



RWANDA
REFERENDUM CONSTITUTIONNEL
26 MAI 2003

MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE
DE L'UNION EUROPEENNE

RAPPORT FINAL

Table des Matières

RESUME	3
1 LE CONTEXTE POLITIQUE	4
1.1 La période de transition	4
1.2 La sortie de la transition.	5
1.3 Le Scrutin référendaire	8
2 CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATION ELECTORALE	9
2.1 Cadre juridique du référendum constitutionnel.	9
2.2 Administration électorale.....	10
2.3 Institutions impliquées dans l'administration de l'élection.	14
2.4 Cadre juridique des élections présidentielles et législatives.....	15
3 L'OBSERVATION ELECTORALE	18
3.1 Campagne référendaire.....	18
3.2 Campagnes d'éducation civique et d'information	18
3.3 Autres éléments	19
3.4 Administration électorale.....	19
3.4.1 Les autorités électorales et l'administration territoriale.	19
3.4.2 La préparation du référendum.....	20
3.5 Opérations de vote	20
4 LES MEDIA	21
5 RECOMMANDATIONS.....	28
5.1 Recommandations de caractère général.....	28
5.2 Recommandations relatives au processus électoral.....	29
5.2.1 Recommandations relatives à l'organisme en charge de l'organisation des élections.	29
5.2.2 Recommandations relatives à la qualité du matériel utilisé.....	30
5.2.3 Recommandations relatives à l'administration électorale.....	30
5.3 Recommandations pour les médias	31
6 INDEX DES ANNEXES :.....	32

La Mission d'Observation Electorale de l'Union européenne (MOE UE) a séjourné au Rwanda du 29 avril au 7 juin 2003 à l'invitation de la Commission Electorale Nationale à l'occasion du référendum constitutionnel du 26 mai 2003.

La MOE EU était dirigée par Colette Flesch, Membre du Parlement Européen, et comprenait une équipe-cadre de six personnes basées à Kigali et 12 observateurs à long terme déployés dans les provinces (Kigali, Butare, Cyangugu, Ruhengeri, Kibungo, Gisenyi) à raison de six équipes de deux personnes chacune.

RESUME

- Le référendum sur la nouvelle Constitution marque la fin de la période transitoire et ouvre la voie à l'établissement d'institutions démocratiques durables au Rwanda.
- A juste titre, la Constitution se réfère au génocide et à ses conséquences. La promotion de l'unité nationale de tous les Rwandais et l'élimination des divisions ethniques constituent la ligne directrice de la Constitution. La MOE UE note, cependant, avec inquiétude que les garde-fous introduits dans le texte constitutionnel pour éviter toute résurgence du radicalisme ethnique peuvent amener à une limitation des libertés fondamentales.
- Au cours de la préparation du référendum, des investigations sur le parti politique MDR ont abouti à la recommandation du gouvernement de dissoudre ce parti pour raisons de divisionnisme. Certaines organisations de la société civile ont également été mises en cause. Ces événements suscitent une certaine préoccupation.
- Le référendum a été précédé par une campagne d'information assurée par les instances gouvernementales et paraétatiques. Malgré les efforts de la Commission Electorale Nationale (CEN), la communication diffusée par les médias a été insuffisante et souvent imprécise. Il n'y a pas eu de campagne référendaire à proprement parler.
- Sur le plan logistique, l'administration électorale (la CEN) - avec l'assistance de l'administration gouvernementale - a préparé et organisé la consultation électorale avec efficacité. Les électeurs ont participé au référendum en grand nombre. La consultation s'est déroulée dans le calme et en général, dans de bonnes conditions.
- La MOE UE n'a pas eu connaissance de fraudes, de troubles ou d'incidents graves.
- Certaines difficultés ou déficiences ont été constatées. Des retards importants sont intervenus dans l'établissement des listes électorales et, néanmoins, de nombreuses déficiences sont apparues le jour du scrutin. Une absence de transparence a caractérisé la consolidation et la proclamation des résultats. Les difficultés rencontrées ne mettent toutefois pas en cause les résultats du référendum.
- La Cour suprême n'a exercé qu'un contrôle formel. Le référendum du 26 mai 2003 a été un scrutin sans contentieux électoral.
- La scène des médias est caractérisée par la faiblesse des infrastructures, des problèmes financiers et une certaine absence de pluralisme. La MOE UE recommande de compléter

rapidement les procédures nécessaires permettant l'activité des médias électroniques privés afin de développer le pluralisme d'opinion.

- Si la nouvelle Constitution ouvre la voie à l'établissement d'institutions démocratiques durables, il est essentiel, en vue des élections présidentielles et législatives, que la législation secondaire, notamment la loi sur les partis politiques et la loi électorale, ainsi que sa mise en œuvre, puissent établir les bases d'une compétition électorale conforme aux normes internationales reconnues.

1 LE CONTEXTE POLITIQUE

1.1 La période de transition

Le référendum du 26 mai 2003 sur la nouvelle Constitution a mis fin à la période de transition et ouvre la voie à l'établissement d'institutions démocratiques durables au Rwanda. La Commission Constitutionnelle prévue par les Accords d'Arusha de 1993 et instituée par une loi de décembre 1999 a procédé à de larges consultations accompagnées d'une campagne d'information sur le processus constitutionnel.

La victoire militaire du FPR en juillet 1994 a mis fin au génocide, néanmoins les années suivantes ont été marquées, jusqu'à récemment, par une situation de tension militaire due aux menaces des forces rebelles, qui avaient leurs bases dans les pays de la sous-région d'où ils cherchaient à s'infiltrer au Rwanda par des raids.

Depuis la victoire du FPR en 1994, huit partis politiques rwandais se partagent les sièges de l'Assemblée Nationale de Transition (ANT): le Front Patriotique Rwandais (FPR), le Parti Libéral (PL), le Parti Social Démocrate (PSD), le Mouvement Démocratique Républicain (MDR), le Parti Démocrate-chrétien (PDC), le Parti Démocrate Islamiste (PDI), le Parti Socialiste Rwandais (PSR) et l'Union Patriotique Démocratique Rwandaise (UPDR). Ces mêmes partis occupent tous les postes du cabinet dans le gouvernement d'Union Nationale qui a eu, comme priorité de politique interne, un but de réconciliation nationale et de recherche de consensus entre tous les partis.

Malgré l'encadrement de la vie politique prévu par les accords d'Arusha et le régime de transition, les relations entre partis politiques et au sein même des partis ont été mouvementées et marquées par des tensions qui ont amené un certain nombre de dirigeants à prendre le chemin de l'exil.

Jusqu'à présent la vie politique a été largement gérée par le Forum des partis politiques qui, en principe, prend ses décisions par consensus. Cet organe, jusqu'ici informel et de facto dirigé par le FPR, a reçu le statut d'une institution dans la nouvelle Constitution.

Depuis 2000 et 2001 des efforts de décentralisation ont été engagés avec les élections des administrateurs locaux au niveau de la cellule, du secteur et du district. Cependant, cette décentralisation administrative et fiscale semble, à ce stade, être plus théorique que réelle.

De grands efforts ont été entrepris pour reconstruire un pouvoir judiciaire presque complètement détruit par le génocide. Il a été confronté à un nombre impressionnant d'inculpations au titre d'actes génocidaires. Le choix de l'impunité ayant été exclu, des

Tribunaux Gacaca s'inspirant de la justice traditionnelle ont été établis afin de juger au niveau local les crimes mineurs commis pendant la période du génocide.

Des Commissions Nationales ont été établies, entre autres, pour faciliter la réconciliation et pour assurer la protection des droits de l'homme. Cette dernière a publié un rapport sur son activité en l'an 2001, dénonçant une série de violations commises par les forces de sécurité ou autres organes de l'Etat. Depuis, aucun autre rapport n'a plus été publié.

La situation des droits de l'homme s'est généralement améliorée au cours des dernières années. Cependant, des violations persistent et se vérifient principalement dans des cas liés à des problèmes politiques.

La Commission de Réconciliation Nationale a récemment présenté son programme stratégique dans lequel la lutte massive contre le divisionnisme tient la place d'honneur. Une telle campagne contre le divisionnisme peut cependant devenir une chasse aux sorcières. La MOE UE reste préoccupée, que des accusations de divisionnisme, insuffisamment concrètes et précises puissent être utilisées à des fins politiques pour se débarrasser de l'un ou l'autre rival.

Le rôle de la société civile est ambigu. Il existe un grand nombre d'organisations de femmes, de jeunes, d'invalides, des droits de l'homme, des survivants etc. Cependant l'Etat essaye de leur donner un rôle institutionnel ce qui comporte un risque de contrôle de sa part. Si au niveau de base de ces organisations il est possible de trouver de l'enthousiasme et un esprit critique, au sommet, les positions de responsabilité sont aux mains de personnalités proches du pouvoir.

Les organisations qui ont gardé leur indépendance, même si elles font partie des collectifs institutionnalisés, font parfois l'objet d'une campagne de dénigrement sous prétexte de divisionnisme.

1.2 La sortie de la transition.

La promulgation de la nouvelle Constitution le 4 juin 2003 après l'approbation référendaire du 26 mai 2003, met fin à la « période de transition » et ouvre la voie à l'établissement d'institutions démocratiques au Rwanda.

Cette Constitution est le fruit de larges consultations effectuées par la Commission Juridique et Constitutionnelle prévue par les accords d'Arusha de 1993 et instituée par une loi de décembre 1999, suivies d'une vaste campagne d'information sur le processus constitutionnel qui ont abouti au projet de Constitution soumis au référendum le 26 mai, qui a été l'objet de la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne (MOE UE).

A juste titre, la Constitution se réfère dans son préambule au génocide et à ses conséquences. La promotion de l'unité nationale de tous les Rwandais et l'élimination des divisions ethniques constituent la ligne directrice de la Constitution.

Il n'y a pas de doute que le nouveau cadre constitutionnel garantit des libertés individuelles et politiques jusqu'ici interdites. Sous le régime de la période de transition, la loi fondamentale empêchait toute activité des partis politiques sauf les réunions du bureau politique.

Avec la nouvelle Constitution, les droits fondamentaux de la personne sont protégés ; les libertés personnelles sont garanties notamment par une référence aux pactes internationaux de

protection des droits de l'homme. Le droit à « être informé de la nature et des motifs de l'accusation » et le droit à la défense sont définis comme « les droits absolus à tous les états et degrés de la procédure devant toutes les instances administratives et judiciaires ». La liberté d'association politique est reconnue dans un système multipartite. Un système de démocratie représentative est établi par le biais d'élections directes au suffrage universel de la majorité des membres d'une des deux chambres et du Président de la République. La division des pouvoirs est affirmée par une protection institutionnelle de l'indépendance de la magistrature à travers l'établissement d'un Conseil Supérieur de la Magistrature. Des modes d'équilibre des pouvoirs sont institutionnalisés, comme la limite de 50% des postes de cabinet revenant au parti politique majoritaire (art. 116) et la disposition que le Président de la République et le Président de la Chambre des Députés doivent provenir de formations politiques différentes (art. 58).

Les limites aux droits ainsi clairement déclarés déjà prévues dans le texte constitutionnel, ou qui peuvent être établies par des lois ordinaires, ne sont pas, en eux-mêmes, tels qu'ils puissent les mettre en cause.

La MOE UE note, cependant, avec inquiétude que les garde-fous introduits dans le texte constitutionnel pour éviter toute résurgence du radicalisme ethnique à l'avenir, peuvent amener à une limitation de la liberté d'expression, de la liberté d'association et de l'activité des partis politiques.

La disposition « toute propagande à caractère ethnique, régionaliste, raciste ou basée sur toute autre forme de division est punie par la loi » peut donner lieu à des abus.

C'est la raison pour laquelle la MOE UE recommande de réexaminer la loi du 18 décembre 2001 sur la discrimination et le sectarisme afin de préciser les interdictions de comportements qu'elle prévoit et d'asseoir le principe que ce qui n'est pas interdit est admis.

Pendant la période de transition ainsi que pendant les semaines qui ont précédé le référendum, alors que les activités des partis politiques à niveau de base étaient interdites, la MOE UE a reçu des informations concordantes selon lesquelles des « task forces » du FPR s'activaient sur le terrain pour recruter des membres. L'information a été indirectement confirmée par l'ancien secrétaire général du FPR, aujourd'hui Ministre des Affaires Etrangères, dans une interview au Grands Lacs hebdo de février 2003.

Dans ces conditions, il est à craindre que les restrictions de l'activité des partis sur le terrain n'ait figé le jeu politique et renforcé la position du FPR.

Les organisations de la société civile vivent, elles aussi, un moment difficile. Les organisations de défense des droits de l'homme doivent pouvoir exercer leurs activités sans crainte de pressions ou de sanctions. Or, de l'avis de la MOE UE, ceci ne semble pas être le cas.

