

RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES DU 27 JUILLET 2003

A l'invitation du Gouvernement Royal du Cambodge, exprimée par lettre en date du 21 mai 2003 émanant de Son Excellence Monsieur Hor Namhong, Ministre d'Etat chargé des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale, transmise par note verbale n° 211-03/ARC/AG de l'Ambassade Royale du Cambodge en France, et sur décision de Son Excellence Monsieur Abdou Diouf, Secrétaire Général de l'Organisation Internationale de la Francophonie, une mission de la Francophonie s'est rendue au Cambodge du 22 juillet au 30 juillet 2003 pour observer les élections législatives du 27 juillet 2003.

Ces élections intervenaient au terme du mandat de cinq ans des membres de l'Assemblée Nationale dont les 122 députés avaient été élus le 26 juillet 1998 au suffrage universel direct, au scrutin de liste et à la représentation proportionnelle dans le cadre des provinces.

Dirigée par Monsieur Laurent BETEILLE (France), sénateur, la mission francophone comprenait les personnalités suivantes : Maître Saidou AGBANTOU (Bénin), ancien Président de la Commission Electorale Nationale Autonome ; Monsieur James BURNET (France), chercheur ; Monsieur Jean Marie CROUZATIER (France), professeur de droit public ; Madame Marlène EL JORR (Liban), magistrat ; Monsieur Cheikh GUEYE (Sénégal), Directeur Général des élections ; Monsieur Jean Marc LALONDE (Canada), député ; Madame Françoise SCHEPMANS (Communauté Française de Belgique), présidente du parlement de la communauté française ; Monsieur Dheeraj SEETULSONGH (Maurice), Président de la Commission Nationale des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. La coordination technique était assurée par Madame Awa CAMARA, Monsieur Jean Claude HOUNYOVI, et Monsieur Taimour Mostafa KAMEL, de la Délégation aux droits de l'Homme et à la Démocratie de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Cette mission avait pour objet l'observation du processus électoral, sur la base des principes directeurs de la Francophonie en ce domaine, de même qu'aux paramètres identifiés dans la Déclaration de Bamako, notamment en son volet " Elections ", en tenant compte du contexte politique et institutionnel et des éléments d'information provenant de l'ensemble des acteurs impliqués dans ce processus. La mission s'inscrivait ainsi dans le mouvement d'appui au processus de démocratisation et de consolidation de l'Etat de droit dans l'espace francophone, notamment en contribuant à assurer la transparence et l'intégrité des scrutins : un mouvement fondé sur l'engagement des gouvernements des pays ayant le français en partage, inscrit dans l'article 4 de la Déclaration de Bamako.

I. Genèse et déroulement de la mission

1. Genèse

A la suite de l'invitation adressée en vue de l'observation des élections législatives de juillet 2003 qui précisait le calendrier des opérations électorales, Son Excellence Monsieur Abdou Diouf informait par une correspondance en date du 11 juillet 2003 Son Excellence Monsieur Hor Namhong de la composition de la délégation qu'il avait décidé de mandater pour cet objet. Il en faisait part à Monsieur Robert Evans, chef de la mission d'observation électorale de l'Union Européenne au Cambodge, par une lettre du 11 juillet 2003, en lui indiquant la disponibilité de la mission francophone à procéder aux échanges d'informations utiles et à un déploiement concerté des observateurs, selon des modalités à définir d'un commun accord sur place. Par lettre du 16 juillet, il confirmait sa décision à Son Excellence Monsieur Hun Sen, Premier ministre du Royaume du Cambodge.

2. Déroulement

2. 1. Méthodes de travail

Les membres de la mission d'observation se sont retrouvés le 22 juillet à Phnom Penh pour un premier échange sur le contenu de leurs activités telles que définies dans la lettre de mission, et les méthodes de travail.

Il a été convenu que les membres de la mission procéderaient ensemble aux rencontres prévues, notamment avec le Comité Electoral National, les représentants des parties politiques, les ambassadeurs des pays francophones et les responsables de la mission d'observation de l'Union Européenne ; dans un second temps, le dimanche 27 et le lundi 28 juillet, ces mêmes membres des répartiraient en six équipes pour observer le processus électoral dans différentes provinces et à Phnom Penh. Le choix des provinces a été déterminé d'un commun accord, en se fondant sur deux principaux critères : l'importance de l'électorat (et par conséquent du nombre de sièges à pourvoir dans la province considérée) ; les résultats des élections précédentes (indiquant les provinces les plus disputées). C'est ainsi qu'ont été retenues, outre Phnom Penh, les provinces de Battambang, Kompong Cham, Prey Veng, Takeo et Kandal. Enfin les membres de la mission se retrouveraient à Phnom Penh le 29 juillet pour la mise en commun et la synthèse de leurs observations.

La délégation a pu disposer d'une documentation issue de la presse francophone ("Cambodge Soir", quotidien), anglophone ("Cambodia Daily", quotidien ; "Phnom Penh Post", hebdomadaire) et cambodgienne ("Rasmei Kampuchea", "Koh Santepheap", "Kampuchea Thmei").

2. 2. Rencontres

La mission d'observation a été accueillie à son arrivée à l'aéroport de Phnom Penh par Son Excellence Monsieur André - Jean Libourel, Ambassadeur de France ; ce dernier a organisé plusieurs réunions de travail avec le Président de la délégation, et a offert une réception à la Résidence en l'honneur de la délégation. A cette occasion les membres de la délégation ont rencontré Madame Stefanie Beck, Ambassadrice du Canada ; Monsieur Thouane Vorasarn, Ambassadeur de la République Démocratique Populaire Lao ; Monsieur Roumen Dontchev, Chargé d'affaires de Bulgarie ; Monsieur Anton Broecke, chef du bureau de coopération de Belgique ; et Madame Dominique Mac-Adams, Résidente du PNUD. L'ambassade de France et son Service Culturel ont fourni toutes facilités à la délégation pour qu'elle effectue son travail dans les meilleures conditions (choix des interprètes, contacts avec la presse, etc...). La délégation tient à en remercier Son Excellence Monsieur André - Jean Libourel, et ses collaborateurs, notamment Monsieur Alain Rauch, Premier Conseiller ; Monsieur Franck Gellet, Deuxième Conseiller ; Madame Claude Abily, Première Secrétaire.

Dès le 23 juillet, les membres de la délégation ont pu rencontrer de manière informelle les responsables de la mission d'observation de l'Union Européenne. Une réunion de travail le 24 juillet a permis un échange approfondi d'informations sur le travail des observateurs de longue durée (deux mois) et de courte durée déployés par l'Union Européenne dans l'ensemble des provinces pour observer la campagne électorale, le déroulement du scrutin et le dépouillement. Le sentiment exprimé alors par le chef de la mission, Monsieur Robert Evans, son adjointe, Madame Maria Macchiaverna, l'expert juridique Gilles Saphy, et le coordinateur des observateurs de longue durée Paul Guérin, était que la campagne électorale se déroulait de manière pacifique. Toute violence n'était certes pas exclue (sous différentes formes : intimidations, outrances verbales et surenchère démagogique), mais les progrès enregistrés au regard des élections législatives de 1993 et de 1998 étaient significatifs et devaient être soulignés. Parmi les raisons évoquées, il faut retenir surtout l'acceptation progressive par les principaux partis des règles de la démocratie pluraliste, l'accoutumance des électeurs au processus électoral, l'action menée par le Comité Electoral national dont les compétences sont désormais reconnues parce qu'exercées de manière impartiale et professionnelle, et enfin les interventions du ministère de l'Intérieur, notamment par des directives aux agents publics et aux chefs de village pour exiger la plus stricte impartialité.

