

## **RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION POUR LE SCRUTIN REFERENDAIRE DU 23 DECEMBRE 2001**

### **INTRODUCTION**

Le référendum du 23 décembre 2001 tendait à l'approbation de la constitution de l'Union des Comores (dont le texte figure en annexe).

L'adoption de cette constitution nouvelle était perçue comme une étape essentielle dans le processus de réconciliation nationale initié par l'Accord de Fomboni du 17 février 2001.

La participation électorale a été élevée dans les trois îles sans qu'on puisse observer entre elles de différences notables. Le oui l'a emporté largement, avec 76,99 % des suffrages exprimés. On trouvera les résultats du scrutin en annexe de ce rapport.

### **I. GENÈSE DE LA MISSION**

C'est à l'invitation des Autorités de la République comorienne que S.E.M. Monsieur Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire Général de la Francophonie a décidé l'envoi d'une mission d'observation de ce référendum constitutionnel, cette démarche s'inscrivant dans le cadre de l'implication multiforme de la Francophonie dans le processus de réconciliation et de paix en République Islamique des Comores.

A ce titre, la Francophonie s'est d'abord investie, à la demande de l'ensemble des parties concernées, et en concertation avec les Gouvernements et Organisations Internationales également sollicités, au premier rang desquels l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), dans la Facilitation ayant abouti à la signature, le 17 février 2001, de l'Accord cadre pour la Réconciliation aux Comores, à Fomboni.

Par la suite, l'Organisation Internationale de la Francophonie, membre du Comité de Suivi de l'Accord, chargé de contrôler, superviser, coordonner et prendre toutes les mesures jugées nécessaires pour assurer la mise en œuvre effective de toutes ses dispositions, ainsi qu'une stricte adhésion au calendrier établi, a participé, en la personne du Représentant personnel du Secrétaire Général, le Professeur André Salifou, aux travaux de cet Organe, que l'OIF a, par ailleurs, soutenu financièrement, en vue de renforcer ses capacités.

De même, et de manière à pouvoir disposer de tous les instruments utiles à l'action de la Francophonie, dans la durée, le Secrétaire Général a désigné et installé un Chef de Bureau de l'OIF, chargé du suivi de la Transition, à Moroni, en la personne du Général Charles Rabemananjara, appelé, en outre, à identifier et suivre les projets de coopération susceptibles de consolider le processus de paix.

Dans le souci d'échanges d'expériences entre pays francophones engagés dans des processus électoraux, la Francophonie a également tenu à associer M. Bourhane Abderemane, devenu ultérieurement Président de la Commission Nationale Electorale Indépendante et d'Homologation (voir infra), à la mission d'observation dépêchée par l'OIF au Sénégal lors des élections législatives anticipées, en avril 2001.

Enfin, et à la demande des Autorités compétentes des Comores, la Francophonie a mis à la disposition de la Sous-Commission de la Commission Tripartite pour la Réconciliation nationale et la Définition du nouvel Ensemble comorien, chargée de l'élaboration du projet de loi fondamentale, en juillet 2001, les compétences de deux experts en matière constitutionnelle, soit MM. Jean du Bois de Gaudusson, Professeur à l'Université Bordeaux IV et Président de l'Agence Universitaire de la Francophonie, et Nicolas Lagasse, Assistant au Centre de Droit Public de l'Université Libre de Bruxelles (ULB), Conseiller du Vice-Premier Ministre, Ministre des Affaires étrangères et Ministre des Réformes institutionnelles de Belgique.

## II. COMPOSITION DE LA MISSION

Cette mission, dont l'organisation a été confiée à la Délégation aux droits de l'Homme et à la Démocratie, a été dirigée par Maître Saleck Ould Abdel Jelil, Premier Vice-Président du Sénat de Mauritanie. Elle était composée de parlementaires et d'experts venant d'Albanie, de Belgique, de Côte d'Ivoire, de France, du Gabon, de Madagascar, de Maurice et du Sénégal, assistés par un fonctionnaire de l'Organisation, avec le concours du Bureau de liaison de la Francophonie à Moroni. (Voir liste des membres de la mission en annexe). Le Professeur Jean-Claude MASCLET, Vice-Président de l'Université de Paris I, a accepté d'assurer les fonctions de rapporteur.