Si la nouvelle Constitution marque donc une première étape dans le chemin vers la démocratie, elle doit être complétée par une législation (loi sur les partis, loi électorale) permettant, lors des élections présidentielles et législatives, une véritable compétition électorale. Elle devra, en même temps, être interprétée de telle sorte que les restrictions des libertés fondamentales soient maniées avec prudence et réserve et selon les règles de l'état de droit.

A ce propos, la MOE UE tient à exprimer sa préoccupation quant à certains événements récents. Des disparitions d'opposants politiques ont été signalées (le député Leonard Hitimana, parmi

eux), sans que les autorités aient été en mesure de donner des explications convaincantes. Le Gouvernement, sur proposition de l'Assemblée Nationale de Transition, s'est prononcé le 16 mai en faveur de la dissolution du Mouvement Démocratique Républicain (MDR) pour raisons de divisionnisme. Des enquêtes judiciaires ont été entamées contre les membres du MDR nommés dans le rapport parlementaire, sans qu'elles n'aient abouti à des inculpations formelles : Le vice-président de l'association Itara, cité dans le rapport parlementaire comme étant lié au MDR, a été arrêté le jour du référendum apparemment inculpé d'avoir mené campagne pour le "non", sans qu'à la connaissance de la MOE UE,) , à la date de clôture de celle-ci, les raisons aient été rendues publiques, en dépit de la disposition constitutionnelle qui assure à tous ce « droit absolu ».

Bien que le MDR n'ait pas été légalement dissous, il n'a plus été invité au Forum des partis politiques. En conséquence, il n'a plus pu jouir des prérogatives accordées aux partis par les Accords d'Arusha. Pour le scrutin référendaire, il n'a pas été autorisé à disposer d'observateurs alors que les autres partis en ont désigné chacun trois.

Le Conseil des Ministres en sa séance du 16 mai 2003 a accepté et fait siennes les recommandations formulées par l'Assemblée nationale de transition quant à la dissolution du MDR. Il a instruit les instances compétentes d'entamer les procédures légales en vigueur pour cette dissolution. Selon différentes sources, les dispositions de la loi 28-91 du 18 juin 1991 sur les partis politiques devraient constituer la base légale qui sera utilisée pour procéder à cette dissolution.

L'aspect inquiétant de la démarche du gouvernement du 16 mai sont les raisons invoquées pour appuyer sa proposition de dissolution du MDR : le parti serait responsable depuis sa création en 1959 jusqu'à nos jours d'enseigner une idéologie sectaire et discriminatoire qui a conduit aux différents épisodes génocidaires au Rwanda, sans que cette prétendue idéologie divisionniste ne soit appuyée par des faits récents, précis et concrets.

Un comité de six ministres aurait été mis sur pied pour formuler des propositions sur les procédures légales à entamer pour cette dissolution. La MOE UE ne sait pas si des délais précis ont été fixés pour la présentation de ces propositions.

Ces procédures pourraient se dérouler sur trois plans différents (suspension administrative ; dissolution judiciaire ; enquêtes et poursuites individuelles).

1. La loi du 18 juin 1991 prévoit que "le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions peut, en cas de risque de troubles imminents de l'ordre public du fait d'un parti politique, prononcer, à titre provisoire, la suspension de toute activité du parti politique concerné et la fermeture de ses locaux pour un délai ne dépassant pas trois mois. La décision de suspension et de fermeture est motivée ; elle est notifiée immédiatement au comité directeur du parti politique. Le parti politique incriminé peut attaquer ladite décision devant le Conseil d'Etat qui statue dans un délai de quinze jours dès sa saisine" (article 26). A la date du 4 juin, aucune lettre n'avait été reçue à ce sujet par les instances dirigeantes du MDR. Notre compréhension de la loi est donc qu'une telle lettre devrait être motivée et devrait préciser en quoi un risque de troubles imminents de l'ordre public existe. Le Président du MDR, Mr Célestin Kabanda, a déclaré avoir prévu de faire appel aux services d'avocats pour défendre la cause du parti au cours de ces procédures.

2. Selon la même loi, "le ministre ayant l'intérieur dans ses attributions peut demander au tribunal de première instance la dissolution judiciaire du parti politique frappé des mesures visées à l'article 26 ou ayant commis une violation grave des lois en vigueur". Concernant cette dissolution du parti, une alternative probablement plus simple et plus rapide pourrait consister, dans le chef des autorités gouvernementales, à attendre l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les formations politiques et à refuser de procéder à nouveau à l'enregistrement du MDR.
3. Enfin, dans son communiqué du 19 mai, le Conseil des ministres recommande qu'une enquête plus approfondie soit diligentée par les services compétents afin d'établir la culpabilité ou l'innocence des personnes mises en cause dans le rapport du Parlement. Il est difficile de savoir si des poursuites judiciaires pourraient être intentées individuellement contre les 47 personnes citées ou certaines d'entre elles. La loi 47-2001 du 18 décembre 2001 portant répression des crimes de discrimination et pratique du sectarisme pourrait également être invoquée à ce niveau, même si nos recherches ne nous ont pas permis pour l'instant de trouver une jurisprudence en la matière ou des cas d'application de cette législation récente. Très récemment, des procédures ont été effectivement entamées (depuis le 4 juin) par le procureur général de la République pour mener des investigations sur les faits reprochés individuellement à certaines personnes citées dans le rapport parlementaire. Aucune inculpation n'a été formellement décidée au moment de la clôture de la mission.

1.3 Le Scrutin référendaire

Le scrutin référendaire s'est déroulé dans le calme avec une participation massive de l'électorat. Le « oui » au projet de constitution a remporté une victoire claire. Le nombre - restreint mais non négligeable - des bulletins nuls et des « non » confirme la vraisemblance des résultats, qui répondent aux estimations de nos observateurs.

Au niveau national, la participation au vote a été de 89,86% des électeurs enregistrés. Toutefois, dans certains sites de vote, elle n'a pas atteint 50%.

Les résultats provisoires ont été publiés très tôt par la CEN dans les médias et sur Internet. Ils ont été immédiatement transmis à la Cour Suprême pour publication définitive. Deux jours plus tard, la CEN a envoyé un deuxième rapport portant des correctifs et le Conseil d'Etat, une des six sections de la Cour Suprême, a constaté que la Constitution avait été votée à une majorité absolue, ordonnant sa publication dans le Journal Officiel.

Présence et statut des observateurs. Un total de 672 observateurs ont été accrédités lors du référendum constitutionnel (répartis entre 618 observateurs nationaux et 54 observateurs internationaux). La plupart des observateurs nationaux ont été accrédités par le canal du Programme d'observatoire des élections au Rwanda (POER). Il nous a cependant été confirmé par les services de la CNE qu'une accréditation séparée était également possible pour des organisations non-membres de POER.

Concernant les agents des partis, le Forum des partis s'est contenté de procéder à la désignation de trois observateurs par parti pour sept des huit partis participant à la transition, à l'exclusion du MDR. Il faut déplorer le nombre extrêmement limité de ces représentants des partis dans les bureaux de vote qui n'a manifestement pas permis de réaliser une observation significative.

L'occasion n'a donc pas été saisie pour préparer les représentants des partis à l'exercice futur de l'observation des élections présidentielle et législatives.

En ce qui concerne la MOE UE, deux protocoles régissant ses activités ont été signés entre la Délégation de la Commission européenne et, d'une part, la Commission électorale nationale et, d'autre part, le Gouvernement rwandais. Ces textes garantissent en principe la liberté d'action de la mission d'observation. Le premier protocole renvoie cependant aux instructions émises par la CEN (instructions n°2 du 22 avril 2003 annexées au protocole) qui prônent une approche relativement restrictive de l'observation (article 14) et contiennent certaines dispositions inhabituelles. Ainsi par exemple, le texte précise que tout observateur doit collaborer avec la Commission électorale (article 16) et qu'il doit s'abstenir de prendre part à des discussions tendancieuses avec les électeurs (article 22).

La question de la liberté des observateurs et des limites à fixer à cette liberté a été soulevée en de multiples occasions et a créé de temps à autre des difficultés dans les relations entre la MOE UE et les autorités. Les observateurs n'ont pas toujours été admis aux réunions de programmation et d'évaluation de la CEN. Dans certains cas, l'observation de la consolidation des résultats s'est avérée difficile voire impossible dans les provinces. Il a été également reproché aux observateurs de recueillir des informations sans lien avec leur mandat alors que la MOE UE a opéré dans le cadre des protocoles d'accord signés avec les autorités rwandaises.

Dans l'ensemble, la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne au Rwanda considère que les difficultés rencontrées en matière d'administration électorale sont susceptibles d'être corrigées à l'avenir et qu'elles ne sont pas de nature à mettre en cause la validité des résultats du référendum. La MOE UE estime que les opérations électorales du 26 mai 2003 se sont déroulées dans des conditions satisfaisantes.

2 CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATION ELECTORALE

2.1 Cadre juridique du référendum constitutionnel.

Le scrutin référendaire s'est déroulé dans le cadre juridico-politique de la transition tel que défini par la loi fondamentale (révisée le 6 mai 1995, le 18 janvier 1996 et le 5 octobre 2000). Celle-ci est composée de quatre textes (la constitution de la République rwandaise du 10 juin 1991 ; l'accord de paix d'Arusha du 4 août 1993 conclu entre le Gouvernement de la République rwandaise et le Front patriotique rwandais ; la déclaration du FPR du 17 juillet 1994 relative à la mise en place des institutions ; le protocole d'accord entre les forces politiques sur la mise en place des institutions nationales, signé le 24 novembre 1994) et comprend des dispositions complexes relatives au règlement des contradictions qui peuvent surgir entre ces textes. Cet ensemble de textes relève à la fois du domaine du droit et de celui de la politique.

La loi portant organisation du référendum sur la constitution a été adoptée le 18 avril 2003 et publiée au Journal officiel du 23 avril 2003. Elle est entrée en vigueur le même jour. Elle rappelle les principes du suffrage universel direct et du scrutin secret.

Sous certaines réserves, les textes en vigueur semblent donc fournir un cadre suffisamment détaillé et complet pour la tenue du scrutin référendaire. Les réserves portent notamment sur l'impossibilité d'organiser un réel débat contradictoire et de mener véritablement campagne.

Elles portent aussi sur le caractère lacunaire et restrictif des dispositions applicables en matière de contentieux électoral. Les délais fixés pour introduire une requête sont particulièrement stricts. Une requête écrite "appuyée par des preuves tangibles" doit être introduite "dans un délai ne dépassant pas vingt-quatre heures après le constat de ces irrégularités" (article 25). De telles dispositions peuvent avoir découragé ou rendu impossible l'introduction de plaintes. Notons par ailleurs l'imprécision des dispositions légales relatives à la nature des décisions prises et à l'instance habilitée à prendre ces décisions dans le cadre de l'examen du contentieux électoral par la Commission électorale. Certaines dispositions relatives aux sanctions sont également peu compatibles avec les principes de la liberté d'expression. Ainsi, l'incitation à ne pas voter est érigée en infraction légalement punissable (article 35).

La loi autorise le vote des Rwandais résidant à l'étranger et recensés dans les ambassades. L'enregistrement et le vote de ces électeurs aura constitué une nouveauté et reflète, selon les autorités, leur volonté d'assurer la participation du plus grand nombre dans le processus. Notons cependant que le succès que cette opération a rencontré semble limité (7.268 personnes ont été enregistrées).

L'application concrète de la réglementation des activités politiques a spécialement retenu l'attention de la MOE UE. En vertu de la réglementation applicable durant la transition, les activités des partis semblent strictement limitées aux réunions de leurs bureaux politiques au niveau national. Ceci exclut toute activité de propagande (diffusion de tracts et brochures) et de mobilisation (création de sections locales d'un parti, tenue de meetings). Cette situation particulière découle principalement de l'accord politique conclu entre les partis participant à la transition. Le Ministre de l'Administration locale, en charge de la "gestion des partis", nous a confirmé qu'aucun changement ne devait intervenir dans cette approche restrictive avant l'adoption de la nouvelle Constitution.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, la Commission Electorale Nationale (CEN) a adopté un certain nombre d'instructions dans les domaines de sa compétence afin de préciser les modalités d'application de la loi (instructions n°1 du 21 avril 2003 et instructions n°3 du 24 avril 2003 principalement). Elles portent sur les procédures de vote et établissent les modèles des multiples procès-verbaux et formulaires à utiliser au cours des opérations de vote, de dépouillement et de consolidation des résultats. Certains points restent cependant peu précis. Il s'agit notamment des règles relatives aux modalités du vote des personnels en service, à la consolidation des résultats, à la transmission des procès-verbaux, à l'examen du contentieux électoral.

2.2 Administration électorale.

Listes électorales. Selon la loi, la mise à jour des listes électorales est une activité continue. La dernière actualisation de ces listes a officiellement été clôturée le 30 avril 2003. Il était prévu que les listes électorales provisoires feraient l'objet d'une publication durant les quinze premiers jours du mois de mai. Cette phase devait permettre aux électeurs de procéder à certaines corrections des listes.

