



Institut de Recherche et de Dialogue pour la Paix
Institute of Research and Dialogue for Peace
Ikigo cy'Ubushakashatsi n'Ubusabane bigamije Amahoro

Tél. (250) 57 3431; 0830 3169
Fax (250) 57 3454
B.P 7109 Kigali
Rue Député Kamuzinzi
E-mail: irdp@rwanda1.com

Etude de cas : le Rôle du parlement dans la résolution des conflits et la reconstruction de la paix au Rwanda.

Produit par :

I. Dr *Munyandamutsa Naasson*, Coordinateur de recherche à
L'IRDP¹

et Mr ***Mugiraneza Jean Paul***, Chercheur Principal à l'IRDP

Juillet 2005

*En partenariat avec
In partnership wit*



¹ IRDP : Institut de Recherche et de Dialogue pour la Paix. L'IRDP est une organisation non gouvernementale de Droit rwandais engagé dans la création des espaces de parole en utilisant la recherche, le débat et le consensus.

Le Rôle du parlement dans la résolution des conflits et la reconstruction de la paix au Rwanda.

I. Contexte politique et histoire du conflit au Rwanda.

La stabilité politique d'un pays dépend pour une large part de la gestion efficace de ses institutions au niveau supérieur, intermédiaire et local. La complémentarité et l'équilibre entre les organes permettent de bien gérer les difficultés ordinaires liées à la gestion quotidienne, mais aussi de faire face à des défis imprévisibles, des catastrophes de grande envergure ou des conflits liés à l'exercice du pouvoir. Des stratégies administratives et politiques différentes mises en place distinguent les Etats et déterminent la nature, la forme des gouvernements compte tenu de la collaboration et du rôle dévolu à chaque organe. Cette collaboration aboutit souvent à la complémentarité et crée un contrepoids nécessaire qui permet d'éviter d'éventuels abus de pouvoir. C'est ce constat qui a été à la base du principe de la séparation des pouvoirs qui date du siècle des lumières. Elaborée par Locke (1632-1704) et Montesquieu (1689-1755), la théorie de la séparation des pouvoirs vise à distinguer les différentes fonctions de l'Etat afin de limiter l'arbitraire et d'empêcher les abus liés à l'exercice du pouvoir.

La théorie classique de la séparation des pouvoirs procède par la distinction de trois fonctions principales au sein des différents régimes politiques. La fonction d'édiction des règles générales constitue *la fonction législative*, la fonction d'exécution de ces règles relève de *la fonction exécutive* et la fonction de règlement des litiges constitue *la fonction juridictionnelle*. La théorie de la séparation des pouvoirs voudrait que ces fonctions soient exercées par des personnes différentes à travers des organes étatiques distincts, indépendants les uns des autres tant par leur mode de désignation que par leur fonctionnement.

Ce principe vise à limiter les abus de pouvoir par un contrôle qu'exercent les institutions de l'Etat les unes envers les autres. Le pouvoir judiciaire exerce un contrôle sur les actes pris par l'Exécutif pour vérifier leur conformité aux lois, le pouvoir législatif réglemente l'intervention du pouvoir public par la mise en place des lois alors que l'Exécutif exécute ces lois. C'est ce partage du pouvoir qui garantit la stabilité politique, limite les conflits liés au pouvoir et protège les droits et libertés des citoyens dans les démocraties modernes. Les conflits qui émergent dans les pouvoirs dictatoriaux émanent souvent d'un déséquilibre entre ces pouvoirs de telle manière qu'un groupe d'individus au pouvoir cumulent les fonctions exécutives, législatives et judiciaires.

Des arrestations arbitraires sont opérées au mépris de toute loi, des mesures discriminatoires sont mises en place à l'égard d'une composante de la population et le pouvoir est exercé sans partage par l'Exécutif. Les élections sont souvent organisées de manière à servir les intérêts d'un groupe restreint au pouvoir et la barrière entre l'exécutif et le législatif devient floue.

Dans ce contexte, les parlementaires sont soit intimidés et n'osent pas dénoncer les abus de l'Exécutif ou sont alors courtisés de manière à servir comme chambre de validation des décisions arbitraires qui sont prises par ce même Exécutif.

D'un autre côté, on remarque souvent que les parlementaires sont directement acteurs au conflit et ne peuvent pas dans ces conditions constituer un instrument de résolution des différends. Dans la meilleur des situations, le parlement doit avoir le courage de contrecarrer les actions du gouvernement qu'il juge contraires aux lois et règlement.

En considérant que les conflits majeurs résultent de la lutte pour le pouvoir et du non respect des règles acceptées par la société, nous estimons que le parlement est un acteur important dans la prévention et la gestion de ces conflits. L'expérience rwandaise nous offre en la matière un cas d'étude intéressant.

A travers l'histoire du Rwanda, il est inquiétant de noter que la succession au pouvoir s'est faite dans un contexte de conflits attisés par les acteurs politiques. Certains analystes estiment que cet état de choses est la conséquence du déséquilibre constant des pouvoirs, de la lutte pour le pouvoir mais aussi de l'instrumentalisation de la haine ethnique.

Les idées que contient le présent document sont issues des consultations larges que nous avons menées avec les différentes catégories de la population dans le cadre du processus de débat engagé par l'IRDP. De façon spécifique et dans la dynamique de la présente étude de cas, nous avons consulté les acteurs clés susceptibles d'éclairer le rôle du parlement dans les conflits au Rwanda depuis plusieurs années.

II. La crise politique des années 50 à l'indépendance de 1962

L'avènement de la colonisation comme partout ailleurs a entamé progressivement le pouvoir autochtone. Le Roi considéré jadis comme le Chef suprême de tous les rwandais a vu ses pouvoirs brutalement diminués. La situation s'est détériorée de façon particulière depuis l'exil forcé du Roi Musinga en 1931. La période comprise entre 1950 et 1962 va marquer un tournant sans précédent non seulement pour l'avenir du pays mais aussi pour la complexité des conflits politico-sociaux qui prennent un envol particulier.

Les mouvements indépendantistes des pays colonisés, le Roi Rudahigwa qui s'ouvre au monde, autant d'éléments qui vont inquiéter les colonisateurs. Ces derniers qui avaient placé l'élite tutsi sur un piédestal comme seule capable de gouverner, vont brutalement changer d'alliance au profit de la communauté hutu. La marche vers l'indépendance sera marquée par des objectifs divergents de la part de ces trois protagonistes. Il faut souligner que l'élite tutsi vers les années 1950 ne s'est pas clairement démarquée de la politique divisionniste belge en proposant des mécanismes claires de partage du pouvoir entre les différentes composantes de la société rwandaise.

Les colonisateurs sont déterminées à étouffer les velléités indépendantistes de l'élite tutsi, les leaders hutu veulent à tout prix occuper seuls la scène politique dans un mouvement de revanche bien plus marquée que l'ambition indépendantiste. L'élite tutsi est déterminée à garder le pouvoir et c'est dans cette dynamique que le Roi Mutara Rudahigwa instaure un organe innovateur destiné à assurer la gestion du pays en cette période de crise, à savoir le Conseil Supérieur du pays. Désormais les décisions ne sont plus du ressort du seul roi, elles sont plutôt collégiales avec le souci de tenir compte de la représentativité. Le Conseil Supérieur du pays cumule les fonctions à la fois législatives, judiciaires et exécutives.

Malgré les réformes significatives entreprises par le Roi Rudahigwa à travers cet organe, l'amorce des conflits majeurs entre les communautés continue son cours. Il est clair que le cumul de ces trois fonctions par cet organe n'était pas de nature à gérer adéquatement les conflits majeurs qui occupent la scène politico-social en ce moment.

Cet organe dont le pouvoir est limité par l'emprise du pouvoir colonial est loin d'être représentatif de l'ensemble du peuple et la naissance des partis politiques, loin de répondre à ce défi de représentativité vient définitivement marquée le clivage ethnique qui va désormais miner la scène politique du pays.

La révolution de 1959, aujourd'hui controversée, porte les stigmates du clivage ethnique. Un parti ethniste Parmehutu pilote cette révolution et met l'accent sur l'exclusion totale des tutsi sur la scène politique. La psychose ne se limite pas au niveau des élites mais elle touche de façon significative la masse paysanne. Des massacres des populations tutsi sont organisées dans tout le pays et les rescapés prennent le chemin de l'exil. C'est dans ce contexte de tension ethnique que Grégoire Kayibanda est élu Président le 25 septembre 1961 par une Assemblée Législative, elle-même, constituée des députés élus au suffrage universel direct le même jour.

Il est important de souligner que sur la scène politique d'alors, aucun acteur n'a la volonté politique de saisir à quel point confier la destinée du pays à un parti ethniste ouvre la voie à une histoire conflictuelle dangereuse. Les Nations Unies légitiment la révolution et les résultats des élections, de même l'administration Belge y souscrit et aucune instance représentativité de la population n'est tirée la sonnette d'alarme. C'est avec cet héritage que la première République entre en scène.

III. De la première république à la guerre de 1990

Certains analystes estiment que l'idéologie qui a été à la base du Génocide des Tutsi de 1994 est à chercher dans la période de turbulences politiques comprise entre 1950 et 1962. Elle est le produit du parti sectariste Parmehutu. L'idéologie ethniste et ethnisante a créé tout un conditionnement mental et psychologique d'une partie de l'élite hutu d'abord et d'une grande partie de la masse hutu ensuite. La démocratie basée sur la majorité ethnique avec exclusion pure et simple de la minorité est légitimée dans la théorie et dans les faits. Kayibanda légalise la criminalité à l'encontre tutsi et les exclut dans tous les domaines de la vie nationale. Dans l'armée, les écoles et dans la fonction publique naissante, les tutsi sont officiellement discriminés. Après avoir aboli le multipartisme en 1965, Kayibanda remplace les députés de l'UNAR par ceux du Parmehutu. Les députés de l'UNAR et son leadership sont massacrés sauvagement, d'autres forcés à l'exil.

Il met en place un parlement docile et des institutions composées essentiellement de personnes issues de sa région natale, Gitarama.

La culture de l'impunité s'installe et Kayibanda exerce un pouvoir absolu sans partage avec le soutien inconditionnel de l'Eglise catholique et de la Belgique, la puissance colonisatrice. Avec l'aide de la Belgique, il compose un parlement acquis à sa cause constitué exclusivement par les membres du Parmehutu.

Inspiré par les valeurs de la démocratie occidentale et de l'Eglise catholique, Kayibanda et le Parmehutu ont mis en place une constitution qui prônait la séparation des pouvoirs et notamment le contrôle de l'action gouvernementale par le parlement. (Voir l'article 50, de la constitution du 24 novembre 1962). Cependant le fossé entre le texte en place et la réalité est énorme. Le pouvoir de Kayibanda va contribuer à la désintégration du tissu social rwandais et perpétuer le conflit ethnique qui avait commencé en 1950. Quel a été le rôle du parlement dans cet imbroglio politique ? Existait-il vraiment ?

Pour répondre à cette question, il convient de jeter un regard sur certains faits majeurs catalyseurs du conflit sous le régime de Kayibanda.

A. Idéologie du Parmehutu

Parmi les éléments marquants de la période du règne de Kayibanda, figure l'idéologie du Parmehutu. Ce parti avait comme idéologie la promotion du peuple Hutu excluant au passage les autres composantes de la population.

