



**Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme**

**ELECTION DES PRESIDENTS DES ILES AUTONOMES  
AUX COMORES  
10 ET 24 JUIN 2007**

**RAPPORT DE LA MISSION FRANCOPHONE D'INFORMATION  
ET D'ASSISTANCE ELECTORALE**

## Avertissement

**Ce rapport comporte trois volets en fonction du mandat de la Mission francophone:**

- **Les aspects politiques**  
(Pr André SALIFOU : Chef et porte parole de la Mission francophone)  
De la page 5 à 14
- **Informations sur le processus électoral**  
(La Mission d'information)  
De la page 15 à 37
- **L'assistance à la Cour constitutionnelle**  
(La Mission d'assistance électorale)  
De la page 38 à 48

## SOMMAIRE GENERAL

PREMIERE PARTIE : LES ASPECTS POLITIQUES.....	5
I - En guise d'introduction.....	5
II - Le déroulement de la Mission.....	8
III - Les enseignements tirés de cette Mission.....	13
IV - Recommandations.....	14
V - Conclusion.....	14
DEUXIEME PARTIE : INFORMATIONS SUR LE PROCESSUS ELECTORAL.....	15
Introduction.....	15
I - Le cadre général de l'élection des Présidents des Iles.....	16
A - La crise politique au sommet de l'Etat.....	16
1. Les origines de la crise.....	16
1.1. Le problème de la répartition des compétences entre l'Union et les Iles.....	16
1.2. Le problème de l'expiration des mandats des présidents des Iles.....	17
2. Les principales manifestations de la crise et la recherche des solutions....	20
2.1. Les manifestations.....	20
a) A Anjouan.....	20
b) A la Grande Comore.....	21
2.2. La recherche des solutions à la crise.....	22
a) L'implication de la communauté internationale.....	22
b) Les actions entreprises par la Francophonie.....	23
B - Le cadre juridique de l'élection.....	24
1. Le droit positif.....	24
2. La jurisprudence.....	25
II - La Mission francophone d'information et l'élection des Présidents des Iles de juin 2007.....	25
A - La genèse et le mandat de la Mission.....	25
1. La genèse.....	25
2. Le mandat.....	26
B - le déploiement de la Mission francophone.....	27
1. Avant les scrutins.....	27
1.1. Les réunions avant les acteurs nationaux.....	27
a) la CENI.....	27
b) Les candidats à l'élection des Présidents des îles.....	28
1.2. Les échanges avec les partenaires internationaux.....	28
a) Les missions internationales.....	28
b) L'Ambassadeur de France.....	28
2. Les jours des scrutins.....	29
2.1. Le plan de déploiement.....	29
2.2. Le partenariat.....	29

III - Appréciation des principaux aspects du processus électoral et recommandations de la Mission.....30

A - Les principaux aspects du processus électoral.....30

1. L'état de la liste électorale.....	30
2. La capacité des acteurs et institutions impliqués dans le processus électoral.....	30
2.1. La CENI.....	31
2.2. La Cour constitutionnelle.....	32
2.3. Les médias.....	33
2.4. La Société civile.....	33
3. La campagne électorale.....	33
4. Le déroulement des opérations électorales.....	34
4.1. L'ouverture des opérations de vote.....	34
4.2. L'organisation des bureaux de vote.....	35
5. La participation des citoyens aux opérations de vote.....	35
6. L'acceptation des résultats.....	36

B - Les recommandations de la Mission.....36

1. Renforcer les capacités des acteurs et institutions impliqués dans le processus électoral.....	36
1.1. La CENI.....	36
1.2. La Cour constitutionnelle.....	36
1.3. Les médias.....	37
2. Poursuivre les campagnes de sensibilisation et d'information.....	37
3. Inscrire le processus électoral dans le strict cadre fixé par les textes.....	37

TROISIEME PARTIE : L'ASSISTANCE A LA COUR CONSTITUTIONNELLE.....38

Introduction.....38

I - Aspects juridiques et institutionnels de la nouvelle crise comorienne (élection des Présidents des îles autonomes mai-juin 2007).....39

II - Conclusions et recommandations.....45

**PREMIERE PARTIE :  
LES ASPECTS POLITIQUES**

Professeur André SALIFOU : Chef et porte parole de la Mission

**I. En guise d'introduction**

Aux Comores où la communauté internationale a contribué à ramener la paix en 2001 et où depuis 5 ans elle ne ménage aucun effort pour aider les populations à vivre paisiblement au sein de cet ensemble politique, l'Union des Comores dont elles se sont dotées elles-mêmes, une nouvelle crise politique a éclaté au cours du mois d'avril 2007 et a failli compromettre la marche de ce pays vers une paix durable.

De quoi s'agit-il ?

Dans chacune des trois Iles autonomes de l'Union à savoir Mwali (Mohéli), Ndjuaani (Anjouan) et Ngazidja (Grande-Comore), un président a été élu en 2002 pour un mandat de 5 ans renouvelable une fois. Les trois présidents insulaires devaient parvenir à la fin de leur mandat :

- le 14 avril 2007 à Anjouan
- le 19 mai 2007 à Mohéli et
- le 29 mai 2007 à Moroni.

Or, curieusement, ni les présidents des Iles, ni le président de l'Union, ni la Cour Constitutionnelle n'avaient pris ou fait prendre les dispositions nécessaires à l'organisation de nouvelles élections présidentielles insulaires, dans les délais prévus par les textes juridiques en vigueur.

A Anjouan, première Ile concernée par un tel scrutin, il a fallu attendre le 31 mars pour voir cinq Comoriens, tous candidats aux présidentielles de 2007, adresser à la Cour Constitutionnelle une requête lui demandant de «*constater que le mandat de Monsieur Mohamed BACAR, président de l'Ile d'Anjouan est arrivé (sic) à son terme le samedi 14 avril 2007 à minuit...*».

Le 6 avril 2007, la Cour d'Appel de Mutsamudu est saisie par le Gouvernement de l'Ile autonome d'Anjouan aux fins «*d'interpréter l'article 21 de la loi fondamentale de l'Ile, rendre une décision relative à la période allant du 15 avril 2007 au jour de la proclamation des résultats présidentiels d'Anjouan et dire qu'il y a lieu ou non à constat d'une vacance définitive*». Notons que l'article 21 dont il s'agit ici dispose, en son article 1<sup>er</sup> : «*en cas de vacance définitive du Président de l'Ile Autonome d'Anjouan constatée par la Cour Supérieure de Justice, saisie par le Gouvernement, les fonctions du Président seront exercées provisoirement par le Président de la Cour d'Appel. Si ce dernier est à son tour empêché, le Vice-président de la Cour Supérieure de Justice est désigné pour assurer l'intérim*».

En réponse à la requête du gouvernement d'Anjouan datée du 6 avril 2007, la Cour d'Appel de Mutsamudu constata par un arrêt du 12 avril : «*l'absence de vacance définitive au pouvoir du Président de l'Ile Autonome d'Anjouan*» (sic) et conclut donc que son président ne pouvait pas assurer l'intérim du président sortant d'Anjouan !

Quant à la Cour Supérieure de Justice prévue à l'article 21, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution d'Anjouan, elle n'a jamais été créée.

Devant une telle situation, Monsieur Sambu, président de l'Union des Comores se référa à son tour à la Cour Constitutionnelle qui, par Arrêt n°07-018/cc du 26 avril 2007 décida, entre autres, qu'il « **incombe au Président de l'Union des Comores, symbole de l'unité nationale, d'assumer son rôle d'arbitre et de modérateur de fonctionnement régulier des institutions** ».

A partir donc de ce moment, Monsieur Ahmed Abdallah Mohamed SAMBU prit lui-même en main le dossier anjouanais et, le 28 avril 2007, signa et rendit public le décret n°07-062/PR par lequel le mandat de Monsieur Mohamed Bacar, président d'Anjouan ayant pris fin le 14 avril 2007, il confia la « présidence provisoire » de l'île à Monsieur HOUMADI KAAMBU, président de l'Assemblée anjouanaise. Le nouveau promu devait, selon le même décret, « *dans les cinq (5) jours de sa prise de fonction (...) former un gouvernement d'union comportant les principales forces de l'île* ». Une mesure inacceptable pour Mohamed BACAR et le gouvernement d'Anjouan.

Le même jour (samedi 28 avril 2007) le Colonel Mohamed BACAR, toujours à la tête de l'île autonome d'Anjouan, convoqua dans la soirée un Conseil des Ministres extraordinaire « *pour examiner la situation de crise créée par le décret de son Excellence Monsieur le Président de l'Union des Comores, désignant au mépris de la Constitution d'Anjouan, un Président intérimaire* ». En effet, aux yeux des autorités anjouanaises, le comportement du président SAMBU n'était rien d'autre « *qu'une machination ayant pour seule finalité la destruction de l'esprit de la constitution d'Anjouan et une mise en cause de l'autonomie des îles avec comme conséquence la mise en cause de l'autonomie des îles et de l'unité nationale* ». (sic)

**Comme il fallait s'y attendre, les autorités d'Anjouan refusèrent donc de reconnaître le président provisoire » nommé par Ahmed Abdallah Mohamed SAMBU, fermèrent le port et l'aéroport de leur île et déployèrent des patrouilles armées dans Mutsamudu la capitale et sa banlieue.**

Dans la nuit du 1<sup>er</sup> au 2 mai 2007 la situation s'aggrava : l'île d'Anjouan se trouva de nouveau au bord d'un conflit armé. Mohamed BACAR instaura un cessez-le-feu et mit en état d'arrestation les soldats de l'Armée nationale de développement (AND) stationnés dans l'île d'Anjouan et la plaça sous le contrôle de sa gendarmerie.

La situation devenant de plus en plus dangereuse, l'intervention de la Communauté internationale tout simplement indispensable et, comme cela se devait, ce fut le président de la Commission de l'Union africaine qui, le premier, dépêcha aux Comores un Envoyé Spécial en la personne de Monsieur Francesco MADEIRA pour « *entreprendre une mission de médiation en vue de régler la crise entre l'Union et l'île autonome d'Anjouan* ». L'émissaire de l'UA parvint le 11 mai 2007 à faire signer aux deux parties impliquées dans la crise, un accord « *fixant les modalités relatives à la fin de mandat du président de l'île Autonome d'Anjouan et valables jusqu'à la prise de fonction du nouveau Président élu* ». Conformément à cet accord, Mohamed BACAR :

- accepta la décision de la Cour Constitutionnelle constatant la fin de son mandat ;
- réunis en Conseil le 10 mai, les ministres anjouanais désignèrent l'un d'entre eux, en l'occurrence Monsieur Djanfar SALIM, ministre de l'Intérieur, comme « président chargé de la Transition » ; officiellement installé dans sa nouvelle fonction par la Cour Constitutionnelle, Monsieur SALIM devait se contenter d'expédier les affaires courantes et de préparer l'élection présidentielle fixée, dans l'ensemble des îles, au 10 juin 2007 pour le premier tour et au 24 juin le second.

Ainsi donc, grâce à cette mission conduite par l'Envoyé Spécial de l'Union africaine, le calme revint dans l'île d'Anjouan. Mais un calme plutôt précaire, dans la mesure où malgré

l'article 8 de l'Accord du 11 mai qui dispose : « *pendant toute la durée de la campagne électorale, la sécurité des candidats sera assurée dans le cadre du plan de sécurisation mis en place par l'UA* », les troupes indispensables à cette opération se font toujours attendre. Pendant ce temps la suspicion continue de régner entre les autorités de l'Union et celles d'Anjouan. Les premières accusent notamment Mohamed BACAR, candidat à sa propre succession, d'être un véritable séparatiste doublé d'un dictateur qui, pour créer les conditions de son retour à la tête de l'Ile d'Anjouan, va jusqu'à interdire à ses rivaux de faire normalement campagne alors que lui-même sillonne l'Ile de jour comme de nuit ! De son côté, M. BACAR accuse M. Ahmed Abdallah Mohamed SAMBI, président de l'Union, de tout mettre en oeuvre pour s'opposer à sa réélection à la tête d'Anjouan...

C'est donc dans ce contexte que Son Excellence le président Abdou DIOUF, Secrétaire général de la Francophonie, a décidé de dépêcher aux Comores, du 16 au 23 mai, « une mission de bons offices et d'expertise » dirigée par le Pr André SALIFOU et comprenant en outre le Pr. Jean du Bois de GAUDUSSON, conseiller en service extraordinaire auprès de la Cour Constitutionnelle des Comores, et Monsieur Ntolé KAZADI, chargé de mission à la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme (DDHDP). Il s'agit plus précisément pour cette mission de : « *apporter la contribution de la Francophonie au règlement de la crise actuelle par des voies pacifiques et dans le respect des textes dont les comoriens se sont dotés* ;

- *apporter le concours de la Francophonie à la tenue des élections présidentielles des Iles apaisées, libres et transparentes ;*
- *assurer toute concertation et coopération utile avec les partenaires internationaux impliqués dans la recherche de solution à la crise et dans l'accompagnement du processus électoral, notamment l'Union Africaine, la Ligue des Etats Arabes et la Communauté de l'Océan Indien ;*
- *rencontrer les Autorités de l'Union et des Iles afin de recueillir les informations utiles et d'identifier les modalités de renforcement de l'accompagnement de l'OIF pour la consolidation de l'Etat de droit et de la réconciliation nationale ;*
- *apporter à la Cour Constitutionnelle tout appui lui permettant d'exercer ses fonctions dans le respect des dispositions constitutionnelles.*

## **II. Le déroulement de la mission**

Le jour même de son arrivée à Moroni, capitale de la Grande-Comore et siège du gouvernement de l'Union, la mission de l'OIF eut une première séance de travail avec les membres de la Cour Constitutionnelle de l'Etat des Comores. En effet, cette institution qui a toujours bénéficié du concours technique, matériel et financier de la Francophonie s'était déjà préparée à nous recevoir et à nous exposer, par la voix de M. Mouzaïr Abdallah son président, les difficultés de toutes sortes auxquelles elle était confrontée.

D'abord en cette veille d'élections, la Cour Constitutionnelle qui jusqu'ici était tenue à l'écart des préparatifs du scrutin, regretta le manque de collaboration effective entre les deux institutions de l'Union impliquées dans l'organisation, la supervision et la proclamation des résultats électoraux, à savoir elle-même et la Commission électorale nationale indépendante que préside Monsieur Ali Saïd MDAHOMA. A ce sujet d'ailleurs Monsieur MOUZAÏR insista beaucoup auprès de la Mission de l'OIF pour que celle-ci convainque la CENI d'accepter de collaborer avec son institution.

Le lendemain de son arrivée à Moroni, la Mission de la Francophonie revint à la Cour Constitutionnelle pour une séance de travail beaucoup plus longue et, comme d'habitude, tout se passa à merveille. Répétant les sentiments qu'il avait déjà exprimés la veille, le président MOUZAIR dit toute sa reconnaissance à l'OIF non seulement pour l'aide multiforme qu'elle lui apporte depuis plusieurs années, mais encore pour son implication directe et dans le respect de la souveraineté des Comores, dans toute opération visant à consolider l'état de droit dans ce pays.

Cela dit, ne disposant pas des moyens qui lui permettraient de jouer convenablement la mission qui lui incombe en vue des prochains scrutins présidentiels insulaires, la Cour Constitutionnelle nous présenta son programme de travail et le montant de l'aide financière nécessaire à sa réalisation :

1. Pour le bon déroulement des élections des 10 et 24 juin 2007, elle se propose de :
  - a) faire éditer des brochures destinées aux candidats, aux présidents des bureaux de vote et aux assesseurs. En plus, pour ces derniers notamment, la Cour Constitutionnelle envisage d'organiser un séminaire de formation qui leur permettrait de mieux comprendre le rôle qu'ils sont appelés à jouer dans les bureaux de vote ;
  - b) organiser un autre séminaire de formation à l'attention, cette fois, de ses propres représentants appelés, le moment venu, à se rendre dans chacune des Iles pour y suivre le déroulement du scrutin et enfin,
  - c) réunir, toujours en séminaire, les membres de la Cour Constitutionnelle afin que, encadrés par un spécialiste du droit constitutionnel tel que le Professeur Jean du BOIS de GAUDUSSON, ils puissent mieux s'approprier les textes juridiques et réglementaires définissant leur mission et la manière de la conduire avec diligence, et dans le respect de l'Etat de droit.
2. Pour organiser les trois séminaires de formation susmentionnés, améliorer son propre fonctionnement quotidien et pouvoir rester en contact permanent avec les trois îles, en particulier dans la phase électorale, par téléphone, par courrier électronique et/ou par fax, la Cour Constitutionnelle sollicite une subvention évaluée à 20 850 000 francs comoriens, soit 42 380,81 euros.

