

**RAPPORT**

**DE LA MISSION EXPLORATOIRE  
EN VUE DES ELECTIONS  
PRESIDENTIELLES  
DES 6 ET 16 MARS 1996**

**I. INTRODUCTION**

Saisi par le Premier Ministre de la République Fédérale Islamique des Comores, S.E. Monsieur Caabi el Yachroutu Mohamed, d'une requête sollicitant l'Agence de la Francophonie aux fins de l'envoi d'une mission d'observateurs de la Francophonie, pour suivre le déroulement des prochaines élections présidentielles, fixées par décret au 6 mars 1996» pour le premier tour, et au 16 mars, pour le second, le Secrétaire Général de l'Agence M. Jean-Louis Roy a soumis au Président du Conseil Permanent de la Francophonie, Dr Emile Derlin Zinsou, un avis motivé concluant de façon favorable à l'envoi d'une mission exploratoire.

Sur avis positif de sa Commission politique, le Conseil Permanent de la Francophonie, réuni en sa 20ème session, le 23 janvier 1996, a décidé de l'envoi, au début février 1996 d'une mission exploratoire chargée d'apprécier les conditions de préparation des élections présidentielles des Comores. Cette mission s'est effectivement déroulée du 11 au 18 février 1996.

La mission était composée d'un représentant désigné par l'AIFLF en la personne de M. Oury Demba Diallo, député à l'Assemblée nationale du Mali et membre de la Commission des Affaires Etrangères, et de trois experts désignés par l'Agence, à savoir : M. Norbert Ratsirahonana, Président de la Haute Cour Constitutionnelle de Madagascar, M. Ata Messan Ajavon, Professeur de droit à l'Université de Lomé et de M. Thierry Laurent, Juge d'instruction au Tribunal de Grande Instance de Rouen.

M. Norbert Ratsirahonana a été désigné porte-parole de la délégation. M. Ata Messan Ajavon et M. Oury Demba Diallo ont assumé les fonctions de rapporteurs généraux. M. Jean-François Bonin responsable de programme à la Délégation Générale à la Coopération Juridique et Judiciaire de l'Agence, a assuré la coordination technique de la mission.

Conformément aux Principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections, enrichis par les Directives complémentaires adoptées par le Conseil Permanent de la Francophonie, en mars 1994, le mandat d'une mission exploratoire dont la composition doit être à la fois politique et technique, est d'être « une mission d'information au sens le plus large du terme ».

Quant aux tâches imparties à la mission exploratoire, il s'agit :

- a) de collecter l'ensemble des textes et documents pertinents afférents à cette consultation (constitution, déclarations, statut et programme des partis, loi électorale etc.),
- b) d'analyser :
  - la nature de la consultation prévue,
  - les mesures, ou dispositions tant structurelles que techniques et juridiques envisagées ou déjà mises en œuvre, pour préparer et organiser cette consultation (recensement, distribution de cartes, organisation et répartition des bureaux de vote,

---

<sup>1</sup> Cette demande intervenant après celle présentée le 26 août 1995 par S.E. Monsieur Mohamed Abdoulohabi. Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération des Comores.

répartition du temps d'antenne et de radio entre les partis politiques, loi électorale, structures de supervision électorale, moyens d'identification des bulletins, etc.),

– le contexte et l'environnement socio-politique,

c) de remettre un rapport au Président du CPF par l'intermédiaire du Secrétaire Général de l'Agence sur le contexte général et particulier de cette consultation, de manière à préciser les modalités optimales de l'intervention de la Communauté francophone.

La mission exploratoire aux Comores avait pour objectifs précis :

– de prendre la mesure du contexte socio-politique, tant en ce qui concerne les forces politiques, la mobilisation de la société civile que les attentes à l'égard de ces élections,

– d'étudier le cadre juridique et institutionnel ainsi que le dispositif de gestion des opérations électorales, de même que l'état exact des préparatifs,

– de mieux préciser les besoins de l'État comorien. tant au niveau matériel et financier qu'en matière de formation et de sensibilisation, compte tenu des actions engagées et des contributions déjà acquises des partenaires internationaux.

Enfin, les Directives complémentaires prescrivent qu'il est « souhaitable que la mission exploratoire soit habilitée à formuler des recommandations, pour autant qu'elles soient strictement d'ordre technique ». Celles-ci constituent la dernière partie du présent rapport.

## II. LE DÉROULEMENT DE LA MISSION

À son arrivée, l'ensemble de la délégation a participé à une première séance de travail avec une délégation de la Commission nationale électorale permanente élargie (CNEPE) en vue de discuter et d'arrêter le programme d'activités de la mission.

Pour répondre au souci d'information et de médiatisation, la délégation faisait connaître, au lendemain de son arrivée à Moroni les grands traits de son mandat, par la voie d'une déclaration sur les ondes de Radio Comores et du communiqué de presse suivant paru dans l'édition du 16 février de l'hebdomadaire « Al-Watwan ».

## COMMUNIQUE DE PRESSE

Une mission exploratoire de la Francophonie en vue des élections présidentielles des 6 et 16 mars 1996 est arrivée à Moroni le dimanche 11 février 1996. L'envoi d'une telle mission a été décidé par le Conseil permanent de la Francophonie à la suite de la requête adressée par le Gouvernement de la République des Comores aux fins d'inviter des observateurs des pays francophones.

La mission est composée de cinq membres dont un député, représentant l'Assemblée Internationale des Parlementaires de langue française (AIPLF) et de quatre experts désignés par l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT), chargée également de la coordination technique de la mission.

