

Rapport de la Mission francophone d'observation des élections primaires et du scrutin présidentiel des 16 AVRIL et 14 MAI 2006 aux Comores

INTRODUCTION

Le 16 avril et le 14 mai 2006 ont eu lieu respectivement des élections primaires à Anjouan et le scrutin présidentiel au niveau de l'Union des Comores, conformément à l'article 13 de la Constitution du 21 décembre 2001. A cet effet, le Gouvernement comorien, par la voix de son Ministre des Relations extérieures, de la Coopération et de la Francophonie, chargé des Comoriens de l'Etranger, a invité l'Organisation Internationale de la Francophonie à envoyer des observateurs internationaux.

Honoré par cette marque de confiance renouvelée, le Secrétaire général de l'OIF, Son Excellence Monsieur Abdou DIOUF a décidé de répondre favorablement à cette invitation, en dépêchant une mission dont le mandat était à la fois d'observer le déroulement des élections primaires du 16 avril 2006 à Anjouan et du scrutin présidentiel du 14 mai 2006 sur l'ensemble du territoire comorien, ainsi que d'apporter une assistance juridique à la nouvelle Cour constitutionnelle comorienne, chargée de la régularité des opérations électorales et de la gestion du contentieux des élections.

Cette mission, dirigée par l'ancien Ministre marocain des Droits de l'Homme, Son Excellence Monsieur Mohamed AUAJJAR, était composée, pour les élections primaires de :

- M. Pandeli VARFI, membre de la Commission Electorale Centrale d'Albanie
- M. Pierre SCHARFF, ancien Maire de Virton, sénateur honoraire de Belgique
- Madame Marcelline GBEHA-AFOUDA, Secrétaire général de la Cour Constitutionnelle du Bénin
- Monsieur Jean de Bois DE GAUDUSSON, professeur de droit public à l'Université Montesquieu Bordeaux IV ; Président honoraire de l'AUF
- Monsieur Constance RAZAFIMILY, Sénateur, questeur du Sénat de Madagascar
- Monsieur Ibrahim ABBALELE, Député à l'Assemblée nationale du Niger
- Monsieur Hassan ABDOU, Vice-président de la Cour constitutionnelle du Niger ;

A ces membres déjà présents aux élections primaires, se sont ajoutés, pour le scrutin présidentiel du 14 mai 2006 :

- M. Sébastien AGBOTA, ancien vice-président de la HAAC du Bénin ;
- Monsieur Barnabé NEKUIE, avocat au barreau de Yaoundé au Cameroun
- Monsieur Taïmour MOSTAFA-KAMEL, membre du Conseil d'Etat en Egypte
- Monsieur Thierry VIRCOULON, Chargé de mission auprès du Premier Ministre de France
- Monsieur Dodzi KOKOROKO, Enseignant chercheur à l'Université de Poitiers, expert en matière électorale.

La coordination de la mission francophone était assurée par MM. Ntolé KAZADI, Conseiller ; Cyrille ZOGO ONDO, Responsable de projets à la Délégation à la Paix, à la Démocratie et aux Droits de l'Homme et Mlle Sitti MOUNAYAT, assistante au Bureau de la Francophonie à Moroni.

Pour des raisons de calendrier, Mme Gbeha-Afouda et M. Jean de Bois De Gaudusson n'ont pu prendre part à la mission mandatée pour l'élection présidentielle du 14 mai 2006.

La mission de l'OIF s'est inscrite dans le cadre de la mise en œuvre des engagements pris dans la Déclaration de Bamako par les Etats et gouvernements, « pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes » et « pour une vie politique apaisée ».

Ainsi, la mission francophone se devait de déployer son observation dans le respect des Principes directeurs en vigueur dans ce domaine, ainsi que des paramètres identifiés grâce à une lecture croisée de la Déclaration de Bamako et de l'Annexe à la note du Conseil permanent de la Francophonie du 24 septembre 2001, fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de cette Déclaration. Parmi les engagements, déclinés en paramètres, ayant valeurs d'outils d'évaluation du premier tour des élections du 13 mars 2005, il convient de citer :

- le renforcement des capacités nationales de l'ensemble des acteurs et des structures impliquées dans le processus électoral ;
- la transparence totale de l'organisation des élections ;
- l'existence d'organes indépendants, crédibles et reconnus par tous dans l'organisation des élections ;
- l'implication de l'ensemble des partis politiques légalement constitués à toutes les étapes du processus électoral ;
- le traitement égal des candidats tout au long des opérations électorales ;
- le financement par l'Etat de l'ensemble des partis politiques légalement constitués et des campagnes électorales ;
- la soumission aux résultats des élections.

Ainsi, dans le cadre de son mandat, la mission de la Francophonie a rencontré le Président de l'Union des Comores, le Colonel AZALI Assoumani, ainsi que les Autorités gouvernementales impliquées dans la gestion des élections, notamment le Ministre de la Défense et le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, chargé des élections.

La mission a également rencontré les responsables de la Commission Nationale des élections aux Comores (CNEC), ainsi que ceux de la Cour Constitutionnelle. Elle a tenu plusieurs séances de travail avec les partenaires de la communauté internationale accompagnant le processus électoral, notamment ceux représentant l'Union Africaine, la Ligue des Etats Arabes et la Commission de l'Océan Indien, afin d'échanger des informations et d'harmoniser les actions.