Le Président de la délégation a été reçu par le vice-président du Comité Electoral national, Monsieur Nge Chhay Leang. L'échange a porté sur les directives diffusées par le Comité pour réglementer les étapes de la procédure électorale, et sur le traitement des plaintes relatives à l'inscription des électeurs et à l'enregistrement des partis politiques.

Les membres de la délégation n'ont pu rencontrer les représentants des vingt-deux partis présentant des candidats ; le manque de temps les a contraint à n'organiser de rencontre qu'avec les représentants des trois principaux partis : le 23 juillet, ils ont reçus par Monsieur Ung Bun Ang, chargé des relations publiques du Parti Sam Rainsy, qui s'est exprimé en anglais. Le 24 juillet dans la matinée, ils ont rencontré Monsieur Mom Saroeun, conseiller du Président du Parti Populaire du Cambodge, Monsieur Chea Sim ; son intervention en khmer était traduite en français par Madame Sung Sy Youth, administrateur de l'Assemblée Nationale et membre du PPC. Le même jour, dans l'après-midi, ils sont allés au siège du Front Uni National pour un Cambodge Indépendant, Neutre, pacifique et Coopératif (FUNCINPEC) rencontrer Monsieur Sirivudh, Secrétaire Général, accompagné de Monsieur Ung Huot, Secrétaire Général adjoint, et d'une dizaine de cadres francophones pour un échange qui s'est intégralement déroulé en français.

Le 24 juillet en fin d'après-midi, les membres de la délégation ont entendu un exposé de Monsieur Raoul M. Jennar, chercheur spécialiste de la vie politique au Cambodge, sur l'histoire récente du pays, les enjeux de ces élections législatives, et la réglementation du processus électoral. L'échange d'informations s'est poursuivi pendant le dîner avec le rédacteur en chef du quotidien francophone "Cambodge Soir" et son adjoint.

Des contacts individuels ont été pris en outre par certains membres de la délégation avec le Conseil Constitutionnel, les agents du "centre media" du Comité Electoral National, les observateurs du parlement français, et les observateurs des deux ONG cambodgiennes d'observation : NICFEC (Neutral Impartial Committee for Free Elections) et COMFREL (Committee for Free and Fair Elections), ainsi que des ONG étrangères, notamment ANFREL (Asian Network for Free Elections, basée à Bangkok).

2. 3. Médiatisation

Au lendemain de leur arrivée à Phnom Penh, les membres de la délégation francophone ont diffusé pour publication dans l'unique quotidien en langue française, "Cambodge Soir", le document suivant :

Communiqué de presse de la mission francophone d'observation mandatée à l'occasion des élections législatives au Cambodge du 27 juillet 2003

En réponse à l'invitation du Gouvernement Royal du Cambodge, adressée à Son Excellence Monsieur Abdou Diouf, Secrétaire Général de la Francophonie, et dans le cadre de l'engagement renouvelé de la Francophonie en accompagnement du processus électoral en cours dans ce pays membre de la communauté francophone, une mission d'observation de la Francophonie est arrivée à Phnom Penh le 22 juillet 2003, dans le cadre des élections législatives du 27 juillet 2003.

Cette mission dont l'organisation a été confiée à l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie est dirigée par Monsieur le Sénateur Laurent BETEILLE et composée de parlementaires et de personnalités venant du Bénin, de la Communauté française de Belgique, du Canada, de la France, du Liban, de Maurice et du Sénégal. Elle est assistée par deux fonctionnaires de la Francophonie pour la coordination technique.

Les observateurs de la Francophonie rencontreront, dans le cadre de leur mandat, les Autorités politiques et administratives, les institutions impliquées dans l'organisation, la tenue et le contrôle de la consultation électoral, et les représentants des partis politiques, les organisations de la société civile, les partenaires sociaux ainsi que les missions diplomatiques des pays francophones présentes au Cambodge et les autres organisations internationales avec lesquelles ils œuvreront en étroite relation.

La mission francophone observera le processus électoral, conformément à la Déclaration de Bamako, dans le contexte du dispositif constitutionnel, légal et réglementaire cambodgien, et à l'issue du scrutin, elle rendra publiques, par voie de presse, ses conclusions provisoires. Un rapport sera remis au Secrétaire Général de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Phnom Penh, le 23 juillet 2003

Le 30 juillet, la délégation a organisé une conférence de presse à l'occasion de laquelle a été diffusée le communiqué final suivant, en langues française, anglaise et khmère :

*Communiqué final
de la mission francophone d'observation
à l'occasion des élections législatives du 27 juillet 2003
au Royaume du Cambodge*

A la demande du Gouvernement Royal du Cambodge, Son Excellence Monsieur Abdou Diouf, Secrétaire Général de l'Organisation Internationale de la Francophonie, a décidé d'envoyer une mission d'observation au Cambodge lors des élections législatives qui se sont tenues le 27 juillet 2003.

Cette mission a suivi le déroulement dans différents bureaux de vote de cinq provinces (Battambang, Kompong Cham, Kandal, Prey Veng et Takeo) et de Phnom Penh. Elle tient à remercier les instances de l'Union Européenne pour leur aide technique et l'échange d'informations sur le terrain.

Cette couverture géographique a permis d'avoir un échantillon représentatif en milieux urbain et rural. Chaque équipe a été présente le dimanche 27 juillet dans les bureaux de vote avant l'ouverture et pendant le déroulement du scrutin jusqu'à sa clôture. Elle a assisté, le lundi 28 juillet, à l'intégralité des opérations de dépouillement de certains bureaux de vote.

Ces observateurs ont constaté que l'organisation du scrutin et l'atmosphère dans laquelle il s'est déroulé ont permis d'assurer la liberté et le secret du vote.

Les observateurs ont constaté que les urnes ont été transportées, après la clôture du scrutin, dans les centres de dépouillement sous la protection des forces de sécurité et sous le contrôle des différents partis politiques jusqu'à l'ouverture des urnes.

Ils ont également constaté que les opérations de contrôle préalables à l'ouverture des urnes ont été faites avec la plus grande rigueur.

Ils ont enfin constaté que les opérations de dépouillement se sont effectuées dans la plus grande transparence.

Des représentants de partis politiques ont fait part à certains observateurs d'irrégularités avant l'ouverture du scrutin et pendant le déroulement des opérations de vote. Ces allégations se sont révélées invérifiables malgré l'insistance des observateurs pour en avoir la preuve.

Les observateurs n'ont constaté par eux-mêmes que des difficultés mineures qui n'ont pu avoir des effets sensibles sur la sincérité du scrutin et le résultat final.

La mission d'observation de l'OIF rend hommage au sens civique du peuple cambodgien.

Elle tient également à féliciter le Comité Electoral National, les commissions provinciales et l'ensemble du personnel qui a participé aux opérations électorales, y compris les représentants des partis, les observateurs nationaux et les représentants de la société civile.

La délégation se félicite de la grande courtoisie avec laquelle elle fut accueillie dans tous les bureaux de vote visités.

Dans ce contexte, il lui apparaît que les élections législatives se sont déroulées dans la transparence et sont conformes aux critères internationaux en matière d'expression du suffrage tels qu'ils sont définis dans la Déclaration de Bamako (novembre 2000).

