

UNION AFRICAINE



MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE DE L'UNION AFRICAINE POUR L'ELECTION PRESIDENTIELLE ET LES ELLECTIONS DES GOUVERNEURS DU 24 MARS 2019 EN UNION DES COMORES



RAPPORT

TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ABREVIATIONS	2
REMERCIEMENTS.....	3
SOMMAIRE.....	4
I. INTRODUCTION	6
II. CONTEXTE POLITIQUE DU SCRUTIN COUPLE DU 24 MARS 2019	8
III. OBSERVATIONS PRE-ELECTORALES	10
1. Cadre juridique	10
a) Principales modifications constitutionnelles :	10
b) Législation électorale :	11
2. Administration électorale	12
3. Enregistrement des électeurs	13
4. Enregistrement des candidats et déroulement de la campagne électorale	15
5. Médias	16
6. Société civile	17
7. Sensibilisation des électeurs	18
8. Participation des jeunes et des femmes	19
9. Sécurité	20
IV. OBSERVATIONS DU JOUR DE VOTE	21
1. Ouverture des bureaux de vote	21
2. Accessibilité des bureaux de vote	21
3. Participation électorale	22
4. Déroulement du scrutin	22
5. Matériel électorale	22
6. Secret du vote	22
7. Membres des bureaux de vote	23
8. Représentants des candidats et observateurs	23
9. La sécurité	23
10. Fermeture et dépouillement	23
V. OBSERVATIONS POST-ELECTORALES	25
1. Développement post-électorale	25
2. Contentieux	25
3. Résultats	26
VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	30

SIGLES ET ABREVIATIONS

AND :	Armée Nationale de Développement
AMP	Alliance pour la Mouvance Présidentielle
CADEG :	Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance
CADHP :	Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
CECI :	Commission Electorale Communale Indépendante
CEII :	Commission Electorale Insulaire Indépendante
CENI :	Commission Electorale Nationale Indépendante
CNPA :	Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel
COMESA :	Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe
CRC	Convention pour le Renouveau des Comores
CUA :	Commission de l'Union Africaine
EASF :	Forces en Attente de l'Afrique de l'Est
MOE	Mission d'Observation Electorale
MOEUA :	Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine
MOSC :	Maison des Organisations de la Société Civile
OBSELEC :	Observatoire des élections
OSC	Organisation de la Société civile
PCVC :	Plateforme Comorienne de Veille Citoyenne
UA :	Union Africaine

REMERCIEMENTS

La Mission d'Observation Électorale de l'Union Africaine (MOEUA) en Union des Comores adresse ses vifs et sincères remerciements aux Autorités et au peuple comorien pour l'accueil chaleureux qu'ils lui ont réservé, et pour les facilités mises à sa disposition tout au long de la Mission.

La Mission remercie également Son Excellence Monsieur Patrice Émery Trovoada ancien Premier Ministre de la République de São Tomé et Príncipe pour son leadership dans sa conduite à lui confié par le Président de la Commission de l'Union Africaine, Son Excellence Monsieur Moussa Faki MAHAMAT.

Elle remercie également toutes les parties prenantes pour leur disponibilité et les échanges fructueux qui lui ont permis de mener son évaluation du processus de manière optimale.

La MOEUA est reconnaissante aux autres missions d'observation internationales pour la franche collaboration qui a facilité le travail des équipes sur le terrain et abouti à une déclaration préliminaire conjointe.

Enfin, la MOEUA manifeste sa reconnaissance à l'équipe technique de la Commission de l'Union Africaine et Experts de l'Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique (EISA) pour la réussite effective de cette exaltante Mission pour la consolidation démocratique et la bonne gouvernance des élections en Afrique.

SOMMAIRE

Les scrutins du 24 mars 2019 aux Comores se sont déroulés dans un climat de profondes divisions entre les acteurs politiques. L'organisation controversée du référendum constitutionnel du 30 juillet 2018 a plongé le pays dans une crise politique qui a perduré tout au long du processus électoral et a fragilisé la stabilité du pays. L'absence d'adhésion d'une partie de la classe politique et de la société civile n'a pas été propice à une organisation consensuelle et apaisée de ces élections anticipées.

En effet, la réforme constitutionnelle a touché des aspects ayant un impact direct sur les élections. Le changement des règles du système de la tournante entre les trois îles de l'archipel, le transfert des compétences de la Cour Constitutionnelle à la Cour Suprême, la suppression des postes de Vice-présidents et la suppression de la primaire insulaire pour l'élection du Président de l'Union ont beaucoup chambardé l'équilibre institutionnel qui semblait régner depuis quelques années. Ainsi, la période pré-électorale était marquée par de multiples tensions et une certaine instabilité qui s'est notamment traduite par des arrestations des opposants, des affrontements entre la police et la population et aussi par une insurrection politique en octobre 2018 sur l'île d'Anjouan.

