



**RAPPORT DE LA MISSION FRANCOPHONE D'INFORMATION ET
DE CONTACTS A L'OCCASION DES ELECTIONS LEGISLATIVES
DU 15 AU 18 SEPTEMBRE 2008 AU RWANDA**

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I - LE CONTEXTE GENERAL DES ELECTIONS

1.1. Bref aperçu historique

- a) De l'indépendance au génocide de 1994
- b) La période post-génocide

1.2. L'environnement politique et institutionnel

- a) Les partis politiques en lice
- b) Les institutions impliquées dans le processus électoral
 - b.1. L'administration électorale
 - b.2. Le Haut conseil de la Presse

II. LE DEPLOIEMENT DE LA MISSION FRANCOPHONE

2.1. Rencontres avec les acteurs du processus électoral

a) Les acteurs nationaux

- a.1. L'entretien avec le Président de la Commission nationale électorale*
- a.2. L'entretien avec la Présidente de la Commission nationale des Droits de l'Homme*
- a.3. L'entretien avec la Présidente du Conseil national des Femmes*
- a.4. Entretien à la Cour suprême*
- a.5. L'entretien avec les leaders des partis politiques en lice*
- a.6. L'entretien avec le Premier Ministre*

- b) Les représentants bilatéraux et multilatéraux de la communauté internationale, présents au Rwanda

2.2. Le déploiement sur le terrain les jours des scrutins

III. LES PRINCIPALES INFORMATIONS SUR LE PROCESSUS ELECTORAL RWANDAIS

3.1. Le cadre juridique des élections

- a) Caractéristiques essentielles de la législation électorale rwandaise
- b) Limites et insuffisances de la législation électorale rwandaise

3.2. Les opérations électorales

- a) Sur le respect des horaires
- c) Sur la participation des électeurs aux opérations de vote
- d) Sur la direction des bureaux de vote
- e) Sur le dépouillement
- f) Sur les résultats des élections et leur acceptation
- g) Sur les médias :

IV. RECOMMANDATIONS

- 4.1. Le cadre juridique des élections
- 4.2. La formation des agents électoraux
- 4.3. L'identification des électeurs
- 4.4. La présence des forces de l'ordre dans les bureaux de vote
- 4.5. La représentation de tous les candidats ou partis politiques dans les bureaux de vote

INTRODUCTION

Du 15 au 18 septembre 2008 se sont déroulées au Rwanda des élections législatives conformément à la Constitution du 26 mai 2003 et à la loi du 7 juillet 2003 relative aux élections présidentielles et législatives. Ces élections ont été organisées au terme de la première législature mise en place après le génocide de 1994 qui a coûté la vie à près de 800 000 personnes.

A cet effet, et dans le souci de garantir la transparence électorale, le Président de la Commission Nationale Electorale rwandaise, M. Chrysologue KARANGWA, a saisi le Secrétaire général de la Francophonie, Son Excellence Monsieur Abdou DIOUF, aux fins d'envoyer une mission francophone d'observation des élections et d'apporter un appui au programme de la Commission concernant la sensibilisation des électeurs et la formation des agents électoraux.

Honoré par cette marque de confiance renouvelée, et dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de l'OIF relatifs à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, le Secrétaire général de la Francophonie a décidé d'envoyer une mission d'information et de contacts à l'occasion de ces élections. Celle-ci, dirigée par Son Excellence Monsieur Stefan TAFROV, ancien Ambassadeur de Bulgarie à l'ONU, ancien Vice-Ministre des Affaires Etrangères, et coordonnée par deux fonctionnaires de l'OIF, était composée de la manière suivante :

Monsieur Rosario MARCHESE

Député de l'Assemblée législative de l'Ontario
(Canada)

Monsieur Modeste OBIANG NDONG

Magistrat
Membre de la Commission Electorale Nationale Permanente (CENAP)
Président de la Chambre permanente du Conseil d'Etat
Rapporteur adjoint de la Cour constitutionnelle
(Gabon)

Monsieur Abdoulaye DIARRA

Professeur de Droit
Ancien membre de la Cour constitutionnelle
(Mali)

Monsieur Cheikh GUEYE

Directeur général des élections
(Sénégal)

La Mission d'information et de contacts de l'OIF, s'inscrivant dans le cadre de l'évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, a fondé son action sur les principes et normes prescrits par la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, relatifs à la tenue d'élections libres, fiables et transparentes. Même si, de par son objet, les membres de cette mission n'avaient pas vocation à observer les élections en cours, ils se sont déployée selon une méthode bien établie, semblable à celle des missions francophones d'observation électorale : déploiement sur le terrain durant les jours de scrutins, rencontres des Autorités administratives et politiques, des responsables des partis politiques de la majorité et de l'opposition ; des responsables des Institutions nationales de gestion et de contrôle des élections, des représentants des corps diplomatiques accrédités dans le pays d'accueil,

échanges d'informations avec les missions d'autres organisations internationales ou nationales impliquées dans l'observation et l'assistance électorales. Concrètement, il s'agissait de s'informer, à la lumière des principes et engagements consignés dans la Déclaration de Bamako en ce qui concerne la tenue d'élections libres, fiables et transparentes.