A Phnom Penh, le 29 juillet 2003

Les membres de la mission ont rencontré à plusieurs reprises pendant leur séjour des journalistes travaillant pour des médias francophones avec qui ils ont eu des échanges de points de vue informels : notamment "Le Monde" et RFI.

II. Le cadre juridique des élections législatives du 27 juillet 2003

1. L'organisation des pouvoirs publics

La constitution du 21 septembre 1993 instaure un régime parlementaire ayant à sa tête un monarque constitutionnel. Elle consacre "une démocratie libérale pluraliste" (article 51), le respect et la défense des droits de l'Homme, notamment la liberté et l'égalité, et "l'économie de marché" (article 56).

1. 1. Le Roi

Le Roi est chef de l'Etat à vie. Il " règne mais n'exerce pas le pouvoir" (article 7). Il joue le rôle "d'arbitre suprême pour garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics". La monarchie cambodgienne est une monarchie élective : le Roi n'a pas le pouvoir de désigner son héritier ; cette compétence appartient à un Conseil du Trône.

1.2. Le gouvernement

Le Gouvernement Royal est dirigé par un Premier Ministre. Il comprend un Vice - Premier Ministre, des Ministres d'Etat, des Ministres et des Secrétaires d'Etat. Le Premier Ministre est désigné par le Roi parmi les députés du parti vainqueur des élections législatives. Le décret royal de nomination du gouvernement n'intervient qu'après que l'ensemble des membres du gouvernement aient été investis par l'Assemblée Nationale à la majorité des deux - tiers.

Avant d'entrer en fonction, les ministres prêtent serment ; leur fonction est incompatible avec une activité professionnelle et l'exercice d'un emploi public.

Outre la responsabilité collective du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale, chaque ministre est individuellement responsable de ses actes devant le Premier Ministre et devant l'Assemblée.

1.3. Le pouvoir législatif

Il est constitué par l'Assemblée Nationale et le Sénat.

L'Assemblée Nationale doit comprendre au moins 120 membres. Les députés sont élus pour cinq ans au suffrage universel, libre, égal, direct, et au scrutin secret. Ils sont rééligibles.

Peuvent être candidats à l'Assemblée Nationale les citoyens khmers des deux sexes, jouissant du droit de vote, âgés de 25 ans au moins, et ayant la nationalité khmère de naissance.

Le scrutin est un scrutin unique, avec un système de liste bloquée dans le cadre des provinces (20 provinces) et des municipalités autonomes (4). Le système électoral est celui de la représentation proportionnelle selon la méthode de la plus forte moyenne. Les élections se déroulent en un seul jour ; le vote s'exerce au lieu d'enregistrement de l'électeur ; le vote à distance et par procuration ne sont pas autorisés.

L'Assemblée Nationale vote la loi, consent l'impôt, et contrôle le Gouvernement, notamment par le biais des motions de censure qui sont adoptées à la majorité des deux - tiers. Elle peut être dissoute par le Roi à la demande du Premier Ministre, si le Gouvernement a été renversé deux fois pendant une période de dix - huit mois.

C'est une révision constitutionnelle du 8 mars 1999 qui institue un Sénat. L'institution est conçue comme prestigieuse puisque son Président est le deuxième personnage de l'Etat, appelé à assurer la régence du royaume en cas d'incapacité ou de décès du monarque. Il fait en outre partie du Conseil du Trône appelé à désigner un nouveau Roi. Cette assemblée de sages (les candidats au Sénat doivent être âgés d'au moins 40 ans) comporte un nombre de membres inférieur de moitié au nombre des députés (article 99). Quatre sénateurs sont désignés par le Roi (2) et l'Assemblée Nationale (2) ; d'autres élus au suffrage restreint pour six ans.

Le Sénat partage avec l'Assemblée le pouvoir législatif ; mais il n'a pas la possibilité d'empêcher la promulgation d'une loi qui aurait fait l'objet d'un vote en deuxième lecture à la majorité des membres de l'Assemblée Nationale.

1.4. Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire est indépendant (article 109). Confié à la Cour Suprême et aux juridictions des degrés inférieurs, il dispose d'une compétence générale en matière civile, pénale, commerciale et administrative. Le système cambodgien consacre donc l'unité de juridiction.

Le Roi est le garant de son indépendance. Il préside d'ailleurs le Conseil Supérieur de la Magistrature qui gère les carrières des magistrats et des auxiliaires de justice.

1. Le dispositif d'organisation et de contrôle des opérations électorales

Les élections législatives sont régies par plusieurs textes juridiques, notamment : la constitution du 21 septembre 1993 ;

la loi du 26 décembre 1997 relative à l'élection des députés ;
la loi du 8 avril 1998, additive à la loi électorale de 1997, et la loi du 18 novembre 1997 sur les partis politiques ;
la loi du 17 septembre 2002, amendant la loi électorale ;
la loi du 8 avril 1998 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil Constitutionnel.

Ces textes combinés indiquent que l'organisation des élections incombe au Comité Electoral National, qui en partage le contrôle avec le Conseil Constitutionnel.

1.1. Le Comité National Electoral

"Organe indépendant et neutre dans l'exercice de ses attributions" (article 12 de la loi électorale), le Comité Electoral National créé par la loi du 26 décembre 1997 sur l'élection des députés, est chargé de la conduite d'ensemble du processus électoral et il est garant de la qualité de la consultation. Le système repose, en outre, sur la présence d'un réseau très dense de commissions secondaires au niveau provincial et communal maillant tout le territoire national, ainsi que sur l'organisation méticuleuse de procédures contraignantes à toutes les étapes du processus électoral, procédures dont le respect est assuré par la multiplication de voies de contrôle très formalisées.

Le Comité Electoral National comprend cinq membres (amendement de 2002) nommés par décret en Conseil des Ministres, après approbation de l'Assemblée Nationale, neuf mois au moins avant le jour du prochain scrutin. Son Président a rang et prérogatives de Vice - Premier Ministre, et ses membres rang de Secrétaire d'Etat. Aux termes de l'article 13 - alinéa 6 - le Comité recrute les personnels nécessaires à son fonctionnement pour assurer le déroulement des élections. Il est assisté par un secrétaire général. Le personnel se compose de quelques 700 agents qui travaillent au siège, dans l'enceinte du ministère de l'Intérieur. L'encadrement est assuré par le secrétaire général et par six directeurs.

Le Comité apparaît comme le moteur central de tout le mécanisme électoral. Il en assume toute la responsabilité. Il est responsable de la crédibilité des résultats de la consultation, aussi bien à l'extérieur que devant les forces politiques nationales. Ses compétences sont très importantes, puisque l'article 16 de la loi électorale énumère 26 pouvoirs, responsabilités et droits, notamment :

- le pouvoir réglementaire qui lui permet de faire appliquer la loi, en dérogeant éventuellement à la règle générale en fonction des situations locales ;
- la direction des opérations matérielles, la distribution des moyens et le contrôle de leur mise en œuvre
- la responsabilité de l'ordre et de la sécurité, au moyen éventuellement de la force publique ;
- un pouvoir d'intervention à tous les stades du processus électoral, de la détermination de la qualité d'électeur à la proclamation des résultats définitifs, en passant par l'établissement des listes électorales, la délivrance des cartes d'électeur, l'enregistrement des partis politiques autorisés à présenter des candidats, ou encore le contrôle du respect du principe d'égalité dans l'utilisation des médias ;
- la nomination des membres des commissions électorales provinciales et communales, et des bureaux de vote
- ;
- le contrôle du scrutin, de son dépouillement matériel et du comptage des bulletins ;
- le traitement des réclamations et des plaintes relatives à toutes les opérations liées au processus électoral.

