

LES NOUVEAUX HABITS DE L'EMPEREUR: ANALYSE JURIDICO-POLITIQUE DE LA CONSTITUTION RWANDAISE DE 2003

par Filip Reyntjens

Abstract

The Rwandan constitution adopted by Parliament on 23 April 2003 and approved by referendum on 26 May 2003 is analysed from a legal and political point of view.

Politically speaking, this text attempts to legitimise the regime dominated by the RPF, in power since mid-1994. The provisions on political parties (in particular the role played by the "Forum of political parties" and the tight control exercised by the Senate and the judiciary) as well as the norms governing the composition and powers of both chambers of Parliament and the executive branch guarantee the entrenchment of the status quo, which is further enhanced by the full control exercised by the RPF over the instruments of administrative and security control.

The technical quality of the text is poor. Not only does it hide more than it reveals, but it displays many inconsistencies, a great deal of confusion, legally inadequate formulations and contradictions between the three languages (Kinyarwanda, French, English) used. In places it is of a "Byzantine" complexity that will make it difficult to apply.

This analysis concludes that the so-called "international community", while knowing full well what its defects and dangers are, seems to be willing to support the constitutional process and the elections that will follow it. In so doing, it will be an accomplice in preparing the ground for new violence in Rwanda and the Great Lakes region.

1. INTRODUCTION

Cette analyse sommaire de la nouvelle constitution du Rwanda se veut d'abord juridique. Il faut cependant admettre que la nature même du droit constitutionnel rend la distinction avec la politique moins nette que dans d'autres branches du droit. Afin de ne pas verser dans le positivisme, j'aborderai également un certain nombre d'aspects politiques, là où cela est nécessaire dans le contexte spécifique du Rwanda actuel. Un texte constitutionnel doit en effet être lu à la lumière de la réalité politique présente et à venir. Ainsi, des dispositions apparemment anodines peuvent se présenter sous une lumière éclairante, à condition de les "contextualiser"¹.

Le texte constitutionnel comporte un grand nombre de dispositions "classiques" que l'on retrouve dans de nombreuses autres constitutions et sur lesquelles je ne m'attarderai pas. Je n'offre dès lors pas un commentaire de l'ensemble du texte proposé, et je me limiterai à analyser les dispositions qui doivent retenir l'attention, soit à cause de leur particularité, soit à cause des difficultés d'application ou d'interprétation, soit encore à cause des objectifs

¹ Il est dès lors utile de lire cette analyse en parallèle avec ma "Chronique politique du Rwanda et du Burundi, 2002-2003", publiée ailleurs dans ce volume.

qu'elles semblent poursuivre ou des conséquences politiques qu'elles pourraient avoir.

Le texte, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale de transition le 23 avril 2003 et approuvé par une majorité écrasante² lors du référendum du 26 mai 2003, est l'aboutissement d'une succession d'avant-projets rendus publics en novembre et décembre 2002, et en février 2003. L'évolution qu'a connue le texte est intéressante et renseigne sur les intentions des rédacteurs. J'y attirerai l'attention aux endroits appropriés.

Il s'agit d'un texte novateur en de nombreux points, assez et parfois très déviant des modèles connus en droit constitutionnel. Il faut parfois deviner les intentions des rédacteurs, et en même temps éviter de faire des procès d'intention. A certains endroits, le texte frappe par son opacité et sa confusion, à tel point qu'il est parfois difficile de s'imaginer le fonctionnement concret de certaines de ses dispositions. Dans son ensemble, en dehors de toute considération politique, la qualité technique du texte demeure faible, même si des améliorations sont incontestablement intervenues au cours du processus de rédaction.

2. TITRE I. DE L'ETAT ET DE LA SOUVERAINETE NATIONALE

L'art. 7 permet la double nationalité et comporte une disposition curieuse (qui rappelle quelque peu un principe israélien en matière d'obtention de la nationalité): « Les personnes d'origine rwandaise ont le droit d'acquérir la nationalité rwandaise, s'ils le demandent ». Alors que les rédacteurs ont probablement pensé aux populations rwandophones dans certains pays voisins, notamment en RDC, l'expression « d'origine rwandaise » pose problème puisqu'elle ne correspond à aucune catégorie juridique³. La disposition n'est pas anodine, puisqu'elle confirme dans un sens le concept de la « nationalité transfrontalière ». A ce titre, elle renforce l'idée de la « nationalité douteuse », ce qui n'est pas forcément dans l'intérêt des Rwandophones dans les pays voisins, puisque la loyauté nationale de ceux-ci restera ainsi sujette à caution⁴.

² J'explique le sens qu'il faut donner à ce vote favorable dans ma "Chronique politique du Rwanda et du Burundi, 2002-2003", ailleurs dans cet *Annuaire*.

³ La version antérieure portait: « Les personnes persécutées à l'extérieur du pays à cause de leur origine rwandaise... ».

⁴ Aujourd'hui, de nombreuses personnes « d'origine rwandaise » dans la région ne sont probablement pas intéressées par cette largesse. On songe notamment aux Banyamulenge que le Rwanda a voulu installer contre leur gré au Rwanda fin 1996 et qui s'opposent à la présence rwandaise au Kivu. Ajoutons que le rapatriement forcé de milliers de Banyarwanda tutsi congolais en août-septembre 2002 ne paraît pas correspondre à l'esprit de cette disposition.

