

Les élections législatives et le référendum

[Filip Reyntjens](#), *Pouvoir et Droit au Rwanda. Droit public et Evolution Politique, 1916-1973* (Tervuren, Koninklijk Museum voor Midden Afrika, 1985: pp.297-304)



[Prof. Dr. Filip Reyntjens](#)
(Photo ARIB, asbl)

L'ordonnance législative No 02/16 du 15 janvier 1961 [1], reconduite et légèrement modifiée par celle No 02/ 234 du 15 juillet 1961 [2] institua une assemblée législative qui, contrairement à celle prévue par le [décret intérimaire](#), était composée uniquement de membres élus directement. Le gouvernement, te type parlementaire, assumerait, par le contreseing, la responsabilité politique du "chef du pays", terme qui laissait ouvertes toutes les options ultérieures. Le gouvernement devait obtenir la confiance de l'assemblée et pouvait être renversé par elle. Les dispositions du [décret intérimaire](#) concernant l'Assemblée législative n'avaient jamais été appliquées, vu que c'est par l'ordonnance législative *ad hoc* No 221/275 du 18 octobre 1960 que le résident général avait institué un Conseil provisoire. Nous avons vu plus haut que le report des élections législatives prévues par le [décret intérimaire](#) fut la cause principale du "[coup](#)" de [Gitarama](#). Après la victoire du Parmehutu aux [élections communales](#) de juin-juillet 1960 et la consolidation de sa position grâce au [congrès de Gitarama](#), l'autorité de tutelle pouvait envisager l'organisation des élections législatives tant attendues. L'exposé des motifs de l'ordonnance législative du 15 janvier 1961 ne s'en cache pas: il y est question de "la victoire d'un parti populaire, le Parmehutu, qui a remporté plus de 70 % des sièges aux [sièges communaux](#)" et de "l'impatience des chefs de ce parti, conscients de leur force et de l'immense soutien populaire, d'une part, et d'autre part la nécessité d'entamer sans tarder une émancipation politique progressive..." [3]

Dans sa résolution No 1605 (XV) sur l'avenir du Ruanda-Urundi [4], adoptée le 26 avril 1961, l'Assemblée générale de l'ONU maintint ses résolutions 1579 (XV) et 1580 (XV) dont il a été question plus haut. Cette résolution, contre laquelle la Belgique fut seule à voter, débute par une série de regrets exprimant autant de condamnations de la politique du mandataire ou de ses cadres locaux. Dans son dispositif, elle exprime des décisions ou des avis impératifs sans marge d'appréciation et d'adaptation aux circonstances. Cette résolution "marqua le creux de la vague dans les relations entre l'ONU et la puissance administrante" [5]. Elle décida que le référendum sur la question du mwami du Rwanda, envisagé dans la résolution 1580 (XV), et les élections législatives devaient avoir lieu en août 1961, au suffrage universel et direct des adultes. Elle stipula ensuite que les questions suivantes seraient posées lors du référendum sur le mwami:

1. Désirez-vous conserver l'institution du Mwami au Ruanda?
2. Dans l'affirmative désirez-vous que Kigeri V reste le Mwami du Ruanda?

L'Assemblée estima également qu'il fallait, dans l'attente de l'établissement d'un gouvernement populaire sur base des élections législatives, constituer un gouvernement transitoire à large base. Elle décida finalement d'envoyer une commission, composée de trois membres (Brésil, Canada et Tunisie), chargée notamment d'"aider et conseiller l'Autorité administrante touchant l'application complète et régulière de la résolution 1579 (XV) et de la présente résolution, et pour s'acquitter des autres tâches qui lui sont confiées." En réalité, cette commission devait être un chien de garde; la confiance ne régnait pas, ce qui est fort compréhensible à la lumière des expériences du passé récent.