Le Comité a sous son autorité un réseau d'organes qui constituent autant de moyens d'exécution concrète de ses décisions. L'organisation en est calquée sur les structures de l'administration territoriale :

au niveau de la province et de la municipalité autonome, 24 commissions électorales provinciales composées chacune de cinq à sept personnes nommées par le Comité National transmettent et appliquent les directives du Comité National ;

- au niveau des communes, les commissions électorales communales composées de cinq membres assurent une large diffusion des instructions du Comité et s'efforcent de les adapter aux réalités locales ; elles contrôlent les bureaux de vote ;

- à la base, les 12.826 bureaux de vote comportent autant de commissions de bureau de vote, composées de cinq membres. Il appartient au Comité de décider librement de l'implantation des bureaux de vote sur l'ensemble du pays, et du nombre d'électeurs par bureau (600 en moyenne en 1998 et 2003). Toutes structures confondues, ce sont environ 70.000 personnes qui ont été mobilisées par le Comité pour les élections législatives de 1998 et 2003.

Concernant les réclamations et les plaintes, qu'elles émanent de particuliers au moment de l'inscription des électeurs, ou des partis politiques pendant la campagne ou au moment du scrutin et du dépouillement, elles sont traitées au stade communal : la commission communale joue un rôle de conciliation, qui permet de régler les affaires mineures ; si la conciliation n'aboutit pas, l'affaire est transmise à la commission provinciale qui, après une nouvelle tentative de conciliation, va ouvrir une audience quasi-juridictionnelle. La décision est susceptible de recours devant le Comité National. Lors de la préparation du scrutin du 27 juillet 2003, le Comité National a comptabilisé 604 réclamations relatives au processus d'inscription des électeurs : 566 ont été rejetées ; 38 ont donné lieu à rectification. Durant la campagne électorale, 7 plaintes émanant de partis politiques ont remonté jusqu'au Comité National : 5 ont été déclarées recevables, et 3 ont abouti à une action du Comité (une demande de suspension de chefs de village qui ignoraient la directive sur l'impartialité des agents publics).

Les élections législatives de 2003 ont permis aux observateurs de constater que le Comité Electoral National est désormais bien accepté par les partis politiques et considéré comme un organisme réellement impartial et professionnel. Il est intervenu avec autorité pour rappeler, par une circulaire, aux partis les principes fondamentaux de la loi électorale (7 juillet 2003) ; il a régulièrement surveillé le temps consacré par les médias publics aux différents partis et au gouvernement, et en a publié les données ; il a sermoncé trois directeurs de radio pour avoir diffusé des attaques injurieuses contre certains partis politiques (8 juillet). Le Comité a ainsi accompli un travail considérable afin de garantir un processus électoral libre et honnête. Il l'a fait dans des conditions d'ouverture sans précédent. Partis politiques, ONG et associations, journalistes ont été consultés sur chacun des grands chapitres, et conviés à formuler leurs points de vue. Ce dialogue a permis une bonne application des textes sur le processus électoral ; même les partis d'opposition en ont convenu.

2. 2. Le Conseil Constitutionnel

En instituant un Conseil constitutionnel, le constituant s'est inspiré du système français actuel, tant en ce qui concerne ses attributions que son organisation: règlement du contentieux des élections nationales, contrôle de la constitutionnalité du règlement des assemblées et des lois organiques, contrôle de la constitutionnalité des lois avant leur promulgation sur saisine du roi, du premier ministre, des présidents des assemblées et d'un dixième des députés. Comme en France, les dispositions que le Conseil juge inconstitutionnelles sont annulées, et ses décisions sont souveraines. Il vaut de noter que le texte cambodgien contient des dispositions qui peuvent faire de cet organe un gardien encore plus efficace que son homologue français parce que mieux armé: l'article 141 ajoute au contrôle *a priori* un contrôle *a posteriori* qui étend sensiblement son influence. Bien plus, il peut être saisi non seulement par les autorités déjà citées, mais aussi par les juridictions et les particuliers qui toutefois le font par l'intermédiaire des députés ou des sénateurs. Cette action populaire est une des grandes audaces de la constitution.

Garant de la défense et du respect de la constitution, le Conseil Constitutionnel est le juge de la conformité à la constitution des lois, lois organiques et règlement intérieur des assemblées. Il est par ailleurs le juge des élections puisque la constitution (article 117) le charge "d'examiner et de trancher les cas de contestation concernant l'élection des députés". A ce titre, le Conseil intervient pour apprécier la régularité du déroulement du scrutin, mais plus généralement pour assurer le respect du droit électoral à toutes les étapes préparatoires du processus : enregistrement des partis, composition des listes de candidats, attribution de la carte d'électeur.

Le Conseil comprend neuf membres dont le mandat est de neuf ans. Trois sont désignés par le Roi, trois par l'Assemblée Nationale et trois par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Le Président du Conseil est élu par ses membres.

Les risques de conflit de compétence entre le Conseil et le Comité Electoral ont été résolus en faisant du Conseil une instance d'appel des décisions du Comité Electoral.

2. 3. Les partis politiques

L'article 2 de la loi du 18 novembre 1997 sur les partis politiques indique que "le parti politique est un groupe de personnes animées par les mêmes idées et les mêmes intentions qui se réunissent volontairement en créant contractuellement une organisation ayant un caractère permanent et autonome, en vue de participer à la vie politique nationale conformément au régime de la démocratie libérale pluraliste par le moyen d'élections libres et justes selon les prescriptions de la constitution et des lois en vigueur".

L'article 26 précise que "tout parti politique qui présente des candidats à l'élection peut envoyer un représentant titulaire du droit de vote en tant qu'observateur des opérations électorales dans chaque bureau de vote". Chaque parti doit en outre se plier aux règles contenues dans la directive du Comité Electoral National intitulée "Code de conduite des partis politiques".

Vingt - deux partis politiques ont rempli en 2003 les conditions légales et réglementaires pour obtenir les agréments du ministère de l'Intérieur et du Comité Electoral National les autorisant à présenter des candidats dans une ou plusieurs circonscriptions électorales. Mais c'est dans huit circonscriptions électorales seulement que les vingt - deux partis se sont retrouvés en concurrence. Une circonscription électorale n'a mobilisé que neuf partis politiques.

Sur le bulletin de vote unique, chaque parti est représenté par son nom et son logo dans un ordre déterminé par tirage au sort. Le format est identique pour tous les bulletins de vote, mais le contenu change en fonction des circonscriptions électorales car seuls figurent les partis présentant effectivement une liste de candidats dans la circonscription. Les partis identifiés par leur logo demeurent au même emplacement sur le bulletin - qu'ils soient vingt - deux ou neuf - mais seuls les participants effectifs apparaissent ; l'emplacement des autres est en blanc. Du fait de ses dimensions, le bulletin de vote doit être plié en quatre avant d'être introduit dans l'urne.

