

RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES POUR L'ASSEMBLEE DE L'UNION DES COMORES DES 18 ET 25 AVRIL 2004

INTRODUCTION

Dans le cadre de l'implication et de l'engagement renouvelé de l'Organisation Internationale de la Francophonie en accompagnement du processus de démocratisation en cours aux Comores, Son Excellence, Monsieur Abdou DIOUF, Secrétaire général de la Francophonie, a décidé de l'envoi d'une Mission d'observation à l'occasion des élections législatives de l'Union des 18 et 25 avril 2004.

Cette mission, dont l'Organisation a été confiée à la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie (AIF), est arrivée à Moroni le 15 avril 2004. Elle était dirigée par Maître Saleck Ould Abdel Jelil, Premier Vice-président du Sénat de Mauritanie, et composée des personnalités suivantes :

M. Pandeli Varfi, membre de la Commission Electorale Centrale (Albanie) ;
M. Laurier Lapierre (APF), Sénateur (Canada) ;
M. Jones Tansah (APF), Député (Cameroun) ;
M. Tessa Bakary, Professeur au Département de science politique de l'Université Laval (Québec), Directeur de Cabinet Adjoint du Premier ministre (Côte d'Ivoire) ;
M. Edmond Jouve, Rapporteur, Professeur de droit public à l'Université de Paris V, Directeur de l'Observatoire des Relations Internationales, du développement et de la Francophonie (France) ;
M. Edouard Landrain (APF), Député de Loire-Atlantique, membre de la Commission des affaires sociales, culturelles, familiales à l'Assemblée Nationale (France) ;
M. Mahmad Ally Dahoo, Adjoint au Commissaire électoral (Maurice) ;
Me Ibrahim Cisse, Avocat (Niger) ;
M. Cheikh Dem, Ancien Fonctionnaire international (Sénégal) ;

La coordination de la Mission était assurée par messieurs Ntolé Kazadi et Cyrille Zogo, respectivement conseiller et responsable de projets à la Délégation aux Droits de l'Homme et à la démocratie de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie. Sur place, les coordonnateurs de la Mission ont bénéficié du soutien du Bureau de liaison de la Francophonie à Moroni.

Les observateurs de la Francophonie ont rencontré, dans le cadre de leur mandat, les autorités politiques et administratives, les institutions impliquées dans l'organisation, la tenue et le contrôle de la consultation électorale, notamment la Commission Nationale Electorale Indépendante (CNEI), la Commission d'Homologation, les représentants des partis politiques, de la Société civile et les partenaires au développement.

En collaboration avec d'autres Organisations internationales (Commission de l'Océan Indien, Ligue des Etats Arabes, Union Africaine), la Mission francophone a observé les élections législatives de l'Union des Comores conformément à la Déclaration de Bamako, dans le contexte du dispositif constitutionnel et juridique comorien. Et, conformément à son mandat, la Mission d'Observation a, à l'issue desdites élections, rendu publiques ses conclusions provisoires, tant pour le premier que pour le second tour des élections législatives. Avant de présenter ces conclusions, il nous a paru utile de dresser le cadre général de élections législatives des 18 et 25 avril 2004.

PREMIERE PARTIE : LE CADRE GENERAL DES ELECTIONS LEGISLATIVES DES 18 ET 25 AVRIL 2004

Il convient d'examiner d'abord le contexte politique (I), ensuite le cadre juridique (II) dans lequel se sont déroulées les consultations électorales des 18 et 25 avril 2004.

I – LE CONTEXTE POLITIQUE

Pendant près de 20 ans, les Comores ont connu une instabilité politique chronique marquée particulièrement par de nombreux coups d'Etats et des crises institutionnelles au sommet de l'Etat. Cette situation a interpellé la Communauté internationale, en général, et la Francophonie, en particulier, qui s'est impliquée dans la recherche des solutions à la crise comorienne.

A - De l'instabilité politique

A l'issue du référendum de 1958, les Comoriennes choisissent le statut de territoire d'Outre-mer et, en 1972 les premiers signes du nationalisme se manifestent. La lutte pour l'indépendance du pays aboutit 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 indépendant. En août 1975 - soit un

mois après l'accession du pays à la souveraineté internationale - le Président Ahmed Abdallah est renversé par un coup d'Etat militaire. Ce dernier reviendra au pouvoir par la force, trois ans plus tard, suite à l'assassinat de son successeur, le Président Ali Soilih en 1978. En 1989, le Président Ahmed Abdallah est, lui aussi, assassiné. Cet événement 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'île par des mercenaires.

En mars 1996, Mohamed Taki Abdoukarim accède à la présidence de la République dans un climat politique incertain. En proie à une grave crise économique, Anjouan proclame sa sécession de la République Fédérale des Comores en août 1997 et demande son rattachement à la France.

Dans l'optique de chercher des solutions à cette crise politique, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) préside, en décembre 1997, une Conférence internationale à Addis-Abeba en Ethiopie. Cette Conférence donne lieu à la signature d'un accord, le 31 décembre 1997. Et, dans le prolongement de l'Accord d'Addis-Abeba, une Conférence inter îles se tient à Antananarivo (Madagascar) du 19 au 23 avril 1999. Cette dernière a pour objet 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 son 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'île d'Anjouan, s'ajoute une nouvelle difficulté, d'ordre constitutionnel.

