

Constitutionnalisme et démocratie au Kenya, 1990-1997

DÉPUIS la fin des années 80, le vent de la démocratisation a touché l'ensemble de l'Afrique de l'Est mais tant en Ouganda qu'en Tanzanie, l'idéologie ou le discours de la réforme, constitutionnelle, contrairement au Kenya, ne furent pas une ressource particulièrement mobilisée par la société civile pour contester le pouvoir autoritaire en vigueur. Au Kenya, les organisations de la société civile et leurs alliés ont mis la question de la réforme constitutionnelle au centre de l'agitation pour le changement démocratique pendant que le gouvernement s'entêtait à refuser toute esquisse de réforme constitutionnelle et toute demande de démocratisation. Faire des concessions pour amorcer un vrai processus de réforme constitutionnelle était perçu par le gouvernement comme une façon de céder le pouvoir, dans la mesure où cette réforme démocratique démantèlerait l'édifice autoritaire sur lequel l'élite en place repose. Il y a donc quelque chose d'assez unique au Kenya dans cette utilisation systématique par les forces pro-démocratiques de l'idéologie ou du discours de la réforme constitutionnelle afin de demander des changements politiques.

Le problème de la réforme constitutionnelle est devenu la question clef du changement politique après 1991. Nous tenterons d'identifier les principaux acteurs impliqués dans le changement constitutionnel et de repérer leurs programmes respectifs. Nous discuterons des potentiels et des limites du constitutionnalisme comme moyen d'engendrer la démocratisation. Nous identifierons les liens entre la réforme constitutionnelle et la culture civique pour en particulier déterminer le rôle et la place des masses dans la réforme constitutionnelle. Nous examinerons enfin l'avenir du constitutionnalisme et de la démocratie au Kenya.

Nous verrons que la corporation des juristes et ceux que nous appellerons « les politiciens de réserve » ont popularisé l'idéologie de la réforme constitutionnelle grâce aux ONG spécialisées dans la défense des droits de l'homme. L'élite religieuse s'est convertie

à cette idéologie et lui a donné un fort dynamisme à travers un mouvement de réforme parallèle à celui des activistes de la société civile. Ces deux courants des forces pro-démocratiques kényanes ont popularisé le discours de la réforme constitutionnelle auprès des populations urbaines pauvres et des ruraux.

Quand la réforme constitutionnelle devient le facteur prépondérant du changement politique

Au Kenya, plusieurs facteurs expliquent que l'idée de constitutionnalisme persiste et que l'on ait recours à l'idéologie et au discours constitutionnel. Contrairement à beaucoup d'autres pays africains, la constitution a toujours survécu depuis 1963. L'élite du pays s'est constamment voulue démocrate et en affinité avec le monde occidental et anticommuniste. Son libéralisme économique l'amenait vers les principes du constitutionnalisme et de l'État de droit. Une classe moyenne importante (même si son nombre diminue de nos jours) a toujours plaidé en faveur du respect du constitutionnalisme dans l'espoir de se créer un espace démocratique. Son élite (et en particulier les activistes de la société civile) ont été formés au libéralisme occidental. Le Kenya avait donc une histoire peu commune (peut-être similaire à celui de l'Afrique du Sud contemporaine) et favorable à la germination du constitutionnalisme et aux autres idées couramment associées au développement réussi de la démocratie.

