



**Soumission de Human Rights Watch
au Comité parlementaire britannique de développement international (IDC)
concernant l'aide britannique au Rwanda
1^{er} novembre 2012**

I. Résumé

- i. Human Rights Watch se félicite de l'enquête menée par le Comité du Développement international (*International Development Committee*, IDC) sur la décision prise par le ministère du Développement international (*Department for International Development*, DFID) de retenir, puis de verser, un soutien budgétaire au gouvernement du Rwanda à la suite des allégations sur son implication avec le groupe rebelle M23 dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC).
- ii. Human Rights Watch a documenté de graves violations de droits humains commises par les rebelles du M23 en RDC, à savoir des meurtres délibérés de civils, des exécutions sommaires, des viols et le recrutement forcé, notamment des enfants. Certaines de ces violations constituent des crimes de guerre. Human Rights Watch a également documenté un important soutien militaire rwandais apporté au M23, notamment le déploiement de troupes rwandaises en RDC pour soutenir les opérations du M23, le recrutement forcé de Rwandais pour combattre aux côtés du M23 et la fourniture d'armes et de munitions au M23. Par le biais de cet appui, des responsables militaires rwandais pourraient être complices de crimes de guerre. Indépendamment de Human Rights Watch, le Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC est parvenu à des conclusions similaires. Lors d'une visite à Kigali en octobre 2012, des représentants de Human Rights Watch ont soulevé la question du soutien militaire rwandais au M23 auprès des principaux bailleurs de fonds internationaux, d'ambassades et de hautes commissions. Aucun d'entre eux n'a contesté le fait que l'armée rwandaise a appuyé le M23.
- iii. À la fin de juillet 2012, le DFID a déclaré que le versement de 16 millions de livres sterling d'appui budgétaire général au Rwanda serait retardé pendant que le secrétaire d'État au Développement international examinait si les attentes énoncées dans les principes de partenariat du DFID avaient été atteintes. Dans une déclaration ministérielle écrite en date du 4 septembre, Andrew Mitchell, alors secrétaire d'État au Développement international, a annoncé que le

Royaume-Uni restaurerait partiellement son aide budgétaire générale au Rwanda par le versement de la moitié de la somme qui avait été retenue et la reprogrammation de la seconde moitié. Il a justifié cette décision sur le motif que « *le Rwanda a participé de façon constructive au processus de paix initié par la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs* ». Human Rights Watch ne voit aucune preuve pour appuyer cette évaluation du rôle du Rwanda dans l'est de la RDC ou de son engagement constructif à ce moment-là. Au contraire, les conclusions de Human Rights Watch, basées sur des recherches approfondies sur le terrain, montrent un soutien militaire rwandais continual au M23 à partir de fin juillet jusqu'à début septembre – c'est-à-dire pendant toute la période durant laquelle l'aide britannique a été retenue et après la décision d'en débloquer la moitié.