Si l'on tient compte des derniers chiffres disponibles, le taux d'enregistrement se situerait autour de 94 % de la population en âge de voter. Ceci constitue un taux d'enregistrement particulièrement élevé. Il semble notamment s'expliquer par le fait que le vote est culturellement et traditionnellement perçu comme une obligation par la grande majorité de la population. De

manière générale, l'obligation faite par la loi de posséder une carte d'identité (ou un autre document délivré par l'autorité et tenant lieu de carte d'identité) ne semble pas avoir constitué un obstacle à l'enregistrement des électeurs.

Le fait qu'une liste électorale unique soit établie de manière centralisée et que la cohérence puisse en être contrôlée à l'aide de l'outil informatique constituent des aspects positifs qu'il convient de relever.

En pratique, la confection des listes électorales a cependant connu des difficultés considérables et un retard important. La liste électorale définitive a été établie durant la nuit du samedi 24 mai au dimanche 25 mai, soit seulement 24 heures avant l'ouverture des bureaux de vote. Ceci constitue un retard de neuf jours par rapport aux prévisions initiales (16 mai). Le nombre des électeurs inscrits a considérablement varié depuis l'établissement de la liste provisoire :

- 3.716.452 électeurs inscrits le 30 avril 2003
- 3.959.233 électeurs inscrits le 23 mai 2003
- 3.945.082 électeurs inscrits le 25 mai 2003
- 3.888.361 électeurs inscrits selon les résultats provisoires diffusés le 30 mai sur le site internet de la Commission électorale.
- 3.863.965 électeurs inscrits selon les résultats définitifs proclamés le 2 juin 2003 par la Cour suprême.

Ce retard a certainement contribué à perturber la planification des opérations électorales. La variation intervenue entre les 23 et 25 mai (suppression de 14.151 enregistrements) résulterait d'une opération d'annulation des doubles enregistrements. Selon le responsable des services informatiques de la CEN, ce travail de contrôle et de nettoyage n'aurait cependant été effectué qu'à l'intérieur d'une même province et pas sur l'ensemble de la liste au niveau national. La liste reste donc imparfaite et comprend fort probablement encore des doubles enregistrements. Nous ne connaissons pas les raisons des deux dernières variations (suppression de 56.721 enregistrements le 30 mai et suppression de 24.396 enregistrements le 2 juin, sauf à remarquer que cette dernière variation regarde uniquement la province de Byumba).

En dix jours (entre le 23 mai et le 2 juin), près d'une centaine de milliers d'enregistrements (95.268 exactement) semblent donc avoir disparu des listes sans que les raisons de ces suppressions n'apparaissent clairement.

Durant la journée du scrutin, de nombreuses déficiences sont apparues (listes additives établies localement en dernière minute, personnes possédant la carte électorale mais ne se trouvant pas sur la liste, listes provisoires non corrigées). En outre, la conception même des listes électorales (feuilles volantes et classement par ordre alphabétique de noms d'électeurs) n'a pas facilité le travail d'identification des électeurs.

Une attention particulière devra donc encore être accordée à l'avenir à la confection de la liste électorale qui aura constitué une des principales faiblesses de l'administration électorale. Les considérations faites ci-dessus pourraient certainement à elles seules justifier une nouvelle actualisation des listes électorales avant la tenue des prochaines élections.

Cartes électorales. La distribution des cartes d'électeurs a été entamée sur la base des listes provisoires et s'est poursuivie officiellement jusqu'au samedi 24 mai (avant-veille du scrutin).

Cette distribution semble avoir pu se dérouler de manière généralement satisfaisante, même si des disparités sont apparues (distribution plus lente et difficile dans les villes). Légalement, aucun délai n'était fixé pour arrêter cette distribution qui aurait pu se poursuivre jusqu'à la veille du scrutin, voire même le jour du scrutin.

Bureaux de vote. Le nombre total de bureaux de vote pour l'ensemble du pays a varié durant les jours qui ont immédiatement précédé le scrutin. La décision prise fort tardivement d'augmenter ce nombre a également contribué à perturber les opérations :

10.060 bureaux de vote selon les prévisions initiales (fin avril)

10.495 bureaux de vote le 23 mai

10.612 bureaux de vote le 25 mai

Ces ajustements de dernière minute ont entraîné la nécessité de diviser certaines listes électorales existantes et ont posé un réel problème d'orientation des électeurs vers le bon bureau de vote. Si la moyenne théorique du nombre d'électeurs inscrits par bureau de vote (364 selon les derniers chiffres fournis) semble tout à fait raisonnable, le problème réside par contre dans la répartition des électeurs entre les bureaux de vote.

Il faut préciser que plusieurs bureaux de vote, chacun correspondant à la cellule, ont été regroupés au niveau du secteur dans des « centres de vote » sous la responsabilité d'un seul coordinateur. Celui-ci était aidé par trois agents pour chaque bureau de vote, sans que les agents aient une autonomie de décision. Cette centralisation de plusieurs bureaux de vote a également été à l'origine de certains problèmes.

Logistique électorale. Les cartes d'électeurs et les bulletins de vote ont été imprimés localement au Rwanda. Ceci nous semble constituer un aspect positif qui permet de réduire les coûts et d'éviter les retards dans la confection de ces documents. L'acheminement de l'ensemble du matériel électoral vers les bureaux de vote s'est déroulé de manière fort efficace et sans difficultés majeures. Une attention particulière semble aussi avoir été accordée à l'amélioration technique des moyens de communication entre les différents niveaux administratifs (secteurs, districts, provinces et niveau central). La CEN semble donc en mesure de mobiliser les moyens logistiques nécessaires dans les délais fixés. L'aide du ministère de l'administration locale a été requise en matière de transport. Officiellement, ce ministère se limite à un rôle de facilitation et veut constituer une structure d'appui pour la CEN. Des remarques sont formulées dans les recommandations concernant les améliorations possibles qui pourraient être apportées au matériel électoral utilisé (*infra*).

Personnel électoral. Un total de 32.586 personnes devaient être en service le jour du scrutin. Ce personnel électoral semble avoir été identifié et recruté facilement. Les personnes ayant déjà servi comme agents électoraux lors des élections locales de 2001 et 2002 ont été prioritairement choisis. La journée du 23 mai a été consacrée à la formation des agents recrutés à travers tout le pays. Malgré l'expérience acquise et la formation dispensée, le niveau de compétence reste cependant fort disparate et des divergences importantes ont été constatées dans la manière d'appliquer les procédures (en matière de dépouillement par exemple).

Education au vote. L'information donnée aux électeurs concernant les modalités pratiques du vote s'est révélée insuffisante et inadéquate, compte tenu du niveau général d'éducation de la population. Cette éducation au vote est une responsabilité de la CEN. L'intensification de ces

activités d'éducation pourrait contribuer à réduire les risques de manipulation des électeurs et à diminuer le nombre relativement élevé de bulletins nuls.

Scrutin et dépouillement. Le scrutin du 26 mai n'a été entaché d'aucune fraude caractérisée qui serait de nature à en mettre en cause les résultats. Il est clair cependant que des lacunes sont apparues et que des améliorations peuvent être apportées au processus. Ces améliorations devraient porter sur la qualité du matériel utilisé, sur les modalités de l'administration électorale, sur la rédaction des procédures, sur la formation du personnel électoral et sur l'éducation au vote à l'attention de la population. Des changements dans ces domaines devraient contribuer à accroître la fiabilité et la transparence des opérations. Ils devraient assurer une plus grande crédibilité du processus. Dans la perspective des prochaines élections présidentielles et législatives, ces améliorations seraient de nature à prévenir les contestations potentielles ou du moins à en réduire le nombre et l'importance. Ce rapport comprend un répertoire de recommandations élaborées sur base des constatations faites à l'occasion du scrutin du 26 mai et formulées en vue de l'amélioration possible des opérations électorales lors des prochains scrutins (infra).

La loi prévoit que "le dépouillement du scrutin se fait directement après la clôture des élections" (article 19). Ceci n'a malheureusement pas empêché le déplacement des urnes d'un centre de vote à un autre dans certains cas avant qu'il ne soit procédé au dépouillement. Généralement le dépouillement a été fait dans le même centre de vote, mais toujours après regroupement des urnes de tous les bureaux du centre dans une seule chambre. Cette procédure a créé plusieurs problèmes relatifs soit au comptage des votes soit à la réconciliation du nombre des électeurs ayant voté et du nombre des bulletins de vote trouvés dans les urnes. De façon générale, les procédures de réconciliation auront constitué un point faible de ce scrutin. Par contre, le caractère public du dépouillement est un aspect fort positif qu'il convient de mentionner.

Consolidation et proclamation des résultats. La loi du 18 avril 2003 portant organisation du référendum sur la Constitution fait la distinction entre les résultats provisoires publiés par la CEN et les résultats définitifs proclamés par la Cour Suprême. Les délais fixés par la loi pour procéder à la proclamation des résultats ont été respectés.

Selon la loi, la consolidation des résultats doit être réalisée à trois niveaux différents (districts, provinces et niveau central). Des procès-verbaux de dépouillement du scrutin doivent être établis à chacun de ces niveaux. Les résultats provisoires ne peuvent être annoncés qu'au niveau central de la CEN et seulement lorsqu'ils sont complets. Les niveaux administratifs inférieurs (districts et provinces) participent à la consolidation des résultats mais ne sont pas autorisés à proclamer les résultats. L'interprétation de cette règle faite par certains agents électoraux a parfois rendu impossible l'observation de la consolidation des résultats au niveau des districts et des provinces.

En pratique, la phase de consolidation et de proclamation des résultats a fortement manqué de transparence. Des résultats provisoires ont été rendus publics par la CEN le lendemain du jour de l'élection à 15 h. Ces résultats se limitaient dans un premier temps aux pourcentages de participation et aux pourcentages de "oui". Selon les déclarations du président de la CEN, ces résultats étaient déjà disponibles à 6 h. le matin du même jour. Il semble peu probable que les résultats proclamés dans de tels délais puissent reposer effectivement sur les copies matérielles des procès-verbaux établis dans les centres de dépouillement.

Des résultats provisoires plus détaillés ont ensuite été publiés sur le site internet de la Commission électorale le 30 mai. Ceux-ci comprennent cependant des anomalies inexplicables (le total des oui, non et nuls dépassait de 52.160 unités le nombre de votants!). En outre, jusqu'à la date de clôture de la mission d'observation, les résultats n'ont été rendus disponibles qu'au niveau des provinces et des districts, mais pas au niveau des secteurs (centres de dépouillement). Ceci empêche de reconstituer et de contrôler le processus de consolidation des résultats.

La Cour suprême, légalement compétente pour proclamer les résultats définitifs, a reçu le procès-verbal des résultats provisoires le 28 mai au soir. Il ressort des informations recueillies auprès de cette institution que la Cour entend jouer un rôle plutôt formel et n'exercer qu'un contrôle très superficiel sur les résultats. En effet, le procès-verbal établi et transmis par la CEN ne présente, lui aussi, que les résultats au niveau des provinces et des districts, et pas au niveau des secteurs (centres de dépouillement). En l'absence de réclamations, la Cour s'est contentée d'exercer un contrôle purement arithmétique sur la base de ce rapport partiel de la CEN.

Les résultats définitifs ont été proclamés par arrêt de la Cour suprême le lundi 2 juin 2003 à 16 h. L'arrêt de la Cour suprême ne présente les résultats qu'au seul niveau des provinces. A nouveau, ceci empêche de reconstituer et de contrôler le processus de consolidation des résultats. Des corrections ont été apportées aux résultats provisoires tels que publiés par la CEN, sans que l'on puisse toujours comprendre de quelle manière ces corrections ont été opérées (des erreurs dans les procès-verbaux de dépouillement sont généralement invoquées). Selon l'arrêt, ces corrections ont été apportées par écrit par la CEN le 30 mai. Ces corrections aboutissent finalement à faire correspondre le total des bulletins oui, non et nuls avec le nombre total des votants.

Contentieux électoral. Le référendum du 26 mai 2003 a été un scrutin sans contentieux électoral. Aucune plainte n'a atteint le niveau central de la CEN (information confirmée le 3 juin par le secrétaire exécutif adjoint chargé des affaires juridiques), ni la Cour suprême à la date de la proclamation des résultats définitifs le 2 juin (voir le texte de l'arrêt). Les raisons que l'on peut avancer pour expliquer cette absence totale de plaintes sont de trois ordres : le caractère restrictif des dispositions légales applicables concernant les délais et la présentation des preuves ; l'absence de véritable enjeu et de véritable compétition lors de ce scrutin ; l'effacement des partis politiques qui n'ont procédé qu'à une observation symbolique (seules 21 personnes représentant sept partis, à l'exclusion du MDR, ont été déployées le jour du scrutin).

2.3 Institutions impliquées dans l'administration de l'élection.

Commission électorale nationale. La CEN est régie par la loi 39-2000 du 28 novembre 2000 portant sur la création, organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale (cette loi a été modifiée à deux reprises le 12 mars 2002 et le 9 avril 2003).