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. Mais, face à la détermination des autorités d'Anjouan d'aller au bout de leur logique sécessionniste, et en dépit du Dialogue inter comorien initié entre les autorités de Moroni (colonel Azali) et les indépendantistes d'Anjouan (colonel Abeid), l'OUA durcit le ton à l'égard de l'île sécessionniste (embargo) et refuse de dialoguer avec le régime de Moroni issu du coup d'Etat du 30 avril 1999. C'est donc pour tenter de sortir le pays de l'impasse politique dans laquelle il se trouve que certaines Organisations Internationales, dont la Francophonie, entreprennent d'autres initiatives.

B - L'implication de la Francophonie dans la recherche des solutions à la crise comorienne

La Communauté internationale, en général, et l'Organisation Internationale de la Francophonie, en particulier, a toujours manifesté et maintenu son intérêt pour la situation politique aux Comores depuis la crise séparatiste en 1997.

En effet, les Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays ayant le français en partage, réunis à Hanoi en novembre 1997, lors du 7e sommet, ont adopté une résolution condamnant le mouvement séparatiste et apportant leur appui à l'initiative de l'OUA qui s'est impliquée très tôt dans la recherche des solutions à la crise comorienne. De leur côté la CMF, lors de 15e session, à Ndjamena, et le CPF lors de ses 33e, 38e, 41e et 42e sessions, ont adopté des résolutions permettant la mise à disposition d'une expertise en matière d'assistance juridique et constitutionnelle, l'envoi de missions d'information, puis de facilitation, le renforcement de la collaboration avec les partenaires de la Communauté internationale.

Outre les décisions des Instances, le Secrétaire général de la Francophonie, SEM Boutros Boutros Ghali, à la demande des autorités comoriennes, a décidé d'envoyer du 16 au 19 août 1999 une « mission d'information et d'assistance juridique ». Cette mission avait pour objectif de « dresser un état des lieux sur le plan politique et surtout juridique et de formuler des propositions pouvant contribuer à un règlement durable de la crise comorienne ». En envoyant une telle mission aux Comores, le Secrétaire de l'OIF entendait inscrire son action dans le cadre général des efforts menés par l'OUA, ainsi que l'Organisation de la Conférence Islamique et la Ligue des Etats arabes. C'est pourquoi, par sa lettre du 5 août 1999, il a informé préalablement le Secrétaire général de l'OUA de cette initiative.

Constatant, par la suite, la difficile évolution de la situation aux Comores et pour donner suite aux demandes des autorités comoriennes, le Conseil Permanent de la Francophonie (CPF), lors de sa 38e session, le 25 septembre 2000, a adopté une résolution par laquelle il demande au Secrétaire général de prendre contact avec les autorités comoriennes, l'OUA et les organisations internationales concernées, en vue de participer à la détermination des moyens les plus appropriés pour accompagner les efforts de paix. Ainsi, en octobre 2000, le Secrétaire général a chargé le professeur André Salifou de conduire aux Comores, à Madagascar et à Addis-Abeba, une « Mission de contact et d'information ». Aux Comores, cette mission fut la première de la Communauté internationale à se rendre à Anjouan depuis l'embargo décrété par l'OUA. Ayant rencontré les représentants de toutes les tendances politiques comoriennes et de la Société civile, la Mission de la Francophonie est parvenue, pour la première fois depuis le coup d'Etat d'avril 1999, à obtenir une rencontre entre le colonel Azali et son opposition, à travers l'ancien Premier ministre Abass Djoussouf.

A l'issue de cette Mission, le Secrétaire général de l'OIF a saisi, 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. Ainsi, en décembre 2000, les Ministres des Affaires étrangères, réunis à Pretoria, ont pu donner une nouvelle orientation à l'action de l'OUA et un nouveau dialogue « inter comorien » a été engagé dès le 5 janvier 2001. Grâce à une étroite collaboration entre l'OUA, l'OIF et l'Union Européenne, les négociations ont abouti 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.

Cet Accord rétablit l'unité nationale et prévoit une transition de 8 mois, avec la mise en place d'un Comité de suivi dont l'OUA et l'OIF sont membres au titre de la Communauté internationale. L'Accord de Fomboni prévoit également l'adoption, par référendum, d'une nouvelle Constitution qui doit poser les bases de cette répartition des compétences entre l'Union et les Iles.

Mais, en pratique, la répartition des compétences entre l'Union et les Iles autonomes ne s'est pas réalisée sans heurts. Bien au contraire, dès l'installation des exécutifs des Iles autonomes et de l'Union, des graves difficultés et des blocages ont paralysé la vie politique et économique du pays. Ces difficultés avaient essentiellement pour cause, d'une part, l'absence d'une répartition plus nette des compétences entre l'Union et les Iles autonomes, la Constitution renvoyant cette question aux lois organiques qui ne pouvaient être adoptées que par la future Assemblée nationale et, d'autre part, les antagonismes entre le Président de l'Union et celui de la Grande Comore. Dès lors commencèrent de nouveaux efforts de la Communauté internationale en vue du règlement de cette crise liée à la question des compétences entre l'Union et les Iles autonomes.

Pour sa part, l'OIF a dépêché aux Comores, en août et septembre 2002, 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. Mais face à des difficultés d'avancement des travaux ces commissions sur place, et à la demande de l'ensemble des parties comoriennes, l'OIF a pris 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 ont permis de réaliser des grandes avancées, en obtenant des résultats consensuels sur les domaines de compétence partagée définis, ainsi que sur les modalités.