- iv. La décision d'Andrew Mitchell de débloquer la moitié de l'aide britannique au Rwanda qui avait été retardée semble avoir été prise à la hâte, avec une discussion interne limitée au sein de Whitehall ou avec le personnel du haut-commissariat et du DFID au Rwanda, et peut-être contre l'avis de certaines autorités britanniques. Compte tenu de récentes discussions entre Human Rights Watch et des représentants d'autres principaux gouvernements bailleurs de fonds pour le Rwanda, notamment des ambassades à Kigali, il est également évident qu'il y a eu peu ou pas de consultation avec d'autres gouvernements préalablement à cette décision.
- v. Même si l'objet de cette enquête de l'IDC est la décision sur l'aide britannique basée sur l'implication du Rwanda en RDC, Human Rights Watch est gravement préoccupé par les aspects plus généraux de la politique du DFID à l'égard du Rwanda et recommande que l'IDC en tienne compte, en s'appuyant sur son enquête portant sur la politique d'aide britannique dans la région des Grands Lacs en 2011. Plus précisément, le DFID a accordé une attention insuffisante aux questions relatives aux droits humains dans sa relation avec le gouvernement du Rwanda, contrairement aux principes déclarés par le DFID lui-même et le Mémorandum d'entente entre le Royaume-Uni et le Rwanda. Le Rwanda a violé à plusieurs reprises les termes de son accord avec le Royaume-Uni et le DFID n'a pas non plus honoré ses propres principes.
- vi. Les recherches effectuées par Human Rights Watch révèlent des restrictions persistantes et graves à la liberté d'expression et d'association au Rwanda et l'absence d'espace politique. Il existe une tendance de longue date d'attaques gouvernementales contre des membres de partis d'opposition et des journalistes, ainsi que de harcèlement et d'intimidation des organisations indépendantes de défense des droits humains. Malgré des progrès réels et opportuns sur les questions économiques et par rapport à certains indicateurs de développement importants, le gouvernement rwandais reste très répressif et peu disposé à tolérer la critique ou l'opposition pacifique. Dans ce contexte, le

DFID devrait reconsidérer la pertinence de l'appui budgétaire général au Rwanda et se demander si une assistance aux pauvres du Rwanda peut être mieux dispensée par d'autres mécanismes.

II. Le travail de Human Rights Watch au Rwanda et en RDC

- vii. Human Rights Watch est une organisation internationale indépendante de défense des droits humains. Nous documentons les violations de droits humains dans quelque 90 pays à travers le monde. Nous utilisons notre travail de recherche pour attirer l'attention sur les violations de droits et appelons les gouvernements à adopter des politiques visant à mieux respecter, protéger et réaliser ces droits. Nous faisons pression pour que les responsables de graves violations de droits humains soient tenus de rendre des comptes pour leurs crimes.
- viii. HRW a travaillé sur le Rwanda et la RDC depuis près de 20 ans. Avec une présence permanente sur le terrain dans les deux pays, HRW a suivi de près la situation des droits humains et a publié de nombreux documents décrivant ses résultats de recherche (disponibles sur www.hrw.org/fr). HRW a suivi de près la politique du gouvernement britannique dans la région et a régulièrement attiré l'attention du DFID et du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth (*Foreign and Commonwealth Office*) sur ces questions.

III. Exactions commises par le M23 dans l'est de la RDC

- ix. Le groupe armé M23 est en grande partie composé de militaires qui ont participé à des mutineries de l'armée nationale congolaise à la fin mars et mai 2012. Ses commandants en chef ont un passé bien connu de graves exactions. Parmi eux figurent le général Bosco Ntaganda, qui fait l'objet de deux mandats d'arrêt émis par la Cour pénale internationale pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, et plusieurs autres individus impliqués dans des massacres et le recrutement d'enfants dans l'est de la RDC.
- x. Human Rights Watch a documenté des violations graves de la part du M23 dans les zones sous leur contrôle depuis avril 2012, certaines d'entre elles équivalant à des crimes de guerre. Il s'agit notamment de meurtres délibérés de civils, d'exécutions sommaires – en particulier de recrues qui tentaient de fuir leurs rangs – de viols de femmes et de jeunes filles et du recrutement forcé, notamment d'enfants. Les combattants du M23 ont également intimidé et menacé des journalistes et militants des droits humains locaux. Des détails sont fournis dans les documents de Human Rights Watch ci-joints, datés du 11 septembre et du 4 juin 2012.