Outre ce contexte politique négatif, le processus électoral a également souffert du peu de crédit accordé par les acteurs politiques aux deux principaux organes de gestion des élections que sont le Ministère de l'Intérieur et la Commission Electorale Nationale Indépendante. La confusion des responsabilités entre les deux institutions et une certaine prédominance du Ministère sur la CENI ont renforcé les doutes quant à leur propension à organiser ces élections de manière crédible et véritablement indépendante.

Malgré ces dissensions autour du processus électoral, les acteurs politiques se sont mobilisés pour prendre part au scrutin couplé du 24 mars 2019. Ainsi, treize candidats pour la présidentielle et vingt-deux, dont une seule femme, pour l'élection des gouverneurs y ont effectivement participé. Néanmoins, le rejet de certaines candidatures a ravivé le climat de méfiance à l'égard du processus électoral. Conséquence de toutes les frustrations accumulées de part et d'autre, la campagne électorale s'est déroulée dans une atmosphère tendue marquée par des violences sporadiques et des discours violents des candidats, même si la liberté d'expression de tous les candidats a été globalement garantie. Autre signe de la crispation régnante, l'accréditation pour le suivi du double scrutin a été refusée à certains observateurs de la société civile comorienne tandis que les membres de la presse ont été notifiés d'une décision restreignant leur zone couverture médiatique le jour du vote. Cette situation délétère s'est poursuivie jusqu'à la date des élections, qui ont été marquées par des troubles et saccages d'urnes causant la fermeture anticipée de quelques bureaux de vote sur instruction de la CENI par mesure de sécurité.

Les conditions confuses dans lesquelles s'est déroulé le jour du vote a davantage accru la méfiance à l'égard du processus. Les réactions de rejet immédiat des résultats, la création d'un Conseil National de Transition, les arrestations de figures politiques et de membres de la presse aux lendemains du vote ont confirmé les craintes d'une crise post-électorale. Malgré le calme apparent, le risque que celle-ci ne s'enlise semble avéré en l'absence de toute initiative concrète et de volonté de s'engager vers la voie du dialogue.

Au regard de tout ce qui précède, la Mission d'observation électorale de l'Union Africaine voudrait réitérer les recommandations émises lors de sa déclaration préliminaire faite à Moroni le 25 mars 2019.

Au Gouvernement

- Mettre en place un cadre de concertation entre les acteurs politiques et autres parties prenantes pour créer et consolider un climat de paix et de stabilité ; et
- Privilégier l'approche inclusive et consensuelle dans l'adoption et l'application des réformes constitutionnelles, institutionnelles et électorales.

A la CENI

- Renforcer son indépendance dans la gestion des élections afin d'accroître sa crédibilité auprès des acteurs électoraux ;
- Mettre en place divers cadres de concertation avec les parties prenantes à chaque étape du processus électoral afin de rendre le processus inclusif ;
- Assurer une formation adéquate aux membres des bureaux de vote afin d'harmoniser les procédures au sein des bureaux de vote.

Aux partis/acteurs politiques

- Œuvrer à la consolidation de la paix et privilégier le dialogue et la concertation tout au long du processus en cours ;
- Jouer pleinement leur rôle dans l'éducation civique et la sensibilisation citoyenne, en particulier en période électorale.

A la société civile

- Poursuivre ses efforts et ses actions citoyennes en vue d'encourager les acteurs politiques à garantir la paix, la stabilité et le respect de l'Etat de droit ;
- Prendre des initiatives pour une meilleure sensibilisation des électeurs et des citoyens à jouer leur rôle en période électorale.

Au Peuple comorien

- Se mobiliser sans retenue autour de la préservation de la paix, gage de l'unité nationale et de la cohésion sociale.

I. INTRODUCTION

Sur invitation du Gouvernement de l'Union des Comores, le Président de la Commission de l'Union Africaine (CUA), Son Excellence Monsieur Moussa Faki Mahamat a dépêché une Mission pour observer les élections anticipées du président de l'Union des Comores et des gouverneurs des îles autonomes du 24 mars 2019.

La Mission d'Observation Electorale de l'Union africaine (MOEUA), conduite par Son Excellence Monsieur Patrice Emery Trovoda, ancien Premier Ministre de la République de Sao Tome et Principe, était forte de 27 membres. Elle était composée de membres du Parlement panafricain, de responsables d'institutions en charge des élections et de membres d'organisations de la Société civile africaine.