III. Le cadre politique des élections législatives du 27 juillet 2003

1. Un bipartisme de fait

Organisées sous l'égide des Nations - Unies qui administraient le Cambodge par l'intermédiaire de l'APRONUC, les élections de mai 1993 ont considérablement clarifié une situation politique incertaine. En effet, les Khmers Rouges refusaient de participer au scrutin et menaçaient même de le perturber; l'administration de l'Etat du Cambodge s'efforçait d'empêcher les partis qui lui étaient opposés de s'exprimer; les représentants des vingt partis qui se présentaient au suffrage n'avaient pour la plupart aucune connaissance des exigences d'une campagne électorale pluraliste... Pourtant la participation électorale est importante: 89,56% des électeurs; et les votes se révèlent moins dispersés qu'on pouvait le craindre. Les résultats publiés par l'APRONUC sont les suivants: le FUNCINPEC remporte 45,47% des suffrages et 58 sièges à l'Assemblée; le PPC obtient 38,22% des suffrages et 51 sièges; le PLDB 3,81% et 10 sièges; le Molinaka 1,37% et 1 siège; les 16 autres partis 11,22% et aucun siège.

Deux formations émergent donc nettement: le FUNCINPEC (Front Uni National pour un Cambodge Indépendant, Neutre, Pacifique et Coopératif) créé en 1981 par Norodom Sihanouk, et dirigé depuis 1992 par son fils Norodom Ranariddh, se rattache à la tradition de la monarchie et du "Sangkum"; le PPC (Parti du Peuple Cambodgien) issu de la transformation en 1991 du parti révolutionnaire populaire du Kampuchea, parti unique pendant l'époque de la république populaire du Kampuchea (1979-1991), dirigé par Chea Sim, est d'idéologie communiste. Le PLDB (Parti Libéral Démocratique Bouddhiste) dirigé par un ancien ministre de Norodom Sihanouk, Son Sann, qui représentait la tendance républicaine est déjà marginalisé en 1993, avant d'éclater et de disparaître.

Ces deux partis vont donc devoir cohabiter : le FUNCINPEC est certes majoritaire, mais le PPC détient une minorité de blocage puisque la nouvelle constitution devra être adoptée à la majorité des deux tiers. L'Assemblée constituante tient sa première session le 14 juin 1993 ; la constitution, fruit de laborieux compromis, sera adoptée le 21 septembre. La formation du premier gouvernement en octobre consacre également un partage du pouvoir entre les royalistes et les communistes: Norodom Ranariddh, "premier" premier ministre, est assisté d'un "second" premier ministre issu du PPC, Hun Sen ; chaque direction de ministère est bicéphale, un ministre d'un parti étant "secondé" par un secrétaire d'Etat de l'autre parti. Ce compromis, utile dans une phase de transition, va constituer un frein à la reconstruction de ce pays sinistré dans la mesure où les deux partis souhaitent accaparer la totalité du pouvoir. Il en découle de multiples conflits et même un coup de force contre le FUNCINPEC en juin 1997 et son éclatement en huit formations différentes.

Les élections de 1998 confirment les précédentes. 38 partis revendiquaient les suffrages populaires; 3 seulement obtiennent des élus : le PPC (64 sièges), le FUNCINPEC (43 sièges) et le PSR (parti Sam Rainsy, dissidence du FUNCINPEC) 15 sièges. La stabilité de l'électorat est manifeste, mais c'est désormais le PPC qui est majoritaire. L'échec du compromis de 1993 conduit les deux partis à s'entendre pour une répartition différente des postes : Hun Sen est premier ministre, Norodom Ranariddh est élu Président de l'Assemblée Nationale (son titulaire précédent, Chea Sim, étant élu Président du Sénat, opportunément créé après les élections). La mort de Pol Pot et la reddition de ses lieutenants font disparaître la seule force politique et militaire qui n'avait pas accepté l'application des Accords de Paris et continuait de s'opposer au gouvernement.

En février 2002, les électeurs cambodgiens élisent pour la première fois les chefs de commune et les conseils communaux ; huit partis politiques sont en lice, mais c'est le PPC qui avec 68,40% des suffrages emporte 98,5% des 1621 communes du royaume ; son partenaire de la coalition gouvernementale depuis 1998, le FUNCINPEC ne s'impose que dans 10 communes (19,17% des suffrages) ; le parti d'opposition (Parti Sam Rainsy) dans 13 communes (12% des suffrages).

2. La préparation des élections législatives de 2003

6.341.834 électeurs ont été inscrits pour ces élections législatives (alors que 5.190.307 l'avaient été pour les élections municipales organisées en 2002). Pour être électeur, il faut posséder la nationalité cambodgienne, être âgé de 18 ans, résider habituellement dans la commune où l'on vote, ne pas être condamné à une peine de prison ou considéré comme incapable.

Vingt-deux partis politiques présentaient des listes pour emporter les 123 sièges à pourvoir (122 sièges étaient à pourvoir en 1998).

2. 1. Le programme des trois principaux partis

Le Parti du Peuple Cambodgien a présenté un programme articulé autour de onze principes : poursuivre sur la voie entreprise le 7 janvier 1979 (victoire sur les Khmers Rouges, et reconstruction du pays) ; protéger les droits de l'Homme, qu'il s'agisse des droits civils ou des droits économiques et sociaux ; assurer l'application de la loi tout en favorisant la décentralisation des décisions ; renforcer les capacités de l'armée ; développer le secteur privé et l'économie nationale ; protéger et soutenir l'agriculture ; augmenter le budget des services sociaux et de santé ; développer les capacités du tourisme ; construire davantage de pagodes et d'écoles ; maintenir une coopération internationale amicale et pacifique ; être le pilier du futur gouvernement de coalition dirigé par Samdech Hun Sen. Le parti revendique 4 millions d'adhérents dans le pays.

Le FUNCINPEC continue de mettre en avant son soutien à la monarchie et ses liens avec la famille royale. Il vise à obtenir une majorité de sièges pour que le poste de Premier Ministre soit occupé par son Président, le Prince Norodom Ranariddh. Son programme insiste sur l'unité nationale, la nécessité de la défense de la démocratie et des

droits de l'Homme, l'éradication des abus de toutes sortes et de l'exploitation de la population, la volonté d'élever le niveau de vie des fonctionnaires, paysans, policiers et militaires, l'engagement d'éliminer la corruption. Le parti revendique 1.200.000 adhérents.

Le Parti Sam Rainsy insiste sur les injustices et ce qu'il considère comme des abus du gouvernement : confiscation des terres agricoles sans compensation pour les occupants ; corruption endémique dans l'administration et le commerce, responsable d'une augmentation incontrôlée des prix ; contrôles routiers au cours desquels les policiers et militaires perçoivent des sommes indues ; laxisme en matière d'immigration. Le parti regrette que les Cambodgiens résidant à l'étranger ne puissent voter sur place, ou par procuration. Il a recruté 30.000 agents dans tout le pays qui sont rémunérés pour surveiller les opérations de vote et de dépouillement.

2. 2. La campagne électorale

La campagne officielle a débuté le 26 juin et s'est achevée le 25 juillet (c'est à dire l'avant-veille du scrutin). Les trois principaux partis politiques ont organisé des meetings et des défilés rassemblant plusieurs milliers de personnes dans la plupart des provinces ; leurs militants et leurs agents ont également procédé à une campagne de proximité, en faisant du porte à porte. Par contre, les autres partis n'avaient généralement pas les moyens financiers et humains pour procéder de la sorte ; la plupart ont d'ailleurs limité leurs activités dans certaines villes, ou certaines provinces, où leurs candidats étaient connus.