IV. Soutien militaire rwandais au M23

- xii. Des officiers de l'armée rwandaise ont apporté leur soutien au M23 durant toute la mutinerie, notamment par la fourniture d'armes, de munitions et de formation, le recrutement de jeunes hommes et de garçons au Rwanda, certains âgés de moins de 15 ans, pour nourrir les rangs du M23, et par le déploiement de plusieurs centaines de militaires de l'armée rwandaise dans l'est de la RDC pour soutenir les opérations du M23. Sur la base de ses recherches, Human Rights Watch estime que, entre avril et septembre, au moins 600 personnes ont été recrutées au Rwanda pour rejoindre le M23 – certaines par la force, d'autres sous de faux prétextes – probablement plus nombreuses que celles qui ont été recrutées en RDC. Des détails sont fournis dans les documents ci-joints de Human Rights Watch datés du 11 septembre et du 4 juin 2012. Le soutien militaire rwandais au M23 est dans la lignée de son appui à plusieurs autres groupes armés responsables de graves exactions dans l'est de la RDC au cours des années précédentes, en particulier le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP) qui a été intégré dans l'armée congolaise en 2009. De nombreux hauts commandants et combattants du M23 appartenaient autrefois au CNDP.
- xiii. Le gouvernement rwandais a nié avec véhémence toute implication de ses troupes ou de ses autorités dans le soutien au M23. Au lieu de cela, il a à plusieurs reprises et publiquement cherché à discréditer le travail du Groupe d'experts des Nations Unies, de Human Rights Watch et d'autres organisations qui ont documenté et dénoncé ce soutien.

V. La décision du DFID de retarder, puis de reprendre son aide au Rwanda

- xiv. À la mi-juillet 2012, le secrétaire d'État au Développement international alors en poste, Andrew Mitchell, a visité le Rwanda et l'est de la RDC. Sa visite a eu lieu plus de trois mois après que le M23 ait commencé sa mutinerie et après que Human Rights Watch et le Groupe d'experts des Nations Unies aient publié leurs premières informations sur le soutien de l'armée rwandaise au M23 (voir le communiqué de presse ci-joint de Human Rights Watch daté du 4 juin et un lien vers le rapport intérimaire et addendum du Groupe d'experts de l'ONU).
- xv. À la fin de juillet 2012, le DFID a retardé le versement de 16 millions de livres sterling d'aide britannique au gouvernement du Rwanda. Ceci a suivi une annonce faite par le gouvernement des États-Unis qu'il suspendait une partie de son assistance militaire au Rwanda au vu de l'appui rwandais aux groupes armés en RDC. Dans les jours et les semaines qui ont suivi, plusieurs autres gouvernements, dont l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Union européenne, ont tous annoncé la suspension ou le retard d'une partie de leurs programmes d'aide au Rwanda pour la même raison.

xv. Le DFID n'a pas fait largement connaître sa décision de suspendre cette aide, mais l'a confirmée dans une courte note distribuée aux journalistes le 27 juillet. Cette note indiquait que le secrétaire d'État avait décidé que le versement de 16 millions de livres sterling d'aide britannique au Rwanda devrait être retardé pendant qu'il examinait si les attentes énoncées dans les principes de partenariat du DFID avaient été atteintes. Ces principes stipulent que :

« Le Royaume-Uni ne fournit une aide directe qu'aux gouvernements qui partagent notre engagement aux quatre principes de partenariat :

- 1) Réduire la pauvreté et [poursuivre] les Objectifs du millénaire pour le développement*
- 2) Respecter les droits humains (depuis les libertés politiques, jusqu'aux droits des minorités, notamment les lesbiennes, bisexuels, gays et transgenres et les minorités religieuses) et autres obligations internationales*
- 3) Améliorer la gestion financière, promouvoir la bonne gouvernance et la transparence et lutter contre la corruption*
- 4) Être plus responsables envers leurs citoyens. »*

xvi. Le 3 septembre, en réponse à une question ministérielle sur la manière dont il avait l'intention de tirer parti de l'aide britannique au Rwanda pour mettre fin au soutien rwandais aux milices en RDC, Andrew Mitchell a déclaré : « *Le Royaume-Uni est en mesure d'être un « ami sincère » du Rwanda, en s'engageant ouvertement et franchement sur les questions délicates aux plus hauts niveaux [...] Le Royaume-Uni continuera à maximiser l'effet de levier offert par notre partenariat de développement avec le Rwanda [...] pour faire en sorte que cela se produise.* »