Il est connu que le succès du Parmehutu s'est justement construit autour de l'utilisation du terme « Hutu », ralliant ainsi à sa cause une grande partie de la classe politique Hutu et un grand nombre de la masse hutu illettrée. L'utilisation de l'ethnie à des fins d'opportunisme politique irresponsable a conduit à la désintégration du tissu social rwandais qui a abouti au génocide de 1994. Les institutions politiques ont été mises en place dans un contexte de corruption psychologique et politique grave. Il était difficile de dissocier les organes du Parmehutu de ceux de l'Etat. L'idéologie de ce parti était à la base de toutes les actions gouvernementales. Les actions du parlement de l'époque se sont inscrites dans cette dynamique. D'un côté les parlementaires étaient des fervents serviteurs, à la limite des propagandistes du Parmehutu de telle manière que la frontière entre l'Exécutif et le législatif était devenu au fil du temps quasiment inexistante.

Le contrôle de l'action gouvernementale prévu par la constitution devenait au fur à mesure caduque. (Article 96 de la constitution du 24 novembre 1962). Il était difficile de construire un projet de société autour de l'idéologie ségrégationniste du Parmehutu et des organes de l'Etat phagocytés par une haine ethnique sans mesure. Au lieu d'œuvrer pour la cohésion sociale, le parlement a servi comme chambre d'approbation des décisions de l'Exécutif. Il est frappant de constater qu'en 1962, alors que des exactions contre les populations tutsi sont en cours, le parlement a voté une loi amnistiant les tueurs en prétextant qu'ils étaient des défenseurs de la révolution. Or, la loi est une traduction de l'idée politique en normes positives et coercitives. Mettre en place une loi amnistiant des crimes à caractère génocidaire n'est nullement un mécanisme de promotion de la cohésion sociale. De plus, le multipartisme a été aboli par un acte législatif qui a modifié la constitution en 1963.

L'amnistie accordée aux tueurs en 1962 a eu pour conséquences la banalisation de la mise à mort des tutsi et a favorisé une culture d'impunité qui allait devenir fatale pour l'avenir du pays. Des tueries de grande envergure sont observées l'année suivante et tuer un tutsi devenait normal. Les tentatives des réfugiés tutsi de retourner aux pays sont réprimés avec la plus grande férocité. L'accès au pays leur est refusé définitivement. Des discours politiques des dirigeants du Parmehutu à tous les niveaux enseignent à la population hutu de se débarrasser de l'ennemie commun, le Tutsi. Il étonnant de voir qu'aucune initiative parlementaire n'a été engagée pour dénoncer ces actes ou alors l'idéologie du Parmehutu basée sur l'exclusion. Pourtant, toutes les constitutions du temps de la première république contiennent des dispositions sur l'égalité et le respect des droits de l'homme. Le Rwanda venait de rater l'envol sur la voie de la démocratie. En effet, la démocratie discriminatoire basée sur une forme de faux consensus de se venger contre une composante de la population n'a fait qu'attiser le conflit et le perpétuer.

Les acteurs au conflit ethnique comme Gitera² et les autres personnes issues de la mouvance parmehutu ont composé le premier parlement du Rwanda emportant avec eux la haine ethnique qu'ils avaient entretenue pendant plusieurs années depuis 1955. Par ce fait, le parlement devenait une partie au conflit et perpétuait l'antagonisme politico ethnique sur l'échiquier politique de l'époque. Le conflit ethnique devenait donc définitivement une donnée incontournable dans la compétition pour le pouvoir.

B) Une démocratie de façade basée sur une fausse représentativité

La démocratie suppose la participation et l'intégration de toutes les composantes de la société à la prise de décision sur des matières d'intérêt national.

Comme toutes les personnes ne peuvent pas participer à cette dynamique sans difficulté, l'on recourt au procédé de représentation qui fonde toute démocratie. La communauté est appelée à élire ses représentants qui constitueront ses portes paroles. Cette communauté forme un tout indivisible et c'est à elle qu'appartient la souveraineté. Les personnes ainsi élues représentent cette communauté dans son entièreté.

En démocratie, les partis politiques offrent à la population des alternatives de solutions politiques qui répondent à leurs préoccupations de telle manière qu'elle arrive à choisir la meilleure d'entre-elles. Les solutions proposées doivent avoir pour objectif de construire et de maintenir la cohésion sociale. Une démocratie qui aurait pour objectif de légitimer la domination d'un groupe sur l'autre perdrait de sa valeur. Au Rwanda, l'exécutif et le législatif composés essentiellement de leaders du Parmehutu ont coalisés pour exclure définitivement les tutsi à l'exercice du pouvoir. Ayant rallié la masse paysanne à cette cause, les élections devenaient de fait, un comptage ethnique. Les parlementaires élus de la sorte ne se sentaient redevables qu'à la seule population hutu. Cela justifie l'attitude passive des parlementaires face aux exactions commises à l'égard des tutsi.

Il faut souligner que les attaques des réfugiés tutsi dans les années qui ont suivi l'indépendance ont contribué d'une certaine manière à exacerber la haine à l'encontre des tutsi et a créé une forme de consensus au sein du leadership du Parmehutu en ce qui concerne l'exclusion des tutsi. Les acteurs de la communauté internationale n'ont pas saisi l'opportunité face à ce conflit qui s'avérait durer longtemps pour exiger de la société rwandaise d'adopter des solutions concertées face à la crise plutôt que de privilégier la confrontation.

Certains dignitaires du pouvoir de l'époque que nous avons consulté, nous ont signifié que le premier parlement du Rwanda était très dynamique sur d'autres matières, à l'exception de celles qui touchaient les droits et la protection des tutsi.

Le parlement était composé en 1965 de 47 sièges, tous occupés par les députés du Parmehutu, tous hutus. La question importante ici est de savoir pourquoi le parlement d'alors fut-ce même discrètement n'a amené ce phénomène d'exclusion d'un groupe de la population au sein des institutions étatiques. Les personnes consultées nous ont signifié que les agissements du pouvoir en place et les contraintes étaient tels qu'il était impossible à un tutsi de se faire élire. La représentativité comme principe démocratique devenait dans ce contexte vide de sens parce qu'elle était partisane.

² Leader du parti Aprosoma qui prônait avec le Parmehutu la promotion de la masse hutu. Président du premier parlement, il est considéré comme le plus extrémiste des politiciens de l'époque d'après l'indépendance avec le Président Kayibanda. Il est le concepteur de dix commandements de Muhutu qui ont servi pendant le Génocide.

Une démocratie basée sur l'exclusion des minorités perd de sa valeur et débouche souvent sur des conflits interminables et des luttes sanglantes pour le pouvoir qui se transmettent des générations en générations.

B) Le non respect des mesures préventives légales contenues dans différents instruments juridiques

L'arsenal juridique sous la première République était bien constitué et certaines des articles de la constitution garantissaient le respect de certains droits et libertés des citoyens. C'est le cas de la constitution de 1961. A titre indicatif, l'article 9 de cette constitution précise en effet que tous les citoyens sont égaux devant la loi, sans discrimination de race, de clan, de couleur ou de religion. L'article 12 de la même constitution ajoute que les libertés fondamentales telles que prévues dans la déclaration des droits de l'homme sont garanties à tous les citoyens.....Comment comprendre les inégalités de traitement imposées par Kayibanda à une composante de la société en ignorance de ces dispositions constitutionnelles pourtant claires.

Ces mesures étaient sensés constituer des barrières légales à l'arbitraire et limiter ainsi d'éventuels conflits. Le respect de la constitution et des règles qu'elle pose est une condition indispensable de stabilité politique et une mesure préventive de conflit.

Pendant notre recherche, la plupart des personnes consultées estiment que le désordre et la tricherie en politique qui se sont installés au Rwanda tirent leur origine dans l'irresponsabilité des leaders politiques successifs après l'indépendance. La constitution a été faite selon le modèle Européen, principalement Belge, pour plaire aux parrains du Parmehutu sans aucune intention d'instaurer une véritable démocratie. Il s'agissait purement et simplement d'une lutte pour le pouvoir.

Les textes légaux existaient pour faire bonne impression. La démocratie est d'abord une culture avant d'être une construction juridique.

Au Rwanda, le principe de la séparation des pouvoirs a été toujours mis en échec par les régimes autoritaires successifs. En effet, contrairement aux régimes pluralistes et libéraux, procédant de la philosophie des lumières qui considéraient le pouvoir comme redoutable et qu'il fallait en diviser, les dictateurs, eux, ne tolèrent pas que leur pouvoir soit morcelé. En réalité, un pouvoir qui veut se stabiliser doit fonder sa légitimité sur la participation de la population. Les faits militent en faveur de ce constat. Un pouvoir qui se ferme, qui s'adonne à l'oppression de sa propre population est voué à l'échec.

La séparation des pouvoirs permet d'éviter cette situation dans la mesure où elle soumet les différents pouvoirs à un contrôle mutuel et limite ainsi la tentative d'abuser du pouvoir qui est toujours à la base des conflits.

C) Difficulté liée au multipartisme et à l'absence de l'opposition

Dans un régime démocratique basé sur le multipartisme, lorsque le parti vainqueur des élections dispose de la majorité au gouvernement et au parlement, la théorie de la séparation des pouvoirs rencontre des difficultés à fonctionner normalement. Les membres de l'Exécutif et du législatif soutiennent la même idéologie, la même vision et les mêmes programmes de telle manière que le parlement devient purement et simplement une chambre d'approbation.

En principe, les partis politiques animent la vie politique à laquelle les institutions ne fournissent qu'un cadre formel. Il n'y a pas d'un côté le législatif, et de l'autre le gouvernement.

Il y a la majorité, composée du ou des partis vainqueurs des élections et qui dispose de la main mise à la fois sur le parlement et sur le gouvernement. Dans ce contexte, les décisions sont d'abord prises au sein des organes du parti, pour être ensuite soumises à l'approbation dans le cadre formel des institutions de l'Etat. Ceci permet souvent aux membres de l'Exécutif qui, pour l'essentiel appartiennent au comité exécutif du parti d'avoir l'ascendant sur les députés. Le contrôle de l'exécutif par le législatif devient dans ce contexte faible ou n'existe simplement pas. Cette situation ouvre la voie à l'arbitraire et à la dictature.

Plusieurs acteurs de la scène politique en Afrique reconnaissent la faiblesse des institutions politiques à se conformer au principe de la séparation des pouvoirs, en témoigne la déclaration suivante tiré du compte-rendu d'une Séance des Parlementaires Africains, organisée sous l'égide d'Africa Leadership Forum, à Addis Abéba, en avril 1996 : *"La vérité est que la plupart des leaders africains sont dans une certaine mesure des démocrates malgré eux [...] plusieurs parlements en Afrique travaillent comme des parlements à parti unique. La question qui se pose est d'exposer ouvertement la démocratie sans avoir l'esprit démocratique. La pensée déguisée est qu'en Afrique de jadis, les dissensions et les conflits étaient résolus par consensus et non par opposition. Pour cette raison, l'idée de l'opposition et du multipartisme est une notion étrangère.*

Il y a donc des forces réactionnaires qui travaillent en Afrique. Le défi qui se présente est d'affronter ces forces, pour les empêcher de faire tourner la pendule de l'histoire en sens inverse, et en veillant à ce que le pouvoir soit réellement transmis au parlement. »³

Dans un contexte démocratique, le pouvoir ne devrait pas être le monopole d'une seule formation politique. La scène politique et les organes de décision de l'Etat devraient être partagés entre partis politiques. Ceci permettra d'avoir la diversité d'opinion et d'exercer un contrôle parlementaire réel capable de barrer la route à la tendance des gouvernants d'abuser de leur pouvoir.