Le 18 mai la Mission de la Francophonie rencontra Son Excellence Monsieur Mourad TAIATI, Représentant Résident de l'Union africaine aux Comores, qui lui dit avoir reçu, le matin même, un appel téléphonique de Mohéli lui apprenant que le président sortant de cette île, Monsieur Mohamed FAZUL se préparait à se maintenir au pouvoir jusqu'aux élections présidentielles des 10 et 24 juin !

Naturellement si cette information devait se confirmer, l'île d'Anjouan qui a déjà désigné un président pour assurer l'intérim de M. BACAR, pourrait de son côté rappeler ce dernier à la tête de son gouvernement...

Mais heureusement qu'il s'agissait là d'une rumeur. En réalité, l'article 20, alinéa 3 de la loi fondamentale de l'île autonome de Mwali (Mohéli) dispose, en la matière : « *en cas d'empêchement définitif ou de vacance du poste de Président de l'île dûment constaté par la Cour Constitutionnelle saisie par le doyen des Ministres après délibération du gouvernement, les fonctions du Président de l'île sont exercées provisoirement par le Président de l'Assemblée de l'île* ».

Conformément donc à cette disposition, le 18 mai 2007, justement la Cour Constitutionnelle constata par Arrêt n°07-021/cc, « l'expiration du mandat de Mohamed Saïd FUZUL, Président de l'île autonomes de Mwali et la vacance du poste de président de l'île à compter du 19 mai 2007 à minuit ».

Durant tout l'entretien, le Représentant du Président de l'Union africaine insista sur la « situation inacceptable » qui prévalait à Anjouan où, selon lui, M. BACAR était le seul candidat à pouvoir se rendre partout dans le pays pour faire campagne alors que, terrorisés, les autres candidats au même scrutin des 10 et 24 juin n'osaient même pas sortir de leur demeure. Sans compter ceux qui, parmi eux, préféraient carrément rester à Moroni plutôt que d'aller s'exposer à la furie des partisans de M. Bacar, dans l'île d'Anjouan.

L'Ambassadeur TAIATI insista aussi sur la nécessité, le moment venu, de reviser les quatre lois fondamentales en vigueur dans l'archipel comorien.

De son côté, S.E. Monsieur Christian JOB, Ambassadeur de France aux Comores objet, soit-dit en passant, d'attaques toutes plus virulentes les unes que les autres dans la presse comorienne, se présenta à la Mission de l'OIF comme un homme excédé par l'ingratitude d'un peuple pauvre qui attend et reçoit pratiquement tout de la Communauté internationale, en particulier de la France et qui pourtant tient, quotidiennement, à l'endroit de celle-ci, des propos injurieux et donc proprement inacceptables. Bref, à l'en croire, Paris envisagerait d'ailleurs de revoir fondamentalement sa coopération avec les Comores.

Par ailleurs, le même diplomate pense que l'ex-président de l'île autonome d'Anjouan, Mohamed BACAR, demeure toujours un ennemi de la démocratie, En effet, dit-il, il empêche les autres candidats au scrutin des 10 et 24 juin de mener campagne alors que lui-même sillonne l'île comme bon lui semble. Pis, il se prépare à retirer son île de l'Union, vingt quatre heures après sa réélection qu'il considère comme déjà acquise.

La première personnalité politique rencontrée par la Mission de l'OIF, le soir même de son arrivée à Moroni fut Monsieur Abdou ANTOY, Secrétaire général à la Présidence de l'Union qui, se comportant visiblement comme un émissaire chargé de nous préparer à accepter tous les propos que nous tiendraient, plus tard quelques unes des plus hautes autorités politiques de l'Union, à commencer par Monsieur Ahmed Abdallah Mohamed SAMBI, nous déclara :

- *toutes les difficultés que connaissent aujourd'hui les Comores ont pour origine l'intolérable comportement des autorités de l'île d'Anjouan ;*
- *les prochaines élections présidentielles insulaires se dérouleront partout, sauf dans l'île d'Anjouan où l'esprit des dirigeants notamment est resté sessionniste ; il est indispensable que la Communauté internationale procède, dans les meilleurs délais possibles, au désarmement de la gendarmerie d'Anjouan afin de rassurer la population de l'île et les adversaires de l'ex-président Mohamed BACAR qui, aujourd'hui, demeure encore le seul maître des lieux. En effet c'est lui qui :*
  - ✓ *dresse la liste des électeurs ;*
  - ✓ *nomme les présidents des bureaux de vote ;*
  - ✓ *dicte sa loi à la cellule de la CENI basée à Anjouan et, tout cela dans le seul souci de gagner la prochaine présidentielle dès le premier tour et de proclamer, le 11 juin, le retrait de son île de l'Union des Comores ;*

Monsieur SAMBI, président de l'Union, son ministre des Relations extérieures et celui de la justice tinrent absolument le même langage à la Mission de l'OIF. Et tous, à commencer par le président de l'Union, insistèrent sur le caractère ingouvernable du pays, le chef de l'Union ne disposant pas, selon eux, de l'ensemble des pouvoirs qui lui auraient permis d'assumer efficacement sa mission. Et, ajoutèrent nos interlocuteurs, ce n'est pas en laissant Mohamed Bacar reprendre la tête de l'île d'Anjouan et la Constitution de l'Union en l'état que la situation pourrait s'améliorer. Il est donc indispensable, qu'après les élections des 10 et 24 juin prochain, les comoriens puissent se retrouver autour d'une table pour revoir les Constitutions de l'Union et des Iles de manière à conférer au Président de l'Union les moyens juridiques qui lui permettraient désormais de s'acquitter convenablement de la mission qui est la sienne : **dans un pays il ne peut y avoir plusieurs chefs !**

Lors de l'entretien que nous avons eu avec lui, Monsieur Opi mensah KUMAH, Représentant Résident du PNUD aux Comores a également beaucoup insisté sur la nécessité de procéder à la révision de certaines dispositions de la Constitution.

La compagnie de transports aériens desservant l'île de Mohéli ayant suspendu ses vols le week-end du 19 au 20 mai, la Mission de la Francophonie n'a pas pu s'y rendre comme cela se devait. Elle n'a pas pu non plus rencontrer Monsieur Mze SOULE EL BAK, président de la Grande-Comore, qui était malade. En revanche, elle s'est rendue à d'Anjouan où elle a rencontré notamment :

- M. Djanfar SALIM, ancien ministre de l'Intérieur et président par intérim de l'île autonome d'Anjouan ;
- Le Commandant BACAR, chef de la gendarmerie d'Anjouan et frère du président sortant ;
- Monsieur Mohamed BACAR, ancien président de l'île autonome d'Anjouan et candidat à sa propre succession.

Dans cette île, comme il fallait s'y attendre, la Mission de l'OIF a entendu des propos totalement différents de ceux qu'on lui avait tenus à Moroni. En effet, nos interlocuteurs anjouanais, même s'ils déploraient le fait que le Comité de suivi de l'Accord du 11 mai et les forces que les Sud-africains et les Etats membres de Commission de l'Océan Indien devaient installer notamment sur leur île pour rassurer les populations et sécuriser, le moment venu, le déroulement du scrutin présidentiel, fussent toujours attendus, ils déclarèrent que la campagne électorale se déroulait normalement dans l'ensemble de leur île, animée par tous les candidats. Même les candidats de l'opposition n'y subissaient ni contrainte ni intimidation. Mieux, contrairement à ce qui se disait, singulièrement à Moroni, c'est le cortège de l'ex-président Mohamed BACAR qui, dans certains villages ou quartiers, est lapidé par des gens au service de ses adversaires politiques.

*Le président par intérim d'Anjouan souhaita simplement, qu'en plus des forces qu'elle a promis d'installer dans son île, la Communauté internationale y envoie également, dès le début du mois de juin, un petit groupe d'observateurs qui, aux côtés des représentants de la CENI, contribuerait à surveiller cette phase cruciale que constitue la dernière étape du processus électoral.*

La rencontre avec Mohamed BACAR fut particulièrement intéressante. En effet, cet homme particulièrement intelligent et sachant parfaitement ce qu'il veut et où il va, commença par insister sur la très grande importance du scrutin des 10 et 24 juin prochain qui doit indispensablement se tenir à la date prévue ne serait-ce que pour éviter de voir à la tête de chacune des Iles, un président par intérim s'éterniser au pouvoir. Il est donc du devoir

tant des Comoriens eux-mêmes que de la Communauté internationale de tout mettre en œuvre pour que le calendrier électoral soit respecté et qu'un scrutin juste, libre et transparent puisse se dérouler partout dans le pays. Sur un tout autre plan, Mohamed BACAR était parfaitement informé de toutes les mauvaises intentions que lui prêtaient notamment les autorités de l'Union et quelques représentants de la Communauté internationale. Il savait aussi que les mêmes personnalités ne voyaient en lui qu'un redoutable dictateur gérant de main de fer l'île d'Anjouan et faisant infliger à ses adversaires politiques un traitement inhumain. « Ce n'est qu'un tissu de mensonges », nous lança-t-il, avant d'ajouter :

« Je n'ai pas l'intention, même si je remportais la prochaine élection présidentielle, de retirer l'île d'Anjouan de l'Union des Comores. Je suis très bien placé pour comprendre que je n'aurais aucun intérêt à isoler Anjouan du reste du pays. En revanche, précisa Mohamed BACAR, une chose me tient particulièrement à cœur : immédiatement après les élections présidentielles du mois de juin, les responsables de l'Union et des trois îles devraient indispensablement se retrouver autour d'une table pour, avec le précieux concours de la Communauté internationale, relire les quatre lois fondamentales en vigueur dans le pays et les harmoniser dans le souci de mettre clairement en évidence, entre autres les compétences partagées de l'Union et des îles. (cf. article 9 de la constitution de l'Union des Comores). Ce serait la seule façon de conférer aux îles les moyens de leur politique. A ce jour, poursuit Mohamed BACAR, je considère personnellement que l'Union n'existe pas en réalité et que, de leur côté, les trois îles ne disposent en fait d'aucune autonomie digne de ce nom. Il est donc de notre devoir de nous entendre pour créer les conditions politico-juridiques d'un meilleur fonctionnement de l'Union, le tout dans la paix, la sécurité et la justice. J'y tiens absolument, et souhaite vivement que la Communauté internationale accepte, une fois encore, de nous aider dans cet exercice crucial pour la survie de l'Union des Comores, dit-il en conclusion ».

Pendant son séjour à Anjouan, la mission de la Francophonie a revu Monsieur Ali Saïd MDAHOMA, président de la Commission électorale nationale indépendante qu'elle avait déjà rencontré le jour même de son arrivée à Moroni, le 17 mai et qui lui avait alors décrit la situation prévalant dans l'île d'Anjouan comme déplorable. Cette fois, le président de la CENI qui en était à son cinquième jour à Musamudu et qui a eu largement le temps d'observer lui-même de qui se passait à Anjouan a changé totalement d'avis : « tout, dit-il, se passe normalement dans l'île d'Anjouan. Le candidat de l'opposition aussi y mène librement campagne contrairement à ce qui se dit à Moroni. Enfin, ajoute-t-il, je suis optimiste quant au bon déroulement du scrutin du 10 juin sur l'ensemble du pays... ; »

Enfin, notons que d'après les propos tenus à Monsieur KAZADI le matin même de notre départ de Moroni pour Paris par le premier vice-président de l'Assemblée nationale comorienne, le mauvais traitement infligé à l'Ambassadeur de France aux Comores par les médias locaux semblait bien justifié. En effet, les journalistes de ce pays, en particulier ceux de Moroni auraient fini par découvrir que malgré les propos désobligeants *qu'il tient souvent à l'endroit de Mohamed Bacar, en réalité le diplomate français entretiendrait, en cachette, des rapports suivis avec cet homme et l'encouragerait même, après les présidentielles de juin 2007, à réclamer la disparition de l'actuelle Union des Comores au profit d'une Confédération des Comores*. Une telle construction aurait un avantage certain aux yeux des deux complices : elle empêcherait définitivement les Comoriens de réclamer à Paris, « **le retour de Mayotte à la maison** » en permettant à Mohamed BACAR, s'il était réélu, de régner sur un pays indépendant de fait, n'ayant donc aucune autorité au-dessus de lui et gérant, sans partage, toutes les ressources dont disposerait Anjouan.

### III. Les enseignements tirés de cette mission

Ils sont essentiellement au nombre de six :

1. Tous nos interlocuteurs, sans exception, félicitent et remercient la Francophonie pour sa présence à leurs côtés et pour l'aide à la fois concrète, multiforme et adaptée qu'elle ne cesse de leur apporter depuis bientôt une dizaine d'années ;
2. Ils souhaitent donc que cette coopération qui s'opère dans le respect de leur souveraineté (ce qui n'est pas toujours le cas dans leurs rapports avec la Communauté internationale) se poursuive le plus longtemps possible ;
3. Faute de moyens conséquents, mais peut-être aussi de cadres en nombre suffisant et véritablement formés au droit, la Cour Constitutionnelle a du mal à assumer convenablement la mission qui est la sienne. Par ailleurs, l'absence de collaboration entre elle et la CENI ne favorise pas toujours la gestion du processus électoral du pays dont les deux institutions sont pourtant les principales responsables ;
4. Une véritable campagne d'intoxication visant à discréditer Mohamed BACAR, ex-président d'Anjouan et, répétons-le, candidat à l'élection présidentielle des 10 et 24 juin 2007 est menée, souvent même de manière plutôt maladroite par les autorités de l'Union des Comores. En agissant ainsi ces dernières veulent aussi d'une part, dresser la communauté internationale contre cet homme demeuré à leurs yeux un véritable rebelle dont elles ne souhaiteraient donc pas le retour à la tête de son Ile et d'autre part, décrédibiliser à l'avance son éventuelle réélection à la présidence d'Anjouan ;
5. qu'il y eut beaucoup d'exagération dans ce qui se disait sur Mohamed Bacar à notre arrivée à Moroni, cela était tout simplement évident. Néanmoins, en dépit de toutes les assurances qu'il nous a données, nous restons persuadé que cet homme peut-être capable du bien comme du pire. En particulier, nous pensons que si après les élections des 10 et 24 juin prochain les lois fondamentales du pays et un certain nombre de textes législatifs et réglementaires ne sont pas « revisités » de manière à clarifier une fois pour toutes les compétences partagées entre l'Union et les Iles qui la composent, Mohamed BACAR, surtout s'il parvenait à se faire réélire, pourrait effectivement tenter de remettre en question d'une manière ou d'une autre, la nature politico-juridique actuelle du pays ;
6. A nos yeux, une autre chose nous paraît certaine : il s'agit de la farouche détermination de Monsieur SAMBI, président de l'Union des Comores de modifier, **unilatéralement**, diverses dispositions de la loi fondamentale nationale (ou de les contourner à travers un certain nombre de lois ordinaires) rien que pour éviter tout partage de compétences avec les Iles et régner ainsi, seul, sur un pays qu'il tenterait de ramener alors à son statut d'Etat unifié, qui était le sien jusqu'à la date de la tentative séparatiste menée par Anjouan en 1997.