En vertu de la résolution 1605 (XV), la démarche préalable à l'organisation d'élections devait être la suspension des autorités publiques de l'autonomie interne. La constitution d'un gouvernement élargi et l'organisation des élections firent l'objet, entre le 20 juin et le 3 juillet 1961, de consultations entre les autorités de tutelle et les partis politiques, parfois en la présence de représentants de la Commission des Nations Unies pour le Ruanda-Urundi. La création d'un gouvernement provisoire d'union nationale se révéla cependant irréalisable au Rwanda. Les partis ne parvinrent pas à se mettre d'accord sur la répartition des portefeuilles ministériels, L'UNAR et le RADER exigeant des ministères-clé et le Parmehutu ne voulant réserver qu'une place périphérique aux partis tutsi. L'Administration se vit dès lors dans l'obligation de suspendre l'activité du gouvernement et de l'assemblée issus du coup de Gitarama et d'exercer leurs attributions jusqu'aux élections [6]. On assiste, en fait, à un petit interlude d'administration directe. Cette neutralisation des institutions n'était cependant pas réelle puisque les ministres conservaient leur fonction et les moyens matériels y afférents [7]. De plus, les autorités communales ne furent pas suspendues et nous avons déjà pu voir quel rôle politique considérable les bourgmestres pouvaient jouer. La Commission de l'ONU se rendit compte, trop tard, de ce fait crucial. Elle constata que "pendant la période qui a suivi la suspension du gouvernement, beaucoup de fonctionnaires locaux et surtout des bourgmestres membres de partis républicains, ont joué un rôle politique actif". Ceux-ci "avaient abusé de leurs pouvoirs et avaient agi plutôt comme agents de leur parti" [8]. C'était inévitable et le contraire eût été étonnant.

Il ne fait pas de doute que le Parmehutu surtout se soit laissé entraîner dans une campagne d'intimidation parfois violente. La Commission pour le Ruanda-Urundi de l'ONU estimait en mars 1961 qu'une dictature raciste d'un parti était en train de s'installer au Rwanda et qu'en une année et demi un régime répressif avait été remplacé par un autre [9]. Un journaliste du *Sunday Times* écrivit qu'entre début août et la mi-septembre 1961 il y eut 150 morts, 3000 cases brûlées et 22.000 réfugiés dans la seule région d'Astrida. La vague de terreur passa ensuite via Nyanza à Kigali pour aboutir peu avant les élections au nord-est de Kibungo [10].

La campagne électorale fut gravement compromise par les violences et intimidations de la part des deux principaux partis: le Parmehutu et l'UNAR. La différence entre ces deux partis se situa au niveau de la répression. Les assassinats et autres violences et abus commis par l'UNAR furent vigoureusement réprimés et des dizaines de membres éminents du parti furent arrêtés par les autorités belges. Les menaces et brutalités, perpétrées par les propagandistes du Parmehutu, qui très souvent étaient bourgmestres ou conseillers communaux, restèrent par contre impunies et furent même couvertes par l'Administration. Cette répression de l'opposition n'était pas dirigée uniquement contre les partis tutsi, mais également contre l'Aprosoma [11]. C'est sans doute ici que la résidence fit un pas de trop en se transformant en propagandiste du Parmehutu, avec pour but évident d'en faire le parti unique. Ce fut, pour le colonel Logiest, l'aboutissement logique du soutien qu'il accordait depuis longtemps à ce parti, et ce en vertu de la conviction que, dans une révolution, il ne peut y avoir qu'un seul parti révolutionnaire. En soutenant la révolution, le résident soutenait donc en fait le Parmehutu [12]. Ainsi déclara-t-il dès janvier 1960 dans un communiqué déjà cité:

Il y a un parti qui s'appelle "Parmehutu". Je vous en ai parlé en même temps que des autres partis dans le communiqué précédent. Quel est le programme de ce parti? Il demande une démocratie véritable; l'union réelle de tous les habitants du Ruanda et l'abolition de la domination d'une seule race; un mwami constitutionnel aidant à instaurer la démocratie; des

conseils élus démocratiquement; une réforme foncière importante; un impôt proportionnel à la richesse de chacun; des facilités aux plus pauvres pour poursuivre leurs études. [13]

L'action, à peine entravée, des bourgmestres politisés joua également un rôle important dans la campagne. On mesure ici toute l'étendue de l'erreur commise par l'UNAR lorsqu'elle décida de en 1960 de boycotter les [élections communales](#). Privée de structures d'autorité de base, elle ne put empêcher le Parmehutu de se frayer un chemin vers l'accession définitive au pouvoir.