Pour ce qui est des douanes, les résultats étaient consensuels sur :

- l'établissement de la liste des recettes partagées ;
 - la création d'un compte spécial destiné au versement de toutes les recettes partagées et à partir duquel la Banque centrale sera chargée de verser aux Iles leurs quotes-parts
 - la mise en place d'un organe indépendant, composé d'experts comoriens et étrangers désignés par les Présidents de l'Union et des Iles, chargé de la vérification et du contrôle du recouvrement de l'ensemble des recettes partagées, ainsi que de leur affectation ;
 - la reconnaissance de la compétence des Iles pour percevoir les droits de douane, avec un rôle de l'Union.
- Un seul point, resté en suspens, était celui relatif au rôle de l'Union dans le processus de recouvrement. En revanche, s'agissant de la question des Forces de sécurité intérieure, il y a eu consensus sur les points suivants :
- reconnaissance de l'existence des forces armées de l'Union, dirigées par le Président de l'Union ;
 - définition des missions des forces armées en termes de défense extérieure ;
 - reconnaissance de la compétence pleine et entière des Iles en matière de sécurité intérieure et de la responsabilité des Présidents des Iles sur les forces de sécurité intérieure ;
 - création des comités de coordination « Union-Iles ».

Un sujet de désaccord a persisté : le statut civil ou militaire des agents chargés de la défense et de la sécurité intérieure. Mais, en dépit de ces quelques désaccords, les deux réunions de Paris ont amorcé la décrispation de la situation politique du pays qui s'est matérialisé par la signature de l'Accord du 20 décembre 2003 sur les dispositions transitoires aux Comores.

Sur le fondement de ce dernier Accord, la Commission Nationale Electorale Indépendante (CNEI) a établi un calendrier devant permettre l'organisation des élections législatives des Assemblées des Iles autonomes et les élections législatives de l'Assemblée de l'Union.

S'agissant des élections législatives des Assemblées des Iles autonomes des 14 et 21 mars 2004, qui ont précédé celles de l'Assemblée de l'Union, il faut dire qu'elles ont constitué le terrain privilégié d'un face à face des Présidents des Iles autonomes avec le pouvoir fédéral, avec lequel ils étaient en conflit de compétences depuis deux ans. Ce face à face a bénéficié au camp des Présidents des Iles autonomes qui, au regard des résultats obtenus au lendemain du 2^e tour du scrutin du 21 mars 2004, a obtenu la majorité absolue avec une quarantaine de sièges sur 55.

II - L'ENCADREMENT JURIDIQUE

Il convient d'analyser les principaux textes qui régissent les élections législatives aux Comores ainsi que les

institutions impliquées directement dans le processus électoral.

A- LE DISPOSITIF ELECTORAL

1. La Constitution du 23 décembre 2000

La Constitution adoptée par référendum le 23 décembre 2001 est la loi fondamentale de l'Union des Comores. Elle organise les pouvoirs de manière à en assurer la séparation (a) et une répartition des compétences entre les Iles et le pouvoir fédéral.

1.1 : La séparation des pouvoirs

La Constitution comorienne du 23 décembre 2001 opère une distinction très nette entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

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 pouvoirs exécutifs des Iles autonomes de la Grande Comore, Anjouan et Mohéli sont régis par les Constitutions des Iles autonomes.

Le pouvoir législatif, quant à lui, 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.

Enfin, s'agissant du pouvoir judiciaire, il 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 constitutionnel 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 : La répartition des compétences entre les Iles autonomes et l'Union

Au terme de l'article 9 de la Constitution du 23 décembre 2001, « relèvent de la compétence exclusive de l'Union les matières suivantes : Religion, Nationalité, Monnaie, Relations extérieures, Défense extérieure, Symboles nationaux... ». Les autres matières relèvent soit de la compétence exclusive des Iles autonomes, soit d'une compétence partagée entre l'Union et les Iles. Les Iles ont pleinement compétence dans les matières ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union ou de la compétence partagée des Iles et de l'union.

Dans les matières à compétence partagée, les Iles ont le pouvoir d'agir aussi longtemps et pour autant que l'Union ne fasse pas usage de son droit d'agir. Dans ce cas, l'Union n'intervient que si elle peut le faire plus efficacement que les Iles. Une loi organique détermine les matières relevant de la compétence partagée de l'Union et des Iles et les modalités de son exercice.

2. La loi électorale

Le texte portant « Dispositions relatives aux élections de l'Union », du 9 janvier 2002, fait office de loi électorale pour les élections du Président de l'Union et des députés de l'Assemblée de l'Union. Ce texte, tout en énonçant les principes généraux ainsi les modalités des élections des députés de l'Union (2.1), détermine l'encadrement institutionnel des élections (2.2).

2.1 : Les principes généraux et les modalités de l'élection des députés de l'Union

Les principes généraux concernent, de manière générale, la capacité électorale. L'article 7 de la loi électorale reconnaît cette capacité électorale à tout Comorien de l'un ou l'autre sexe, âgé de 18 ans au moins au 1er janvier de l'année du scrutin, jouissant de ses droits civils et politiques et n'étant frappée d'aucune des incapacités prévues par la loi électorale ou les lois spéciales. L'article suivant précise que la qualité d'électeur entraîne l'inscription sur une liste électorale.

En ce qui concerne les modalités des élections des députés de l'Union, il est prévu au titre IV du texte susvisé que le corps électoral est convoqué par le Chef de l'Etat ou son suppléant du Gouvernement d'union nationale de transition, par décret qui fixe la date du scrutin, le délai de dépôt de candidature et la durée de la campagne électorale (article 1er chapitre I titre IV).