Le mandat de la mission exploratoire est d'analyser la nature de la consultation prévue, le contexte socio-politique ainsi que toutes les mesures ou dispositions envisagées ou déjà prises pour préparer et organiser cette consultation.

La mission se propose de rencontrer l'ensemble des acteurs politiques comoriens, en particulier les candidats et les partis politiques, et les organismes chargés de la préparation et de la tenue de ces élections.

La mission fera rapport aux Instances de la Francophonie qui décideront si les conditions de préparation de la prochaine élection présidentielle sont réunies pour l'envoi d'observateurs.

Les activités de la mission ont d'abord consisté en des visites protocolaires, notamment au Président de la République, au Premier ministre, au Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, au Ministre de l'Information, au Directeur de Cabinet du Ministère des Affaires Etrangères représentant le Ministre démissionnaire pour raisons électorales, au Chargé d'affaires de l'ambassade de France près la République Fédérale Islamique des Comores et au Délégué général de l'Union Européenne à Moroni.

Des séances de travail ont ensuite réuni la délégation francophone et dans l'ordre, la Commission nationale électorale permanente élargie (CNEPEX la Commission d'homologation, le Représentant résident du PNUD aux Comores, les consultants de l'ONU pour les affaires électorales, dépêchés auprès des autorités comoriennes, le Comité de suivi de l'Accord d'Antananarivo, la Commission nationale électorale restreinte (CNER) et le Comité d'organisation des médias.

Huit candidats à la présidence, y compris un des candidats non admis à se présenter, ainsi que les représentants de quatre autres ont répondu à l'invitation de rencontrer la délégation francophone que ses membres leur ont lancée sur les ondes de Radio Comores au lendemain de leur arrivée à Moroni. La délégation a aussi pu discuter avec diverses personnalités bien au fait de la situation politique, juridique et économique des Comores.

Afin de se rendre compte de l'état de l'organisation de l'élection au niveau local, la mission a également effectué une séance de travail avec l'administration préfectorale du nord-est de l'île de la Grande Comore. La mission avait prévu des séances de travail avec les administrations régionales des îles de Mohéli et d'Anjouan ainsi qu'avec celle du Sud de la Grande Comore. Les conditions atmosphériques n'ont malheureusement pas permis le déplacement. La mission a néanmoins fait le tour de l'île de Ngazidja et a procédé à une enquête sur le terrain dans les villages traversés, sur la distribution effective des cartes d'électeur.

Enfin, la délégation francophone a donné, la veille de son départ, une conférence de presse au cours de laquelle elle a expliqué aux journalistes présents le mandat qui lui avait été confié par les instances de la Francophonie et leur a fait part des diverses rencontres qu'elle avait eues pendant son séjour aux Comores. Le soir même, la radio et la télévision ont intégralement repris la conférence de presse.

### III. CONTEXTE POLITIQUE RÉCENT

Avant que ne soit renversé le Président Djohar lors d'une tentative de coup d'État militaire menée le 28 septembre 1995 par Bob Denard, l'élection présidentielle avait été annoncée pour le mois de février 1996.

Le 3 octobre, le Premier ministre Caabi El Yachroutu met en place un Gouvernement d'Union Nationale dont les 12 membres reçoivent l'agrément d'autant de formations politiques.

Le 4 octobre, moins d'une semaine après le putsch qui a été condamné notamment par l'ONU, l'OUA, les Etats-Unis, l'Afrique du Sud et la France, cette dernière intervenait militairement dans l'archipel (Opération Azalée), à la demande du Premier ministre Caabi el Yachroutu Mohamed et en application des accords de défense franco-comoriens du 10 novembre 1978. Bob Denard et ses mercenaires seront arrêtés, le Président Djohar libéré et évacué à la Réunion.

Du 16 au 21 octobre, se tient une Table ronde regroupant toutes les factions politiques légalement reconnues aux Comores qui chargent M. Caabi el Yachroutu Mohamed d'assumer la suppléance de la présidence de la République, votent des résolutions sur le processus électoral et se prononcent sur le non retour du Président Djohar avant les élections.

Le 31 octobre, le Premier ministre nomme un gouvernement d'union nationale élargie.

Depuis la Réunion, le Président Djohar nomme, quelques jours plus tard, un nouveau gouvernement dirigé par M. Saïd Ali Mohamed. M. Caabi el Yachourtou Mohamed et son gouvernement maintiennent en vigueur l'interdiction d'atterrissage décrétée à l'encontre de tout avion ramenant le Président Dhjohar dans l'archipel.

Le 20 décembre 1995, le Premier ministre Caabi el Yachroutu Mohamed prend par décret la décision de tenir le premier tour des élections présidentielles le 6 mars et le second tour, le 16 mai 1996.

Les 21 et 22 janvier 1996, se tient à Antananarivo une conférence de médiation, sous les auspices de l'Organisation de l'Unité Africaine. Le Président Djohar est autorisé à rentrer aux Comores et le calendrier de l'élection présidentielle est maintenu.

Le 26 janvier, le Président Djohar rentre aux Comores.

### IV. LE CONTEXTE JURIDIQUE GÉNÉRAL

Le contexte juridique est caractérisé par la question du droit positif constitutionnel en vigueur. L'accord d'Antananarivo a, en effet, en quelque sorte, admis la mise en veilleuse de plusieurs dispositions constitutionnelles et a ainsi ouvert une période de transition jusqu'à la prochaine élection présidentielle.

#### A. La Constitution

La Constitution actuelle a été élaborée par une Conférence nationale réunie du 24 janvier au 8 avril 1992 puis adoptée par référendum le 7 juin 1992.