## III. PARTENARIAT

La Commission de l'Océan indien ayant décidé d'envoyer une mission de trois personnes, il a été convenu que ces observateurs s'associeraient à la mission de la Francophonie. La mission mandatée par l'Organisation de l'Unité Africaine et celle de la Francophonie ont, par ailleurs, décidé de travailler conjointement, en constituant, dans toute la mesure du possible, des équipes communes dans les trois îles. L'OIF a contribué à la mise en œuvre de cette coordination par le recrutement d'un expert, M. Tessy Bakary, Professeur à l'Université de Montréal.

Des rapports d'observation communs ont donc été établis pour chacune de celles-ci. Le présent rapport général a toutefois été établi dans le cadre du mandat spécifique conféré par l'Organisation Internationale de la Francophonie, pour être transmis aux instances de cette organisation. Il appartient aux autres organisations de savoir si elles peuvent adhérer aux observations et aux conclusions qui y figurent.

Seront examinés successivement les points suivants :

- le cadre général du scrutin référendaire : le contexte politique, la constitution, objet du référendum et la préparation du scrutin (I),
- l'observation du scrutin : démarches préalables à l'observation, appréciation générale, observations et recommandations en vue des scrutins qui pourraient être organisés ultérieurement (II).

## IV. LE CADRE GÉNÉRAL

Il convient de se pencher sur le contexte politique dans lequel intervient le scrutin référendaire, puis sur la constitution, objet du référendum.

### 1. Le contexte politique

#### 1.1. De l'instabilité politique.....

Les Comores ont connu depuis 20 ans une instabilité chronique, marquée par de nombreux coups d'Etat, qui a conduit à un marasme économique dont la population souffre gravement. La malgouvernance a aussi conduit en 1997 à la sécession de l'île d'Anjouan, qui estimait recevoir une part trop faible des ressources de l'Etat comorien. Cette sécession a provoqué une réaction rapide de l'Organisation de l'Unité africaine, qui a décidé un embargo à l'encontre de l'île, lequel embargo a incontestablement eu des conséquences très sérieuses sur une économie fragile et dépendante des échanges avec l'extérieur. En 2001, l'île connaîtra un nouveau coup d'Etat, dont l'actuelle autorité d'Anjouan est issue.

#### 1.2. A l'Accord de Fomboni 17 février 2001

Le gouvernement comorien, l'Autorité d'Anjouan et l'opposition paraissent avoir pourtant pris conscience de la gravité de la situation. La pression internationale (Organisation de l'Unité africaine, Organisation Internationale de la

---

· Les Comores ont connu 19 coups d'Etat ou tentatives en 25 ans d'indépendance. Voici quelques uns des derniers épisodes de cette chronique :

- 3 août 1997 : déclaration unilatérale de l'indépendance d'Anjouan
- 11 août 1997 : déclaration d'indépendance de Mohéli qui renoncera l'année suivante.
- 30 avril 1999 : coup d'état à la suite duquel le colonel Azali Assoumani, chef d'état major de l'armée, toujours au pouvoir, s'autoproclame président de la République islamique des Comores.
- 22 mars 2000 : tentative de coup d'état.
- 3 août 2001 : coup d'état à Anjouan qui conduit au pouvoir un triumvirat dirigé par le commandant Mohamed Bacar, lequel, le 21 novembre 2001, rétablit dans ses fonctions la chambre des députés de l'île qui avait été dissoute par son prédécesseur, le lieutenant colonel Said Abed Abdérémane.
- 24 septembre 2001 : nouvelle tentative de putsch à Anjouan.
- 2 novembre 2001 : tentative de coup d'état de Said Abed Abdérémane, qui avait été chassé du pouvoir le 3 août 2001.
- 19 décembre 2001 : à quelques jours du référendum, débarquement de mercenaires à Mohéli qui espéraient sans doute provoquer l'interruption du processus référendaire. Circonstances mal élucidées à ce jour.

Francophonie, Commission européenne, Nations unies, Ligue des Etats arabes) a finalement, sous la menace d'une cessation de l'aide, provoqué la tenue de la Conférence de Fomboni.

Réunissant les différents protagonistes, la Conférence a abouti le 17 février 2001 à l'Accord cadre pour la réconciliation aux Comores.

Cet Accord porte sur la création d'un nouvel Ensemble comorien « seul sujet de droit international ». Les signataires se sont engagés à organiser un partage du pouvoir entre l'ensemble et les îles, laissant à celles-ci une grande autonomie. Une nouvelle constitution devait être établie, qui poserait, notamment, les bases de cette répartition des compétences.