Les 18 députés de l'Assemblée de l'Union sont élus au suffrage universel direct dans le cadre d'un scrutin uninominal à deux tours (article 2, alinéa 2 du titre IV). Ne peut être candidat à l'élection des députés de l'Union, le citoyen comorien de deux sexes jouissant de ses droits civils et politiques et inscrit sur une liste électorale, âgé au moins de 25 ans au 1er janvier de l'année du scrutin, sachant lire et écrire en français et en arabe et n'étant pas frappé d'une inéligibilité légale (article 4). Enfin, le titre V, portant sur l'organisation des scrutins, définit les règles relatives à la campagne électorale et au déroulement matériel du scrutin.

2.2 : L'encadrement institutionnel des élections

Le dispositif d'organisation et de contrôle des opérations électorales est l'œuvre de la Commission Nationale Electorale Indépendante (CNEI) et de la Commission d'homologation.

2.2.1 : La Commission Nationale Electorale Indépendante (CNEI)

L'Accord cadre pour la réconciliation aux Comores a créé la Commission Nationale Electorale Indépendante et d'homologation (CNEIH). Celle-ci, mise en place le 14 juin 2001, recevait 5 missions principales :

Réviser le code électoral ;
Sensibiliser les électeurs ;
Préparer les listes et les cartes électorales ;
- Organiser, conduire et superviser le référendum constitutionnel et tous les autres scrutins ;
Homologuer et publier les résultats électoraux.

Conformément au communiqué conjoint du Comité de suivi et de la Commission Tripartite, en date du 27 avril 2002, la Commission Nationale Electorale Indépendante et d'Homologation (CNEIH), prévue par l'Accord cadre pour la Réconciliation aux Comores devient la Commission Nationale Electorale Indépendante (CNEI). La CNEI a exactement les mêmes missions que la CNEIH à laquelle elle succède sauf que la fonction d'homologation et de publications des résultats électoraux revient à une Commission d'Homologation.

2.2.2 : La Commission d'Homologation

Elle a été créée le 15 mars 2004 par le Comité de suivi, sur la prestation de serment de ses membres devant le Grand Cadi de Moroni, Monsieur Saïd Mohamed Djelane. Elle est composée de 4 magistrats ou juristes internationaux mandatés par l'Union Africaine, la Ligue des Etats Arabes et l'Organisation Internationale de la Francophonie et quatre magistrats nationaux dont un pour chaque exécutif.

Conformément à son règlement intérieur, la Commission d'Homologation a pour mission :
de statuer sur l'homologation des résultats des scrutins des 18 et 25 avril 2004 et ce, conformément aux dispositions relatives à la mise en place des institutions de l'Union ;
de proclamer officiellement lesdits résultats.

Mais, compte tenu du retard lors de sa mise en place, cette Commission d'Homologation n'a pu homologuer les candidatures reçues par la CNEI lors du 1er tour des élections législatives des Iles autonomes.

DEUXIEME PARTIE : L'OBSERVATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES DES 18 ET 25 AVRIL 2004

Dès son arrivée à Moroni, la Mission francophone d'observation des élections a entrepris immédiatement un certain nombre d'activités en vue de la préparation de l'observation des scrutins des 18 et 25 avril 2004.

I – LES ACTIVITES PREPARATOIRES A L'OBSERVATION DES ELECTIONS

Il s'agissait essentiellement des séances de travail et des rencontres avec les acteurs impliqués dans le processus électoral aux Comores.

A- LES SEANCES DE TRAVAIL

1. Les séances de travail des membres de la mission francophone

Le 15 avril 2004, les membres de la Mission de la Francophonie ont organisé une première réunion, à l'Hôtel Le Moroni, pour élaborer le programme d'action avant, pendant et après les élections des députés de l'Assemblée de l'Union. Ils ont décidé de se retrouver régulièrement pour faire le point de l'exécution du programme arrêté et échanger sur les différents entretiens qu'ils auront eus avec les acteurs impliqués dans le processus électoral. Cette réunion a, par ailleurs, permis aux membres de la Mission de la Francophonie d'élaborer la liste des personnalités et institutions à visiter dans le cadre de leur mandat et de débattre de la situation politique aux Comores après les élections des députés des Assemblées des Iles autonomes. Les membres de la mission francophone ont, enfin, inscrit dans leur programme du lendemain une séance de travail avec les observateurs des autres missions internationales d'observation des élections.

2. Les séances de travail avec les observateurs des autres missions internationales

Les membres de la Mission de la Francophonie ont rencontré les observateurs de l'Union Africaine, de la Commission de l'Océan Indien et de la Ligue des Etats arabes pour une séance d'information et de travail, le 16 avril 2004. Au cours de cette rencontre, les observateurs de la Francophonie ont convenu avec ces derniers de travailler en partenariat dans le cadre d'une « Mission internationale conjointe d'observation des élections législatives de l'Union des Comores », dont la coordination est assurée par l'Union Africaine.

Une fois que le principe d'une mission internationale conjointe a été acquise, les observateurs internationaux se retrouvaient régulièrement aussi bien avant, pendant qu'après les deux tours du scrutin, pour échanger des informations sur les entretiens avec les acteurs politiques et les institutions impliqués dans le processus électoral et sur le déroulement du scrutin. Pour le premier et le deuxième tour, il a été constitué des équipes mixtes intégrant chacune au moins un observateur de chaque Organisation internationale faisant partie de la « Mission internationale conjointe ». La coalition des missions internationales d'observation des élections a permis une meilleure couverture de l'ensemble des bureaux de vote, en dépit de quelques difficultés mineures rencontrées au niveau de la coordination de ces missions sur le terrain.

