



MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE de l'UNION EUROPEENNE Référendum constitutionnel, Rwanda 2003

DECLARATION PRELIMINAIRE

La Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne (MOE UE) se trouve au Rwanda depuis le 29 avril 2003 à l'invitation de la Commission Electorale Nationale à l'occasion du référendum constitutionnel du 26 mai 2003.

La MOE EU est dirigée par Colette Flesch, Membre du Parlement Européen, et comprend 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. La MOE UE restera au Rwanda jusqu'au 7 juin 2003 pour prendre connaissance des résultats officiels du référendum et des conclusions tirées de ce scrutin par la Commission Electorale Nationale (CEN) en vue des élections à suivre.

SOMMAIRE

- Le référendum sur la nouvelle Constitution marque la fin de la période transitoire et une première étape importante dans le processus devant permettre l'établissement d'institutions démocratiques durables au Rwanda.
- A juste titre, le projet de 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 à l'avenir ont pour conséquence de limiter les libertés fondamentales
- Au cours de la préparation du référendum des investigations sur le MDR ont abouti à la recommandation du Gouvernement de dissoudre le parti pour raisons de divisionnisme. Certaines organisations de la société civile ont également été mises en cause. Ces événements suscitent une certaine préoccupation.
- La MOE UE prend acte du fait que le référendum a été précédé par une campagne d'information assurée par les instances gouvernementales et para-étatiques. Malgré les efforts de la CEN, la communication diffusée par les média a été insuffisante et souvent imprécise. Il n'y a pas eu de campagne référendaire à proprement parler.
- La MOE recommande de compléter rapidement les procédures nécessaires permettant l'activité des média électroniques privés afin de développer le pluralisme d'opinion.
- 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 Mission n'a pas eu connaissance de fraudes, de troubles ou d'incidents graves. Certaines difficultés ou déficiences qui ne mettent pas en cause les résultats du référendum ont toutefois été constatées.
- L'examen par la Cour Suprême du rapport de la CEN concernant les résultats provisoires du référendum se poursuit en vue de la publication définitive des résultats. La MOE suit l'accomplissement de cette procédure et publiera ultérieurement un rapport final contenant des recommandations.
- Si la nouvelle Constitution constitue une première étape vers la démocratie, 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 électorales reconnues.

CONTEXTE POLITIQUE

Le référendum sur la nouvelle Constitution met 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.

A juste titre, le projet de Constitution soumis au référendum 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. 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 ont pour conséquence des limites à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à l'activité des partis politiques.

Sous le régime de la période de transition, la loi fondamentale empêche toute activité des partis politiques sauf les réunions du bureau politique. La MOE UE craint que cette restriction à l'activité des partis sur le terrain n'ait figé le jeu politique et renforcé la position du FPR.

Si la nouvelle Constitution constitue 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.

La MOE UE tient à exprimer sa préoccupation quant à certains événements récents. Des disparitions d'opposants politiques ont été signalées. Le Gouvernement, sur proposition de l'Assemblée Nationale de Transition, s'est prononcé en faveur de la dissolution du Mouvement Démocratique Républicain Rwandais (MDR) pour raisons de divisionnisme.

Les organisations de la société civile vivent, elles aussi un moment difficile. De l'avis de la MOE UE, les organisations de défense des droits de l'homme doivent pouvoir exercer leurs activités sans crainte de pressions ou de sanctions.

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.

Dans ce contexte, et en vue des élections présidentielles et législatives, la MOE UE souligne

l'importance de tenir compte des éléments suivants :

- Adoption de procédures transparentes et non discriminatoires pour l'enregistrement de tous les candidats et partis politiques;
- Accès égal et règlement pour tous les partis et candidats aux médias publics ainsi que, de manière plus générale, garantie de la liberté d'expression, en particulier celle de la presse privée et publique ;
- Octroi d'un délai approprié de campagne pour tous les candidats et partis politiques ;
- Possibilité pour tous les partis politiques et candidats de s'assembler librement et de faire campagne électorale sur la base de règles claires et uniformément appliquées ;
- Droit de libre retour au Rwanda et de participation politique –sur la base de règles claires et uniformément appliquées – pour tous les citoyens actuellement résidents à l'étranger et qui n'encourent pas de poursuites judiciaires.

Cadre Légal

La loi portant organisation du referendum offre un cadre généralement satisfaisant pour la tenue du scrutin. Elle rappelle les principes du suffrage universel direct et du scrutin secret. Il convient de saluer le fait qu'elle autorise le vote des Rwandais résidant à l'étranger.