Les observateurs de la Francophonie ont aussi échangé avec les observateurs nationaux, membres des ONG qui ont déployé une centaine d'observateurs sur le terrain.

I – LE CONTEXTE GENERAL DE L'ELECTION

Pour mieux situer l'élection présidentielle de 2006 aux Comores dans son contexte, il convient de présenter successivement un bref aperçu de l'évolution politique de ce pays ; le cadre organisationnel ainsi que la préparation des scrutins observés.

A – L'évolution politique des Comores

A l'issue du référendum de 1958, les Comoriens choisissent le statut de territoire d'outre-mer et, en 1972 les premiers signes du nationalisme se manifestent. La lutte pour l'indépendance de l'archipel aboutit finalement à l'organisation d'un référendum le 22 décembre 1974. Le « oui » l'emporte avec 95% dans l'ensemble de l'archipel, excepté à Mayotte qui décide de rester rattachée à la France et dont elle devient une collectivité territoriale.

Le 6 juillet 1975, Ahmed Abdallah, grand commerçant d'Anjouan, proclame unilatéralement l'indépendance des Comores et devient, deux jours plus tard, le premier président du nouvel Etat souverain. Depuis lors, le pays a connu une longue période d'instabilité qui a mobilisé les efforts de la Communauté internationale en général et, particulièrement, de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

1. Une longue période d'instabilité

En août 1975, c'est-à-dire un mois seulement après l'accession du pays à l'indépendance, le président Ahmed Abdallah est renversé par un coup d'Etat militaire. Ce dernier revient au pouvoir par la force trois ans plus tard suite à l'assassinat de son successeur, le Président Ali Soilihi, en 1978.

Le Président Ahmed Abdallah est, lui aussi, assassiné en 1989. Cet évènement tragique conduit à l'organisation d'élections générales qui portent à la tête de l'Etat M. Saïd Mohamed Djohar ; mais celui-ci quitte le pouvoir en septembre 1995 après une nouvelle invasion de l'Ile par des mercenaires. A la suite de cela, Mohamed Taki Abdoukarim accède à la présidence de la République, en mars 1996, dans un climat politique incertain. En proie à une grave crise économique, Anjouan proclame la sécession de la République Fédérale des Comores en août 1997 et demande son rattachement à la France.

Cette sécession provoque une réaction rapide de la Communauté internationale qui s'implique immédiatement dans la recherche des solutions à la crise. Ainsi, sous la présidence de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), une Conférence internationale a lieu en décembre 1997 à Addis-Abeba en Ethiopie. Elle aboutit à la signature d'un accord le 31 décembre 1997. Et, dans le prolongement de cet *Accord d'Addis-Abeba*, une autre Conférence, inter îles, se tient à Antananarivo (Madagascar) du 19 au 23 avril 1999, en vue de « *réfléchir sur un nouveau cadre institutionnel répondant aux aspirations légitimes des Comoriens et respectant l'unité et l'intégrité territoriale des Comores* ».

La Conférence de Madagascar aboutit à l'Accord d'Antananarivo qui est signé par l'ensemble des parties au conflit à l'exception de la partie anjouanaise qui, tout en marquant l'acceptation de son contenu, demande un délai avant d'y souscrire formellement.

Le 30 avril 1999, à la faveur des troubles survenus à Moroni, à la suite du refus d'Anjouan de signer l'Accord d'Antananarivo, le colonel Azali ASSOUMANI, alors Chef d'état-major de l'armée, prend le pouvoir par coup d'Etat. Ainsi, à la crise politique liée à la sécession de l'Ile d'Anjouan, s'ajoute une nouvelle, d'ordre constitutionnel.

2. La mobilisation de l'OIF en vue de la sortie de crise

L'OUA et les pays de la Région condamnent fermement le coup d'Etat et demandent le rétablissement immédiat de l'ordre constitutionnel. Ils réaffirment leur appui à l'Accord d'Antananarivo comme seul cadre légal dans lequel le conflit comorien doit être réglé. La situation politique aux Comores reste donc bloquée, face à la double exigence, défendue notamment par l'OUA (qui n'a pas reconnu le colonel Azali) de retour à l'ordre institutionnel et de signature de l'Accord d'Antananarivo par l'Ile d'Anjouan, qui, dans l'entre temps, a eu à organiser un référendum et à proclamer son indépendance.

Même le dialogue inter comorien initié entre les autorités de Moroni (colonel Azali) et les indépendantistes d'Anjouan (colonel Abeid), ainsi que la Déclaration de Fomboni du 26 août 2000 à laquelle ils sont parvenus, ne sont pas reconnus par la Communauté internationale. En revanche, l'OUA durcit le ton à l'égard de l'Ile sécessionniste

(embargo) et refuse de dialoguer avec le régime de Moroni issu du coup d'Etat du 30 avril 1999.

Pour sa part, la Francophonie, manifestant son intérêt pour la situation dans cet Etat membre depuis la crise séparatiste en 1997 et appuyant les initiatives de l'OUA en vue du règlement de la crise politique comorienne, se montre plus ouvert au dialogue avec le régime de Moroni. Dans ce sens, le Secrétaire général de l'OIF saisit, par courrier, son homologue de l'OUA afin de souligner la nécessité d'un nouveau dialogue et d'une réconciliation entre les Comoriens comme préalable à toute autre démarche, et de réitérer la disponibilité de l'OIF à contribuer aux efforts de l'OUA en ce sens.