#### IV. Recommandations

1. Nous recommandons avec insistance la poursuite, voire la consolidation de la coopération entre la Francophonie et les Comores ;

2. Néanmoins, dans ce pays aux réactions souvent imprévisibles et où, plus le temps passe plus les populations et leurs dirigeants semblent ne pas s'entendre sur le type d'Etat dont ils veulent réellement se doter, il serait judicieux que l'aide de la Francophonie se cantonne de plus en plus sur un secteur précis où s'opère un travail concret, comme par exemple la Cour Constitutionnelle : équipement et formation notamment ;

3. Afin de permettre à la Cour Constitutionnelle et à la CENI de mieux gérer le processus électoral et notamment la phase du dépouillement et des votes, nous recommandons vivement à la Francophonie, comme elle l'a déjà fait en 2006 lors de l'élection du Président de l'Union des Comores, « *de dépêcher auprès de la Cour constitutionnelle de Moroni, dès la fin du mois de mai 2007 et pour une durée de trois à quatre semaines, un expert électoral* ».

4. En même temps que cet expert, un deuxième pourrait être dépêché à Anjouan pour siéger au sein d'une cellule regroupant des représentants de la CENI, de l'Union africaine, de la Communauté de l'Océan Indien et de la Ligue des Etats arabes par exemple et dont le rôle consisterait à superviser, sur place, la dernière phase du processus préélectoral et contribuer ainsi à créer les conditions d'un bon déroulement du scrutin du 10 juin.

5. Enfin, nous recommandons que, dans la limite de ses moyens, la Francophonie contribue effectivement à l'amélioration des conditions d'organisation, de suivi et de supervision des prochaines opérations électorales par la Cour Constitutionnelle, en accordant à celle-ci l'aide de 42 380 euros qu'elle sollicite.

#### V. Conclusion

Aux Comores, la situation politique nous semble si fragile, qu'elle doit continuer à faire l'objet d'un suivi attentif de la part de la Communauté internationale

En ce qui la concerne, la Francophonie peut-être légitimement fière de la nature, du volume et de la qualité de l'aide qu'elle apporte à ce pays depuis bientôt une dizaine d'années. Sa démarche toujours respectueuse de la souveraineté de ses interlocuteurs, le caractère concret et efficace de l'assistance qu'elle a toujours apportée à la Cour constitutionnelle contribue, de l'avis des plus hautes autorités nationales et insulaires de l'Union des Comores à la consolidation de l'état de droit dans cet archipel de l'Océan indien. Un avis d'ailleurs partagé par les représentants à Moroni : de l'Union africaine, des Etats de la Ligue Arabe, de l'Union européenne, du Programme des Nations Unies pour le Développement, de la France etc.

Il est donc souhaitable que la Francophonie poursuive sa noble mission aux Comores, quitte à la recadrer éventuellement.

## **DEUXIEME PARTIE : INFORMATIONS SUR LE PROCESSUS ELECTORAL**

### **La Mission d'information**

#### **INTRODUCTION**

Les 10 et 24 juin 2007 se sont déroulés, respectivement, à Mohéli et à la Grande Comores, le premier et le deuxième tour de l'élection des Présidents des Iles conformément à la loi électorale du 16 octobre 2005, modifiée le 14 janvier 2007. A cette occasion, la Francophonie, à la demande des Autorités comoriennes, et dans le cadre de l'appui multiforme qu'elle apporte au processus de réconciliation nationale et du renforcement de l'Etat de droit dans ce pays, y a déployé une mission d'information et d'assistance électorale.

Cette mission, dirigée par l'ancien Ministre des Affaires étrangères et Représentant personnel du Chef de l'Etat du Niger au Conseil Permanent de la Francophonie (CPF), Son Excellence Monsieur André SALIFOU, était composée d'experts et de personnalités venant d'Albanie, de France, de Madagascar, du Mali, de Maurice, de Mauritanie, assistés de deux fonctionnaires de l'Organisation Internationale de la Francophonie (Voir la liste en annexe).

Elle a œuvré conformément aux Principes directeurs de 1996 et à la lumière des engagements consignés dans la Déclaration de Bamako en faveur de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes. La Mission francophone d'information et d'assistance électorale a travaillé en étroite collaboration avec les autres partenaires internationaux, notamment l'Union Africaine, la Ligue des Etats Arabes et la Commission de l'Océan Indien.

Les différentes rencontres avec les acteurs et les responsables d'institutions impliqués dans le processus électorale et la visite, les jours des scrutins, des bureaux de vote, ont permis aux membres de la délégation de la Francophonie de recueillir des impressions et des informations à la fois sur le contexte général de l'élection et sur le déroulement des scrutins des 10 et 24 juin 2007.

Ainsi, dans le présent rapport, nous nous attacherons à présenter successivement les points suivants:

- Le contexte général de l'élection des Présidents des Iles (I),
- La Mission francophone d'information et l'élection des Présidents des Iles
- Informations sur le processus électorale et recommandations de la Mission francophone

Cependant, il convient de noter que ce rapport ne traite que de l'élection elle-même ou plutôt de son déroulement matériel. Les aspects politiques et le volet relatif à l'assistance électorale feront l'objet de rapports spécifiques.

## **I- LE CADRE GENERAL DE L'ELECTION DES PRESIDENTS DES ILES**

Les 10 et 24 juin 2007 s'est déroulé aux Comores l'élection des Présidents des Iles autonomes conformément aux dispositions du droit électoral comorien en vigueur dans ce domaine. A cet effet, la Commission électorale nationale indépendante (CENI), principal organe de gestion du processus électoral, a élaboré un chronogramme et mis en place, avec l'aide de la Communauté internationale, une organisation de manière à permettre aux Comoriens des trois Iles de choisir librement leurs présidents respectifs.

Cependant, les scrutins présidentiels des 10 et 24 juin 2007, bien qu'intervenant au terme d'un mandat normal de cinq ans, ont eu lieu dans un contexte politique marqué par des tensions lié à une nouvelle crise au sommet de l'Etat dont les effets ont perturbé le processus électoral.

### **A- La crise politique au sommet de l'Etat**

Quelques six mois avant le lancement du processus électoral, les Comores se sont retrouvées face à une nouvelle crise politique et institutionnelle. Il convient de rechercher d'abord les origines de cette crise avant d'en examiner les manifestations ainsi que les actions entreprises par la communauté internationale en vue de sa résolution.

#### **1. Les origines de la crise**

Deux problèmes peuvent avoir donné naissance à celle-ci: le problème non résolu depuis la mise en place des nouvelles institutions en 2002, de la répartition des compétences entre l'Union et les Iles et celui de l'expiration des mandats des présidents des îles qui, à la veille de l'élection, a mis à nu les lacunes du droit comorien dans ce domaine.

##### **1.1. Le problème de la répartition des compétences entre l'Union et les îles**

Sept mois après l'investiture du Président SAMBI, qui n'a guère bénéficié d'un état de grâce après une élection triomphale face à ses deux concurrents, les événements qui ont jalonné le mois de décembre 2006 et les premiers jours du début de l'année 2007, illustrent la montée de la tension politique aux Comores; à un point tel que la Communauté internationale, interpellée par les protagonistes de la scène politique comorienne, a été amenée à intervenir et à s'impliquer dans la recherche de voie conduisant à l'apaisement de celle-ci.

D'emblée, il est à souligner que cette situation révélait des difficultés tant politiques qu'institutionnelles. Celles-ci semblaient trouver, une fois de plus, leurs ressorts dans l'ambiguïté, voire le malentendu, entretenus par certains hommes politiques, quant à la nature fédérale ou confédérale de l'organisation des pouvoirs aux Comores. Il conviendrait de relever qu'au-delà de la rapidité de la résurgence de ce débat, récurrent sur la scène politique depuis la Conférence inter Îles tenue à Antananarivo du 19 au 23 avril 1999, la réconciliation nationale est restée fragile aux Comores.

Ce débat latent sur la nature de l'Etat comorien, dont la manifestation la plus visible se trouve être la question des compétences respectives de l'Union et des Iles, a ainsi constitué le principal élément perturbateur des élections des Présidents des Iles des 10 et 24 juin 2007.

Déjà, pendant son mandat, le colonel AZALI avait refusé de promulguer les lois portant répartition de ces compétences, adoptées en 2005 par une Assemblée nationale jugée trop proche des pouvoirs des Iles. Les pressions exercées sur le Président SAMBI par l'Ile autonome de la Grande Comores, notamment, l'ont conduit à promulguer ces lois, qu'il jugeait à son tour contraires aux intérêts de l'Union. Leur mise en application se fait encore attendre.

La Commission d'accompagnement du transfert des compétences, mise en place par le Président de l'Union et les Chefs des exécutifs de façon à parvenir à une application consensuelle des lois, n'a malheureusement tenu que quelques séances, en raison de la dégradation du climat politique liée à l'échec des négociations, principalement en ce qui concerne la question des Forces de sécurité intérieure, qui a aggravé les tensions entre l'Union et Anjouan. Mais également pour ce qui est du partage des compétences dans le domaine de la gestion des sociétés d'Etat, terrain d'affrontement entre l'Union et l'exécutif de l'Ile de la Grande Comores depuis le régime Azali.

Eu égard aux Forces de sécurité intérieure, créées par la loi pour assurer l'ordre dans les Iles, l'opposition entre le Président de l'Union et les exécutifs des Iles résidait dans le fait que le premier n'entendait pas les doter des armes. Il proposait mettre à la disposition des boucliers, des casques de maintien de l'ordre, des masques à gaz, de bâtons de protection et de menottes, et, à la limite des grenades lacrymogènes à main et à fusil, ainsi que certaines armes à feu à poings de petits calibres.

Dans cette perspective, l'Union réclamait que l'Ile d'Anjouan, qui dispose d'un armement lourd hérité de l'époque de la sécession, restitue les armes au gouvernement central.

A cet égard, le Président SAMBI a souligné qu'il a procédé à des consultations préalables auprès du Bureau de l'Assemblée de l'Union et des Oulémas, lesquels, unanimement, a-t-il précisé, lui ont recommandé de ne remettre, en aucune façon, aucun armement de guerre aux Forces de sécurité intérieure, attirant son attention et celle du gouvernement sur les graves dangers que pourraient courir le pays si les forces armées étaient multipliées sous des commandements indépendants.

Mais les propositions de l'Union n'ont pas été acceptées par les Présidents des îles autonomes qui, par une conférence de presse conjointe tenue le 17 décembre 2006, ont prononcé la rupture des négociations.

## **1.2. Le problème de l'expiration des mandats des présidents des îles**

L'ampleur de la crise constitutionnelle et institutionnelle des Comores est surtout apparu à l'approche des élections des présidents des Iles et, notamment, sur la question de la suite à donner à l'expiration de leurs mandats, arrivés à terme avant la tenue des élections.

L'expiration des mandats des présidents des Iles fut précédée, dès octobre 2006, par une polémique opposant ces présidents au gouvernement de l'Union sur une disposition contenue dans le projet de modification de loi électorale du 16 octobre 2005, présenté par l'Union à l'Assemblée, qui préconisait que tout président de l'Ile candidat à sa propre succession démissionne trois mois avant le scrutin.

Cette disposition a été contestée par les Présidents des Iles avant même que le texte ne soit adopté par l'Assemblée. Et, après son adoption, le 14 janvier 2007, les exécutifs des Iles ont déposé un recours devant la Cour constitutionnelle qui, par son arrêt du 7 mars 2007, a jugé inconstitutionnelle la disposition en cause.

Le corps électoral ne fut convoqué que le 10 mars 2007 et, conformément aux textes, le 1<sup>er</sup> tour des élections des présidents des Iles a été fixé au 10 juin 2007, et le deuxième tour le 24 juin 2007.

Le choix de ces dates a créé les conditions de l'accélération de la crise constitutionnelle et institutionnelle. En effet, les mandats des présidents des Iles sortant, élus en 2002, devaient expirer respectivement le 14 avril 2007 pour le président de l'Ile autonome d'Anjouan, le 19 mai 2007 pour le président de l'Ile autonome de Mohéli et le 29 mai 2007 pour le Président de l'Ile autonome de la Grande Comore, et le président de l'Union des Comores, en date du 15 avril 2007, a adressé une requête à la Cour constitutionnelle pour lui demander de constater la fin, le 14 avril 2007 à minuit, du mandat du président de l'Ile autonome d'Anjouan, Mohamed BACAR, aux fins de « *prendre toutes les dispositions nécessaires* ».

Il faut signaler que la Cour d'appel de Mutsamudu, saisie pour le même motif, par le gouvernement de l'Ile autonome d'Anjouan, avait constaté l'absence de vacance définitive au pouvoir du Président de l'Ile autonome d'Anjouan (Cf. décision du 12 avril 2007).

Dans un premier temps, la Cour constitutionnelle comorienne semble avoir confirmé la décision de la Cour d'appel de Mutsamudu en affirmant que ni la Constitution de l'Union, ni « *aucune disposition de la loi fondamentale de l'Ile autonome d'Anjouan ne prévoit le cas de vacance de la fonction, due à une fin de mandat (Arrêt n° 07-018/CC du 26 avril 2007)* ». En revanche, la Haute juridiction ouvre une brèche au requérant en précisant qu'il « *incombe au Président de l'Union des Comores, symbole de l'unité nationale, d'assumer son rôle d'arbitre et de modérateur de fonctionnement régulier des institutions* ». Ainsi, profitant de ce langage quelque peu ambigu de la Haute juridiction, le Président de l'Union a pris un décret (n° 07-062/PR) par lequel il décida de confier « *la présidence provisoire* » de l'Ile à Monsieur Houmadi KAAMBI, président déchu de l'Assemblée anjouanaise.

Cette mesure, contestée par le Président BACAR et ses partisans qui considéraient qu'aucun texte ne confère au président de l'Union la compétence de nommer, même à titre intérimaire, un président d'Ile autonome, fut interprétée par les autorités d'Anjouan comme une machination ayant pour seule finalité de détruire l'esprit de la loi fondamentale d'Anjouan et de mettre en cause l'autonomie des Iles ainsi que l'unité nationale, a été à l'origine des incidents armés du 2 mai 2007, au cours desquels les forces de la gendarmerie d'Anjouan ont pris d'assaut le bâtiment de la présidence de l'Union à Mutsamudu où le président désigné tenait une réunion, provoquant des destructions et la mort de deux soldats.

A la suite d'un Accord politique négocié sous l'égide de la Communauté internationale coordonnée par l'Union Africaine, et signé par le gouvernement de l'Union et les autorités d'Anjouan, le 12 mai 2007, le Président BACAR a accepté de quitter le pouvoir. L'intérim a été confié à l'un de ses ministres, jusqu'aux élections.

Mais, d'autres incidents suivront, dont le plus grave a été l'interdiction, le 5 juin 2007, de l'atterrissage à Anjouan de l'avion transportant le Président de l'Union qui avait décidé de tenir un conseil des ministres ce jour là sur cette Ile. Depuis, le Président de l'Union est interdit de séjour à Anjouan.

Tous ces incidents, ainsi que la « guerre des décrets et des communiqués », qui sévit entre les autorités de l'Union et celles d'Anjouan, sans minimiser l'absence des conditions de sécurité et de transparence évoquée par le gouvernement de l'Union, ont conduit le

Président SAMBI à prendre, le 7 juin 2007, un décret reportant au 17 juin le 1<sup>er</sup> tour de l'élection du président d'Anjouan.

En ce qui concerne les deux autres Iles, la Cour constitutionnelle, saisie par le Président de l'Union, cette fois, pour constater la fin des mandats présidentiels et la vacance de postes des Présidents Fazul (Mohéli) et Elbak (Grande Comore), qui de leur côté avaient également essayé d'organiser une résistance, a adopté une position totalement différente. Dans son arrêt n° **07-021 du 18 mai 2007**, elle a jugé que l'expiration du mandat de Monsieur Mohamed Saïd FAZUL, Président de l'Ile autonome de Mwali impliquait la vacance du poste de Président de l'Ile. Dans le même sens, elle a estimé, en ce qui concerne la fin du mandat du Président de l'Ile de la Grande Comores, que « *les conditions relatives à l'exercice de l'intérim du président de l'Ile (étaient) réunies* ».

