Rapport de la mission d'observation des élections présidentielles des 6 et 16 mars 1996

Donnant suite à la requête présentée à l'Agence de Coopération Culturelle et Technique par la République Fédérale Islamique des Comores pour l'envoi d'observateurs lors des élections présidentielles de mars 1996, l'Agence a dépêché aux Comores une mission qui y a séjourné du 3 aux 18 mars 1996. La décision d'envoyer une telle mission pour y observer le premier tour de l'élection, de même que le deuxième, en fonction du déroulement et des résultats du premier, faisait suite à l'approbation par le Conseil permanent de la Francophonie du rapport de la mission exploratoire qui s'est rendue à Moroni du 11 au 18 février 1996, conformément aux Principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections, enrichis des directives complémentaires¹.

Au retour de cette mission exploratoire, son rapporteur écrivait que « les Comores traversent une période transitoire d'exception » régie par les décisions consensuelles, dites souveraines, de la Table ronde d'octobre 1996, qui a abouti à la formation d'un gouvernement d'union nationale et à la création d'un certain nombre d'organismes ad hoc ».

La délégation rapportait que tous les acteurs politiques affichaient une volonté de voir le pays sortir de la crise dans laquelle il était plongé depuis la tentative de coup d'État militaire menée en septembre 1995, et souhaitaient la tenue d'élections libres, transparentes et démocratiques.

Si, d'après les délégués, les conditions étaient réunies pour qu'elles puissent se tenir ainsi, grâce notamment à l'assistance apportée par le PNUD, la venue d'un important contingent d'observateurs internationaux était jugée par tous, indispensable, pour empêcher les fraudes et donner confiance à la population comorienne dans l'honnêteté du processus qui permettrait d'élire un nouveau Chef de l'Etat.

La délégation qui s'est rendue aux Comores pour observer le premier tour était composée des personnes suivantes :

– Monsieur Gilles Morin, député à l'Assemblée législative d'Ontario, Monsieur Oury Demba Diallo, député à l'Assemblée nationale du Mali et Monsieur Jean-Jacques Guillet, député à l'Assemblée nationale française, tous trois représentant l'AIFLF.

– Monsieur Ata Messa Ajavon, professeur de droit à l'Université de Lomé, Monsieur I. Mallam-Hassam, député à l'Assemblée nationale de Maurice et Monsieur Jean Gauthier, conseiller au Haut Commissariat du Canada en Tanzanie, tous trois délégués de l'ACCT.

La délégation francophone d'observateurs du deuxième tour était composée, en plus de MM. Morin, Demba Diallo, Mallam-Hassam et Gauthier, des représentants suivants de l'ACCT :

– Monsieur Cheikh Tidjane Dem, du Sénégal, fonctionnaire à la retraite de l'ACCT, Monsieur Bernard Pierre, Président du Tribunal de Grande Instance de Saint-Pierre à la Réunion, et de Monsieur Norbert Ratsirahonana, Président de la Haute Cour Constitutionnelle de Madagascar.

M. Ratsirahonana a été désigné porte-parole de la mission. Mme Marie-Laure Roger, conseiller à la Commission des Affaires parlementaires de l'AIFLF, et M. Jean-François Bonin, responsable de projets à l'ACCT, ont agi comme coordonnateurs techniques de la mission.

I. AVANT LE PREMIER TOUR

Au lendemain de son arrivée, la délégation a rencontré le Premier Ministre, S.E. M. Caabi El Yachrouth Mohamed qui a souligné à quel point la venue d'observateurs étrangers était souhaitée, non seulement par les autorités, mais également par la population, car la présence de tels observateurs est la meilleure garantie contre toute tentative de fraude massive. Selon le Premier Ministre, l'observation à laquelle ils se livreront dans les bureaux de vote aura pour effet de rassurer les votants dans ce pays qui selon lui, est encore traumatisé par les récents bouleversements politiques.

D'après lui, la campagne électorale s'était déroulée sans « anicroches ». Aucun candidat n'a utilisé les services de l'Etat à des fins électorales. En revanche, tous ont bénéficié d'un accès égal aux médias audiovisuels.