B- RENCONTRES AVEC LES PERSONNALITES ET INSTITUTIONS IMPLIQUEES DANS LE PROCESSUS ELECTORAL

Lors de la réunion du 15 avril 2004, les membres de la Mission francophone avaient dressé, à titre indicatif, une liste de personnalités et institutions qu'ils souhaitaient rencontrer dans le cadre de leur mandat. Mais, en raison de l'implication de la plupart des membres du gouvernement dans la campagne électorale, il n'a pas été possible de rendre visite au Ministre des Affaires étrangères et à son homologue de l'intérieur, comme cela avait été initialement prévu.

En revanche, une délégation restreinte des membres de la mission francophone s'est rendue à la Résidence de l'Ambassade de France aux Comores et des équipes différentes ont rendu visite aux responsables de la Commission Nationale Electorale Indépendante aussi bien à Moroni qu'à l'intérieur du pays.

1. Rencontre avec l'Ambassadeur de France aux Comores

L'entretien avec Son Excellence, Monsieur l'Ambassadeur de France aux Comores a porté essentiellement sur la préparation des élections des 18 et 25 avril 2004. Ces dernières élections, se déroulant un mois après celles des députés des Assemblées des Iles autonomes, à l'issue desquelles la coalition des partis d'opposition est sortie vainqueur, se sont préparées dans de bonnes conditions et devraient permettre le parachèvement de la période transitoire.

2) Visite aux responsables de la CNEI

Les observateurs de la Francophonie se sont rendus au siège de la Commission Nationale Electorale Indépendante (CNEI) à Moroni le 16 avril 2004 pour s'informer sur la préparation technique des élections législatives d'avril 2004.

De même, à Mohéli et Anjouan, les équipes qui s'y sont rendues, pour le premier et le second tour, ont visité les bureaux des antennes de cette institution.

De manière unanime, les responsables de la CNEI ont tenu d'abord à remercier l'Organisation Internationale de la Francophonie pour son implication déterminante dans la recherche des solutions à la crise politique comorienne depuis 1997. Ensuite, les observateurs ont eu droit aux explications sur l'état des préparatifs des élections.

Dans le cadre de la préparation des élections des députés des Assemblées des Iles autonomes et celles des députés de l'Union des Comores, la CNEI s'est attachée, entre autres, au toilettage des listes électorales, à la confection des cartes d'électeur, à l'examen et l'agrément des candidatures, à l'acheminement du matériel de vote. Elle a aussi pris des dispositions nécessaires pour éviter la fraude électorale et la corruption.

L'acheminement du matériel électoral s'est fait en deux temps : En premier lieu, les isoairs et les urnes ont été mis en route en direction des bureaux de vote ; en second lieu, le matériel, dit « sensible », comme les bulletins, les enveloppes, des listes électorales, a été déployé le jour même du scrutin.

II – L'APPRECIATION GÉNÉRALE DU SCRUTIN

Les observateurs de la Coordination des Missions internationales, ayant constitué des équipes mixtes en vue de l'évaluation des élections législatives, le 18 et le 25 avril 2004, ont fondé leurs observations sur deux grilles d'observation élaborées respectivement par l'Organisation Internationale de la Francophonie et la Commission de l'Union Africaine (voir en annexe). Sur la base de ces grilles, ils ont relevé des éléments positifs et des éléments négatifs.

A. LES ÉLÉMENTS POSITIFS

Les éléments positifs relevés par les observateurs aussi bien à Ngazidja qu'à Anjouan et Mohéli sont relatifs au fonctionnement des bureaux de vote, à l'état du matériel électoral, au travail des observateurs sur le terrain, à l'ambiance générale dans les bureaux de vote.

1) Les Bureaux de vote

1.1 : Ouverture et fermeture : en dehors de quelques retards constatés au premier tour du scrutin, dus notamment à la livraison tardive du matériel électoral, tous les bureaux de vote ont pratiquement ouvert à l'heure indiquée (6h30 pour le 1er tour et 8 h pour le 2e tour). La fermeture des bureaux de vote s'est faite également dans le strict respect des prescriptions légales.

: Composition : Les membres des bureaux de vote, dont plusieurs jeunes et des femmes, étaient au complet. Ils étaient disciplinés et installés dans les normes. Aucune absence n'a été remarquée même dans les rangs des représentants des candidats.

Nombre d'inscrits, files d'attente et présence des forces de sécurité : En ce qui concerne le nombre d'inscrits, il était variable ; mais toujours convenable, ne suscitant aucune difficulté. S'agissant des files d'attente, il est à noter qu'aucun bureau de vote n'a enregistré une attente supérieure à 10 minutes. Par ailleurs, pour ce qui est de la présence des forces de sécurité, elles étaient particulièrement discrètes mais prêtes à intervenir en cas de besoin (comme à Domoni et à Mitsoudji), pour parer à toute éventualité de désordre.

2) Le matériel électoral

Tous les bureaux de vote étaient équipés de matériel électoral approprié composé de : textes juridiques, urnes, isoairs, lampes, listes électorales, procès verbaux de dépouillement, bulletins de vote, encre indélébile, tampons encreurs, enveloppes, listes d'émargement. Les cadenas des urnes ont été remplacés par des scellés offrant toutes garanties et les lampes par des bougies accompagnées d'allumettes. Les isoairs avaient été montés et certains étaient particulièrement soignés.