#### 1. Des principes fondamentaux

Les principes fondamentaux de la République fédérale islamique des Comores sont contenus dans le préambule, qui fait partie intégrante de la Constitution, et dans quelques articles du corps même de la loi fondamentale.

Le peuple comorien proclame solennellement sa volonté de puiser dans l'Islam, religion d'Etat, l'inspiration permanente des principes et des règles qui régissent l'Etat et ses institutions.

Il affirme son attachement aux principes définis par la Charte de l'ONU, par celle de l'OUA et par celle de l'Organisation de la Conférence Islamique.

---

· En annexe, « Décret n° 95-138/PM.

· En annexe, « La Constitution ».

S'inspirant de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, il proclame et garantit en particulier :

- les libertés d'expression et d'opinion, de presse et d'édition, de réunion, le droit à l'information, la liberté d'association dans le respect des lois de la République.
- les libertés de pensée, de conscience sous les seules réserves du respect de la morale et de l'ordre public.
- l'indépendance des juges.

L'article 4 de la Constitution dispose que les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage; ils se forment et exercent leurs activités librement dans le respect de l'unité et de la souveraineté nationale, de l'intégrité territoriale, de la démocratie et de l'équilibre entre les îles.

L'accès de tous les courants d'opinion aux moyens de communication de masse, écrits et audio-visuels, gérés par l'État, ainsi que la liberté de créer tout autre moyen de communication, constituent des droits reconnus.

## **2. De l'organisation des pouvoirs publics**

Au niveau fédéral, la Constitution a prévu :

- un exécutif dualiste à savoir le Président de la République et le Gouvernement ;
- un Parlement bicaméral: l'Assemblée Fédérale et le Sénat ;
- un pouvoir judiciaire avec, en particulier, un Conseil constitutionnel.

## **3. Le Président de la République**

Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour 5 ans. Il n'est rééligible qu'une seule fois.

Les candidats doivent réunir les conditions suivantes :

- être âgés de 40 ans au moins ;
- jouir de leurs droits civils et politiques ;
- résider d'une manière continue sur le territoire national depuis au moins 12 mois ;
- être exclusivement de nationalité comorienne au moment de la candidature ;
- être parrainés par au moins dix élus par île.

Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé dans un délai de 15 jours à un second tour, auquel peuvent se présenter uniquement les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour.

Le premier tour de scrutin a lieu 30 jours au moins et 40 jours au plus avant la date d'expiration de mandat du président en exercice.

Il y a lieu de faire remarquer que le mandat du président Djohar expire le 12 mars 1996.

L'article 23 de la Constitution prévoit qu'une loi électorale définira et précisera les modalités et conditions de l'élection du président de la République.

La Constitution a également prévu les cas de vacance, d'empêchement définitif ou temporaire, et d'absence. La vacance du président de la République ou son empêchement définitif sont constatés par le Conseil constitutionnel saisi par le gouvernement ou par l'Assemblée fédérale. Dans ce cas, les fonctions du président de la République sont exercées par le président du Sénat, ou en cas d'empêchement de celui-ci, par le doyen d'âge du Sénat.

En cas d'absence ou d'empêchement temporaire, le Président de la République est suppléé par le Premier ministre. Aucun acte de nature à modifier la Constitution ou les options fondamentales de la République ne peut être pris pendant les périodes de vacance, d'empêchement définitif, d'absence ou d'empêchement temporaire.

Le Président de la République dispose de pouvoirs étendus :

- promulgation des lois ;
- exécution des lois ;
- chef suprême des forces armées ;
- nomination des hauts fonctionnaires dont la liste est fixée par la Constitution et une loi organique ;
- détermination et conduite de la politique extérieure de la nation ;
- accréditation des représentants extérieurs ;
- nomination du Premier ministre au sein du parti majoritaire à l'Assemblée fédérale et sa révocation ;
- nomination et révocation des ministres ;
- présidence du Conseil des ministres ;
- dissolution de l'Assemblée fédérale, après une simple consultation écrite du Premier ministre et des présidents de l'Assemblée fédérale et du Conseil constitutionnel ;

– pouvoirs exceptionnels en cas de crise.

#### **4. Le Gouvernement**

Il est composé du Premier ministre et des ministres.

Le Premier ministre ne peut suppléer le Président de la République pour la présidence du Conseil des ministres qu'en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation : il dispose de l'administration fédérale et des forces armées : il a l'initiative des lois.

Le Premier ministre et les ministres sont responsables individuellement devant le Président de la République qui peut mettre fin à leurs fonctions.

Il est également mis fin aux fonctions des membres du gouvernement par le vote d'une motion de censure par l'Assemblée fédérale, à la majorité absolue.

#### **5. L'Assemblée fédérale**

L'Assemblée fédérale est composée de 42 députés élus au suffrage universel direct, au scrutin uninominal à 2 tours. Leur mandat est de 4 ans.

L'article 43 de la Constitution prévoit deux sessions ordinaires de l'Assemblée fédérale, sur convocation de son président.

La 1<sup>ère</sup> session commence le dernier vendredi d'avril et la seconde session, le dernier vendredi d'octobre. La durée de chacune des sessions ne peut excéder 60 jours.

L'Assemblée fédérale vote la loi dont le domaine est limité. Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Le gouvernement est responsable devant l'Assemblée fédérale qui dispose des moyens de contrôle traditionnels :

- question écrite,
- question orale,
- commission d'enquête,
- motion de censure.

#### **6. Le Sénat**

Le Sénat est la chambre du Parlement où les îles sont représentées à égalité.