En vertu des résolutions 1579 (XV) et 1605 (XV) de l'Assemblée générale de l'ONU, l'Administration devait avant les élections régler le problème de l'amnistie générale et inconditionnelle des délits à caractère politique. L'ordonnance législative No 01/188 du 31 mai 1961 [14] fut la base d'une première série de mesures, prises après la détermination du caractère politique des infractions par une commission de magistrats belges. La Commission spéciale de l'ONU, qui en exécution de la résolution 1605 (XV) devait examiner les cas d'exclusion ("crimes très graves"), proposa une liste additionnelle de 101 personnes amnistiables. L'ordonnance législative No 01/245 du 24 juillet 1961 [15] étendit l'amnistie à tous ces cas à condition que le caractère politique de l'infraction ait été constaté. En fin de compte, seuls quatre condamnés furent exclus de toute mesure de faveur. En tout, 3193 personnes furent amnistiées. Ce total comprend des condamnés incarcérés, des exilés à l'étranger et même 562 personnes dont le dossier était en cours d'instruction ou pendant devant les juridictions [16]

Bien que cette amnistie fut dans doute nécessaire à court terme - ne fût-ce que pour apaiser l'ONU - elle constitua à longue échéance une décision regrettable pour le Rwanda. Elle permit en effet à un nombre d'extrémistes violents de rejoindre la lutte terroriste de l'UNAR externe. Avant et après l'indépendance, la terreur "Inyenzi" à laquelle participèrent plusieurs amnistiés, et su laquelle nous reviendrons..., aura des conséquences tragiques tant pour la stabilité de la république que pour les innocents tutsi modérés de l'intérieur. La Belgique



Kigeri au début de son court règne, accompagné de Jean-Paul Harroy, vice-gouverneur général du Rwanda-Burundi et Marcel Pochet, conseiller belge du roi
Source: <http://www.benjaminsehene.com/histoire.htm>

fut forcée de prendre des risques considérables en matière d'ordre public, non seulement par l'adoption de larges mesures d'amnistie, mais encore par la suppression d'une partie des instruments juridiques permettant de prévenir et de limiter les troubles. Le résident général fut ainsi obligé d'abroger l'ordonnance législative No 221/296 du 25 octobre 1960, prorogée par celle No 01/69 du 4 mars 1961 et de la remplacer par un ordonnance législative du 4 août 1961 par laquelle tous les pouvoirs de police extraordinaires furent supprimés. Ce fut un risque sérieux pour l'ordre public.

L'Administration belge se montra intransigeante sur la question du retour du mwami Kigeri, qui avait quitté le pays en juin 1960. La résolution 1580 (XV) de l'Assemblée générale de l'ONU avait prié l'autorité

administrante de rapporter les mesures en vertu desquelles elle avait suspendu les pouvoirs du mwami et de faciliter son retour au Rwanda "pour lui permettre d'exercer ses fonctions de mwami en attendant que la population ait exprimé ses vœux à ce sujet". Vu la situation politique de fait, cette demande était peu réaliste et la Belgique s'y opposa, estimant que Kigeri ne pouvait rentrer au pays qu'en tant que simple particulier sans jouir d'une protection spéciale. Elle refusa d'accéder à une demande, émanant de J. Nyerere, Premier ministre du Tanganyika, d'atterrissage du mwami à Bujumbura . La Commission de l'ONU estima que ce refus constituait une violation des résolutions de l'Organisation, mais ne parvint pas à faire fléchir les autorités de tutelle.

Le déroulement des opérations électorales posait un nombre de problèmes pratiques. Il y avait en premier lieu des contradictions entre quelques recommandations de l'Assemblée générale et certaines pratiques électorales envisagées par l'autorité administrante. La résolution 1579 (XV) avait posé deux principes concernant les élections: celles-ci devaient être organisées sur la base du suffrage universel et direct de tous les adultes et le système du scrutin devait assurer le secret absolu du vote. Or, les ordonnances législatives No 02/16 et 02/234 prévoyaient (art. 41) que le résident général pouvait limiter le suffrage aux seuls électeurs de sexe masculin et le système du bulletin de vote utilisé impliquait la nécessité d'avoir recours à des scribes pour assister les illettrés. Afin de se conformer autant que possible aux désirs de l'Assemblée générale, le résident général prit les ordonnances législatives No 02/262 [17] et No 02/263 [18] du 8 août 1961 et No 02/294 [19] et No 02/295 [20] du 8 septembre 1961.

L'électorat fut donc étendu aux adultes des deux sexes et le bulletin à liste fut remplacé par des bulletins de couleurs différentes. Par tirage au sort, chaque partie reçut sa couleur: rouge pour le Parmehutu, blanc pour l'UNAR, vert pour l'Aprosoma, bleu pour le RADER et d'autres couleurs encore pour les partis régionaux ou moins importants. L'électeur rentrerait dans l'isoloir avec un nombre de bulletins égal à celui des partis ayant des candidats dans la circonscription. Le bulletin de la couleur correspondait au parti choisi serait déposé dans l'urne, tandis que les autres seraient jetés dans une fosse se trouvant dans l'isoloir. Pour le référendum sur la monarchie l'enveloppe contiendrait deux bulletins: un blanc pour le "oui" et un noir pour le "non"[21]. Le bulletin du choix serait déposé dans l'urne et l'autre jeté dans la fosse.