Le Premier Ministre a annoncé que le Ministère de l'Intérieur avait mis en place un dispositif pour assurer l'ordre et le calme le jour du scrutin, notamment en application d'un décret interdisant, ce jour-là, la circulation des véhicules sur les trois îles. Seuls les observateurs étrangers, à qui allaient être remis des laissez-passer seraient autorisés à circuler sur l'ensemble du territoire national. Il a rappelé que son gouvernement n'avait, toutefois,

¹Le présent rapport a été rédigé par la Délégation Générale à la Coopération Juridique et Judiciaire, le rapporteur désigné par la mission, M. Gauthier, ayant temporairement été empêché pour des raisons médicales. A ce titre, le document n'a pas reçu l'aval des autres membres de la mission et pourrait faire l'objet, de ce fait, d'un certain nombre d'observations complémentaires.

conformément aux vœux exprimés par la Table ronde, qu'un rôle secondaire dans l'organisation de l'élection, la tâche ayant été confiée à la Commission nationale électorale restreinte (CNER). D'après les informations dont disposait le Premier Ministre, le calendrier arrêté pour la préparation du premier tour était respecté, en dépit de quelques problèmes d'organisation. Il a conclu que son gouvernement ne ménagerait, en tout cas, aucun effort ni aucune ressource, dans les limites de ses prérogatives et moyens, pour que l'élection se déroule aux dates prévues dans la sécurité.

Le même jour, la délégation a eu une première rencontre avec la Commission nationale électorale restreinte, composée de deux représentants par candidat au premier tour. Les membres de la CNER ont confirmé que le matériel électoral était complet et conforme en tous points au décret fixant les dispositions spéciales relatives à l'élection du Président de la République. Le tout allait être acheminé dans chacune des quinze préfectures que comptent les Comores. la veille du scrutin, de manière à ce que les présidents des 527 bureaux de vote répartis sur le territoire puissent en prendre possession avant l'ouverture des bureaux, fixée à 6h30, le matin du 6 mars.

Bien que la CNER ait entrepris ses travaux avec une dizaine de jours de retard, en raison principalement d'un manque de moyens financiers, elle a réussi à compléter à temps la révision de la liste électorale dont la dernière version datait de 1990. Les noms de 290 296 électeurs y figuraient. La CNER n'est toutefois pas parvenue à afficher sur les lieux de vote les listes électorales sept jours avant le scrutin, comme le prescrivent les règles électorales. Il était, par conséquent, prévu que ces listes soient remises aux présidents des bureaux de vote en même temps que les urnes.

Peu après son arrivée, la délégation a aussi pris contact avec le PNUD qui, depuis plusieurs mois, déjà, apportait une assistance technique à la CNER dans l'organisation des élections. Le représentant résident du PNUD, Mme Malika Akrouf et M. Abderhamane Niang, consultant des Nations Unies, ont exposé à la délégation la situation quant à l'état de préparation, quarante-huit heures avant la tenue du premier tour. Avec l'appui logistique du PNUD, tout le matériel électoral avait été déployé au niveau des commissions régionales et le personnel électoral, à l'exception des présidents des bureaux de vote, était prêt à remplir ses fonctions. Le principal problème concernait ces derniers. La CNER qui s'était plainte dès son installation de ne pas avoir reçu du gouvernement les moyens d'accomplir sa mission, refusait de désigner les 527 personnes qui allaient agir comme présidents de bureau de vote, tant qu'elle ne recevait pas l'argent pour les payer, en dépit d'un engagement à cet effet

du Premier Ministre. Ce n'est que la veille du scrutin, et après une intervention du PNUD, que la situation a pu être débloquée.

Le PNUD était aussi responsable de la coordination de l'observation de l'élection. À la suggestion de la délégation francophone, un comité de coordination de l'observation, au sein duquel allaient être représentées les principales délégations étrangères d'observateurs, a été mis sur pied. Y participèrent, outre les représentants de la mission francophone, du PNUD et des Nations Unies, un représentant de l'OUA, de la Ligue Arabe, de la France, des Etats-Unis et de l'Australie.

La toute première tâche du comité de coordination fut de participer à une émission radio à la station de Radio-Comores, au cours de laquelle, les représentants de chaque délégation ont expliqué en direct, au cours du journal parlé de 20 heures, le but de la mission internationale d'observation des élections présidentielles aux Comores. L'animateur a saisi l'occasion pour lire le communiqué de la délégation francophone dans lequel elle annonce son arrivée en sol comorien, ainsi que les grandes lignes de son mandat.

Le comité de coordination s'est ensuite employé à répartir les quelque soixante observateurs sur les trois îles, la Grande Comore, Anjouan et Mohéli. Ces derniers avant de se rendre dans la région où ils ont été affectés, ont assisté à une séance d'information organisée par le PNUD sur le système électoral comorien et sur les meilleures pratiques en matière d'observation.