Dans le même article, une autre disposition pose un double problème: « Les Rwandais ou leurs descendants qui, entre le 1^{er} novembre 1959 et le 31 décembre 1994, ont perdu la nationalité rwandaise suite à l'acquisition d'une nationalité étrangère sont d'office réintégrés dans la nationalité rwandaise, nonobstant toute disposition légale antérieure, s'ils reviennent s'installer au Rwanda ». D'une part, puisque aucune option n'est laissée aux intéressés (ils sont « d'office » intégrés), ils perdraient *ipso facto* leur nationalité d'adoption, du moins si le pays en question interdit la double nationalité. D'autre part, la période envisagée (1959-1994) introduit une distinction entre deux types d'exilés/réfugiés, le « old caseload » et le « new caseload » ou encore ceux qui ont fui l'ancien régime et ceux qui ont fui le nouveau. La première catégorie est accueillie dans la « famille », la seconde en est exclue.

L'art. 8 stipule que « le suffrage est direct ou indirect et secret sauf dans les cas déterminés par la constitution *ou par la loi* ». Cette disposition n'a dès lors pas réellement valeur constitutionnelle, puisque le législateur ordinaire peut y déroger. Le texte contient d'autres exemples de ce type de dispositions, qui vident la garantie constitutionnelle de sa substance.

Autre exemple d'une disposition dont la portée juridique est contestable: l'art. 9 prévoit « l'attribution d'au moins trente pour cent des postes aux femmes dans les instances de prise de décision ». La notion « instance de prise de décision » n'est nulle part définie en droit rwandais et on est en droit de se demander comment pareille obligation pourrait être imposée. Une femme pourrait-elle saisir la justice au cas où moins de 30% de femmes feraient partie du gouvernement, du commandement de l'armée ou de la direction d'une entreprise publique, pour ne citer que ces exemples? Même si le texte est formulé non pas comme une recommandation programmatique, mais comme une obligation devant être respectée dès l'entrée en vigueur de la constitution, cela paraît peu probable et, en réalité, impossible à réaliser.

3. TITRE II. DES DROITS FONDAMENTAUX DE LA PERSONNE ET DES DROITS ET DEVOIRS DES CITOYENS

Ce titre est assez classique et offre, du moins sur papier, une protection complète des droits humains. Il faut toutefois noter que de nombreuses dispositions donnent une grande latitude au législateur ordinaire, ce qui risque de vider la protection constitutionnelle de sa substance. En outre, la législation existante est sur certains points contraire à la constitution, et ce

notamment dans des domaines où le régime souhaite exercer un contrôle étroit⁵.

Dans un domaine politiquement délicat et potentiellement répressif, les dispositions des art. 13 et 33, par leur nature vague et imprécise, ouvrent grand la porte aux abus et au délit d'opinion. L'art. 13 porte que « [l]e révisionnisme, le négationnisme et la banalisation du génocide sont punis par la loi », tandis que l'art. 33 stipule que « [t]oute propagande à caractère ethnique, régionaliste, raciste ou basée sur toute autre forme de division est punie par la loi ». Des dispositions de ce genre ne sont pas de nature à être directement applicables et nécessitent dès lors un ancrage détaillé en droit pénal, faute de quoi l'expérience apprend que l'arbitraire n'est jamais loin. L'expérience du passé récent et l'utilisation abusive faite de la notion de « divisionnisme » (cf. ma chronique politique ailleurs dans cet *Annuaire*) sert évidemment d'avertissement. La mission d'observation électorale de l'Union européenne voit bien les dangers; elle recommande « de réexaminer la loi du 18 décembre 2001 sur la discrimination et le sectarisme, de préciser les interdictions de comportements qu'elle comprend et d'asseoir le principe que ce qui n'est pas interdit est admis »⁶.

4. TITRE III. DES FORMATIONS POLITIQUES

Les articles 52 à 59 traitent des partis politiques⁷. L'art. 52 dispose que « [l]es structures dirigeantes des formations politiques ont leurs sièges uniquement au niveau national, au niveau de la Province et de la Ville de Kigali ». L'interdiction d'organisation des partis au niveau local a une double conséquence importante: d'une part, elle est fondamentalement contraire à l'option de la décentralisation et de la démocratie locale à laquelle, du moins verbalement, souscrit le régime; de l'autre, puisque le FPR est organisé au niveau local à travers l'administration décentralisée, les *abakada* et les Local Defense Forces, cette disposition constitue un handicap considérable pour les partis autres que le FPR, alors que – du moins au moment des élections – la réalité de la vie politique se déroule aux niveaux des cellules, des secteurs et des districts. Cette disposition confirme une situation existante, où les partis

⁵ Par exemple, l'art. 35 prévoit que « la liberté d'association est garantie et ne peut être soumise à l'autorisation préalable », alors qu'aujourd'hui un système d'autorisation préalable est en vigueur.

⁶ Mission d'observation électorale de l'Union européenne, Référendum constitutionnel, Rwanda 2003, Kigali, s.d., p.2.

⁷ La dernière version de l'avant-projet parlait des « partis et formations politiques ». Il n'était dit nulle part dans ce texte où résidait la distinction entre partis et formations. En l'absence de toute distinction, du point de vue légistique cette formulation était un non-sens. On ne voit pas clairement pourquoi les rédacteurs ont finalement opté pour la notion peu courante de « formation politique ».

sont réduits à des « clubs » cantonnés à Kigali. Difficile dans ces conditions de construire une citoyenneté pour l'écrasante majorité des Rwandais.