Au cours de nos consultations, les acteurs à divers niveaux ont confirmé l'hégémonie du pouvoir exécutif par rapport au législatif. Presque tous les projets de lois sont l'œuvre du Gouvernement et cela depuis l'indépendance. Toutes les décisions importantes qui touchent le vécu de la population sont pour l'essentiel prises par le gouvernement.

Le sectarisme du Parmehutu a débouché sur un autoritarisme qui a empêché la démocratie de fonctionner normalement. La séparation des pouvoirs est devenu au fil du temps lettre morte. Une réelle et effective séparation des pouvoirs aurait permis de cultiver la culture de débat et de contrôle permettant ainsi de limiter l'arbitraire. Les leaders politiques du Rwanda n'ont pas respecté ce principe, dès le départ.

Cette culture s'est installée parce que le Président Habyarimana qui destitua Kayibanda abolie à son tour le MDR-PARMEHUTU pour le faire remplacer par le MRND parti unique aussi.

³ Africa Leadership Forum 1997, *Les Parlementaires et Le Soutien de la Libéralisation Politique en Afrique. Compte-rendu d'une Séance des Parlementaires Africains*. Conférence organisée conjointement par le ALF et la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique, Addis Abéba, 5-7 avril 1996. Publié sous les auspices de l'IDEBM, page 16.

La même stratégie est mise en place. La constitution est modifiée et la restriction de l'activité politique devient la règle. Toute activité de nature politique devait s'exercer au sein des structures du MRND et tout rwandais devenait de fait membre de ce parti unique. (Art 7 de la constitution du 20 décembre 1978).

La séparation du pouvoir est resté un principe théorique contenu dans la constitution mais en pratique, le président et son parti sont devenus maître de tout. Toutes les décisions importantes du pays sont prises par un cercle restreint au sein du parti et les organes de l'Etat ne sont que des chambres d'approbation. Les membres de l'exécutif, du législatif et judiciaire se recrutent au sein du MRND. Le pays souffre de l'absence de diversité idéologique et aucun contrôle n'est exercé sur l'exécutif. Le président de la République est aussi président du conseil supérieur de la magistrature. La scène politique est dominée totalement par le MRND avec un leadership qui se recrute pour l'essentiel dans la tribu du président de la république.

La leçon apprise tout au long de l'histoire est qu'un pouvoir dictatorial, autoritaire s'autodétruit. L'absence de diversité et de contrôle pousse inévitablement les autorités à des abus. Il s'en suit une révolte d'une partie de la population et souvent cette situation plonge le pays dans le chaos. Aucun pouvoir n'est à l'abri de cette réalité.

Sous la pression de la guerre de 1990 et du multipartisme, la deuxième République n'a pas grand-chose à proposer au peuple si ce n'est le vieux réflexe d'attiser la haine et l'intolérance. Il organise et exécute le génocide de 1994 au Rwanda. Aujourd'hui, la plupart des hautes autorités de ce régime sont des criminels recherchés par la justice avec une dimension internationale.

A travers la recherche, les personnes consultées ont insisté sur le fait que l'une des barrières à la séparation des pouvoirs et la démocratie en général, est la culture de dirigisme qui veut que l'autorité ne soit pas contredite et qu'elle exerce le pouvoir en maître absolu. De plus, le régime autoritaire a toujours tendance à rejeter cette théorie qui oblige à rendre compte au peuple.

Nous n'avons pas consacré une part importante à la deuxième république puisque ces deux pouvoirs présentent pas mal de similitudes quant à la gestion du pouvoir et dans la mise en place des mécanismes de résolution des conflits. Jusqu'au génocide de 1994, le mépris des droits humains, le monopartisme et la passivité du parlement face aux abus de l'exécutif étaient de règle. La frontière entre l'exécutif et le législatif n'existait presque pas.

IV. Le paroxysme du conflit

Dans les conditions normales, l'existence des institutions stables et indépendantes permet de gérer efficacement les conflits et constituent de ce fait un frein au risque de déstabilisation de la communauté. Au cours des années 1990, les conflits rampants depuis les années 50 vont atteindre un niveau critique qui va influencer la suite des événements politico-sociaux précurseurs de l'éclatement de la société rwandaise.

Nous allons focaliser notre attention dans les lignes qui suivent sur les moments clés de cette période de turbulence.

Au cours des années 1988-1999, la question des réfugiés rwandais exilés depuis les années 1959 occupent la scène politique et ouvre une série de négociations qui n'ont point abouti et qui vont conduire à une radicalisation du pouvoir en place. La décision est sans appel, les réfugiés ne peuvent pas rentrer au pays. C'est dans ce contexte qu'un mouvement de rébellion s'organise et déclenche une guerre contre le pouvoir en place à partir de l'Uganda. Cette guerre est révélatrice de l'absence de mécanisme de gestion de conflit sur la scène politique au Rwanda. Au cours des consultations que nous avons mené auprès des acteurs divers de cette période, le parlement en sa qualité de pouvoir législatif n'a jamais eu une quelconque prise de position vis-à-vis de la question des réfugiés ou alors à l'égard de l'exclusion criante de tous ceux qui ne s'inscrivaient pas dans la mouvance du pouvoir d'alors.

A titre indicatif, au lendemain de la guerre du premier octobre 1990, on assiste à une arrestation massive et arbitraire des tutsi et des opposants au pouvoir. Le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire sont complices de ce mépris des droits de la personne humaine à l'actif du pouvoir exécutif. De même, la réaction de la communauté internationale reste timide. La progression des combattants du FPR s'accompagne forcément des déplacements massifs des populations à l'intérieur et cette situation accentue la radicalisation du discours politique marqué par l'appel à la haine ethnique.

On pourrait se poser à ce stade une question fondamentale à savoir : Pourquoi au Rwanda en situation de crise politique majeure, avec de graves menaces de remise en cause de la cohésion sociale, les institutions telles que le législatif et le judiciaire sont toujours muettes face aux graves responsabilités du pouvoir exécutif ? Est-ce parce que le pouvoir, dans les pays non démocratiques appartient à un groupe restreint d'individus et non aux institutions ? Où alors le déséquilibre entre les trois pouvoirs est tel que le pouvoir exécutif a l'ascendance absolue sur les autres pouvoirs en raisons des moyens politiques, matériels et militaires à sa disposition ? La mise en lumière de ces questions peut apporter un plus dans la mise en place des stratégies efficaces de résolution et de prévention des conflits.

Il serait naïf de penser que le pouvoir exécutif est le seul responsable du déséquilibre entre les pouvoirs. On ne demande pas à un organe de céder son pouvoir, on demande à chaque institution de le conquérir. Il est étonnant de constater que depuis 1961, l'essentiel des lois initiées proviennent du seul exécutif. Pourtant, toutes les constitutions qui se sont succédées accordent au parlement la prérogative d'initier des lois en partant des besoins de la population qu'il représente. Evidemment, pour être au courant des besoins de la population, il faut lui être proche et la consulter. Il s'est avéré que la relation entre les parlementaires et leur électorat est quasi inexistante. On peut postuler que si le parlement joue de façon déterminante son rôle, il augmentera de son pouvoir et cela limitera l'hégémonie de l'Exécutif.

L'équilibre des pouvoirs est un vœu pieux aussi longtemps qu'il n'existe pas sur la scène politique des formations politiques responsables, capables de drainer diverses visions du peuple et des projets de société viables. La dynamique de lutte pour le pouvoir et la réalité de la compétition saine entre partis politiques aboutissent nécessairement à l'effectivité d'un contrepoids indispensable pour que les organes de l'Etat au niveau supérieur se rapprochent de l'idéal de l'équilibre des pouvoirs.

C'est dans le sillage des événements conflictuels de cette période de guerre et de tension que les partis politiques vont naître en 1991. Il est surprenant de noter que c'est aussi dans un contexte semblable, à certains égards, que les partis politiques vont naître dans les années 1955 avant de disparaître peu après les élections de 1961.

Le fonctionnement des partis politiques en cette période de 1955 donne l'impression que l'on se dirige vers un jeu démocratique mais assez rapidement l'on assiste à des alliances malsaines qui aboutissent à une logique dichotomique qui cristallise la confrontation ethnique.

Ainsi les quatre grands partis politiques qui se partageaient l'espace politique avaient fini par former deux blocs de coloration ethnique. Au départ APROSOMA et PARMEHUTU différents par des moyens stratégiques utilisés ont fini par fusionner en MDR-PARMEHUTU.⁴ UNAR et RADER sensiblement différents ont fini par être embarqués dans cette logique ethnique.

En 1991, les quatre principaux partis politiques vont s'engager dans une compétition politique et fonctionnent comme si le débat politique était désormais ouvert. Ils vont jouer un rôle important de pression pour que le pouvoir en place accepte de négocier l'avenir politique du pays avec l'opposition armée du FPR. Assez rapidement comme du temps de l'ancien multipartisme des années 1950, les partis politiques tombent dans une radicalisation ethnique qui tue dans l'œuf cette dynamique de compétition. On va assister à l'émergence des tendances extrémistes favorables au projet d'extermination des tutsi et des tendances modérées préconisant le compromis et la cohabitation. Les ingrédients du conflit majeur sont réunis, aucune institution étatique même pas le parlement censé représenter le peuple, ne réagit dans la direction du désamorçage de la crise de manière à préserver la cohésion sociale.

Un des moments clés qui aura marqué cette période de turbulence coïncide avec les négociations d'Arusha pour tenter de sortir de l'impasse. L'intensité de la guerre et les pressions de la communauté internationale ont obligé le gouvernement en place à négocier. A l'époque, la guerre et les négociations étaient conduites simultanément. Les véritables négociations commencèrent en 1992, mais le point culminant de ce processus fut la signature des accords de paix d'Arusha en août 1993. Ces accords devaient guider la période de transition et la formation d'un Gouvernement de l'Unité Nationale.

Face à l'avancée du FPR en 1992, vu le blocage des pourparlers d'Arusha, le parti au pouvoir, le MRND, créa la milice Interahamwe. Celle-ci était composée de jeunes désœuvrés et délinquants, entraînés, avec l'appui de l'armée française, avec l'objectif d'être à même de tuer 1000 Tutsi en 20 minutes.⁵ Ni la communauté internationale, ni les hautes institutions étatiques, personne ne dénonce la préparation du crime des crimes. Les massacres sont organisés en guise de test au nord (Kibirira), à l'ouest (Kibuye), à l'Est (Bugesera), en même temps la fréquence des éliminations physiques des opposants au pouvoir augmente d'intensité. Ce qui est important de signaler ici, c'est le fait que les hautes institutions semblent avoir un consensus pour conduire l'extermination d'une composante de la population. Dans un tel contexte, si les représentants du peuple s'étaient levés contre ce projet macabre, il était probable que l'adhésion au crime n'aurait pas atteint l'intensité qu'il a connue.

⁴ RUTAYISIRE Paul, pour un pluralisme constructif in, Dialogue II, n° 14, juin 1999, p89.