Les sénateurs sont élus pour 6 ans au scrutin proportionnel par un collège électoral composé des conseillers municipaux et des conseillers des îles.

Le seul pouvoir du Sénat est celui de voter les lois adoptées par les députés.

A ce jour, le Sénat n'a pas encore été mis en place.

#### **7. Le pouvoir judiciaire**

La Constitution prévoit la mise en place d'un pouvoir judiciaire indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, chargé de rendre la justice au nom d'Allah. Un Conseil supérieur de la magistrature assiste le Président de la République, en tant que garant de l'indépendance de la justice.

Parmi les organes du pouvoir judiciaire, il est institué un Conseil constitutionnel qui est chargé, en matière électorale, de veiller sur la régularité de l'élection du président de la République, des députés, des gouverneurs, des conseillers des îles, des sénateurs, des conseillers municipaux, d'examiner les réclamations et de proclamer les résultats.

Mais le Conseil constitutionnel n'a pas pu être constitué normalement ; en effet, seuls 6 membres sur 9 ont été nommés (3

par le Président de la République, et 3 par le Président de l'Assemblée Fédérale), les 3 derniers devant être désignés par les conseils des îles.

Du problème du maintien en vigueur de la Constitution.

La question s'est posée dans la mesure où, depuis la tentative de coup d'Etat du 28 septembre 1995, les institutions constitutionnelles ont connu

des bouleversements tant dans leur organisation que dans leur fonctionnement.

#### **8. Les bouleversements au niveau de l'organe exécutif**

Les bouleversements sont dus au fait que le coup d'Etat a entraîné la séquestration, pendant quelques jours, du Président de la République puis son envoi à l'île de la Réunion après sa libération, le 4 octobre 1995, ainsi que la chute du gouvernement. Le Président Djohar n'a pu rentrer aux Comores que près de 4 mois plus tard, le 26 janvier 1996.

Compte tenu de cette « absence » et utilisant les dispositions de l'article 27 de la Constitution, le Premier ministre a déclaré suppléer le président de la République et a formé en cette qualité un gouvernement d'union nationale. Le 31 octobre 1995, le Premier ministre chargé de la suppléance de président de la République, par la Table ronde du 16 au 21 octobre 1995, nomme un autre gouvernement d'union nationale élargie.

Le 6 novembre 1995, le Président de la République réagit et destitue, par un décret signé à l'île de la Réunion, le Premier ministre Caabi et nomme à sa place, Said Ali Mohamed. Le Premier ministre Caabi ne reconnaît pas sa « soi-disant » destitution et « considère le décret présidentiel comme anticonstitutionnel ».

– Le gouvernement va en outre commettre des empiétements dans le domaine législatif. En effet, il va prendre un décret en matière d'élection présidentielle, matière réservée selon la Constitution, au domaine de la loi (cf. supra).

### **9. Les bouleversements au niveau de l'organe législatif**

Du 16 au 21 octobre 1995, une Table ronde regroupant toutes les factions politiques légalement reconnues aux Comores s'est réunie à Beit-Salam, à Moroni. Ses décisions ont été reconnues souveraines. Or lesdites décisions touchent des domaines qui normalement relèvent de la compétence de l'Assemblée fédérale, telle que la définition des conditions d'éligibilité du Président de la République.

La Table ronde a également décidé de la suspension d'une institution d'Etat, le Conseil constitutionnel et demandé le gel de l'Assemblée fédérale jusqu'à l'élection présidentielle.

Cette décision n'a pas été suivie d'effet puisque l'Assemblée fédérale sur convocation de son président, s'est réunie en session ordinaire à la date prévue par l'article 43 de la Constitution. Elle a adopté une loi sur l'amnistie générale et voté une résolution relative au retour du Président Djohar.

Ainsi la plus grande confusion existe aussi au niveau de l'exercice du pouvoir législatif.

### **10. Les effets de l'Accord d'Antananarivo**

C'est sur ce fond de « flou institutionnel » que s'est tenue à Antananarivo les 21 et 22 janvier 1996, une Conférence de médiation. sous les auspices de l'Organisation de l'Unité Africaine. Deux délégations comoriennes représentant, d'une part, le Président Djohar et, d'autre part, le Gouvernement d'union nationale, ont participé à la Conférence en tant que parties prenantes aux négociations.

Deux points méritent d'être dégagés de cet Accord, sur le plan institutionnel :

- le respect des résolutions de la Table ronde du 16 octobre 1995 en matière électorale, ce qui confère une « légitimité consensuelle » à ses résolutions et par voie de conséquence, au décret fixant les règles spéciales relatives à l'élection du Président de la République.
- l'aménagement des pouvoirs au sein de l'organe exécutif, pendant la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'à l'installation du nouveau Président de la République. Ainsi, le Président de la République s'engage à ne pas exercer ses pouvoirs constitutionnels autres que ceux tenant au symbole de l'Etat ; de son côté le Gouvernement d'union nationale s'engage à n'exercer que les pouvoirs tenant à la gestion des affaires courantes de l'Etat et à l'organisation et à la tenue de l'élection présidentielle.

C'est sans doute cet accord que la Commission d'homologation vise dans ses deux décisions, celle du 6 février 1996 portant publication de la liste provisoire des candidats retenus pour l'élection présidentielle et celle du 10 février 1996 portant publication de la liste définitive.

Ainsi, les pouvoirs publics comoriens traversent une période transitoire où la répartition des compétences reste floue, ce qui a nécessité l'intervention d'un Comité de suivi de l'Accord d'Antananarivo pour régler certains problèmes relatifs à cette matière.