Quelque peu en écho à la constitution burundaise de 1992, l'art. 54 stipule que les formations politiques « doivent constamment refléter, dans le recrutement de leurs adhérents, la composition de leurs organes de direction et, dans tout leur fonctionnement et leurs activités, l'unité de la nation rwandaise et la promotion du 'gender' ». Même si, contrairement à la mention du genre, cela n'est pas dit explicitement, il s'agit d'une référence aux problèmes ethnique et régional. Face à l'option du régime de rejeter les identités ethniques se pose néanmoins la question de savoir ce que « refléter l'unité nationale » signifie: concrètement, combien de Hutu, de Tutsi et de Twa faut-il dans les organes de direction? Faute de dispositions plus précises et, en fin de compte, de classifications et de quotas ethniques⁸, cette disposition ne peut être réellement appliquée si ce n'est pour intervenir dans le fonctionnement interne des partis politiques, notamment par le biais de la Haute Cour de la République, du Sénat, de la Cour suprême et du « Forum de concertation » (voir *infra*).

La « discipline des partis » est organisée de façon contraignante à divers niveaux. D'après l'art. 55, en cas de « manquement grave d'une formation politique aux obligations contenues dans les dispositions des articles 52, 53 et 54 », le Sénat (dont nous verrons par la suite l'étendue des pouvoirs) peut saisir la Haute Cour de la République et, en appel, la Cour suprême (cf. *infra*). Dépendant de la « gravité du manquement » (sans que ce manquement ne soit toutefois clairement défini), l'éventail des sanctions va de l'avertissement solennel à la dissolution.

L'art. 56 institutionnalise le « Forum de concertation des formations politiques » qui existe depuis plusieurs années et qui est ainsi érigé en organe constitutionnel. A la lumière tant de l'expérience du passé que des compétences accordées au Forum, celui-ci risque de rester un organe de contrôle de l'organisation et des activités des partis politiques. Cependant les pouvoirs accordés au Forum ont changé au fur et à mesure de l'évolution du texte. Alors qu'une version antérieure prévoyait qu'il était compétent notamment pour « assurer la discipline des (...) formations politiques », ce pouvoir a été tempéré, puisque le Forum est désormais chargé de « servir de

⁸ Afin d'éviter tout malentendu, il faut préciser que ceci n'est pas un plaidoyer en faveur de «fichages» et de «quota», mais simplement un constat du dilemme soulevé par ce type de dispositions. J'ai attiré ailleurs l'attention sur le même problème concernant le Burundi (F. REYNTJENS, *Burundi: Prospects for Peace*, London, Minority Rights Group International, 2000, p.22-23). Pour une application au Rwanda de mécanismes consociatifs, voir S. VANDEGINSTE et L. HUYSE, «Approches consociatives dans le contexte du Rwanda», in: S. MARYSSE et F. REYNTJENS (Eds.), *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 1998-1999*, Paris, L'Harmattan, 1999, p.101-123.

cadre de médiation en cas de conflit au sein d'une formation politique, à la demande de cette dernière ». Cependant, c'est un « conflit » au sein du MDR par ailleurs inspiré par le FPR, qui a débouché sur sa dissolution⁹. Par le passé, le Forum a servi à contrôler les partis et à éliminer des hommes politiques « déviants » (le dernier cas en date est celui du président du PDC Jean Népomuscène Nayinzira en novembre 2002). Il est dès lors peu probable qu'une vie politique compétitive soit compatible avec cette chape de plomb dominée par le FPR. J'ai dit dans ma chronique politique ailleurs dans cet *Annuaire* que le Forum est comparé, par une source du rapport de l'USAID, au comité central d'un parti unique¹⁰. Il est vrai que le régime préfère le « consensus » à la compétition, mais ce consensus signifie en fait la volonté du FPR.

L'art. 58 prévoit que le président de la République et le président de la Chambre des députés proviennent de formations politiques différentes. Une version antérieure incluait le premier ministre dans cette liste; celui-ci peut désormais être membre du même parti que le président. Il est superflu de dire que ce parti sera selon toute vraisemblance le FPR.

5. TITRE III. DES POUVOIRS

5.1. Pouvoir législatif

L'art. 62 dispose que le pouvoir législatif est exercé par le parlement. Or, par le biais de l'initiative législative attribuée au gouvernement, prévue par l'art. 92, de la promulgation de la loi par le président de la République, prévue par l'art. 108, et l'exercice par lui d'un droit de veto suspensif, également prévu par l'art. 108, le président et le gouvernement participent au pouvoir législatif, dont ils constituent la deuxième branche¹¹. Le pouvoir législatif est dès lors exercé par les deux chambres du parlement, par le gouvernement « en Conseil des ministres » et par le Chef de l'Etat.

L'art. 76 prévoit que la Chambre des députés est composée de 80 membres, dont le mandat est de cinq ans. Cependant, 27 députés ne sont pas élus directement: 24 femmes sont désignées, à raison de deux par province et pour la ville de Kigali, par les conseils de district, des villes et de la ville de Kigali, auxquels s'ajoutent les comités exécutifs des structures des femmes à

⁹ On trouvera des données sur cette affaire dans ma «Chronique politique du Rwanda et du Burundi, 2002-2003», ailleurs dans cet *Annuaire*.

¹⁰ USAID, *Rwanda Democracy and Governance Assessment*, November 2002, p.50.