Les observateurs, membres de cette Mission, venaient de 18 pays africains.¹ La Mission était appuyée par une équipe technique composée d'experts indépendants et de fonctionnaires des organes de l'Union africaine.

La MOEUA était arrivée aux Comores le 17 mars 2019 et y avait séjourné jusqu'au 29 mars 2019. Le 25 mars 2019, la MOEUA avait publié conjointement avec les Missions d'observation électorale (MOE) du COMESA et d'EASF une déclaration préliminaire sur ses constats premiers au terme de l'observation des opérations de vote et de dépouillement des voix, portant sur 316 bureaux de vote (44,32%).

L'objectif principal de la MOUEA était de faire d'une part, une observation honnête, indépendante et impartiale, et d'autre part, une évaluation de l'organisation et de la conduite de ces élections. Les objectifs spécifiques étaient de : vérifier l'existence de conditions propices à l'organisation des élections libres, transparentes et inclusives permettant au peuple malgache d'exprimer son choix et évaluer la conformité de l'élection présidentielle au cadre légal et institutionnel régissant les élections aux Comores et aux standards internationaux et africains en matière d'organisation des élections.

Sur la base des objectifs qui lui sont assignés, la MOEUA a effectué une évaluation objective et indépendante de ces élections du 24 mars 2019, en conformité avec les instruments internationaux et régionaux qui régissent les élections démocratiques en Afrique, et dans le respect des lois en vigueur en Union des Comores.

Ce mandat est exécuté à la lumière des dispositions pertinentes de la Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance (CADEG) adoptée en 2007 et entrée en vigueur en 2012, qui vise à rehausser les processus électoraux

¹ Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Ethiopie, Gabon, Guinée, Kenya, Madagascar, Mali, Niger, Ouganda, République Démocratique du Congo, Rwanda, Seychelles, Sierra Leone et Tunisie.

en Afrique, renforcer les institutions électorales et la conduite d'élections équitables, libres, transparentes et crédibles; la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique de 2002; les Directives de l'UA pour les missions d'observation et de suivi des élections de 2002 et d'autres instruments internationaux pertinents régissant l'observation des élections.

Dans le cadre de cette évaluation, la MOEUA s'est entretenue avec les autorités institutionnelles du pays ainsi que les principales parties prenantes au processus électoral, notamment, le Ministre de l'Intérieur, le Secrétaire d'Etat chargé de la Coopération internationale, assurant l'intérim du Ministre des Affaires Etrangères, le Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), l'Alliance de la mouvance présidentielle, l'union des candidats de l'opposition, les ambassadeurs africains accrédités en Union des Comores et les organisations de la société civile comorienne. La MOEUA s'est également entretenue avec les chefs des missions d'observation internationale déployées dans le pays (COMESA, Ligue des Etats Arabes, Forum des Commissions Electorales de la SADC-ECF SADC, Commission de l'Océan Indien, Forces en attente de la Communauté des Etats d'Afrique de l'Est).

Conformément à la méthodologie de l'observation électorale de l'Union Africaine, la MOEUA a organisé les 21 et 22 mars 2019, pour ses observateurs, une séance d'échanges avec les parties prenantes nationales. Une session d'orientation et de remise à niveau a également eu lieu en vue de mettre à la disposition de ses observateurs des informations sur la méthodologie d'observation de court terme de l'Union Africaine (UA), y compris sur l'utilisation des tablettes tactiles pour la collecte et la transmission des données le jour du scrutin.

Pour l'observation du scrutin, la MOEUA a déployé neuf (9) équipes sur les îles de Ngazidja (Grande Comores) et Ndzواني (Anjouan). En raison de difficultés liées au transport, les équipes n'ont pas pu être déployées sur l'île de Mwali (Mohéli) comme prévu initialement.

Le présent rapport final fait suite à une analyse plus détaillée de l'évolution du processus électoral que la MOEUA a continué de suivre depuis la fin de son déploiement.

II. CONTEXTE POLITIQUE DU SCRUTIN COUPLE DU 24 MARS 2019

Les Comoriens se sont rendus aux urnes le 24 mars dernier à une élection présidentielle et à celle des gouverneurs de trois îles composant l'Union des Comores. Ce double scrutin s'est inscrit dans un contexte politique tendu par suite de la crise que traverse les Comores depuis 2017.