Sur la base de ces décisions, les Présidents de Mohéli et de la Grande Comores ont été remplacés à la tête des exécutifs des Iles par les Présidents des Assemblées insulaires, conformément aux lois fondamentales insulaires respectives. Le calendrier électoral a été maintenu pour ces deux Iles.

En revanche, le 7 juin 2007, le Président de l'Union des Comores, après avis de la Commission nationale électorale indépendante, a pris un décret pour reporter le premier tour du scrutin présidentiel à Anjouan au 17 janvier suivant. Ce décret maintient l'organisation du 2<sup>e</sup> tour de l'élection à Anjouan à la date initiale du 24 juin mais y étend la campagne électorale jusqu'au 15 juin 2007.

La raison essentielle évoquée comme justifiant ce report est d'ordre sécuritaire. Autrement dit, selon le gouvernement central, l'insécurité qui régnait dans l'Ile autonome de Ndzouani n'était pas propice à la tenue d'une élection libre et transparente sur cette île, et il était nécessaire de prendre une semaine supplémentaire pour la mise place d'une force internationale de sécurisation pour ladite consultation. Le gouvernement de l'Union, indiquait, entre autres, qu'en dehors de Mohamed BACAR, les candidats n'ont pas pu mener campagne à Anjouan.

Le report de l'élection du Président de l'Ile d'Anjouan, loin de l'effet escompté, a ravivé la tension déjà perceptible à la veille de cette consultation entre le pouvoir central et les Autorités insulaires anjouanaises. Ces dernières ont, en effet, interprété la décision du Président SAMBI comme la marque visible de sa volonté de mettre en péril le processus de réconciliation nationale ainsi que le fonctionnement des institutions de l'Ile autonome d'Anjouan. Par ailleurs, se fondant sur l'article 80 alinéa 1 qui dispose : « *Le scrutin se déroule en un seul jour sur toute l'étendue du territoire de l'Union* », le gouvernement anjouanais a jugé illégal ce décret et a décidé de passer outre et d'organiser le 10 juin un scrutin.

## **2. Les principales manifestations de la crise et la recherche des solutions**

### **2.1. Les manifestations**

Elles se sont vérifiées notamment avec les incidents d'Anjouan et, sous un autre visage, à la Grande Comore.

#### **a) A Anjouan**

Après l'échec des négociations, et dès la fin du mois de décembre 2006, une grave crise a éclaté entre le Président de l'Union, lui-même originaire d'Anjouan, qui avait décidé de l'installation d'une représentation de l'armée nationale de développement (AND) sur cette

Ile en tentant même d'y envoyer quelques éléments de l'AND et le refus des Autorités d'Anjouan, dont le Ministre de l'Intérieur prit même un arrêté interdisant à toutes les compagnies maritimes ou aériennes d'embarquer des militaires à destination d'Anjouan sous peine de sanctions allant jusqu'à la fermeture administrative. Il signifia, en outre, au Directeur de Cabinet chargé de la défense de l'Union, son opposition officielle à l'envoi d'un détachement de l'Armée nationale de développement (AND) qui devait y prendre part, le 22 décembre 2006, à la cérémonie officielle d'installation de son commandement régional. Le Ministre anjouanais demanda, enfin, l'examen de cette question par la Commission d'accompagnement du transfert des compétences.

Alors, afin de marquer la volonté de l'Etat à faire respecter son autorité à Anjouan, le Président SAMBI décida de s'y rendre, lui-même, le 23 décembre 2006 et, le 25 décembre, il tint un discours public à l'occasion d'un grand meeting organisé au stade de Missiri (Mutsamudu), au cours duquel il déclara, « *qu'en tant que garant des frontières du pays dont fait partie Anjouan, (il est) résolu à ne pas quitter l'île avant d'avoir investi les responsables de la sécurité portuaire et aéroportuaire dans leurs fonctions* », et dont les attributions relèvent de la compétence de l'Union ; « *sans exclure de demander le concours de la population en cas de résistance des autorités locales* ». Le Président de l'Union déclara avoir saisi la Communauté internationale pour qu'elle apporte son concours à la démilitarisation de l'île d'Anjouan et à la restitution de l'armement lourd détenu par la Force de Gendarmerie d'Anjouan.

Le 30 décembre 2006, en accord avec les Autorités d'Anjouan, le Président de l'Union a pu organiser enfin la cérémonie inaugurale d'installation du Bureau régional de l'Armée nationale de développement (AND), en présence de son chef d'Etat major, du Directeur de cabinet à la présidence de l'Union en charge de la défense, ainsi que du Ministre de la santé de l'île autonome d'Anjouan.

Le 31 décembre 2006, cependant, un équipement militaire constitué d'armes, de munitions et d'uniformes, acheminé par voie maritime par les Autorités de l'Union et destiné au commandement régional de l'AND, a été saisi à Mutsamudu par la brigade du Port, constituée essentiellement d'éléments de la Force de Gendarmerie d'Anjouan (FGA). Cet équipement a été ensuite présenté à la Radio Télévision d'Anjouan comme destiné à faire un coup d'Etat à Anjouan. Dans une déclaration devant une foule venue lui apporter son soutien, le Président SAMBI déclara, le 2 janvier 2007, que les autorités d'Anjouan cherchaient à tenter à sa vie.

Il faut dire que les relations entre l'Union et le gouvernement de l'île autonome d'Anjouan n'ont pas toujours été faciles étant donné le désaccord persistant sur la délimitation des compétences respectives entre les deux entités politiques. Seulement, avec l'élection de Ahmed Abdallah SAMBI, originaire de l'île d'Anjouan, à la tête de l'Union, en mai 2006, l'on aurait cru que les relations tumultueuses entre les Autorités anjouanaises et celles de l'Union s'apaiseraient. Les derniers événements semblent démentir cet optimisme et les rapports qu'Anjouan entretient avec l'Union demeurent essentiellement conflictuels.

## **b) A la Grande Comore**

A la suite de la rupture des négociations entre les exécutifs des Iles et celui de l'Union, les autorités de l'île autonome de la Grande Comore (Ngazidja), ont tenté de mettre au devant de la scène politique une autre question liée aux difficultés de mise en œuvre des lois organiques sur le partage des compétences entre l'Union et les Iles se rapportait notamment à la cogestion des établissements publics.

Le 26 décembre 2006, les autorités de l'île autonome de la Grande Comore, décidés «*à aller jusqu'au bout pour recouvrer toutes les compétences qui leur reviennent*». Après

avoir procédé à la nomination le 18 décembre 2006, de directeurs de toutes les entreprises publiques implantées sur cette île, ont décidé d'installer «de gré ou de force» leurs propres directeurs généraux notamment à la Société comorienne des Hydrocarbures (SCH), à l'Office nationale d'importation et de commercialisation du riz (ONICOR), à Comores Télécom et à la Chambre de Commerce.

Pour justifier son action, l'exécutif de l'île autonome de la Grande Comore se référa à des dispositions des nouveaux textes promulgués le 7 septembre 2006, qui donnent au conseil d'administration de chaque entreprise publique, composé de représentants de l'Union et des Iles, le pouvoir de désigner les directeurs généraux à l'échelle nationale, alors que les succursales insulaires relèvent de la responsabilité des exécutifs des Iles. En outre, pour l'exécutif de l'île de Grande Comore (Ngazidja), le débat sur le transfert de la force de sécurité intérieure ne devait plus occulter les autres questions qui ont déjà fait l'objet d'un accord entre l'Union et les Iles.

La question de la gestion des entreprises publiques avait déjà fait l'objet de recours de l'exécutif de la Grande Comore auprès de la Cour constitutionnelle, concernant notamment la prise, par le gouvernement de l'Union, d'un décret d'application de la loi sur les Sociétés et les entreprises d'Etat avant même la promulgation de cette loi ainsi que la signature d'une convention avec une compagnie étrangère sur la gestion des ports de Moroni et Mutsamudu, sans concertation préalable avec les exécutifs insulaires. Dans les deux cas, la Cour constitutionnelle a donné raison à l'exécutif de l'île et les Autorités de Ngazidja, accusant le Président de l'Union de ne respecter ni sa parole ni les textes dont il est le garant, ont radicalisé leur position.

La tentative de prendre possession des bureaux des établissements et sociétés d'Etat, encore sous contrôle du gouvernement central et d'y installer des directeurs généraux, a, cependant, échoué, car le Président SAMBI avait fait déployer la gendarmerie pour effectuer une garde de tous ces établissements à Moroni.

## **2.2. La recherche des solutions à la crise**

Il convient de voir d'abord comment la Communauté internationale, d'une manière générale, s'est impliquée cette fois-ci dans la recherche des solutions à la nouvelle crise comorienne, avant de parler ensuite des actions entreprises par la Francophonie dans ce sens.

### **a) L'implication de la Communauté internationale**

A la suite de l'échec des négociations de décembre 2006 et des tensions qui s'en sont suivies, notamment entre l'Union et l'île d'Anjouan, les Autorités comoriennes ont lancé un appel à la Communauté internationale afin de les aider à éviter l'aggravation de la crise, notamment en contribuant au désarmement d'Anjouan, et surtout à permettre de créer les conditions de la tenue d'élections libres et apaisées des présidents des Iles.

C'est dans ce cadre qu'une mission conjointe de l'Union africaine, de l'OIF et de la Ligue Arabe, à laquelle se sont jointes des représentations diplomatiques présentes aux Comores, a séjourné dans ce pays en janvier 2006.

Cette mission a pu rencontrer l'ensemble des Autorités politiques de l'Union et des Iles, dans le but de renouer le dialogue entre eux, notamment par la relance de la Commission de l'accompagnement du transfert des compétences. Une séance de travail de cette Commission a d'ailleurs pu se tenir en présence des membres des missions internationales citées.

La Mission conjointe est également parvenue à dénouer la crise entre l'Union et l'exécutif d'Anjouan, en obtenant la restitution des armes de l'AND, saisies par les Autorités anjouanaises.

La mission a, enfin, encouragé les Autorités comoriennes à mettre rapidement en route le processus électoral.

A la suite des incidents de mai 2007, les émissaires de l'Union Africaine et de la Ligue des Etats Arabes, avec l'appui des représentations diplomatiques présentes à Moroni, ont aidé à la conclusion entre l'Union et Anjouan de l'Accord politique dont l'essentiel est consacré à la définition des conditions politiques et de sécurité devant permettre la tenue des élections prévues les 10 et 24 juin 2007.

De même, lorsque les tensions ont continué à s'exacerber entre les deux Exécutifs, les missions de l'UA, de l'OIF et de la LEA dépêchées aux Comores, n'ont cessé de déployer leurs efforts, dans un premier temps pour que les élections puissent se tenir sur l'ensemble du territoire aux dates prévues, dans la concorde, et ensuite pour trouver une solution négociée entre le gouvernement de l'Union et les autorités d'Anjouan afin d'éviter que ces dernières organisent unilatéralement ce scrutin le 10 juin. Ces efforts sont restés vains, car le 10 juin Mohamed BACAR, avec l'aide de la section insulaire de la CENI, a organisé un scrutin qui lui a permis de se succéder à lui-même. Cette élection n'a pas été reconnue, ni par la cour constitutionnelle ni par la communauté internationale.

Afin de permettre la tenue d'élections libres, transparentes et apaisées les 10 et 24 juin 2007, l'UA et la Commission de l'Océan Indien (COI) avaient déployé une mission de sécurisation composée des forces de l'ordre d'Afrique du Sud, de la Tanzanie, des Seychelles et de Maurice. L'OIF, la LEA et la COI avaient dépêché des observateurs civils.

#### **b) Les actions entreprises par la Francophonie**

En dehors de la mission internationale conjointe à laquelle elle a pris part en janvier 2007, la Francophonie a manifesté, dans le cadre de cette nouvelle crise, sa détermination à accompagner le processus de réconciliation nationale aux Comores.

La mission de janvier avait un double mandat de contribuer à trouver une solution à la crise et d'assister la Cour constitutionnelle de l'Union des Comores dans le cadre de l'assistance traditionnelle que lui apporte la Francophonie afin de permettre à cette juridiction de faire face aux différentes sollicitations dont elle était objet, sur les questions constitutionnelles soulevées par la crise entre les Exécutifs de l'Union et des Iles autonomes.

Du 16 au 23 mai 2006, le Secrétaire général de la Francophonie a dépêché une mission dont le mandat était de rencontrer les Autorités politiques comoriennes, les responsables d'institutions impliquées dans le processus électoral, les partenaires internationaux, en vue de prendre la mesure de l'évolution politique récente de ce pays et d'apporter la contribution de l'OIF à l'apaisement de la situation, ainsi que de s'informer sur l'état d'avancement des préparatifs de l'élection des Présidents des Iles.

Cette mission, outre le travail d'identification des besoins des institutions impliquées dans le processus électoral et les secteurs où l'appui de la Francophonie serait plus utile, a eu un échange fructueux avec le Président de l'île autonome d'Anjouan qui lui a donné toutes les garanties pour la tenue d'élections libres et apaisées les 10 et 24 juin 2007 et exprimé

la volonté de son gouvernement de garder l'île d'Anjouan dans l'Ensemble comorien, contrairement aux intentions séparatistes qui lui sont prêtées.

## **B - Le cadre juridique de l'élection**

En 2002, les Présidents des Iles avaient été élus sur la base des lois fondamentales respectives dont s'est dotée chacune de ces Iles, la Constitution de l'Union ne contenant pas de dispositions précises concernant ces élections.

C'est ainsi que, dans le souci d'une harmonisation du cadre juridique de l'élection des Présidents des Iles, comme d'ailleurs de l'ensemble des élections aux Comores, le législateur comorien a adopté un dispositif unique, contenu dans la loi électorale de 2005, révisée en janvier 2007, qui constitue désormais le socle juridique principal des élections politiques Comores.

### **1. Le droit positif**

La loi électorale, dans sa version actuelle, définit le régime général des élections politiques sur le territoire de l'Union et dans les représentations diplomatiques ou consulaires de l'Etat comorien. Elle s'applique notamment aux élections du Président de l'Union, des Présidents des Iles, des députés de l'Union, des députés des Iles, des membres du corps municipal ainsi qu'aux consultations référendaires.

Cette loi électorale peut être divisée en trois grandes parties : la première porte sur les règles générales relatives à l'expression du suffrage (articles 5-9), à la capacité électorale et à l'établissement des listes électorales (articles 10 à 38). La 2<sup>e</sup> partie définit les organes de gestion et de contrôle des élections et opérations électorales. Enfin, dans la 3<sup>e</sup> partie se trouvent des dispositions relatives à chaque type d'élection (articles 101 et suivants).

S'agissant de l'élection des Présidents des Iles, elle se déroule au suffrage universel direct dans le cadre d'un scrutin uninominal à deux tours (article 124).

L'article 125 de la loi électorale définit les critères de participation des candidats à cette élection au niveau de chaque Ile. Pour cela, il faut :

- être de nationalité comorienne ;
- jouir des droits civiques et politiques, de leurs facultés intellectuelles et mentales,
- être âgés de 35 ans au moins,
- avoir résidé aux Comores 6 mois au moins avant les élections,
- être inscrit sur les listes électorales
- déposer au trésor public une caution de 300 000 francs comoriens, somme restituable aux seuls candidats ayant obtenu au moins 10% des suffrages exprimés.

La loi électorale comorienne a sans doute le mérite d'intégrer dans un texte unique les dispositions relatives à l'ensemble des consultations électorales dont certaines étaient régies, il y a quelques années, par des textes spécifiques. Cependant, cette loi, votée à l'unanimité par l'Assemblée de l'Union le 14 janvier 2007, porte en elle des germes de difficultés.

