

BUCHBESPRECHUNGEN

Filip Reyntjens

Pouvoir et droit au Rwanda. Droit public et évolution politique, 1916–1973

Tervuren: Musée Royal de l'Afrique centrale, Annales – Série IN-8° – Sciences Humaines – No. 117, 1985

L'auteur nous présente sous ce titre une étude riche et convaincante sur l'influence réciproque du droit public – surtout du droit constitutionnel – et de l'évolution politique au Rwanda des années 1916 (occupation par les troupes belges) jusqu'en 1973 (fin de la première République par le coup d'Etat militaire). Cette période n'englobe non seulement la colonisation et la décolonisation – événements bouleversants dans l'histoire de presque tout pays d'Afrique noire –, mais aussi une transformation révolutionnaire des rapports ethnico-sociaux au Rwanda.

Reyntjens justifie son approche de situer le droit public dans l'étude de l'évolution politique (économique et historique) par la simple évocation des similitudes entre les constitutions africaines au moment des indépendances et celles de l'Europe occidentale d'une part et des différences éclatantes dans la réalité constitutionnelle d'autre part. Il se place ainsi à l'antipode de la méthode classique qu'on trouve dans bon nombre d'ouvrages décrivant le droit constitutionnel isolément.

S'il est clair pour Reyntjens dès le début que l'évolution politique l'emporte sur le droit, car elle comporte le pouvoir, pour lui les règles constitutionnelles ne perdent pas de leur importance pour autant.

Dans les deux premières parties le livre traite de l'installation du pouvoir colonial belge au Rwanda dans les années 1916–1926, sa légitimation en droit (public international) face à l'organisation politique traditionnelle et de la consolidation du pouvoir colonial entre 1926 et 1948.

Les structures politiques existantes au moment de la colonisation imposèrent au pouvoir colonial le choix – en théorie – du système d'administration indirecte. A la différence de bien des pays africains un royaume central (celui des tutsi) organisa la coexistence d'ethnies différentes dans une intégration fonctionnelle depuis bien avant l'arrivée des troupes belges. Reyntjens met aussitôt l'accent sur la contradiction inhérente de l'administration indirecte qui existe dans la reconnaissance de l'organisation traditionnelle tout en l'utilisant ouvertement à des fins de «civilisation» et de «modernisation». Les critères de cette modernisation, empruntés par Reyntjens à Almond et Powell ne cachent qu'insuffisamment le processus très complexe d'eupéanisation. Si la «mission civilisatrice» peut, à la rigueur, se passer de détruire les structures politiques existantes, elle ne s'accomplira pas sans anéantir les fondements légitimateurs de ces mêmes structures – en commençant, dans le cas rwandais, par la désacralisation de la monarchie tutsi. Les

autorités traditionnelles doivent désormais leur existence à l'Administration coloniale. Leurs fonctions et les rapports entre administrateurs et administrés changent de ce fait de caractère. Par ailleurs, les équilibres de protection et d'allégeance qui par le passé avaient rendu la suprématie du groupe tutsi acceptable s'en trouvent abolis. Cette suprématie ne peut se maintenir qu'avec le soutien exogène de l'administration coloniale, ce qui ne fait qu'accélérer la perte de l'autonomie de la structure socio-politique traditionnelle. A la lumière de ces faits inhérents au but même de la colonisation la distinction entre l'administration directe et indirecte se révèle trompeuse. Pourtant elle a pu nourrir toute une littérature à ce sujet.

A son image l'Etat colonial, représenté dans la colonie par un Etat administratif dont les agents détiennent également les domaines de la législation et de l'administration de la justice, crée un Etat paternaliste et autoritaire. Des bouleversements socio-politiques ne tardent pas à se produire.