La CEN est conçue par la loi comme un organe autonome et indépendant. La loi lui accorde de larges compétences pour préparer, organiser et superviser les élections jusqu'à la publication des résultats provisoires (en ce compris la définition des circonscriptions électorales, la conduite des activités d'éducation civique et l'examen en première instance du contentieux électoral).

La capacité d'organisation et le niveau des compétences semblent satisfaisant au niveau central de la CEN. La CEN est une structure permanente et dispose déjà d'une certaine expérience

acquise à travers l'organisation de plusieurs élections. Des améliorations pourraient cependant être apportées pour garantir davantage l'indépendance et l'impartialité de la Commission et accroître la transparence de ses activités (voir également les recommandations formulées ci-après).

Vu l'absence de débat contradictoire, l'interdiction d'activité des partis politiques dans la campagne d'information ainsi que la nature de la consultation référendaire, il est difficile d'évaluer le degré d'indépendance de la CEN.

Cour suprême. La Cour suprême était légalement investie d'une double compétence dans le cadre du scrutin référendaire : la proclamation des résultats définitifs et l'examen du contentieux électoral. Au sein de la Cour suprême, c'est le Conseil d'Etat qui assure le rôle majeur en matière électorale. Le Conseil d'Etat constitue une des six sections de la Cour suprême. Sur le plan strictement légal, le rôle exact de ces deux institutions dans le processus était mal défini. En effet, alors que la loi fondamentale leur accorde une compétence générale pour "*contrôler la régularité des consultations populaires*" (article 89 de la constitution du 10 juin 1991 et article 27 de l'accord de paix d'Arusha du 4 août 1993), la loi portant organisation du référendum constitutionnel par contre ne fait pas référence à cette compétence générale et semble restreindre le rôle de la Cour à l'examen des requêtes introduites par les électeurs en recours des décisions de la CEN.

Malgré l'imprécision des textes, l'interprétation semble prévaloir selon laquelle le contentieux électoral devrait être définitivement épuisé avant la proclamation des résultats définitifs par cette même Cour suprême. Rappelons qu'en pratique, la Cour a joué un rôle plutôt formel et n'a exercé qu'un contrôle très superficiel et purement arithmétique sur les résultats (voir supra).

2.4 Cadre juridique des élections présidentielles et législatives.

Constitution. Les principes démocratiques généralement reconnus sont inscrits dans la constitution avec certaines limites (élection d'une partie seulement de la chambre des députés au suffrage universel direct, composition et compétences du sénat). Le multipartisme est reconnu (article 52 de la constitution) mais encadré (limites fixées à la liberté des activités politiques, institutionnalisation du forum des partis). Le risque existe toujours d'une utilisation idéologique du concept de divisionnisme qui pourrait porter atteinte à l'exercice effectif des libertés publiques.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale au texte de l'avant projet de constitution sont relativement peu nombreuses et ne remettent pas en cause les principes fondamentaux et les équilibres généraux.

Dans sa conception, cette constitution peut paraître peu conforme aux modèles classiques. Elle contient non seulement des dispositions juridiques, mais aussi des préceptes moraux et des déclarations d'intention politiques (voir par exemple les principes fondamentaux énoncés à l'article 9). Certains concepts utilisés ont un contenu juridique imprécis. Le texte est parfois trop détaillé. Il contient des dispositions qui, pour des raisons purement techniques, ne figurent habituellement pas dans un texte fondamental et relèvent plutôt du domaine de la loi ou du règlement (établissement et définition des compétences de diverses commissions, composition du Conseil supérieur de la magistrature, par exemple). Ceci peut avoir un double impact :

entraîner des difficultés possibles lors de la mise en œuvre du texte ou lors de son interprétation et affecter sa pérennité.

Le souhait proclamé par ses auteurs était d'en faire la constitution du peuple rwandais et non celle de juristes spécialisés. Il faut sans doute comprendre par-là le refus de s'inspirer de modèles étrangers et le refus de laisser le travail de rédaction entre les mains des seuls experts. Il en résulte parfois un manque de précision et de cohérence dans la rédaction qui peuvent être source de conflits ou affecter le fonctionnement de certaines institutions.

Elle présente également un caractère politique volontariste et reflète clairement l'idéologie du consensus. L'objectif de la recherche permanente du consensus est d'ailleurs explicitement énoncé à l'article 9 du texte. D'autres dispositions s'en inspirent. Ainsi par exemple, "les membres du Gouvernement sont choisis au sein des formations politiques en tenant compte de la répartition des sièges à la Chambre des Députés" et "le parti politique majoritaire à la Chambre des Députés ne peut pas dépasser 50 pour cent de tous les membres du gouvernement."(article 116). De même, "les décisions du forum de concertation [des partis politiques] sont toujours prises par consensus" (art. 56). Des blocages peuvent cependant survenir si, dans les faits, aucun consensus ne peut être atteint.

La nouvelle constitution présente des avancées originales et intéressantes qui reflètent la prise en compte de l'histoire récente et ont un objectif manifeste d'apaisement des tensions. La volonté de mettre en place certains garde-fous y est affirmée. Les principes de l'unité nationale, du partage du pouvoir et de la recherche du dialogue sont promus comme des outils de prévention des conflits.

Pour les aspects touchant plus spécialement aux libertés publiques, il est renvoyé au point 1.1 "La sortie de la transition", pp.5 et 6 supra.

La Constitution présente certaines autres limites. Le système politique mis en place découle de l'expérience acquise durant la période de transition et pourrait être défini comme un multipartisme consensuel, limité et encadré.

Le principe de la liberté est affirmé : "les formations politiques remplissant les conditions légales se forment et exercent librement leurs activités" (art. 52) ; "les Rwandais sont libres d'adhérer aux formations politiques de leur choix ou de ne pas y adhérer" (art. 53).

Cependant, les restrictions sont multiples et leur application est délicate. Certaines limites sont conçues de manière objective (ainsi, par exemple, une formation politique qui n'a pas pu rassembler cinq pour cent au moins des suffrages exprimés lors des élections législatives ne peut ni avoir de siège à la Chambre des Députés, ni bénéficier des subventions de l'État – art. 77). D'autres limites présentent par contre le risque de s'appliquer de manière beaucoup moins objective : critères pour la composition des organes de direction des partis politiques, limite à la liberté d'établissement des partis politiques en dehors des chefs-lieux de provinces, critères pour le recrutement des adhérents, fonctionnement du forum de concertation des partis, règles à respecter lors de la composition des listes électorales, contrôle des activités de propagande électorale. La mise en œuvre de telles dispositions définies de manière imprécise pourrait en effet répondre à des considérations plus politiques que juridiques.

Le système parlementaire choisi est bicaméral. La composition des chambres reflète une légitimité populaire limitée. Trois modalités sont combinées pour accéder à la fonction parlementaire et composer ces deux assemblées : l'élection directe, l'élection indirecte et la désignation. Seuls les deux tiers (53 députés, soit 66%) d'une des assemblées (la Chambre des députés) font l'objet d'une élection au suffrage universel direct. La présence d'un certain nombre de femmes (24 sur 80, soit trente pour cent) au sein de la chambre des députés aurait pu être garantie de la même manière par un procédé plus respectueux du suffrage universel.

Notons qu'aucun des 26 membres du Sénat n'est élu directement, bien que cette chambre dispose de larges attributions (articles 87 et 88). L'article 87 en particulier prévoit que "le Sénat veille spécialement au respect des principes fondamentaux énoncés aux articles 9 et 54 de la présente Constitution". La manière dont cette assemblée est censée s'acquitter de cette tâche cruciale n'est cependant pas précisée. Il faut en outre mentionner que le Sénat ne peut pas être dissous (art. 133) et que la durée de son mandat est particulièrement longue (huit ans) bien que le mandat ne soit pas renouvelable (art.84).

Concernant la réglementation des élections, les dispositions du texte constitutionnel restent générales. Elles se contentent de confirmer l'existence d'une Commission nationale électorale indépendante et de fixer le système électoral. Cette réglementation doit faire l'objet d'une loi. Deux questions cependant peuvent dès à présent poser problème : celle de la composition des listes électorales et celle de l'examen du contentieux électoral. L'article 77 prévoit que "la liste est composée dans le respect du principe d'unité nationale énoncé aux articles 9 et 54 de la présente constitution et du principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives". L'application concrète de ces notions d'unité nationale et d'égal accès peut s'avérer compliquée et susciter l'intervention d'instances extérieures aux partis politiques. L'examen du contentieux électoral et de la régularité des opérations électorales risque de faire surgir un conflit de compétence entre la Cour suprême (art. 145) et la Haute Cour de la République (art. 149). Cette hypothèse ne pourra cependant fort probablement pas se vérifier lors des toutes prochaines échéances électorales puisque ces nouvelles juridictions ne seront très vraisemblablement pas encore installées à ce moment.

Lois. La MOE UE s'est également efforcée de suivre la question de la mise en place du cadre juridique nécessaire à la tenue des élections présidentielles et législatives. Concernant les deux avant-projets de lois organiques relatifs à l'organisation des formations politiques et à l'organisation des scrutins présidentiel et législatif, l'initiative de leur élaboration a été prise par la Commission constitutionnelle et juridique. Les textes ont fait l'objet d'une discussion en conseil des ministres le mardi 27 mai, soit le lendemain du référendum. Les services du Premier Ministre semblent avoir joué un rôle important dans l'amendement des textes. Les partis ne semblent pas avoir été véritablement consultés. L'implication du Ministère de la Justice (direction de la législation) et du Ministère de l'Administration locale dans ce processus semble très formelle. L'Assemblée nationale de transition a été officiellement saisie de ces avant-projets le mercredi 4 juin. La promulgation de la constitution par le Président de la République étant intervenue le même jour, rien ne s'oppose plus à l'examen de ces textes par l'ANT. Il semble que toutes les dispositions soient prises pour accélérer le travail législatif de manière à ce que ces textes soient adoptés avant la fin du mois de juin.

Quelques premiers commentaires peuvent être formulés.

- La question de la nécessité d'opérer un nouvel enregistrement de tous les partis existants ou d'appliquer cette procédure exclusivement aux partis nouvellement constitués semble se poser et sera probablement discutée au cours des travaux parlementaires.
- Selon une disposition de cet avant-projet de loi électorale, la liste électorale ne doit pas être révisée si l'élection se tient moins de six mois après une autre élection. La CEN semble cependant favorable à une telle mise à jour visant à permettre au plus grand nombre de participer au processus électoral.
- Le système électoral choisi est techniquement fort simple : scrutin majoritaire à un tour pour l'élection présidentielle ; scrutin proportionnel pour les élections législatives avec listes bloquées et allocation des sièges sur base du quotient et ensuite au plus fort reste. Dans les deux cas, le territoire national ne sera pas découpé en circonscriptions électorales. La mise en œuvre de ces systèmes électoraux est peu susceptible de créer des conflits ou des controverses.
- Le texte de la loi électorale parle d'apposition à l'encre indélébile, ce qui constitue une amélioration par rapport aux procédures appliquées pour le référendum.
- La manière dont les candidatures seront traitées est une question particulièrement sensible. Le fait qu'un candidat doive préalablement être inscrit comme électeur pourrait entraîner l'exclusion de certaines personnes si la liste électorale actuelle n'est pas révisée. Le fait que des poursuites judiciaires soient lancées à l'égard de certains candidats pourrait également être considéré comme un motif de rejet de leur candidature.

3 L'OBSERVATION ELECTORALE

3.1 Campagne référendaire

Le contexte politique pré-électoral a été marqué par l'absence d'une véritable campagne référendaire, pour ou contre le projet soumis au référendum. L'absence et non-nécessité de campagne et d'un débat contradictoire au niveau national comme local a été motivée par le fait que le projet de constitution avait été élaboré à partir d'un effort participatif, dont les échos ont à plusieurs reprises fait l'objet de rapports des observateurs.

Le peu de campagne que les OLTs ont pu observer a été monopolisé par le gouvernement (déplacements de nombreux ministres et du président lui-même dans plusieurs provinces). Le discours officiel pendant ces meetings a toujours suivi le même refrain, c'est à dire que l'approbation du projet de constitution « issu de la grande consultation du peuple rwandais » était présentée comme un pas nécessaire et « patriotique » et le seul moyen pour garantir le rétablissement de la paix, la politique de réconciliation nationale et la reconstruction du pays.

Cependant une campagne informelle contre le projet de constitution aurait été menée en clandestinité dans la province de Cyangugu, selon une information donnée aux membres de l'équipe cadre par un homme politique de haut niveau.

3.2 Campagnes d'éducation civique et d'information

Les efforts produits par les autorités électorales pour sensibiliser la population sur les modalités du vote (campagne d'éducation civique) et par les agents de la Commission Constitutionnelle et

Juridique pour informer les Rwandais sur le contenu du projet de constitution (campagne d'information) ont été jugés positif par les observateurs dans toutes les provinces. Cependant l'impact des ces campagnes est apparu contrasté selon la population visée (le taux d'alphabétisation jouant sûrement un rôle important sur la compréhension et l'intérêt du public) et selon les capacités et les stratégies des formateurs.