xvii. Pourtant, un jour plus tard, le 4 septembre, lorsque le gouvernement a annoncé un remaniement ministériel au cours duquel Mitchell a été appelé à quitter le ministère du Développement international afin d'assumer le poste de « Chief Whip » (chargé de faire respecter la discipline de son parti au Parlement), Mitchell a affirmé dans une déclaration ministérielle écrite au Parlement que la Grande-Bretagne restaurerait partiellement l'appui budgétaire général au Rwanda par le versement de la moitié (8 millions de livres sterling) de la tranche retardée et la reprogrammation de la moitié restante. Il a confirmé que le retard dans le versement des aides en juillet avait été fondé sur des « *préoccupations quant à l'impact du conflit sur les civils dans la région et des rapports sur l'implication du Rwanda dans la mutinerie du M23.* » Il a déclaré qu'il avait « *demandé des assurances de la part du président Kagame que le Rwanda respecterait les principes stricts de partenariat* », mais n'a pas expliqué s'il avait obtenu de telles assurances ou comment celles-ci seraient vérifiées. Il a justifié la décision de continuer l'aide sur la base que « *le Rwanda a participé de façon constructive au processus de paix initié par la Conférence internationale sur la*

région des Grands Lacs et il y a un cessez-le feu continu dans les Kivus. » Il a également invoqué la poursuite par le gouvernement rwandais de la démonstration de « son ferme engagement à réduire la pauvreté et à améliorer sa gestion financière. »

- xviii. Tout au long de la période séparant les deux décisions du DFID, Human Rights Watch a continué de documenter le soutien militaire rwandais au M23 et les violations graves du M23 à l'encontre des civils dans l'est de la RDC (voir le communiqué de presse ci-joint daté du 11 septembre 2012). Des résultats similaires ont été présentés dans une version du rapport final du Groupe d'experts des Nations Unies qui a été divulguée à la presse en octobre et devrait être publiée avant la fin de l'année. Le gouvernement rwandais a nié à plusieurs reprises toute implication de son armée dans le soutien au M23, mais à la connaissance de Human Rights Watch, ni le gouvernement britannique ni aucun des autres gouvernements ou bailleurs de fonds étrangers pour le Rwanda ne disposaient d'informations contredisant les conclusions de Human Rights Watch ou du Groupe d'experts. En fait, la plupart estimaient que l'armée rwandaise était impliquée dans le soutien au M23.
- xix. Par conséquent, sur la base des événements sur le terrain au Rwanda et dans l'est de la RDC, il semble n'y avoir eu aucune raison objective pour la décision de reprendre l'aide britannique au Rwanda en l'absence de progrès sur le critère même qui avait déclenché la décision de retarder cette aide en premier lieu.
- xx. En outre, la décision de reprendre l'aide britannique à un moment où la pression sur le Rwanda pour cesser tout soutien militaire au M23 s'accumulait et où un nombre sans précédent de bailleurs de fonds (notamment plusieurs des plus proches alliés du Royaume-Uni et l'Union européenne) avaient tous suspendu une partie de leur aide au Rwanda en quelques semaines, a eu un impact négatif sur les efforts internationaux visant à résoudre la situation. Comme plusieurs responsables des gouvernements bailleurs de fonds l'ont confirmé en privé à Human Rights Watch, la décision britannique a sapé ces efforts collectifs et affaibli leur impact cumulatif. Cette décision a également adressé un signal regrettable au gouvernement rwandais que le Royaume-Uni était moins préoccupé que les autres bailleurs de fonds au sujet de son implication dans le conflit en RDC.