L'histoire des Comores est jalonnée d'instabilités politiques depuis l'indépendance acquise en 1975. Suite à l'implication notamment de l'Union Africaine et des Nations Unies, d'intenses négociations ont abouti le 17 février 2001 à Fomboni sur l'île de Mohéli à un Accord Cadre de Réconciliation Nationale entre les autorités politiques, les militaires, les organisations de la société civile et les dirigeants séparatistes. Cet accord constitue le document de référence pour le retour à la légalité constitutionnelle. La présidence tournante qu'il a mise en place prévoyant qu'un représentant de chacune des îles accède tous les quatre ans au poste de président a su stabiliser les Comores et mettre fin aux tentations séparatistes.

C'est ainsi que la Grande Comores a été représentée entre 2002 à 2006, Anjouan de 2006 à 2010, puis Mohéli jusqu'en 2016. Mayotte qui est devenue entretemps un département français, devait assurer la présidence en 2016. La période de vacance qui en a résulté a entraîné un vide constitutionnel. Ainsi, le double scrutin de 2016 a conduit à l'élection le 26 mai du Président Azali Assoumani grâce à une alliance avec, d'une part, les nouveaux gouverneurs des îles autonomes et, d'autre part, avec le parti JUWA de l'ancien président Sambi.

Cette rupture a eu comme conséquence de faire perdurer le climat politique et ce, jusqu'à l'annonce du référendum constitutionnel du 30 juillet 2018. La révision constitutionnelle qui en a résulté a suscité un fort mouvement de rejet et de boycott de la part des partis de l'opposition. Parmi les réformes les plus controversées figure la modification du principe de la présidence tournante chaque 4 ans, entre les trois îles fondée sur la volonté de l'Exécutif de renforcer le sentiment d'appartenance à l'Union et de garantir « l'indivisibilité » du territoire national. Le camp opposé à cette réforme y a, au contraire, vu une remise en cause du climat de paix obtenu grâce au principe de la règle de la présidence tournante. La période post-référendum va ainsi être marquée par de multiples tensions et une certaine instabilité qui s'est notamment traduite par une insurrection politique en octobre 2018 sur l'île d'Anjouan.

Les réactions étaient d'autant plus vives à Anjouan car en 2021, elle aurait assuré la présidence de l'Union des Comores. Les autorités ont dès lors attribué la responsabilité de ces événements au parti de l'opposition Juwa dont Anjouan est réputé être le fief. Face aux risques d'escalade de la crise, l'Union africaine tout comme les Nations Unies ont lancé un appel à l'apaisement et à la retenue. Toutefois, la confirmation de la tenue de ce double scrutin anticipé par le décret du

24 décembre 2019 a davantage creusé les divisions au sein de la classe politique : l'opposition dénonçant une nouvelle fois l'absence de consensus autour de cette décision et la tentative d'un hold-up électoral.

Malgré ce climat de défiance entre les acteurs, vingt personnalités ont déposé leur candidature à la magistrature suprême en janvier 2019, laissant présager une possible accalmie. Cependant, une fois de plus, les tensions vont être ravivées avec le rejet par la Cour suprême des candidatures de grandes figures politiques considérées par l'opposition et une partie de l'opinion publique comme de sérieux concurrents au président sortant. Dans le même temps, les arrestations de responsables politiques de l'opposition se sont également multipliées. Ces nouveaux foyers de tensions ont fait peser un risque réel sur le bon déroulement du scrutin, avec la crainte de nouveaux incidents pendant le processus. Malgré le calme apparent, des incertitudes ont persisté hypothéquant ainsi la stabilité post-électorale.

Cependant, les parties prenantes Comoriennes gagneraient en maintenant un dialogue entre elles en vertu de l'article 13 de la Charte Africaine de Démocratie, des Elections et de la Gouvernance à propos de la nécessité d'établir et maintenir un dialogue politique et social, ainsi que la transparence et la confiance entre les dirigeants politiques et les populations en vue de consolider la démocratie et la paix.

III. OBSERVATIONS PRE-ELECTORALES

1. Cadre juridique

Le cadre juridique régissant les élections anticipées du 24 mars 2019 reflète la même ambiguïté ressentie au niveau du contexte politique y afférent. Décidée suite à une réforme constitutionnelle approuvée par voie référendaire, cette élection anticipée est régie par des textes juridiques non adaptés dans la majorité aux nouvelles dispositions constitutionnelles.

a) Principales modifications constitutionnelles :

Les modifications constitutionnelles qui ont impacté d'une manière directe le cadre légal des élections se résument en quatre principales thématiques :