⁵ Alison des Forges, Leave None To Tell The Story, HRW, London, March 1999

En avril 1994, de retour de Dar Es-Salaam, le Président Habyarimana au pouvoir à l'époque, fut assassiné avec son homologue burundais. Ce fut un détonateur pour lancer le génocide des Tutsi et les massacres des Hutu modérés. Face à cette situation, le FPR lança une offensive pour arrêter le génocide, qui a abouti en juillet 1994.

V. Le rôle du parlement dans le conflit

Le Rwanda a connu depuis l'ère de l'indépendance toute une succession des constitutions. La première date du 28 janvier 1961. Jusqu'à nos jours nous pouvons en compter environ six. Le rôle du parlement est clair à travers toutes ces constitutions. La mission du pouvoir législatif concerne principalement le champs de l'élaboration et de l'approbation des lois ainsi que le devoir d'assurer le contrôle de l'action gouvernementale.

S'agissant de l'élaboration et de l'approbation des lois, le parlement a ainsi le champ libre pour mettre en place le cadre légal permettant de maintenir et d'assurer l'ordre dans les relations entre les gouvernants et les gouvernés. De même, un cadre légal et juridique qui tient contient des besoins de la population limite les conflits et de ce fait, instaure un contexte de cohésion au sein de la communauté. En principe, les lois initiées ou votées par le parlement doivent répondre à l'impératif de servir de barrière à l'arbitraire et de préconiser des mécanismes efficaces de gestion des conflits au sein de la société.

En ce qui concerne le contrôle de l'action gouvernementale l'objectif visé est de vérifier la conformité des décisions de l'exécutif aux lois en vigueur. Il s'agit ici de veiller à ce que toute action gouvernementale s'inscrive dans l'intérêt général du pays mais également de minimiser les conflits éventuels consécutifs aux décisions du pouvoir exécutif. Ce qui est important c'est la mission de représentation des administrés électeurs que le parlement est censé assumer c'est-à-dire de veiller à ce que les directions prises répondent aux aspirations du peuple sans discrimination.

Les moyens d'information et de contrôle de l'action gouvernementale par le parlement s'exercent par la voie des questions orales, des questions écrites, l'interpellation, l'audition en commission et la commission d'enquête. (Art. 75 de la Constitution du 20 décembre 1978). (Voir l'art 62 de la constitution du 26 mai 2003).

Aucune de ces prérogatives dévolues au parlement par ces différentes constitutions n'a été mise à contribution de manière à limiter les conflits successifs que notre pays a connu. La clarté des textes légaux ne constitue pas une garantie suffisante pour assurer la cohésion au sein de la société. En situation de crise, le plus souvent déclenchée par l'exécutif, les textes demeurent lettre morte et les législateurs deviennent acteurs au conflit. Nous ne connaissons aucune initiative parlementaire relative aux crimes massifs des années 1960. De même, pendant les conflits successifs qui ont atteint le paroxysme en 1994, les parlementaires et le parlement en tant qu'institution ont brillé par le silence. L'histoire retient un exemple tristement célèbre à l'occasion du déclenchement du génocide des tutsi en 1994. En cette période critique ni les parlementaires ni le parlement personne ne se lève pour dénoncer le crime absolu. Après le décès du président de la République d'alors le président du parlement Théodore Sindikubwabo conduit avec son équipe et l'équipe exécutive le génocide. La virulence de ses discours reste encore inscrite dans la mémoire des survivants et dans la société rwandaise en général.

Il est vrai que les parlementaires avaient été des acteurs au conflit mais jamais avec la dimension que l'on va observer en 1994.

Comment comprendre l'inefficacité d'une institution tel que le parlement à assumer sa fonction d'asseoir les mécanismes de gestion de conflit ? A partir des consultations des personnes clés, nous pouvons élaborer des hypothèses suivantes :

- *La question du multipartisme joue un rôle clé dans la régulation de l'équilibre entre pouvoirs.*

Depuis les années 1960 le Rwanda a connu deux cas de figure en la matière à savoir l'existence du multipartisme et l'ère du parti unique. L'avènement du multipartisme intervient dans une mouvance de lutte pour l'indépendance. Les partis politiques naissants s'engagent dans une lutte pour le pouvoir avec des stratégies différentes en rapport avec la vision d'avenir. Comme nous l'avons signalé auparavant, peu avant les élections de 1961, les partis politiques tombent dans la bipolarisation ethnique et les élections sont marquées par la violence qui n'épargne pas la population à la base. Au lendemain des élections de 1961, le parti ethniste Parmehutu gagne les élections et s'impose seul sur la scène politique.

Les autres partis sont contraints à disparaître et l'abolition du multipartisme est instituée. On entendra plus parler du multipartisme jusqu'en 1991.

A ce stade force est de constater qu'une fois une formation politique gagne les élections, il se donne la prérogative d'exercer son pouvoir sans contrepoids et régner en maître absolu. Les parlementaires élus au suffrage universel deviennent adeptes du parti vainqueur des élections et ne peuvent en aucun cas s'opposer au bon vouloir de l'Exécutif dont ils dépendent. La direction de l'exécutif est de ce fait à la commande du parti d'où les parlementaires sont issus. Il convient de noter à titre indicatif qu'en 1973, le parlement sur injonction de l'exécutif initie un amendement de la constitution avec le seul objectif d'instaurer un système politique où le président de la république peut se porter candidat indéfiniment. (Voir article 53 de l'amendement constitutionnel du 18 mai 1973).

Cet amendement vient modifier l'article 52 de la constitution du 24 novembre 1962 qui préconisait un mandat présidentiel de 4 ans renouvelable 4 fois seulement. Ceci est un indicateur parmi tant d'autres de l'instrumentalisation du pouvoir législatif par le pouvoir exécutif. Lorsque les membres de l'exécutif et ceux du législatif se recrutent majoritairement au sein d'un même parti et qu'il n'existe aucune autre instance de contrepoids, l'exécutif a l'ascendance sur le parlement et naturellement le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas fonctionnel.

En 1991, les partis politiques occupent de nouveau l'espace politique dans un contexte de guerre et de pression internationale. La lutte entre les partis n'est pas sagement politique, elle est teintée de haine et d'exclusion. Cet état de chose influence la destinée de ces partis qui tombent dans la radicalisation ethnique à la veille du génocide de 1994.

Il n'y a aucune connexion en cette période entre le parlement et l'exercice politique de ces partis. On a l'impression que le parlement est absent sur la scène politique en cette période de crise sinon alors comme acteur dans les conflits.

Au Rwanda, la constitution en vigueur après la transition a été approuvée par la population par voie de référendum en date 26 mai 2003. Elle a été confirmée par un jugement de la cour suprême dans son arrêt N°772/14.06/2003 du 02/06/2003. Cette constitution définit la forme de l'Etat, le fonctionnement et l'organisation de ses institutions. Elle instaure le multipartisme comme moyen d'assurer la compétition pour le pouvoir. Certaines personnes consultées estiment, cependant, qu'il s'agit plutôt d'un multipartisme de façade. Le FPR considéré comme parti puissant, dispose de la majorité au gouvernement et au parlement. Les autres partis sont considérés comme figurants ne jouant qu'un rôle de second plan. A l'intérieur du pays, l'opposition politique est quasi inexistante. Pour un groupe de personnes consultées, la scène politique est tellement dominée par le FPR qu'il est difficile d'appliquer le principe de la séparation des pouvoirs.

Cependant, on se demanderait si l'absence d'opposition politique est imputable au parti fort ou plutôt à la faiblesse d'autres partis de créer des formations politiques capables de s'organiser autour d'un projet de société viable.

De même, quand on regarde de près l'environnement politique et l'histoire des conflits au Rwanda, la question de l'opposition mérite d'être pensée avec un éclairage contextualisé. La confrontation des partis politiques porte un souvenir douloureux dans l'histoire des conflits au Rwanda. Le peuple n'a jamais assisté à un débat véritablement politique entre les partis.

Le travers ethnique s'inscrit constamment dans le non dit de l'organisation des formations politiques. Le génocide a amplifié cet état de chose et a créé un état de chaos total avec le mépris au plus haut degré des droits de la personne humaine. Dans ce contexte, le FPR est parvenu à une victoire militaire et a mis fin au génocide. Il a opté pour une stratégie de partage du pouvoir alors qu'il pouvait occuper seul la scène politique. Cette option nous paraît intéressante dans la mesure où le climat de méfiance qui règne en ce moment rencontre une réponse adaptée surtout au niveau du leadership politique. Ce principe de partage du pouvoir a prévalu pendant toute la période de transition. Notons que la constitution votée en 2003 par référendum reprend sur son compte ce principe de partage du pouvoir et institue le forum des partis politiques comme organe de concertation.

Dans un contexte post-conflit ce principe de consensus et de partage est très sain. Cependant, si ce principe n'est pas pensé en termes transitoires, il constitue à la longue un piège de taille. La logique de compétition court le risque de perdre avec le temps de sa substance au nom de l'impératif du consensus. L'émergence d'un parti fort dans un tel montage politique laisse peu de possibilité aux autres partis de se consolider sur la scène politique à travers le débat public pour proposer à la nation d'autres alternatives en matière de la vision d'avenir.

D'autre part, la constitution progressive de l'espace public de débat pose une question clé en ce qui concerne la culture démocratique dans les sociétés post-confliktuelles. Le génocide s'est accompagné de la confiscation de la parole et il faut bien du temps avant que les divers acteurs sortent de l'emprise de l'autocensure et de la censure. La même réalité se retrouve au niveau des partis politiques. Pour que l'espace public, indispensable à la mise en place de la culture démocratique, existe il faut qu'il soit alimenté par divers groupes d'intérêts et des institutions conventionnelles.

Il s'agit à titre indicatif des syndicats, des associations des consommateurs, des médias, des partis politiques, des groupes parlementaires, des universitaires etc. Si cet espace public n'est pas occupé la communauté internationale et les ONGs internationales s'octroient la prérogative de constituer l'opposition. Ceci nous semble malsain parce que la culture démocratique doit émerger de la société elle-même et se féconder des pratiques d'ailleurs.

Une autre question qui se pose est de savoir comment le parlement qui émane de la compétition entre partis politiques et qui est issu des élections est perçu comme dominé par l'exécutif ? On peut proposer une hypothèse que le scrutin proportionnel de liste joue en partie en faveur de cette réalité.

Rappelons que la constitution du Rwanda en son article 77, institue le système de suffrage universel à scrutin proportionnel de liste bloquée. Cela signifie que pour les élections législatives, chaque formation politique établit une liste soumise aux électeurs qui choisissent les députés en un ensemble mais pas individuellement. L'ordre des candidats sur la liste ne peut-être modifié. Les voix obtenues par une liste se répartissent entre candidats en suivant cet ordre. Les sièges sont répartis entre formations politiques selon les suffrages exprimés en suivant un ordre décroissant strict.

Dans ce type de scrutin, la confection de liste est une activité importante. Le processus de choix des députés commence déjà au moment de la confection des listes. Les personnes choisies par les différentes formations politiques se sentent plus redevables devant les chefs des exécutifs des partis politiques que devant la population. Dans un contexte où il existe un parti dominant, le fait de figurer sur sa liste constitue au départ, une garantie d'obtenir le mandat parlementaire. Et comme le partage du pouvoir entre formations politiques est de principe dans la constitution, les têtes des listes des différents partis politiques obtiennent souvent quelques sièges au parlement. Cette situation crée une dépendance exagérée des membres des partis vis-à-vis de leur exécutif et du pouvoir exécutif. La mission de contrôle de l'action gouvernementale dévolue au parlement devient dans ce contexte difficile à assumer.