VI. Préoccupations relatives aux droits humains au Rwanda

- xxi. Human Rights Watch est préoccupé par la répression politique persistante et les violations de droits au sein du Rwanda, qui ont fait l'objet d'une attention insuffisante de la part du DFID, malgré le fait que ces violations sont contraires aux propres principes déclarés du DFID et au Mémorandum d'entente signé par le Royaume-Uni et le Rwanda en 2006 et révisé en 2012. Les recherches

effectuées par Human Rights Watch révèlent une tendance d'attaques de la part du gouvernement contre des membres des partis d'opposition et des journalistes, notamment des arrestations, des poursuites, des menaces et autres formes d'intimidation. La liberté d'expression et d'association demeure sévèrement restreinte. L'espace politique ne s'est pas ouvert depuis l'élection présidentielle de 2010 que le président Paul Kagame a remportée avec 93% des voix. L'intimidation par l'État de membres des partis d'opposition s'est peut-être même intensifiée. Les organisations indépendantes de la société civile et les militants ont été harcelés et intimidés. En dépit de ses prétentions d'ouverture et d'inclusion, le gouvernement ne tolère pas la critique ni la dissidence.

- xxii. Bien que le système judiciaire rwandais ait subi un certain nombre de réformes positives, les tribunaux manquent toujours d'indépendance, en particulier dans les affaires politiquement sensibles, comme illustré par le récent jugement dans le procès de la dirigeante de parti d'opposition Victoire Ingabire (voir le communiqué de presse ci-joint daté du 30 octobre 2012).
- xxiii. Human Rights Watch a également documenté des cas de détention secrète illégale dans des centres de détention militaires – notamment de civils – et d'autres centres de détention non officiels, et plusieurs cas de détenus contraints d'avouer ou de témoigner contre d'autres individus (notamment des adversaires politiques), parfois sous la torture ou sous la menace, parfois grâce à des incitations financières ou matérielles.
- xxiv. Selon Human Rights Watch, le DFID n'a pas fait suffisamment d'efforts pour soulever ces préoccupations auprès du gouvernement rwandais, malgré le fait que le respect des droits humains et des obligations internationales figure parmi les engagements cités dans son mémorandum d'entente avec le Rwanda. Les préoccupations de Human Rights Watch à cet égard ont été décrites dans la soumission de l'organisation à l'IDC pour son enquête de 2011.

VII. Mémorandum d'entente révisé entre le Royaume-Uni et le Rwanda

- xxv. Le 5 septembre – un jour après qu'Andrew Mitchell a annoncé la reprise de l'aide britannique au Rwanda – les gouvernements du Royaume-Uni et du Rwanda ont signé un mémorandum d'entente révisé, valable jusqu'en février 2016. Il contient quelques modifications au mémorandum d'entente de 2006, énonce les quatre principes de partenariat du DFID et comprend une nouvelle section sur « *la consolidation de la reddition des comptes nationale* ». Les engagements en matière de droits humains et de prévention des conflits sont similaires à ceux du mémorandum d'entente de 2006. Le mémorandum d'entente révisé contient une section sur les « examens annuels » dans lesquels les deux gouvernements évalueront annuellement leurs engagements et examineront leur performance, en accord avec les principes de partenariat du DFID. Le

mémorandum d'entente révisé contient une annexe énumérant des « sources indicatives » pour renseigner ces examens. Human Rights Watch met en doute l'indépendance ou la fiabilité de certaines de ces sources.

VIII. Recommandations

Cette soumission émet les recommandations suivantes :