Pour la première fois depuis 1993, tous les partis politiques disposaient d'un accès aux médias selon quatre modalités établies par le Comité Electoral National et précisées dans sa directive sur l'accès aux médias :

- 1) accès égal et gratuit pour tous les partis sur la chaîne de télévision publique (TVK) et dans les deux stations de radio (AM et FM96), à raison de deux heures par jour divisées en spots électoraux et en débats avec une rediffusion quotidienne ;
- 2) les stations privées de radio et de télévision sont autorisées à vendre des espaces de publicité électorale sur la base d'un accès égal pour tous les partis et sous le contrôle du CEN ;
- 3) les stations publiques présentent un programme d'informations électorales dans leurs journaux d'information : ce programme accorde un temps équitable à chaque parti en fonction de son importance ; le contenu doit répondre aux critères internationaux en matière d'information ;
- 4) les ONG locales et internationales sont libres d'organiser dans les médias des débats électoraux et d'autres programmes relatifs aux élections sur la base d'un accès égal et avec l'approbation du CNE.

Dès le début de la campagne, sous l'impulsion de petits partis engagés dans une surenchère verbale, le débat s'est focalisé sur deux thèmes : la lutte contre la corruption, et l'immigration vietnamienne au Cambodge. Le FUNCINPEC et le Parti Sam Rainsy ont largement développé ces thèmes, le premier pour se distancer du gouvernement auquel il venait pourtant de participer pendant cinq ans, le second pour attirer les déçus des deux autres formations. Ils ont tous deux dénoncé la menace que feraient peser plus d'un million de Vietnamiens vivant au Cambodge (le ministère de l'Intérieur en recense officiellement moins de 100.000), et multiplié les déclarations irrédentistes à l'encontre du Viêt-nam, reproduisant ainsi leur rhétorique de 1998. Ils ont par avance accusé le PPC d'entraves à la liberté du vote et à la sincérité et régularité du scrutin (intimidations des chefs de village, achats des votes, manœuvres diverses pendant le scrutin et le dépouillement...). Le PPC a mené de son côté une campagne peu agressive, jouant sur sa position de parti dominant dans les campagnes, son implantation ancienne et solide dans les administrations, et l'image populaire de son dirigeant Hun Sen. Il n'exclut pas le débat sur l'immigration vietnamienne, mais revendique une attitude réaliste et responsable.

Les principaux partis politiques, les ONG présentes au Cambodge, les observateurs et analystes conviennent que la campagne électorale de 2003 s'est déroulée dans un climat satisfaisant ; elle a surtout été remarquablement calme et pacifique, au regard des campagnes précédentes. Elle témoigne d'un progrès continu depuis 1993, en particulier sur le plan des attentats et des meurtres à motivation politique dont le nombre a fortement décrû : l'une des principales associations cambodgiennes de défense des droits de l'Homme, ADHOC, a recensé neuf assassinats de militants politiques pendant la campagne (les enquêtes menées par la police n'ont pas permis pour l'instant de confirmer le caractère politique de ces meurtres). Cependant cette même association a relevé plusieurs cas d'intimidation à l'égard de militants de partis politiques ou de la population en général, notamment de la part de chefs de village. De leur côté, les deux plus importantes associations cambodgiennes d'observation, NICFEC et COMFREL, ont dénoncé des achats de voix par les trois principaux partis.

Une preuve de ce progrès sur la voie d'un débat politique pacifié est l'organisation réussie de plusieurs débats entre représentants des partis politiques dans les villes de Siem Reap (3 partis représentés, un millier de personnes), Kratie (4 partis représentés, une centaine de spectateurs), Kompong Cham (11 partis, et 2500 personnes) et Phnom Penh (14 partis représentés, 1500 spectateurs). Dans tous les cas, l'assistance pouvait intervenir pour poser des questions, et elle l'a fait volontiers.

Une autre preuve a été fournie le dernier jour de la campagne à Phnom Penh et dans les grandes villes : pendant toute la journée, des milliers de militants des trois principaux partis ont sillonné en cortège motorisé les rues avec banderoles et drapeaux dans la bonne humeur ; aucun signe d'animosité n'a été relevé.

IV. L'observation

1. Le calendrier des élections

Le Comité National Electoral a rendu public en novembre 2002 le calendrier des élections législatives de 2003 ; les principales étapes sont les suivantes :

Début de la révision des listes électoralas	17/01/03
Fin de la révision des listes électoralas	15/02/03
Publication de la liste des bureaux de vote	27/04/03
Début de l'enregistrement des partis politiques	28/04/03
Fin de l'enregistrement des partis politiques	17/05/03
Impression des bulletins de vote (à partir du)	15/06/03
Début de la campagne électorale	26/06/03
Fin de la campagne électorale	25/07/03
Vote	27/07/03
Dépouillement des suffrages	28/07/03
Réclamations aux Commissions Electorales Provinciales	29/07/03
Décisions des CEP	31/07/03
Appel des décisions des CEP au Comité National	02/08/03
Décisions du Comité National	03/08/03
Publication des résultats par le Comité national	07/08/03
Réclamations relatives aux résultats	08/08/03
Publication des résultats officiels (par le CNE et le Conseil Constitutionnel, si pas de plaintes)	09/08/03
Décisions du Conseil Constitutionnel sur les contestations	13/08/03
Publication de la liste des candidats élus	12/08/03
	14/08/03
	26/08/03
	15/08/03
	07/09/03

2. La mission des observateurs

Le Comité Electoral National a publié un code de conduite des observateurs nationaux et internationaux dont les principaux éléments sont les suivants :

- les observateurs doivent respecter la plus stricte impartialité dans l'exercice de leurs fonctions, et ne jamais exprimer une quelconque préférence ou opinion à l'égard des autorités nationales, des partis ou de leurs candidats ;
- ils doivent éviter d'émettre des opinions personnelles ou des commentaires prématurés relatives à leurs observations aux médias ou à d'autres personnes directement concernées ;
- ils doivent respecter les lois et règlements en vigueur ;
- ils ne doivent pas interférer dans le processus électoral ;
- ils ne donnent pas d'instructions au personnel électoral ;
- ils observent la plus grande discrétion dans l'exercice de leurs fonctions.

Ce code s'applique aux observateurs internationaux. Plusieurs missions ou délégations étaient présentes au Cambodge pour ces élections législatives : l'Union Européenne avait mandaté 124 personnes (7 depuis le 11 juin, 37 déployées dans les provinces depuis le 26 juin, et 80 observateurs "court terme") ; le Japon, l'Australie et les Etats - Unis avaient également dépêché des observateurs. Une ONG rassemblait une soixantaine d'observateurs originaires de divers pays d'Asie : l'ANFREL (Asian Network for Free Elections).

Ce code s'applique également aux observateurs nationaux qui étaient présentés par deux ONG : le NICFEC (Neutral Impartial Committee for Free Elections) qui a fait appel à 6800 volontaires pour observer le scrutin et le dépouillement ; le COMFREL (Committee for Free and Fair Elections) qui a embauché 1500 personnes.

3. Le déploiement de la mission francophone

Il avait été convenu dès l'arrivée de la délégation à Phnom Penh que ses membres observeraient le processus électoral dans différentes provinces et à Phnom Penh. Le choix des provinces a été déterminé d'un commun accord, en se fondant sur deux principaux critères : l'importance de l'électorat (et par conséquent du nombre de sièges à pourvoir dans la province considérée) ; les résultats des élections précédentes (indiquant les provinces les plus disputées). C'est ainsi qu'ont été retenues, outre Phnom Penh, les provinces de Battambang, Kompong Cham, Prey Veng, Takeo et Kandal.