¹¹ On notera que la sanction de la loi par le président de la République agissant en tant que branche du pouvoir législatif, pourtant une pratique constitutionnelle aujourd'hui, a été omis du texte. S'agit-il d'un oubli ou d'une volonté délibérée? Dans le second cas, j'ignore quelle en serait la raison.

divers niveaux; en outre, deux députés sont désignés par le Conseil national de la Jeunesse et un membre est désigné par la Fédération des Associations des Handicapés. Les conseils de district et de ville et les comités exécutifs des structures féminines sont fortement dominés par le FPR. D'après l'art. 77, les 53 membres élus directement le sont au scrutin de liste bloquée, ce qui signifie que les électeurs ne peuvent pas modifier l'ordre des listes. Or les listes sont composées « dans le respect du principe de l'unité nationale énoncé aux articles 9 et 54 de la présente constitution » (l'art. 9 fait référence aux « divisions ethniques et régionales »); puisque les circonscriptions seront probablement provinciales (l'avant-projet est muet sur ce point), c'est sans doute aux composantes ethniques qu'il est ici fait allusion. Ceci pose un problème politique et juridique, déjà signalé plus haut. Politiquement, l'« équilibre » comme principe de constitution de listes est contraire au cœur même des options du régime, qui rejette l'ethnicité et même la référence aux ethnies. Juridiquement, en l'absence d'identifications ethniques, il est impossible de déterminer l'appartenance ethnique des candidats; et même si on le faisait, en l'absence de « quota », combien de Hutu, de Tutsi et de Twa faut-il sur une liste et quelle doit être leur place sur cette liste pour que celle-ci soit « composée dans le respect du principe de l'unité nationale »?¹² Il va de soi que ceci ouvre la porte à l'arbitraire du Forum de concertation, chargé notamment de « consolider l'unité nationale », mais également du Sénat, de la Haute Cour de la République et de la Cour suprême (cf. *supra*).

L'art. 77 ajoute que les listes pour les 53 membres élus directement doivent respecter le « principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ». Lu ainsi, cela signifie qu'en plus des 24 sièges garantis aux femmes en vertu de l'art. 76, la moitié des sièges à pourvoir par le scrutin direct reviendrait également à celles-ci; plus de 60% des députés seraient alors des femmes. On peut supposer que cela n'est pas l'intention du constituant, mais cette contradiction illustre à quel point le texte est techniquement défailant.

L'art. 77 détermine enfin un seuil électoral: une liste n'obtenant pas 5% des suffrages exprimés à l'échelle nationale ne peut siéger à la Chambre. Le texte a ici connu une amélioration constante. Dans une première version, le parti n'obtenant pas 5% était « dissout d'office », tandis qu'une version suivante prévoyait qu'il était « suspendu pendant cette législature ». Le texte définitif, qui vise à éviter l'éparpillement excessif et est à ce titre utilisé ailleurs, est devenu parfaitement raisonnable.

La composition du sénat est prévue par l'art. 82. Cette chambre, qui compte 26 membres dont le mandat est de huit ans, est entièrement désignée et non pas élue. Les institutions compétentes pour procéder à ces désignations

¹² Il est nécessaire ici de rappeler la note 8, *supra*.

(conseils de district, des villes et de la ville de Kigali, président de la République, Forum de concertation, universités et instituts supérieurs publics et privés) sont toutes largement dominées par le FPR. Trente pour cent au moins des sénateurs doivent être des femmes¹³ et les anciens chefs d'Etat « qui en font une (sic) demande » en sont également membre¹⁴.

Le sénat dispose de très importantes prérogatives. En matière législative, il vote toutes les lois importantes; il désigne en outre ou approuve la nomination et la promotion à de hautes fonctions de l'Etat. A l'opposé de la chambre des députés, le sénat ne peut en outre pas être dissout. Alors que l'art. 60 stipule que le président de la Chambre des députés ne peut provenir du même parti que le président de la République, cela n'est pas prévu pour le président du Sénat. Enfin, le fait que l'art. 107 prévoit que c'est le président du sénat qui assure l'interim du président de la République illustre bien l'importance accordée à cette chambre. L'étendue des compétences du sénat et leur caractère parfois très vague (cf. la référence aux art. 9 et 54 dans l'art. 87) feront dès lors de lui, avec le Forum de concertation, la Haute Cour de la République et la Cour suprême, le chien de garde institutionnel du FPR.

Observons encore que l'art. 82 prévoit que le président de la République désigne huit sénateurs en veillant « à ce que soit assurée la représentation de la communauté nationale historiquement la plus défavorisée ». On peut supposer qu'il s'agit des Twa, mais un texte à portée juridique se doit de le dire explicitement; se pose en outre la question déjà soulevée plus haut au sujet de la formalisation des appartenances ethniques.

Au sujet de l'exercice du pouvoir législatif, relevons enfin la disposition bizarre de l'art. 96. Il prévoit que l'interprétation authentique des lois, qui appartient au Parlement, peut être demandée par le gouvernement, un membre de l'une ou l'autre chambre ou l'Ordre des avocats, mais pas par les juridictions. Ceci étonne, puisque ce sont ces dernières, confrontées à des problèmes d'interprétation dans des cas d'espèce, qui ont sans doute le plus besoin de cet instrument. Elles n'ont sans doute, comme « toute personne intéressée », qu'à demander l'interprétation authentique « par l'intermédiaire des membres du Parlement ou de l'Ordre des Avocats »...

5.2. Pouvoir exécutif

Le président de la République est élu au suffrage universel direct et secret à la majorité relative des suffrages exprimés (art. 100) pour un mandat de sept ans renouvelable une seule fois (art. 101). Une des conditions

¹³ Lorsqu'on voit le mode de désignation, trop complexe pour être expliqué ici, l'arithmétique risque d'être très complexe.