En 1978, lorsque Moi est arrivé au pouvoir, il a joué la carte du populisme. Issu de la petite communauté ethnique tugen, il a été présenté comme un leader qui s'efforcera d'intégrer tout le monde et qui, contrairement à Kenyatta rejetterait le tribalisme. Cependant, après la tentative de coup d'État de 1982, il est apparu que Moi cherchait à faire du groupe kalenjin (un ensemble de communautés ethniques culturellement proches) une grande ethnie et qu'il souhaitait redéfinir l'autoritarisme sur un pouvoir personnel. Moi avait décidé que populisme et vernis de démocratie ne lui garantissaient plus longévité et richesse. En 1988, la dictature atteint son zénith quand il substitua le vote par alignement (*queue voting*) au vote à bulletin secret (Moi ne pouvait plus avoir confiance en la démocratie). A l'époque, la répression a conduit l'opposition à se cacher ou à se réfugier à l'étranger. Les grandes organisations de citoyens comme les syndicats et les mouvements de femmes furent neutralisées en devenant des appendices du parti unique, la KANU. La KANU s'est également efforcée d'absorber la trop revendicative Law Society of Kenya, mais la corporation des juristes s'y est efficacement opposée.

A la fin des années 70 et au début des années 80, la lutte pour la démocratisation était menée par les étudiants et les universitaires, quelques ONG spécialisées dans la défense des droits de l'homme, la LSK et des institutions religieuses. Le seul groupe de Kényans que le parti unique n'a jamais réussi à subvertir sont probablement les étudiants et en particulier ceux de l'Université de Nairobi. Ils se sont efforcés de constituer des syndicats étudiants et de constamment contester le « moïsme ». De nombreux étudiants ont été battus, envoyés en exil ou tués. Certains de ceux qui s'étaient exilés sont revenus au pays à la fin des années 80 et sont devenus des leaders de la seconde lutte pour la démocratie.

Kituo Cha Sheria, le Public Law Institute (associé au National Council Churches of Kenya), l'International Commission of Jurists – Kenya section et la LSK constituaient les ONG et les organisations professionnelles qui ont régulièrement contesté les excès du parti unique et ont popularisé les principes démocratiques de l'État de droit, du constitutionnalisme et des droits de l'homme. Même dans un contexte de fort autoritarisme, ces groupes ont défendu la cause libérale en particulier lors de conférences dont les médias présentaient le contenu. Ces groupes sont devenus plus virulents à la fin des années 80 et leurs exemples ont stimulé l'apparition d'une seconde vague d'ONG des droits de l'homme dans les années 1990-1991.

Les juristes à travers la LSK se sont montrés très critiques à l'égard du système du parti unique qui niait la loi et rendait la pratique juridique particulièrement difficile et périlleuse dans les années 80. Le président de la LSK est devenu un leader d'audience nationale (quasiment le leader de l'opposition). Au même moment, les institutions religieuses et en particulier les protestants de la NCKK et le Conseil des évêques catholiques ont parlé avec force contre l'autoritarisme et en faveur du système démocratique. En dehors de ces organisations, des membres du clergé ont utilisé leur pupitre pour diffuser des messages sociopolitiques. Dans la mesure où le clergé est, en dehors du gouvernement, le groupe social le plus proche de la population, il a estimé que son devoir était de s'adresser au peuple. Parallèlement, un petit groupe d'universitaires (certains d'obédience marxiste-léniniste) a tenté dans les années 70 et au début des années 80 de diffuser ses critiques du système du parti unique. Une tentative de créer un syndicat pour les universitaires a échoué.

De même, la communauté internationale s'est toujours efforcée de dénoncer les excès du gouvernement, mais en règle générale, dans les années 80, elle le fit davantage en privé que publiquement. Aussi, les ONG libérales, les chercheurs marxistes, d'autres universitaires, des nationalistes, des salariés des couches moyennes, des leaders religieux, de même qu'une opposition par-

lementaire faible en nombre mais vigoureuse, se sont réunis pour lutter contre l'hégémonie du parti unique. Le programme ambitieux de ces groupes était d'instaurer de nouveau la démocratie multipartisane. Le sacrifice était important, y compris pour certains acteurs du secteur religieux qui perdirent leur emploi.