## **V. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE**

La Constitution confie au Conseil constitutionnel le pouvoir de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République (Art. 68).

---

· En annexe. Table ronde sur la préparation des élections présidentielles.

· En annexe. « Accord d'Antananarivo ».

· En annexe. « Décision n° 96-01/CH ».

Pour ce qui concerne le déroulement de la campagne électorale, le décret dispose que les réunions sont libres, sous réserve d'une déclaration préalable à la préfecture. Il fixe entre les candidats, un principe d'égalité d'affichage et d'accès aux moyens d'information d'Etat. Le décret affirme (Art. 2 à 6) que le scrutin est universel, égal, libre, secret et direct.

Ce décret déroge sur certains points à la Constitution.

- Le Conseil constitutionnel qui n'existe plus, n'apparaît donc plus dans la mise en œuvre et la surveillance du processus électoral.
- L'obligation d'être parrainé par 10 élus par île est supprimée.
- En revanche, le décret crée une condition nouvelle ; n'être ni ministre, ni haut fonctionnaire pour être candidat ou démissionner de ces fonctions.
- Il crée 3 commissions chargées de la préparation, du déroulement, de la collecte et de la proclamation des résultats de la prochaine élection présidentielle.

#### **A. La Commission nationale électorale permanente élargie**

Le décret a prévu, en son article 21, la création d'une Commission nationale électorale élargie (CNEP). Toutefois, il est à noter que

l'organe créé par décret du 3 octobre 1995, est dénommé Commission nationale électorale permanente élargie (CNEPE).

La CNEPE est responsable du matériel électoral, des listes électorales, des cartes électorales et de la compilation des textes régissant les élections présidentielles.

Elle est composée de représentants de tous les partis politiques ayant participé à la Table ronde. Des commissions aux échelons régional, préfectoral et villageois, sont également créées avec la même composition et les mêmes tâches.

La CNEPE s'est, dans un premier temps, structurée et a adopté son programme de travail.

Elle a élu un bureau et a créé en son sein, deux sous-commissions ordinaires chargées, la première, de la révision des listes électorales, de l'établissement et de la distribution des cartes d'électeur, la seconde, d'évaluer le matériel électoral existant, de chiffrer les besoins en la matière et de présenter un rapport au gouvernement, de compiler les textes relatifs aux élections et enfin de recevoir les dossiers de candidature pour transmission à la Commission d'homologation.

La CNEPE a d'abord élaboré l'avant-projet de décret du 12 janvier 1996 avec l'appui technique des Nations Unies.

Il ressort des renseignements obtenus auprès du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, des membres de la CNEPE et du PNU, les points suivants :

- le vote aura lieu dans 527 bureaux de vote dont 312 sur l'île de la Grande Comore, 180 sur l'île d'Anjouan et 35 à Mohéli ;
- l'essentiel du matériel est déjà disponible. Il se trouve sous le contrôle du PNUD qui le mettra à la disposition de la CNER qui prendra la relève de la CNEPE ;
- un programme de sensibilisation de la population sur les principes généraux de la démocratie a été élaboré et diffusé sur les ondes de la radio nationale. A cet effet, des émissions ont été réalisées grâce à la collaboration de « personnalités comoriennes qualifiées d'indépendantes » ;
- des dépliants et des affiches ainsi qu'un guide des membres des bureaux de vote ont été réalisés et confiés au PNUD dans l'espoir qu'il trouve le financement nécessaire à leur reproduction et diffusion ;
- la révision des listes électorales est achevée ; 296.546 électeurs ont été inscrits dont 8.038, suite à des réclamations. Ces cartes seront disponibles dans les bureaux de vote, le jour du scrutin. Selon les experts des Nations Unies, il subsiste une marge de 15% d'erreurs dans l'établissement « des listes électorales », dans la mesure où l'absence d'état-civil et la possibilité généralement admise de rencontrer des personnes possédant plusieurs identités et d'en changer à volonté, limitent considérablement la possibilité d'atteindre un niveau plus élevé de fiabilité des listes électorales ;
- l'individualisation des cartes d'électeur est terminée ;
- leur distribution est pour l'essentiel achevée.

De sérieuses anomalies ont toutefois été relevées par la CNEPE. Celle-ci, ayant confié la distribution des cartes de la ville de Moroni aux représentants des partis politiques, des manipulations douteuses ou frauduleuses ont été observées. Cette situation a occasionné l'annulation pure et simple des premières cartes de couleur blanche et l'édition de nouvelles cartes de couleur jaune.

La distribution de ces 20.600 nouvelles cartes de manière différente et plus sûre, selon la CNEPE, a débuté le 15 février et devait être complétée quatre jours plus tard.

---

· En annexe. « Règlement intérieur de la CNEPE du 28/10/95 ».

· En annexe. « Manuel pour le bureau de vote ».

## **B. La Commission nationale électorale restreinte**

Le contrôle du déroulement de la campagne électorale est confié à la Commission nationale électorale restreinte (CNER). Nommée par le décret du 12 février 1996 et installée le même jour par la Commission d'homologation, la Commission nationale électorale restreinte est chargée d'arrêter la liste des bureaux de vote, d'en nommer les présidents, d'assurer le contrôle et le bon déroulement du scrutin, de préparer et d'acheminer le matériel électoral, de centraliser les résultats et de dresser un rapport à la Commission d'homologation.

Elle est composée de représentants en nombre égal des candidats retenus au premier, puis au second tour de scrutin. Elle comprend 30 membres à raison de 2 représentants par candidat.