Afin de garantir ces engagements, l'Accord de Fomboni a mis en place une « Commission tripartite pour la réconciliation nationale et la définition du nouvel Ensemble comorien ». Composée, pour chacune des îles, par une délégation qui comprend le même nombre de délégués, lesquels représentent, sur une base paritaire le gouvernement, l'autorité d'Anjouan et les forces politiques qui les maintiennent, les forces de l'opposition et la société civile, cette commission a été chargée de l'élaboration du texte constitutionnel devant être ultérieurement soumis à référendum. Elle est donc l'auteur de la constitution proposée aux électeurs le 23 décembre 2001.

Cette commission était également chargée du ramassage des armes et de la réinsertion des jeunes.

En vue des scrutins à venir, l'Accord de Fomboni prévoyait, également, une Commission Nationale Electorale Indépendante et d'Homologation. Cette Commission a pour tâche de réviser le code électoral, de sensibiliser les électeurs et préparer les listes et cartes électorales, d'organiser, conduire et superviser le référendum constitutionnel et les autres scrutins, enfin d'homologuer et publier les résultats électoraux.

L'Accord envisage, enfin, « l'après référendum », en prévoyant un gouvernement d'union nationale de transition, composé sur une base paritaire, chargé de la mise en place des nouvelles institutions : désignation des organes prévus par la constitution, rédaction et approbation des constitutions des îles.

La communauté internationale a continué et continue d'apporter un soutien au processus en cours, à travers, en particulier, le Comité de suivi de l'Accord de Fomboni composé des parties signataires et des représentants de la communauté internationale.

## ***2. La constitution du nouvel Ensemble comorien, objet du référendum***

Conformément aux dispositions de l'Accord de Fomboni, la nouvelle constitution garantit l'unité de l'Ensemble comorien, seul sujet de droit international, et organise un partage du pouvoir entre cet Ensemble et les îles. Les institutions nouvelles doivent permettre aux îles « de concrétiser leurs aspirations légitimes, d'administrer et gérer librement et sans entrave leurs propres affaires et de promouvoir leur développement économique ». Chaque île est appelée à se doter de sa propre constitution.

### ***2.1. La constitution détermine les domaines de compétence de l'Ensemble et des îles.***

Au terme de son article 9 sont de la compétence exclusive de l'Union les matières suivantes : religion, nationalité, monnaie, relations extérieures, défense extérieure et symboles nationaux. Les autres matières relèvent soit de la compétence exclusive des îles, soit d'une compétence partagée entre l'Union et les îles. Une loi organique doit déterminer les matières de compétences partagées, les autres étant, par déduction réservées aux îles. Dans les matières de compétence partagée la régulation entre l'intervention de l'Union et celle des îles obéit aux règles suivantes :

- les îles ont le pouvoir d'agir aussi longtemps et pour autant que l'Union ne fasse pas usage de son droit d'agir,
- l'Union n'intervient que si elle peut le faire plus efficacement que les îles parce que :

- a) le règlement d'une question par une île pourrait affecter les intérêts des autres îles,
- b) une question ne peut pas être réglée par une île isolément,
- c) la sauvegarde de l'unité juridique, économique et sociale de l'Union l'exige.

Toujours dans les matières de compétence partagée, les îles, au cas où l'Union est intervenue, ont le pouvoir de prendre les mesures nécessaires à l'exécution des principes et des règles définies par l'Union. Dans le cadre ainsi dessiné, des lois organiques (et les constitutions des îles) devront intervenir aux fins d'opérer avec plus de précision le partage des compétences.

Les îles disposent de l'autonomie financière, de leur propre budget et du pouvoir de créer à leur profit des impôts et taxes, dans des conditions fixées par une loi organique.

C'est également la loi organique qui doit déterminer la quote-part des recettes publiques devant revenir respectivement à l'Union et aux îles.

### ***2.2. Une Cour constitutionnelle est juge de la constitutionnalité des lois de l'Union et des îles et garante de la répartition des compétences.***

Elle veille également à la régularité des élections et des scrutins référendaires et statue en tant que juge électoral. Elle garantit les droits fondamentaux et les libertés publiques. Une procédure de saisine ouverte aux citoyens est instituée. Les membres de la Cour constitutionnelle sont désignés, à raison d'un membre pour chacune de ces autorités, par le Président de l'Union, les deux vice-présidents de l'Union, le Président de l'Assemblée de l'Union et les chefs des exécutifs des îles (soit au total 7 membres). L'indépendance des membres de la Cour constitutionnelle est essentiellement garantie par des incompatibilités très étendues et par leur inamovibilité.

La Constitution proclame et garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les juridictions de l'Union et des îles sont soumises au contrôle d'une Cour Suprême.