3) Observateurs nationaux ou internationaux

Les observateurs nationaux mandatés par l'Observatoire National des Elections (ONE) et les observateurs de la Mission internationale conjointe d'observation des élections, en dépit du problème d'accès de certains bureaux géographiquement enclavés, ont travaillé sans entrave et une bonne coopération a pu être observée entre eux.

4) Ambiance générale dans les bureaux de vote

Sauf dans quelques rares cas où une certaine tension était visible, l'atmosphère dans les bureaux de vote était généralement détendue. Il régnait une parfaite harmonie, d'une part, entre les membres des bureaux de vote et, d'autre part, entre les membres de bureaux et les représentants des candidats ou des partis politiques. L'électeur, quant à lui, apparemment bien rodé aux mécanismes de vote, a accompli son devoir de citoyen dans le calme et la sérénité. Toutefois, certains bureaux de vote étaient exigus, compacts ou obscurs ; ce qui gênait parfois

les membres des bureaux ainsi que les électeurs.

Le secret du vote et le dépouillement

Le secret du vote a bien été respecté. Mais des plaintes avaient été formulées par certains électeurs pour la raison que les réceptacles devant contenir les bulletins non utilisés étaient trop rapprochés des membres des bureaux de vote qui, de ce fait, auraient pu déduire le candidat pour qui l'électeur avait voté.

Le dépouillement, bien effectué sur le plan technique, s'est déroulé à l'heure et dans la transparence, suivant la procédure légale. Les procès verbaux des opérations électorales étaient aussi bien établis selon les dispositions prévues par le code électoral. D'une manière générale, les opérations électorales se sont déroulées dans le calme et la sérénité, sous réserve des observations suivantes.

B. LES ELEMENTS NEGATIFS

Parmi les difficultés identifiées par les observateurs, il y en a celles que l'on peut qualifier de récurrentes, dès lors qu'elles avaient été déjà relevées à l'occasion des scrutins précédents. En revanche, d'autres difficultés se rattachent au contexte particulier des consultations électorales des 18 et 25 avril 2004.

1. Les difficultés récurrentes

1.1 : Cartes d'électeur

Chaque électeur possédait une carte. Cependant, bien souvent, elle n'était pas signée.

1.2 : Feuilles d'émargement

Elles étaient souvent confondues avec la liste électorale ; mais surtout, elles ne comportaient pas de signature ou de croix. Il semble que des indications erronées eussent été fournies lors du séminaire de formation des agents électoraux.

1.3 : Enveloppes

Dans certains bureaux de vote, les enveloppes étaient revêtues de la signature du Président du bureau de vote. L'explication fournie était que cela devait décourager des électeurs tentés de glisser d'autres enveloppes qui seraient faciles à détecter.

1.4 : des horaires d'ouverture des bureaux de vote

Dans environ 50% des bureaux de vote, et notamment au premier tour, l'ouverture du scrutin a été retardé pour plusieurs raisons : retard dans l'acheminement du matériel de vote ; arrivée tardive du personnel ; aménagement tardif du bureau ; remplacement de certains membres du personnel. Néanmoins, ce retard n'excédait pas 90 minutes et n'a pas affecté le déroulement du scrutin dans la mesure où il n'y a pas eu de files d'attente à l'ouverture des bureaux de vote.

En revanche, certains bureaux de vote ont été fermés à midi pour permettre à leurs membres de pouvoir déjeuner tranquillement. Cette fermeture, temporaire soit-elle, n'était pas conforme à l'article 18 du texte portant « dispositions relatives aux élections de l'Union ». Par ailleurs, la plupart des centres a fermé avant l'heure officielle, ce qui a été la cause de quelques plaintes d'électeurs qui sont venus très tard. Toutefois, le nombre d'électeurs retardataires était insignifiant.

1.5 : Dépouillement

La plupart des bureaux de vote visités par les observateurs étaient barricadés à l'heure du dépouillement qui se déroulait à huis clos et parfois dans des conditions difficiles, vu le manque de lumière suffisante. Même s'il s'agissait d'une mesure tendant à assurer l'ordre et le calme pendant cette opération, le dépouillement des suffrages, dans la mesure où il n'a pas été public, est contraire à l'article 38 du règlement électoral.

2. Les difficultés particulières

Quelques difficultés, sans impact majeur sur le processus électoral en cours, ont survécu après le premier tour et lors du 2^e tour des élections législatives pour l'Assemblée de l'Union. Il s'agissait, d'une part, de l'annulation du scrutin dans certaines circonscriptions électorales de Ngazidja et, d'autre part, des plaintes relatives aux dysfonctionnements de certains bureaux de vote à Anjouan.

2.1 : L'annulation du scrutin dans les circonscriptions électorales de Ngazidja

Le premier tour des élections législatives pour l'Assemblée de l'Union des Comores s'est déroulé dans le calme et la sérénité aussi bien à la Grande Comore qu'à Anjouan et Mohéli. Aucun incident majeur n'a été signalé aux observateurs de la Mission internationale conjointe, qui se sont déployés sur l'ensemble de l'archipel. Toutefois, la Commission d'homologation a, sur la base de certaines irrégularités constatées, procédé à l'annulation et au report du scrutin pour la première (Mitsamiouliu-Boude) et la sixième (Hamahamet-Mboikou) circonscription électorale dans

la Grande Comore.