Le système de couleurs fut la cause d'une nouvelle vague de troubles. Les militants se mirent à porter des foulards de la couleur de leur parti. Cette extériorisation de choix politiques donna lieu à de multiples incidents, qui furent plus importants que ceux de novembre 1959 en raison du nombre élevé de tués, de huttes incendiées, de sinistrés et de réfugiés. Ces événements font planer un doute très sérieux sur la validité des élections, étant donné surtout le fait qu'un grand nombre d'électeurs durent quitter leur commune. Ces électeurs refoulés étaient en général des électeurs potentiels de l'UNAR, et en moindre mesure du RADER, contre lesquels certains bourgmestres exerçaient souvent un véritable droit de bannissement.

Il y eut d'autres irrégularités à l'encontre de ces deux partis. Ainsi, par une lettre du 11 septembre [22] le comité régional de l'UNAR d'Astrida dénonce-t-il à l'administrateur de territoire, parmi les conditions entravant le déroulement régulier des élections, le fait que:

nos membres qui peuvent se faire enrôler dans les communes , ayant atteint l'âge nécessaire, ne peuvent être admis à l'enrôlement qu'après avoir payé tous les impôts exigés. Le parti au pouvoir enrôle ses membres n'ayant même

pas atteint le minimum d'âge prescrit. Il est évident que les bourgmestres ont eu soin d'éloigner nos principaux membres communaux pour cette cause.

Le conseil exécutif de l'UNAR, réuni à Kigali du 15 au 17 juillet 1961, devait constater que, malgré la présence de l'ONU, les libertés politiques restaient restreintes, que des actes de violences étaient perpétrés par des bourgmestres, préfets et sous-préfets, que la tension politique s'accroissait à cause des mauvais traitements dont étaient l'objet les membres des partis politiques "non favorisés par l'administration belge". Il annonçait "que le parti serait fondé à mettre en doute la réussite des opérations électorales" [23]. Le RADER émettait des plaintes analogues.

L'Aprosoma, quant à lui, se mit lui-même hors-jeu. Tout comme avant les élections communales de 1960, le président J. Gitera causa la scission en deux du parti par la création de l'Aprosoma-Rwanda-Union, illustration d'une nouvelle orientation qu'il entendait lui imposer [24]. Les autres dirigeants, dont G. Gasingwa et A. Munyangaju, s'opposaient à cette nouvelle dénomination qui, juste avant les élections, ne pouvait que semer la confusion parmi les électeurs. D'une part, donc, J. Gitera présenta sa liste Aprosoma-Rwanda-Union avec les Tutsi I. Rwubusisi, et d'autre part Munyangaju et Gasingwa menaient la campagne sous la dénomination d'Aprosoma. Le parti, dont les assises étaient déjà limitées à la seule préfecture d'Astrida, en sortit gravement affaibli.

Les élections eurent lieu le 25 septembre 1961. Pour 1.337.096 électeurs inscrits, il y eut 1.255.896 votes valides et 22.248 votes nuls ou blancs. Le résultat [25] fut une éclatante confirmation de la position de parti dominant du Parmehutu.

Résultats élections législatives - 1961

	Voix	%	Sièges
Parmehutu	974.239	77,7	35
UNAR	211.929	16,8	7
Aprosoma	44.830	3,5	2
RADER	4.172	0,3	-
Autres (dont Aprosoma-Rwanda-Union)	20.636	1,7	-

Le référendum sur la monarchie confirma les décisions du [Congrès de Gitarama](#). A la question "Désirez-vous la monarchie?" il y eut:

Votes valables:	1.260.302
Votes blancs ou nuls:	14.329
Oui:	253.963
Non:	1.006.339

A la question "Dans l'affirmative, désirez-vous avoir Kigeri V comme Mwami?" il y eut

Votes valables:	1.262.165
Votes blancs ou nuls:	11.526
Oui:	257.510
Non:	1.004.655

La monarchie et la personne du mwami Kigeri V furent donc rejetées par 80% des voix. Cette journée resta connue sous le nom de "Kamarampaka", c'est-à-dire "ce qui a définitivement mis fin aux différends".