Le rôle de la population est plutôt formel que réel. Il en résulte une absence de responsabilité des députés vis-à-vis de la population qui débouche souvent à la mise à l'échec de l'obligation de rendre compte caractéristique de toute démocratie.

Il est difficile dans ce contexte d'initier avec succès les lois qui répondent efficacement à l'ambition de prévenir et de résoudre les conflits si l'on n'est pas redevable vis-à-vis de la population.

Cependant, il est aujourd'hui difficile d'émettre des critiques en raison du recul insuffisant vis-à-vis de ce système de scrutin qui peut offrir d'autres avantages. Dans un pays meurtri par un ethnisme cultivé pendant une longue période, le scrutin proportionnel de liste offre des avantages. Il empêche aux différents compétiteurs de passer par des raccourcis d'ordre ethnique, régional et autre pour obtenir le vote de la population. La liste soumise au vote de la population est composé de personnes issues des ethnies différentes et provenant des régions différentes. L'électeur est ainsi obligé à choisir toutes les personnes se trouvant sur la liste lui soumise sans considération des critères régionales ou ethniques. De ce fait, le scrutin proportionnel de liste offre une garantie contre l'ethnisme et le régionalisme dans le choix des leaders politiques.

L'efficacité du parlement dans la gestion et dans la prévention des conflits dépend pour une large part du fonctionnement effectif du multipartisme.

- *La modulation de l'hégémonie de l'exécutif n'est possible que si la société dispose des mécanismes de contreponds autres que les organes formels.*

Dans des démocraties modernes, le fait d'avoir les membres de l'exécutif et du législatif issus d'un même parti pose moins de problèmes en raison de l'existence au sein de la communauté des mécanismes de contreponds appartenant au divers secteurs qui encadrent la population et qui véhiculent leur revendications face aux défaillances éventuelles de l'un ou l'autre des organes de l'Etat. Nous pouvons signaler comme relever précédemment les médias, les organisations syndicales, la société civile, les groupements universitaires, la communauté internationale.....

Ces mécanismes sont peu fonctionnels dans notre contexte et on assiste malheureusement à une culture d'attentisme au sein de notre communauté. On l'observe dans divers domaines et spécialement dans le domaine politique. La majorité de la population se laisse embarquer dans les décisions prises par un groupe restreint créateur des politiques, des programmes avec au centre une idéologie qui n'est pas toujours accessible à tous.

Plusieurs facteurs expliquent ce comportement : La peur qui s'est imprimée chez les citoyens ordinaires vis-à-vis des détenteurs du pouvoir. Plusieurs années des dictatures ne permettent pas à la population d'avoir le droit de réfléchir en dehors des initiatives qui sont prises par un leadership soucieux d'implanter une orthodoxie idéologique sur tout le territoire national.

Ceux qui tentent de promouvoir une diversité d'opinion ont été réprimés avec la plus grande énergie de telle manière que contredire une autorité ou créer une initiative qui ne vient pas du pouvoir central est devenu tabou.

De plus, ceux qui détiennent le pouvoir l'utilisent pour récompenser les personnes dociles qui ne réclament rien, posent très peu de questions ou qui rallient un grand nombre de personnes à ce genre de comportement. Les centres de décision sont constitués pour l'essentiel par des personnes qui sont considérées comme proches du groupe au pouvoir. Ils s'investissent comme protecteurs des intérêts de ce groupe et tous les moyens sont bons pour y arriver. Cette situation crée pour le grand public une tendance à être méfiant vis-à-vis de l'appel formel souvent lancé par les gouvernants de participer au processus décisionnel. Il en résulte un attentisme et une participation de facette.

Un autre facteur qui constitue un obstacle à une véritable participation de la population aux mécanismes de prise de décision est d'origine culturelle. Un vieux dicton rwandais nous renseigne à ce sujet « Ukuri wakavuze kwa shobuja uraguhakwisha ». En français, « on ne dit pas au maître toute la vérité de peur de perdre ses faveurs ».

Ces réflexes se retrouvent dans les institutions tel que le parlement. Eu égard à ce qui précède le parlement sera davantage à la hauteur des attentes de la population en matière de gestion des conflits seulement si ces contreponds non formels deviennent avec le temps effectifs.

- *Le contrôle de l'action gouvernementale n'est effectif que si les parlementaires disposent d'une information fouillée des projets en cours d'importance nationale.*

Les moyens mis à la disposition du parlement tant matériel, financier qu'humains ne sont pas de nature à permettre une recherche efficiente, une analyse et une gestion efficace de l'information permettant de mener à bien l'action du contrôle des réalisations gouvernementales.

Si en général les instances exécutives se donnent les moyens de s'appuyer sur des techniciens bien formés dans divers secteurs, ce qui est une bonne chose, il n'en est pas de même du parlement qui, souvent ne dispose que très peu de techniciens bien éclairés. Pour exercer un contrôle efficace, il faut disposer en la matière des compétences au moins égales à celui que tu veux contrôler.

- *Même si le contrôle de l'action gouvernementale est constitutionnel, on peut imaginer que l'exécutif ne va pas forcément s'y plier.*

Cette mission est dévolue constitutionnellement au parlement depuis l'avènement de la première république. Seulement, on a très rarement assisté à un contrôle efficace de l'action gouvernementale. Dans un contexte où l'accès au pouvoir s'obtient par les urnes, l'Exécutif a intérêt à faire des réalisations convaincantes vis-à-vis des électeurs. Le contrôle de l'action gouvernementale peut-être perçu comme une manière de fragiliser l'Exécutif en mettant à la scène publique ses failles. Il est donc naturel qu'il se cherche à se protéger et échapper à ce contrôle.

Il va utiliser les moyens politiques et financiers liés à son pouvoir pour résister, si non échapper au contrôle de l'action gouvernementale par le parlement. A titre indicatif, la loi sur le contrôle de l'action gouvernemental a provoqué des frictions en 1998 entre l'Exécutif et le législatif. Depuis, le contrôle de l'action gouvernementale se fait mais son impact ne pas encore de nature à convaincre le public.

VI. *Le rôle du parlement dans le processus de paix*

La pression de la guerre déclenchée par le FPR en 1990, celle de la communauté internationale ainsi que celle des partis de l'opposition actifs à cette période a imposé au pouvoir en place l'impératif de négocier avec la rébellion armée. Les négociations ont été organisées à Arusha en Tanzanie. Ces négociations ont abouti à un accord de paix signé entre les deux protagonistes en Août 1993.

Les acteurs aux négociations étaient uniquement composés par les deux belligérants à savoir le gouvernement rwandais et le front patriotique rwandais (FRP). Les partis politiques autre que le Mouvement révolutionnaire national pour le développement (MRND), ancien parti unique, n'ont pas été engagés directement dans ces négociations qui se sont faites sous l'égide de la communauté internationale.

Le processus de négociation s'est amorcé dans un contexte de tensions internes marquées par la haine ethnique sans précédent. Et c'est également en cette période que les indicateurs de la préparation du génocide ont commencé à être de plus en plus visibles. Les préparatifs pour ce crime se sont accélérés durant le blocage dans l'application des accords de paix d'Arusha.

Les personnes que nous avons rencontrés dans ce processus de recherche considèrent le parlement d'alors comme un acteur dans le conflit et qu'il n'a point pris une quelconque distance vis-à-vis du blocage à l'actif du pouvoir exécutif. En effet, le parlement de l'époque dénommé Conseil National pour le Développement (CND) était exclusivement composé des parlementaires issus du MRND ancien parti unique. Nous savons que les termes de négociation ont passé devant ce parlement pour une simple formalité d'information mais seul le pouvoir exécutif a conduit tout le processus de négociation à Arusha. Dans un contexte démocratique, le parlement aurait dû profiter de l'occasion du blocage dans l'application des Accords de Paix d'Arusha pour jouer ce rôle de représentant du peuple en mettant au premier plan le refus de la guerre et en préconisant l'importance de la concrétisation de ces Accords.

Comme nous l'avons souligné plus haut, au lieu de jouer le médiateur, le parlement va s'engager dans l'exécution du plan d'extermination d'une partie de son peuple. Le Président du parlement le Dr Sindikubwabo Théodore fut le président du gouvernement qui a exécuté le génocide après la mort du Président Habyarimana.

Le processus de négociation et la richesse des textes qui avaient mis en place vont servir de base pour la gestion politique de l'après génocide. Le parlement de transition a été constitué à base des principes des Accords d'Arusha. Il est de même de la mission et des attributions qui lui été assignées pour la période de transition.

VII. Le rôle du parlement dans la période post-génocide

a) La période de transition

Inspiré par les accords de paix d'Arusha, le FPR a rassemblé les partis politiques qui n'avaient pas participé au génocide pour former un « Gouvernement de l'Unité Nationale et l'Assemblée Nationale de Transition ». Sur base de ces mêmes accords, une période de transition de 5 ans a été définie. Cette période sera prolongée de 4 ans par la suite (Voir l'amendement de la loi fondamentale du 13 juillet 1999). La transition étant perçue comme une phase vers le processus de changement d'un état à un autre, dans le cas d'espèce d'une période conflictuelle à une période post-conflictuelle.

La transition était considérée comme une phase importante où les efforts devaient être conjugués en vue d'aboutir à un minimum d'organisation, d'établissement d'un Etat de droit, et de l'arrêt des hostilités.

La Loi Fondamentale en vigueur pendant la période de transition, était une compilation de plusieurs normes juridiques issues des sources diverses. Elle est composée des accords de Paix d'Arusha, la Constitution du 10 juin 1991, la déclaration du FPR de juillet 1994, l'accord entre partis politiques de novembre 1994.

Cependant, ce sont les accords de Paix d'Arusha qui ont constitué la pierre angulaire dans la gestion de la période transitoire. Les autres instruments juridiques contenus dans la Loi Fondamentale sont des amendements qui ont été faits dans le but d'adapter la Loi Fondamentale aux réalités de la période transitoire et dans la perspective de clarifier les contradictions entre diverses lois.

Ces accords avaient fixé comme mode de gouverner l'instauration d'un Etat de droit axé sur la démocratie, la participation de la population à la prise de décision, l'Unité et la réconciliation du peuple rwandais. Il est dit en effet dans le préambule de ces accords que les deux parties conviennent que :

« L'Etat de droit est le meilleur garant de l'unité nationale, du respect des libertés et droits fondamentaux de l'homme ; constitue une manifestation concrète de la démocratie ; s'articule autour de l'unité nationale, de la démocratie, du pluralisme et du respect des droits de l'homme »

Un autre principe consacré par les Accords de Paix d'Arusha et consolidé par le protocole d'accord entre partis politiques a été le partage du pouvoir. Ainsi, les membres du gouvernement et les membres du parlement ont été recrutés dans différents partis politiques présents dans le pays, selon un quota fixé par les accords de paix d'Arusha, après un réajustement déterminé par l'accord entre les partis politiques.

Ainsi les sièges au parlement ont été répartis comme suit :

- Les quatre principaux partis à savoir le FPR, le MDR, le PL et le PSD ont eu chacun 13 sièges ;
- Le PDC a eu 6 sièges ;
- Les forces armées ont eu 6 sièges ;
- L'UDPR, PSR et PDI ont eu chacun 2 sièges ;
- Les instances organisationnelles des femmes ont eu 2 sièges ;
- Les instances organisationnelles des jeunes ont 2 sièges.