Cette décision, interprétée par les candidats de l'opposition dans ces circonscriptions, comme une décision partisane, a conduit les Présidents des Iles autonomes de Ngazidja, Anjouan et Mwali à adopter une résolution dont voici la teneur :

Les Présidents des Iles autonomes de Ngazidja, Anjouan, et Mwali, se sont réunis au palais présidentiel de dardanjah, ce vendredi 23 avril 2004 suite à la proclamation des résultats électoraux du premier tour du scrutin pour les législatives de l'Assemblée de l'Union, ainsi que de la partielle de la 14e circonscription électorale de l'Ile autonome d'Anjouan et suite à la démission des représentants des autorités des îles autonomes dans la commission d'homologation qui a ouvert une crise au sein de cet important organe.

Les présidents des Iles ont fait le constat de manquements graves dans les procédures d'homologation et de délibération des résultats du scrutin du 18 avril 2004.

En effet, à la lumière de décisions relatives à la première circonscription électorale (Mitsamiouli-Mboudé) à la 6e circonscription électorale (Hamahamet-Mboikou) à Ngazidja, à la 7e circonscription électorale (Sima-Moya) à Anjouan, il est indéniable voire flagrant que la commission d'homologation fait preuve d'une attitude trop partisane pour être compatible avec ses nobles missions de juge.

Malheureusement, ce n'est qu'une récidive de ce qui s'est passé à la 4e circonscription électorale (Mutsamudu), à la 14e circonscription électorale (Domoni) pour l'assemblée de l'Ile autonome d'Anjouan, à la 8e circonscription électorale (Pimba) et à la 9e circonscription électorale (Domba) pour l'assemblée de l'Ile autonome de ngazidja.

Il en résulte que ces manquements graves et ces ingérences répétées à tous les niveaux du processus électoral (CNEI, etc....) sont imputables à Maître Abraham Zinzindohoue, Président de la Commission d'homologation, qui par ailleurs, a tenu publiquement des propos contraires à l'éthique : « j'ai été très complaisant avec les Iles et particulièrement envers Anjouan, et je ne le serai plus. »

- considérant que les propos tenus par Maître Abraham Zinzindohoue dénotent de sa part une volonté manifeste et irréversible de se mettre en marge de sa mission de juge et de se comporter ainsi en partisan déclaré ;
- qu'une telle attitude est foncièrement incompatible avec les missions assignées à la Commission d'homologation et notamment au Président dont la voix est prépondérante en cas de partage.
- considérant que les agissements de maître Abraham Zinzindohoue constituent une menace grave à la transparence du processus électoral dont les conséquences directes sont le détournement du verdict populaire et donc la trahison de la confiance du peuple ;
- que cette situation, si elle devait se perpétuer, risque de compromettre l'unité nationale et hypothéquer la paix civile qui est une condition nécessaire à l'expression démocratique de la volonté populaire.

En conséquence, nous, Présidents des Iles autonomes de Ngazidja, Anjouan, et Mwali, adoptons les résolutions ci-après :

1. exigeons du Comité de suivi, et notamment de l'OIF, le remplacement de Maître Abraham Zinzindohoue en sa qualité de membre au sein de la Commission d'homologation ;
2. exigeons le réexamen des cas litigieux susmentionnés et constatés au cours des dernières élections ;
3. rappelons que les Exécutifs des Iles autonomes ne désigneront des nouveaux représentants au sein de la Commission d'homologation aussi longtemps que ces conditions ne seront pas satisfaites.

Fait à Dah-Nadjah, le 23 avril 2004

En réponse à cette Résolution des Présidents des Iles autonomes des Comores, la Mission internationale conjointe d'observation des élections de l'Union des Comores a produit le communiqué ci-après :

Communiqué de la Communauté internationale

La Commission d'Homologation a proclamé les résultats du 1er tour des élections législatives le jeudi 22 avril 2004.

La Communauté internationale tient à rappeler que :

- Cette institution a été mise en place à la demande des Parties comoriennes ;
- C'est une juridiction composée de juristes chevronnés représentant l'Union de Comores, les Iles autonomes et la Communauté internationale, réputés intègres et indépendants ;
- Les décisions y sont prises collégialement et en dernier ressort ce, conformément aux textes qui la régissent et notamment son règlement intérieur.

A cet égard, la Communauté internationale rappelle à toutes les Parties l'obligation de respecter scrupuleusement, sans condition préalable, les décisions de la Commission d'Homologation qui s'impose à tous.

Elle engage l'ensemble de la classe politique en vue de parachever le processus électoral et le mener à son terme, conformément aux échéances arrêtées d'un commun accord.

Elle engage l'ensemble des structures concernées: CNEI, Commission préfectorales, bureaux de vote, à œuvrer avec neutralité et diligence.

Elle rappelle aux forces de l'ordre la nécessité de veiller à assurer la sécurité des biens et des personnes et permettre ainsi le bon déroulement des opérations électorales dans le calme et la transparence.

La Communauté internationale appelle les électeurs de circonscriptions encore en lice à procéder à leur devoir électoral avec calme, sérénité et retenue.

Les observateurs civils et militaires sont invités à redoubler de vigilance dans leur mission de supervision des opérations électorales.

La Communauté internationale invite également les médias à contribuer au bon déroulement du scrutin en assurant une information la plus équilibrée possible et à l'apaisement des esprits.

La Communauté internationale rappelle enfin à toutes les parties la nécessité de mobiliser tous les efforts en vue de parachever, dans les prochaines semaines, l'ensemble de l'édifice constitutionnel de l'Union des Comores dans la cohésion nationale retrouvée.