Au terme de leur séjour au Rwanda, et à la lumière des informations recueillies à partir des échanges avec les autorités politiques, les partenaires internationaux et les principaux acteurs nationaux du processus électoral, ainsi que des constats établis sur le terrain durant les jours du scrutin, les membres de la Mission francophone ont analysé le contexte général des élections tout en tentant d'évaluer les pratiques électorales en cours dans ce pays membre de l'OIF. Sur cette base ils ont émis des recommandations aussi bien à l'égard des autorités électorales rwandaises qu'à l'endroit de l'Organisation internationale de la Francophonie.

I. LE CONTEXTE GENERAL DES ELECTIONS

. Bref aperçu historique

L'évolution politique du Rwanda d'après l'indépendance peut être divisée en deux grandes périodes : celle allant de l'indépendance au génocide de 1994 et la période post-génocide.

a) De l'indépendance au génocide de 1994

Cette période est marquée par les évènements suivants :

28 Janvier 1961 :	Proclamation de la République à Gitarama. Président de la République : M. Dominique Mbonyumutwa
25 Septembre 1961	Référendum : 80% contre monarchie tutsi
26 Octobre 1961 :	Grégoire Kayibanda élu Président de la République
1^{er} Juillet 1962 :	Le Rwanda devient indépendant
1963-1964 :	Massacre de milliers de Tutsi
1969 :	Réélection du Président Kayibanda
5 Juillet 1973 :	Coup d'Etat militaire dirigé par le major Gal Juvénal Habyarimana (03-07-1973 / 06-04-1994)
1975 :	Signature d'une coopération militaire avec la France
1975 :	Création du MNRD (Mouvement Révolutionnaire Nationale pour le Développement)
1976 :	Création de la Communauté Economique des Grands Lacs
17 Décembre 1978 :	Référendum pour une nouvelle Constitution. Le MNRD devient parti unique. Habyarimana est réélu
1982 :	Près de 80.000 réfugiés hutus et tutsis refoulés en Ouganda
19 Décembre 1983 :	Habyarimana est réélu Président de la République
Décembre 1987 :	Création du Front Patriotique Rwandais (FPR, tutsi), en Ouganda
Décembre 1988 :	Réélection de Habyarimana
7 Septembre 1990 :	Visite de Jean Paul II
1^{er} Octobre 1990 :	Des membres du FPR rentrent d'Ouganda ; Aide militaire française (opération Noroît), belge et zaïroise. Etat de siège : arrestation des Tutsis et opposants hutus.
23 Janvier 1991 :	Raid FPR sur Ruhengeri.
10 Juin 1991	Adoption d'une nouvelle Constitution ; création d'un poste de Premier Ministre ; multipartisme et droit de grève des

	fonctionnaires.
1^{er} Novembre 1991 :	Retrait des troupes belges.
4 Mars 1992 :	Massacres de Tutsis dans le Sud ; formation d'un gouvernement de coalition.
10 Juin 1992 :	Renforts militaires français.
08 Juillet 1992 :	Combats dans le Nord-Est : 300.000 personnes déplacées.
12 Juillet 1992 :	Cessez-le-feu signé à Arusha (Tanzanie) puis à Addis-Abéba.
Août 1992 :	Massacres de Tutsis près de Kibuye.
Décembre 1992 :	De Tutsis et opposants hutus près de Gisenyi.
1993 :	Offensive FPR dans le Nord
7 Mars 1993 :	Signature d'un cessez-le-feu à Dar-es-salam, (entré en vigueur le 10 Mars)
17 Juillet 1993 :	Agathe Uwilingiyimana (MDR) devient Premier Ministre
4 août 1993 :	Signature des accords de paix d'Arusha.
1^{er} Novembre 1993	Déploiement de la Minuar (Mission des Nations-Unies pour l'assistance au Rwanda).
Décembre 1993 :	Départ des forces françaises de l'opération Noroît.
6 Avril 1994 :	Les deux Présidents hutus Habyarimana (Rwanda), Ntaryamira (Burundi) et l'équipage (3 français) tués dans leur Falcon atterrissant à Kigali
7 Avril 1994 :	Massacre : Agathe Uwilingiyimana et 10 casques bleus belges charges de sa protection tués par Forces Armées Rwandaises (FAR).
8 Avril 1994 :	Nomination du Premier Ministre intérimaire Jean Kambada ; massacre systématique des Tutsis.
12 Avril 1994 :	Retrait du contingent belge.
21 Avril 1994 :	Le Conseil de sécurité de l'ONU décide retrait en bon ordre de la MINUAR qui passe de 2.500 à 270 hommes.
1^{er} Mai 1994 :	Progression du FPR qui ferme la frontière avec la Tanzanie.
17 Mai 1994 :	La MINUAR portée à 5.500 hommes. Embargo sur les armes.
Juin 1994 :	L'archevêque de Kigali, 2 évêques et 10 prêtres tués par le FPR.
22 Juin/21 Août 94	Opération française Turquoise (2.500 hommes, à Goma au Zaïre).
4 Juillet 1994 :	Le FPR entre à Kigali.
16 Juillet 1994 :	Des milliers de soldats hutus des FAR passent au Zaïre.
19 Juillet 1994 :	Pasteur Bizimungu (Hutu, FPR, né en 1950) devient Président et Faustin Twagiramungu (Hutu, FPR) Premier Ministre Twagiramungu démissionne.