A l'initiative de la délégation de la Francophonie, ils ont tous reçu les feuilles de contrôle du déroulement du scrutin, qu'on leur a demandé de rapporter complétées, au lendemain du premier tour, afin qu'une synthèse puisse en être tirée avant le deuxième tour, pour le cas où cela s'avérerait nécessaire.

Les observateurs déployés à Anjouan et à Mohéli, environ une vingtaine, s'y sont rendus le 5 mars, à bord de l'avion que le PNUD avait affrété. Ils ont été accueillis par les représentants du PNUD qui s'y étaient rendus quelques semaines plus tôt afin d'assister les commissions électorales régionales dans l'organisation du scrutin.

II. LE PREMIER TOUR

Le 6 mars, jour du premier tour, l'ensemble des observateurs véhiculés dans des voitures mises à leur disposition par le PNUD, assistaient à l'ouverture d'au moins un bureau de vote chacun, soit environ 10 % des bureaux. Toute la journée, ils ont circulé d'un lieu de vote à l'autre, dans les zones où ils étaient affectés, et ont ainsi pu visiter à plusieurs reprises, la quasi totalité des 527 bureaux répartis dans les 15 préfectures que comptent les Comores. À la clôture du scrutin, ils ont assisté au dépouillement du vote dans au moins un bureau chacun.

Les observateurs francophones du premier tour des élections présidentielles, au nombre de huit, étaient présents sur les trois îles. Cinq d'entre eux sont restés à la Grande Comore, un au nord, un au sud, trois dans la capitale et ses environs. Les autres ont observé le déroulement du scrutin et son dépouillement à Anjouan et à

Mohéli, deux dans la première île, un dans la deuxième. En tout, ils ont visité environ une centaine de bureaux de vote.

Comme ils l'ont indiqué dans le communiqué de presse qui a été diffusé sur les ondes de Radio Comores le 9 mars, les représentants de la Francophonie ont fait un constat « globalement positif » du premier tour.

La présence de plusieurs assesseurs et délégués des candidats dans les bureaux de vote, l'interdiction de circuler en voiture ainsi que l'utilisation de l'encre indélébile, se sont avérées des mesures efficaces pour contrer les votes multiples par une même personne. Les forces de l'ordre sont restées à l'écart des bureaux de vote et aucune manœuvre d'intimidation sérieuse n'a été notée. Tous les dépouillements observés par les délégués de la Francophonie, se sont déroulés correctement, dans l'ordre.

Certaines lacunes ont néanmoins été directement constatées dans les trois îles, par les observateurs francophones. Leurs constatations rejoignent dans l'ensemble celles rapportées par les autres délégations d'observateurs.

Plusieurs personnes n'ont pu exercer leur droit de vote, soit en raison du fait que leurs noms ne figuraient pas sur les listes électorales, ou encore qu'elles n'avaient pas reçu de carte d'électeur. Le nombre d'électeurs omis des listes ou dépourvus de carte est toutefois difficile à déterminer avec exactitude.

La distribution du matériel électoral (urnes, encre, documents) par les commissions électorales régionales a été tardive et chaotique. Ainsi, bien que les observateurs aient pris eux-mêmes part à la distribution du matériel dans la journée qui a précédé le vote, et cela à la demande des autorités locales, plusieurs bureaux de vote ne disposaient pas en nombre suffisant de procès-verbaux et d'extraits de résultats destinés aux assesseurs et aux délégués des candidats.

De nombreux bureaux de vote ont ouverts leurs portes bien après l'heure prescrite, soit 6h30.

Les présidents et les secrétaires des bureaux de vote étaient pour beaucoup d'entre eux, mal informés des procédures à suivre, en particulier, de celles relatives au dépouillement. Ce phénomène s'explique vraisemblablement par le retard de la CNER à les désigner.

III. ENTRE LES DEUX TOURS

Au lendemain de la publication des résultats provisoires qui plaçaient MM. Mohamed Taki Abdoukarim et Abbas Djoussouf en tête, avec respectivement 21% et 15,5% des suffrages exprimés, la délégation francophone émettait un deuxième communiqué de presse lu le 9 mars sur les ondes de Radio-Comores, dans lequel elle estimait que les résultats publiés « reflètent l'expression de la volonté de la population votante ». Le communiqué annonçait enfin que la mission de la Francophonie se prolongeait jusqu'à l'issue du deuxième tour.