L'opposition politique a demandé la réintroduction du multipartisme au début des années 90, afin de participer activement à la compétition politique. La société civile a donc œuvré pour l'abandon de la section 2A de la Constitution qui avait légalement supprimé le multipartisme en 1982. Les ONG juridiques ou défendant les droits de l'homme se sont appuyées sur les médias – en particulier les publications du groupe *Nation* – pour mettre l'accent sur l'éducation civique. Ce type de formation fut également diffusé en zones rurales au moyen d'ateliers ou de réunions publiques. Les donateurs – notamment DANIDA, USAID et SIDA – ont en grande partie financé ces efforts à tel point que le gouvernement a accusé les puissances étrangères d'assister les forces antigouvernementales dans leur travail de sape. Il reste que la période 1991-1992 fut une période de contestation et que la population se trouva systématiquement exposée aux idées libérales démocratiques – ce qui était difficilement envisageable sous l'ère du parti unique.

Cependant, la réforme constitutionnelle ne put s'imposer à l'époque comme un point déterminant de la réforme politique. En effet, l'opposition politique pensait que la KANU était si faible qu'elle serait défaite lors des élections de 1992 sans qu'il soit besoin de réformer la Constitution. Grave erreur de stratégie de la part d'une opposition qui n'a pas su intervenir face à un pouvoir moins fragilisé qu'elle ne le pensait.

Après les élections de 1992, le gouvernement continua d'esquiver la question de la réforme institutionnelle bien que les ONG, les réseaux religieux, les mouvements de jeunes et de femmes en faisaient une revendication importante et un préalable à la tenue des élections de 1997. La Coalition des citoyens pour le changement constitutionnel (4Cs) devint le groupe d'intérêt le plus critique au sein de la société civile. Le tournant dans le débat sur la réforme constitutionnelle se situa à la mi-1996 lorsque la société civile et les partis politiques d'opposition joignirent leurs forces après avoir réalisé que le gouvernement Moi envisageait de nouveau des élections en 1997 sans prévoir aucun changement constitutionnel.

En avril 1997, les jeunes délégués de la Convention nationale estimèrent que les citoyens devaient insister pour que les élections soient reportées afin de laisser le temps de préparer des réformes constitutionnelles. A l'inverse, la majorité des délégués estima que l'approbation d'un minimum de réformes suffirait pour garantir

des élections libres et équitables. Cette majorité pensait que le gouvernement s'inclinerait démocratiquement et comprendrait qu'il lui fallait organiser une réforme constitutionnelle.

Le programme d'action qui se mit en place entre le 31 mai et le 8 août 1997 popularisa la notion de réforme constitutionnelle. Le National Convention Executive Council (NCEC) fut identifié à l'appel « No Reforms-No Elections » (Pas de réformes, pas d'élections). Pour beaucoup de Kenyans, en particulier dans les zones urbaines, l'appel à la réforme constitutionnelle se transforma en appel au changement global et même au départ du gouvernement Moi.

Quand il apparut que le gouvernement Moi était à deux doigts de s'effondrer, ses stratèges élaborèrent une brillante manœuvre : ils firent se rencontrer officieusement les représentants des partis d'opposition et leurs adversaires de la KANU, qui finirent par constituer le Groupe parlementaire inter-parti (IPPG). Le gouvernement refusa tout dialogue avec le NCEC au motif qu'il ne s'agissait pas d'un groupe enregistré légalement et qu'il n'était pas représentatif des Kényans. L'équipe de médiation de la communauté religieuse, comprenant les représentants de la plupart des groupes religieux, qui avait initialement noué des contacts avec le gouvernement, fut exclu tout comme le NCEC du processus qui conduisit à la formation de l'IPPG. Ainsi, seule une minorité d'hommes politiques a débattu des changements minimes qui devaient être apportés. Dans l'espace d'environ deux à trois semaines, les réformes proposées par l'IPPG furent acceptées. Tant la KANU que l'opposition, qui pourtant n'avaient jamais semblé aussi loin de s'entendre, finirent par accepter le dialogue afin de défendre leurs intérêts politiques. Les parlementaires se sont inspirés du programme de réforme du NCEC et des réseaux religieux mais de façon timide et allusive.