**b) La
période
post-
génocide**

28 Août 1995 :	
31 Août 1995 :	Pierre-Célestin Rwigema (Hutu, né en 1953) devient Premier Ministre.
1^{er} Novembre 1995	Conférence à Kigali sur le génocide.
6 Décembre 1995 :	38 ONG sont expulsées.
26 Mars 1996 :	Création des Forces de résistance pour la démocratie (FRD) par Twagiramungu.
15 Décembre 1998	Remise du rapport de la mission parlementaire d'information dirigée par Paul Quilès sur le rôle de la France au Rwanda de 1990 à 1994 (la France n'est pas impliquée dans le génocide).
1990 à 1994 :	La France n'est pas impliquée dans le génocide.

- 29-31 Mars 1999 :** Elections locales.
- 6 Novembre 1999 :** Le Rwanda suspend sa collaboration avec le TPIR pour protester contre la libération d'un inculpé.
- 28 Février 2000 :** Le Premier Ministre Rwigema démissionne.
- 22 Mars 2000 :** Le Président Bizimungu démissionne : le Vice-président, le Général Paul Kagamé (né en Octobre 1957) devient Président par intérim et est désigné Président de la République par l'Assemblée Nationale transitoire le 17 Avril 2000.
- 8 Mars 2000 :** Bernard Makusa (né en 1961) devient Premier Ministre.
- 21 Avril 2002 :** L'ancien Président Bizimungu est emprisonné.
- 4 Août 1993 :** signature des Accords d'Arusha par le gouvernement de la République rwandaise et le FPR (Front Patriotique Rwandais).
- Avril 1994:** début des massacres qui coûtent la vie à près de 800 000 personnes en majorité Tutsis.
- Novembre 1994 :** mise en place du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) par la résolution 955 de l'ONU.
- 30 Juillet 2002 :** Signature Les accords de Pretoria qui mettent fin officiellement à l'intervention rwandaise au Congo (République Démocratique du Congo). Les soldats sont rapatriés.
- En août 2003** Des élections présidentielles et législatives sont organisées et sont Remportées par le FPR.

1.2. L'environnement politique et institutionnel

a) Les partis politiques en lice

Officiellement neuf (9) partis politiques ont une existence légale au Rwanda : le Front Patriotique Rwandais (FPR), le Parti Démocrate du Centre (PDC), le Parti Démocratique Idéal (PDI), le Parti Socialiste Rwandais (PSR), l'Union Démocratique du Peuple Rwandais (UDPR), le Parti Social Démocrate (PSD), le Parti Libéral (PL), le Parti du Progrès et de la Concorde, le Parti Social Démocrate (PSD) et le Parti Libéral (PL), le Parti pour la Solidarité et le Progrès (PSP).

Seulement, la Mission de l'OIF n'a pu rencontrer que trois de ces formations politiques: Le Front Patriotique Rwandais (FPR), le Parti Social Démocrate et le Parti Libéral.

Les élections législatives de 2008 au Rwanda se sont déroulées dans un contexte politique apaisé, de consolidation du processus démocratique en cours dans ce pays. Toutefois, les partis d'opposition cantonnés essentiellement à l'étranger, ont qualifié ces élections d'« écran de fumée ». Cette absence de l'opposition n'a pas été sans conséquence sur la vie politique rwandaise dans la mesure où elle a permis un déséquilibre favorable au Front Patriotique Rwandais (FPR) et ses alliés qui, au regard des résultats de ces élections, seront majoritaires à l'Assemblée nationale comme lors de la précédente législature.

b) Les institutions impliquées dans le processus électoral

b.1. L'administration électorale

L'organe chargé de la conduite de l'ensemble du processus électoral au Rwanda est la Commission nationale électorale (article 180 de la Constitution de 2003). Son organisation et son fonctionnement sont déterminés par la loi n° 31/2005 du 24 décembre 2005. Sa structure étant tripartite, constituée d'un Conseil des Commissaires, d'un Bureau de la Commission et d'un Secrétariat exécutif, la Commission nationale électorale est composée de sept membres dont un Président et un vice-président. Leur rémunération est déterminée par un décret du Président de la République.

La Commission nationale électorale est chargée de :

- la préparation, la conduite et la supervision des élections;
- l'élaboration du fichier électoral et de la liste électorale ;
- l'établissement des circonscriptions électorales ;
- l'établissement des bureaux de la Commission dans les provinces, les districts ainsi que dans la ville de Kigali ;
- la sensibilisation des populations ;
- l'élaboration du calendrier électoral ;
- l'organisation de l'observation des élections ;
- le contrôle, l'annonce et la publication des résultats.

b.2. Le Haut conseil de la Presse

Le Haut Conseil de la Presse est un organe public de régulation des médias institué par l'article 34 de la Constitution. Il a pour mission de :

- garantir et assurer la liberté et la protection de la presse ;
- veiller au respect de la déontologie en matière de presse ;
- veiller à ce que les partis politiques et les associations aient l'accès équitable aux moyens officiels d'information et de communication ;
- donner des avis sur les autorisations d'installation de presse audiovisuelle ;
- donner des avis sur les décisions de suspension, d'interdiction de publication d'un journal ou d'un périodique ou de fermeture d'une station de radiodiffusion, de télévision ou d'une agence de presse ;
- délivrer ou retirer la carte de presse.