Moroni, 23 avril 2004

2.2 : Les plaintes relatives aux dysfonctionnements des bureaux de vote à Anjouan

Les observateurs de la Mission internationale conjointe ont reçu des plaintes lors du 2e tour du scrutin concernant des dysfonctionnements de certains bureaux de vote dans la circonscription de Sima à Anjouan. Dans l'un des bureaux de vote en cause, l'urne aurait été ouverte en l'absence des représentants de tous les candidats alors que le vote se déroulait sans aucune difficulté. Par ailleurs, une soixantaine d'enveloppes auraient été rajoutées dans l'urne, gonflant ainsi le nombre d'électeurs enregistrés dans le bureau considéré. Aussi, le 25 avril 2004, les observateurs en mission à Anjouan ont été informés de l'enlèvement, par les éléments de la Gendarmerie, du Secrétaire du bureau de vote n° 5 et du Président du bureau de vote n° 2 de la circonscription électorale de Sima.

En dehors de ces faits difficilement vérifiables par des observateurs, il a été constaté des retards considérables (plus de 4 heures) à l'ouverture de certains bureaux de vote (Sima I) et des suspensions des opérations électorales pour manque de matériel dans d'autres (bureau de vote n° 163 à Mirongani).

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

En dépit des quelques difficultés constatées après le premier tour et lors du second tour dans certaines circonscriptions électorales, les élections législatives pour l'Assemblée de l'Union des Comores des 18 et 25 avril 2004 se sont déroulées dans le calme et la sérénité, sans intimidation apparente des électeurs, qui avaient pu voter en toute confiance et dans le respect du secret du vote. Aucun incident majeur ou irrégularité de nature à entacher l'intégrité du processus électoral n'a été observé.

On pourrait donc conclure que les élections législatives pour l'Assemblée de l'Union des Comores des 18 et 25 avril 2004 ont été crédibles, libres et transparentes et que la démocratie et l'Etat de droit sont en marche aux Comores.

Toutefois, la Mission d'observation de l'Organisation Internationale de la Francophonie recommande aux autorités comoriennes, en vue de l'amélioration de du déroulement des scrutins avenir que les listes d'émargement soient signées ; que les enveloppes soient vierges de toute signature et enfin que le dépouillement soit partout public.

La Mission d'observation de l'Organisation Internationale de la Francophonie se félicite de la confiance qui lui été manifestée durant le déroulement de son observation. Elle tient à remercier, à cet égard, les autorités politiques et administratives, la Commission Nationale Electorale Indépendante qui a conduit avec professionnalisme les opérations électorales et l'ensemble du peuple comorien.

COMMUNIQUE DE PRESSE DE LA MISSION INTERNATIONALE CONJOINTE D'OBSERVATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES DE L'UNION DES COMORES DES 18 ET 25 AVRIL 2004 (PREMIER TOUR)

Conformément aux engagements qu'elles ont pris en vertu de l'Accord-cadre de Fomboni du 17 février 2001 et de l'Accord du 20

décembre 2003 sur les dispositions transitoires en vue de la réconciliation nationale aux Comores et la mise en place définitive des institutions, à la demande des autorités comoriennes,
la Commission de l'Océan Indien,
la Ligue des Etats Arabes,
l'Organisation Internationale de la Francophonie et
l'Union Africaine.

ont dépêché des missions d'observation des élections législatives de l'Union de Comores.

Ces missions étaient composées d'observateurs originaires d'une vingtaine de pays membres de ces Organisations internationales.

Des équipes communes de ces Organisations se sont déployées dans les trois Iles autonomes d'Anjouan, de la Grande Comore, et de Mohéli lors du premier tour de scrutin du dimanche 18 avril 2004.

Ces équipes, qui ont travaillé en parfaite harmonie, ont fait les constatations générales suivantes :

(Les opérations électorales se sont déroulées de façon satisfaisante et il a été constaté une amélioration par rapport aux scrutins précédents.

(De nombreux éléments positifs ont été observés dont un taux de participation particulièrement élevé pouvant même dépasser 90%, et une forte mobilisation de femmes et des jeunes.

(Les observateurs ont noté avec satisfaction que le matériel électoral requis était disponible.

(La liberté, la sincérité et le secret du vote, en présence des délégués des différents candidats, dans la quasi-totalité des bureaux, ont paru parfaitement respectés.

(Malgré quelques rares incidents à déplorer – à Anjouan et en Grande Comore – l'atmosphère était calme et sereine.

(Le dépouillement a été effectué immédiatement après la clôture dans les bureaux de vote, en toute transparence.

(Les membres des bureaux de vote ont rempli leurs fonctions avec impartialité et conscience.

(Les observateurs ont noté, parmi les défaillances, le retard dans l'ouverture des bureaux de vote.

La Mission conjointe internationale d'observation estime que le 1er tour des élections à l'Assemblée de l'Union des Comores, le dimanche 18 avril 2004, s'est déroulé dans les conditions de régularité normales. Elle invite la Commission Nationale Electorale Indépendante (CNEI) à tirer les leçons de ce scrutin pour l'organisation de celui du 25 avril 2004 et mettre à profit les délais entre le 1er et le 2ème tour du scrutin pour corriger les insuffisances constatées.

La Mission internationale conjointe d'observation exprime ses remerciements à toutes les autorités politiques et administratives, à la CNEI, pour les facilités qui lui ont été accordées dans l'exercice, en toute liberté et en toute sécurité, de ses activités d'observation.

La Mission internationale conjointe d'observation félicite le peuple des Comores pour sa dignité, sa maturité politique et son sens des responsabilités.