Il y eut une tentative d'établir une organisation parallèle au NCEC, le Mouvement pour le dialogue et la non-violence (MODAN), composé de quelques représentants d'ONG et d'hommes politiques de la KANU. Le MODAN fut bien entendu intégré à l'IPPG à la différence du NCEC.

En décembre 1997, en dehors du NCEC, la classe politique, y compris l'opposition, décida de participer aux élections dont le NCEC avait prédit qu'elles ne pourraient être libres et équitables en raison de réformes administratives, légales et constitutionnelles inadéquates. Le noyau ONG du NCEC maintenait que la réforme constitutionnelle était une condition nécessaire pour l'organisation d'élections. La période qui suivit les élections a vu se confirmer la position vindicative du NCEC. Aujourd'hui, une autre phase d'action de masse a été programmée pour demander que le gouvernement s'engage dans un processus de réforme constitution-

nelle auquel la population puisse participer. Il remplacerait le processus contrôlé par l'exécutif établi à la suite de la loi de novembre 1997 sur la commission de révision de la Constitution du Kenya.

Tous les segments de la société civile kényane ont participé d'une façon ou d'une autre à la popularisation de la réforme constitutionnelle entendue comme un facteur déterminant du changement politique. Fin 1997-début 1998, enseignants, banquiers, infirmières, étudiants et colporteurs se sont engagés dans des actions indépendantes (grèves, manifestations) pour faire reconnaître leurs droits. La population s'éveille de plus en plus à la démocratie dans la société kényane. Bien que le gouvernement tente actuellement de condamner les changements apportés par l'IPPG, il n'est pas possible de dé-démocratiser le pays : la population résiste.

À l'évidence, on peut constater que la réforme constitutionnelle a des significations différentes selon les secteurs de la société. D'un côté, pour la société civile, elle est un moyen d'introduire le changement démocratique et de créer des espaces nouveaux. Le NCEC s'est efforcé de catalyser le changement sans participer à la lutte pour le pouvoir. Cependant, la classe politique, tant au sein du gouvernement qu'au sein de l'opposition, ne croit pas que le NCEC ne poursuive pas d'ambitions politiques. Certains ont pu le faire ; ce sont des hommes politiques « en réserve ». Après tout leur travail au sein du NCEC leur aura donné une envergure nationale. D'habitude, lorsque des hommes politiques ou des partis politiques sont faibles, ils ont tout à gagner dans une association avec le NCEC.

D'un autre côté, le gouvernement et les hommes politiques de la KANU perçoivent la réforme constitutionnelle et le NCEC comme un processus et une organisation qui peuvent potentiellement les exclure du pouvoir. La KANU préfère ne pas renoncer à son style autoritaire.

Réforme constitutionnelle et culture civique

Si, ainsi que nous avons tenté de le démontrer, les graines de la réforme constitutionnelle ont été plantées dans le sol politique kényan, la question essentielle demeure : est-ce un terrain fertile pour ces graines ? Vont-elles prendre et pousser ? Quel est l'avenir d'un développement progressif d'une culture civique, en particulier dans les zones rurales ? Les populations urbaines ne seront-elles pas les seules qui profiteront de ces lents changements ?

Au cours de la période coloniale puis du monopartisme, il existait peu d'espaces pour le développement d'une culture démocratique. L'autoritarisme empêchait un tel développement. Cependant, dans un passé récent, les couches moyennes au Kenya se sont

associées et cela a donné naissance à une société civile puissamment organisée dans beaucoup de secteurs, notamment dans ceux de la justice et des droits de l'homme. Peut-être, à l'exception de l'Afrique du Sud, le nombre d'ONG au Kenya est-il le plus élevé d'Afrique. Ces ONG et les organisations religieuses (NCCK, CPK, CJPC, ECIP, etc.) se sont engagées dans un processus d'éducation civique notamment depuis 1991. Beaucoup de Kényans, tant dans les zones urbaines que rurales, ont été touchés par des messages de lutte, de démocratie et de changement. Cependant, dans les zones rurales, ce sont davantage les élites rurales qui ont été touchées que les masses.