Certaines réserves doivent cependant être formulées. Elles portent sur l'impossibilité d'organiser un réel débat contradictoire et de mener véritablement campagne, sur le caractère imprécis et restrictif des dispositions applicables en matière de contentieux électoral et sur le fait que l'incitation à ne pas voter est érigée en infraction légalement punissable.

Les dernières modifications apportées au projet de constitution par l'Assemblée nationale de transition doivent être appréciées positivement. Notamment, le principe de la liberté d'action des partis politiques y est plus clairement affirmé et le rôle assigné au forum des partis politiques y semble défini de manière moins contraignante et plus limitée, allant davantage dans le sens d'une simple concertation.

Media

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 Electorale Nationale, la communication diffusée par les médias a été insuffisante et souvent imprécise. Les principes d'unité et de réconciliation étant constamment rappelés, les médias étatiques et la presse privée, tous engagés dans une véritable campagne de promotion du processus électoral et de la Constitution, ont souligné et applaudi les efforts des autorités dans la réalisation de ce projet, négligeant l'important aspect d'analyse des contenus.

La communication médiatique rwandaise est essentiellement au service des institutions. La plupart des journalistes ont tendance à mettre en évidence les activités du Président de la République. En conséquence la distribution du temps dans les médias électroniques penche fortement (plus de 80%) en sa faveur.

Le cadre juridique concernant les médias est relativement récent et les institutions concernées ont accumulé un certain retard dans sa mise en œuvre. Ainsi les médias électroniques privés n'ont toujours pas obtenu l'autorisation d'émettre. Il en résulte une situation de quasi-monopole des médias publics en ce qui concerne la radio et la télévision, moyens de communications privilégiés dans un pays où le

taux d’alphabétisation demeure limité. La MOE UE recommande de procéder rapidement à l’autorisation de médias électroniques privés afin de développer le pluralisme d’opinion.

CONTEXTE PRE-ELECTORAL

D’une manière générale la MOE UE a apprécié la rigueur, l’efficacité et la bonne organisation des autorités électorales à tout niveau pendant la phase de préparation du scrutin référendaire. La MOE UE exprime quelques préoccupations quant à la forte dépendance de l’administration électorale en matière de ressources humaines et matérielles à l’égard de l’administration territoriale.

De façon générale, les observateurs de la MOE UE ont été bien accueillis par les autorités électorales. Dans l’un ou l’autre cas isolé les observateurs ont rencontré des difficultés.

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 (dans la province de Kibungu cette dernière s’est achevée seulement le matin du 26 mai).

Dans toutes les provinces les observateurs ont apprécié les efforts accomplis par les autorités électorales pour sensibiliser la population sur les modalités de vote et par les agents de la Commission Constitutionnelle et Juridique pour l’informer sur le contenu du projet de constitution. Cependant l’impact des ces campagnes d’information 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 des formateurs. Ainsi, à la veille du référendum, une bonne partie de la population dans toutes les provinces paraissait convaincue que le vote était obligatoire.

OPERATIONS ELECTORALES

Les électeurs ont participé au référendum en grand nombre. La consultation s’est déroulée dans le calme et dans de bonnes conditions.

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.

La majorité des bureaux de vote visités a ouvert à l’heure (78 %) et les autres procédures pour l’ouverture ont été généralement respectées.

Dans la totalité des bureaux de vote visités le matériel était disponible, les urnes et autre matériel sensible étaient bien contrôlés. Toutefois, à l’intérieur d’un nombre de bureaux de vote (23 %) les observateurs ont signalé la présence de personnes non autorisées. Ceci pourrait, le cas échéant, comporter un élément d’intimidation de l’électeur.

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

La totalité des bureaux de vote visités a fermé à l’heure et suivant les procédures prévues par la loi. Seule la réconciliation des procès verbaux d’ouverture et de fermeture semble avoir posé problèmes.

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. L’annonce d’une partie des résultats partiels (pourcentage des « OUI » et taux de participation) par le président de la CNE alors que la transmission des procès verbaux aux différents niveaux était encore en cours, confirme un manque de rigueur et de transparence dans la phase de consolidation des résultats.

En terme d'administration électorale, des améliorations significatives pourraient être apportées au processus en ce qui concerne la qualité du matériel utilisé, la confection des listes électorales, la formation du personnel électoral, la rédaction et la diffusion des procédures – ceci pouvant contribuer à accroître la crédibilité et la transparence du processus électoral.

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.