### *2.3. L'organisation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif comporte des particularités intéressantes.*

L'Assemblée de l'Union, organe législatif unique, qui vote la loi et le budget, est composée de 33 députés élus pour cinq ans. 15 d'entre eux sont désignés par les assemblées des îles à raison de cinq pour chaque île. Les 18 autres sont désignés au suffrage universel direct et au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Le nombre des circonscriptions, à déterminer par la loi électorale, ne peut être inférieur à deux par îles. L'Assemblée de l'Union combine donc représentation des collectivités constituées et représentation démographique. Le premier élément peut permettre une utile liaison entre cette assemblée et celles qui fonctionneront dans le cadre des îles.

Aucune disposition ne prévoit de dissolution de l'Assemblée, ni de motion de censure dirigée contre l'exécutif.

Le pouvoir exécutif est confié à un Président. En tant que chef du gouvernement, il nomme les ministres qui l'entourent, en respectant une « représentation juste et équitable des îles ».

Pour tenir compte des particularités de l'Ensemble comorien et garantir l'équilibre entre les îles, des dispositions originales ont été retenues pour la désignation du Président et des deux Vice-Présidents qui l'entourent : la présidence est tournante entre les îles.

La présidence revient à chaque île à tour de rôle. L'île à laquelle revient la présidence ayant été choisie, une élection primaire est organisée dans cette île. Seuls les trois candidats arrivés en tête peuvent se présenter à la présidence. Ils se présentent entourés de deux vice-présidents, représentant les deux autres îles. L'élection a lieu dans l'ensemble de l'Union au suffrage universel direct majoritaire à un seul tour. La durée de leur mandat est de 4 ans (sauf décès, démission ou empêchement définitif). Les pouvoirs du président sont très étendus puisque, symbole de l'unité nationale, garant de l'intangibilité des frontières et de la souveraineté de l'Union, modérateur du fonctionnement des institutions, garant du respect des traités, chef des armées, il détermine et conduit la politique étrangère ainsi que la politique de l'Union. Mais les décisions qu'il prend dans certaines matières (qu'une loi organique doit déterminer) sont soumises au contreseing des vice-présidents, mécanisme qui tend de toute évidence à sauvegarder l'autonomie et les prérogatives des îles dans l'ensemble fédératif ainsi mis en place.

### **3. Le dispositif électoral**

Le scrutin référendaire a été placé sous la surveillance d'une Commission nationale électorale indépendante et d'homologation dont les membres ont été désignés par la Commission Tripartite mise en place par l'Accord de Fomboni. Dans le vide institutionnel existant, cette Commission s'est vue doter de larges pouvoirs, en particulier celui de réviser le code électoral en vue du référendum constitutionnel. Elle a donc publié, puis promulgué le code dont le texte figure en annexe. Elle a également rendu publiques, en date du 19 novembre 2001, des instructions relatives à l'organisation du référendum destinées aux bureaux de vote. La Commission a considéré qu'il lui appartenait de prendre l'acte portant convocation du corps électoral. La supervision du référendum, le recensement et la promulgation des résultats lui incombaient également. Sous son égide ont fonctionné trois sous-commissions (une pour chaque île) et des sous-commissions par région ou préfecture. Pour l'établissement des listes et des cartes électorales, elle a bénéficié de l'appui technique et financier du PNUD. Sous l'impulsion de son Président, la Commission nationale électorale a rempli sa mission d'une manière très efficace dans un laps de temps limité, ce qui a certainement contribué au bon déroulement et à l'ambiance sereine du scrutin.

## **V. L'OBSERVATION DU SCRUTIN**

### **1. Les opérations préalables à l'observation**

Il convient de souligner que la phase de préparation de l'observation a été très bien organisée par la Bureau de l'O.I.F. à Moroni, dirigé par le Général Rabemananjara. Les observateurs ont pu obtenir dès leur arrivée des indications très précises sur le contexte politique et la position des différents acteurs, ainsi que sur les aspects juridiques du scrutin. De cette manière, ils ont pu tirer un profit maximal des entretiens préparatoires. Ces entretiens leur ont permis de recueillir les points de vue des Autorités de l'île (Président du Conseil législatif, Ministre de l'Intérieur, représentants des différents partis de l'opposition) ainsi que de membres du corps diplomatique (Ambassadeur de France, Ambassadeur de Chine). Ils leur ont aussi permis de recueillir des informations techniques de la part des responsables de la Commission nationale électorale

indépendante et d'homologation (CNEIH) et de la sous-commission constituée, sous l'égide de cette dernière, dans l'île de la Grande Comore, ainsi que de la part des agents du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) qui ont eu à procéder au recensement des électeurs, à l'établissement des listes électorales, à la délivrance des cartes d'électeurs, à la fabrication et mise à disposition du matériel de vote (bulletins, affiches, isoloirs, encre...).