- **La modification de la règle de la présidente tournante** : Le système issu de la Constitution de 2001 attribue successivement, tous les cinq ans, à l'une des trois îles de l'archipel le pouvoir d'élire le président du pays pour un seul quinquennat, c'est-à-dire qu'à chaque scrutin le président devait être originaire, à tour de rôle, de Grande-Comores, Mohéli et Anjouan. La nouvelle Constitution, validée le 30 juillet par référendum, autorise désormais le président à effectuer deux mandats de cinq ans consécutifs. Si elle maintient le système de présidence tournante entre les trois îles de l'archipel, elle prévoit l'alternance tous les dix ans, au lieu de tous les cinq ans permettant ainsi au président sortant de rester au pouvoir jusqu'au 2029. Concrètement, les îles d'Anjouan et de Mohéli pourraient ne pas accéder à la présidence qu'après respectivement dix et quinze ans, ce qui pourrait fragiliser la cohésion sociale entre les populations des trois îles.
- **Le transfert des compétences de la Cour Constitutionnelle à la Cour Suprême** : Après la suppression de la Cour Constitutionnelle en mars 2018 par décret (n°18-020/PR)², un transfert de compétences de la Cour Constitutionnelle à la Cour Suprême a été formalisé par la Constitution révisée. La Cour Suprême est devenue l'autorité compétence en matière administrative et électorale et une chambre constitutionnelle a été créée au sein de la Cour suprême. Ce changement était de nature à alimenter le doute à l'égard de l'indépendance de l'institution chargée du contentieux électoral du fait que le mode de désignation des membres de la cour constitutionnelle garantie davantage cette indépendance. En effet, les membres de la Cour Constitutionnelle sont désignés par différentes autorités politiques (le président de l'union, le président de l'Assemblée et les gouverneurs des trois

² Décret n° 18-115 du 24 décembre 2018 relatif à la convocation du corps électoral, tel que rectifié par le décret n° 18-116 du 25 décembre 2018. Ce décret précise que l'élection du Président de l'Union et des gouverneurs des îles autonomes se fait selon le suffrage universel direct dans le cadre d'un scrutin majoritaire à deux tours. Un éventuel deuxième tour est prévu pour le 21 avril 2019.

îles), tandis que les juges de la cour suprême sont nommés par seul décret du président de l'Union, qui détiendrait ainsi un contrôle sur l'institution chargée de la supervision des élections.

- **La suppression des postes de Vice-présidents** : En vertu de la nouvelle révision constitutionnelle, les trois postes de vice-présidents -un pour chaque île- sont supprimés. Ceux-ci détenaient un pouvoir de contreseing ainsi qu'un rôle dans les nominations effectuées par l'exécutif. Avec leur disparition, le président de l'union des Comores devient le seul chef de l'État et du gouvernement et détiendra ainsi tous les pouvoirs en main.
- **Suppression de la primaire insulaire et élection du président de la république au suffrage universel à deux tours** : Dans le système institué par la Constitution de 2001, l'élection au plan national (les trois îles) était précédée par une élection primaire sur l'île concernée conformément au principe de la rotation, et qui désignait les candidats du seul tour à l'échelle nationale. Cette primaire insulaire a disparu au profit d'un premier tour impliquant les électeurs des trois îles mais dont les candidats sont les seuls originaires de l'île à laquelle échoit la tournante.

Ces modifications n'ont pas reçu l'adhésion nécessaire pour favoriser un climat électoral paisible. A part son impact négatif sur l'état de droit et le climat politique pré-électoral, les révisions constitutionnelles ont été conçues comme une menace à la cohésion sociale difficilement maintenue durant la dernière décennie.

En effet, un cadre légal cohérent et suscitant l'adhésion le plus large possible est un gage essentiel pour asseoir la légitimité d'un processus électoral. A cet égard, la CADEG en son article 10 stipule que les Etats parties « *doivent s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur Constitution repose sur un consensus national (...)* ». Ces Etats doivent aussi, selon l'article 32 de ladite Charte « *prendre les mesures nécessaires en vue d'institutionnaliser la bonne gouvernance politique aux moyens (...) de renforcement et de respect du principe de l'État de droit* ».

b) Législation électorale :

La législation électorale en vigueur pour les élections anticipées du 24 mars 2019 n'a pas été adaptée à la lumière des modifications constitutionnelle. Tout en reconnaissant la nécessité de la révision de ces textes, et faute d'avoir la majorité parlementaire requise pour faire passer une loi, le président sortant a déposé une proposition (qu'il a retiré par la suite) portant sur une loi d'habilitation qui l'autorise à légiférer par ordonnances à la place de l'Assemblée. Une proposition parlementaire d'amendement de la loi électorale a été également déposée mais qui n'a pas reçu l'approbation requise du gouvernement bien que le délai légal a été dépassé. Ce blocage réciproque entre le pouvoir en place et le parlement a poussé le président sortant à passer outre les modifications législatives nécessaires pour la tenue de ces

élections. L'opposition a considéré que le cadre légal qui régit les élections du 24 mars 2019 est obsolète au regard des nouvelles dispositions constitutionnelles.