Dès lors, grâce à une étroite collaboration entre l'OUA, l'OIF et l'Union Européenne, les négociations aboutissent à l'**Accord-cadre de Fomboni**, signé le 17 février 2001 par l'ensemble des parties comoriennes et paraphé par l'OUA et l'OIF au nom de la Communauté internationale.

L'Accord-cadre de Fomboni rétablit l'unité nationale et opte pour un Nouvel Ensemble Comorien, seul sujet de droit international, reconnaissant une large autonomie aux Iles. Il prévoit une transition de 8 mois et la mise en place d'un Comité de suivi dont l'OUA et l'OIF sont membres au titre de la Communauté internationale, une Commission Nationale Electorale Indépendante et d'Homologation (CNEIH) et un Gouvernement d'union nationale. Il établit également un calendrier précis de mise en place des Institutions du Nouvel Ensemble. Enfin, l'Accord cadre de Fomboni prévoit l'adoption, par référendum, d'une nouvelle Constitution qui doit poser les bases de cette répartition des compétences entre l'Union et les Iles.

La Constitution, adoptée effectivement par référendum le 23 décembre 2001, rétablit ainsi l'unité des Comores en même temps qu'elle reconnaît une large autonomie aux Iles. Elle prévoit par ailleurs, au niveau de l'exécutif, quatre pouvoirs dont un Président à la tête de chaque Ile, auxquels s'ajoute le Président de l'Union. Pour ce qui est de la répartition des compétences, l'article 9 de la Constitution précitée fixe les matières relevant de la compétence exclusive de l'Union (religion, nationalité, monnaie, relations extérieures, défense extérieure, symboles nationaux) et celles réservées aux Iles autonomes qui jouissent de l'autonomie financière.

Mais, la mise en œuvre de cette répartition des compétences entre l'Union et les Iles autonomes ne se fait pas sans difficultés. Dès la mise en place des exécutifs des Iles autonomes et de l'Union, des blocages paralysent la vie politique et économique du pays. Pour tenter de résoudre ce blocage, une Commission dépêchée par le FMI, à la demande des autorités comoriennes, propose une première série de mesures concernant la collecte, la gestion et le partage des ressources qui sont rejetées par les parties au conflit. Et, en août et septembre 2002, l'OIF s'implique, à son tour, dans la recherche des solutions au problème de la répartition des compétences entre l'Union et les Iles. C'est ainsi qu'elle dépêche aux Comores une importante mission d'experts pour assister les deux commissions chargées de l'élaboration des avant-projets des lois organiques devant régler cette question de compétences.

Cependant, face aux retards dans l'avancement des travaux ces commissions sur place, et à la demande de l'ensemble des parties comoriennes, l'OIF prend l'initiative d'organiser à Paris une première réunion du 30 octobre au 7 novembre 2002 et une deuxième du 21 au 23 mai 2003. Ces deux réunions permettent de réaliser des grandes avancées, en obtenant des résultats consensuels sur les domaines de compétence partagée définis, ainsi que sur les modalités de leur mise en œuvre.

Toutefois, en dépit du désaccord persistant au sujet du statut civil ou militaire des agents chargés de la défense et de la sécurité intérieure, les Comoriens se montrent déterminés à sortir de la période de transition politique dans laquelle se trouvait leur pays depuis plusieurs années. Ainsi, les 18 et 25 avril 2004, se sont tenues des élections législatives

pour désigner, au suffrage universel direct, dans le cadre d'un scrutin majoritaire uninominal à deux tours, dix-huit députés pour l'Assemblée de l'Union. Ces élections donnent la victoire au camp des Présidents des Iles autonomes avec 26 sièges sur 33 que compte l'Assemblée de l'Union des Comores.

Depuis son installation, en juin 2004, l'Assemblée de l'Union a adopté un certain nombre de lois allant toujours dans le sens d'une meilleure gestion de l'espace politique national.

Il en est ainsi de :

- la loi organique relative à l'organisation et aux compétences de la Cour constitutionnelle ;
- la loi organique relative à l'organisation judiciaire dans l'Union des Comores et dans les Iles ;
- la loi relative à l'organisation et aux règles de fonctionnement de la Cour suprême ;
- la loi portant statut de la magistrature ;
- la loi fixant les quotes-parts des recettes publiques à partager entre l'Union et les Iles autonomes ;
- la loi organique portant modalités d'application de l'article 9 de la Constitution de l'Union des Comores sur le partage des compétences constitutionnelles ;
- la loi organique relative aux statuts des forces de sécurité intérieures dans les Iles autonomes de l'Union des Comores ;
- la loi organique relative aux conditions d'éligibilité du Président de l'Union et aux modalités d'application de l'article 13 de la Constitution ;
- la loi portant réglementation générale des sociétés à capitaux publics et des établissements publics ;
- la loi électorale fixant les conditions d'organisation et de déroulement des élections présidentielles.
-

B – Le cadre organisationnel de l'élection présidentielle

1. L'encadrement juridique

Les élections présidentielles aux Comores sont régies par la Constitution de l'Union, complétée en cela par deux lois : la loi du 16 octobre 2005 et la loi organique n° 05 -009 du 4 juin 2005.