### **2. La jurisprudence**

Dans le cadre de l'élection des Présidents des Iles de juin 2007, la Cour a eu à rendre une dizaine de décisions sur des questions variées dont notamment sur :

- la contestation de la nomination de certains membres de la CENI (Arrêt n° 7-008/CC) ou de la CIE (Arrêt n° 07-012/CC, Arrêt n° 07-014/CC) ;
- la révision des listes électorales par la CENI (Arrêt n° 07-15/CC),
- la recevabilité de certaines candidatures (Arrêt n° 07-016/CC, Arrêt n° 07-017/CC, Arrêt n° 07-020/CC),
- l'expiration des mandats des Présidents des Iles en exercice (Arrêt n° 07-018/CC, Arrêt n° 07-021/CC, Arrêt n° 07-027/CC),
- le désistement de certains candidats (Arrêt n° 07-024/CC) ;
- le report du scrutin à Anjouan
- validation et proclamation des résultats définitifs de l'élection des Présidents des Iles (Arrêt n° 07-034/CC du 26 juin 2007).

## **II - LA MISSION FRANCOPHONE D'INFORMATION ET L'ELECTION DES PRESIDENTS DES ILES DE JUIN 2007**

La Mission francophone d'information dépêchée par le Secrétaire général de la Francophonie à la demande des autorités comoriennes, à l'occasion de l'élection des Présidents des Iles aux Comores s'inscrivait dans le cadre de l'appui multiforme et désormais traditionnel que l'Organisation apporte aux Comores en vue de la consolidation de son processus de réconciliation nationale et du rétablissement de l'Etat de droit.

### **A - La genèse et le mandat de la Mission**

#### **1. La genèse**

La Francophonie a toujours manifesté et maintenu son intérêt pour le processus de réconciliation nationale et l'établissement de l'Etat de droit aux Comores depuis la double crise politique et institutionnelle de 1997. Ainsi après avoir condamné le mouvement séparatiste (Sommet de Hanoï), l'organisation a mis en œuvre une coopération multiforme et appropriée devant permettre au pays de sortir de la situation de crise dans laquelle il se trouvait : mise à disposition d'experts auprès des institutions impliquées dans le processus électoral, mise en place d'un bureau national de la Francophonie, envoi de missions d'information et de contacts, de facilitation et/ou d'observation des élections, renforcement de la coopération avec les partenaires de la Communauté internationale impliqués dans l'assistance et l'observation électorales aux Comores, contribution à l'élaboration et la signature d'accord devant mettre un terme à la crise politique et institutionnelle.

C'est dans cette logique que s'inscrit la Mission d'information et d'assistance électorale dépêchée par le Secrétaire général de la Francophonie à l'occasion de l'élection des Présidents des Iles des 10 et 24 juin 2007.

En effet, par une lettre du Ministre comorien des Relations extérieures et de la coopération, datée du 2 mars 2007, et parvenue à la Francophonie le 12 mars suivant, le Gouvernement de l'Archipel a demandé au Secrétaire général de la Francophonie l'envoi d'une mission francophone d'observation à l'occasion de l'élection des Présidents des Iles des 10 et 24 juin 2007. Parallèlement à cette requête, le Président de la Cour constitutionnelle des Comores a sollicité la Francophonie par une lettre du 2 avril 2007 en vue d'un « appui technique et logistique » à l'institution dont il a la charge, dans le cadre de l'élection de 2007 des Présidents des Iles.

Honoré par cette marque de confiance renouvelée, le Secrétaire général de la Francophonie a saisi le Délégué à la Paix, à la Démocratie et aux Droits de l'Homme, aux

fins de donner une suite à cette requête. C'est ainsi que dans sa correspondance du 30 mai 2007, Monsieur le Délégué, au nom du Secrétaire général de la Francophonie, a informé les Autorités comoriennes de l'arrivée d'une mission d'information et d'assistance électorale dans le cadre de cette élection.

## **2. Le mandat**

En dehors de l'assistance juridique auprès de la Cour constitutionnelle qu'elle devait également assurer, le mandat de la Mission dépêchée par la Francophonie à l'occasion de l'élection des Présidents des Iles aux Comores devait également recueillir toute information pertinente à même de renforcer l'Observatoire des pratiques de la démocratie des droits et libertés dans sa fonction de veille. Cette fonction veille a une importance capitale et oblige le Secrétaire général de la Francophonie de se tenir informé sur l'évolution politique de chaque pays membre dont les Comores.

C'est dans cette perspective que la Mission a entrepris des rencontres avec l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux impliqués dans le processus électoral, qu'il s'agisse des responsables d'institutions, des candidats à l'élection des Présidents des Iles, des membres des organisations de la Société civile, des ambassadeurs (francophones) accrédités aux Comores ou des membres des missions internationales d'observation des élections présentes dans le pays. Aussi, la Mission se devait de confronter les informations issues de ces rencontres avec les réalités observées sur le terrain, à la lumière du déroulement des scrutins des 10 et 24 juin 2007.

Concrètement, il s'agissait de prendre la mesure de l'état du processus électoral comorien, à la lumière des principes et engagements consignés dans la Déclaration de Bamako en faveur de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes et de recueillir des impressions et des attentes des acteurs dudit processus à l'égard de la Francophonie.

### **B - Le déploiement de la Mission francophone**

Il s'est réalisé en deux temps : avant les scrutins et les jours des scrutins.

#### **1. Avant les scrutins**

Dès leur arrivée aux Comores, les membres de la Mission de la Francophonie ont tenu une réunion à l'Hôtel Le Moroni pour analyser ensemble la situation politique du pays et identifier les principaux acteurs qu'ils pouvaient rencontrer dans le cadre de leur mandat. Ainsi, avant le 1<sup>er</sup> et entre les deux tours de l'élection des Présidents des Iles, la Mission a rencontré des partenaires nationaux et internationaux impliqués dans le processus électoral dont notamment les membres de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), les candidats à l'élection, les membres des missions internationales d'observation électorale présentes dans le pays, l'ambassadeur de France.

##### **1.1. Les réunions avec les acteurs nationaux**

###### **a) La CENI**

Durant son séjour aux Comores, la Mission francophone s'est rendue deux fois au siège de la Commission électorale nationale indépendante, à son invitation, dans le cadre des rencontres programmées à l'intention de tous les observateurs internationaux présents aux Comores. La première rencontre a eu le vendredi 8 juin 2007, tandis que la seconde s'est tenue le 22 juin suivant.

Au cours de chacune de ces rencontres, le Président de la CENI s'est attaché à faire le point sur l'état de préparation des élections à la veille des scrutins des 10 et 24 juin 2007, notamment en ce qui concerne la liste électorale et les cartes d'électeurs, le plan de sécurisation, le matériel électoral.

S'agissant de la liste électorale, la CENI a lancé, plusieurs mois avant le vote, l'opération de toilettage de celle-ci par laquelle certaines personnes décédées ou ayant perdu leur capacité électorale par décision judiciaire ont été radiées alors que d'autres, venant d'atteindre l'âge requis pour être électeur, ont été enregistrées. L'on note ainsi, pour l'élection de 2007, une progression moyenne de 1,5% à peu près, par rapport au nombre d'électeurs enregistrés en 2006.

Pour ce qui est du plan de sécurisation, la CENI a conçu et mis en œuvre un schéma lui permettant d'assurer sa présence à tous les échelons du système d'organisation des opérations électorales. Ainsi, au-delà de l'implantation, au niveau de chaque île, d'une Commission insulaire électorale (CIE), chaque région de l'île devait comprendre un coordonateur, et dans chaque zone était affecté un superviseur tandis que par bureau de vote, 3 membres représentaient la CENI.

Enfin, en ce qui concerne le matériel électoral, l'exposé du Président de la CENI était surtout axé sur l'adoption du bulletin unique qui était utilisé pour la première fois aux Comores. A cet effet, la CENI a organisé des campagnes de sensibilisation des électeurs pour préparer ces derniers à l'usage de ce nouveau type de bulletin. Toutefois, entre les deux tours, la CENI a décidé de faire apposer la signature des présidents des bureaux de vote au dos de chaque bulletin remis à l'électeur qui accomplit son devoir de citoyen, alors qu'aucune disposition de la loi électorale ne prévoit une telle pratique. Pour le Président de la CENI, cette mesure avait pour objet de sécuriser davantage ces bulletins et de combattre la fraude électorale. Il n'en demeure pas moins que cette décision n'a pas été appliquée de manière uniforme dans les tous les bureaux de vote.

Entre ces rencontres regroupant l'ensemble des observateurs internationaux présents aux Comores, la Mission francophone a chargé Madame Béatrice ATALLAH, membre du Conseil électoral de Madagascar, d'organiser des échanges informels avec la CENI, notamment sur des questions de listes électorales, de cartes d'électeurs, du matériel électoral et, de manière générale, sur les opérations préparatoires des scrutins.

#### **b) Les candidats à l'élection des Présidents des îles**

En raison de leur calendrier chargé à la veille de l'élection, il n'a pas été possible à la Mission francophone de rencontrer tous les candidats. A Ngazidja, les candidats Larifou et Abdoulohabi n'ont pu se rendre disponibles pour un entretien avec la Mission de la Francophonie. En revanche, à Mohéli, au 2<sup>e</sup> tour du scrutin, le Président Fazul, candidat à sa propre succession, a bien voulu accepter de rencontrer les membres de la délégation francophone qui se déployaient sur cette île.

Durant les quelques trente minutes d'entretien qu'il a eu avec les membres de la Mission francophone, auxquels se sont joint, à cette occasion, ceux des délégations de la Ligue des Etats Arabes et de la Commission de l'Océan Indien, le Président-candidat s'est empressé de défendre son bilan des quatre ans passés à la tête de l'île. Il a notamment formé le vœu que les électeurs mohéliens puissent faire le choix qui correspond mieux à leurs aspirations politiques. A cet effet, M. Fazul a promis s'incliner devant les résultats de ces élections même s'ils lui sont défavorables.

## **1.2. Les échanges avec les partenaires internationaux**

### **a) Les missions internationales**

La Mission a souhaité confronter ses constats et des informations obtenues à partir des différentes rencontres qu'elle a eues avec les acteurs nationaux du processus électoral à ceux des partenaires internationaux présents aux Comores. Ainsi, les membres de la délégation francophone se sont entretenus à plusieurs reprises avec leurs collègues de la Ligue des Etats Arabes et ceux de la Commission de l'Océan Indien, notamment sur la situation politique du pays en général et particulièrement sur les conditions de préparation des élections. Au terme de ces échanges, les missions internationales ont convenu de composer des équipes mixtes en vue de l'observation de l'élection, le jour du scrutin.

### **b) L'Ambassadeur de France**

La Mission francophone a également été reçue par l'Ambassadeur de France aux Comores qui lui a fait part de sa vive préoccupation face à la persistance de la crise au sommet de l'Etat qui risquait de rendre difficile la tenue de l'élection aux dates indiquées dans l'ensemble du territoire de l'Archipel. Après une analyse profonde et précise de la situation politique aux Comores à la veille de l'élection, l'Ambassadeur de France a invité les membres de la délégation francophone à la prudence dans l'exercice du mandat de leur mission.

## **2. Les jours des scrutins**

### **2.1. Le plan de déploiement**

Au premier comme au 2<sup>e</sup> tour de l'élection, la Francophonie a déployé des équipes à composition mixte pour les scrutins à la Grande Comore et à Mohéli, étant donné que le scrutin avaient été reporté à une date ultérieure pour l'île d'Anjouan.

La Grande Comore comptait neuf secteurs regorgeant 187 004 électeurs ; et à Mohéli, il y avait 3 secteurs comprenant 19 680 électeurs. Sur cette base, les missions internationales ont convenu de maintenir plus d'observateurs dans la Grande Comore et d'envoyer une équipe modeste à Mohéli.

Pour le déroulement des opérations électorales à Mohéli, la Mission de la Francophonie a envoyé trois personnes pour le scrutin du 10 juin 2007 ainsi que pour celui du 24 juin 2007. Ces dernières ont travaillé en partenariat avec les autres missions internationales.

### **2.2. Le partenariat**

Pour le premier et le deuxième tour de l'élection des Présidents des Iles, les délégations de la Francophonie, de la Ligue des Etats Arabes et de la Commission de l'Océan Indien ont convenu de se déployer ensemble, le jour du scrutin, sans s'engager à faire, à l'issue des scrutins, une déclaration commune ou un communiqué conjoint. Sur la base de cet accord de principe, des équipes mixtes ont été composées comprenant chacune au moins deux personnes représentant respectivement les organisations présentes sur le terrain.

Même si son mandat ne coïncidait pas exactement avec ceux des autres missions internationales qui, en revanche, avaient à observer l'élection, la Mission de la Francophonie a néanmoins accepté le principe du partenariat qui l'a conduite à un échange et au partage de l'information sur le déroulement des opérations électorales avec

les membres des missions de la Ligue des Etats Arabes et de la Commission de l'Océan Indien.

### **III - APPRECIATION DES PRINCIPAUX ASPECTS DU PROCESSUS ELECTORAL ET RECOMMANDATIONS DE LA MISSION**

#### **A - Les principaux aspects du processus électoral**

Les informations recueillies par la Mission francophone à l'issue des échanges qu'elle a eus avec les acteurs nationaux et les partenaires internationaux et à la lumière de ses propres constats sur le terrain ont permis d'apprécier les aspects suivants :

- L'état de la liste électorale
- La capacité des acteurs et des institutions impliqués dans le processus électoral
- La campagne électorale
- Le déroulement des opérations électorales
- La participation des citoyens au processus électoral
- L'acceptation des résultats.

#### **1. L'état de la liste électorale**

La liste électorale est l'un des éléments essentiels qui conditionnent la tenue d'une élection crédible. Autrement dit, si celle-ci est défectueuse, il est difficile d'organiser une élection fiable. C'est sans doute la raison pour laquelle la Commission électorale nationale indépendante des Comores a entrepris plusieurs mois avant les scrutins de juin 2007, l'opération de toilettage de cette liste électorale. Cette opération a consisté notamment à radier de la liste les personnes décédées ou ayant perdu leur capacité électorale à la suite d'une décision de justice dûment constatée.

En dépit des résultats encourageants obtenus, cette opération de toilettage et d'actualisation de la liste électorale a été contestée par plusieurs électeurs, notamment ceux dont les noms y ont disparus alors qu'ils n'avaient pas perdu leur droit de vote. Le principal reproche adressé à la CENI sur cette question est que le toilettage de la liste a été réalisé dans la rapidité pour ne pas dire dans la précipitation, de telle sorte que dans la liste réactualisée, certains électeurs qui étaient pourtant enregistrés pour l'élection précédente, n'y trouvent plus leurs noms. Il en a résulté que certains électeurs détenteurs de cartes n'ont pas été autorisés à voter le 10 et le 24 juin 2007, au motif qu'ils n'étaient pas inscrits sur la liste électorale. Ces cas ont été constatés notamment dans près de 76 bureaux de vote disséminés dans l'île de la Grande Comore (Itsinkoudi 2 ; Mtsamdou ; Mdjakagnoï ; Miradou) et à Mohéli.

#### **2. La capacité des acteurs et institutions impliqués dans le processus électoral**

Les principales institutions qui interviennent directement dans le processus électoral sont, d'une part, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et, d'autre part, la Cour constitutionnelle. Cependant, il importe de voir comment les médias et les organisations de la Société civile interviennent dans la conduite des élections aux Comores.

##### **La CENI**

La CENI est un organe indépendant, jouissant d'une autonomie de gestion et de décision articles (42 et 43 de la loi électorale). Elle prend des décisions relatives à

l'organisation et au déroulement des opérations électorales. Contrairement à la pratique largement répandue dans ce domaine, la CENI exerce ses attributions sous la supervision du Ministère de l'Union en charge des élections.

Appuyée par un secrétariat administratif permanent, la CENI est composée de dix personnalités comoriennes nommées par décret du Président de l'Union réparties de la manière suivante :

- 3 administrateurs dont une femme au moins, choisis par le Président de l'Union en raison d'un administrateur par Ile,
- 3 représentants des Présidents des Iles choisis pour leur expérience en matière électorale ;
- 1 haut magistrat désigné par le Conseil supérieur de la magistrature,
- 2 représentants des partis politiques ayant des élus à l'Assemblée de l'Union dont un issu de la majorité parlementaire et l'autre des formations se réclamant de l'opposition,
- 1 représentant des associations féminines comoriennes.