Le 25 juillet, six équipes composées chacune de deux personnes se sont déployées sur les sites indiqués :

Province de Battambang Mme Schapmans ; M. Burnet
Province de Kompong Cham Mme El Jorr ; M. Crouzatier
Province de Kandal M. Mostafa-Kamel ; M. Gueye

Province de Takeo
Province de Prey Veng
Phnom Penh

M. Seetulsingh ; M. Hounyovi
Mme Camara ; M. Lalonde
M. Beteille ; M. Agbantou

A leur arrivée, elles ont pris contact avec les représentants de la Commission Electorale Provinciale, et avec les coordinateurs des observateurs de l'Union Européenne, pour s'informer de la situation locale et décider des centres et bureaux de vote à observer.

Durant la journée du 27 juillet, elles se sont rendues dans une dizaine de centres de vote situés dans deux ou trois districts différents, et pu ainsi observer l'activité d'une vingtaine (en moyenne) de bureaux de vote. Il était convenu que chaque équipe se posterait de 6h30 à 8h00 dans un centre pour suivre en continu la procédure d'ouverture ; qu'elle passerait la journée à visiter d'autres centres ; et qu'elle suivrait la clôture d'un centre à partir de 14h30 (la clôture étant fixée à 15 h). La plupart des équipes ont même accompagné les urnes scellées jusqu'au bureau de dépouillement où elles ont pu contrôler leur stockage.

Le 28 juillet, chaque équipe a observé le dépouillement dans le bureau susmentionné.

4. Organisation matérielle du scrutin

4. 1. Les bureaux de vote

Les 12.826 bureaux de vote étaient principalement situés dans des écoles, des pagodes ou des usines. La sécurité était assuré par des officiels identifiables à leur brassard, postés aux alentours des locaux électoraux dans un périmètre de cent mètres. Leur présence était constante, mais discrète.

Chaque bureau est constitué d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire, d'un assistant, et d'un contrôleur de file d'attente. Chaque parti politique est autorisé à y détacher un représentant. Dans la mesure où 22 partis peuvent avoir des candidats, le président du bureau a la faculté d'instituer une rotation entre les représentants des différents partis politiques afin de répondre aux exigences dues à l'exiguité des locaux. En outre, quatre observateurs indépendants accrédités par le Comité Electoral national sont autorisés à assister aux opérations électorales à l'intérieur des bureaux de vote ; les observateurs internationaux ont primauté sur les observateurs nationaux en cas de dépassement du quota. Deux ONG nationales ont bénéficié d'une priorité pour l'accès aux lieux de vote et de dépouillement : NICFEC et COMFREL.

A l'extérieur de chaque bureau de vote, son numéro correspondant au numéro inscrit sur la carte électorale de chaque citoyen est lisiblement indiqué sur le fronton de l'entrée. les listes électorales sont placardées à l'extérieur du bureau de vote. La procédure de vote et la mise en garde contre toute intimidation, résumées en deux affiches réalisées sous forme de bande dessinée, sont également affichées à l'extérieur.

Les observations réalisées par la mission francophone dans les différents centres visités confirment les statistiques nationales présentées par le Comité National Electoral : la quasi - totalité des bureaux de vote ont ouvert à l'heure, c'est à dire à 7h ; ils ont fermé à l'heure, c'est à dire à 15h, les quelques exceptions relevées étant le fait d'électeurs retardataires ; le matériel électoral était complet : urnes scellées, isoloirs, bulletins de vote, liste d'émargement, encre indélébile, cachet, tampon encreur, textes juridiques (le plus souvent le manuel élaboré par le Comité Electoral national à l'intention des personnels des bureaux de vote, très didactique et complet). Ce matériel se révèle par ailleurs fort bien adapté au contexte local. Le personnel, spécialement formé à cet effet, était présent bien avant l'heure d'ouverture ; son professionnalisme et son efficacité ont été appréciés par tous les observateurs, aucun incident n'ayant été relevé qui pouvait entacher la sincérité du scrutin.

4.2. Le déroulement du scrutin

Le nombre moyen d'électeurs inscrits par bureau de vote était de 600. Pendant les opérations d'inscription sur les listes électorales, 6.341.834 de Cambodgiens s'étaient manifestés et avaient accompli cette formalité. Les cartes d'électeur, aussitôt établies, étaient remises aux électeurs le jour même. Ces opérations d'inscription s'étaient déroulées dans les mêmes lieux qui, le jour du scrutin, constituaient les bureaux de vote, ceci diminuant les risques d'erreur et de perte de temps. L'électeur dont la carte aurait été volée, perdue ou détruite, pouvait obtenir un certificat de vote lui permettant d'accomplir son devoir le jour du scrutin.

A l'ouverture du scrutin à 7h, de nombreux électeurs attendaient déjà dans la quasi - totalité des bureaux. Le contrôleur de la file d'attente était chargé de maintenir l'ordre, et de donner priorité aux femmes âgées ou enceintes, et aux handicapés. Il devait également vérifier la présence éventuelle d'encre indélébile sur le doigt de l'électeur. Il devait enfin veiller, en laissant entrer les électeurs un par un, qu'il n'y avait pas plus de quatre électeurs en même temps dans le bureau, et pas plus d'un électeur devant la table du vice - président..

Le secrétaire examinait la carte d'électeur ou le certificat de vote pour s'assurer de sa validité. Il cherchait le nom de l'électeur sur la liste électorale, et une fois le nom trouvé, plaçait une marque à côté du nom sur le registre. Il rendait alors la carte à l'électeur et le dirigeait vers le vice - président.

Ce dernier détachait le bulletin de vote de sa liasse ; le bulletin, de format A3, regroupe l'ensemble des noms et logos des partis politiques présentant des candidats. Il y apposait un cachet, le pliait en quatre dans le sens de la hauteur, et le donnait à l'électeur en lui indiquant la procédure à suivre pour voter.

Après le dépôt du bulletin dans l'urne, l'assistant essuyait l'index droit avec un chiffon et en recouvrait l'extrémité avec l'encre indélébile, puis demandait à l'électeur d'attendre un instant avant de sortir.

La fermeture des bureaux étant fixée à 15 heures, le président de chaque bureau a replacé le couvercle de l'urne, fixé les deux cadenas et posé deux scellés en plastique ; les représentants des partis politiques et les observateurs ont été invités à en vérifier la solidité et à en relever les numéros. Il a ensuite décompté les bulletins non utilisés et le nombre d'électeurs venus voter, rempli les imprimés et procès - verbaux, et les a fait contrôler et signer par les membres du bureau et les représentants des partis politiques.

Enfin le président plaçait dans un sac prévu à cet effet une copie du procès - verbal, le registre électoral, l'enveloppe regroupant les éventuels bulletins non valides, l'enveloppe regroupant les bulletins non utilisés, les talons des bulletins, les éventuelles réclamations ou plaintes. Dans deux enveloppes distinctes, le président déposait les deuxièmes et troisièmes exemplaires du procès - verbal, à destination de la Commission Electorale Communale et de la Commission Electorale Provinciale. Le matériel électoral (isoloirs, tampon, encre) était rangé afin d'être livré en même temps que l'urne.