L'ensemble du parlement comptait pour la période de transition 74 sièges au total. Les candidats étaient présentés par leurs partis respectifs.

Compte tenu de la complexité de la situation, l'Accord entre partis a aussi fixé de nouvelles règles en ce qui concerne le fonctionnement des partis politiques. Ce fut l'institution d'un nouveau cadre de fonctionnement, «le forum des partis politiques».

Le climat politique post-génocide était tel que la population n'avait plus confiance aux partis politiques en raison des souvenirs vifs du mauvais fonctionnement de certains partis extrémistes ainsi que leur rôle respectif dans l'exécution du génocide. C'est pour répondre à ce contexte de méfiance que le Gouvernement d'Union Nationale a pris l'option de trouver un moyen de faire participer les partis politiques à l'exercice du pouvoir sans perturber la population. C'est dans ce contexte que le forum des partis a été mis en place pour la gestion de la transition.

Il a été décidé de commun accord entre partis politiques que leur fonctionnement devait se faire au niveau du bureau politique uniquement sans atteindre la population à la base. Plus tard le forum des partis politiques sera consacré par la constitution du 26 mai 2003 issue du referendum.

La complémentarité et l'engagement ferme des institutions dans la reconstruction à tous les niveaux ont été remarquables dans cette période sans doute en raison des défis énormes à lever après l'hécatombe de 1994.

Il faut souligner qu'en cette période particulière, les trois pouvoirs étaient déterminés à lever le défi de reconstruction et celui d'asseoir une paix durable après le chaos total. Parmi tous ces défis celui de ramener la cohésion parmi la population et d'assurer la sécurité à l'intérieur et aux frontières constituaient la priorité majeure de cette période post-conflit. L'insécurité était perceptible dans certaines régions notamment au nord du pays. On a remarqué qu'en cette période les membres de l'exécutif et ceux du parlement opéraient main à main des descentes sur terrain pour des missions de sécurisation de la population.

Durant la période de transition, le parlement a opéré pas mal d'amendements de la loi fondamentale et a voté un certain nombre de lois visant à lever les défis relatifs au contexte post génocide. Parmi ces lois et ces amendements nous allons relever ceux qui sont cruciaux et qui ont permis de relancer les bases de la communauté déchirée.

L'exécution du génocide s'est accompagnée des entraves graves à la justice et au respect des droits de l'homme. Il était donc urgent dans la période post-génocide d'opérer la réforme du système judiciaire pour faire face aux défis liés au génocide.

Le parlement a donc procédé à l'amendement de la loi fondamentale en date du 18 janvier 1996 pour instituer la réforme du système judiciaire en instaurant les chambres spécialisées compétentes pour juger les crimes de génocide. La constitution et l'arsenal juridique du Rwanda ne prévoyaient naturellement pas les modalités de juger les crimes de génocide. Les lois punissaient les infractions de droit commun. De même, il a été institué une catégorisation des crimes de génocide et les modalités de les réprimer. Cette catégorisation permet de distinguer les planificateurs et les exécutants.

Le niveau d'extermination de la population n'a pas épargné le personnel du système judiciaire. Il est donc évident qu'au lendemain du génocide le pays comptait très peu des magistrats et le nombre de criminels était tel que le système conventionnel de justice ne pouvait pas y faire face. Le parlement a voté la proposition d'amendement de la loi fondamentale en date du 18 avril 2000 dans l'objectif de créer des juridictions Gacaca s'inspirant du système traditionnel de gestion de conflits. Ce système de juridictions avait la mission de répondre à l'impératif de justice et de réconciliation. Les modalités de fonctionnement de ces juridictions sont régies par la loi numéro 40 du 26 janvier 2001. Il faut souligner que l'amendement de la loi fondamentale du 18 avril 2000 a aboli le privilège de juridiction. Les leaders politiques peuvent ainsi être poursuivis pour crimes de génocide par les juridictions Gacaca quelques soient les fonctions qu'ils occupent.

Les Accords d'Arusha avaient prévus trois commissions essentielles dans la perspective d'instaurer la cohésion sociale et d'améliorer les relations entre les gouvernants et les gouvernés. Il s'agit de la Commission Nationale de l'Unité et la Réconciliation qui a été institué par la loi n° 03/ 99 du 12 mars 1999, de la Commission Nationale des Droits Humains qui a été mise en place par la loi n° 04/99 également du 12/mars 1999, mais aussi la Commission Constitutionnelle.

La haine et l'exclusion de l'autre sont des produits d'un système qui été mis en place depuis de longues années et qui a miné profondément la cohésion sociale.

Ce système a abouti à l'exécution du crime des crimes en 1994. Plusieurs instances étatiques et non étatiques ont inspiré le parlement à mettre en place une loi érigeant en infraction toute forme de ségrégation et de divisionnisme.

C'est ainsi que la loi n° 47/2001 du 18 décembre 2001 a été votée. C'est cette loi qui a inspiré le parlement à mettre en place une commission parlementaire ad hoc pour examiner les accusations impliquant le MDR de baser sa légitimité sur une idéologie divisionniste.

Le rapport de cette commission a constitué la base de la proposition parlementaire de suspendre le MDR comme formation politique sur la scène politique rwandaise. Il faut souligner que cette dynamique de légiférer sur plusieurs questions importantes avait la mission de créer un cadre de prévention et de résolutions des conflits pour le long terme au Rwanda.

Le contexte post-génocide posait aux institutions d'énormes défis de telle manière que la collaboration entre organes au niveau supérieur était indispensable pour faire face à ces défis. Cette collaboration impliquait que le parlement suive de près les actions du pouvoir exécutif. C'est dans ce contexte que le parlement a initié une des rares lois à son initiative qui donnait d'importants pouvoirs au législatif en matière de contrôle de l'action gouvernementale. Comme nous l'avons souligné auparavant, cette situation a créé une friction entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Le président de la république a refusé d'apposer sa signature sur cette loi pour sa promulgation et c'est le président du parlement qui l'a finalement signé en s'appuyant sur les prérogatives que la loi lui accordaient.

Des négociations ont été conduites entre le parlement et le gouvernement pour harmoniser certaines dispositions de cette loi aux préoccupations de l'Exécutif. Des amendements ont été effectués et une loi organique régissant le contrôle de l'action gouvernementale par le parlement a été mise en place de commun accord entre ces deux organes. C'est pendant cette période que le parlement a essayé véritablement de jouer son rôle et l'équilibre était perceptible. D'ailleurs en s'appuyant sur les prérogatives que cette loi lui conféraient, le parlement a destitué deux ministres pour malversations financières et a appelé d'autres membres de l'exécutif pour audition. Les frictions résultant de ce fonctionnement nouveau du parlement ont progressivement diminué l'ardeur du parlement en matière de contrôle de l'action gouvernementale.

Il est important d'indiquer que les Commissions parlementaires ont eu un rôle important dans l'analyse des situations nécessitant de légiférer et c'est à partir de leurs rapports que les projets de loi portés devant le parlement par l'exécutif ont été amendés et harmonisés.

La période post-génocide a été marquée par les guerres surtout dans le Nord du Pays et dans l'Est du Congo. Cet état de chose était en effet prévisible. L'arrêt du génocide et la victoire du Front Patriotique ont été suivis par le déplacement de l'ancienne armée du Rwanda et des milices Interahamwe avec leur armement intact à l'Est de la RDC. Au même moment, près de trois millions de personnes parmi la population rwandaise ont été poussés à l'exil. Les frontières entre la RDC et le Rwanda étaient de ce fait une zone à haute tension de conflit. En cette période, il est difficile de parler de la fin de la guerre, les affrontements demeuraient importants, surtout dans cette région. Certes, les institutions transitionnelles existaient et fonctionnaient mais l'armée dans ce contexte constituait une institution de grande importance dans la gestion du pays. On ne peut pas dire que le déclenchement de la guerre ou la fin de la guerre était du ressort du parlement. Ce phénomène échappait à son contrôle en réalité.

On peut avec raison redouter que cet état de chose va laisser des séquelles dans l'avenir politique en matière de décision de faire la guerre ou de ne pas la faire. Il n'y a pas de disposition légale claire en ce qui concerne le rôle du parlement dans ce domaine.

Dans la législation actuelle, il est du ressort du Président de décider de faire la guerre pour l'intérêt de la nation. Il serait souhaitable dans le souci de la prévention des conflits que le parlement joue un rôle significatif en la matière.

En revanche, la réforme du secteur de la sécurité (armée et police) a fait l'objet d'un travail conjoint entre l'armée en tant qu'institution, l'exécutif et le législatif. Cette réforme a été sanctionnée par une législation qui touche plusieurs domaines notamment l'avancement en grade, la définition des fonctions, la démarcation de la police et de l'armée et les modalités d'intégration des militaires issus de l'ancienne armée.

C'est l'adoption de la constitution du 26 mai 2003 par voie de referendum qui marque la fin de la période de transition.

b) la période post-transition

La période post-transition a été inaugurée par la constitution votée par voie de referendum en date du 26 mai 2003. Le processus qui a mené à cet événement a été conduit par la Commission Constitutionnelle qui a procédé par de larges consultations à travers tout le pays pour proposer à la population un projet de constitution répondant au mieux aux attentes de la population. Cette constitution institue le principe du multipartisme et l'élection du président au suffrage universel direct et secret. Elle consacre en outre, l'impératif de la séparation et de la complémentarité entre les trois pouvoirs. Le mandat présidentiel est de 7 ans renouvelable une fois seulement alors que le mandat des parlementaires chambre basse est 5 ans, celui des sénateurs de la chambre haute est de 8 ans.

Le Pouvoir Législatif est exercé par un Parlement composé de deux Chambres : la Chambre des Députés, dont les membres portent le titre de « Députés » ; le Sénat, dont les membres portent le titre de « Sénateurs ». (Article 62).

Le parlement actuel a remplacé le parlement de transition qui avait une chambre unique. Chaque membre du Parlement représente la Nation et non uniquement ceux qui l'ont élu ou désigné, ni la formation politique qui l'a parrainé à l'élection ou la région d'où il est originaire.

Les membres du Parlement bénéficient de l'immunité parlementaire conformément à l'article 69 de la constitution de la manière suivante :

1° aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ; 2° pendant la durée des sessions, aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi ou arrêté, pour crime ou délit, qu'avec l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient ; 3° hors session, sauf en cas de flagrant délit, de poursuite déjà autorisée par le Bureau de la Chambre ou de condamnation définitive, aucun membre du Parlement ne peut être arrêté pour crime qu'avec l'autorisation du Bureau de la Chambre à laquelle il appartient.

Tout membre du Parlement condamné à une peine criminelle par une juridiction statuant en dernier ressort est d'office déchu de son mandat parlementaire par la Chambre à laquelle il appartient, sur constatation de la Cour Suprême. De même, chaque Chambre du Parlement peut prévoir, dans son règlement intérieur, les fautes graves qui entraînent la déchéance du mandat parlementaire par la Chambre dont le Parlementaire fait partie. Dans ce cas, la décision de déchéance est prise à la majorité des trois cinquièmes des membres de la Chambre concernée.