Au niveau de chaque Ile autonome, la CENI est représentée par une Commission insulaire des élections (CIE), composée de 7 membres, qui sont nommés par décret du Président de l'Ile, selon la logique de répartition établie pour la Commission électorale au niveau national. Ainsi, chaque CIE est composée de :

- 1 représentant nommé sur proposition du gouvernement de l'Union ;
- 1 représentant nommé sur proposition du gouvernement de l'Ile autonome ;
- 1 magistrat désigné par le président du Conseil supérieur de la magistrature en dehors de ses membres ;
- 1 représentant des associations féminines représentatives à caractère insulaire ;
- 1 magistrat désigné par ses pairs au niveau de l'Ile ;
- 2 représentants des partis politiques présents à l'Assemblée de l'Ile dont un de la majorité et un de l'opposition.

Par le décret n° 07-017/PR du 11 février 2007, pris en application de la Constitution du 23 décembre 2001, le Président de l'Union, a procédé à la nomination des membres de la CENI dont les noms suivent:

- M. Ali Saïd MDAHOMA
- M. Mohamed KASSIM ZAHAHE
- Mme Assiat ZOUBERT
- Mme Zaïnata MLINDE
- M. Salim Mohamed SOILIH
- M. Mahamoud SALI HAFI
- M. Mohadji ISSA
- M. Idrissa SAID BEN AHAMADA
- Mme Amina CHEIKH AHMED
- M. Saïd Attoumane CHEIKH SALIM.

Bien que jouissant d'une autonomie financière, la CENI des Comores, comme d'ailleurs la plupart des organes semblables qui ont vu le jour sur le Continent depuis le retour du multipartisme à la fin des années 1980, éprouve quelques difficultés à exercer ses attributions. Ces difficultés sont généralement de deux ordres : insuffisances de moyens matériels et financiers ; formation du personnel inappropriée par rapport aux objectifs et missions de l'institution. La CENI bénéficie cependant, en dehors de l'accompagnement de la Francophonie, de l'appui du PNUD, de l'Union Européenne, de la France qui l'ont encore aidé à organiser les dernières élections de juin 2007.

## La Cour constitutionnelle

La Cour est la plus haute juridiction en matière constitutionnelle. Elle est le garant des droits et libertés de la personne humaine et de la répartition des compétences entre l'Union et les Iles.

Dans le domaine des élections, elle veille à la régularité des opérations électorales tant dans les Iles autonomes que dans l'Union y compris en matière de référendum. Elle est, seule, juge du contentieux électoral pour l'ensemble des élections se déroulant aux Comores.

La Cour constitutionnelle comprend initialement sept membres nommés, pour un mandat de six ans renouvelable, par le Président de l'Union, les Vice-Présidents de l'Union, le Président de l'Assemblée de l'Union et par les chefs des exécutifs des Iles, à raison d'un membre par personnalité susmentionnée. Ces membres doivent justifier d'une compétence avérée en matière juridique et être de grande moralité.

En mars 2007, la Cour a été secouée par une crise interne qui a conduit à la destitution de son Président, M. Abdallah Ahmed SOURETTE, accusé d'avoir manqué à ses obligations professionnelles en prenant position en faveur du Ministre de l'Education nationale dans le dossier concernant l'invalidation du baccalauréat à Ndzouani. Par ailleurs, du fait de la prise des « congés volontaire » par un autre de ses membres (M. Abdelmadjid YOUSSEF), la haute juridiction comorienne ne siège plus qu'avec cinq conseillers dont les noms suivant:

- M. MAZOIR ABDALLAH, président,
- M. Ahmed Elharif HAMIDI, Conseiller,
- M. Abhar Saïd BOURHANE, Conseiller,
- M. Mohamed HASSANALY, Doyen d'Age,
- M. Youssouf MOUSTAKIM, Membre

Il faut noter que la Cour constitutionnelle des Comores connaît des difficultés de fonctionnement liées notamment à l'insuffisance des ressources tant matérielles qu'humaines. La difficulté majeure à laquelle est confrontée la Haute juridiction est justement liée à l'inadéquation entre la formation de base des ses membres et ses missions. En effet, rares sont les membres de la Cour constitutionnelle comorienne qui ont une formation en droit (public), devant leur permettre de mieux comprendre les mécanismes du contentieux électoral. C'est pourquoi, depuis sa mise en, place, la Francophonie n'a cessé d'accompagner cette institution en mettant à sa disposition des experts de haut niveau dans ces domaines : professeur de droit public (De Gaudusson) ; membres des juridictions constitutionnelles d'autres pays francophones (Abdou Hassan du Niger, Christian Quentin du Gabon, Marcelline Gbeha Afouda du Bénin et, récemment, Abdoulaye Diarra du Mali).

## Les médias

Il en existe très peu et la plupart sont privés. Parmi les médias d'Etat l'on peut citer le journal Alwatwane et l'Office de Radio et télévision des Comores (ORTC). Les médias privés ne bénéficient d'aucune subvention publique, d'où leur difficultés à faire face à leur frais de fonctionnement. Dans ces conditions, les journaux n'ont de choix que de recourir au mécénat d'hommes politiques ou autres qui, en retour attendent de leur part une reconnaissance qui peut se traduire par leur maîtrise sur ces journaux et donc par la possibilité d'orienter l'information dans le sens qui les arrange.

Par ailleurs, il n'existe pas encore aux Comores un organe de régulation des médias pouvant veiller au respect du bon usage de la liberté d'expression par les journaux. Néanmoins, il est prévu, pour les toutes prochaines années, un Haut Conseil des technologies de l'information et de la communication dont le rôle sera justement d'assurer la régulation de l'espace médiatique comorien.

### **La Société civile**

La société civile prend une part active au processus électoral, notamment par l'observation des élections. A cet égard, il convient de noter le rôle joué dans ce domaine par l'Observatoire national des élections.

Créée en janvier 2002, cette association s'est donnée pour objectif de veiller, par le dépliement d'observateur sur le terrain, au bon déroulement des consultations électorales se déroulant dans le pays. L'Observation national participe également, aux côtés de la CENI, aux campagnes d'information et de sensibilisation organisées à l'intention des électeurs, comme cela s'est fait à la veille de la dernière élection des Présidents des Iles, en ce qui concerne l'usage du bulletin unique.

Pour financer ses activités, l'Observatoire national des élections compte essentiellement sur la générosité des bailleurs de fonds tels que le PNUD ou l'Union Européenne. Il va sans dire qu'étant tributaire des financements extérieurs, l'Observatoire national reste fragile et est obligé de contenir ses activités dans la limites des subventions qui lui sont allouées à l'occasion de telle ou telle élection.

### **3. La campagne électorale**

Les conditions de déroulement de la campagne électorale sont fixées par les articles 65 à 79 de la loi électorale. L'article 65 prévoit que cette campagne se déroule dans les délais prescrits par l'acte de convocation du corps électoral. Elle peut se faire par plusieurs moyens : affichage, expression directe dans le cadre du temps d'antenne à la radio ou à la télévision, réunions électorales, etc..

En vertu de ces dispositions, la campagne électorale s'est ouverte, pour le 1<sup>er</sup> tour, le 30 avril et ce, jusqu'au vendredi 8 juin 2007 et, pour le second tour, du 17 au 22 juin 2007.

Cependant, il convient de relever quelques décalages entre certaines dispositions de la loi électorale et la pratique observée lors de cette campagne électorale, notamment en concerne l'article 71 du texte précité, qui interdit tout affichage, sous peine de sanctions, en dehors des panneaux réservés à cet effet. En effet, non seulement il y avait peu de panneaux pour l'affichage réservé aux candidats à l'élection des présidents des Iles mais encore, même lorsqu'ils existaient, les candidats ne se privaient pas d'apposer leurs affiches en dehors de ceux-ci. Dans la ville de Moroni (Grande Comore), comme à Fomboni (Mohéli), en l'absence d'espace spécialement aménagé par la CENI pour recevoir les affiches des candidats, les façades des murs de maisons des particuliers et d'édifices publics, les clôtures arborant les principaux axes routiers avaient été transformés en panneaux d'affichage où d'ailleurs, à la Grande Comore, les posters des deux candidats retenus pour le second tour étaient noyés parmi ceux des 16 autres candidats initialement admis à participer à cette élection.

Par ailleurs, un double fait est à relever dans cette campagne électorale, c'est d'une part, l'absence totale des femmes parmi les candidats alors qu'elles représentent une part importante de la population active aux Comores et, d'autre part, une forte participation

dans candidats indépendants qui représentent un peu plus de 50% de l'ensemble des candidats retenus pour l'élection présidentielle insulaire des 10 et 24 juin 2007.

#### **4. Le déroulement des opérations électorales**

Trois aspects seront examinés ici : l'ouverture des opérations de vote, le matériel électoral et la participation des citoyens au vote.

##### **L'ouverture des opérations de vote**

L'article 80 de la loi électorale dispose : « le scrutin se déroule en un jour sur toute l'étendue du territoire de l'Union. Sauf disposition contraire de l'acte convoquant le corps électoral, le scrutin est ouvert à 7h00 et clos à 18h00 (...)».

Cette disposition a rencontré quelques difficultés dans son application et a même fait l'objet de polémique dans la crise politique qui a marqué ces élections. En effet, pour le Président de l'île autonome d'Anjouan, la décision du Président de l'Union de reporter le 1<sup>er</sup> tour du scrutin au 17 juin 2007, est illégale dans la mesure où elle ne cadre pas avec l'esprit de l'article 80 de la loi électorale.

Aussi, s'agissant des autres îles où l'élection a eu lieu, plusieurs bureaux n'ont pas ouvert à l'heure ou parfois, ont ouvert plus tôt. A la Grande Comore, par exemple, sur les 372 bureaux de vote, 136 environ ont commencé les opérations électorales avec un retard variant entre 30 minutes et une heure. A Mohéli, dans de la localité de Hamba, le Président d'un bureau (bureau n° 009 M) a affirmé avoir démarré les opérations électorales à 6 h00 (soit une heure plus tôt) à la demande des électeurs.

Selon des informations recueillies par les membres de la Mission francophone présents sur le terrain, plusieurs faits pourraient expliquer ce dysfonctionnement : livraison tardive du matériel sensible (bureau n° 003M Salamina Mohéli), matériel électoral incomplet à la livraison (à Mohéli : Bureaux 0010M, 0020M), absence de certains membres désignés pour les bureaux de vote, notamment les assesseurs (Mohéli : bureau 002M bis), etc....

##### **L'organisation des bureaux de vote**

Les bâtiments publics, notamment les écoles, ont généralement servi de cadre à l'installation des bureaux de vote qui étaient accessibles. Cependant, dans certains villages où il n'y avait pas de place appropriée, des bureaux ont été improvisés en plein air ou aux domiciles des particuliers où parfois, le bruit des passant pouvait perturber le déroulement du vote (Bureau n° 008M Mohéli, bureau de vote n° 005M Mbatsé II Mohéli). Il faut noter à cet effet, qu'à la Grande Comore, près de 35 bureaux n'avaient pas été installés à des endroits appropriés (Ouellahl, Ouellah II, Ntsadjenil, Moidja I, Mbangani...). Par ailleurs, la qualité du matériel électoral et le niveau de formation des agents électoraux ont fait défaut à cette élection.

S'agissant de la qualité du matériel, l'on a pu noter les faits suivants:

- insuffisance des bulletins de vote (bureau de vote n° 11 Mabahoni - Mohéli),
- encre indélébile de mauvaise qualité,
- exigüité de l'isoloir placé devant les membres des bureaux de vote,
- matériel incomplet dans nombre de bureaux de vote,
- mauvaise qualité de l'éclairage rendant difficiles les opérations de dépouillement, etc....

Pour ce qui est des agents électoraux, il faut dire que leur formation était moyenne. En effet, face à un même problème, les présidents des bureaux de vote ne semblaient pas apporter des réponses identiques et certains n'hésitaient pas à se tourner vers les membres des missions internationales présentes dans le bureau pour demander la conduite à tenir. Ainsi, par exemple, la décision du Président de la CENI d'exiger aux présidents des bureaux de vote d'apposer leurs signatures au dos des bulletins de vote ne s'appliquait pas partout dans les mêmes conditions : ici les présidents de bureaux signaient préalablement au dos des bulletins de vote, ailleurs, l'on oubliait où ne prenait pas du tout en compte cette exigence.

## **5. La participation des citoyens aux opérations de vote**

Même s'il n'est pas particulièrement élevé, le taux de participation enregistré aux Comores à l'occasion de cette élection des Présidents des Iles reste encourageant au regard de l'expérience des autres pays francophones dans ce domaine. En effet, sur 334 636 inscrit, 48.48 % des électeurs ont accompli leur devoir civique à la Grande Comore et 63.69% à Mohéli.

Parmi ces électeurs, les jeunes et les femmes occupent une place importante, comme cela s'est d'ailleurs vérifié lors des élections précédentes. En revanche, dans la composition des bureaux de vote, tout comme dans les rangs des candidats, les femmes ont été très mal représentées.

## **6. L'acceptation des résultats**

Les résultats annoncés aussi bien au lendemain du 1<sup>er</sup> tour qu'après le second tour de l'élection n'ont pas fait l'objet de contestations ni de manifestations sortant du cadre fixé par la loi électorale. Les candidats malheureux qui avaient des griefs contre ces scrutins ont choisi la voie de la légalité en saisissant la Cour constitutionnelle, juge de la régularité des opérations électorales.

La Mission francophone s'est donc réjouie de constater cet esprit démocratique des candidats, conforme à la Déclaration de Bamako, notamment en ce qui concerne l'acceptation des résultats.

## **B - Les recommandations de la Mission**

Les principales recommandations émises par les membres de la Mission francophone d'information sur l'élection des Présidents des Iles des 10 et 24 juin 2007 ont trait, d'une part, à la capacité des acteurs et institutions impliqués dans le processus électoral et à l'organisation même des opérations électorales.

### **1. Renforcer les capacités des acteurs et institutions impliqués dans le processus électoral**

#### **La CENI**

Tout en encourageant toutes les initiatives innovantes qu'elle a prises pour les dernières élections (édition de CD ROM contenant l'ensemble des informations sur le processus électoral, constitution d'un kit pour chaque observateur, réunions d'information organisées à l'intention des missions présentes dans le pays, prise de mesures de facilitation pour la circulation des observateurs, le jour du scrutin, etc....), il est souhaitable de renforcer les capacités humaines et matérielles de la CENI.

Les capacités humaines concernent la formation du personnel de la CENI et des agents électoraux, notamment les membres des bureaux de vote qui, aux dernières élections, ne semblaient pas parfaitement rôdés aux mécanismes électoraux. Quant aux capacités matérielles, il s'agit surtout d'aider la CENI à acquérir un matériel électoral de bonne qualité et en quantité suffisante.

### **La Cour constitutionnelle**

Au-delà de ses nombreux besoins en matériel informatique et bureautique, le problème de formation des conseillers dans les matières du droit et particulièrement du contentieux électoral, se pose avec acuité à la Cour constitutionnelle comorienne. Pour ce faire, il est important de mettre en place un plan de formation approprié soit en faisant bénéficier à ses membres des séjours de formation auprès d'institutions analogues ayant, dans l'espace francophone, une expérience avérée, soit, comme la Francophonie l'a fait récemment, en mettant à la disposition de la Cour des experts, au delà des seules périodes électorales ; ce qui contribuerait à la remise à niveau dans les matières juridiques des Conseillers de la Cour.

### **Les médias**

Les conditions d'accès des candidats aux médias restent encore moins bien définies et l'application de l'article 73 de la loi électorale paraît moins évidente au regard de la structure de l'espace médiatique comorien. Tout en précisant davantage ces conditions, il serait souhaitable que la presse privée puisse bénéficier des financements publics sur la base d'une loi qui en établit les conditions générales. Aussi, toutes les activités dans le domaine des médias devraient être encadrées par une instance de régulation de la communication.