En ce qui concerne la campagne d'éducation civique, une des limites majeures remarquée par les observateurs est qu'une bonne partie de la population dans toutes les provinces paraissait convaincue que le vote était obligatoire. Ceci est dû à l'ambiguïté des informations fournies par les formateurs sur cet aspect. Par ailleurs, le jour du scrutin, surtout dans les zones rurales, les électeurs ont fait preuve d'une méconnaissance de certaines procédures élémentaires du vote, telles l'utilisation de l'isoloir ou du bulletin. Quant à la campagne d'information, les observateurs ont assisté tant à des séances au cours desquelles la passivité de l'auditoire réduisait l'exercice à un monologue de l'animateur qu'à des débats ouverts au cours desquels la population a pu librement exprimer ses soucis sur certains aspects du projet de constitution. Les sujets faisant l'objet des discussions les plus animées étaient: le multipartisme, le scrutin de liste pour les élections législatives, l'interdiction de la polygamie. En dehors des initiatives officielles, aucun débat ni discussion spontanés n'ont été constatés par les observateurs.

Les OLTs ont aussi relevé que les communautés religieuses et plusieurs associations de la société civile se sont engagées dans le processus d'information sur la constitution. Des prières publiques ont été organisées par les différentes églises pour le succès du référendum.

3.3 Autres éléments

Dans plusieurs provinces les OLTs ont été informés par diverses sources que des réunions informelles des partis politiques se tiennent régulièrement. En particulier, une campagne systématique de recrutement de militants, visant des groupes cibles, aurait été menée par le FPR au moins dans deux provinces, selon les informations recueillies par les observateurs.

Dans le cadre des initiatives de réconciliation, les instances gacacas sont en cours dans toutes les provinces. La majorité des personnes interviewées par les OLTs à ce propos estiment que le processus est positif et que les responsables ont fait un grand effort pour préparer la population et les prisonniers pour faciliter le retour de ces derniers dans les collines. Cependant certaines voix contraires aux gacacas ont été aussi signalées par les OLTs : elles soutiennent qu'il s'agit d'une amnistie imméritée des génocidaires qui serait très mal acceptée par la base de la population.

Des anciens réfugiés (rapatriés) sont présents sur l'ensemble du territoire. Dans la plupart des cas ils semblent être bien réintégrés et ont participé au processus référendaire. Toutefois dans certaines provinces (Kibungu, Butare, par exemple) le problème de manque de terre lié au retour des anciens réfugiés pourrait être source de tensions lors de prochaines échéances électorales.

3.4 Administration électorale

3.4.1 Les autorités électorales et l'administration territoriale.

4. D'une manière générale les OLTs ont apprécié la rigueur, l'efficacité et la bonne organisation des autorités électorales à tout niveau pendant la phase de préparation du scrutin

référendaire. Les sous-commissions électorales ont souvent travaillé en permanence pendant la période précédant le référendum. Toutefois la forte dépendance en ressources humaines et matérielles dont l'administration électorale a fait preuve vis-à-vis de l'administration territoriale met en question sa pleine autonomie et indépendance. En plus, les critères de sélection des membres des sous-commissions électorales ne sont pas toujours clairs. Parmi les critères mentionnés aux OLT eux-mêmes par les commissaires figurent la moralité, l'initiative, la compétence et le «patriotisme».

Les observateurs ont été bien accueillis par la grande majorité des autorités électorales. Des cas isolés de manque de transparence des autorités électorales envers les observateurs n'ont pas facilité les activités d'observation, y compris le jour du scrutin, où, dans deux bureaux de vote, les observateurs se sont vus refuser l'accès par le coordinateur du site (provinces de Gisenyi et de Gikongoro). Les OLTs ont signalé qu'à différents échelons de l'administration territoriale, mais aussi électorale, l'information sur le mandat et le rôle de la MOE-UE étaient insuffisants. Ils recommandent un effort à ce niveau pour éviter tout handicap dans leurs activités, au cas où une deuxième phase de la mission devrait avoir lieu.

3.4.2 La préparation du référendum

Par rapport au calendrier électoral officiel fourni par la CNE, des retards ont été observés dans la finalisation des listes électorales et dans la distribution des cartes d'électeur (voir point II b) supra). Malgré les retards dans leur confection, les listes électorales présentaient plusieurs erreurs (double reprise des mêmes électeurs, non-intégration des éléments révisés lors de la publication des listes provisoires, oublis d'électeurs, numéros des cartes d'identité des électeurs enregistrés) le jour du scrutin.

L'établissement de carte d'électeur a été effectué de manière non-discriminatoire et transparente, selon les observateurs. Cependant des retards importants dans la distribution des cartes ont été observés dans l'ensemble des provinces. Par exemple, dans certains secteurs de la ville de Kigali et de la province de Kigali-Ngali, la distribution s'est effectuée jusqu'à la veille du scrutin, tandis qu'elle s'est achevée seulement le matin du 26 mai, dans un secteur de la province de Kibungu.

Dans l'ensemble du pays, la logistique électorale n'a pas constitué un problème selon les rapports des observateurs.

3.5 Opérations de vote

Les observateurs de la MOE UE ont visité 98 sites de vote le jour du scrutin. De façon générale, ils ont estimé que les procédures de vote et de dépouillement étaient respectées.

Les observateurs ont relevé que la majorité des bureaux de vote visités a ouvert à l'heure et les autres procédures pour l'ouverture ont été généralement respectées sauf pour l'annonce publique que le coordinateur était censé faire du nombre des votants et des bulletins reçus dans chaque centre de vote et la compilation du procès-verbal d'ouverture. Les retards dans l'ouverture des bureaux de vote visités étaient dus à des défauts d'organisation mais cela ne semble pas avoir empêché aucun électeur d'exercer son droit de vote.

Les contrôles d'identité de l'électeur n'ont pas toujours été effectués avec le soin nécessaire.

Dans la totalité des bureaux de vote visités par les observateurs le matériel était disponible, les urnes et autre matériel sensible étaient bien contrôlés. Toutefois, à l'intérieur d'un nombre de bureaux de vote les observateurs ont signalé la présence de personnes non autorisées, s'agissant souvent d'agents de l'administration territoriale. Ceci pourrait, le cas échéant, comporter un élément d'intimidation de l'électeur ou même des membres du bureau de vote. Les observateurs estiment aussi que les personnes responsables de régler l'afflux des électeurs dans les chambres de vote devraient être soumises à l'accréditation par la CEN et ne pas être des fonctionnaires de l'administration locale, ce qui était le cas dans certains des bureaux visités.

La présence d'observateurs nationaux a été relevée dans la moitié des bureaux de vote visités.

La totalité des bureaux de vote visités a fermé à l'heure et suivant les procédures prévues par la loi. Toutefois, la réconciliation entre le nombre des électeurs ayant voté et le nombre des bulletins retrouvés dans l'urne n'a pas été systématique. La rédaction des procès-verbaux d'ouverture et de fermeture a posé problèmes dans un nombre important de bureaux de vote visités. Des observateurs ont signalé l'intervention directe des agents de l'administration territoriale ou des observateurs nationaux dans les procédures de dépouillement. Ces éléments, sans entamer les résultats du référendum, pourraient être sources de problèmes majeurs et de tensions sérieuses lors d'une élection plus compétitive.

Selon les observateurs, le processus de consolidation des résultats au niveau des districts et des provinces ne s'est pas toujours fait sur la base de procès-verbaux reçus des centres de vote. (Voir le paragraphe "Consolidation et proclamation des résultats", point II b) supra).

4 LES MEDIA

Neuf ans après la tragédie du génocide le système des médias rwandais a repris son activité très lentement et avec de nombreuses difficultés. Son histoire récente – il n'y a pas très longtemps les organes de presse rwandais se comptaient sur les doigts d'une seule main – et son rôle lors du génocide freinent son développement, également limité par les difficultés financières.

La diffusion de l'information dans le pays est compromise par la faiblesse des infrastructures et par le manque de ressources. La presse écrite, souvent obligée d'imprimer à l'extérieur du pays peut difficilement garantir une périodicité régulière et le taux d'analphabétisme de la population ainsi que le manque de moyens font de la radio la source principale d'information.

Certains journalistes déplorent un manque d'accès à l'information tandis que d'autres estiment que la liberté d'expression est « en voie d'épanouissement ». Les autorités gardent une attitude de méfiance envers les médias et les excès passés de « liberté de presse et d'expression » servent souvent de justificatif pour maintenir un contrôle sur la liberté d'expression. D'autre part, aucune mesure de censure ou de répression évidentes semblent exister à l'encontre de la presse et les principes régissant la loi sur la presse devraient favoriser le développement d'un pluralisme d'opinion dans le respect des règles. Par contre d'après des témoignages, la liberté de presse subit une certaine restriction. Certains journalistes sont arrêtés, d'autres intimidés,

quelques-uns sont l'objet d'agressions, harcelés et menacés, le plus souvent par des membres des forces de l'ordre et des services de renseignement, en dehors de toute procédure légale¹.

Le cadre juridique concernant les médias étant relativement récent et les institutions concernées ayant accumulé un certain retard dans sa mise en œuvre, un vrai pluralisme d'opinion est encore loin d'être instauré. Si la presse écrite présente un nombre relativement important de publications, les médias électroniques privés n'ont toujours pas d'autorisation de diffusion.

Les journalistes rwandais travaillent dans des conditions difficiles et manquent parfois de qualification et de compétence professionnelles. En effet, les journalistes de la presse privée sont, souvent, des amateurs et n'ont pas suffisamment d'expérience et de formation. Une faculté de journalisme existe depuis quelque temps bien que les professeurs eux-mêmes considèrent le niveau de ses cours insuffisant en ce qui concerne la formation professionnelle.

Les sources d'information les plus importantes pour les journalistes sont les contacts personnels, particulièrement avec les fonctionnaires de l'état et les hommes politiques. Toutefois, les journalistes de la presse privées constatent que le libre accès aux informations est avant tout le privilège des médias publics et de ceux qui ne s'éloignent pas trop des positions officielles.

Les médias électroniques

Au lendemain de la tragédie rwandaise de 1994, en conséquence du rôle joué par les médias dans le génocide, les radios privées ont été interdites. Ce n'est qu'avec la loi sur la presse du 11 mai 2002 que la liberté d'émettre par le secteur privé a été rétablie. Le Haut Conseil de la presse, créé par la même loi, est chargé de délivrer les licences. Sept dossiers de demande de radios privées sont à l'examen du HCP qui aurait accordé l'autorisation mais, selon son Président, les promoteurs n'ont pas encore complété toutes les formalités. Ainsi, à la veille des premières élections depuis le génocide, un véritable pluralisme d'opinion et d'information n'est pas encore une réalité.

Les restrictions d'émission pour les radios privées s'appliquent aussi aux chaînes télévisées ; les coûts étant très importants aucune candidature pour obtenir la licence semble n'avoir été présentée aux institutions compétentes.

A l'heure actuelle, les médias électroniques rwandais sont tous contrôlés par l'état : une chaîne télévisée, la TVR, et Radio Rwanda, seule station radio, couvrent le pays.

Des radios étrangères (BBC, RFI, VOA et Deutsche Welle) émettent aussi dans le pays grâce à un accord avec le gouvernement rwandais. En particulier BBC et Voice of America ont dans leur programmation des émissions en langue kinyarwanda.

La presse

¹ Caritas Diocésaine de Kigali, *La presse écrite privée à Kigali*, dans Cahiers du Bureau Social Urbain, n°140/Mars 2003

La presse écrite présente un nombre relativement important de publications mais elle est très peu développée du côté technique et fortement concentrée à Kigali. Le système de distribution n'est pas bien organisé et les journaux n'atteignent pas toutes les régions du pays.

Il n'existe pas de presse quotidienne, la plupart des journaux sont des hebdomadaires et de nombreuses publications ont une périodicité irrégulière .

Les entreprises de presse, concentrées dans la capitale, n'ont presque jamais de correspondants locaux et ne disposent souvent que de collaborateurs occasionnels, ce qui n'est pas toujours une garantie de professionnalisme.

Les langues de rédaction sont le kinyarwanda, le français et l'anglais. L'usage de l'anglais semble s'imposer de plus en plus au Rwanda. Les journaux édités dans cette langue envahissent le marché. Certains sont publiés au niveau local, tandis que d'autres proviennent de l'Ouganda. Quelques périodiques utilisent deux ou trois langues à la fois.

Le marché offre aussi des publications étrangères : L'Intelligent-Jeune Afrique, Times, Courrier International et d'autres sont disponibles.

Les agences de presse

La source la plus importante du pays est l'agence d'information de l'état, ORINFOR, qui gère les médias électroniques et quelques publications. Un site internet permet de suivre en direct les émissions de Radio Rwanda et publie les dernières éditions des journaux étatiques.

L'Agence Rwandaise d'Information est une agence de presse privée, assez proche des positions du gouvernement, et publie un bulletin, le *Grands Lacs Hebdo*, une fois par semaine et offre un service de dépêches de presse par e-mail .