De la fermeture des bureaux de vote à la proclamation officielle des résultats par la Commission d'Homologation, la délégation francophone a eu accès, jour et nuit, aux locaux des commissions électorales régionales et à ceux de la Commission nationale électorale restreinte, de telle sorte que, conjointement avec les autres délégations d'observateurs, elle a été à même de suivre leurs travaux.

Le 9 mars, les délégués francophones ont assisté à l'audience de la Commission d'homologation au cours de laquelle elle a proclamé les résultats définitifs. Ceux-ci reprennent essentiellement les résultats provisoires, les quelques différences ne modifiant en rien l'ordre de classement des candidats. Elles sont le fruit des délibérations de la Commission à laquelle les candidats ont adressé un certain nombre de réclamations au sujet d'irrégularités, toutes jugées en fin de compte mineures par la Commission. Les membres de la Commission qui ont accordé plusieurs entrevues à la délégation francophone, lui ont affirmé qu'aucun d'entre eux n'avait subi la moindre intimidation et que c'était en toute sérénité qu'ils avaient pu accomplir leur travail.

La délégation a aussi rencontré le Comité d'organisation des médias dont le rôle est de garantir la libre expression, la pluralité et l'équité dans le traitement de l'information. Ses membres ont informé la mission des mesures qui avaient été prises par lui avant le premier tour pour s'assurer que les quinze candidats en lice puissent bénéficier du même temps d'antenne sur les ondes de Radio-Comores. Le Code de l'information ne l'autorisait toutefois pas à réglementer les radios privées ou communautaires, ce qui ne l'avait pas empêché de leur prodiguer quelques conseils en la matière.

Les quinze candidats avaient droit au même temps d'antenne sur les ondes Radio-Comores. Le journal parlé devait leur consacrer une couverture semblable et chacun disposait de plages horaires identiques. Tout indique que Radio-Comores a respecté ces règles, le Comité n'ayant été saisi d'aucune plainte avant le premier tour.

Le contenu d'une lettre de protestation adressée le 12 mars au Ministère de la Communication par le candidat Djoussouf, lettre dans laquelle il se plaignait de limites inacceptables posées par Radio-Comores au temps de couverture de sa campagne électorale a été portée à la connaissance des membres de la mission. Interrogé par ces derniers sur la question, le Comité a déclaré n'avoir jamais été saisi officiellement du problème.

La délégation francophone a aussi rencontré l'Ambassadeur de France accrédité aux Comores ainsi que le Délégué général de l'Union européenne. Ils ont fait état du soutien financier apporté au PNUD par les pays qu'ils représentent, dans sa tâche d'assistance à la CHER. Ils ont évalué à 1.435.000FF les dépenses du gouvernement pour l'organisation des élections présidentielles auxquels se sont ajoutés 1.560.000 FF, représentant l'effort financier consenti par les bailleurs de fonds. En voici le détail :

– France = 945.000 FF

- Union européenne = 390.000 FF
- Organisation de l'Unité Africaine = 120.000 FF
- Nations Unies = 100.000 FF

Les observateurs francophones ont réussi à rencontrer les deux candidats au second tour. MM. Taki et Djoussouf ont eux aussi dressé un bilan positif du premier tour. Les deux candidats ont remercié l'ACCT et l'AIPLF d'avoir dépêché des observateurs, dont la présence, à leurs yeux, a été pour beaucoup dans son bon déroulement. Tous les deux ont déclaré avoir donné instruction à leurs militants de ne rien faire qui puisse compromettre le bon déroulement du second tour. À trois jours du vote, alors que douze des candidats battus avaient appelé leur supporters à voter pour le candidat Taki au deuxième tour, M. Djoussouf demeurait confiant en ses chances de l'emporter, estimant que les électeurs comoriens demeureraient sourds aux appels des alliés de M. Taki. M. Djoussouf n'a pas fait état de la lettre qu'il avait adressée au Ministère de la Communication.

Il est aussi à noter que des membres de la délégation francophone ont eu une discussion avec le Président Djohar, quelques jours avant l'expiration de son mandat à la tête de l'État. Il s'est félicité de la bonne tenue du premier tour et souhaité qu'il en soit de même pour le second. Le Président Djohar qui tout au long de la campagne électorale, s'est abstenu d'appuyer tel ou tel candidat, a informé les délégués francophones de son intention de prendre part à la cérémonie de passation des pouvoirs au vainqueur du second tour.