## **2. Poursuivre les campagnes de sensibilisation et d'information**

Pour la première fois depuis le retour du multipartisme aux Comores et l'organisation d'élections pluralistes, le bulletin unique a été institué. Au regard de l'usage qui en a été fait dans le cadre de la dernière élection des Présidents des Iles, il apparaît que l'électeur ne s'est pas totalement approprié de ce nouvel outil de vote. Il est donc souhaitable que la CENI poursuive sa campagne de sensibilisation et de formation des électeurs pour l'usage du bulletin unique dans la perspective d'accroître le taux de participation aux prochaines élections.

## **3. Inscrire le processus électoral dans le strict cadre fixé par les textes**

Dans le cadre des scrutins des 10 et 24 juin 2007 à Ngazidja et à Mwali, il a été constaté des pratiques, bien que légitimes au regard de la justification qui en avait été donnée, qui ne cadraient pas avec les dispositions de la loi électorale. Il en est ainsi de la décision de la CENI d'exiger la signature des présidents des bureaux de vote au dos des bulletins.

La mission de la Francophonie recommande à cet effet aux responsables d'institutions impliquées dans le processus électoral de ne s'en tenir qu'au cadre déterminé par les lois et règlement en matière électorale afin d'éviter des dérapages qui pourraient compromettre le processus électoral.

**TROISIEME PARTIE**  
**L'ASSISTANCE A LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

La Mission d'assistance électorale

### Introduction

Faisant suite à une précédente mission qui s'est déroulée en mai 2007, la mission effectuée du 6 au 12 juin puis du 20 au 26 juin 2007 a eu un double objet :

- Apporter à la Cour constitutionnelle de l'Union des Comores un appui nécessité par le déroulement des élections des présidents des Iles autonomes ainsi que l'expertise constitutionnelle dont elle bénéficie depuis sa création avec notre nomination en tant que conseiller en service extraordinaire ; dans ce cadre, nous avons eu quotidiennement, avec l'assistance du Professeur Diarra, conseiller à la Cour constitutionnelle du Mali, une série de séances de travail à la Cour portant tant sur les opérations électorales que sur les affaires en instance.

- A titre secondaire, participer aux activités de la délégation dépêchée par le Président Abdou Diouf, Secrétaire général de l'OIF, à l'occasion de l'organisation et du déroulement des élections des présidents des Iles autonomes. Cette mission d'information et d'assistance a fait l'objet d'un rapport circonstancié du Professeur André Salifou, chef de la délégation qui traite de tous les aspects politiques de la mission. Faisant nôtre les appréciations qui y figurent, on se permettra d'y renvoyer. De même, ayant abouti aux mêmes conclusions que les autres membres de la délégation plus spécialement chargés de suivre les opérations électorales, on se dispensera de développements sur notre propre suivi du scrutin assuré dans plus d'une dizaine de bureaux de vote de la circonscription de Moroni.

Compte tenu de la place essentielle occupée par les considérations constitutionnelles et du rôle, contesté ou non, joué par la Cour constitutionnelle de l'Union des Comores dans ce qu'il faut bien appeler une nouvelle crise dans le processus de normalisation politique et de démocratisation (que l'on avait pensé arrivé à son terme avec la tenue de l'élection présidentielle de 2006), notre rapport traitera exclusivement des principaux aspects et enjeux juridiques et institutionnels des élections des présidents des Iles. Il conviendra ensuite de tirer un certain nombre de conclusions, qui pourront être utiles à la réflexion sur le rôle de l'OIF aux Comores, sur la Cour et, de manière plus large sur l'avenir du système constitutionnel comorien.

#### **I - Aspects juridiques et institutionnels de la nouvelle crise comorienne (élection des Présidents des Iles autonomes : mai-juin 2007)**

Les Comores traversent une nouvelle crise affectant une fois de plus les relations entre le gouvernement de l'Union et des Iles.

1° L'histoire récente de l'archipel est marquée par une série de tensions, crises et incidents graves, jusqu'à la sécession d'Anjouan ; et, depuis les accords d'Antananarivo, une série d'efforts appuyés par la Communauté internationale et l'OIF ont été faits afin de maintenir l'unité de l'ensemble comorien, et d'établir de nouveaux rapports entre le gouvernement central et les Iles : non sans mal ; la vie politique comorienne est depuis la mise en place de l'Union et l'adoption de la Constitution du 23 décembre 2001 ponctuée par des désaccords, entre le gouvernement de l'Union et les présidents des Iles, entre l'Assemblée nationale, dominée par le courant « insulariste » et l'exécutif du Président

Azali. Ces tensions se sont notamment manifestées par des controverses sur le sens à donner aux dispositions constitutionnelles et par des refus de respecter certaines d'entre elles (cf. refus du Président de promulguer des lois ; interprétation excessivement favorable à l'autonomie des textes de la part des présidents des Iles ; résistance d'Anjouan à concrétiser les dispositions relatives aux droits et prérogatives de l'Union et de son Président ; non exécution des décisions de la Cour...).

Incontestablement, la Cour constitutionnelle a exercé un arbitrage (pour un premier bilan des activités de la Cour, cf. notre rapport de la mission effectuée du 4 au 12 décembre 2006) ; il a souvent été contesté, la cour n'ayant pas évité des maladresses, des erreurs et des contradictions. Celles-ci peuvent dans une certaine mesure s'expliquer non seulement par le fait qu'aucun conseiller n'a suivi une formation juridique avant son entrée en fonction mais aussi par la nature éminemment politique des recours qui lui ont été adressés : les premières années de fonctionnement de la Cour ont correspondu à l'installation des organes du nouvel ensemble comorien et à l'élaboration par une Assemblée favorable aux Iles des lois organiques relatives à la répartition des compétences. Mais, après trois années d'existence, on peut estimer que la Cour a élaboré une jurisprudence souvent courageuse et dans le fond équilibré et conforme à la philosophie et (à l'esprit) de la nouvelle constitution qui reconnaît aux Iles une autonomie certes étendue mais plus encadrée que ne le prétendent les représentants des Iles.

2° Sans en exagérer l'importance, les facteurs d'ordre juridique ont pesé lourd dans le déclenchement et l'aggravation de la crise que traverse actuellement les Comores ; celle-ci a pour origine précise à la fois l'expiration des mandats des Présidents des îles et le dépassement des délais prévus par les textes fondamentaux pour procéder aux élections rendant particulièrement compliquée la recherche de solutions pour pourvoir au remplacement (ou maintien) provisoire des présidents et organiser les élections de manière libre et transparente ; avec en arrière plan un enjeu constitutionnel et politique majeur relatif à la définition des pouvoirs entre l'Union et les Iles.

Cette conjonction s'effectue dans un contexte politique marqué :

- d'une part, par la volonté du nouveau Président d'assurer pleinement l'autorité de l'Union y compris sur le plan militaire (cf. notre rapport de mission de décembre 2006 qui fait état des nombreuses initiatives du Président de l'Union dans le sens d'une interprétation « unioniste » de la Constitution à plusieurs reprises sanctionnée par la Cour constitutionnelle) face à des présidents des Iles et notamment d'Anjouan toujours réticents à tirer toutes les conséquences de la constitution de 2001 et de la nouvelle répartition des compétences entre l'Union et les Iles ;

- d'autre part, par la très nette défiance politique manifestée par le nouveau Président de l'Union à l'encontre des Présidents des Iles voire l'hostilité ouverte vis-à-vis de celui d'Anjouan, et par la conviction qu'il a de leur incapacité à organiser des élections totalement transparentes. On observera que cette défiance fût à l'origine de la difficile et à moitié réussie révision du code électoral adoptée le 14 janvier 2007, et partiellement censurée par la Cour Constitutionnelle (arrêt 007-007 du 7 mars 2007). On retiendra que la réforme tente d'améliorer le cadre juridique des élections qui s'est avéré à l'usage lacunaire et parfois « incohérent » ainsi que le reconnaît l'exposé des motifs du projet. Elle vise notamment à renforcer les compétences du Président de l'Union qui désormais convoque le corps électoral pour les élections dans les Iles au lieu des Présidents des Iles. Une modification initialement contenue dans le projet de loi et adoptée par l'Assemblée, et qui traduisait bien les intentions du Président de l'Union, a été déclarée dans une décision particulièrement constructive de la Cour non conforme à la constitution de l'Union : elle faisait obligation aux candidats aux élections présidentielles

des Iles de démissionner 90 jours avant le scrutin, disposition trahissant la méfiance de l'Union vis-à-vis des présidents des Iles, et notamment de celui d'Anjouan, pour organiser des élections libres, honnêtes et transparentes.

Il convient d'ajouter que cette période a été marquée par une forte implication de la Communauté internationale, ou du moins des différents éléments d'une communauté qui n'ont pas toujours agi en symbiose (pour la période proprement électorale, cf. le rapport du Ministre A. Salifou). En tout cas, la Cour a fait l'objet de toute la sollicitude de cette Communauté à chaque moment délicat du processus électoral...

3°. La Cour a eu à connaître d'une série de recours relatifs à la réglementation et à l'organisation des élections des présidents des Iles, au statut des présidents sortants et aux pouvoirs du Président de l'Union en la matière. Les arrêts récemment rendus par la haute juridiction, confrontée à des questions juridiques délicates en raison notamment des incertitudes des textes et très sensibles politiquement, ont fait l'objet de vives critiques et ont contribué à nouer un véritable imbroglio juridique

Les recours soulevaient des difficultés juridiques majeures dont l'origine tenait au non respect des délais prévus par la loi pour lancer les opérations électorales et de l'absence de textes explicites pour régler le sort de présidents des Iles dont le mandat était expiré avant le scrutin et qui prétendaient rester en fonction, exercer leurs prérogatives notamment en matière électorale, jusqu'à l'élection de leur successeur et se représenter.

Trois séries de problèmes liés les uns aux autres sont apparus :

- *Sur la nature de l'expiration du mandat des présidents des Iles et les conséquences à en tirer pour leur remplacement ou leur maintien jusqu'à la prise de fonction de leur successeur.*

L'enjeu est considérable, l'autorité exerçant les fonctions de président de l'île devant assurer la responsabilité de l'organisation des élections.

La difficulté qu'avait à surmonter la Cour était double : elle résidait d'une part dans les notions de « vacance » et « d'empêchement » prévues par les lois fondamentales des Iles et dont il fallait se demander si, à défaut de dispositions expressément prévues pour l'expiration du mandat, elles pouvaient être utilisées et d'autre part, ceci valant pour Anjouan, sur des ambiguïtés et lacunes textuelles de nature à rendre délicate la mise en œuvre de décisions éventuellement applicables.

On remarquera que les incertitudes des textes ne sont pas propres au droit comorien. Pour ne prendre qu'un exemple, l'élection présidentielle française soulève de multiples questions sans solution évidente ou même sans solution du tout (cf. une présentation de ces questions, heureusement théoriques jusqu'à maintenant, Dominique Turpin, précis de droit constitutionnel, PUF). Ces difficultés sont cependant aggravées aux Comores pour plusieurs raisons : l'absence d'harmonisation entre les droits de l'Union et des Iles qui tient aux conditions d'élaboration des constitution et lois fondamentales : ces dernières ont été rédigées durant la période transitoire, sans qu'aient pu jouer les mécanismes de contrôle du respect de la hiérarchie des normes faute d'avoir été installés (absence de la Cour Constitutionnelle) ; comme, cela a été dit, elles prévoient des institutions investies de compétences relatives au statut des présidents des îles et aux élections mais non créées (cf. la « cour supérieure de justice » de la loi fondamentale d'Anjouan). Une deuxième raison, elle aussi évoquée, tient à la modification laborieuse de la loi électorale, entrée en vigueur tardivement. Une troisième raison est la décision du

Président de l'Union *de fixer, en violation de la loi de l'Union, la date du scrutin après l'expiration du mandat d'au moins deux présidents d'Ile (dont celui d'Anjouan).*

Quoiqu'il en soit, la question s'est concrètement posée de déterminer les conséquences de l'expiration du mandat des présidents des Iles alors que les élections ne se sont pas tenues : les présidents doivent-ils céder leurs fonctions ? Si oui, à qui et sur quel fondement ? Est-on en ce cas en présence de « vacance » ou « d'empêchement définitif » ? Si oui, qui doit -ou peut- le constater ? En cas d'absence de dispositions expressément applicables, dans quelle mesure le Président de l'Union peut-il prendre les mesures nécessaires à l'organisation des élections et désigner une personnalité de son choix pour assurer celles-ci ? Peut-on au contraire considérer que les présidents des Iles restent en place à l'expiration de leurs mandats pour, par exemple, expédier les affaires courantes (solutions qu'à l'évidence le Président de l'Union souhaitait exclure) ? Autant de questions abordées par tous les acteurs politiques des Comores et de la communauté internationale ainsi que par une presse très présente et qui se sont retrouvées dans le prétoire de la Cour Constitutionnelle.

Placée devant une situation non explicitement réglée par les textes (celle d'une autorité élue dont le mandat a expiré sans qu'il ait été procédé aux élections dans les délais expressément prévus par les textes), la Cour a opté pour une solution qui ne notre point de vue est doublement contestable du point de vue juridique : elle a mis effectivement fin aux fonctions des Présidents et elle a confié au Président de l'Union, qui le souhaitait, le soin de prendre les mesures d'organisation de l'intérim jusqu'aux élections.

La cour a manifestement adopté des interprétations très constructives des textes. Alors qu'il lui était possible de recourir à la règle classique de l'expédition des affaires courantes (avec certes l'inconvénient politique de maintenir les présidents sortants : tout le nœud du conflit est là), elle a reconnu, alors qu'il n'existe aucun texte dans ce sens, au Président de l'Union mission d'organiser l'intérim en tant qu'il exerce les fonctions d'arbitre et modérateur du fonctionnement régulier des institutions (article 12 de la Constitution). Quelqu'en soit le motif, la solution adoptée n'était pas sans risque : n'est-il pas, en effet, toujours hasardeux de se fonder une notion politique pour conférer à une autorité constitutionnelle des pouvoirs et compétences non définis par la Constitution et les lois organiques ? Avec le danger supplémentaire aux Comores de modifier l'équilibre des pouvoirs entre l'Union et les Iles ?

Les juristes connaissent les difficultés qu'il peut y avoir à interpréter les textes et à parer aux lacunes du droit ; et on pourrait, malgré les risques de la solution adoptée (cf. ci-dessous) ne pas faire grief à la Cour d'avoir adopté tel ou tel point de vue. En revanche, *la jurisprudence de la Cour est radicalement critiquable en ce qu'elle se contredit à quelques jours d'intervalle, en admettant dans ses décisions relatives à Mohéli et Ngazidja que, contrairement à ce qu'elle avait jugé pour Anjouan, l'expiration des mandats de leur président devait être considérée comme une « vacance » ;* la circonstance que les lois fondamentales ne soient pas identiques et que les dispositions de Mohéli et la Grande Comore ne soulèvent pas de difficultés particulières d'application à la différence d'Anjouan, ne justifie ni n'excuse du point de vue juridique une telle contradiction, regrettable pour la crédibilité de la Cour.