Les principaux textes qui régissent les élections présidentielles aux Comores et qui nécessitent une adaptation à la nouvelle constitution sont les suivants :

- Loi n°14-004/AU du 12 avril 2014 relative au code électoral promulguée par décret n°14-078/PR du 5 juin 2014.
- Loi organique n°10-019/AU du 6 septembre 2010 portant modification de certaines dispositions de la loi organique n° 05-009/AU du 4 juin 2005 fixant les conditions d'éligibilité du Président de l'Union (et les modalités d'application de l'article 13 e la constitution).
- Loi organique n°14-016/AU du 26 juin 2014 portant modification de certaines dispositions de la loi organique n°05-014/AU sur les autres attributions de la Cour Constitutionnelle.
- Décret n°14-120/PR portant application de la loi n°14-004/AU du 12 avril 2014 relative au code électoral.

Il serait pertinent de rappeler dans ce cadre les dispositions de la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique qui considère parmi ces principes le devoir qui incombe aux Etats d'organiser des élections « b) *selon des constitutions démocratiques et en conformité avec les instruments juridiques pertinents (...)* ».

Une attention particulière devrait être portée à la mise à jour de la législation électorale et à sa restructuration pour la rendre conforme à la constitution, d'une part, et pour résoudre le problème de sa complexité et éviter les risques d'interprétations contradictoires, d'autre part.

2. Administration électorale

Le Ministère de l'Intérieur et la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) sont les deux organes chargés des élections aux Comores. Les articles 29 et 30 à 66 de la loi électorale n°14-004/AU du 12 avril 2014, sont consacrés à l'organisation, le fonctionnement et les principales missions de ces deux structures.

Le Ministère de l'Intérieur est chargé, entre autres, de la gestion du fichier électoral et de la mise en place des modalités et conditions d'organisation de certaines activités liées aux opérations électorales et référendaires. La CENI a en charge la préparation, l'organisation, le déroulement, la supervision des opérations électorales, ainsi que la centralisation et la proclamation des résultats provisoires de toutes les élections visées à l'article premier du Code électoral. Elle est composée de 13 membres issus de la Société civile, de l'Administration, de l'Assemblée de l'Union et de personnalités nommés par chacun des gouverneurs des îles.

La CENI renferme trois (3) Comités techniques qui aident à la prise de décisions et est représentée à l'échelle insulaire par des Commissions Electorales Insulaires (CEII) et à l'échelle communale par des Commissions Electorales Communales (CECI).

L'organisation de ses scrutins couplés et anticipés du 24 mars 2019 a été totalement financé par le gouvernement comorien. Raison pour laquelle les contraintes de temps qui auraient pu avoir des incidences sur le processus électoral ont été jugulées. La MOEUA note que le financement des élections sur fonds propres constitue une bonne pratique à saluer et à encourager. Par ailleurs, la CENI a fourni les efforts nécessaires pour mener à bien les préparatifs dans les délais prévus par le calendrier électoral. Le déploiement du matériel électoral et la mise en place de la logistique nécessaire à l'organisation des élections présidentielle et des Gouverneurs ont respecté les délais.

Le code électoral prévoit en son article 52 que la CENI est chargée entre autres missions de l'accréditation des observateurs nationaux, ainsi que des assesseurs de partis et candidats. C'est à ce titre que la MOEUA a été informée de 150 accréditations d'observateurs internationaux et 300 d'observateurs nationaux issus de trois organisations de la société civile : la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH), l'Observatoire des élections (OBSELEC), et de la Maison des Organisations de la Société Civile (MOSC). Toutefois, un retard a été observé dans l'accréditation des assesseurs des candidats jusqu'à la veille du vote. Cette situation a constitué un élément supplémentaire de suspicion à l'égard de la CENI.

Différentes formations en cascade ont été livrées par la CENI. L'objectif était de préparer tous les acteurs électoraux aux scrutins du 24 mars 2019. A Mohéli, Anjouan, comme Ngazidja, les assesseurs, les agents de la CENI et les Forces de sécurité de l'Armée Nationale de Développement (AND) et de la Police ont été formés pour permettre le bon déroulement et la sécurisation du vote.