Une fois l'urne scellée, le président la plaçait dans un grand sac imperméable, y ajoutait le sac contenant les procès - verbaux et autres formulaires, sous le regard des observateurs et représentants des partis. L'ensemble était alors transporté dans le centre de dépouillement, escorté par les membres du bureau, les représentants des partis et les observateurs, sous la protection des forces de sécurité. La plupart de ces personnes devaient d'ailleurs passer la nuit devant le local où étaient entreposées les urnes à dépouiller le lendemain.

Les électeurs cambodgiens ont confirmé leur comportement de 1993 et 1998 en se rendant aux urnes avec empressement et de bonne heure, ce qui n'a pas manqué de provoquer durant les moments qui ont suivi l'ouverture des bureaux une certaine confusion : confusion sans conséquences, et qui a été rapidement maîtrisée par un personnel bien formé et déjà accoutumé aux pratiques électorales. D'autant que chaque équipe a constaté dans les provinces et les bureaux visités une ambiance sereine, aucune tension n'apparaissant dans et à l'abord des bureaux de vote visités. Avant midi, la plupart des électeurs avaient voté. La délégation a été frappée par la volonté et la fierté affichées par le peuple cambodgien à cette occasion.

5. Le dépouillement

Le 28 juillet, les membres de différents bureaux de vote se sont retrouvés au centre de dépouillement, sous la supervision du président de la Commission Electorale Communale. C'est d'ailleurs ce dernier qui vérifiait le bon état des scellés des sacs et les brisait en présence des représentants des partis et des observateurs.

Chaque président de bureau de vote était responsable de la vérification des bulletins de son bureau, le secrétaire du report des informations et l'assistant du comptage. Sur le procès - verbal de vérification étaient indiqués le nombre de bulletins reçus, non valides, inutilisés, ainsi que le nombre d'électeurs ayant voté. Ce document était signé par les représentants des partis. Après avoir vérifié et fait vérifier aux personnes présentes que les sceaux étaient intacts et que leurs numéros correspondaient à ceux enregistrés la veille, le président de la Commission Electorale Communale brisait les sceaux de chaque urne, puis en vidait le contenu ; l'assistant et le secrétaire étaient alors chargés de décompter les bulletins sans les ouvrir, et de les ranger en piles de 25. Ils devaient ensuite comparer le chiffre avec celui noté sur le procès - verbal. En cas de différence dans les chiffres recensés, un nouveau comptage était effectué.

Une fois les bulletins de chaque bureau vérifiés, le président de la Commission Electorale Communale mélangeait les bulletins de trois bureaux éloignés les uns des autres. Le décompte des suffrages pouvait alors commencer.

Le président du bureau de dépouillement (qui est l'un des présidents des bureaux de vote) déplie chaque bulletin et le présente aux personnes présentes afin qu'elles puissent éventuellement vérifier. Il annonce le numéro du parti politique marqué par l'électeur, puis place le bulletin sur une pile correspondant à celle du parti. Dans le même temps, le vice - président et le secrétaire portent, chacun sur une feuille de comptage, une marque.

A l'issue de ce triage, le président demande au vice - président et au secrétaire de totaliser le nombre de suffrages obtenus par chaque parti sur la feuille de comptage, puis de vérifier que le chiffre correspond à celui des bulletins sur chaque pile. Il remplit alors la feuille des résultats. Les bulletins attachés par parti, les feuilles de comptage et la feuille de résultats sont alors placés dans un sac qui est remis au président de la Commission Electorale Communale.

Les documents électoraux sont ensuite transportés au siège de la Commission Electorale Provinciale, escortés par les membres de la Commission Communale, des représentants des partis politiques et des observateurs sous la protection des forces de sécurité.

Le dépouillement observé s'est effectué dans la transparence et avec minutie. Les premiers résultats confirment un taux de participation (83%) qui, bien qu'inférieur à celui des précédentes consultations, reste largement supérieur à celui de la plupart des pays développés. Ils confirment également une sensibilisation de la population au choix politique puisque seulement 2% de bulletins se sont révélés nuls (3% en 2002).

Conclusions

Comme elle l'avait annoncé dans son communiqué du 23 juillet 2003, la délégation a rendu public dès le 29 juillet, sous forme de communiqué de presse diffusé à l'occasion d'une conférence de presse, son évaluation des opérations de vote et de dépouillement. Ce communiqué final insiste sur les éléments suivants :

1. le haut degré de civisme des électeurs qui se sont impliqués dans toutes les étapes du processus électoral : inscriptions massives sur les listes électorales (en augmentation sensible par rapport aux inscriptions pour les élections municipales de 2002), et affluence importante dans les bureaux de vote le jour du scrutin. Les électeurs cambodgiens ont ainsi confirmé qu'ils entendaient profiter pleinement de cette consultation pour exprimer leur choix en toute liberté.

2. la bonne organisation des opérations électorales menées sous la direction du Comité Electoral national. Comme en 1998, et avec davantage d'expérience, le personnel électoral a impressionné les observateurs internationaux par son sérieux et son professionnalisme, et par la qualité et la minutie du travail effectué. La délégation a d'ailleurs rendu hommage au Comité Electoral National et à l'ensemble de son personnel au plan national et local.

La rigueur avec laquelle les opérations électorales ont été menées a permis d'assurer la liberté et le secret du vote le jour du scrutin, ainsi que la sincérité et la transparence le jour du dépouillement.

3. le respect des critères internationaux en matière d'expression du suffrage a paru évident aux observateurs de la délégation, comme à la plupart des observateurs internationaux. Certes des imperfections ou des lacunes ont été constatées ; mais aucune n'était en mesure d'altérer la liberté, le secret ou la transparence relevés plus haut. Certes des électeurs ou des représentants de partis ont fait état d'irrégularités avant ou pendant le scrutin, mais ces allégations se sont révélées invérifiables faute de preuves. L'irrégularité la plus grave relevée par la presse mais non constatée par les membres de la délégation concerne un bureau de vote de la province de Kandal où une bande de jeunes gens a prétendu empêcher quelques dizaines d'électeurs portant un patronyme vietnamien de voter : résultat malheureux de la campagne raciste menée par certains partis politiques.

Le scrutin du 27 juillet 2003 au Cambodge apparaît donc conforme aux principes fondamentaux inscrits dans la Déclaration de Bamako, notamment dans son article 4 - B relatif à la tenue d'élections libres, fiables et transparentes.

La délégation a été accueillie avec une grande courtoisie dans tous les bureaux de vote, et au siège des Commissions Electorales ; certains membres du personnel ont fait l'effort de s'adresser à ses membres en français. Elle a eu le sentiment que la présence d'observateurs internationaux était attendue et confortait le déroulement d'élections libres et fiables.

Recommandations

Plusieurs constatations et observations de la délégation confirment l'expérience de 1998, même si cette dernière s'était déroulée dans le cadre logistique mis en place par les Nations - Unies. Sur la base de ces expériences, la délégation recommande à l'avenir l'envoi d'une mission préparatoire pour préparer la logistique et assurer la médiatisation, et un déploiement d'une plus longue durée.

La délégation invite également l'Organisation Internationale de la Francophonie à maintenir un lien avec le Comité Electoral National et à l'assister techniquement dans le règlement de deux difficultés relevées par les membres de la délégation au cours de leurs entretiens : le vote par procuration, juridiquement interdit, et pourtant réclamé par tous les grands partis politiques ; le dépouillement du vote immédiatement après la clôture du scrutin, qui simplifierait grandement un processus très complexe et exigeant