Donnant suite au vœu exprimé dans le référendum, l'ordonnance législative No 02/322 du 1er octobre 1961 sur le chef du pays du Rwanda [26] stipula que "l'institution du mwami est abolie au Rwanda" (art. 1) et que l'Assemblée législative désignerait aussi rapidement que possible le chef du pays (art. 2) à la majorité de 2/3 des voix des membres présents (art. 3). L'ordonnance législative No 02/326 du 9 octobre 1961 [27], remplacée par celle No 02/334 du 22 octobre 1961 [28] stipula que "[l]e Rwanda est un pays de régime républicain ayant à sa tête un président", qui exerce les pouvoirs reconnus au chef du pays et au premier ministre par l'ordonnance législative No 02/234 du 15 juillet 1961. L'Exécutif instauré fut donc monocéphale. Le 2 octobre 1961, L'Assemblée législative nouvellement élue fut installée. Elle élit à l'unanimité A. Rugira du Parmehutu comme précepteur (président) et A. Munyangaju de l'Aprosoma comme vice-précepteur. Le 26 octobre 1961, l'Assemblée, en présence du résident général, élit Gr. Kayibanda comme président de la république par 36 voix [29] du Parmehutu et de l'Aprosoma et 7 abstentions de l'UNAR. Il présenta immédiatement son équipe ministérielle qui obtint la confiance de l'Assemblée par 37 voix (Parmehutu et Aprosoma) et 7 abstentions (UNAR) [30]. L'Aprosoma obtint deux portefeuilles ministériels: Th. Sindikubwabo au travaux publics et G. Gasingwa à la santé publique.

Après les élections, le référendum, l'élection présidentielle et la composition du gouvernement, la révolution était juridiquement achevée. En moins de deux ans, le Rwanda était passé d'une monarchie "féodale" tutsi à une république "démocratique" hutu. Dans les années qui suivirent, ces acquis seraient attaqués, mais défendus avec succès.

Notes

1. B.O.R.U , 1961, p. 228-243
2. B.O.R.U , 1961, p. 1303-1315
3. B.O.R.U , 1961, p. 228
4. Doc. ONU A/ RES/ 1605 (XV), reproduit dans *Chronique de politique étrangère*, 1963, p. 577-579.
5. Décolonisation et indépendance..., p. 463.
6. L'activité de l'assemblée fut suspendue à dater du 5 août 1961 pour la durée de la période électorale et jusqu'à la constitution d'une nouvelle assemblée issue des élections par l'ord. lég. No 01/256 du 5. 8. 1981. . L'ord. lég. No 02/260 du 7. 8. 1961 en fit de même pour le gouvernement.
7. [A. Kagame](#) Abrégé..., p. 320.
8. ONU *Rapport 4/4994*, No 129
9. *Rapport intérimaire de la commission pour le RUanda-Urundi*, Doc. A/4706, P. 51.
10. Richard Cox dans *Spearhead*, novembre 1961, cité par R. Lemarchand, *Rwanda and Burundi* , p. 195.
11. --
12. Interview de L. Bragard, Bruxelles, 13. 10. 1980.
13. Communiqué No 7 du colonel Logiest , résident spécial, daté du 8 février 1960, dans : [Rwanda Politique](#) , p. 219-220
14. B.O.R.U , 1961, p. 997-998
15. B.O.R.U , 1961, p. 1210.
16. [A. Kagame](#) Abrégé..., p. 322.
17. B.O.R.U , 1961, p. 1372.
18. B.O.R.U , 1961, p. 1379.
19. B.O.R.U , 1961, p. 1479.
20. B.O.R.U , 1961, p. 1480.
21. Depuis lors, pour les Rwandais, voter "blanc" veut toujours dire voter "oui" et voter "noir" équivaut à voter "non", même si les couleurs ne sont plus employées. Ce fut encore le cas lors du référendum du 17 décembre 1978, sur la Constitution de la deuxième République.
22. *Archives de l'auteur*.
23. *Situation politique au Ruanda-Urundi au 31 juillet 1961*, document stincilé de l'Administration, p. 2. (*Archives de l'auteur*).
24. J. Gitera voulait abandonner le fondement racial et réunie les trois ethnies du pays au sein de son parti (Interview de J. Gitera, Save, 15. 3. 1980).
25. Voir *Rudipresse*, 4 novembre 1961, No 24, supplément, p. 1-2.
26. B.O.R.U , 1961, p. 1587-1588.
27. B.O.R.U , 1961, p. 1589-1590.
28. B.O.R.U , 1961, p. 1657.
29. G. Kayibanda vota lui-même pour G. Gasingwa.
30. On trouvera une liste des ministres dans [A. Kagame](#) Abrégé..., p. 328.