La presse étrangère couvre le pays. L'Agence France Presse, Associated Press, Reuter, RFI, Deutsche Welle, BBC, Panapress ont des correspondants qui suivent l'actualité dans la région des Grands Lacs.

Imprimeries

Les responsables des journaux privés reprochent aux imprimeries de Kigali d'appliquer des tarifs exorbitants qui les obligent à imprimer à l'extérieur du pays, notamment en Ouganda. Si les coûts d'impression sont réduits, la distance, les taxes douanières et les difficultés de transport finissent par influencer la distribution sur le marché.

ORINFOR, l'agence étatique d'information dispose d'un service d'imprimerie interne pour la publication des journaux étatiques *Imvaho* et *La Nouvelle Relève*. Depuis peu un service d'imprimerie est à disposition des entreprises de presse mais, encore une fois, les frais dépassent les moyens de la plupart de journaux et, dans certains cas, les journalistes préfèrent éviter toute influence de la part de l'état.

Site internet d'information

Le site internet *Rwanda Information Exchange* couvre l'actualité du Rwanda et plus généralement de la région des Grands Lacs. Les nouvelles sont disponibles en kinyarwanda, français et anglais mais la mise à jour n'est pas régulière.

D'autres sites africains informent sur le pays, à savoir Africa Time et AllAfrica.com.

Compte tenu des moyens économiques du Rwanda et du taux d'alphabétisation, les nouveaux médias restent une fenêtre accessible surtout de l'étranger.

Associations

Des associations de journalistes existent dans le pays mais leur rôle n'est pas particulièrement actif. Toutefois, les idées semblent ne pas manquer. Les médias et les associations qui les représentent se sont réunis dans un collectif, La Maison de la Presse, qui a réalisé un plan d'action intéressant prévoyant un système de messagerie et des infrastructures pour soutenir le développement des médias indépendants. Encore une fois, la réalisation du projet dépend du financement de la communauté internationale.

Des ONG étrangères travaillent à des projets de développement dans le pays. Dans le domaine des médias Internews et GTZ organisent des séminaires et réalisent des documentaires d'éducation civique.

Cadre Juridique de réglementation des médias

La liberté de la presse et la liberté de l'information sont reconnues et garanties par l'article 34 de la Constitution qui vient d'être adoptée.

La loi sur la presse du 11 mai 2002 garantit, elle aussi la liberté d'expression et interdit la censure. L'article 68 assigne aux journalistes l'obligation de « défendre la liberté de l'information, du commentaire et de la critique » tandis que l'article 84 rappelle que l'offense envers le Chef de l'Etat, les autorités publiques et militaires est passible du maximum de peine prévue par le Code Pénal.

La loi sur le divisionnisme et le sectarisme, doit assurer que les médias ne soient plus jamais véhicule de propagande discriminatoire. La MOE UE note cependant, ici aussi, que l'absence de définition de la notion de divisionnisme peut donner lieu à des abus.

Le Haut Conseil de la Presse (HCP), créé par la même loi, est un organe autonome chargé de garantir et assurer la liberté et la protection des médias ainsi que de veiller au respect de la déontologie en matière de presse. Cette institution devrait aussi assurer aux partis politiques un accès équitable aux moyens publics d'information et de communication.

Le HCP donne son avis sur l'interruption ou l'interdiction de l'activité en matière de presse écrite et audiovisuelle.

Dans le cadre des compétences du HCH figure aussi l'octroi de la carte de presse aux journalistes. Les instructions relatives à la concession de la carte, récemment exposés aux intéressés, limitent la possibilité de demande aux entreprises de presse qui se portent garantes des professionnels ne pouvant pas introduire leur demande individuellement.

Les neuf membres du HCP sont nommés par le Conseil des Ministres qui a aussi le pouvoir de les révoquer sur demande du Ministre ayant l'information dans ses attributions (MINALOC). Trois de ses membres sont des représentants du Gouvernement, quatre de la presse (trois de la presse privée et un de la presse publique), et deux membres représentent la société civile.

L'avant-projet de loi électorale ne traite guère de la réglementation des médias. La liberté d'expression étant garantie par la Constitution, la loi électorale ne fait aucune mention du rôle d'éducation et d'information des citoyens qui est le propre des médias en période d'élections.

L'Article 47 de l'avant-projet de loi électorale permet aux candidats indépendants, aux partis politiques et aux coalitions des partis politiques de mener leur campagne, entre autre, par les médias, sans distinction entre service public et privé. Pour ce qui concerne les médias étatiques le même article assure à tous les concurrents les mêmes conditions d'accès durant la campagne électorale. Cependant, des instructions précises relatives à la distribution du temps d'antenne et de l'espace dans la presse écrite ne sont pas incluses et le projet de loi, à ce stade, ne prévoit pas, pour les entités en compétition, de transmission gratuite de spots électoraux dans le service médiatique de l'Etat.

L'accès équitable de toutes formations politiques aux médias est repris par l'Article 22 de l'avant-projet de loi régissant les partis politiques. Ces derniers ont la liberté de créer leurs propres organes de presse, tenus de suivre les lois et réglementations concernant la diffusion des informations. En particulier la loi interdit aux organes de presse des partis politiques de diffuser des propos diffamatoires ou d'inciter à la violence, de porter atteinte à la sécurité, l'intégrité et l'unité nationale.

Suivi des médias

Du 5 au 24 mai MOE UE a conduit une analyse quantitative et qualitative de l'audiovisuel public, Radio Rwanda et TVR, et des principaux journaux, privés et étatiques. L'équipe média de la MOE UE a relevé le temps d'attention dans les médias électroniques et, pour la presse écrite, l'espace, consacrés aux partis politiques, à ses représentants ainsi qu'aux membres du gouvernement. Le temps d'attention est le temps pendant lequel un sujet politique est couvert, soit indirectement par le reportage des journalistes, soit directement par l'accès direct à l'audiovisuel. La qualité – positive, neutre ou négative - de la visibilité des acteurs politiques a également été relevée.

La campagne d'information référendaire

La Commission Electorale Nationale a inclus les media dans son programme d'éducation et d'information . Des messages d'information (en forme de spot) passaient tous les jours pour informer la population sur les opérations de vote. Quelques émissions – débats transmis le dimanche matin à la télé et à la radio - avaient comme sujet le référendum et la Constitution même. Les débats prévoyaient aussi l'intervention en direct de la part du public.

La MOE UE a enregistré une intensification de l'information sur le référendum au fur et à mesure que le jour des élections approchait. Cependant, si les messages à la radio étaient réguliers et fréquents, à la télé aucun spot informatif sur les élections n'a été réalisé.

L'information référendaire dans les journaux a commencé plus lentement. La plupart des articles se limitaient à informer les lecteurs sur l'état d'avancement des préparatifs pour le scrutin.

Le monitoring mis en place par la MOE UE à partir du 5 mai a permis de constater que malgré les efforts de la Commission électorale nationale, la communication passée par les médias a été insuffisante et souvent imprécise. Les médias étatiques et privés ont applaudi aux efforts des autorités. Ils se sont engagés dans une campagne de promotion du processus électoral et de la Constitution, négligeant l'aspect d'analyse des contenus qui caractérise leur rôle d'éducateur.

L'affaire MDR et les attaques au rapport de HRW

Le référendum et les réactions des institutions rwandaises au rapport de Human Rights Watch ont dominé les reportages.

La plupart des médias, publics et privés, ont appuyé, voire renforcé, la position critique du gouvernement et de la Commission pour les Droits de l'homme à l'égard du rapport de HRW et en ont profité pour souligner une fois de plus leur soutien à la dissolution du MDR. Beaucoup d'espace était donné aux membres du gouvernement pour s'expliquer, tandis que les représentants de l'ONG impliquée n'ont jamais été invités à répondre aux accusations portées contre eux.

« *Le but de Human Rights Watch est de semer la zizanie parmi les Rwandais* » est le titre choisi par le journal public Imvaho, pour condamner le rapport de HRW. L'article parle d'« allégations qui n'ont pas de fondements » et met en cause la BBC qui a consacré « trois jours entiers, alors qu'elle ne consacre pas plus de 24 heures à des informations plus pertinentes ».

Le New Times (journal privé) du 15 mai titre « **Rights report was biased** » un article sans signature dans lequel Alison Des Forges, Senior Advisor de HRW, est accusée de soutenir l'idéologie du MDR-Parmehutu depuis juin 1994 « when she went around lobbying international community to prevent RPF from taking power ». Le journaliste défend énergiquement l'activité de la commission parlementaire qui a produit le rapport sur le MDR et qui en a proposé la dissolution à l'Assemblée Nationale.

La campagne du président Kagame

La période analysée par l'équipe média de la MOE UE a été caractérisée par une omniprésence du président de la république, dans les médias. Le Président Kagame a entrepris une longue et intense tournée de visites dans le pays, régulièrement reprise par les médias, étatiques et privés. Les reportages, les photos, et les articles qui lui sont consacrés, ont souvent le ton d'une campagne électorale.

Le jour du vote

La veille du scrutin et le jour même du vote ont été caractérisés par les appels des autorités à voter. Les médias publics ont diffusé les messages du Président Kagame, des membres du gouvernement et de la CEN invitant les Rwandais à accomplir leur devoir de citoyens. Les équipes de l'Orinfor ont visité les bureaux de vote de tout le pays afin d'informer et montrer aux Rwandais les images de ces premières élections nationales depuis le génocide.

Les reportages étaient très positifs et mettaient l'accent sur le comportement exemplaire de la population qui avait répondu à l'appel des autorités avec enthousiasme et sens du devoir quant à cette phase fondamentale pour l'avenir du Rwanda. Les retards et les problèmes rencontrés pendant les opérations de vote ont été généralement minimisés et attribués à l'attitude un peu superficielle de certains citoyens, tout en déchargeant les institutions impliquées d'une quelconque responsabilité.

Audiovisuel

Selon les données du monitoring le Président Kagame est le champion de l'audiovisuel. Ses visites officielles dans le pays, ses déclarations et ses conférences de presse ont occupé 59% du temps total d'attention consacré à la communication politique en général dans les médias électroniques du pays.

TEMPS TOTAL par SUJET

Kagame	59%
MDR	6%
Makuza	4%
Muligande	3%
Bazivamo	3%
Musoni	3%
Autres	21%
Grand Total	100%

La répartition du temps parmi les partis politiques est aussi très significative car les statistiques révèlent une présence importante du FPR avec un pourcentage de 76%. Très éloigné du premier, le MDR réussit à être le deuxième parti en termes de présence (16%) mais sa couverture est, dans 53% des cas associée au contexte négatif de sa dissolution.

L'absence de pluralisme dans la communication politique est un élément de préoccupation.

Le panorama rwandais actuel limite l'activité des forces politiques au niveau national et les médias se trouvent souvent dans l'impossibilité de s'écarter d'une communication au service des institutions. Il convient toutefois, de tenir compte de l'adoption de la nouvelle Constitution et de l'éventuel réaménagement du paysage politique qui peut en résulter.

Presse écrite

Dans la presse écrite le paysage ne change pas beaucoup. Sauf dans le journal indépendant Umuseso et Grands Lacs Hebdo, la présence du FPR demeure prédominante. Le MDR n'est cité que dans un contexte négatif dans toute la presse écrite et les partis mineurs sont pratiquement absents de la scène médiatique.

L'impact des médias au niveau régional

Au niveau régional, la diffusion des médias est extrêmement limitée et les informations concernant le référendum n'ont touché qu'une partie restreinte de la population. Le manque de

moyens financiers et les difficultés de transport font de la presse écrite le moyen de communication exclusif pour les classes plus aisées. Les observateurs soulignent que l'approvisionnement en journaux n'est pas toujours facile et qu'en général l'intérêt de la population hors de la capitale vis à vis de la lecture est plutôt limité. Les observateurs ont également pu constater un contrôle de la diffusion de l'information de la part des autorités qui, dans certaines zones du pays, gèrent aussi la distribution des journaux privés.

La MOE-UE vue par les médias

Les jours précédant le scrutin la MOE-UE a fait l'objet de plusieurs critiques de la part des autorités qui ont été reprises par les médias, en particulier par la radio publique. Les reportages ont cités en particulier les déclarations du président de la CEN qui, publiquement, accusait les observateurs internationaux de se mêler de questions politiques qui ne les regardaient pas.

Des articles publiés les jours suivants sont allés plus loin jusqu'à alléguer que la MOE UE serait victime de manipulations de la part de « certains Rwandais qui mentent » et mettre en cause la responsabilité des ONG indépendantes, telles le LIPRODHOR, accusé de tenter de semer le divisionnisme et de discréditer les autorités. Dans les mêmes articles certains observateurs de la MOE UE, facilement identifiables par leur nationalité ou par province de leur compétence, étaient à nouveau accusés de comportements peu conformes à leur rôle et de « poser des questions incongrues ».