La Chambre des Députés est composée de quatre-vingt (80) membres, à savoir : cinquante trois (53) élus au suffrage universel direct et secret par le biais du scrutin proportionnel de liste ; vingt quatre (24) membres de sexe féminin à raison de deux par Province et la Ville de Kigali élus par les Conseils de Districts, des Villes et de la Ville de Kigali auxquels s'ajoutent les Comités Exécutifs des structures des femmes au niveau des Provinces, de la Ville de Kigali, des Villes, des Districts et des Secteurs ; deux (2) membres élus par le Conseil National de la Jeunesse ; un (1) membre élu par la Fédération des Associations des Handicapés.

Le Sénat est composé de vingt six (26) membres dont trente pour cent (30 %) au moins sont du sexe féminin. Les anciens Chefs d'Etat qui en font la demande peuvent faire parti du sénat. Pour l'instant ne compte aucun ancien Chef d'Etat. Parmi ces 26 membres 12 sont issus des Provinces et de la Ville de Kigali, à raison d'un membre élu par province, au scrutin secret par un collège composé des membres du Comité Exécutif des Secteurs ainsi que les membres des Conseils de Districts et Villes composant chaque Province et la Ville de Kigali. Huit (8) membres sont nommés par le Président de la République. Quatre (4) membres sont désignés par le Forum des formations politiques.

Les Universités et Instituts d'enseignement supérieurs publics élisent leur représentant au Sénat. De Même, les Universités et Instituts d'Enseignement Supérieurs privés élisent également un représentant au Sénat.

Après les élections législatives en 2003, le Rwanda a enregistré le plus grand score au monde des femmes parlementaires. Ceci est lié à un certain nombre de facteurs et nous pouvons en citer deux plus importants :

- La volonté politique pour intégrer les femmes dans la prise de décision est sans ambiguïté. Cette volonté politique s'observe par le rôle confié dans plusieurs secteurs de la vie. Même au niveau du gouvernement les femmes occupent des ministères clés comme la justice, l'environnement, les affaires sociales....
-
- Le contexte post-génocide a été caractérisé par une extraordinaire responsabilisation de la femme dans la reconstruction du tissu social gravement atteint. Bien d'hommes avaient été tués et les femmes n'ont pas attendues pour prendre la relève de manière pénible mais efficace. Il était donc clair que la relance de la vie politique, économique et social ne pouvait pas se faire sans femme.

Cependant, le poids culturel s'allège difficilement, il faudra encore davantage de temps et d'engagement politique pour offrir véritablement à la femme une place dans la prise de décisions importantes dans la vie nationale.

Le Parlement élabore et vote la loi. Il légifère et contrôle l'action du Gouvernement dans les conditions définies par la Constitution. Il est important de se demander si la mise en place des institutions post-conflit offre suffisamment de garantie pour la stabilité, l'enclenchement du processus démocratique et pour la prévention des conflits.

Pour éclairer cette question, il convient de souligner que la période de transition qui a duré 9 ans a permis de mettre en place des instruments juridiques et sociaux qui donnent l'espoir d'accéder à la cohésion sociale. On note une dynamique de lutte contre l'impunité à travers ces instruments mais aussi des barrières contre l'exclusion et l'arbitraire. De même, quand on analyse la constitution, il est intéressant de noter qu'elle répond au souci de représentativité et d'inclusion. En effet, elle tient compte de l'impératif d'inclure toutes les composantes de la société à l'exercice du pouvoir. Elle réserve une place significative aux femmes, aux jeunes et aux groupes vulnérables comme les handicapés.

Cependant, les personnes que nous avons consultées s'interrogent sur la précarité de l'équilibre des pouvoirs liée aux éléments déjà mentionnés c'est-à-dire la forte représentativité d'un parti fort au niveau du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Les autres formations politiques demeurent remarquablement faibles sur la scène politique. De même, il est communément connu qu'il n'existe pas des instances non étatiques tels que les médias, la société civile.. , capables de constituer un véritable contrepoid au pouvoir formel.

Dans ces conditions, même si le besoin de complémentarité peut trouver une réponse, il n'en est pas de même pour la question cruciale de l'équilibre des pouvoirs. « *Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que le pouvoir arrête le pouvoir* » (Montesquieu). C'est cette barrière qu'impose la séparation des pouvoirs qui consolide la démocratie et permet d'éviter l'arbitraire.

Le parlement actuel est jeune, il dispose des instruments juridiques pour asseoir des stratégies de prévention de conflits, mais au stade actuel, il est difficile de juger de son efficacité étant donné qu'il fonctionne depuis seulement une année.

VIII. *Recommandations*

- La séparation des pouvoirs concerne la gestion et l'organisation du pouvoir. L'instrument juridique qui porte cette matière est sans aucun doute la constitution. Pour une séparation des pouvoirs effective et fonctionnelle, la constitution doit d'abord définir sans ambiguïté sa portée et sa valeur. Ensuite, cette constitution doit être protégée de telle manière qu'elle ne subisse pas de modification au bon vouloir des autorités politiques en place. La protection doit d'abord résulter du texte de la constitution lui-même. Le Rwanda avec la nouvelle Constitution a franchi un pas de géant à ce niveau parce que l'article 193 prévoit certaines matières non susceptibles de modification sauf par voie de référendum.

Ces matières concernent notamment la forme de l'Etat, la protection des droits et libertés individuelles, le changement du mandat présidentiel, le pluralisme politique et le respect de la séparation des pouvoirs. Le même article prévoit au dernier alinéa qu'aucun projet d'amendement de l'article 193 n'est acceptable. Nous recommandons qu'il y ait des stratégies claires pour porter le contenu de cet article à la connaissance du grand public (les écoles, les universités, la société civile) de manière à permettre au peuple d'être le garant de la constitution. Le Parlement doit également retenir comme sienne cette responsabilité de protéger la constitution et notamment les matières de l'article 193.

- La société civile notamment les médias, les syndicats, le barreau, les professeurs de Droit doivent avoir le courage de commenter de manière constructive une modification de la constitution qu'ils estiment abusive. Des conférences débats peuvent être organisés à l'occasion. Cela aura un impact positif sur le reste de la population non avisée et permettra aux autorités de prendre en compte les critiques constructives émises à ce sujet. Nous recommandons à l'Etat et à la communauté internationale de soutenir l'existence de telles initiatives.
- Les parlementaires et les sénateurs doivent exploiter les possibilités que la décentralisation offre pour maintenir leurs actions et les différentes lois dans les limites des besoins de la population.

Les nouvelles lois des villes et District disposent en effet que les députés et sénateurs peuvent participer aux réunions des conseils des districts et villes de manière en prendre compte les préoccupations qui y sont dégagées qui doivent servir de fondement aux différentes lois et mesures prises au niveau national. Nous avons découvert que cette possibilité est inexploitée. Elle limite la communication entre le niveau central et le niveau local dans le processus législatif.

- L'activité du pouvoir législatif ne doit pas se limiter à la seule adoption des lois préparées par l'Exécutif. Pendant notre recherche nous avons trouvé que l'essentiel des lois sont initiées par l'exécutif. Les parlementaires doivent exploiter la compétence que leur confère la constitution d'initier des lois en réponse aux préoccupations de la population. Ils sont des représentants du peuple, ils doivent donc faire valoir cette qualité. Cela crée un contre poids intéressant et favorise la culture de la collaboration et de l'équilibre entre organes au niveau supérieur de l'Etat.

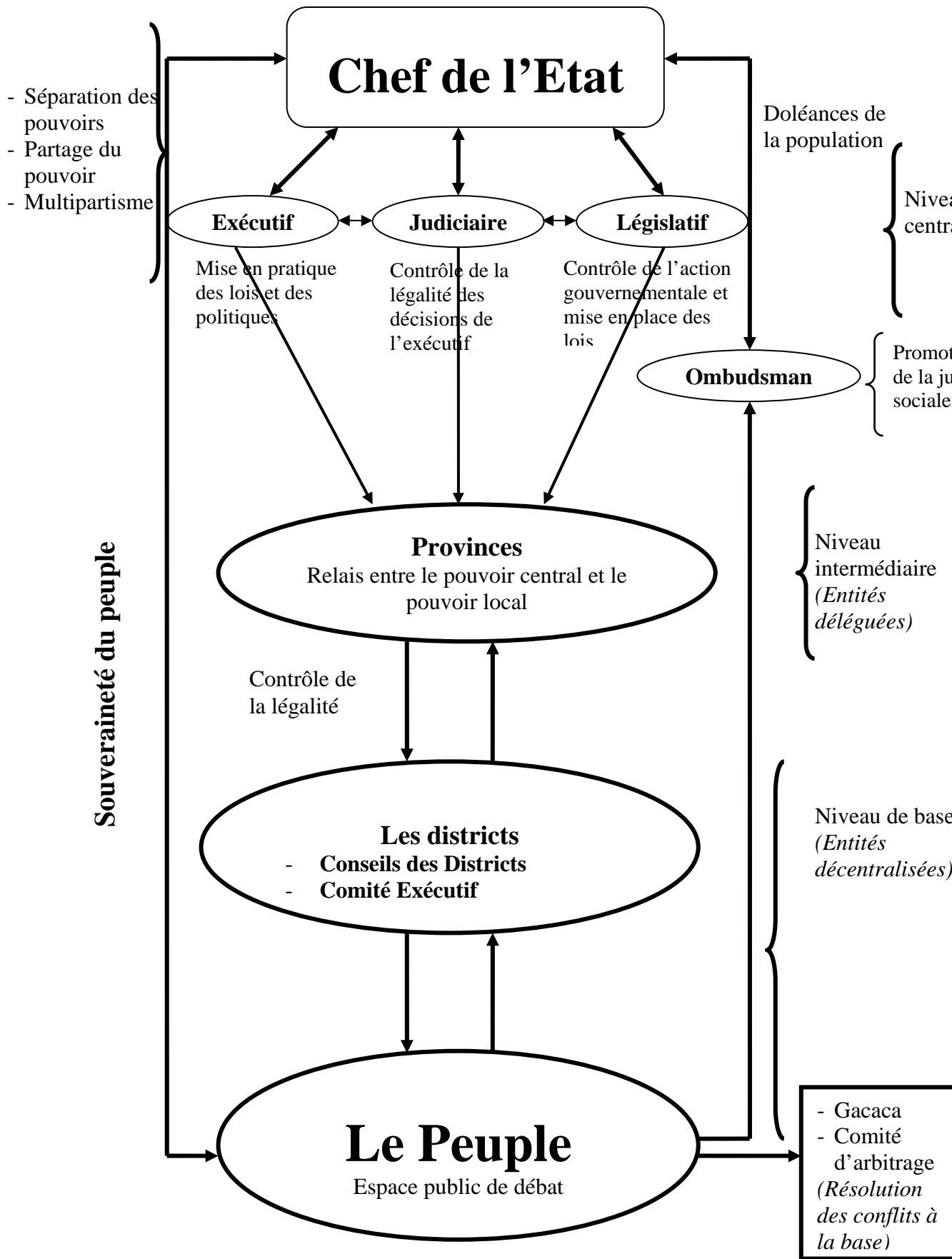
Nous insistons sur ce fait, parce que dans toutes nos consultations les personnes ont mentionné la passivité du parlement vis-à-vis des pouvoirs qui lui sont confiés par la constitution.