La CNEIH (et les sous-commissions des îles) et le PNUD ont effectué, en un temps très bref, un travail tout à fait remarquable.

Des entretiens complémentaires ont été organisés, la veille du scrutin par les équipes d'observateurs qui se sont rendus à Anjouan et à Mohéli.

A Mohéli, des contacts ont été pris avec des représentants de la mouvance présidentielle et de l'opposition ainsi qu'avec la sous-commission électorale de l'île.

A Anjouan, le chef de l'Autorité de l'île, le colonel Mohamed Bakar a tenu à recevoir la mission d'observation et deux séances de travail ont été organisées avec le Président de la CNEIH (qui siège à Anjouan) et des membres de son équipe. La CNEIH étant chargée du recensement des suffrages, la mission a maintenu le contact avec cet organisme jusque tard dans la nuit, pour apprécier les conditions de ce recensement.

On peut considérer que les équipes sur place ont reçu dans chaque île l'aide nécessaire, notamment de la part de la CNEIH et des sous-commissions : une liste à jour des bureaux de vote pour les régions ou départements leur a été remise (comportant nom et profession des présidents, secrétaires et rapporteurs).

L'observation menée par des groupes de 2 ou 3 observateurs a donc pu se dérouler dans de bonnes conditions. Le modèle de grille d'observation utilisé avait été préalablement modifié et adapté au scrutin référendaire (voir annexe).

Un premier communiqué de presse a été rendu public le 20 décembre 2001. Un second communiqué résumant les conclusions de la mission sera publié le 25 décembre (voir annexe).

## **2. Appréciation générale sur l'ensemble du scrutin référendaire**

### *2.1. Sur le plan technique, l'organisation du scrutin appelle un jugement favorable.*

Des structures solides ont été mises en place. Le scrutin avait été bien préparé. Les commissions responsables de l'organisation étaient présentes sur le terrain. Nos observateurs ont souvent croisé les délégués et la CNEIH et des sous-commissions. Au soir du scrutin, les sous-commissions régionales et préfectorales, les sous-commissions des îles de la CNEIH étaient prêtes pour le recensement des suffrages. Dans l'ensemble, la logistique mise en place a bien fonctionné. On peut considérer qu'un progrès incontestable a été réalisé dans l'organisation et la maîtrise d'un scrutin démocratique. On peut dire qu'une expérience précieuse et profitable a été faite et que le scrutin a constitué un excellent banc d'essai dans la perspective des élections à venir.

*2.2. Le personnel des bureaux de vote a paru conscient de ses responsabilités et conscient des enjeux. On a noté le souci louable d'appliquer les textes qui avaient été remis.*

L'attitude vis-à-vis des observateurs a été positive. Si, parfois, quelques signes d'inexpérience ont été notés, ils ne sont pas de nature à altérer ce jugement d'ensemble.

*2.3. L'électeur s'est comporté partout avec calme et patience, sans doute aussi avec la conscience de son rôle en tant qu'acteur de l'élection. Les conversations avec les électeurs présents, de tous âges, étaient éclairantes à ce propos.*

Par ailleurs, l'électeur possédait les « automatismes » du vote : pas besoin de lui expliquer comment procéder (retrait des bulletins et enveloppe, passage par l'isoloir...). Sur le plan sociologique, on a pu observer que beaucoup de femmes s'étaient déplacées pour voter.

La possession d'une carte d'électeur avec la photo de l'intéressé a constitué un élément très positif dans la sensibilisation de l'électorat. A cet égard, l'exemple comorien mérite d'être suivi avec attention et intérêt.

## **3. Observations particulières**

Le jugement globalement positif qui vient d'être porté n'empêche pas que l'on doive signaler quelques zones d'ombre.

### *3.1. Liste électorale*

Dans tous les bureaux visités, des anomalies ont été constatées dans la liste électorale qui a servi à l'établissement des listes d'émargement des bureaux de vote. Anomalies de plusieurs sortes :

- doublons (mêmes numéros de la liste répétés deux fois pour deux électeurs différents ou pour le même électeur) ;
- omissions (numéros absents sur la liste alors que des cartes ont été délivrées portant ces numéros) ;
- absence de numérotation des électeurs (dans un bureau, sur une liste de 11 pages, les 5 premières ne comportaient aucune numérotation) ;

– erreur dans la totalisation du nombre des inscrits sur la liste.