L'avant veille du scrutin, la délégation francophone a tenu à s'enquérir auprès de la CNER de l'état des préparatifs du second tour des élections. Cet organe était modifié de manière substantielle, étant donné que n'y siégeaient plus que les représentants des candidats en lice au second tour. Huit de ses seize membres représentaient le candidat Taki, les huit autres, le candidat unique du Forum, M. Djoussouf.

La délégation n'a toutefois été reçue que par des représentants de M. Taki, ceux de M. Djoussouf ayant décidé de boycotter les travaux de la Commission depuis la veille. Ils exigeaient que les présidents de bureau de vote soient nommés, à parité, par les représentants des deux candidats restants, ce qui impliquait que soit revue la liste des personnes qui avaient rempli ce rôle lors du premier tour. Les membres de la Commission désignés par le candidat Taki estimaient que les présidents des bureaux de vote ne pouvaient être révoqués que par décret du Premier ministre. Aux dires de ces derniers, les membres absents avaient même menacé d'empêcher la distribution des bulletins de vote, encore dans les entrepôts de l'imprimerie nationale, si leur revendication n'était pas satisfaite. Vérification faite, personne ne s'est interposé lorsque les agents du PNUD sont venus prendre possession des bulletins.

C'est à cette tâche de distribution et de vérification du matériel électoral que, deux jours durant, se sont consacrés les agents du PNUD ainsi que bon nombre d'observateurs étrangers, y compris ceux de la Francophonie. Ceci démontre, qu'à ce stade du moins, la CNER, organe responsable de l'organisation des élections, n'avait ni les moyens matériels d'assurer entièrement la logistique de l'opération, ni ceux de retarder le processus.

IV. LE DEUXIÈME TOUR

Au deuxième tour qui s'est tenu le 16 mars, comme prévu, la cinquantaine d'observateurs internationaux se sont déployés sur l'ensemble du territoire comorien avec l'appui logistique du PNUD. Munis des feuillets de contrôle révisés par la délégation francophone, ils ont pu procéder à l'observation du scrutin dans la majeure partie des 527 bureaux de vote.

La mission francophone composée de sept représentants, deux de l'AIPLF, cinq de l'ACCT, était à nouveau présente sur les trois îles. Quatre ont couvert la Grande Comore, deux Anjouan et un Mohéli. L'observation des opérations de vote du second tour a été, pour l'essentiel, semblable à celle du premier. Les observateurs étaient présents dans plus de la moitié des préfectures que compte le pays et ont pu assister à l'ouverture d'une dizaine de bureaux de vote, ainsi qu'au dépouillement qui s'y est tenu, sur les quelques 90 visités pendant la journée.

Dès le 17 mars, la radio rapportait des résultats partiels. Le lendemain, les résultats obtenus dans la grande majorité des bureaux de vote étaient connus et rendus publics. Le candidat Mohamed Taki recueillait 64% des suffrages exprimés, contre 36 % pour M. Djoussouf.

V. CONCLUSIONS

Les commentaires qu'ont fait les délégués de la Francophonie à la réunion de synthèse organisée par le PNUD le 17 mars, ont été repris pour la plupart dans le communiqué de presse publié conjointement par les États et les Organisations inter-nationales qui ont envoyé des observateurs. Ils ont noté une amélioration significative du déroulement du second tour qui s'est traduite par une mise en place plus rapide du matériel électoral, l'ouverture moins tardive des bureaux de vote, un déroulement plus ordonné des opérations de vote et une transmission plus rapide des résultats enregistrés. Ils ont conclu à la régularité de l'ensemble des élections et à la transparence du scrutin.

Ils ont toutefois tenu à souligner les lacunes dont ils ont été témoins dans la préparation des élections, et attribué principalement ces faiblesses au mode d'administration du processus électoral confié aux commissions électorales.

Il leur est apparu, que, sans l'intervention et les ressources financières du PNUD, auquel des États, des Organisations internationales ainsi que leurs observateurs, ont prêté main forte, ces élections présidentielles n'auraient pas pu se tenir aux dates fixées.

La composition exclusivement partisane de la Commission nationale et des Commissions régionales, tout en leur conférant une indépendance par rapport aux autorités gouvernementales, les rend vulnérables aux blocages de leurs travaux motivés par des considérations essentiellement politiques.