II. LE DEPLOIEMENT DE LA MISSION FRANCOPHONE

Le déploiement de la mission de l'OIF dans le cadre des élections législatives du 15 au 18 septembre 2008 s'est effectué suivant une méthode désormais bien établie: rencontres avec les différents acteurs impliqués dans le processus électoral et visite des bureaux de vote par les membres de la Mission à l'occasion des scrutins.

2.1. Rencontres avec les acteurs du processus électoral

La Mission d'information et de contacts de l'OIF dépêchée à l'occasion des élections législatives de septembre 2008 au Rwanda a rencontré, dans le cadre de son mandat, les acteurs ainsi que les responsables d'institutions impliquées dans l'organisation et le contrôle des élections, les leaders des principaux partis politiques en compétition, les membres des missions d'observation internationales, les Autorités politiques rwandaises

ainsi que les représentants bilatéraux et multilatéraux de la communauté internationale, présents au Rwanda.

c) Les acteurs nationaux

La mission francophone a eu des entretiens avec le Président de la Commission nationale électorale, la Présidente de la Commission nationale des droits de l'Homme, la Présidente du Conseil national des Femmes, un magistrat de la Cour suprême et quelques leaders des principaux partis politiques en compétition dans le cadre des élections en cours.

a.1. L'entretien avec le Président de la Commission nationale électorale

La Mission de l'OIF a rencontré en fin de matinée du 14 septembre 2008 le Président de la Commission nationale électorale, Monsieur Chrysologue Karangwa. Au cours de cette rencontre, le Président de la Commission a d'abord tenu à remercier le Secrétaire général de la Francophonie pour avoir répondu favorablement à son invitation en envoyant une mission d'information et de contacts à l'occasion de ces élections. Ensuite, Monsieur Karangwa a informé les membres de la mission de l'OIF sur les conditions de préparation du scrutin marquées notamment par la volonté de l'ensemble des acteurs politiques rwandais d'asseoir la paix et la démocratie dans leur pays. Dans ce contexte, la Commission a pu respecter, avec le soutien du gouvernement rwandais et l'aide des partenaires internationaux le chronogramme électoral prédéfini ainsi qu'elle a mener à terme les programmes de formation des agents électoraux et de sensibilisation des électeurs.

a.2. L'entretien avec la Présidente de la Commission nationale des Droits de l'Homme

Madame Sylvie Kayitesi a reçu au siège de l'institution qu'elle dirige les membres de la Mission francophone pour les élections législatives de septembre 2008. En retraçant le chemin parcouru par le Rwanda en matière des Droits de l'Homme, la Présidente de la Commission nationale a salué les efforts réalisés par son pays dans ce domaine, après la période difficile du génocide qui a coûté la vie à plus de 800 000 personnes, tout en mettant en évidence les obstacles à franchir pour la consolidation de la démocratie au Rwanda, à savoir le faible niveau d'éducation à la citoyenneté ou encore le poids des traditions. Ces élections ont en effet mis en évidence les progrès réalisés par les autorités rwandaises depuis 2003, notamment dans les domaines de la liberté d'association et de réunion.

La Présente de la Commission nationale des droits de l'Homme a enfin exhorté l'OIF à accompagner son pays pour bien progresser sur cette voie de la recherche perpétuelle de la démocratie et du plein respect des droits de l'Homme qui sont des piliers importants de la Déclaration de Bamako.

a.3. L'entretien avec la Présidente du Conseil national des Femmes

La Mission de l'OIF a rencontré, le 16 septembre 2008, à l'hôtel Novotel de Kigali, Madame ODA, Présidente du Conseil national des Femmes. Cette dernière a voulu, avant toute chose, remercier la Francophonie pour l'intérêt qu'elle marque à la question du genre en général et particulièrement à l'égard du Conseil National des Femmes du Rwanda. Pour Madame ODA, le rôle du Conseil National des Femmes ne se réduit pas uniquement au

choix des députées devant représenter les Femmes au parlement. Organe constitutionnel placé sous la tutelle du ministère chargé des questions de genre, il conçoit et met en œuvre des projets à caractère socio-économique concernant notamment les femmes, assure la protection et la promotion des droits de celles-ci sans exclusion. L'attention particulière accordée aux Femmes au Rwanda est, en réalité, le fruit des enseignements tirés du génocide de 1994 dont celles-ci ont le plus souffert (viol, perte de maris ou d'enfants...)

a.4. Entretien à la Cour suprême

Compte tenu de l'indisponibilité du Président de la Cour suprême du Rwanda, les membres de la Mission francophone ont été reçus par M. Louis Marie Mugenzi, magistrat de cette formation. L'entretien a porté essentiellement sur des questions juridiques concernant à la fois les textes régissant les élections et les mécanismes prévus pour mettre en œuvre la contestation des résultats des élections.