Il apparaît qu'une vérification des listes aurait été nécessaire. Face à cette situation, les présidents de bureaux de vote ont réagi de manière pertinente en laissant l'électeur, porteur de sa carte, voter. La plupart d'entre eux ont établi une liste des anomalies constatées.

Pour nombreuses qu'elles soient (37 dans un bureau comptant 522 inscrits, 29 dans le bureau voisin, 27 dans le suivant), elles n'ont donc pas empêché le vote des électeurs ayant présenté leur carte. De ce fait, elles n'ont pas eu d'incidence sur le résultat du scrutin. Mais dans une élection où s'affrontent plusieurs candidats, ces anomalies pourraient alimenter d'innombrables contestations et jeter un doute sur la qualité du scrutin, qui serait rapidement mise en question.

### *3.2. Matériel électoral*

De manière générale, le matériel a été mis à la disposition des bureaux. Dans quelques rares bureaux seulement, les isoairs n'avaient pas été livrés. Mais cette mise à disposition semble avoir été parfois tardive (la veille au soir, sinon le matin même vers 6 h 30, comme pour plusieurs bureaux du centre ville de Mutsamudu).

Mais le temps nécessaire au montage des isoairs et des urnes a avoisiné 30 ou 40 minutes suivant l'habileté des opérateurs. Le montage des urnes, en particulier, s'avérait délicat : dans certains bureaux, les taquets de fermeture de la partie supérieure avaient dû être remplacés par de petits morceaux de bois. Il en est résulté un retard à peu près général quant à l'heure effective du début du scrutin.

### *3.3. Personnel des bureaux de vote*

Le personnel des bureaux de vote était présent à 6 h 30. Mais un seul président de bureau de vote a pu affirmer avoir ouvert le vote à 6 h 30 (?). Dans la quasi totalité des bureaux, le vote a été retardé jusqu'à 7 h ou 7 h 15 en raison des opérations matérielles mentionnées ci-dessous. Ceci n'a pas eu d'incidence notable sur la participation électorale, en raison du peu d'électeurs présents à cette heure matinale et de leur patience.

Par personnel des bureaux de vote, on entend les présidents, secrétaires et rapporteurs. En effet, nous n'avons pas constaté la présence d'assesseurs avant 10 h. le matin. Ensuite, lorsque assesseurs il y avait, il s'agissait le plus souvent de personnes désignées par les présidents des bureaux de vote parmi les électeurs et non d'assesseurs proposés par les partis politiques.

Plusieurs présidents de bureaux de vote se sont plaints d'avoir assumé leur fonction, pendant toute la durée du scrutin, sans qu'aucune disposition ait été prise pour qu'ils puissent manger. Plusieurs assesseurs nous ont demandé s'ils percevraient une rémunération.

### *3.4. Opérations de clôture du scrutin et de dépouillement*

Dans plusieurs bureaux, il a été observé que les présidents prolongeaient le scrutin de 10 h à 15 minutes de leur propre chef. Mais surtout la manière dont les opérations de dépouillement ont été menées suscite quelques inquiétudes. Manifestement, certains présidents de bureaux de vote ne savaient pas comment s'y prendre quant à l'ordre des opérations et quant à la manière de procéder (en particulier les rôles respectifs des scrutateurs). Les procès-verbaux ont souvent été envoyés sous enveloppe non scellée à la cire. Parfois, le décompte de la liste d'émargement n'a été effectué qu'à la fin du dépouillement. Des bulletins déclarés nuls ont été jetés. Des difficultés ont été constatées pour l'établissement des procès-verbaux. Par ailleurs, le dépouillement s'est souvent déroulé en petit comité, sans la présence d'électeurs et sans celle des délégués des partis et des assesseurs désignés par eux. Certes, on peut imaginer que dans une élection où des candidats s'affrontent, leurs délégués ou partisans seront là et que cette dernière remarque ne pourra être faite. Mais c'est alors que les incertitudes et maladresses en matière de dépouillement pourraient révéler leurs inconvénients en laissant le champ libre à la fraude.