¹⁴ Cette disposition, nouvellement introduite dans le texte final, fera qu'il ne sera pas possible de respecter le nombre fixe de 26 sénateurs, dès qu'un ancien président réclame son siège.

imposées aux candidats par l'art. 99 est de « [r]ésider sur le territoire du Rwanda au moment du dépôt de sa candidature ». Etant donné que l'opposition intérieure est clandestine ou en détention et que l'opposition qui s'exprime et s'organise se trouve à l'extérieur, cette disposition va limiter sérieusement la concurrence face au président en exercice. Deux autres conditions, introduites tardivement dans le processus de rédaction, ont trait à la nationalité. Que le candidat ne puisse « pas détenir une autre nationalité » est raisonnable, mais qu'il doive également « être de nationalité rwandaise d'origine » est une nouvelle illustration des défaillances techniques du texte. En effet, la nationalité rwandaise n'existait pas juridiquement avant 1962: Paul Kagame, né en 1957, ne remplit dès lors pas cette condition, tout comme les autres Rwandais âgés de plus de 41 ans.

La composition du gouvernement et ses relations avec le parlement sont d'une grande complexité. L'art. 116 prévoit que le premier ministre est nommé et démis par le président de la République. Les autres membres du gouvernement sont nommés et démis par le président de la République sur proposition du premier ministre. Cependant, son choix est limité, puisque « [l]es membres du gouvernement sont choisis au sein des formations politiques en tenant compte de la répartition des sièges à la Chambre des députés ». On peut supposer que cela signifie que les partis seront représentés au gouvernement proportionnellement à leur force au parlement. L'art. 116 ajoute que « [t]outefois, le parti politique¹⁵ majoritaire à la Chambre des députés ne peut pas dépasser 50% de tous les membres du gouvernement »; il n'est pas du tout clair ce que signifie « parti majoritaire » et le texte semble implicitement supposer qu'un parti aura la majorité à la Chambre, ce qui n'est pas forcément garanti¹⁶. En outre, vu la composition hétérogène de la Chambre, il est possible que des membres non élus directement ou des indépendants ne soient membres d'aucun parti. L'arithmétique risque, ici aussi, d'être très complexe.

La formule du « gouvernement d'union nationale » est habituellement utilisée pour gérer une transition (cf. le mécanisme prévu par l'accord d'Arusha en 1993), mais celle-ci est justement censée prendre fin en juillet 2003. On voit difficilement comment un gouvernement qui est le reflet de l'ensemble du parlement pourrait mener une politique cohérente, sauf s'il est dominé par le « consensus » imposé par un acteur, en l'occurrence le FPR. Dans la pratique, les choses ne seront dès lors pas si difficiles...

¹⁵ Inconvénient du traitement de texte, la notion de « parti politique » des versions antérieures a ici survécu. D'un point de vue strictement formel, cette disposition n'a aucune valeur juridique, puisque la constitution ne (re)connaît pas la notion de « parti politique ».

¹⁶ Même s'il y a fort à parier que le FPR obtiendra une grande majorité, mais cela n'a aucune importance puisqu'une constitution ne doit pas être conjoncturelle.

Alors que l'art. 117 s'inspire du système français de la double responsabilité du gouvernement, envers tant le président de la République que le parlement, en réalité l'application de cette disposition sera difficilement mise en pratique pour plusieurs raisons. D'abord, au niveau de la responsabilité envers le président, puisque son corrolaire – le droit dont dispose le président de révoquer le gouvernement – n'est pas prévu (l'art. 116 ne dispose que « [l]e Président de la République prend acte de la démission du Gouvernement lui présentée par le Premier Ministre »); en d'autres termes, le chef de l'Etat ne dispose pas de l'instrument nécessaire pour sanctionner cette responsabilité. Il est vrai cependant qu'il n'en aura pas besoin, puisque l'art. 120 (cf. *infra*) lui permet de s'en passer.

Ensuite, au niveau de la responsabilité envers le parlement, puisque le gouvernement, vu sa composition proportionnelle, devrait être le reflet du parlement dans son ensemble, mais également à cause du mécanisme de prise de décision au sein du gouvernement. L'art. 120 dispose simplement que « le Conseil des Ministres fonctionne sur base du principe de la solidarité gouvernementale ». Pour comprendre ce paragraphe en apparence anodin, il faut rappeler le cheminement qu'a connu cet article. Dans sa version de décembre 2002, le texte (ancien art. 123) disposait en effet que le gouvernement décide par consensus; faute de consensus, « le Président de la République tranche souverainement ». Or, en plus du pouvoir exorbitant ainsi attribué à celui-ci, il n'était pas responsable devant le parlement. Face aux critiques, la version de février 2003 (ancien art. 119) introduit la formule retenue aujourd'hui, mais assortie d'une note infrapaginale¹⁷, expliquant la notion de « solidarité gouvernementale »: « (...) le Ministre qui n'est pas d'accord avec le Président ou le Premier Ministre doit démissionner ». Ce n'est pourtant pas là le sens de la solidarité gouvernementale: l'adage "se soumettre ou se démettre" signifie que le membre du gouvernement qui est en désaccord avec le consensus qui s'est dégagé au conseil des ministres doit soit rester solidaire, soit démissionner, mais pas du tout que tout ministre doit être d'accord avec le "chef"; si ce dernier ne parvient pas à rallier le consensus autour de ses propositions, c'est au contraire à lui de "se soumettre ou se démettre". La note infrapaginale a disparu dans la constitution adoptée, mais elle est remplacée dans le corps du texte par un nouveau paragraphe qui dit que « un arrêté présidentiel détermine le fonctionnement, la composition *et le mode de prise de décision*¹⁸ du Conseil des Ministres ». En réalité, sans que cela soit dit dans la constitution, on en est donc revenu à la note infrapaginale

¹⁷ Je ne crois pas me tromper en affirmant que ceci aurait été l'unique constitution au monde avec une note en bas de page, dont il serait malaisé de déterminer la portée juridique.

¹⁸ Italiques ajoutées, F.R.

et au principe que le président de la République « tranche souverainement », puisqu'il n'a qu'à l'écrire en termes nets ou voilés dans son arrêté¹⁹.