Si l'existence de la CENI devrait constituer une garantie de neutralité et d'impartialité, relevant du caractère indépendant de l'institution (comme stipulé par l'article 17 de la CADEG), ¹ les partis politiques de l'opposition et une partie de la société civile semblent lui accorder peu de crédit au regard du rôle central joué par le Ministère chargé des élections. Ces mêmes acteurs déplorent une gestion opaque et partielle de la part des deux structures de gestion des élections. Cette situation vient renforcer le sentiment de méfiance des acteurs politiques et autres parties prenantes quant à l'intégrité du processus électoral.

3. Enregistrement des électeurs

Le Code électoral des Comores prévoit la révision annuelle des listes électorales (article 22). Cette opération permet de maintenir régulièrement le fichier électoral à jour, même en l'absence de toute échéance électorale. L'article 8 de la loi électorale prévoit également la possibilité d'une révision exceptionnelle, sur proposition de la CENI. Le fichier électoral qui en est issu doit être clos quatre-vingt-dix jours avant la date du scrutin pour lequel la révision a été initiée. Conformément à cette prescription, et dans la perspective des élections anticipées du 24 mars 2019, une révision exceptionnelle des listes électorales s'est ainsi déroulée du 3 septembre au

24 décembre 2018. Cette opération a permis l'enrôlement de 7305 nouveaux électeurs. Cette initiative est à saluer compte tenu de la faible progression du taux d'inscription des électeurs enregistré depuis l'élection présidentielle de 2016. Elle a d'ailleurs fait partie des rares actions ayant fait l'unanimité au sein de la classe politique comorienne.

Suite à l'omission de certains citoyens du processus en raison de dysfonctionnements relatifs à la saisie des empreintes digitales, la Cour Suprême, par l'arrêt n°19-011/CS du 28 février 2019, a ordonné l'intégration de 826 électeurs, portant ainsi à 309.137 le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette décision intervenue sur requête du Ministère de l'Intérieur³ a suscité de nombreux questionnements, notamment de la part des candidats. Quoique qu'il s'agissait d'intégrer des électeurs ayant été enrôlés mais dont les noms ne sont pas apparus sur le fichier, le délai de demande de modification autorisé par la loi est de cinq jours pour le cas d'une révision exceptionnelle (article 27 du Code électoral). Dans la situation citée, le fichier électoral était arrêté depuis le 24 décembre 2018 alors que la demande n'a été soumise qu'en février 2019, soit bien au-delà du délai légal.

Malgré quelques réserves et la question du délai, la décision de la Cour Suprême n'a toutefois pas engendré de larges polémiques. Ainsi, le corps électoral a été réparti au sein de 731 bureaux de vote sur l'ensemble du territoire national et se présentait comme suit :

- Ngazidja (Grande Comores) : 163 541 électeurs répartis dans 415 bureaux de vote.
- Ndzuanani (Anjouan) : 123 925 électeurs répartis dans 268 bureaux de vote.
- Mwali (Mohéli) : 21 671 électeurs répartis dans 48 bureaux de vote

Depuis les élections de 2016, et en dépit de cette révision exceptionnelle, le nombre d'électeurs inscrits sur le fichier électoral n'a connu qu'une évolution très limitée. En effet, le fichier utilisé lors de l'élection présidentielle de 2016 comptait 301 006 électeurs contre 309.137 en 2019, soit seulement près de 8000 nouveaux électeurs sur une période de deux ans. Avec 789 nouveaux électeurs recensés, Mohéli enregistre le plus faible taux d'enrôlement. Le faible engouement des électeurs observé par la MOEUA lors des élections du 21 février 2016 semble ainsi persister et indiquer une mobilisation marginale des électeurs lors des révisions annuelles, dont la tenue effective depuis 2016 n'a par ailleurs pas été confirmée à la MOEUA.

En Union des Comores, la participation à une élection est conditionnée par l'inscription sur les listes électorales. Si cette prescription est communément partagée par les états membres de l'Union africaine, elle implique la mise en œuvre de toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exhaustivité du fichier électoral. Il incombe ainsi aux autorités électorales mais également aux partis politiques, à la

³ Article 1, Arrêt n°19-011/CS du 28 février 2019, Cour Suprême.

société civile et aux citoyens eux-mêmes d'œuvrer pour que tous les citoyens remplissant les conditions pour avoir la qualité d'électeur puissent y être enregistrés. L'inscription le plus large possible sur les listes électorales constitue une garantie du droit de tout citoyen « *de participer pleinement aux processus électoraux de son pays* » consacré par la Constitution des Comores et par les différents instruments de l'UA, dont la Déclaration de l'UA/OUA de 2002 sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique.