- xxvi. Avant de débloquer le solde des 8 millions de livres sterling d'appui budgétaire au Rwanda en décembre 2012, la secrétaire d'État au Développement international devrait procéder à une évaluation approfondie de la situation des droits humains au Rwanda et dans l'est de la RDC, basée sur une diversité de sources indépendantes. L'évaluation devrait couvrir :
 - Les exactions commises par le M23 dans l'est de la RDC
 - Le soutien militaire rwandais au M23 ou autres groupes armés
 - Les mesures prises par le gouvernement rwandais pour enquêter sur les allégations de soutien au M23 par des membres de son armée et les mesures appropriées pour demander des comptes aux personnes responsables
 - La situation des droits humains à l'intérieur du Rwanda, en particulier les restrictions à la liberté d'expression et d'association et sur l'espace politique.
- xxvii. Le DFID devrait travailler en étroite collaboration avec d'autres bailleurs de fonds pour le Rwanda et partenaires internationaux afin de maximiser l'impact de la pression collective sur le Rwanda pour mettre fin à tout soutien militaire au M23. Les efforts diplomatiques du Royaume-Uni et de ses partenaires internationaux pour aider à trouver une solution au conflit en cours dans la région des Grands Lacs devraient inclure un engagement ferme à faire en sorte que les auteurs des pires violations de droits humains soient tenus de rendre des comptes pour leurs actes, conformément aux obligations internationales de mener des enquêtes et des poursuites pour les crimes graves de droits humains.
- xxviii. Dans le cadre des programmes de développement du DFID au Rwanda, une plus grande priorité devrait être accordée aux droits humains, à l'État de droit et à une gouvernance transparente et réactive. Le Royaume-Uni reste l'un des plus importants bailleurs de fonds pour le Rwanda, tant au niveau bilatéral qu'en tant qu'acteur significatif au sein de l'UE, et peut exercer une influence considérable dans la promotion de réformes relatives aux droits humains.
- xxix. Le DFID et le gouvernement rwandais devraient faire des **déclarations publiques** sur l'évaluation annuelle de leurs engagements respectifs dans le cadre du mémorandum d'entente révisé. Le DFID devrait veiller à ce que les « sources indicatives » pour renseigner les examens et les évaluations dans le cadre du

mémorandum d'entente comprennent une variété de sources indépendantes, non gouvernementales ainsi que des informations provenant d'organisations de défense de droits humains rwandaises et internationales.

- xxx. Le DFID devrait également publier son évaluation sur la situation des droits humains au Rwanda, qu'il était censé entreprendre dans le cadre de l'examen annuel de ses plans opérationnels dans tous ses programmes de pays.
- xxxi. Le DFID devrait faire comprendre clairement au gouvernement rwandais, à intervalles réguliers et publiquement, qu'il s'attend à ce que celui-ci s'acquitte de ses engagements en vertu du mémorandum d'entente révisé et respecte l'ensemble des principes de partenariat du DFID.
- xxxii. Au vu du soutien militaire rwandais à des groupes armés violents en RDC, et des violations persistantes de droits civils et politiques à l'intérieur du Rwanda, le DFID devrait examiner la pertinence de l'appui budgétaire général au gouvernement rwandais et déterminer si l'aide aux pauvres du Rwanda peut être mieux dispensée par le biais d'autres mécanismes.

Pour plus de renseignements, veuillez contacter :

David Mepham
Directeur pour le Royaume-Uni
mephamd@hrw.org
tél : +44 207 713 2766

Carina Tertsakian
Chercheuse senior,
division Afrique
tertsac@hrw.org
tél : +44 207 713 2764

Pièces jointes :

Communiqués de presse de Human Rights Watch :

RD Congo : Les rebelles du M23 commettent des crimes de guerre (11 septembre 2012)
RD Congo : Le Rwanda doit cesser d'aider un criminel de guerre présumé (4 juin 2012)
Rwanda : Une peine de huit années d'emprisonnement est prononcée contre une dirigeante de l'opposition (30 octobre 2012)

Mémorandum d'entente entre le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de la République du Rwanda (révisé en 2012).

Déclaration ministérielle écrite sur le Rwanda, le 4 septembre 2012.

Texte de l'e-mail du DFID aux journalistes, le 27 juillet 2012.

Le rapport provisoire et son addendum du Groupe d'experts des Nations Unies, publié en juin 2012, sont disponibles à l'adresse suivante :

<http://www.un.org/sc/committees/1533/egroup.shtml>