne des options du régime (33), volonté traduite notamment par la visite effectuée en mai 1986 par une délégation d'Amnesty International à l'invitation du gouvernement rwandais et qui laisserait même entrevoir la possibilité de la création d'une section de cette organisation au Rwanda (34).

8. Perspectives

Du point de vue politique, le Rwanda est un des multiples cas typiques - que l'on retrouve surtout en Afrique francophone - de constitutionnalisation d'un régime militaire. Même si les officiers ont abandonné l'uniforme en faveur du costume, leur emprise sur la scène politique demeure réelle. En dépit de sa légitimité électorale, la base réelle du maintien au pouvoir du président Habyarimana reste le soutien de l'armée. Cela n'est d'ailleurs pas spécifique pour un régime militaire constitutionnalisé : même dans les régimes civils l'armée constitue en Afrique la première réserve du pouvoir. Dans ce sens les autorités constitutionnelles, civiles ou militaires, se trouvent dans une situation de "liberté conditionnelle".

En ce qui concerne le Rwanda, il faut toutefois souligner que le président Habyarimana a fait des efforts considérables dans la direction de l'instauration d'un régime à large assise

civile. Il est clair que l'emprise d'officiers qualitatifs sur la vie politique est nettement moins grande aujourd'hui qu'il y a dix ans. C'est le résultat d'un cheminement parcouru par étapes prudentes et habiles. Le plus solidement s'implante, le plus Habyarimana se "civilise" ; ainsi, le nombre d'officiers supérieurs fonctionnant au centre du pouvoir est constamment allé en diminuant, surtout à partir de 1980. Parmi les 10 "Camarades de la Révolution du 5 juillet 1973" un seul, le colonel Nsekaliye, a su se maintenir dans une fonction politique importante (ministre et membre du comité central du M.R.N.D.). Par ailleurs, l'accent mis par le président de la République sur la réconciliation ethnique et sur le respect des droits de l'homme (35) a parfois suscité certains ressentiments au sein de l'aile "dure" de l'armée. Il en est de même de sa politique de réhabilitation d'un nombre de politiciens de la première république, un autre aspect de sa tendance à l'apaisement (36). Son grand mérite, enfin, est d'avoir fait jouir le pays d'une stabilité incontestable qui a contribué - dans une région relativement instable (Ouganda, Zaïre, Burundi) - à un essor économique remarquable si l'on tient compte des handicaps intrinsèques du Rwanda. C'est notamment grâce à cette paix et cette stabilité que le pays, pourtant fort surpeuplé (la superficie moyenne des parcelles familiales est maintenant descendue au-dessous d'un hectare), a su grosso modo maintenir un équilibre alimentaire. Cependant, la vie politique du Rwanda reste chose difficile et délicate. Contrairement à la plupart des pays africains, où l'activité politique se limite souvent à la capitale et aux villes principales, au Rwanda c'est l'affaire de tous, intéressant les gens jusqu'au coin rural le plus reculé. Les équilibres à prendre en compte sont nombreux : ethnique, régional, clanique (surtout dans le Nord), personnel... C'est dire que tout dirigeant, dès qu'il tente de diminuer le caractère autoritaire du pouvoir, danse sur la corde raide. C'est sans doute le mérite du président Habyarimana d'avoir pu, d'étape en étape, combiner l'exercice d'un pouvoir qui reste malgré tout fort avec un respect certain de ces équilibres et des libertés des citoyens.

Il reste que le régime demeure à un niveau extrêmement réduit d'institutionnalisation. La deuxième république et sa constitution, c'est Juvénal Habyarimana. La stabilité relative

dont il fut question plus haut émane de lui, et non des institutions mises en place par la constitution de 1978. De même, bien qu'ayant célébré son dixième anniversaire en 1985, le M.R.N.D. reste largement une organisation sur papier, sans implantation réelle parmi la population. C'est que dans une grande mesure le pouvoir au Rwanda reste personnalisé et que, dans les termes de Max Weber, il est loin d'être bureaucratique. Cela n'empêche toutefois pas le M.R.N.D. de jouer un rôle non négligeable comme vecteur de mobilisation, notamment grâce aux travaux communautaires de développement (umuganda) auxquels chaque Rwandais consacre obligatoirement son samedi matin.

Au demeurant, le grand problème du Rwanda n'est pas d'ordre strictement politique, mais bien d'ordre existentiel - dans le plus pure sens du terme : l'évolution démographique dans ce pays, le plus densément peuplé d'Afrique continentale, est telle qu'il faut être très optimiste pour ne pas craindre un aboutissement malthusianiste. Mais ceci est une autre histoire, qui ne peut être racontée ici.

NOTES

- (1) Journal officiel (J.O.), numéro spécial, 5 juillet 1973.
- (2) Pour de plus amples informations, voir F. REYNTJENS, Pouvoir et Droit au Rwanda. Droit public et évolution politique 1916-1973, Tervuren, Musée royal de l'Afrique centrale, 1985, p. 501-504.
- (3) Voir par exemple : Message du Chef de l'Etat à l'occasion de la fête de la paix et de l'unité nationale, Discours de Son Excellence le Général-Major Habyarimana Juvénal, Kiga La Relève, 1974, p. 58.
- (4) A.P. du 1er août 1973, J.O., 1973, p. 220.
- (5) Le 7 juillet 1973 les anciens ministres avaient été reçus par le président Habyarimana : "après avoir rappelé à

chacun la décision prise de suspendre toute activité politique en vue de sauvegarder l'unité nationale, il a confirmé que la sécurité leur était totalement garantie et qu'il leur était loisible de circuler dans le pays. (...) Enfin il a confirmé que l'ex-président Kayibanda était en sécurité" (Rwanda Carrefour d'Afrique, nr. spécial de mai-juin 1973, p. 4).