- Le contrôle des activités du Gouvernement est aussi nécessaire et indispensable pour la bonne marche de la démocratie. Certes, le contrôle est effectué mais n'est pas systématique dans certaines matières comme l'exécution du budget, le respect des priorités politiques et n'aboutit pas souvent à des mesures concrètes d'adaptation des décisions du Gouvernement aux préoccupations des parlementaires. Il est possible que ce contrôle soit effectué d'une certaine manière mais le résultat de contrôle n'est pas porté à la connaissance de la population. Nous devons rappeler que les députés et sénateurs exercent un mandat qu'ils tirent de la population, elle a donc le droit d'être informé.

Nous avons découvert pendant nos recherches que la population pour l'essentiel ne connaît pas l'activité parlementaire en ce qui concerne l'exercice du contrôle.

- Le parlement doit disposer d'un système efficace de collecte et d'analyse des données lui permettant d'assurer le contrôle de l'action gouvernementale. A cet effet, il doit disposer des moyens financiers et humains pour asseoir un système fonctionnel de collecte et d'analyse des données. Nous avons constaté que l'aide internationale tant bilatérale que multilatérale est défailante dans le domaine de la consolidation des capacités en matières de recherche et d'analyse pour permettre au parlement d'exercer son rôle de contrôle efficacement.
- Une des façons qui permettrait aux parlementaires de se rapprocher effectivement de la population, c'est d'avoir la possibilité d'assurer le suivi des projets de développements conçus pour la population. A cet effet, nous recommandons que l'aide au développement puisse réserver une attention particulière à cette question, cela faciliterait le contrôle de l'action gouvernementale.
- Les recommandations ci- haut citées sont issues d'un effort d'investigations auprès de divers acteurs et donc traduit dans une certaine mesure la réalité actuelle en ce qui concerne le rôle du parlement dans la gestion des conflits. Nous proposons que ces recommandations soient traduites dans des projets concrets avec des mécanismes clairs de suivi et d'évaluation.

Annexe I : Mécanismes institutionnels de gestion et de prévention des conflits au Rwanda



Dans notre société le chef de l'Etat doit être entendu comme avant tout comme une institution en tant que tel. Il a le mandat du peuple de veiller au bon fonctionnement de toute la nation. En cette qualité, il est au dessus de trois pouvoirs de l'Etat. Il n'est appelé à le dominer mais plutôt à avoir un regard sur eux. Il est aussi chef de l'Exécutif mais délègue ses pouvoirs au Premier Ministre qui dirige le Gouvernement. Il est le gardien de la cohésion sociale et joue un rôle clé dans la gestion des conflits au niveau sociétal. Un certain nombre de mécanismes ont été mis en place pour lui permettre de jouer ce rôle. C'est notamment le service de l'ombudsman sensé être le vecteur de la justice sociale. C'est aussi la complémentarité et l'équilibre de trois pouvoirs de l'Etat prévu par la Constitution qui permettent de limiter l'arbitraire.

Le parlement, en légiférant et en contrôlant l'action gouvernementale, devrait jouer un rôle clé dans la gestion des conflits le plus souvent émanant des dérives de l'Exécutif.

Les provinces jouent le rôle de relais entre le pouvoir central et le pouvoir local en garantissant notamment la conformité des décisions des entités décentralisées aux lois et règlements en vigueur. La défaillance à ce niveau favorise la perpétuation des conflits.

Les Entités décentralisées sont appelées à constituer véritablement un gouvernement local le plus proche possible du peuple pour drainer pour répondre au mieux aux aspirations de la communauté. Ces entités ont la possibilité de s'appuyer sur un certain nombre de mécanismes implantés dans la communauté pour gérer les conflits relationnels ou majeurs au sein de la société. C'est notamment les comités d'arbitrage (Abunzi) et les juridictions GACACA implantés sur tout le territoire.

Les mécanismes étatiques de gestion de conflit ne peuvent en aucune façon avoir une portée significative s'il n'existe pas réellement un espace public de débat et de canalisation de la parole où la liberté d'expression est garantie. La société rwandaise est culturellement est institutionnellement très hiérarchisée. Le parlement pourrait jouer un rôle clé dans le changement de mentalité à condition d'être assez proche du peuple. Il pourrait alimenter ce débat en se basant sur les réalités locales débattues constamment dans les conseils des Districts et Secteurs. Les parlementaires devraient chercher à participer réellement à ces réunions.

Il faut noter ici qu'au niveau des entités décentralisées la démarcation de l'Exécutif et du Législatif est très floue. Le chef de l'Exécutif est en même temps chef du Conseil du District. Dans ce contexte, la fonction de contrôle est hypothéquée.

La mise en place de ces mécanismes institutionnels de gestion de conflits est prometteuse à condition qu'ils soient à la hauteur des défis et des mutations sociales conjoncturelles et structurelles.

Annexe II. L'assistance internationale et le parlement

Le parlement comme d'autres institutions n'a pas été épargné par la folie destructrice inscrite par le génocide. Il a dû compter sur la solidarité internationale pour se remettre sur pieds. L'essentiel des interventions qui ont été consenties se résument au départ à la réhabilitation des lieux de travail, à l'équipement pour un fonctionnement minimum mais aussi aux stages de formation et des formations continues du personnel et des parlementaires leur permettant de faire face à leurs attributions.

Le tableau suivant indique les pays, les organisations et les institutions qui se sont engagés dans cette solidarité :

Pays/Institutions/ONG	Domaine d'intervention
Grande Bretagne	<ul style="list-style-type: none">▪ Matériels audiovisuels, de traduction et de sonorisation ;▪ Documentation ;▪ Voyage d'étude aux parlementaires
Association mondiale des parlementaires	<ul style="list-style-type: none">▪ Formation du personnel et des députés▪ Experts de soutien à l'activité parlementaire ;▪ Recherche sur les défis posés au parlement.
Parlement d'Allemagne	<ul style="list-style-type: none">▪ Documentation sur le fonctionnement du parlement.
Suisse	<ul style="list-style-type: none">▪ Stage de formation▪ Meubles bureautiques
Canada	<ul style="list-style-type: none">▪ Assistance du parlement pour visites sur terrain ;▪ Soutien à la mise en place du journal du parlement ;▪ Séminaire de formation sur le contrôle de l'action gouvernementale
Union Européenne	<ul style="list-style-type: none">▪ Réhabilitation d'une partie de l'immeuble du parlement ;▪ Frais d'étude pour la réhabilitation du reste de l'immeuble du parlement ;
Chine	<ul style="list-style-type: none">▪ Matériel bureautique et informatique
Coopération Allemande	<ul style="list-style-type: none">▪ Matériel informatique
International Alert	<ul style="list-style-type: none">▪ Stage de formation des parlementaires, séminaires ;▪ Appui au journal du parlement

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui aux activités législatives
Centre culturel américain	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentation
Pan African movement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voyage d'étude
HCDH	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentation ▪ Formation sur l'archivage
FNUAP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voyage d'études pour deux femmes parlementaires
AWEPA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formations et séminaires ▪ Voyages d'études (en Hollande, Belgique, RSA..)
UNIFEM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formations et séminaires sur la participation de la femme à la prise de décision ▪ Voyage d'études (Ethiopie)
UNHCR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stages de formations et séminaires
DFID	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soutien des parlementaires pour visiter les projets de développement à travers tout le pays.
TPIR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voyages d'études à Arusha
USAID	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formations et séminaires ▪ Voyages d'études (Mali, Lousiane) ▪ Documentation ▪ Matériel informatique (9 ordinateurs) ▪ Meubles de bureau
PNUD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formations et séminaires ▪ Soutien à l'ICT ▪ Stages de formations ▪ Soutien à l'activité législative ; ▪ Experts en législation ;

Il faut noter que la majorité des interventions reprises ici haut restent très modestes. La plupart d'entre eux ont consenti une intervention ponctuelle. Actuellement, les actions en cours pour le soutien du parlement sont essentiellement effectuées par la Norvège à travers le PNUD. L'intervention concerne essentiellement le soutien du parlement pour la bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté.

AWEPA et la coopération italienne interviennent également pour des actions ponctuelles notamment dans le domaine de la formation.

Les parlementaires que nous avons consultés apprécient la solidarité internationale pour les programmes du parlement mais estiment qu'il en faudrait davantage si la communauté internationale croit en l'équilibre entre les pouvoirs en Afrique indispensable pour à l'effectivité de toute démocratie. L'ascendance du pouvoir exécutif sur les autres organes vient en partie de la concentration à son profit de la coopération internationale. La promotion du pouvoir législatif dépendra du parlement d'abord, de l'Etat rwandais et de la coopération internationale.

Annexe III. La place du programme WSP-International dans la gestion post-conflit

Le WSP-International soutient une organisation non gouvernementale de droit rwandais dénommé Institut de Recherche et de Dialogue pour la Paix (IRDP) pour contribuer à la création d'un espace de débat et de dialogue dans une dynamique de résolution et de prévention des conflits.

Cette initiative est intervenue dans le sillage de plusieurs actions gouvernementales, de la société civile et de la communauté internationale pour répondre au mieux aux défis de reconstruction politique, économique et sociale. Une réalité spécifique au contexte rwandais est la méfiance profonde qui caractérise la relation entre les leaders politiques et la population ainsi que l'interaction entre les personnes. Ceci est une conséquence liée à la manière dont le crime de génocide a été conduit et exécuté. L'Etat a perdu sa crédibilité en planifiant et en exécutant la destruction de son propre peuple. Si un nombre important de personnes a été massacré, celles qui ont survécu sont blessées et celles qui ont commis le crime sont détruites psychologiquement. Bref, le tissu social est sérieusement déstabilisé. L'IRDP a l'ambition de créer à plusieurs niveaux l'espace et le cadre capables de libérer la parole et d'organiser le débat au sein de diverses composantes de la société sur les questions cruciales qui les concernent tous pour proposer des voies des sorties consensuelles.

L'IRDP a engagé beaucoup d'acteurs dans ce processus et notamment les parlementaires. Il s'agit d'une part d'identifier avec eux les obstacles qui s'opposent à la paix et d'autre part d'analyser conjointement les questions posées par la population et les critiques formulées à l'encontre des décideurs politiques. Dans la première phase de son intervention, après de larges consultations, l'IRDP a mis à la disposition du public une photographie du pays telle que perçue par les rwandais dans leur diversité. Il a relevé en même temps les obstacles à la paix que tous les groupes consultés ont identifiés. Tout ceci a été mis à l'appréciation et au débat d'un groupe représentatif de la nation dénommé groupe national en novembre 2003. Les parlementaires étaient largement représentés au cours de ce forum. L'exercice consistait à débattre sur les résultats proposés par l'IRDP et de construire un consensus sur les cinq directions principalement devant structurer le débat pour l'avenir. Cette recherche débat est conduite par cinq groupes de travail où les parlementaires sont également représentés.

De façon plus continue, l'Institut s'appuie sur des groupes restreints où également les parlementaires sont représentés pour piloter la recherche autour de cinq thèmes identifiés par le groupe national. Il s'agit du rôle de l'histoire dans les conflits récurrents, de la réalité du génocide, du modèle démocratique approprié dans un contexte de clivage ethnique, de l'Etat de droit face au défi de la justice et des stratégies pour la lutte contre la pauvreté.

Ce processus conduit par l'IRDPA et soutenu par WSP-International tente de minimiser la distance entre la population à la base et les décideurs au niveau central. Cette initiative voudrait également amener la population à se prononcer sur les obstacles qui s'opposent à la cohésion sociale mais aussi à accroître la culture de participation pour jouer un rôle significatif au processus de prise de décision.