Après avoir jeté les bases théoriques de toute révolution Reyntjens nous décrit ces raisons du changement entre 1948 et 1962 dans la troisième partie du livre. L'organisation politique traditionnelle rwandaise, s'appuyant exclusivement sur le pouvoir colonial, avait résisté à toute réforme tendant à la diffusion du pouvoir que les changements sociaux et économiques auraient nécessité. Viennent s'ajouter des facteurs immédiats tels qu'une conscience révolutionnaire apportée par une nouvelle génération de fonctionnaires après 1946, la nouvelle attitude de l'Eglise envers le problème ethnique, la pression croissante de l'ONU et de son Conseil de tutelle et les effets des mouvements de nationalisme et de décolonisation.

Après les prémisses de la révolution Reyntjens analyse les réponses politiques et juridiques (transfert graduel du pouvoir aux hutu et son institutionnalisation), la formation de l'Etat et l'accession du Rwanda à l'indépendance juridique. L'auteur souligne l'extrême rapidité (dix ans) avec laquelle le Rwanda passe du «couple consensuel» belgo/tutsi au «couple consensuel» belgo/hutu, et ceci à un moment crucial, celui de l'octroi de l'indépendance. Bien que Reyntjens affirme le rôle actif de l'Administration coloniale (et de l'Eglise) résultant dans l'accélération du processus de transfert du pouvoir d'un groupe ethnique à un autre il souligne aussitôt que »la révolution rwandaise fut essentiellement indigène«. Vu les rapports de force réels dans le pays où l'administration coloniale était le détenteur du pouvoir, au moins le résultat de la révolution est dû à l'ingérence du pouvoir colonial. Dire qu'il se mettait de côté de ceux qui allaient gagner ne suffit donc pas comme explication de son comportement. Le groupe tutsi, déjà détenteur du rôle de maître n'aurait pu voir dans sa victoire et l'accès à l'indépendance, qui allait suivre aussitôt, qu'un perfectionnement de ses privilèges tandis que le groupe hutu, arrivé au pouvoir à l'aide de l'Administration coloniale n'oublierait pas facilement cette aide une fois l'indépendance acquise et allait par là garantir l'influence du pouvoir colonial au-delà de ce changement. L'indépendance n'est finalement qu'une modification des relations entre colonisateur et colonisé et non pas une rupture radicale.

Reyntjens consacre la dernière partie de son livre à l'étude de la constitution réelle de la

première République (1962–1973) et à l'effondrement de celle-ci. A la différence de la plupart des pays africains pour qui une constitution fut la *conditio sine qua non* de leur accès à l'indépendance, le Rwanda y arrive sans constitution. Pour ce qui est du droit en général le législateur rwandais suit l'exemple des autres ex-colonies et sauvegarde explicitement la législation antérieure à l'indépendance.

L'auteur nous explique de manière très détaillée l'élaboration et le contenu de la constitution ainsi que le fonctionnement théorique des institutions. En réalité l'évolution de la constitution ne diffère guère de celle dans les autres pays africains. Issus de régimes parlementaires ils évoluent vers un présidentielisme de droit ou de fait. Le pouvoir est concentré de plus en plus dans un seul parti et du fait que le président cumule les fonctions de l'Etat et du parti le pouvoir se concentre même dans une seule personne. La soumission constitutionnelle du président à l'Assemblée nationale est contrecarrée par la suprématie politique du président.

En attribuant cette évolution au seul héritage colonial Reyntjens laisse trop de facteurs internes de côté. Il est, certes, difficile, voire impossible, de retracer les raisons d'une structure politique. Mais il est clair que la colonisation n'a pu effacer toute les traces du passé pré-colonial.

Tout comme le parlement la Cour suprême se trouve vite ôtée de ses fonctions. Le manque de professionnalisation, l'absence d'inamovibilité et la politisation de ses membres la rendent vulnérable et elle arrive de moins en moins à remplir ses fonctions d'arbitre des deux autres pouvoirs et de protectrice des citoyens et de la constitutionalité.