1. 1. La Constitution de l'Union

Elle organise les pouvoirs de manière à assurer une répartition des compétences entre l'Union et les Iles autonomes.

a) Le pouvoir exécutif

Aux Comores, le pouvoir exécutif a quatre têtes: le pouvoir exécutif de l'Union des Comores et les trois pouvoirs exécutifs des Iles autonomes. Le pouvoir exécutif de l'Union est régi par la Constitution fédérale. Les trois Iles autonomes ont, chacune, à sa tête, un Président élu. Les pouvoirs exécutifs des Iles sont régis par les Constitutions respectives.

b) Le pouvoir législatif

Le pouvoir législatif est partagé entre l'Union et les Iles autonomes. La Constitution du 23 décembre 2001 prévoit une assemblée de l'Union qui est l'organe législatif de l'ensemble de l'archipel (article 19). Cette Assemblée vote les lois et adopte le budget. Le droit de l'Union prime sur le droit des Iles selon l'article 8 de la Constitution du 23 décembre 2001. Il est exécutoire sur l'ensemble du territoire des Comores.

L'Assemblée de l'Union est composée de 33 députés élus pour un mandat de 5 ans. Elle comprend des représentants désignés par les Assemblées des Iles, à raison de 5 députés par Ile et 18 représentants élus au suffrage universel direct dans le cadre d'un scrutin majoritaire uninominal à 2 tours.

Le nombre de circonscriptions de l'Assemblée de l'Union, arrêté par le Président de l'Union, est de :

- 9 pour la Grande Comore,
- 7 pour Anjouan et
- 2 pour Mohéli.

Les circonscriptions des Iles, arrêtées par les Présidents de ces Iles, sont de :

- 20 pour la Grande Comore,
- 25 pour Anjouan et
- 10 pour Mohéli.

L'Assemblée de l'Union combine ainsi la représentation des Iles autonomes et l'importance démographique de celles-ci.

Aucune disposition ne prévoit de dissolution de l'Assemblée de l'Union, ni de motion de censure dirigée contre l'exécutif de l'Union. Par contre les Constitutions des Iles prévoient la motion de censure.

c) Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif selon l'article 29 de la Constitution de l'Union. Les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi. Les magistrats de siège sont inamovibles. Le Président de l'Union est garant de l'indépendance de la justice. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

La Cour suprême est la plus haute juridiction de l'Union en matière judiciaire, administrative et des comptes de l'Union et des Iles. Les décisions de la Cour suprême ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent au pouvoir exécutif, législatif ainsi qu'à toutes les juridictions du territoire de l'Union.

En cas de haute trahison, le Président, le vice-Président et les membres du gouvernement de l'Union sont traduits devant la Cour suprême, siégeant en Haute Cour de justice.

La Cour constitutionnelle est le juge de la constitutionnalité des lois de l'Union et des Iles, selon l'article 31 de la Constitution de l'Union. Elle veille à la régularité des opérations électorales tant dans les Iles qu'au niveau de l'Union, y compris en matière de référendum. Elle est juge du contentieux électoral. Elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. La Cour constitutionnelle est garante de la répartition des compétences entre l'Union et les Iles. Elle est chargée de statuer sur les conflits de compétence entre deux ou plusieurs institutions de l'Union, entre l'Union et les Iles et entre les Iles elles-mêmes.

1.2. Les lois ordinaires

a) La loi du 16 octobre 2005

Fixant le régime des élections politiques sur le territoire de l'Union des Comores et dans les représentations diplomatiques et consulaires, elle s'applique à l'élection du Président de l'Union et des Présidents des Iles ainsi qu'à l'élection des députés de l'Union, des députés des Iles, des membres du Conseil municipal et au référendum.

La loi du 16 octobre 2005 définit les règles relatives à l'expression du suffrage, aux conditions requises pour être électeur, à l'inscription sur les listes électorales et à l'établissement de celles-ci. Elle définit par ailleurs l'organe chargé de la conduite des

opérations électorales et les conditions de déroulement de la campagne électorale et du scrutin.

En ce qui concerne les modalités particulières de l'élection du Président de l'Union, elles sont déterminées par la loi organique n° 05-009 du 4 juin 2005.

b) La loi organique n° 05 – 009 du 4 juin 2005

Elle précise effectivement les dispositions de l'article 13 de la Constitution, relatif à l'élection du Président de l'Union.

La présidence tournante entre les Iles (article 1^{er}). Autrement dit, au terme du mandat en cours exercé par la Grande Comore, le tour revient respectivement à Anjouan, et Mohéli. Ainsi, une élection primaire au scrutin majoritaire à un tour, est organisée dans l'Ile à laquelle échoit la présidence. De ce scrutin, sortent trois candidats aptes à prendre part à l'élection présidentielle au niveau national.

2. L'encadrement institutionnel

Deux institutions interviennent de façon déterminante dans le déroulement et le contrôle des opérations électorales: la Commission Nationale des Elections aux Comores et la Cour constitutionnelle

2.1. La Commission nationale des élections aux Comores (CNEC)

■ Définie à l'article 39 de la loi électorale, la Commission Nationale des Elections aux Comores (CNEC) est chargée d'assurer la régulation des opérations électorales et jouit, à cet effet, d'une autonomie de gestion.