La CNER aurait adopté, comme l'ont déclaré ses membres, son règlement intérieur, élu un bureau de sept personnes et créé quatre sous commissions.

Elle est également décentralisée aux différents échelons territoriaux, conformément aux dispositions du décret du 12 janvier 1996. Elle se propose donc de créer des commissions régionales dans chacune des trois îles, des commissions locales dans chaque préfecture, et une commission villageoise dans chaque village.

Elle doit procéder à la désignation des 527 présidents de bureaux de vote. Elle attend, pour ce faire, les propositions en provenance des préfets et des candidats. Elle dispose aussi du fichier de la fonction publique.

Pour le déroulement et le dépouillement des opérations électorales, le décret fixe un certain nombre de règles visant à prévenir les risques de fraude.

Sont adjoints au président du bureau de vote nommé par la CNER des assesseurs désignés par les candidats :

- les délégués des candidats peuvent exiger l'inscription au procès-verbal de leurs observations ;
- pour éviter qu'un électeur vote plusieurs fois, le décret prévoit l'obligation pour chaque votant de tremper un doigt dans de l'encre indélébile ;
- pour lutter contre la corruption électorale, les électeurs sont obligés de jeter, après avoir voté, tous les bulletins non utilisés dans une corbeille placée dans l'isoloir ;
- le décret interdit le vote par procuration ;
- pour éviter toute falsification des résultats, les fiches de résultats sont signées par tous les membres du bureau qui en reçoivent copie ;
- les fiches de résultats sont rassemblées au niveau des commissions régionales qui doivent les transmettre dans les plus brefs délais à la Commission nationale électorale restreinte et à la Commission d'homologation.

Il importe de noter que le décret prévoit également que le délégué des observateurs internationaux reçoit une copie de cette fiche.

Les membres de la CNER présents lors de l'entretien qu'ils ont eu avec la délégation francophone, ont tous affirmé leur volonté de tout mettre en œuvre pour que le scrutin ait effectivement lieu le 6 mars 1996. Ils ont exprimé le souhait que le Gouvernement prenne rapidement toutes les dispositions pour qu'elle puisse travailler efficacement. Au 16 février, les moyens matériels et financiers, indispensables à l'accomplissement de leur mission, n'avaient pas, selon eux, encore été mis à la disposition de la commission et la passation des pouvoirs entre la CNEPE et elle, n'avait toujours pas eu lieu.

Le 18 février, la délégation a toutefois appris d'un diplomate en poste à Moroni que la CNER avait rencontré la veille le Premier ministre, et qu'un accord avait été conclu pour régler les frais de fonctionnement de la commission et les indemnités de ses membres. D'après cet accord, le gouvernement prendrait en charge les frais de fonctionnement de la commission, tandis que les indemnités de ses membres seraient réglées par les candidats dont ils sont les représentants.

Or, plus tard dans la matinée, la CNER tenait une conférence de presse au cours de laquelle son président a déploré qu'aucune solution aux problèmes matériels et financiers n'ait été encore trouvée, mettant explicitement en cause la mauvaise volonté du Premier ministre qui empêcherait ainsi la CNER de fonctionner normalement. Le Président a même lancé un ultimatum au gouvernement.

## **C. La Commission d'homologation**

La Commission d'homologation est chargée d'établir la liste des candidats retenus, d'examiner les procès-verbaux des bureaux de vote, de recevoir et de trancher les réclamations, de publier les résultats définitifs, de recevoir le serment du nouveau président de la République et de l'installer dans ses fonctions.

Elle est composée de onze membres, dont six magistrats comoriens désignés par la Table ronde et de 5 magistrats d'autres nationalités. Les six magistrats comoriens ont été nommés par le décret du 16 janvier 1996 ; à la suite d'une élection dont mention est faite au rapport de synthèse du 21 octobre 1996 alors que les deux magistrats mauriciens l'ont été par le décret du 5 février 1996. Les trois magistrats malgaches devraient être nommés sous peu.

---

· En annexe. Décret n° 96-010.

La Commission a commencé à délibérer le 6 février 1996 en conformité avec les dispositions de l'article 35 du décret du 12 janvier 1996 aux termes duquel ses décisions sont rendues par huit membres au moins.

Elle a procédé à la vérification des dossiers de candidature. Dix sept dossiers lui ont été soumis. Elle a arrêté la liste des candidats à l'élection présidentielle et invalidé deux candidatures, celle de M. Ibrahim Mohamed Allaoui en raison de l'absence de signature de sa lettre de candidature et celle de M. Mohamed Abdou Madi en raison de son âge.

Statuant à l'unanimité des huit membres présents, la Commission d'homologation a invalidé la candidature de ce dernier au motif qu'il ne remplissait pas la condition d'âge minimum, fixée à 40 ans par l'article 22 de la Constitution et l'article 93 de la loi relative à l'état-civil qui prescrit que lorsque la date de naissance d'un individu ne pourra être précisée qu'en ce qui concerne l'année, « l'individu sera réputé né le 31 décembre ».

La Commission d'homologation est, de tous les organes prévus par la Table ronde sur la préparation de l'élection présidentielle, celui qui fait le plus l'objet de contestations tant au niveau de sa composition qu'à celui de la légitimité de ses décisions.

M. Mohamed Abdou Madi (ancien Premier ministre et ministre démissionnaire du gouvernement d'union nationale) et les candidats appartenant au RDR, contestent d'abord la composition de la Commission. Ils soulignent que les six magistrats comoriens sont tous membres des états-majors de l'Udzima et du Forum. Ils estiment en conséquence, que la Commission doit être, soit remplacée par le Conseil constitutionnel, soit être recomposée, ou en y incluant des magistrats représentant tous les autres candidats, ou en y retirant les magistrats comoriens.