En ce qui concerne la première question, les membres de la Mission francophone et leur hôte se sont accordés sur le fait que la législation électorale rwandaise, bien que correspondant au contexte politique actuelle, dicté par l'impératif de la reconstruction de l'unité nationale et de refondation d'une paix durable, comporte quelques insuffisances qui, à terme, devraient être corrigées. Pour ce qui est du contentieux électoral au Rwanda, la question des délais prévus par la loi se pose avec acuité. Les magistrats ne disposent que de quelques jours pour traiter les résultats des élections qui leur sont transmis. A cet égard, M. Louis Marie Mugenzi a exprimé le souhait de voir la Cour suprême de son pays bénéficier des expériences des autres pays francophone par le biais de l'OIF.

a.5. L'entretien avec les leaders des partis politiques en lice

La délégation de la Francophonie s'est entretenue avec les responsables de deux partis politiques en compétition : le Front Patriotique Rwandais et le Parti Social Démocrate. Ces deux entretiens ont permis aux membres de la Mission francophone de prendre la mesure de forces politiques en compétition avec le FPR doté d'une puissante machine administrative et organisationnelle et capable de remporter les élections sans nécessairement avoir besoin de coalition. Le PSD quant à lui se positionne comme la deuxième force politique du pays, bien qu'ayant des moyens modeste par rapport à son concurrent, le FPR. Toutefois, ce qui rassemble les deux formations politiques c'est le renoncement à une idéologie précise au profit de la recherche des solutions aux problèmes auxquels les Rwandais sont confrontés dans leur vie de tous les jours (pauvreté, santé, emploi, infrastructures...).

a.6. L'entretien avec le Premier Ministre

Son Excellence Monsieur Bernard Makusa, a bien voulu répondre favorablement à la demande de la Mission francophone de pouvoir le rencontrer à l'occasion des élections législatives de 2008. Ainsi, le Premier Ministre a demandé au Chef de la délégation francophone de transmettre ses remerciements au Secrétaire général de la Francophonie pour cette marque de solidarité sans cesse renouvelée qu'il ne cesse de manifester à l'égard du Rwanda.

d) Les représentants bilatéraux et multilatéraux de la communauté internationale, présents au Rwanda

Les membres de la Mission francophone ont rencontré dans ce cadre les représentants des ambassades de Belgique et du Canada, les responsables ainsi que les membres des missions internationales d'observation des élections.

Les différents entretiens avec les représentants bilatéraux et multilatéraux de la communauté internationale ont essentiellement consisté en l'analyse du processus électoral en cours au Rwanda. De cette analyse, l'on peut retenir que le pays a réalisé d'importantes améliorations en matière d'organisation des élections ; d'où une bonne préparation et organisation des opérations électorales soutenue par la volonté des autorités électorales rwandaises de garantir la transparence des élections.

L'OIF et ses partenaires internationaux se sont accordés également sur le fait que les quelques difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du processus observé ne sont pas de nature à remettre en cause la crédibilité des scrutins organisés du 15 au 18 septembre 2008.

2.2. Le déploiement sur le terrain les jours des scrutins

Pour les jours des scrutins et particulièrement pour la journée du 15 septembre 2008, la Mission francophone s'est répartie en trois équipes, chacune composée de deux ou trois personnes, selon le plan de déploiement qui avait été arrêté le 15 septembre, veille des élections :

Equipes	Chauffeurs	Destination
ZOGO/MARCHESE	CHRISTIAN	Gitarama Butaré
GUEYE/DIARRA	DONNAT	Ngarama Nyagatare
BONGARD/OBIANG/TAFROV	Janvier	Gisenyi Ruhengeri

Le principe qui avait été retenu est que chaque équipe devait assister à l'ouverture d'un bureau de vote à Kigali, avant de prendre la route vers l'intérieur du pays. Pour les scrutins du 16, 17 et 18 septembre, les équipes devaient rester sur Kigali où se tenaient, par ailleurs des rendez-vous avec les acteurs et les personnalités impliqués dans le processus électoral.

A la lumière des impressions recueillies au cours de ses différentes rencontres, et forte des constats que ses membres ont établis pour les différents scrutins qui se sont déroulés du 15 au 18 septembre 2008, la Mission d'information et de contacts a obtenu des informations sur le processus électoral en cours au Rwanda.

III. LES PRINCIPALES INFORMATIONS SUR LE PROCESSUS ELECTORAL RWANDAIS

3.1. Le cadre juridique des élections

Les élections sont régies au Rwanda par les textes suivants :

- la constitution du 4 juin 2003 ;
- la loi organique n° 16/2003 du 27 juin 2003 ; régissant les formations politiques et les politiciens, modifiée par la loi organique n° 19/2007 du 04 mai 2007 ;
- la loi n° 31/2005 du 20 décembre 2005 portant organisation et fonctionnement de la Commission nationale électorale ;
- La loi n° 17/2003 relative aux élections présidentielles et législatives

a) Caractéristiques essentielles de la législation électorale rwandaise

Dans sa lettre et son esprit, la législation sus rappelée prend en compte le consensus politique marqué par le souci d'impliquer toutes les entités territoriales et toutes les couches sociales dans la gestion des affaires publiques d'une part, et d'autre part, par la volonté nettement affichée de consolider la paix, l'unité nationale et la démocratie.