- (6) Voir le message cité dans la note (3), p. 52.
- (7) J.O., 1974, p. 397.
- (8) Même dans un livre de l'ancien directeur général du Service central des renseignements (sûreté) (Th. LIZINDE, La découverte de Kalinga ou la fin d'un mythe, Kigali, Soméca, 1979), les références à ce procès ont été enlevées par la censure. Il est facile de le constater puisque l'oeil du censeur n'a pas vu une photo reproduite en annexe et qui porte comme sous-titre "Tribunal de première instance de Ruhengeri où eut lieu le procès sur l'affaire du 5 juillet 1973". Or, il n'est plus question dans le livre d'un quelconque procès sur pareille affaire.
- (9) Pouvoir et Droit ..., op. cit., p. 508.
- (10) Tribunal de première instance de Ruhengeri, 29 juin 1985 ; voir Imvaho, nos. 590 et 591 du 1.7.1985 et du 8.7.1985.
- (11) J.O., 1974, p.508.
- (12) J.O., 1979, p. 81.
- (13) Voir le message cité à la note (3), p. 58.
- (14) M.R.N.D., Manifeste et Statuts, Kigali, 1975, p.5.
- (15) A. NSEKALIJE, Devise d'une nation, Nancy, Berger-Levrault, s.d., p. 95.
- (16) Idem, p. 94.

- (17) J'ai étudié ces deux formes de désengagement dans *Off the Horseback? Legal Aspects of the Return to Constitutional Government in Africa South of the Sahara*, Baden-Baden, Nomos, 1980.
- (18) Projet de constitution de la République Rwandaise. Rapport présenté à Monsieur le Président de la République, juillet 1978, 68 p.
- (19) Voir pour une étude plus approfondie : F. REYNTJENS, La nouvelle constitution rwandaise du 20 décembre 1978, Penant, 1980, p. 117-134.
- (20) A. ROUQUIE, La dynamique des élections sans risque ou la voie africaine de l'Etat, in : C.E.A.N., Aux urnes l'Afrique! Elections et pouvoir en Afrique noire, Paris, Pedone, 1978.
- (21) J.F. BAYART, F. CONSTANTIN, C.COULON et D. MARTIN, Par le canal du scrutin. Comment dépouiller les élections africaines?, in : C.E.A.N., Aux urnes ..., op. cit., p. 17.
- (22) En 1981 treize candidats élus par les conseils préfectoraux furent rejetés par le Comité central ; ce nombre était tombé à sept en 1983.
- (23) Pour de plus amples renseignements sur les élections de 1983 on pourra consulter F. REYNTJENS, Les élections rwandaises du 26 décembre 1983 : considérations juridiques et politiques, *Le Mois en Afrique*, 1984, nos. 223-224, p. 18-28. Pour un bref aperçu des élections de 1981 on consultera J.P. CHRETIEN et G. LE JEUNE Elections et sociologie politique. Note sur les législatives de 1981 et 1982 au Rwanda et au Burundi, *Revue Tiers Monde*, 1986, p. 331-338.
- (24) A. ROUQUIE, La dynamique des élections ..., op. cit., p. 224.
- (25) Mise au point du Président de la République à propos des rumeurs et tracts circulant dans le pays, in : Agence Rwandaise de Presse, Bulletin quotidien, 1er avril 1980,

nr. 1455, p. 1-5.

- (26) Il ne fut pas reconduit comme membre du Comité central du M.R.N.D. lors du congrès national de décembre 1980, ce qu'il ne pouvait interpréter autrement que comme indication de sa disgrâce.
- (27) Voir pour des données sur ce procès les Bulletins quotidiens de l'A.R.P. du 18 septembre 1981 au 27 novembre 1981.
- (28) Amnesty International, La torture, instrument du pouvoir, fléau à combattre, Londres, 1984.
- (29) Ph. DECRAENE dans Le Monde du 7 octobre 1982.
- (30) Le Président de la République est également Ministre de la Défense nationale et Chef d'Etat-major de l'armée et de la gendarmerie.
- (31) " Quiconque (...) aura soit excité ou tenté d'exciter les populations contre les pouvoirs établis, soit soulevé ou tenté de soulever les citoyens les uns contre les autres, soit alarmé les populations et cherché ainsi à porter les troubles sur le territoire de la République, sera puni ...".
- (32) Voir à ce propos : F. REYNTJENS, La grande misère de la détention préventive au Rwanda, Revue juridique du Rwanda, 1978, p. 364-371.
- (33) Récemment encore, le 20 décembre 1985, dans son discours d'ouverture du 5ème congrès national ordinaire du M.R.N.D., le Président Habyarimana a fort explicitement réitéré son ambition de faire du Rwanda un véritable Etat de droit, qu'il considérait comme le "premier pillier du développement".
- (34) Cette visite, ainsi que l'organisation, a été très favorablement commentée dans la presse rwandaise tant officielle que privée (voir par exemple La Relève, juin 1986 ; Ubucamanza Mu Rwanda, 1986, nr. 1 ;

Dialogue, nr. 118, septembre-octobre 1986).

- (35) Ainsi, par exemple, ses tentatives d'endiguer les cas de détention préventive arbitraire.
- (36) Ceci est symbolisé par le fait que l'ancien président Kayibanda reçut, à titre posthume, la plus haute distinction honorifique du pays et que l'aéroport de Kigali fut rebaptisé "Aéroport international Grégoire Kayibanda".