Historiquement, les masses rurales se sont organisées au sein de structures telles que les groupes d'entraide, les associations d'enterrement, de parents d'élèves, les coopératives, les groupes religieux, de femmes, de la jeunesse, sportifs. Il y a ainsi en zone rurale une masse d'activités dont l'objectif principal est d'assurer la survie économique et sociale de ces communautés. Le gouvernement, grâce en particulier à ses politiciens et à l'administration provinciale, peut utiliser ces réseaux pour mobiliser les citoyens durant les élections. Les organisations civiques de la classe moyenne n'ont pas encore pénétré ces secteurs de la société ce qui empêche l'idéologie de la réforme constitutionnelle de se répandre efficacement dans la population. Seul le milieu religieux a accès à ces masses rurales tout comme l'État et même davantage que l'État. Mais le message de ces organisations chrétiennes est avant tout religieux et en partie seulement social et politique.

Le NCEC, pas plus que les partis politiques, n'a réussi à véritablement atteindre les populations à la base. Si la culture civique est appelée à se développer, ces deux forces politiques doivent mieux pénétrer les populations rurales et urbaines afin que la démocratie devienne une aspiration et un but pour tous. Le plus souvent, c'est seulement l'administration provinciale et en particulier les chefs, assistants-chefs et *district officers* qui entretiennent des relations avec ces populations et s'assurent qu'elles restent sous contrôle.

L'avenir du constitutionnalisme et de la démocratie au Kenya

En conclusion, nous devons répondre à la question suivante : est-ce que le constitutionnalisme peut être efficacement utilisé au Kenya pour démocratiser le régime ? Nous estimons que oui. Le processus de réforme constitutionnelle qui est vraisemblablement appelé à durer jusqu'en 2000-2001 va devenir une école nationale

d'apprentissage des valeurs et des pratiques démocratiques comme le débat, la négociation, l'acceptation d'opinions différentes des siennes, le compromis... L'éducation civique qui se fait au niveau local et qui accompagne ce processus va servir de catalyseur pour accoucher d'une culture civique plus démocratique. La vie associative kényane, tant au niveau de l'élite que des communautés de base, va probablement encore s'amplifier et la société civile organisée va véritablement devenir un troisième pouvoir. Une société civile si vivante jouera un rôle important dans la promotion du constitutionnalisme et de la démocratie. Le processus de réforme constitutionnelle aboutira vraisemblablement à l'adoption d'une constitution démocratique. Toutefois, il faudra toute la vigilance de la société civile et de l'opposition pour s'assurer que cette constitution est réellement mise en œuvre et que la démocratie prend racine. Mais la démocratisation kényane se heurte avant tout à des violences ethniques organisées et manipulées par certaines forces politiques et qui sont susceptibles d'amener une désintégration du pays. Le gouvernement de la KANU devrait s'ouvrir davantage plutôt que de mettre toute son énergie dans l'organisation d'une succession de Moi, illégale et non constitutionnelle à travers un processus de réforme constitutionnelle compromis et des élections truquées. En fait, les forces vitales du Kenya doivent toutes se confronter créativement afin de rénover l'édifice économique, social... qui est en train de se désintégrer. La réforme constitutionnelle peut être le vecteur de la démocratisation et du changement politique en général. Cependant, tous les secteurs de la société kényane (et en particulier la KANU et dans une moindre mesure l'opposition politique) doivent s'engager de bonne foi dans ce changement pour le bien de tous.

Les Kényans doivent être prêts à naviguer dans des eaux agitées avec détermination et bonne volonté. A l'issue de ce trajet et après un voyage tumultueux, ils atteindront enfin la démocratie.

Professeur Kivutha Kibwana
Faculté de droit, Université de Nairobi