La conférence de presse de la MOE UE a eu lieu le 29 mai 2003 en présence des médias rwandais ainsi que des correspondant étrangers. Des reportages ont été transmis à la radio et à la télé pendant le soir même. La couverture était neutre et visait à souligner les aspects positifs soulevés par la MOE UE sur le processus électoral. Pendant la conférence de presse, certains journalistes ont contesté les observations de la MOE UE concernant le contexte politique et médiatique.

De façon générale, les rapports de la MOE UE avec les médias ont été positifs. Les journalistes ont fait preuve de collaboration mais ils ne se sont pas montrés particulièrement proactifs. Il faut noter aussi que la distinction entre le mandat de la MOE UE et le rôle de la Délégation de l'Union Européenne n'est pas toujours saisie, même si la confusion des deux entités n'est pas faite volontairement.

5 RECOMMANDATIONS

5.1 Recommandations de caractère général

En conclusion, la MOE UE souhaite formuler un certain nombre de recommandations de nature à améliorer le cadre juridique et l'administration électorale en vue des prochains scrutins.

1. La MOE UE souligne l'importance de disposer d'un cadre légal qui garantisse aux partis et aux candidats une égalité de chances, un délai de campagne approprié, la liberté d'expression ainsi qu'un égal accès aux médias. En particulier la MOE recommande que:

- la loi organique relative à l'organisation des formations politiques

- prévoit des procédures transparentes et non discriminatoires pour l'enregistrement de tous les partis politiques,
 - garantit la liberté d'expression, en particulier celle de la presse,
 - assure à tous les partis un accès égal aux médias publics
 - permette à tous les partis de s'assembler librement et de faire campagne électorale sur la base de règles claires et uniformément appliquées;
- la loi organique relative à l'organisation des scrutins présidentiel et législatif
- prévoit des procédures transparentes et non discriminatoires pour le dépôt des candidatures;
 - assure à tous les candidats et partis un accès égal aux financements et aux médias publics;
 - octroie un délai de campagne approprié pour tous les candidats et partis politiques;
 - donne la possibilité à tous les candidats et partis politiques de faire campagne électorale sur la base de règles claires et uniformément appliquées;
 - accorde le droit de libre retour au Rwanda et de participation politique - sur base de règles claires et uniformément appliquées - pour tous les citoyens actuellement résidents à l'étranger et qui n'encourent pas de poursuites judiciaires;
2. la MOE UE recommande de réexaminer la loi du 18 décembre 2001 sur la discrimination et le sectarisme, de préciser les interdictions de comportements qu'elle comprend et d'asseoir le principe que ce qui n'est pas interdit est admis.
3. la MOE UE recommande que les règles de l'état de droit soient généralement respectées, spécialement pendant les périodes électorales et en rapport avec les partis politiques. L'interdiction d'un parti ne peut intervenir que sur la base de faits concrets et précis, contrevenant aux lois et ayant un rapport temporel congru avec la décision.

5.2 Recommandations relatives au processus électoral

5.2.1 Recommandations relatives à l'organisme en charge de l'organisation des élections.

La Commission électorale nationale devrait favoriser une gestion plus transparente (concernant par exemple la confection des listes électorales et la consolidation des résultats) et adopter une attitude plus ouverte et plus franche à l'égard de l'observation.

Les instructions élaborées par la Commission électorale en application de la loi et relatives aux procédures mériteraient d'être plus claires, plus précises, plus détaillées et plus complètes sur un certain nombre d'aspects du processus (en ce qui concerne les modalités du vote des personnels en service, la consolidation des résultats, la transmission des procès-verbaux, le règlement des conflits, par exemple).

Les dispositions relatives à l'examen du contentieux électoral par la Commission électorale doivent, elles aussi, être améliorées et développées. Les délais fixés pour l'introduction des plaintes devraient être moins restrictifs. Des précisions devraient être apportées quant à l'instance habilitée à prendre les décisions, quant aux modalités de prise de décision et quant à la manière de communiquer ces décisions aux intéressés.

5.2.2 Recommandations relatives à la qualité du matériel utilisé.

Les urnes devraient être munies de véritables scellés ; elles devraient être clairement identifiables par un numéro qui correspondrait au code du bureau de vote.

Les listes électorales devraient être présentées sous la forme d'un document relié facile à ouvrir et à manipuler et mentionnant le nombre total des électeurs inscrits pour le bureau de vote concerné. Un classement des enregistrements en fonction du numéro de la carte d'électeur (plutôt que le nom de l'électeur) faciliterait les recherches et accélérerait les opérations d'identification des électeurs.

Les bulletins de vote devraient être conçus de manière telle qu'ils multiplient les moyens offerts aux électeurs pour distinguer les candidats et exprimer leur choix, ceci pouvant contribuer à réduire le nombre relativement élevé de bulletins nuls. Des signes distinctifs tels que des noms, des numéros, des couleurs, des sigles, des photos pourraient être utilisés simultanément.

La conception de la feuille de pointage devrait être simplifiée et plus claire. Il serait préférable par exemple d'utiliser des colonnes de dix unités. Ceci permettrait d'éviter l'erreur d'impression constatée (passage de 438 à 459).

Les procès-verbaux de dépouillement pourraient être imprimés sur papier carbone pour éviter un travail fastidieux de recopiage qui peut donner lieu à des erreurs matérielles.

5.2.3 Recommandations relatives à l'administration électorale.

Le processus électoral devrait être entièrement conçu et organisé au niveau des bureaux de vote et pas au niveau des centres de vote ou des secteurs. Il en va ainsi de la liste électorale qui devrait être établie par bureau de vote. La carte électorale devrait également mentionner clairement le bureau de vote où l'électeur doit se présenter. De même, les procès-verbaux d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote devraient être établis pour chacun des bureaux de vote. La réconciliation entre le nombre d'électeurs ayant voté et le nombre de bulletins trouvés dans l'urne ainsi que les opérations de dépouillement devraient également être organisées au sein du bureau de vote pour des raisons de rapidité et d'efficacité. Enfin, de cette manière, la réconciliation entre le nombre de bulletins de vote reçus, le nombre de bulletins de vote utilisés et le nombre de bulletins de vote restants pourra lui aussi être plus facilement réalisé au sein du bureau de vote.

Le nombre et la localisation des bureaux de vote doivent être fixés de manière définitive longtemps avant le jour de l'élection. Ceci devrait même constituer l'étape initiale de l'ensemble du processus afin d'en permettre une organisation optimale et d'assurer une information adéquate des électeurs et autres participants au processus.

Le système de confection des listes électorales doit être rendu plus fiable et plus transparent. Les représentants des partis et de la société civile pourraient être davantage impliqués dans cette

opération. Les délais relatifs à la confection des listes électorales devraient être davantage rendus publics et respectés. Il faudrait proscrire la confection de listes additives au dernier moment.

Les cartes électorales devraient être imprimées au niveau central à partir du fichier informatisé en évitant ainsi les retranscriptions manuscrites qui sont sources d'erreurs et d'oublis.

La formation du personnel électoral devrait être plus longue, plus approfondie et plus concrète afin d'éviter une application disparate des procédures. Considérant le nombre particulièrement élevé de personnes illettrées, il faudrait également veiller à maintenir la neutralité absolue de la personne qui délivre le bulletin de vote et dont le rôle est susceptible d'influencer le choix de l'électeur. Il faudrait prévoir une formule d'explication type à laquelle l'agent électoral devrait se tenir ou favoriser davantage la pratique effective de l'assistance des électeurs illettrés par une personne de leur choix.

Les modalités pratiques du vote devraient évoluer progressivement vers l'abandon du vote avec empreinte digitale qui peut être perçu par certains électeurs comme portant atteinte au secret du vote. Dans un premier temps, une option pourrait être laissée à l'électeur de voter soit en marquant le bulletin d'une croix à l'aide d'un crayon, soit en y apposant son empreinte.

Des efforts beaucoup plus importants devraient être déployés en matière d'éducation au vote, compte tenu du caractère relativement inédit de ces élections pour de nombreux électeurs et compte tenu du taux d'analphabétisme élevé.

Un dépouillement effectué dans les bureaux de vote pourrait non seulement accélérer considérablement le processus et faciliter la réconciliation ; il contribuerait aussi à éviter le déplacement des urnes et le risque de manipulation que cela comporte.

La consolidation des résultats devrait être publique et transparente à tous les niveaux. L'utilisation de tableaux visibles par tous et sur lesquels seraient consignés les résultats consolidés au fur et à mesure de leur arrivée est recommandée. Les résultats devraient être publiés bureau de vote par bureau de vote afin d'en assurer la transparence et de permettre un contrôle effectif de la consolidation par tous les participants au processus.

5.3 Recommandations pour les médias

Tous les journalistes, et notamment ceux appartenant à la presse indépendante, devraient bénéficier d'un traitement équitable et d'une égalité d'accès à l'information.

Les entreprises de presse privée réunies dans des associations devraient se mobiliser pour trouver des financements et faire démarrer des services d'imprimerie, messagerie et distribution indépendants et autonomes.

Il convient d'accélérer les procédures afin de faciliter l'entrée de nouveaux acteurs dans les médias audiovisuels privés afin de développer le pluralisme d'opinion.

Les journalistes devraient non seulement rendre compte des activités du gouvernement mais accorder plus d'espace aux différentes voix du paysage politique, en vue de faciliter le développement des capacités critiques du public.

Il est important de prévoir l'égalité d'accès et de traitement des partis qui participent à la compétition électorale dans les médias publics.

Vu l'expérience électorale limitée, les médias devraient contribuer davantage à la diffusion d'informations concernant les modalités et les procédures de vote.

6 INDEX DES ANNEXES :

- A. Résultats du référendum constitutionnel du 26 mai 2003 au Rwanda.
- B. Synthèse Statistique de l'Observation
- C. Tableau 1 : la presse au Rwanda
- D. Tableau 2 : RadioRwanda et TVR – distribution du temps d'antenne dans les émissions d'information

Annexe A Résultats du référendum constitutionnel du 26 mai 2003 au Rwanda.

RESULTATS NATIONAUX

N°	Province	Electeurs inscrits	Ont voté	%	OUI	NON	Nuls	% des OUI
1.	BUTARE	357 810	318 747	89,08	284 223	21 584	12 940	92,94
2.	BYUMBA	316 708	290 152	91,61	64 706	15 709	9 737	94,39
3.	CYANGUGU	274 099	242 626	88,51	191 008	44 685	6 933	81,04
4.	GIKONGORO	221 824	201 683	90,92	188 865	7 383	5 435	96,24
5.	GISENYI	392 986	374 175	95,21	358 569	10 746	4 860	97,09
6.	GITARAMA	429 125	378 936	88,30	343 041	22 106	13 789	93,94
7.	KIBUNGO	329 200	293 042	89,01	259 576	17 589	15 877	93,65
8.	KIBUYE	214 443	196 894	91,82	180 652	10 069	6 173	94,72
9.	KIGALI NGALI	392 276	361 384	92,12	326 249	19 754	15 381	94,29
10.	RUHENGERI	405 338	368 754	90,97	340 612	19 025	9 117	94,71
11.	VILLE DE KIGALI	316 318	264 800	83,71	230 462	22 858	11 480	90,97
12.	UMUTARA	206 570	174 731	84,59	158 110	8 914	7 707	94,66
13.	AMBASSADES	7 268	6 276	86,35	6 218	40	18	99,36
	TOTAL	3 863 965	3 472 200	89,86	3 132 2915	222 462	119 447	93,42

Annexe B Synthèse Statistique de l'Observation

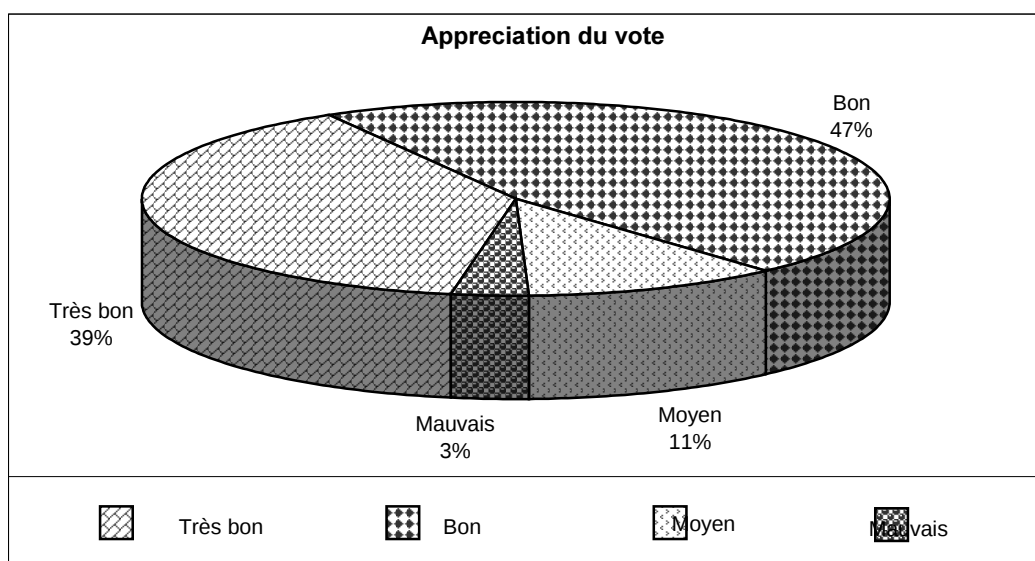
ANALYSE DES DONNÉES STATISTIQUES

Les observateurs de la MOE UE ont visité 98 sites de vote le jour du scrutin. Ceci représente quelques centaines de bureaux de vote. Or, il y avait 10612 bureaux de vote dans le pays. L'analyse statistique qui suit porte ainsi sur un échantillon relativement limité.