Toutes ces évolutions sont le corollaire de l'essor du parti M.D.R. Parmehutu, parti de masse d'abord (1959–1962), parti d'élite plus tard. Par la suite l'usurpation du pouvoir par le parti va jusqu'à l'élimination physique de l'opposition, ce qui revient dans les circonstances à un génocide. Le coup d'Etat devient inévitable.

Pour interpréter ce déclin progressif du constitutionalisme Reyntjens fait à nouveau recours au legs colonial. Le pouvoir colonial aurait créé un système administratif et politique qui ne pouvait supporter de freins institutionnels à l'exercice d'un pouvoir fort et centralisé. Or, au moment de l'autonomie interne il aurait doté le pays d'un Etat faible avec un régime parlementaire démocratique quoique les raisons justificatrices du système colonial – l'immense tâche de développement et de «civilisation» – n'auraient pas encore disparu. Comme il a été déjà dit plus haut, cette explication unilinéaire nous semble trop simple. L'intérêt du pouvoir colonial à créer un Etat indépendant faible passe sous silence. Jusqu' à nos jours les intérêts néo-coloniaux ne peuvent être satisfaits que par la structure étatique – pourvu qu'elle soit faible!

Les hommes politiques africains étaient tombés dans le piège des aspirations qu'ils avaient eux-mêmes suscitées et qu'ils ne pouvaient satisfaire faute d'un appareil étatique efficace. La répression s'explique donc, quoiqu'elle ne puisse pas être justifiée ainsi. En allusion à l'évolution de la Révolution française Reyntjens parle dans ce contexte de «syndrome thernidorien», à savoir la restauration de l'ordre des choses que la révolution se proposait de détruire.

A la fin l'auteur insiste sur la nécessité d'une constitution comme obstacle psychologique à l'autoritarisme. Il tire ainsi la juste – quoique presque incompréhensible – conclusion de la constatation du non-respect de la constitution.

Une vaste bibliographie dont on regrette qu'elle ne soit pas classifiée, des indexes des personnes et des matières complètent cette excellente étude qui deviendra, on ne peut en douter, un ouvrage de référence de premier ordre.

Peut-on espérer qu'elle soit suivie un jour d'un livre couvrant la période postérieure à 1973?

Hagen Henry

Robert F. Jaster

South Africa in Namibia: The Botha Strategy

The Center for International Affairs, Harvard University. Lanham, New York, London: University Press of America, 1985, 114 S.

Martin Schümer

Die amerikanische Politik gegenüber dem südlichen Afrika

Arbeitspapiere zur internationalen Politik, No. 39. Herausgegeben vom Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. (DGAP). Bonn: Europa-Union-Verlag, 1986, 183 S., DM 12,—

Axel Harneit-Sievers

SWAPO of Namibia. Entwicklung, Programmatik und Politik seit 1959

Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde, Band 49, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 1985, 196 S.

Auf drei Neuerscheinungen ist aufmerksam zu machen, die all jenen ans Herz gelegt seien, die sich mit dem Namibia-Konflikt beschäftigen (müssen):

Diese Arbeiten verdienen deswegen Beachtung, weil sie nicht nur entscheidende Segmente der Namibia-Problematik umfassend behandeln, sondern dies auch mit analytischer Schärfe, faktischer Akribie und nicht zuletzt in gut lesbarem Stil tun.

Zunächst zu den Hauptakteuren und dem Stand der Namibia-Verhandlungen, die in allen drei Analysen eine – wenn auch nicht immer explizite – Rolle spielen: Die SWAPO, unterstützt vor allem von den Frontlinien-Staaten und dabei insbesondere von Angola, führt seit den frühen 60er Jahren einen politischen und ab 1966 auch bewaffneten Kampf für die Unabhängigkeit des von Südafrika völkerrechtlich illegal gehaltenen und nach Apartheid-Gesichtspunkten verwalteten ehemaligen Deutsch-Südwestafrika. Sie wird von den Vereinten Nationen als einzige und »authentische« Vertreterin des namibischen