- *Sur le report des élections dans l'Ile autonome d'Anjouan :*

Se fondant sur un avis de la Commission électorale Nationale Indépendante (CENI) faisant état de l'insécurité régnant à Anjouan et de l'absence des conditions permettant la tenue d'une élection libre et transparente dans l'Ile et escomptant un succès des efforts en cours de la communauté internationale, le Président de l'Union décréta le report du

scrutin au 17 juin (au lieu du 10 juin comme pour les deux autres Iles). Cette décision fût déferée à la Cour par les autorités d'Anjouan. Là encore, la haute juridiction se trouvait confrontée à une difficulté juridique de taille dans la mesure où la décision présidentielle, que la plupart des observateurs estimait opportune contrevenait au code électoral disposant que les élections ont lieu « le même jour » sur l'ensemble du territoire. Dans une décision audacieuse mais juridiquement argumentée, la Cour qui s'est reconnu à juste titre compétente en tant que juge unique des élections, a refusé, selon nous à bon droit, d'annuler le décret de report : elle a considéré que le report était motivé par les circonstances constatées par la CENI. Pour éviter tout abus ultérieur qui pourrait invoquer cette solution comme un précédent, la Cour a fixé des limites à cette dérogation au principe de légalité en s'assurant qu'aucune erreur d'appréciation de la situation n'avait été commise et en contrôlant la durée du report qu'elle n'a pas jugé excessive (décision du 18 juin 2007). On ajoutera que saisie d'un recours contre le scrutin organisé illégalement par Anjouan le 10, la Cour a constaté l'inexistence de l'élection et ordonné l'organisation d'élections libres et transparentes ; cette décision s'impose à toutes les autorités compétentes, tant de l'Union que d'Anjouan qui ne l'a pas exécutée

- *Sur l'étendue de la compétence de la Cour :*

Tout au long du processus des élections des présidents des Iles, la Cour, spontanément ou à l'initiative du Président de l'Union, a retenu une interprétation extensive de ses compétences ; elle s'est notamment prononcé sur des recours du Président de l'Union, portant sur des objets pour lesquels la Constitution et les lois organiques ne lui attribuent pas compétence ni directement ni explicitement : constater expiration du mandat, donner un avis sur la mission incombant au Président de l'Union pour organiser l'intérim, ...

Dans ses arrêts, la Cour a accepté de connaître de tels recours, de constater l'expiration des mandats des Présidents des îles, de dire qu'il incombe au président de l'Union des Comores, symbole de l'unité nationale d'assumer son rôle d'arbitre et de modérateur du fonctionnement régulier des institutions.

Il est certes envisageable pour une cour d'interpréter plus ou moins largement sa compétence, encore que la règle générale en la matière va dans le sens d'une interprétation stricte. Et, dans un sens, rien n'interdit telle ou telle interprétation à la réserve près qu'elle repose sur un raisonnement juridique rigoureux et fondé. Ce fût le cas en ce qui concerne le contentieux relatif au report des élections à Anjouan.

En revanche, pour les litiges relatifs à l'expiration des mandats, la cour a justifié sa compétence par une interprétation doublement extensive, en se fondant d'une part sur sa qualité de juge des élections et d'autre part sur sa mission de trancher les conflits de compétence. On peut s'interroger sur la totale pertinence du raisonnement : peut-on, en effet, considérer que les litiges relatifs au mandat et au statut d'une autorité relèvent du juge des élections ? La question de la « vacance », même si la façon dont elle sera tranchée n'est pas sans conséquences sur les élections à venir, a un autre objet, et repose sur une autre cause. Une conception différente reviendrait à étendre démesurément le contentieux électoral. Quant au règlement de conflits de compétence, il ne concerne, en principe et comme en témoignent les exemples étrangers, que les conflits relatifs aux actes pris par les autorités, ce qui n'est pas le cas.

## En définitive :

Comme dans d'autres pays, la Cour constitutionnelle des Comores se trouve jouer,  *nolens volens* (en l'occurrence *volens*) un rôle important parfois déterminant dans le processus de consolidation démocratique et dans le jeu politique ,parfois dans des conditions extrêmement difficiles Elle a cependant aggravé les difficultés en ne s'en tenant pas à une interprétation stricte de sa compétence et des textes, particulièrement nécessaire en période de tension et a fortiori de crise politique ; cette exigence qui n'est pas propre aux Comores s'imposait d'autant plus que la Cour était fragilisée par l'épisode regrettable de la démission, demandée par le Président de l'Union, de son président pour violation d'une de ses obligations. Par des décisions à plusieurs reprises faiblement motivées (cf. la décision reconnaissant compétence au Président de l'Union pour résoudre la question de l'intérim à Anjouan que la Cour a du expliquer en tenant une conférence de presse) et pouvant même se contredire à quelques jours d'intervalles ( par exemple sur la notion de « vacance » ), la Cour constitutionnelle a contribué à compliquer une situation déjà complexe du point de vue juridique ; elle a aussi alimenté une crise politique en ce que , selon l'opinion de certains acteurs comoriens, était remis en cause l'équilibre constitutionnel entre l'Union et les Iles tel qu'établi par la constitution et qu'il fût, jusque là, défendu par la jurisprudence de la Cour.

A sa décharge, la Cour s'est trouvé, à plusieurs reprises devant le dilemme d'assurer le respect rigoureux des textes et de tenir compte de la dimension politique du litige et des risques de blocage institutionnel résultant pour une large part des incohérences des textes et de l'exploitation qu'en ont fait les autorités, tant de l'Union que des Iles (un exemple en est donné par les dispositions relatives à la fin des mandats des présidents des Iles) et , on ajoutera la Communauté internationale

Une stricte application des textes (notamment de la loi fondamentale d'Anjouan) ne pouvait conduire qu'à une impasse, les institutions (au demeurant non conformes à la loi de l'Union) prévues pour la vacance n'ayant pas été mises en place...Et, dans un autre sens, le rejet du recours du Président de l'Union plaçait les autorités devant une situation inextricable...Mais les décisions de la Cour n'ont pu, non plus , éviter le blocage politique et n' ont pas permis la résolution d'un conflit qui en tout état de cause la dépassait et relevait en fin de compte du politique et du compromis politique . L'expérience montre que la recherche d'un consensus politique est inévitable pour résoudre une difficulté qui se situe sur le terrain politique et pour laquelle le droit n'offre pas de réponse s'imposant avec la force de l'évidence et l'autorité de l'incontestable ; il y eut des exemples étrangers dans ce sens (au Mali, en Côte d'ivoire, à propos de dépassements des délais constitutionnels prévus pour la tenue d'élections).

On le voit, l'origine de la crise qui secoue actuellement les Comores ne saurait être évidemment imputable à la seule Cour. La responsabilité en incombe aux acteurs politiques qui n'ont cessé de s'affronter sur ce point (cf. par exemple les nombreuses escarmouches lors du dépôt et de l'adoption des lois ayant pour objet ou pour conséquence de définir les compétences respectives de l'Union et des Iles, de la Présidence de l'Union et du Parlement de l'Union dominée par les « insularistes »). Ces affrontements ont pu être surmontés dans les cas les plus graves grâce aux efforts de la communauté internationale, notamment de l'OIF .La Cour y a contribué à plusieurs reprises, garante qu'elle fût de l'esprit qui a présidé à l'établissement des compromis depuis l'accord de Fomboni. Elle semble s'être départie de cette ligne de conduite, sans doute sensible aux difficultés d'organiser des élections libres et transparentes avec les Présidents des Iles sortants... Engagée dans des voies jugées par beaucoup politiques et hasardeuses, la Cour n'a pas su (ou pu...) résister à la tentation de jouer un rôle de

« conseil des sages » pour reprendre l'expression souvent employée par ses membres, avec les dangers qui en résultent pour son crédit et son autorité.

## II - Conclusions et recommandations.

### 1° Sur la révision du régime constitutionnel des Comores.

La crise actuelle que traverse l'Union des Comores n'est pas simplement due à des difficultés d'organisation d'élections, quelque soient au demeurant l'importance politique des scrutins insulaires. Elle ne se comprend que dans le cadre du rapport de force qui s'est établi entre l'Union et les Iles et dans la remise en cause du régime établi par la Constitution de 2001. De nombreuses voix tant aux Comores (de nombreux articles paraissent dans la presse sur ce thème depuis quelques mois) que dans la Communauté internationale estiment nécessaire de revenir sur les institutions dont se sont dotées les Comores ; les négociations menées pour trouver une solution aux élections d'Anjouan ont porté sur cette question (cf. les communiqués des autorités d'Anjouan et de l'Union Africaine).

La mise sur le devant de la scène politique de la question constitutionnelle appelle de notre part plusieurs observations, que l'on se propose de développer ultérieurement en tant que le besoin s'en ferait sentir.

#### 1° La constitution de 2001 fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques :

- i Les reproches adressés à l'édifice constitutionnel mis en place relèvent sa complexité, sa lourdeur, l'enchevêtrement des compétences et organes , le coût généré...Ces critiques sont pertinentes et les difficultés recensées ont effectivement pour une large part leur origine dans un texte qui présente de nombreuses obscurités et des lacunes.

Toutefois le procès fait à la constitution est souvent un mauvais procès :

-d'une part, ce qui est en cause n'est pas tant la Constitution elle-même que l'application qui en est faite ou ...n'en est pas faite... ; bien des dispositions ne sont ni appliquées ni respectées.

-D'autre part, des pratiques se sont instaurées, souvent très critiquées, que la constitution n'imposait en aucune manière et ...qui se sont imposées. Ainsi que l'écrivait avec une lucide pertinence un lecteur du journal Al Watwan du mois de juin 2007 « autant la constitution stipule des organes exécutifs et législatifs au niveau insulaire, autant elle n'a nulle part stipulé la création de dizaines de conseillers dans les cabinets présidentiels et ministériels, ni que les administrations des îles devraient reprendre le format de l'administration de l'Union avec les directeurs de cabinet, de secrétaires généraux, des directeurs généraux, des directeurs généraux adjoints, des directeurs techniques et non techniques, des chefs de service ...c'est une aberration inventée de toute pièce pour récompenser la clientèle politique en l'absence d'un projet politique qui aurait offert des opportunités à tout le monde y compris les dits clients. Il est urgent de repenser une structure administrative des îles en complémentarité avec celle de l'Union qui est aussi amenée à se redéfinir »....Ce jugement est sévère mais il est partagée par beaucoup et il définit bien les origines des difficultés et dysfonctionnements du régime comorien.

Quoiqu'il en soit, il convient de rappeler que, au-delà des ses insuffisances manifestes qui appellent des révisions (cf. infra), le Nouvel Ensemble Comorien (NEC) a été élaboré sur la base d'un compromis entre plusieurs intérêts pour résoudre à un moment donné un

problème majeur, celui du séparatisme ; c'est à cette aune que doit être appréciée la nouvelle constitution.

- ii La question de la révision constitutionnelle de nouveau posée rouvre en réalité le débat toujours latent de la nature de l'équilibre institué entre le l'Union et les Iles, critiqué par les uns regrettant son caractère insuffisamment fédéral ou insulariste, et par les autres fustigeant la faiblesse des institutions centrales. Le point d'équilibre difficilement acquis avec les accords d' Antananarivo et de Fomboni et avec la constitution du 23 décembre 2001 serait nécessairement remis en cause dans le cadre d'une révision. On pressent les risques d'une remise à plat de l'ensemble du système, les tenants des différentes solutions possibles n'ayant pas désarmé : d'ores et déjà se dessinent les positions des uns et des autres :

i) maintien de la constitution actuelle avec un toilettage *a minima*.

ii) évolution vers une plus grande autonomie des Iles (certains souhaitent toujours cette Union des Etats indépendants associés qui avait déjà été proposée en 2000-2001).

iii) restauration des compétences de l'Union et du pouvoir central dont il faut se souvenir que, dans les années quatre-vingt dix leur autorité avait été violemment contestée au nom de l'histoire ....

Dans le contexte actuel de crise que connaissent les Comores, on peut se demander si une approche globale de la question constitutionnelle ne présenterait pas le risque de voir le pays revenir dix ans en arrière, gommant les acquis indéniables du système actuel et ouvrant des perspectives centrifuges alimentées par l'opinion parfois émise qu'en définitive la constitution de 2001 est dans sa lettre moins favorable aux Iles que celle de 1972... Elle aurait en outre l'inconvénient d'occulter d'autres priorités (développement économique, sécurité régionale) et de laisser libre cours à la réalisation d'autres desseins (par exemple, affermissement de la situation acquise de l'autorité d'Anjouan).

*De notre point de vue, s'il y a ouverture d'un nouveau processus de réflexion constitutionnelle aux Comores et plus spécialement sur le partage des compétences , il devrait, dans un premier temps porter sur un certain nombre de cas concrets faisant l'objet de vives controverses et étant source de tensions : armée et forces de sécurité, entreprises publiques d'intérêt national, justice, université (la question du baccalauréat d'Anjouan n'est toujours pas réglée ,constituant à terme un foyer de crise sérieuse)...*

*En attendant, forte de son expérience et de son expertise incontestée, la Francophonie pourrait contribuer à une évaluation du système constitutionnel comorien, qui serait conforme aux prescriptions de la Déclaration de Bamako, selon un canevas à préciser (par exemple : tenue d'une réunion internationale portant sur plusieurs cas de figure comparables, précédée d'études très approfondies qui constitueraient les documents de référence et de travail).*

On se permettra d'attirer l'attention sur les précautions à prendre pour procéder à une évaluation-révision telle qu'elle est envisagée par la communauté internationale : outre le fait qu'elle ne saurait se dispenser d'associer les parties comoriennes, cette procédure, pour être pertinente, devrait être principalement opérée par des experts à la fois francophones et connaissant le système juridique auquel appartient l'Union des Comores.

2° Si le processus de révision constitutionnelle était entamée, il conviendrait d'en déterminer *les modalités procédurales* : il existe en effet une procédure de révision prévue par les textes fondamentaux qu'il nous paraît difficile de ne pas respecter. C'est en fonction de cette exigence que, selon nous, doit être définie le rôle de la Communauté internationale qui ne saurait constamment se substituer aux acteurs comoriens à qui il revient de prendre eux-mêmes la responsabilité des modifications à apporter.

### *Sur la Cour constitutionnelle.*

Ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus et dans nos rapports précédents remis à l'OIF, la Cour constitutionnelle se trouve dans une situation particulièrement inconfortable : elle est une jeune cour, composée de membres sans réelle formation juridique, investie de missions étendues dont dépend pour une large partie le déroulement apaisé du processus de stabilisation politique et de démocratisation et de se trouver confrontée à des dossiers juridiquement complexes, souvent inédits et sensibles politiquement.

Les difficultés sont accrues par *la faiblesse de la logistique* mise à la disposition de la Cour tant sur le plan administratif que financier et technique. Au cours de la mission, il a été demandé à plusieurs reprises à la Cour de monter un dossier évaluant ses besoins en matière d'équipement, notamment informatique, absolument nécessaire pour établir des échanges avec les autres cours constitutionnelles ainsi qu'avec les experts de la Francophonie et spécialement le conseiller en service extraordinaire aux fins de compléter la documentation et les informations des conseillers et de leur permettre de remplir leur office dans les meilleures conditions. Les services de la Cour ont étudié pendant notre séjour un projet d'équipement informatique, de réseau ADSL et de site Web. La Francophonie pourrait apporter son appui à cette action. Le dossier dont il nous avait été assuré qu'il était quasiment prêt ne nous a pas encore été communiqué.

En toute hypothèse, le besoin s'est fait sentir de *maintenir une assistance juridique* à destination des membres. Grâce à l'appui de la Francophonie, des progrès ont été réalisés et certains membres disposent de compétences qui n'ont rien à envier à celles de leurs homologues à l'étranger.

Une inquiétude se fait cependant jour : la Constitution et la loi organique relative à la Cour ne prévoient qu'un *renouvellement en bloc* des conseillers à l'issue de leur mandat (6 ans) ; pour le bon fonctionnement de l'Institution, il serait souhaitable que les autorités compétentes pour la nomination usent de la possibilité qui leur est donnée de procéder au renouvellement d'un certain nombre de conseillers actuellement en fonction. On pourrait aussi imaginer une modification des textes dans ce sens.

Enfin, une relecture des textes relatifs à la Cour pourrait être l'occasion d'apporter des modifications permettant de mieux définir un certain nombre de dispositions et de lever quelques ambiguïtés tant sur les compétences de la Cour, que sur son organisation et la procédure à suivre.

L'OIF a joué un rôle déterminant dans l'accompagnement du processus de résolution de la crise comorienne depuis dix ans et elle a accumulé une expérience et expertise tant juridique que politique dont on ne peut que regretter qu'elles n'aient pas été suffisamment utilisées dans les derniers mois notamment par la Communauté internationale. Il lui revient à tout le moins d'apporter son appui, sous des formes à définir, à la nécessaire modernisation du cadre juridique et institutionnel des Comores.