Elle est composée de 13 personnalités comoriennes nommées par décret du Président de l'Union selon la procédure suivante :

- 3 administrateurs dont une femme au moins choisie par le Président de l'Union en raison d'un administrateur par Ile ;
- 3 représentants ayant une expérience sur les élections choisis par les Présidents des Iles autonomes en raison d'un administrateur par Ile ;
- 3 hauts magistrats désignés par leurs pairs dont une femme au moins, 2 représentants des partis politiques représentés à l'Assemblée de l'Union des Comores ;
- 2 représentants des associations féminines.

■ La CNEC est représentée au niveau de chaque Ile autonome par une commission insulaire des élections aux Comores (CIEC) dont les membres sont nommés par les Présidents des Iles. Chaque CIEC est composée de 7 membres, à raison de :

- 1 représentant nommé sur proposition du gouvernement de l'Union ;
- 1 représentant nommé sur proposition du gouvernement de l'Ile autonome ;
- 2 magistrats désignés par leurs pairs ;
- 1 représentant des associations féminines ;
- 2 représentants des partis politiques ayant des députés à l'Assemblée nationale.

La CNEC et les CIEC sont chargés, sous la supervision du Ministère en charge des élections, de la préparation, de l'organisation, du déroulement des opérations électorales et de la centralisation des résultats. Elles ont le pouvoir d'investigation pour assurer le bon déroulement des opérations de vote et la sincérité du scrutin dont elles assurent le transfert des résultats provisoires à la Cour constitutionnelle.

■ L'article 50 de la loi électorale prévoit la mise à la disposition de la CIEC des fonctionnaires pour former le Secrétariat administratif permanent (SAP). Le SAP comprend :

- 1 représentant nommé sur proposition du gouvernement de l'Union ;
- 1 représentant nommé sur proposition du gouvernement de l'Ile

Ces fonctionnaires sont ainsi désignés par arrêté du Ministre de l'Union en charge des élections.

2.2. La Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle est le juge de constitutionnalité des lois de l'Union et des Iles.

Dans le domaine des élections, elle est chargée de veiller à la régularité des opérations électorales tant dans les Iles qu'au niveau de l'Union, y compris en matière référendaire. Elle est juge du contentieux électoral. Elle arrête et promulgue les résultats définitifs des élections dans un délai maximum de 72 heures.

Les membres de la Cour, qui sont inamovibles, sont désignés le Président de l'Union, les vice-présidents de l'Union, le Président de l'Assemblée de l'Union ainsi que les chefs des exécutifs des îles, à raison d'un membre par chacune des autorités indiquées. Le Président de la Cour est choisi par ses pairs pour un mandat de six ans renouvelable.

C – Préparation des scrutins

1. La préparation des élections primaires

Deux étapes ont marqué la préparation des élections primaires du 16 avril 2006 : l'actualisation des listes électorales et la sensibilisation des électeurs.

1.1. L'actualisation des listes électorales

Elle s'est déroulée du 7 au 18 mars 2006 grâce aux commissions de révisions de listes électorales mises en place à cet effet. Il s'agissait de procéder au toilettage des listes qui avaient été utilisées pour les élections précédentes (2004). L'opération d'actualisation des listes électorales a ainsi permis de radier de celles-ci les personnes décédées ou ayant perdu leur capacité électorale à la suite d'une condamnation judiciaire et d'enregistrer de nouveaux électeurs.

Cependant, les délais impartis à l'actualisation des listes se sont avérés court au regard de l'ampleur du travail à réaliser. Cela pourrait expliquer certaines difficultés rencontrées par quelques électeurs liées notamment au doublonnage des numéros de cartes pour les uns et non établissement des ces mêmes cartes pour d'autres électeurs pourtant inscrits sur la liste électorale.

1.2. Validation des candidatures pour les primaires

Sur l'ensemble des candidatures soumises à la validation par la Cour constitutionnelle, la Haute juridiction, par son arrêt n°06-017/CC, a déclaré éligibles treize candidats s'étant présenté chacun avec deux vice-présidents :

- Ahmed Abdallah Mohamed ;
- Nassuf Ahmed Abdallah ;
- Mohamed Djaanfari ;
- Nourddine Midiladji ;
- Caabi Elyachrouth Mohamed ;
- Saidali Youssouf ;
- Halidy Charif ;

- Chadhouli Abdou ;
- Halidi Abderemane Ibrahim ;
- Mohamed Ahmed Chamanga ;
- Loutfi Soulaïmane ;
- Moussa Houmadi
- Abdourahman Mohamed Ben Ali

II – L'OBSERVATION DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE ET L'ASSISTANCE JURIDIQUE A LA COUR CONSTITUTIONNELLE

A – La mission d'observation des élections

1. Méthode de travail

Les premières séances de travail des membres de la mission francophone, le 13 avril pour les élections primaires, et le 11 mai pour le scrutin présidentiel, ont été consacrés aux échanges, aux informations sur l'objet et les modalités de déploiement de la mission en même temps qu'elles ont permis d'arrêter un programme d'activités pour les observateurs.

En ce qui concerne le programme d'activité, il a consisté en une série de rencontres avec les autorités politiques, les acteurs et les responsables d'institutions impliquées dans le processus électoral. La liste des personnalités à rencontrer a été établie d'un commun accord. Il s'agissait essentiellement:

- des responsables des missions internationales présentes aux Comores ;
- des responsables de la Commission Nationale des Elections aux Comores (CNEC),
- des membres la Cour constitutionnelle,
- du Ministre de la Défense et
- du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, chargé des élections.
- du ministre des Affaires étrangères,
- des candidats à l'élection présidentielle ou leurs représentants respectifs ;
- des responsables des principales organisations de la société civile ;

Pour des questions plus spécifiques telles celles concernant les partis politiques ou les médias aux Comores, certains membres de la mission¹ ont eu à rencontrer les acteurs opérant dans ces secteurs.