## **4. Recommandations**

Les recommandations à formuler nous paraissent découler des observations précédentes :

a) Une vérification systématique de la liste électorale s'impose (les observations notées et listes complémentaires établies dans les bureaux de vote pourraient être utilisées à cette fin). Beaucoup d'anomalies paraissent provenir du traitement informatique. Cette vérification pourrait être le préalable à une réouverture de la liste, suivant des modalités à définir, en vue des prochains scrutins. Il faudra aussi définir une procédure pour le remplacement des cartes d'électeurs perdues.

b) Un effort supplémentaire de formation des présidents de bureaux de vote, secrétaires et rapporteurs doit être fait, notamment pour ce qui concerne la clôture du scrutin, le dépouillement et l'établissement des procès-verbaux.

c) Il serait utile de rédiger un guide simple et clair à l'intention des présidents, afin de leur permettre de faire face à toute situation ou difficulté. Ce guide pourrait expliquer les opérations de dépouillement et porter aussi sur la façon de remplir les procès-verbaux.

Il pourrait expliciter certaines notions : votants, inscrits, suffrages exprimés, différents cas de nullité, par exemple.

d) Le matériel des bureaux de vote mériterait d'être perfectionné :

- urnes (qui sont difficiles à monter, peut-être faut-il les livrer déjà montées),
- lampes et pétrole,
- fourniture d'un carton pour que la corbeille qui recueille les bulletins non utilisés puisse être vidée.

\*  
\* \*

En conclusion, on peut considérer, que malgré les quelques défaillances signalées ci-dessus, des efforts remarquables ont été réalisés dans l'organisation et la maîtrise du scrutin et que les structures mises en place ont accumulé une expérience précieuse dans la perspective des élections qui devraient se dérouler ultérieurement.

La mission considère que, sur la base de ce qui a été effectivement observé, le vote du 23 décembre 2001 a répondu aux critères d'un scrutin démocratique, libre et transparent.

## ANNEXES

## ANNEXE I

### **COMMUNIQUE DE LA MISSION FRANCOPHONE D'OBSERVATION MANDATE A L'OCCASION DU REFERENDUM CONSTITUTIONNEL AUX COMORES 23 DECEMBRE 2001**

Face aux récents événements survenus sur l'île Comorienne de Mohéli et qui marquent la nécessité d'apporter un soutien accru au processus de réconciliation nationale en cours, et en réponse à l'invitation des Autorités de la République Comorienne, et dans le cadre de l'engagement renouvelé de l'Organisation internationale de la Francophonie en accompagnement du processus référendaire en cours dans ce pays, membre de la communauté francophone. S.E. Monsieur Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général de la Francophonie, a décidé de l'envoi d'une mission d'observation du référendum Constitutionnel, dont la date, es maintenue au 23 décembre 2001.

Cette mission, dont l'organisation a été confiée à l'Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF), est arrivée à Moroni le 20 décembre 2001. Elle est dirigée par Maître Saleck Ould Abdel JELIL, Premier Vice-Président du Sénat, de la Mauritanie et composée de parlementaires et d'experts venant d'Albanie, de Belgique, Cote d'Ivoire, de France, du Gabon, de Madagascar, de Maurice et du Sénégal assistés par deux fonctionnaires de l'Agence, avec le concours du Bureau de liaison de la Francophonie à Moroni.

Les observateurs de la Francophonie rencontrent, 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 référendaire (notamment la Commission Nationale Electorale, Indépendante et d'Homologation (CNEIH) le Ministère de l'intérieur, la Cour Constitutionnelle) les partis politiques, la Société civile et les partenaires au développement.

En coordination avec les observateurs de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et de la Communauté de l'Océan Indien (COI) la mission francophone observera le processus référendaire, dans les 3 îles (Grande Comore, Anjouan, Mohéli) conformément à la déclaration de Bamako, dans le contexte du dispositif constitutionnel et juridique Comorien et, à l'issue du référendum, elle rendra publiques ses conclusions provisoires. Un rapport sera remis au Secrétaire général de la Francophonie.

Moroni le 20 décembre 2001

## ANNEXE II

### COMMUNIQUE DE LA MISSION INTERNATIONALE D'OBSERVATION MANDATE A L'OCCASION DU REFERENDUM CONSTITUTIONNEL AUX COMORES 23 DECEMBRE 2001

En réponse à l'invitation des Autorités de la République Fédérale Islamique des Comores, adressée à S.E.M. Amara Essy, Secrétaire général de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), à S.E.M. Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général de la Francophonie et à S.E.M. Wilfrid Bertile Secrétaire général de la Commission de l'Océan Indien (COI), une mission internationale d'observation est arrivée à Moroni, dans le cadre du référendum constitutionnel du 23 décembre 2001.