M. Abdou Madi affirme également que les magistrats mauriciens ont été influencés par leurs collègues comoriens dans le sens de l'invalidation de sa candidature, et que ces derniers, du seul fait de cette décision, ont perdu qualité pour siéger à la Commission d'homologation. En conséquence, ils doivent démissionner.

Or, il ressort des renseignements recueillis par la délégation, que l'élection des membres de la Commission d'homologation a été obtenue lors de la Table ronde, à l'unanimité. Cette information est par ailleurs confirmée par M. Mohamed Abdou Madi, qui avait lui-même participé à la Table ronde, aux négociations en vue de la signature de l'Accord d'Antananarivo et au Conseil des ministres à l'issue duquel ont été nommés les magistrats comoriens de la Commission d'homologation.

M. Abdou Madi conteste aussi le bien-fondé de la décision de la Commission. Selon l'intéressé, les décisions de la Table ronde ont été prises par consensus, les dispositions de la Constitution relatives aux élections ayant été écartées. Dans ces conditions, la Commission d'homologation ne saurait valablement se fonder, comme elle l'a fait dans sa décision du 10 février 1996, sur les dispositions législatives en vigueur avant les « décisions souveraines » de la Table ronde. M. Abdou Madi déclare qu'en l'absence de dispositions expresses du décret du 12 janvier 1996, les conditions de détermination de l'âge minimum doivent être obtenues par consensus. A cet effet, poursuit-il, une nouvelle convocation de la Table ronde s'impose.

Enfin, lors de la séance de travail qu'a tenue la délégation francophone avec les membres de la Commission nationale électorale restreinte, certains membres de cette commission ont contesté la caractère souverain des décisions de la Commission d'homologation. Ils ont estimé que ces décisions devraient faire l'objet de recours, notamment devant leur propre commission.

Bien que la légitimité de la Commission d'homologation et de sa décision ait fait l'objet d'une controverse importante, il semble bien qu'elle soit toutefois éteinte à l'heure actuelle. Sans qu'elle n'ait été en mesure de vérifier l'information, la délégation a appris, le jour de son départ de Moroni, que M. Abdou Madi avait publiquement déclaré accepter la décision de la Commission d'homologation et qu'il allait, ultérieurement, communiquer le nom du candidat qu'il soutiendrait.

#### **D. Le Comité d'organisation des médias**

Afin d'assurer l'accès équitable de tous les candidats aux organes d'information et l'égalité de traitement entre les candidats, un Comité d'organisation des médias a été créé par décret du 12 février 1996, en attendant la mise en place du Conseil national pour la presse et l'audiovisuel, prévu par la loi du 27 juin 1994 portant code de l'information des Comores.

Ce Comité composé de huit membres, est chargé de garantir la libre expression, la pluralité et l'équité dans le traitement de l'information.

Il prévoit une réunion avec les candidats en vue de les informer sur les dispositions du code de l'information en matière électorale et de définir les normes à appliquer pendant la période électorale, afin d'assurer l'accès équitable des candidats aux médias d'Etat, à savoir, Radio Comores et l'hebdomadaire El Wahtan, et à ceux appartenant à des intérêts privés.

Conformément au décret du 20 décembre 1995 portant convocation du corps électoral, la campagne électorale se déroulera du 23 février au 5 mars 1996.

---

· Décision n° 96-01/CH du 6 février 1996.

· Décision n° 96-02/CH du 10 février 1996.

· Ce journal a recommencé à paraître le 17/02/96 après trois semaines de suspension, suite à une décision de justice.

## VI. L'APPUI DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

La communauté internationale s'est mobilisée pour apporter son appui au processus électoral actuel. L'action de la communauté internationale se manifeste par un appui technique et financier ainsi que par l'annonce de l'envoi d'observateurs pour les élections.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) s'est vu confier par le gouvernement comorien, le rôle de maître d'œuvre de l'organisation de l'élection présidentielle des 6 et 16 mars 1996.

Le PNUD a mandaté deux consultants, MM. Niang et Dieng, respectivement du Mali et de la Guinée, pour aider la CNEPE et la CNER dans leurs tâches d'organisation des différentes opérations électorales.

La composition exclusivement partisane de ces deux commissions fait qu'elles sont dénuées d'expérience technique en la matière. Le rôle d'encadrement des deux experts des Nations Unies permet, de l'avis général des membres des deux commissions et des différents candidats, d'assurer la fiabilité et la transparence nécessaire à l'identification et à l'accomplissement des différentes tâches relevant des missions confiées à la CNEPE et à la CNER et, de ce fait, d'assurer la sincérité des résultats.

Le financement de l'élection présidentielle en cours est assuré, pour l'essentiel, par la communauté internationale et plus particulièrement, par le PNUD, l'Union Européenne, l'OUA, la France, les Etats-Unis et la Corée du Sud. Le financement se présente sous forme de dons en matériel et/ou en sommes d'argent.

Selon le représentant résident du PNUD aux Comores, il restait au moment du départ de la mission francophone à rechercher une enveloppe de 25 000 USD pour assurer la couverture financière intégrale de l'ensemble des opérations.

Elle se proposait, en conséquence, d'adresser à l'Agence une demande en ce sens. Cette somme serait destinée à financer une campagne de sensibilisation sur l'importance du vote, notamment à l'aide d'affiches.