Le 12 mai 2006, dans le cadre des élections primaires à Anjouan, la mission francophone a eu une réunion avec les observateurs de l'Union Africaine, de la Ligue des Etats Arabes, de la Commission de l'Océan Indien et de certains pays tels que l'Afrique du Sud, la France ou les Etats-Unis, qui étaient également présent sur le terrain à l'occasion des scrutins du 16 avril et du 14 mai 2006 aux Comores. De cette rencontre, il a été décidé de commun accord et accepté par tous que les observateurs internationaux se déploieront conjointement, aussi bien aux élections primaires que lors du scrutin présidentiel de mai, dans le cadre d'une mission internationale coordonné par l'Union Africaine et l'OIF.

Toutefois, l'OIF s'est réservée le droit d'élaborer et publier son propre communiqué, indépendamment de celui qu'allait produire, pour chaque scrutin, la « Mission internationale ».

¹ M. Pierre Scharff a rencontré dans ce cadre les leaders des partis politiques pendant que M. Agbota recevait les responsables des principaux organes de presse

2. L'observation du processus électoral

2.1. L'observation avant les scrutins

Les élections primaires du 16 avril, ainsi que le scrutin présidentiel du 14 mai 2006 ont permis aux observateurs de la Francophonie de remarquer deux faits notables au niveau de la phase préélectorale: le déroulement apaisé de la campagne électorale et la sécurisation des élections.

La campagne électorale s'est, en effet, déroulée dans les conditions de large liberté d'opinions et d'expressions, ainsi que le respect des droits de tous les candidats. Ainsi, l'on a pu voir des candidats de formations politiques différentes tenir leurs meetings côte à côte, sans que cela entraîne des débordements ou des affrontements entre leurs sympathisants respectifs.

Toutefois, il y a lieu de relever le déséquilibre non négligeable entre les moyens des candidats et partant l'absence de certains d'entre eux sur la scène des campagnes électorales. Cette situation serait liée sans doute à l'absence d'une véritable politique publique de financement des campagnes électorales.

Quant à la sécurisation des élections, elle a été assurée par des éléments de l'armée sud-africaine, sollicités par les parties comoriennes à cette occasion et agissant dans le cadre de la mission de l'Union Africaine pour le Soutien aux Elections aux Comores (AMISEC). Grâce au déploiement des forces de l'AMISEC et avec le concours en amont du PNUD, les opérations d'entreposage, d'acheminement et d'installation du matériel électoral dans les bureaux de vote ont été ainsi effectuées avec succès.

Les observateurs ont cependant noté, à quelques heures du scrutin, notamment lors des élections primaires du 16 avril 2006, des dysfonctionnements de la part de la Commission électorale, dans les opérations de préparation du scrutin. Ainsi par exemple, le samedi 15 avril, veille du scrutin, la CNEC a procédé, sous la pression de quelques candidats, au changement des membres des bureaux de vote, violant ainsi l'article 82 de la Loi électorale qui dispose que les membres des bureaux de vote soient désignés cinq jours avant le scrutin et annihilant de même toute possibilité de formation pour ce personnels.

Les observateurs ont également relevé que les responsables de l'AMISEC, chargés d'assister la CNEC dans la distribution du matériel électoral, se sont plaints de l'impréparation de cette phase des opérations électorales. Les observateurs ont aussi constaté qu'il ne leur pas était possible d'obtenir, samedi après midi, de la CNEC, les listes des bureaux de vote.

Toutefois, s'agissant du scrutin présidentiel du 14 mai, les observateurs francophone ont pu noter que, contrairement à l'expérience du 16 avril 2006 à Anjouan, les institutions en charge de l'organisation du scrutin se sont montrées plus efficaces, notamment en publiant la liste des membres des bureaux de vote dans les délais prévus par le code électoral et en s'assurant de la disponibilité du matériel nécessaire aux opérations électorales.

2.2. L'observation les jours des scrutins

Une mission internationale d'observation, composée d'observateurs de l'OIF, les plus nombreux, de l'Union Africaine (UA), de la Ligue des Etats Arabes (LEA), de la Commission de l'Océan Indien (COI) et des Etats-Unis d'Amérique, s'est constituée pour les primaires d'avril comme pour la présidentielle de mai 2006, et placée sous la coordination conjointe de l'OIF et de l'UA.

Ainsi, au terme des élections primaires, les observateurs internationaux ont élaboré et publié un communiqué conjoint qui faisait les constats suivants :

- Des sérieuses défaillances de la part des organes de gestion des opérations électorales, ayant entraîné une série de dysfonctionnements dans le déroulement des élections ;
- Cependant, le processus a pu se dérouler jusqu'à son terme et sans incidents majeurs, et les citoyens ont pu exprimer librement leur choix ;
- la participation massive des femmes et des jeunes et leur détermination à accomplir leurs droits.

Les observateurs internationaux ont conclu qu'en dépit des défaillances relevées, le processus électoral devait se poursuivre conformément au calendrier établi. Ils ont réaffirmé le soutien de la communauté internationale en vue du renforcement des capacités des organes de gestion des opérations électorales, afin d'assurer le succès des prochaines échéances électorales.