La combinaison de la composition proportionnelle du gouvernement, la prise de décision par consensus au sein de celui-ci et la pré-éminence du président de la République politiquement irresponsable, rend parfaitement théorique la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement. Tout ceci ne posera pas de problèmes aussi longtemps que la constitution restera un instrument symbolique; en revanche, lorsqu'elle sera amenée à gérer des rapports de force conflictuels – fonction qui constitue le véritable sens d'une constitution –, elle s'avérera futile. Je reviendrai sur ce point dans la conclusion.

5.3. Rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif

Ce qui précède relève en réalité de ces rapports, mais n'est pas repris sous les dispositions (art. 126-139) qui y ont trait. Cependant, il faut ici attirer l'attention sur les dispositions concernant l'état de guerre, de siège et d'urgence quelque peu cachées dans ce chapitre.

Contrairement à la version précédente du texte, qui disposait que « la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement, statuant à la majorité des deux-tiers des membres de chaque Chambre » (ancien art. 136, version février 2003), l'art. 136 stipule aujourd'hui simplement que « le Président de la République a le droit de déclarer la guerre et d'en informer le Parlement dans un délai ne dépassant pas sept jours ». A part la rédaction défectueuse (qui fait penser que le président de la République a le droit – et non le devoir – d'informer le parlement), cette compétence tout à fait considérable peut ainsi être exercée sans aucun débat, même au sein du gouvernement (cette matière n'étant pas énumérée parmi celles débattues et encore moins décidées en conseil des ministres)²⁰. A la lumière de cette formulation, la phrase suivante de cet article (« Le Parlement statue à la majorité simple des membres de chaque Chambre ») est dénuée de tout sens juridique.

Les dispositions des art. 137-139 sur l'état de siège et d'urgence sont dangereusement floues et la distinction entre ces deux états d'exception n'est pas clairement définie. En outre, il semble bien que, d'après un projet de loi sur la réglementation des partis politiques, la période de transition soit comprise dans la notion de période « exceptionnelle » pendant laquelle les partis sont soumis à des restrictions qui rendent illusoire toute campagne politique. Dans ces conditions, « la campagne électorale de juin-juillet 2003

¹⁹ Rappelons que le principe que le président « décide souverainement » est inscrit à l'art. 7 de la Déclaration du FPR du 17 juillet 1994.

²⁰ Il est vrai – si cette note cynique m'est permise – que le président Kagame a l'habitude de partir en guerre sans l'autorisation du gouvernement ni du parlement...

ne sera guère plus qu'une farce »²¹. Observons par ailleurs que, d'un point de vue structurel, ces dispositions ne devraient pas se trouver au chapitre consacré aux rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif.

5.4. Pouvoir judiciaire

La Cour suprême devient unique, sans division en sections. Alors que ses compétences sont classiques, quelques observations s'imposent. D'après l'art. 145, 4°, le contrôle de la constitutionnalité *a priori* des traités et accords internationaux et des lois organiques se fait à la demande du président de la République, des présidents des chambres du parlement ou d'un cinquième des députés ou sénateurs. L'art. 145, 3° reprend les lois organiques et ajoute les règlements d'ordre intérieur des chambres du parlement, mais ne dit rien sur la saisine et la distinction avec le 4° est floue. Le contentieux constitutionnel *a posteriori* n'est que sommairement réglé, le texte de l'art. 145, 5° se limitant à dire que « statuer sur les recours en inconstitutionnalité des lois et décrets-lois » est une des compétences de la Cour. Le point 6 du même article omet de dire sur demande de qui la Cour tranche les conflits d'attribution; la référence aux « différentes institutions de l'Etat » est trop vague (formulée ainsi, elle pourrait, par exemple, inclure des conflits d'attribution entre juridictions, différents services de sécurité ou départements ministériels). Chose curieuse, contrairement à des versions antérieures du texte, le contentieux administratif semble avoir complètement disparu. Le recours en annulation des actes illégaux du pouvoir exécutif deviendrait ainsi exclu.

La Haute Cour de la République est une innovation bizarre, dont le constituant ne semble pas très bien savoir quoi faire. Alors que des versions précédentes du texte tentaient de lui donner une certaine substance qui était cependant mal définie, l'art. 149 du texte final ne définit plus rien et laisse tout au législateur. En effet, la Haute Cour « est compétente pour connaître au premier degré de certains crimes et des infractions particulières à caractère transfrontalier définies par la loi (...) Elle est aussi compétente pour connaître au premier degré de certaines affaires administratives (...) Elle connaît en appel et en dernier ressort, dans les conditions définies par la loi, des affaires jugées par d'autres juridictions ». La seule compétence définie concerne le contentieux des partis politiques (cf. *supra*): « Elle juge au premier degré les affaires pour violation par les formations politiques des articles 52, 53 et 54 de la présente constitution ». A part cette dernière compétence, dont nous avons vu l'impact sur le fonctionnement des partis politiques, cet article confus ne permet pas de comprendre le rôle de cette haute juridiction, ni ses rapports

²¹ International Crisis Group, *Fin de transition au Rwanda: une libéralisation politique nécessaire*, Nairobi-Bruxelles, 13 novembre 2002, p.9.

avec la Cour suprême. La référence à « certaines affaires administratives » signifie-t-elle que le contentieux administratif, et notamment le recours en annulation, « disparu » au niveau de la Cour suprême, est réintroduit ici? Et que penser de la compétence en matière d'infractions « transfrontalières », terme qui veut probablement dire « commises à l'étranger », sans qu'il soit précisé de quelles infractions il s'agit, alors que le texte semble introduire la compétence universelle?