Les experts de l'ONU ont informé la mission francophone qu'ils espèrent la venue d'une cinquantaine d'observateurs étrangers. Pour l'instant, le contingent le plus important serait envoyé par l'OUA, entre 15 et 20. Les autres seraient envoyés par la France, environ 7 personnes, en majorité des parlementaires, les États-Unis, 5 personnes basées à Maurice, et l'Australie, peut-être 3 personnes. Les experts de l'ONU affirment également avoir recruté pour cette tâche, une dizaine de coopérants internationaux déjà actifs aux Comores.

Ils estiment que compte tenu de la situation aux Comores, ce nombre de 50 observateurs est à considérer comme un strict minimum.

## VII. CONCLUSION

La République fédérale islamique des Comores traverse une période transitoire d'exception, régie par les décisions consensuelles dites souveraines de la Table ronde, du 16 au 21 octobre 1996, qui a abouti à la formation d'un gouvernement d'union nationale et la création d'un certain nombre d'organismes ad hoc.

Ces décisions consensuelles sont reprises dans les nouveaux textes qui régissent l'élection du Président de la République. Y figurent un certain nombre de garanties importantes en vue d'assurer la transparence et le caractère démocratique de la consultation notamment :

- la présence de représentants des candidats, comme assesseurs et délégués, dans les bureaux de vote ;
- l'encre indélébile devant marquer le doigt de tous les électeurs ayant effectivement voté, ceci afin d'éviter les votes multiples ;
- la remise, au niveau des bureaux de vote, d'une copie du procès-verbal aux représentants de chaque candidat, et même aux observateurs internationaux présents.

Si la composition de la CNEPE formée exclusivement de représentants de tous les partis politiques, et celle de la CNER, où ne siègent que des représentants des candidats, est une source évidente de conflits d'intérêts partisans, elle permet néanmoins d'assurer la transparence des travaux et est de nature à faire accepter par tous les acteurs politiques les orientations choisies et les résultats obtenus. Une telle composition va dans le sens de la transparence et le caractère démocratique du processus électoral.

S'agissant de la Commission d'homologation, la présence en son sein de cinq magistrats étrangers, fournit de bonnes assurances d'impartialité. Certes, elle a été contestée au lendemain de sa décision d'invalidation de la candidature de l'ancien Premier ministre Ahmed Abdca, mais la déclaration publique subséquente de ce dernier à l'effet qu'il acceptait la décision, permet de croire qu'un obstacle politique supplémentaire au bon déroulement du scrutin des 6 et 16 mars 1996 a été levé.

L'action menée par les Nations Unies avec le concours de l'OUA et de certains Etats, paraît essentielle à la réussite du processus en cours. Grâce notamment à l'assistance financière de la Communauté internationale et à l'appui technique de l'ONU, l'état de préparation de

L'élection, moins de trois semaines avant la tenue du premier tour, est satisfaisant. Les listes électorales paraissent fiables, avec une marge d'incertitude de 15 %, les cartes d'électeur ont été efficacement distribuées sous réserve d'une marge de 1 à 5 % selon les villages et les bulletins de vote sont en cours d'impression.

Les experts dépêchés par l'ONU auprès du gouvernement comorien affirment en plus que leurs services sont prêts à se substituer à toute défaillance de la CNER, dans l'organisation matérielle de la consultation, notamment dans la mise en place du matériel électoral dans les bureaux de vote et dans les centres de centralisation des résultats.

Tous les acteurs politiques comoriens ont affiché leur volonté de voir le pays sortir de la crise actuelle suite à des élections libres, transparentes et démocratiques, envisageables avec la présence massive d'observateurs internationaux, moyen efficace, selon eux, dans le contexte comorien, de limiter considérablement, sinon d'empêcher, les fraudes.

Au vu de l'enjeu, les diplomates en poste à Moroni estiment pareillement indispensable la présence d'observateurs internationaux lors du scrutin, afin de donner aux Comoriens confiance dans l'honnêteté de cette élection, dont ils ont tant besoin.

Bref, l'observation internationale est vivement souhaitée en complément de l'action menée par l'ONU dans la préparation du scrutin.

### VIII. RECOMMANDATIONS

- Les membres de la délégation de la Francophonie qui ont effectué la mission exploratoire aux Comores, du 11 au 18 février 1996, recommandent l'envoi d'une mission de la Communauté francophone aux Comores lors de l'élection présidentielle du mois de mars 1996. Cette mission devrait être présente au premier tour, le 6 mars, et au second tour, le 16 mars, pour le cas où il s'avère nécessaire.
- Ils recommandent que les observateurs de la Francophonie soient au nombre de sept au moins, un dans l'île de Mohéli, deux dans l'île d'Anjouan et quatre à la Grande Comore.
- Ils recommandent que les observateurs de la Francophonie procèdent à la visite des bureaux de vote d'une région, en tandem avec les observateurs mandatés par des États ou d'autres organisations internationales.
- Ils recommandent que la Francophonie soit représentée au sein de l'organe qui devrait être mis en place dans le but de coordonner l'observation internationale des élections.
- Ils recommandent enfin que l'Agence considère avec intérêt la requête de soutien financier que devrait lui faire parvenir le PNUD en vue de financer la campagne de sensibilisation envisagée.

## RAPPORT

### DE LA MISSION D'OBSERVATION DES ELECTIONS PRESIDENTIELLES 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 au 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 complémentaires<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Le 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.

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'AIPLF.

– 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 Tidiane 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'AIPLF, 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 Yachroutu 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, 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 régler 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 1.435.000 FF 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 internationales 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.