Cette législation apparaît également comme le fruit d'une concertation de fond menée aux différentes échelles de la population rwandaise. Les innovations qu'elle introduit dans le système électoral, même si celles-ci peuvent apparaître lourdes, ont vocation à servir de modèle d'inspiration ; comme par exemple ce mécanisme d'élection à plusieurs degrés. Le fait de confier l'exclusivité de l'organisation des élections à la seule commission nationale électorale traduit la volonté d'écarter une multitude d'intervenants dans le processus électoral ; diversité généralement source de dysfonctionnements.

b) Limites et insuffisances de la législation électorale rwandaise

Sans constituer en soi des obstacles majeurs, ces insuffisances peuvent néanmoins, à terme, poser des problèmes, notamment lorsque la population rwandaise pourrait justifier d'un degré de culture politique plus élevé. Parmi ces insuffisances, il y a lieu de relever particulièrement :

- le fait de renvoyer aux instructions de la Commission nationale électorale certaines dispositions importantes relatives à l'organisation du scrutin, dispositions que la loi aurait du elle-même fixer ;
- l'absence d'une norme réglementaire déterminant les modalités suivant lesquelles la Commission nationale électorale gère la liste électorale quand on sait que cette institution ne détient pas le fichier d'état civil ;
- le silence de la loi au sujet de la nécessaire détermination des causes d'annulation de l'élection, entre celles qui devraient être péremptoires et celles qui seraient facultatives ;
- la difficulté, sinon l'impossibilité pour la Cour suprême d'examiner sérieusement la régularité des élections en raison du caractère très réduit du délai qui lui est imparti et de la limitation ou insuffisances de ses effectifs ;
- le caractère informel des rapports entre la Cour suprême et la Commission nationale électorale avant la transmission des résultats et en dehors des cas de litige ;
- l'absence de la sanction éminemment dissuasive de l'inéligibilité pour les auteurs de graves perturbations du scrutin.

3.2. Les opérations électorales

a) Sur le respect des horaires

Les bureaux de vote ont généralement ouvert à l'heure indiquée par la loi électorale (6 heures) par la prestation de serment des agents électoraux devant les électeurs. La fermeture de ces bureaux s'est également fait conformément aux prescriptions légales. Il est à noter que dans nombre de bureaux les électeurs avaient accompli leur devoir de citoyen plusieurs heures avant la fermeture légale de ces bureaux. Ce qui a permis le démarrage à temps des opérations de dépouillement. Cependant, durant la journée du 16 septembre consacrée au « vote des femmes », les opérations électorales ont commencé tardivement notamment à Kigali avec parfois des retards de deux à trois heures. Mais cette deuxième journée de vote a été marquée également par le calme et la discipline des électeurs qui se sont rendus massivement dans les centres mis en place à cet effet.

b) Sur le matériel électoral

Le matériel électoral était complet dans les bureaux de vote : urne, isoloir, encre indélébile, documents électoraux (en langue nationale). Les bulletins étaient en nombre suffisant et la disposition du matériel électoral a facilité le déplacement des électeurs dans les bureaux de vote. Néanmoins, le fait que les urnes n'eussent été scellées avant le début des opérations électorales aurait pu donner lieu à des dérapages de tous ordres (bourrages des urnes durant la phase d'acheminement des résultats vers les centres de compilation) pouvant affecter les résultats définitifs des élections.

c) Sur la participation des électeurs aux opérations de vote

La mobilisation des électeurs notamment pendant le scrutin du 15 septembre, a été remarquable au point que dans plusieurs centres de vote, l'on pouvait voir des files d'attente devant les bureaux avant même l'ouverture de ceux-ci. Selon les sources de la Commission nationale électorale, le taux de participation à ces élections serait de 98,5%. Toutefois, les électeurs rwandais de la diaspora (Belgique, Etats-Unis, Canada et Japon entre autres) se sont montrés peu enthousiastes avec une participation moyenne de 49%. Ce phénomène tiendrait, selon le Président de la Commission nationale électorale, au fait que les dates des scrutins ont été fixées aux jours ouvrables, ne laissant pas à ces derniers de pouvoir se libérer aux heures de travail pour aller voter.

Les électeurs en rang et disciplinés étaient en majorité des jeunes et des femmes qui ont su faire preuve de leur sens civique en respectant les différentes phases du vote. Toutefois, bien qu'il n'eût altéré le sens du vote, l'usage du bulletin unique n'a pas manqué de poser quelques difficultés à certains électeurs en ce qui concerne son maniement.

d) Sur la direction des bureaux de vote

Chaque bureau, installé dans un bâtiment public (école), était placé sous la responsabilité d'un président désigné par la Commission électorale, assisté par deux assesseurs. Pour chaque bureau, les partis politiques ou coalition de partis pouvaient se faire représenter par le(s) délégué(s) de leur choix révélé(s) à la Commission nationale électorale avant le scrutin. Toutefois, il convient de remarquer que dans l'ensemble des bureaux de vote

visités, seul le FPR a pu désigner des délégués pour le représenter même dans les localités les plus reculées du pays. Aussi, dans la plupart des cas, l'ambiance dans les bureaux de vote a été marquée du sceau de l'harmonie, pour ne pas dire de la complicité, entre les agents électoraux et les délégués des candidats, tous opérant sous le contrôle de superviseur du centre de vote.