APPRECIATION GENERALE DES PROCEDURES

D'OUVERTURE ET DE VOTE

Pour le processus d'ouverture et de vote elles ont donné l'évaluation suivante:



1. EMPLACEMENT DU BUREAU DE VOTE **OUI % NON %**

Le bureau de vote se trouve à l'endroit prévu 100,0 0,0

Le bureau de vote est facilement identifiable et accessible pour les électeurs 100,0 0,0

2. OUVERTURE DU BUREAU DE VOTE

Le bureau de vote a ouvert à l'heure 77,8 22,2

L'urne est vide au moment de l'ouverture du bureau de vote 100,0 0,0

L'urne a-t-elle été correctement scellée 88,9 11,1

Les autres procédures d'ouverture du bureau de vote ont été respectées 62,5 37,5

3. PROCEDURES DE VOTE

3.1. PERSONNES PRESENTES

Tous les trois membres du bureau de vote sont présents 96,6 3,4

Des observateurs nationaux sont présents 47,2 52,8

Des agents des partis politiques sont présents 1,1 98,9

Des personnes non autorisées se trouvent à l'intérieur du bureau de vote 22,7 77,3

Le personnel de sécurité assure une présence adéquate	98,9	1,1
---	------	-----

3.2. MATERIEL ELECTORAL

Le matériel électoral essentiel est disponible	100,0	0,0
--	-------	-----

Les bulletins de vote sont disponibles en nombre suffisant	100,0	0,0
--	-------	-----

3.3. ORGANISATION DU VOTE ET PROCEDURES

La disposition du bureau de vote est appropriée	96,6	3,4
---	------	-----

Les bulletins de vote sont visibles et sous contrôle durant le processus de vote	97,7	2,3
--	------	-----

L'urne fait l'objet d'un contrôle permanent	100,0	0,0
---	-------	-----

L'urne reste scellée au moment de la visite	96,6	3,4
---	------	-----

3.4. CONTROLE DE L'ÉLIGIBILITÉ

L'identité des électeurs est dûment contrôlée à partir de l'extrait de liste électorale	98,8	1,2
---	------	-----

L'extrait de liste électorale est dûment émargé par les électeurs	47,6	52,4
---	------	------

Des personnes pourvues de cartes d'identité, de carte d'électeur et dont le nom figure sur l'extrait de liste électorale sont empêchées de vote	1,4	98,6
---	-----	------

Des personnes dépourvues de cartes d'identité et/ou de cartes d'électeur et/ou dont le nom ne figure pas sur l'extrait de liste électorale sont autorisées à voter	55,3	44,7
--	------	------

Cas de "vote groupé" ou vote par procuration	1,2	98,8
--	-----	------

3.5. SECRET DU VOTE

Les mesures adéquates sont prises pour assurer le secret du vote	89,5	10,5
--	------	------

Le secret du vote a été intentionnellement violé	1,2	98,8
--	-----	------

Les personnes aveugles et handicapées sont assistées par une personne de leur choix	100,0	0,0
---	-------	-----

3.6. LIBERTE DU VOTE

Des cas d'intimidation des électeurs ont été observés à l'intérieur ou à l'extérieur des bureaux de vote	2,4	97,6
---	-----	------

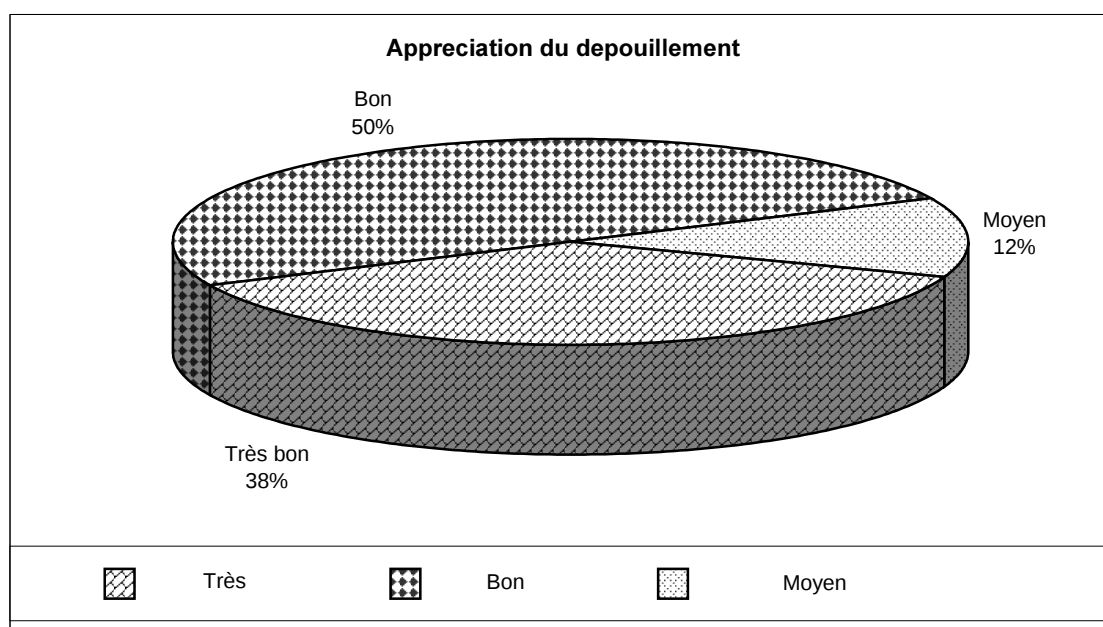
Des activités politiques illégales ont été observées à l'intérieur ou à l'extérieur des bureaux de vote	0,0	100,0
---	-----	-------

Des troubles sérieux sont survenus à l'intérieur ou à l'extérieur du bureau de vote	0,0	100,0
---	-----	-------

Les procédures de vote ont été interrompues	0,0	100,0
---	-----	-------

APPRECIATION GENERALE DES PROCEDURES
DE CLOTURE ET DE DEPOUILLEMENT

Pour le processus de clôture et dépouillement elles ont donné l'évaluation suivante:



4. FERMETURE DU BUREAU DE VOTE	OUI %	NON %
--------------------------------	-------	-------

Le bureau de vote a été fermé comme prévu par la loi	100,0	0,0
--	-------	-----

Les électeurs faisant la file à l'heure de fermeture ont été autorisés à voter	100,0	0,0
--	-------	-----

Après que le dernier électeur a mis son bulletin de vote dans l'urne, cette dernière est fermée avec du scotch sur le qu'on appose un cachet	100,0	0,0
--	-------	-----

5. OPERATIONS DE DEPOUILLEMENT

5.1. PERSONNES PRESENTES

Les membres du centre de vote sont présents conformément à la loi	100,0	0,0
---	-------	-----

Des agents de partis politiques sont présents	12,5	87,5
---	------	------

Des observateurs nationaux sont présents	100,0	0,0
--	-------	-----

Des personnes non autorisées se trouvent à l'intérieur du centre de vote	37,5	62,5
--	------	------

Le personnel de sécurité assure une présence adéquate	87,5	12,5
---	------	------

5.2. PROCEDURES

Le dépouillement a commencé dans un délai raisonnable après la fermeture du dernier bureau de vote	87,5	12,5
--	------	------

Le dépouillement a lieu dans le centre de vote	87,5	12,5
Le dépouillement a un caractère public	100,0	0,0
Les scrutateurs sont désignés conformément à la loi	100,0	0,0
Le nombre des votants sur la liste d'émargements est arrêté	62,5	37,5
L'ajustement entre le nombre des bulletins de vote trouvés dans l'urne et le nombre d'émargements sur la liste est effectué conformément à la loi	37,5	62,5
Les bulletins annulés sont considérés comme tels et comptabilisés conformément à la loi	71,4	28,6
Le décompte des votes valablement exprimés en faveur des « OUI » et des « NON » se fait de manière correcte et transparente	100,0	0,0
Les procédures de dépouillement ont été perturbées par des problèmes pratiques	25,0	75,0
Les procédures de dépouillement ont été perturbées par des incidents	0,0	100,0

6. CLOTURE DES OPERATIONS DE DEPOUILLEMENT

Le procès verbal est rédigé dans le bureau de vote aussitôt après la	66,7	33,3
--	------	------

fin des opérations

Le procès verbal est rédigé de manière exacte et complète	50,0	50,0
---	------	------

La transmission des procès verbaux et autres documents électoraux est effectuée par les personnes légalement habilitées	100,0	0,0
---	-------	-----

La transmission des procès verbaux et autres documents électoraux est suivie par des agents de partis	0,0	100,0
---	-----	-------

La transmission des procès verbaux et autres documents électoraux est suivie par des observateurs nationaux	50,0	50,0
---	------	------

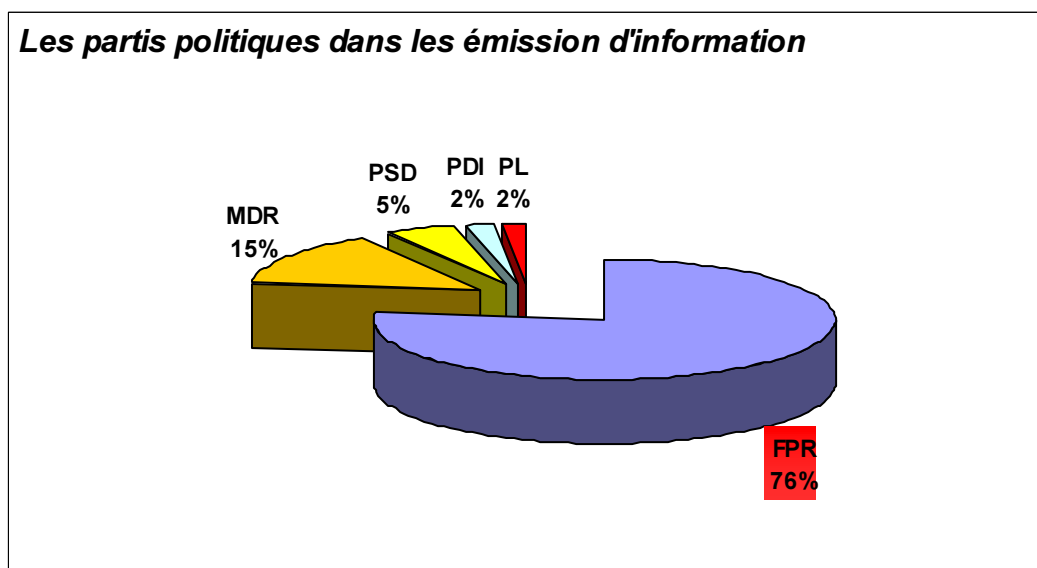
ANNEXE C

Tableau 1: la presse au Rwanda

Journal	Langue	Tirage (estimé)	Orientation Politique	Fréquence	Remarques
Imvaho	Kinyarwanda	n.d.	Pro Gouvernemental (presse erratique)	hebdomadaire	
La Nouvelle relève	français	n.d.	Pro Gouvernemental (presse erratique)	Bimensuel	
Grands Lacs Hebdo	français	500 – 1000	Pro Gouvernemental	Hebdomadaire	Bulletin de l'Agence rwandaise d'information
Ishakwe y'I Rwanda	Kinyarwanda	4500	n.d.	Hebdomadaire	
Umrage	Kinyarwanda	n.d.	Indépendant	Mensuel	
New Times	anglais	n.d.	Pro Gouvernemental	Bihebdomadaire	
Rwanda Voice	anglais	2000	Pro Gouvernemental	Hebdomadaire	
Kinyamateka	Kinyarwanda, français	6000		Bimensuel	Journal de l'Eglise catholique
Umuseso	Kinyarwanda	4000	Indépendant – considéré par certains comme proche du MDR et opposition en exile	Hebdomadaire	Un des rares exemples de voix critique envers les autorités
Ukuri	Kinyarwanda	1500 – 3000	n.d.	Hebdomadaire	
L'enjeu	français	1500 – 2000	n.d.	Hebdomadaire	
Rwanda Messenger	anglais	n.d.	n.d.	Mensuel	
Ukuri Gacaca	Kinyarwanda	n.d.	Pro Gouvernemental	Mensuel	Questions juridiques

Annexe D

Tableau 1 : RadioRwanda et TVR – distribution du temps d'antenne dans les émissions d'information



Base : 30 heures