Pour leur part, et ainsi qu'ils le font à chaque mission, les observateurs de la Francophonie ont consigné les observations suivantes dans leur communiqué plus détaillé :

- ouverture tardive des bureaux de vote due à la lenteur dans l'acheminement du matériel électoral ;
- existence d'erreurs matérielles sur les listes électorales (certains électeurs possédaient des cartes dont le numéro ne correspondait pas à ceux référencés dans la liste ; de même, attribution d'un seul numéro pour deux ou plusieurs cartes ;
- faible niveau de formation et d'information des membres des bureaux de vote ;
- matériel électoral incomplet dans les bureaux de vote : insuffisance du nombre de fiches d'émargement, d'enveloppes de transmission, de procès verbaux pour les assesseurs, de lampes ou de bougies,
- poursuite du vote au-delà de l'heure légale de clôture du scrutin,
- tension observée dans certains bureaux de vote suite à la décision de clôture du scrutin alors que les opérations électorales avaient commencé avec un important retard ;
- changement de membres de certains bureaux de vote le jour du scrutin ;
- conditions difficiles de dépouillement (manque d'éclairage)
- retard dans la centralisation des résultats et dans la transmission des procès verbaux.

A l'instar de l'observation internationale, les observateurs de la Francophonie ont conclu que le processus a pu, cependant, se dérouler jusqu'à son terme et sans violence, grâce au sens de responsabilité civique des populations et au rôle positif des organisations non gouvernementales.

Ainsi, malgré les défaillances relevées, la mission de l'OIF a exhorté toutes les parties comoriennes à poursuivre le processus électoral dans le respect des textes fondamentaux et des engagements pris dans le cadre des Accords.

Ils ont souhaité renouveler l'engagement de la Francophonie pour accompagner les Comoriens dans leurs efforts visant la consolidation de la réconciliation nationale et à assurer le succès de l'élection présidentielle.

En ce qui concerne le scrutin présidentiel du 14 mai 2006, les observateurs internationaux en général et la mission francophone en particulier, a d'abord relevé une nette amélioration par rapport au scrutin précédent non seulement dans la préparation

mais aussi au niveau du déroulement des opérations électorales. Ainsi, pour la mission francophone :

- la plupart des bureaux de vote ont ouvert à l'heure indiquée et en présence de tous les agents et délégués prévus à cet effet ;
- d'une manière générale, le matériel électoral était disponible et en quantité suffisante dans les bureaux de vote ;
- la sécurité des bureaux de vote était bien assurée grâce au déploiement des forces de l'AMISEC qui ont mis en place un système discipliné d'accès aux bureaux de vote.

En somme, les opérations électorales se sont déroulées conformément aux dispositions du code électoral comorien et des standards internationaux en la matière.

2.3 L'observation après les scrutins

Malgré le léger retard constaté à l'ouverture de quelques bureaux de vote aussi bien aux primaires que lors du scrutin présidentiel, l'heure légale de clôture des bureaux de vote a été respectée dans l'ensemble.

Ainsi, les opérations de dépouillement ont commencé immédiatement après 18 heures.

D'une manière générale, le comptage des voix, ainsi que le remplissage des procès verbaux, se sont déroulés conformément à la loi électorale et dans un consensus absolu entre les membres des bureaux de vote. Les résultats proclamés dans chaque bureau de vote étaient ainsi approuvés par les délégués des candidats.

Le transfert des résultats des bureaux de vote aux différents centres de supervision s'est effectué en toute sécurité, sans encombre ni incident, grâce à la fois à l'encadrement des forces de l'AMISEC et au travail coordonné des superviseurs désignés à cet effet.

Les résultats provisoires transmis à la Cour constitutionnelle ont fait l'objet de vérification méticuleuse avant d'être validés et publiés. Ainsi, au terme des élections primaires du 16 avril et du scrutin présidentiel du 14 mai 2006, la Cour a, dans son arrêt n° 06-020/CC du 17 mai 2006, déclaré élu président de l'Union des Comores, le candidat Ahmed Abdallah Mohamed, ensemble avec ses vice-présidents, MM. Nadhoim Idi et Ikililou Dhoinine, pour un mandat de quatre ans, à compter du 26 mai 2006.

B – L'assistance juridique

1. L'assistance matérielle

L'assistance juridique auprès de la Cour constitutionnelle en matière électorale, qui venait compléter celle que la Francophonie a apporté à cette institution depuis sa mise en place, a été cette fois encore significative en permettant à la Cour, souvent divisée, de statuer techniquement et dans la sérénité, ainsi que de rendre sa décision dans les délais fixés par les textes, face aux nombreux problèmes créés par les dysfonctionnements constatés et aux requêtes introduites par certains candidats dès le 17 avril.

Ainsi, Mme GBEHA-AFOUDA a pu, en quelques jours aider à mettre en place un système de réception, de saisie et d'organisation des résultats transmis à la Cour par la CNEC pour leur validation et pour leur proclamation. De même, à la demande de la Cour, le Professeur Jean du Bois DE GAUDUSSON et le Vice-président Hassan ABDYOU ont assisté cette institution à l'étape de l'examen résultats jusqu'à l'exercice de rédaction des arrêts qu'elle effectuait pour la première fois.