e) Sur le dépouillement

La procédure de dépouillement a été généralement respectée dans les centres où les membres de la Mission francophone se sont rendus à la fermeture des bureaux de vote. Toutefois, la proclamation des résultats ne s'est pas toujours réalisée conformément à la procédure établie par l'article 66 de la loi électorale. En effet, soit l'opération de dépouillement était organisé « dans l'intimité » entre les membres des bureaux de vote retirés à un coin du bureau de vote; soit ces derniers proclamaient les résultats des votes sans procéder préalablement au décompte des voix, de manière à s'assurer que le nombre de votants correspond bien au nombre de bulletins se trouvant dans l'urne. Ces constats sont de nature à remettre en cause le processus démocratique.

f) Sur les résultats des élections et leur acceptation

Le 22 septembre 2008, le Président de la Commission nationale électorale a rendu publics les résultats des élections législatives du 15 au 18 septembre 2008. Ces résultats marquent une double victoire : celle, en premier lieu, du Front Patriotique Rwandais (FPR) et ses alliés, qui obtient la majorité absolue avec 42 sièges sur les 80 que compte l'Assemblée nationale rwandaise.

Le Parti Social Démocrate (PSD) n'aurait obtenu que 7 sièges et le Parti Libéral, 4. Le candidat indépendant, Jean-Marie Vianney Harerimana, n'a eu aucune chance de passer le seuil des urnes pour pouvoir accéder à l'hémicycle.

En second lieu, ces élections ont permis aux femmes de franchir la barre de 55% des effectifs de la prochaine assemblée nationale. Ainsi, le Rwanda sera sans doute le premier pays au monde à avoir une assemblée nationale composée en majorité de femmes. Il va être suivi sur cette voie par la Suède (47%), Cuba (43,2%), la Finlande (41,5%) et l'Argentine (40%).

Ces différents résultats des élections, transmis à la Cour suprême pour validation, n'ont encore fait l'objet de contestation si ce n'est celle des partis d'opposition tenant leurs activités hors du territoire rwandais et qui ont remis en cause le caractère transparent de ces élections.

g) Sur les médias :

La Constitution rwandais garanti la liberté d'expression en son article 33 et plus spécifiquement la liberté de la presse et d'information dans son article 34. La liberté de la presse et de l'information est toutefois sujette à d'éventuelles limitations dans le cadre de la sauvegarde de l'ordre public ou de la morale^{1[1]}. Parmi les institutions impliquées dans le processus électoral, le Haut Conseil des médias (HCM)^{2[2]} était en charge d'assurer

^{1[1]} La loi rwandaise en matière de presse ne définit pas clairement les délits de « diffamation » et les « accusations sans fondements » qui tous deux sont considérés comme des infractions relevant du code pénal. Des amendes et des peines de prison sont prévues à cet effet.

^{2[2]} En date du 18 août 2008, un amendement constitutionnel a changé le nom du Haut Conseil de la Presse en Haut Conseil des médias (article 34 de la Constitution). Le HCM est un organisme qui travaille en collaboration avec le Ministère de

l'égalité d'accès des candidats aux médias d'Etat et à ce titre, avait pour mission essentielle d'assurer et de réguler le temps de parole et d'antenne des candidats. Bien que les responsables des partis politiques en lice, rencontrés par la mission francophone d'information et de contacts, n'ont jamais fait mention d'un quelconque biais de la presse en faveur d'un candidat ou d'un autre, le rapport préliminaire^{3[3]} de la *Mission d'Observation Electorale de l'Union européenne* qui disposait d'une infrastructure leur permettant une analyse rigoureuse du comportement des médias rwandais pendant la campagne électorale, les radiodiffuseurs de service public, conformément à leur obligation légale, ont octroyé gratuitement du temps d'antenne aux différents partis en lice. Il a également été constaté que :