La mission internationale était dirigée :

- pour l'OUA par S.E.M. Anatole G. Tiendrébéogo (Burkina Faso), ancien Secrétaire général adjoint de l'OUA et comprenait, l'Ambassadeur du Togo en Éthiopie, et représentant permanent auprès de l'O.U.A. le Premier Conseiller à l'ambassade du Mali en Éthiopie et de hauts fonctionnaires de l'organisation.
- Pour la Francophonie, par Maître Saleck Ould Abdel Jelil, Premier vice-président du Sénat, de la Mauritanie et composée de parlementaires et d'experts venant d'Albanie, de Belgique, Cote d'Ivoire, de France, du Gabon, de Madagascar, de Maurice et du Sénégal.
- Pour la COI par Paul Hoarau, ancien Maire-Adjoint de Saint-Denis de la Réunion et comprenait, le représentant du Bureau du Commissaire Électoral de l'Île Maurice et un haut fonctionnaire du Ministère des Affaires Étrangères de Madagascar.

Les trois missions ont fondé leur observation, d'une part, pour l'OUA, sur la Déclaration d'Addis Abeba (juillet 1990) qui consacre la nécessité du renforcement des institutions démocratiques et de la Déclaration de Lomé (juillet 2000) sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, d'autre part, pour la Francophonie, à la fois sur la Charte de la Francophonie, ainsi que sur la Déclaration de Bamako (novembre 2000), ainsi, que sur les principes directeurs pertinents retenus dans ce domaine, enfin pour la COI, sur les accords de Victoria (1982)

Dans ce cadre général, et dans celui de leur mandat spécifique, les observateurs de l'OUA, de la Francophonie et de la COI, ont rencontré les Autorités politiques et administratives, les institutions impliquées dans l'organisation, la tenue et le contrôle de la consultation référendaire (notamment la Commission Nationale Electorale, Indépendante et d'Homologation (CNEIH) le Ministère de l'intérieur, le Conseil Législatif, les partis politiques, la Société civile et les partenaires au développement.

Ces rencontres préalables ont permis de constater le fonctionnement satisfaisant des institutions en charge des opérations de préparation du scrutin (Commission nationale électorale indépendante et d'homologation, sous commission électorale des trois îles et sous commission régionales préfectorales) ainsi que l'état d'esprit positif prévalant au niveau des partis politique et des institutions.

Le dimanche 23 décembre, jour de la consultation, les membres de la mission de l'Organisation de l'Unité Africaine, l'Organisation Internationale de la francophonie, de la Commission de l'Océan Indien, qui avaient décidé de travailler conjointement, ont constitué 10 groupes (5 à la grande Comore, 3 à Anjouan, 2 à Mohéli) qui ont observé les opérations électorales et visité un nombre important de bureaux de vote. Une grille d'observation commune avait été établie pour harmoniser leurs travaux.

Leurs observations, convergentes dans les îles, leur ont permis de constater que :

- le scrutin s'est déroulé dans le climat de calme et de sérénité, sans qu'aucun incident majeur ait été constaté,
- l'existence d'une liste électorale et de cartes d'électeurs à beaucoup contribué à garantir la fiabilité des opérations électorales,
- la participation électorale a été élevée dans toutes les régions et préfectures visitées.
- les membres des bureaux de vote ont effectué leur travail avec sérieux et dans un esprit de responsabilité,
- les anomalies constatées sur les listes électorales d'une importance limitée, due notamment au traitement informatique, ont pu être rectifiées au niveau des bureaux de vote et n'ont donc pas empêché les électeurs concernés de voter,
- de même, les retards constatés pour l'ouverture de certains bureaux de vote, en raison des contraintes liées au montage et à l'installation du matériel électoral, n'ont pas été de nature à affecter le déroulement de la consultation.

Les observateurs estiment en conséquence que des efforts remarquables ont été réalisés dans l'organisation et la maîtrise du scrutin et que les différents acteurs concernés (autorités politiques, et administratives, institutions en charge de

l'organisation du scrutin, partis politiques et acteurs sociaux, médias) ont avec le scrutin du 23 décembre 2001, accumulé une expérience précieuse dans la perspective des votes qu'ils auront à organiser ultérieurement.

La mission sur la base de ce qui été effectivement observé peut donc conclure que le scrutin a répondu aux critères d'un scrutin démocratique, libre et transparent. Les trois Organisations impliquées dans l'observation du scrutin espèrent vivement qu'il en sera de même pour les prochaines élections et que le même climat de paix et de conciliation présidera à leur déroulement.

Fait à Moroni, le 25 décembre 2001