Les dispositions sur le Ministère public ont connu une évolution considérable à travers les différentes versions du texte. Initialement relevant du pouvoir judiciaire et non du pouvoir exécutif et jouissant d'une autonomie totale, ensuite ramené au sein du pouvoir exécutif et agissant sous l'autorité du ministre de la Justice, la solution retenue dans le texte final tente de concilier ces deux options. D'une part, le parquet est unique (art. 160: « Il est institué un Ministère public appelé 'Parquet Général de la République' chargé notamment²² de la poursuite des infractions sur tout le territoire national ») et il jouit de l'autonomie de gestion administrative et financière. D'après l'art. 161, les parquets aux niveaux des provinces et de la ville de Kigali sont des « services décentralisés »; en outre « le Procureur Général peut donner des injonctions écrites à tout Procureur et Officier du Ministère public ». D'autre part, « le Parquet Général de la République est placé sous l'autorité du Ministre ayant la Justice dans ses attributions », qui peut « donner des injonctions écrites de poursuite ou de non-poursuite au Procureur Général de la République » (art. 162). A moins que les deux personnages s'entendent bien, pareille distribution de compétences est de nature à déclencher une « guerre des chefs »²³.

6. IMPERFECTIONS TECHNIQUES

D'un point de vue légistique, le texte est fort défaillant, même s'il s'est amélioré d'une version à l'autre. J'ai déjà relevé quelques exemples. Puisqu'il serait fastidieux de citer toutes les imperfections, je me limiterai à quelques illustrations:

- La concordance entre les textes en français et anglais²⁴ fait parfois défaut²⁵;

²² L'utilisation du terme « notamment » est une autre illustration du caractère techniquement défaillant du texte.

²³ Il est vrai que, dans la pratique actuelle, le puissant procureur général G. Gahima est déjà un contre-ministre de la Justice.

²⁴ Je n'ai pu vérifier la concordance avec la version en kinyarwanda.

²⁵ Par ex., à l'art. 22 (inviolabilité du domicile), le bout de phrase « à défaut de son consentement » ne se retrouve pas dans la version anglaise; il en est de même à l'art. 26 (mariage) pour le bout de phrase « entre un homme et une femme »; idem à l'article 48 pour « sérieuse et ». Plus grave, puisqu'il s'agit d'un domaine dont nous avons vu l'enjeu dans ma

- L'art. 60 dispose que « l'Etat doit veiller à ce que les mandats et fonctions au sein des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire soient exercés par des personnes ayant les capacités et l'intégrité nécessaires (...) »; en l'absence de désignation de l'organe compétent, cette disposition est dénuée de sens juridique; cette formulation est également utilisée ailleurs²⁶;
- L'art. 73 prévoit que « chaque Chambre du Parlement vote une loi organique portant son règlement d'ordre intérieur »; pour qu'il puisse s'agir d'une loi, l'autre chambre devrait également l'adopter et le pouvoir exécutif interviendrait par la voie de la promulgation. La version anglaise de l'article (« *Each Chamber of Parliament shall adopt its internal rules and regulations* ») correspond mieux à la notion de règlement d'ordre intérieur;
- Art. 79: la répartition des sièges restants est inapplicable en l'absence de fixation des circonscriptions électorales;
- Art. 111 et 112: le président de la République « prend » des arrêtés; lui faire « signer » des arrêtés comme le fait le texte, est un non-sens juridique, sauf s'il doit signer des arrêtés pris par le gouvernement, ce qui n'est manifestement pas l'intention du constituant;
- L'art. 118, 7° stipule que le premier ministre « contresigne les lois adoptées par le Parlement et promulguées par le Président de la République »; ceci est évidemment un non-sens: ce que le premier ministre contresigne, c'est l'acte de promulgation du président de la République²⁷;
- L'art. 194 est particulièrement déplorable, puisqu'il dispose que « [l]e référendum portant adoption de la présente constitution et la promulgation de celle-ci doivent avoir lieu avant le 19 juillet 2003. La promulgation par le Président de la République met fin à la période de transition ». Or, l'art. 203 le rappelle explicitement, le référendum précède l'entrée en vigueur de la constitution; cette disposition d'un *projet* n'a dès lors aucune valeur juridique; lorsque cette disposition aura acquis une portée juridique, elle sera caduque, puisque le référendum aura eu lieu avant que cette disposition n'entre en

chronique politique ailleurs dans cet *Annuaire*, à l'art. 54 il est interdit aux formations politiques de s'identifier notamment « à tout autre élément pouvant servir de base de discrimination », ce qui en anglais devient « *or any other divisive element* »; or en droit, le terme « discrimination » a un sens, ce qui n'est pas le cas pour « *divisive* ». Je m'abstiens de citer les autres exemples, notamment dans les articles 67 et 73.

²⁶ L'expression « L'Etat veille à ce que... » se retrouve évidemment dans des chapitres sur les droits économiques, sociaux et culturels de nombreuses déclarations des droits humains, mais il s'agit là de dispositions programmatiques. Ici « L'Etat veille... » a trait à des compétences et pouvoirs précis et juridiquement contraignants.

²⁷ Rappelons que la sanction n'est pas prévue par la constitution.

vigueur. Observons également que, contrairement à ce que cet article affirme, la promulgation de la constitution ne met pas fin à la période de transition; celle-ci ne vient à terme qu'à l'issue des élections présidentielles et législatives.