« La couverture des candidats, aux heures de grande écoute, à la radio publique, Radio Rwanda, a favorisé la coalition menée par le FPR avec 46.7% du temps octroyé. Le PSD, 22.6%, le PL 17.9%, le candidat indépendant s'est vu octroyer moins de 3.7% de couverture et les candidats des scrutins indirects 9.1%. TV Rwanda a accordé un temps d'antenne de 62.7% à la coalition menée par le FPR, de 16.8% au PSD, de 10.4% au PL tandis que le candidat indépendant a eu droit à 9.4% de temps d'antenne. La couverture de la campagne dans La Nouvelle Relève, le journal contrôlé par le gouvernement, la coalition menée par le FPR, obtenant 32.8%, le PL et le PSD 13%, et le candidat indépendant moins de 7.5% du total de la couverture médiatique et les candidats des scrutins indirects 32.3%. Le journal Imvaho, propriété de l'Etat, a fourni un accès égal à deux formations politiques, le PL 29.6% et la coalition menée par le FPR 35%, alors que le PSD a eu droit à 20.1% et le candidat indépendant 9.9% et les candidats pour les scrutins indirects 5.4% de couverture. Il n'existe aucune disposition légale règlementant la publicité à des fins politiques dans les médias privés. La coalition conduite par le FPR, qui disposait de meilleures ressources financières, a dominé les ondes avec environ 15 spots radiophoniques différents diffusés sur 4 stations radio privées assurant une couverture nationale. Les deux autres formations politiques candidates aux élections (PSD, PL) ont diffusé respectivement 2 et 4 spots politiques sur une station radio, tandis que le candidat indépendant n'a assuré aucune forme de publicité dans les médias électroniques privés. Les médias électroniques publics, en coopération avec le HCP, ont décidé de n'offrir aucun espace à la publicité de campagne des différents candidats. Parmi l'échantillon de médias, la radio privée a accordé au total 57% de temps d'antenne à la coalition menée par le RPF, tandis que le PSD a bénéficié de 4%, le PL de 4% et le candidat indépendant de moins de 1%. Les deux organes de presse écrite privé les plus importants, New Time et Izuba ont couvert la coalition menée par le RPF à 48%, alors que le PSD et le PL ont été couverts à 5% et 2% respectivement. Le ton de la couverture médiatique de l'élection par les organes de presse écrite ou de l'audio-visuel était soit neutre soit positif. Il y a eu au moins un incident de la période de silence de 24h obligatoire fut rompue par une page de publicité parue dans le « New Time » de dimanche 14, appelant à voter FPR, le dimanche 14 septembre ».

La mission francophone d'information et de contacts a pu constater, lors de son séjour, un comportement plutôt timoré des médias. Un manque de débats et de critiques, en

l'information et dont ses membres sont nommés par le gouvernement. Le HCM a également édicté les directives sur la manière que doivent adopter les journalistes pour couvrir les élections. La mission francophone d'information et de contact a rencontré, en date du 17 septembre 2008, M. Patrice Mulama, Secrétaire exécutif du Haut Conseil des Médias.

3[3] Déclaration préliminaire de la Mission d'Observation Electorale de l'Union européenne (MOE UE) en date du 17 septembre 2008.

particulier à l'encontre du gouvernement a été constaté⁴[4]. Le rôle qui leur est dévolu dans une « société ouverte » n'a pas véritablement été endossé.

IV. RECOMMANDATIONS

4.1. Le cadre juridique des élections

Le législateur rwandais ne doit pas se satisfaire de l'état actuel de la législation électorale en ce que celle-ci bénéficie encore de l'effet du consensus lié à la douloureuse tragédie du génocide.

Il serait plutôt souhaitable de corriger ou suppléer les insuffisances de cette législation qui, à terme, pourraient être de nature à entraver le bon déroulement des élections.

4.2. La formation des agents électoraux

Le fonctionnement de nombre de bureaux de vote a mis en lumière les limites des agents électoraux en ce qui concerne la maîtrise des procédures électorales.

Il serait utile que la Commission nationale électorale développe et approfondisse ses programmes de formation des agents électoraux. A cet égard, l'OIF pourrait manifester à nouveau sa disponibilité à accompagner le Rwanda à cette étape de son processus électoral.

4.3. L'identification des électeurs

L'une des caractéristiques de l'électorat rwandais est constituée par sa jeunesse. Si ce fait peut être considéré comme un atout pour la démocratie, en revanche, des doutes subsistent quant à l'âge réel de certains électeurs qui, visiblement, ne semblent pas avoir les 18 ans exigés par la loi électorale.

Il y a donc lieu de renforcer la vigilance aussi bien au moment de l'enregistrement des électeurs sur la liste électorale que dans le contrôle de leur identité à l'entrée des bureaux de vote, surtout que la loi électorale n'autorise pas le vote par procuration.

4.4. La présence des forces de l'ordre de l'ordre dans les bureaux de vote

Si, pour des raisons de sécurité, l'article 51 de la loi électorale autorise la présence des forces de l'ordre aux abords des bureaux de vote, en revanche, celles-ci ne doivent y accéder sans la demande expresse du Président du bureau et pour un motif grave.

A cet effet, il serait indiqué que la Commission nationale électorale prenne des dispositions pour que les forces de l'ordre ne participent aux opérations de dépouillement à l'intérieur des bureaux de vote.

4.5. La représentation de tous les candidats ou partis politiques dans les bureaux de vote

4[4] Les équipes de la Mission francophone d'information et de contact, constitués lors des journées électorales, ont sillonné essentiellement trois régions du pays (Nord-Est, Nord-Ouest et Sud-Ouest), n'ont en outre rencontré aucun journaliste, à l'exception d'une reporter de l'agence de presse espagnole (EFE) qui nous a indiqué être venu avec un visa de tourisme (...). Notons toutefois que, depuis près de quatre ans, des efforts ont été faits en matière d'ouverture du secteur aux médias électroniques privés.

Le déroulement des dernières élections législatives a permis de constater une faible représentation des partis politiques autres que le FPR dans les bureaux de vote. Il serait souhaitable que les partis politiques légalement établis bénéficient des financements publics de manière à leur permettre de jouer pleinement leur rôle à toutes les phases du processus électoral.