2. Les concertations

En dehors de l'appui purement technique (organisation du système de réception des plis électoraux ; classement de ces plis par île selon la répartition régionale et dans l'ordre des bureaux de vote ; examen et validation des résultats électoraux ; traitement du contentieux électoral ; proclamation solennel des résultats définitifs), l'apport de la mission francophone d'assistance juridique a été également déterminant dans les concertations menées, avant le traitement du contentieux du scrutin présidentiel du 14 mai 2006, entre les membres de la Cour et ceux de la CNEC en vue de préciser les modalités pratiques de mise en application des textes définissant les compétences respectives de chacune de ces institutions.

3. La préparation de la prestation de serment et de l'investiture du Président élu

La mission francophone d'assistance juridique a consisté également à l'aide apportée à la Cour dans le travail de préparation de prestation de serment et l'investiture du Président de l'Union nouvellement élu.

Il faut noter que la Cour constitutionnelle comorienne n'avait aucune expérience dans ce domaine, étant donné que l'institution elle-même était une création récente et que pour la première fois, aux Comores, un Président démocratiquement élu prêtait serment.

Pour la poursuite du processus de consolidation des acquis démocratiques aux Comores en général et particulièrement en vue de renforcer les capacités des institutions servant de « cheville ouvrière » à ce processus, la mission francophone a émis les recommandations suivantes :

III – LES RECOMMANDATIONS

A – Les recommandations générales

En tenant compte de l'engagement renouvelé de la Francophonie, réitéré par son Secrétaire Général, à accompagner l'Union des Comores et le peuple comorien dans la consolidation de la réconciliation nationale et dans l'affirmation de l'Etat de droit, conformément aux principes et engagements de Bamako, ainsi que de la place de l'OIF et de ses responsabilités aux côtés des autres partenaires internationaux, il serait souhaitable que notre Organisation maintienne sa présence et renforce son action aux Comores en vue de la consolidation du processus démocratique engagé dans ce pays.

- Il serait à cet effet, souhaitable que l'OIF poursuive à la fois la mise à la disposition de l'organe chargé des élections une expertise de haut niveau et l'assistance juridique auprès de la Cour constitutionnelle, notamment en ce qui concerne l'examen des résultats et le règlement du contentieux électoral dans le cadre des prochaines échéances électorales ;
- Aider la cour constitutionnelle à purger tout le contentieux en souffrance depuis 2005 et ne répondant plus à l'exigence légale des délais contentieux ;
- Aider la Cour à mieux organiser son service de greffe et l'unité informatique en vue d'un meilleur fonctionnement ;
- Aider les conseiller de la Cour à la maîtrise de la préparation et la rédaction de rapports et d'arrêts ;
- Aider les membres de la Cour constitutionnelle à mieux distinguer entre les requêtes et surtout entre la gestion administrative des affaires et le contentieux ;
- L'observation électorale a montré une fois encore toute son importance à l'occasion des dernières consultations électorales aux Comores, à la fois pour palier les insuffisances du contrôle interne et susciter davantage l'implication de

tous les acteurs à toutes les étapes du processus. L'OIF pourrait donc continuer à jouer ce rôle de pionnier en matière d'observation des élections aux Comores.

- Les élections du 16 avril et 14 mai 2006 aux Comores ont mis en exergue la nécessité pour les organisations internationales, de coordonner en amont leurs interventions en vue d'une meilleure efficacité de leurs actions sur le terrain. L'OIF devrait à cet effet, poursuivre le développement de son partenariat avec les organisations internationales et les structures nationales crédibles impliquées dans l'assistance et l'observation électorales.

B – Les recommandations spécifiques

Elles sont d'ordre juridique et visent deux objectifs : combler les vides et harmoniser les textes en vigueur

1. Comblar les vides juridiques

- adopter une loi organique qui devra préciser les modalités de mise en œuvre de la prestation de serment du Président de l'Union nouvellement élu avec ses vice-présidents ;
- prévoir dans le règlement intérieur un volet portant droits et obligations des membres de la Cour constitutionnelle et les procédures de sanction en cas de manquement aux obligations ainsi établies ;
- prendre un décret portant sur les costumes d'audience des conseillers à la Cour.

2. Harmoniser les textes en vigueur

- Modifier la loi n° 05-001/AU de juin 2004, relative à l'organisation et aux compétences de la Cour constitutionnelle sur les questions de quorum ;
- Prévoir la prestation de serment du greffier en chef ainsi que des autres greffiers et envisager de meilleures conditions de remplacement du Secrétaire général de la Cour lors des audiences ;
- Modifier la loi n° 05-009/AU relative aux conditions d'éligibilité du Président de l'Union et aux modalités d'application de l'article 13 de la Constitution pour prévoir des dispositions concernant les candidats aux fonctions de vice-présidents ;
- Corriger toutes les dispositions incohérentes et difficilement applicables en ce qui concerne l'examen des dossiers de candidature ;
- Modifier la loi n° 05-015 du 16 octobre 2005 portant code électoral sur plusieurs points : l'exigence de 6 membres du bureau alors qu'en application de la même loi pour l'élection du Président de l'Union, il ne peut y avoir que 5 membres ;
- Modifier le règlement intérieur de la Cour et prévoir les cas d'absence et d'empêchement des conseillers avec plus de précision ;
- Clarifier le statut du directeur de cabinet du Président de la Cour par rapport au service du greffe.