7. CONCLUSION

Je me suis limité à attirer l'attention sur un certain nombre d'aspects frappants de cette constitution. Je n'ai effleuré que quelques-unes des nombreuses imperfections et lacunes techniques. A lire le texte, on se pose la question de savoir si le Rwanda a fait appel à ses juristes spécialisés en droit constitutionnel. Pourtant le pays en aura grandement besoin, tant ce texte est complexe et sur de nombreux points techniquement défaillant, contradictoire et flou.

Il serait difficile, voire impossible de qualifier cette constitution en recourant aux catégories habituelles du droit constitutionnel comparé. Il ne s'agit pas d'un régime *parlementaire*, puisque, même si le gouvernement est politiquement responsable envers le parlement, il n'engage pas lui-même sa responsabilité politique, ne fût-ce que parce le président de la République, par une interprétation singulière de la « solidarité gouvernementale », y détermine la prise de décision; or le chef de l'Etat est politiquement irresponsable. De même, la composition du gouvernement, reflet de la composition de la chambre des députés, empêche la mise en œuvre des mécanismes associés au régime parlementaire. Enfin, le statut particulier du sénat, non élu et qui ne peut être dissout, mais qui dispose de pouvoirs considérables, se situe en porte-à-faux par rapport à ce type de régime. Il ne s'agit pas non plus d'un régime *présidentiel*, puisqu'il n'y a pas de séparation des pouvoirs: le pouvoir exécutif dispose de l'initiative législative, le président de la République peut dissoudre la chambre et cette dernière peut contraindre le gouvernement à la démission. Contrairement à l'affirmation de l'exposé des motifs qui qualifie le régime de « semi-présidentiel », il s'agit en réalité d'un régime *présidentialiste*, puisque le chef de l'Etat intervient dans le processus législatif, peut dissoudre la chambre, est politiquement irresponsable et domine le gouvernement. Le régime du parti unique de fait renforce évidemment cette qualification.

Deux références viennent à l'esprit lorsqu'on tente de comprendre le sens de l'exercice constitutionnel et celui, électoral, qui va le suivre. D'une part, l'histoire des nouveaux vêtements de l'empereur auquel personne n'osait dire qu'il était nu comme un ver. De l'autre une référence à l'art surréaliste, et concrètement à l'œuvre de René Magritte "Ceci n'est pas une pipe". On pourrait dire en paraphrasant que, malgré les apparences, ceci n'est pas une constitution, ou encore que la constitution est pour l'empereur nu une feuille

de vigne. A travers le texte constitutionnel, on sent que les rédacteurs se sont inspirés des pratiques totalitaires en cours, auxquelles ils tentent de donner une base juridique. En d'autres termes, cette constitution ne peut fonctionner que si les rapports de force restent ce qu'ils sont aujourd'hui. Il suffit de s'imaginer qu'un parti autre que le FPR gagnerait les élections et que la gestion militaro-sécuritaire prendrait fin, pour se rendre compte du caractère symbolique de ce texte.

Même si, après l'extrême catastrophe qu'a connue le Rwanda, l'on peut comprendre la volonté d'éviter de nouveaux dérapages par la mise en place d'un certain nombre de gardes-fou, cette constitution, en plus de ses nombreuses imperfections techniques, est simplement trop complexe, très peu transparente et, en fin de compte, inapplicable. Tout comme lors des "élections" locales de mars 2001, le "byzantinisme" juridique est devenu une stratégie de dissimulation et de camouflage qui peut tromper pendant un certain temps, mais qui va inéluctablement soulever des problèmes et créer plutôt qu'éviter les conflits politiques. Les Rwandais ne sont sans doute pas dupes, mais leurs stratégies d'évitement rendent leur frustration invisible.

Je crois utile de répéter ici ce que j'ai dit dans ma chronique politique publiée ailleurs dans cet *Annuaire*. La "légitimité" acquise par le régime actuel à l'issue des processus constitutionnel d'abord, électoral ensuite le renforceront dans sa position que le dialogue politique avec ceux qui aujourd'hui sont exclus, à l'intérieur (morts, "disparus" ou silencieux) et à l'extérieur (vocaux), n'est pas nécessaire. En ce sens, ces deux processus contribueront, ensemble avec le mode de gestion politique prévalant actuellement au Rwanda²⁸, à l'augmentation du potentiel de violence structurelle.

La "communauté internationale" porte, une nouvelle fois, une écrasante responsabilité. Il est déjà évident qu'elle privilégie le court terme, tablant sur la « stabilité » offerte par le régime en place dont elle souhaite, tout en connaissant ses défauts, la reconduction. Si elle était intelligente et courageuse, elle exigerait le report des élections et encouragerait à leur place un véritable dialogue politique. Je ne peux que souscrire à une autre voix prêchant dans le désert, celle de l'International Crisis Group qui, évoquant une « parodie de processus électoral démocratique », conclut que « [s]i la communauté internationale soutient financièrement les élections, elle se rendra complice de la consécration du statu quo »²⁹. Nous sommes allés, dans

²⁸ Il est ainsi tout à fait révélateur que les opérations de l'armée rwandaise à l'étranger et aucun autre point politique "délicat" (p. ex. violation des libertés, notamment de la presse, massacres de civils, détention ou départ en exil d'opposants...) n'ont jamais, à ce jour, fait l'objet du moindre débat au Parlement. Plusieurs membres du Parlement m'ont dit qu'ils exercent une autocensure au sujet de thèmes « dont on ne parle pas ».

²⁹ International Crisis Group, *Fin de transition au Rwanda...*, *op. cit.*, p. 9.

cette région des grands lacs, d'un "Munich" à l'autre; les conséquences humanitaires ont été désastreuses. Au Rwanda, nous nous engageons dans un autre, les yeux grand ouverts...

Anvers, mai 2003