En vertu de l'article 18 du Code électoral, « l'inscription sur une liste électorale donne droit à une carte d'électeur », laquelle doit être disponible « *auprès des Commissions Electorales Communales Indépendantes (CECI) au plus tard 30 jours avant la date du scrutin* ». Malgré cette prescription légale, la MOEUA a constaté des retards dans la distribution des cartes d'électeurs pour les nouveaux inscrits. L'absence de carte ne prive pas nécessairement un électeur de son droit de vote dans la mesure où les lois nationales autorisent le vote au moyen de la carte nationale d'identité ainsi que la mise à disposition des cartes dans les bureaux de vote le jour du scrutin. Toutefois, les cartes d'électeurs permettant à ces derniers d'identifier leur bureau de vote, leurs titulaires peuvent se retrouver sans information sur le lieu où ils devront se rendre le jour du scrutin. Cette information est d'autant plus cruciale que les électeurs semblent porter peu d'intérêt à la vérification des listes au moment de leur affichage.

4. Enregistrement des candidats et déroulement de la campagne électorale

Les candidatures aux élections présidentielles et des gouverneurs sont régies par les dispositions de la Constitution et du Code électoral. Outre les conditions de nationalité, de résidence, d'âge, de jouissance des droits civils et politiques et d'inscriptions sur les listes électorales⁴, la loi comorienne prévoit le versement d'une caution s'élevant à cinq millions de francs comoriens pour une candidature à l'élection présidentielle (environ 11 400 dollars américains) et à trois millions (environ 6 800 dollars américains) pour l'élection des gouverneurs. Si le montant de la caution ne semble pas faire de débats parmi les candidats, celle-ci peut affecter la participation des femmes qui sont généralement plus touchées par les difficultés économiques affectant leurs capacités à mobiliser des ressources en vue d'une candidature. La fixation d'une caution élevée peut ainsi contrevenir aux prescriptions des différentes conventions internationales relatives aux droits de la femme dont les principes sont reconnus par la Constitution de l'Union des Comores.

Malgré les tensions qui ont prévalu tout au long de la période préélectorale et le boycott du référendum par les figures et partis d'opposition, ces derniers se sont mobilisés pour prendre part au scrutin couplé du 24 mars 2019. Ainsi, 20

⁴ Article 6, Loi organique n°10-0019 relatif à la Loi organique n°10-0017/AU portant modification de certaines dispositions de la loi organique n°05-009/AU du 4 juin 2005 fixant les conditions d'éligibilité du Président de l'Union et les modalités d'application de l'article 13 de la Constitution

candidatures ont été enregistrées pour la fonction suprême et 27 pour les postes de gouverneurs des îles. Signe de la volonté des acteurs politiques de s'engager sur la voie d'une résolution démocratique et pacifique de leurs divisions, la phase de dépôt de candidatures, qui s'est déroulée du 8 au 23 janvier 2019, a été marquée par une relative accalmie.

A l'issue de l'examen des dossiers, la Cour Suprême a publié, le 11 février 2019, les listes définitives des candidats aux deux élections⁵ portant à 13 les candidatures à la présidentielle, dont 11 indépendantes, et à 22 les candidatures (9 à Ngazidja, 5 à Mwali, 8 Ndzuanani) à la gouvernance des îles, dont une seule femme sur l'île de Ngazidja. L'invalidation de certaines candidatures, dont celle de l'ancien Président Ahmed Abdallah Sambi jugé comme le plus sérieux compétiteur face au Président sortant, par la Cour Suprême ont créé beaucoup de remous parmi les acteurs politiques et ravivé le climat de méfiance à l'égard du processus électoral.

La campagne électorale s'est déroulée dans une atmosphère tendue marquée par des violences sporadiques et des discours violents des candidats. Les messages diffusés par les deux camps étaient inconciliables et laissaient transparaître de la frustration. Par ailleurs, la caravane de campagne du président sortant a, par exemple, essuyé des jets des pierres le jour de la clôture de la campagne électorale.

Cette élection anticipée semble avoir pris les autres candidats de court. En effet, seul le président sortant disposait des moyens financiers importants. Sur la Grande Comores, les affiches des autres candidats étaient presque inexistantes. Il convient de signaler que les Comores ne disposent d'aucune législation en matière de limitation ou de contrôle des fonds de campagne. Cependant, la Convention des Nations Unies contre la corruption⁶ encourage les Etats d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de ladite Convention et conformes aux principes fondamentaux de leur droit interne, afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques. Le but poursuivi étant d'instaurer l'intégrité, la transparence, la responsabilité, une bonne gestion des affaires publiques et des biens publics.

La liberté d'expression était garantie pour tous les candidats pendant cette campagne. Cependant, ceux de l'opposition ont fait état des restrictions lors de leur déplacement pour les autres îles. D'autres encore ont affirmé avoir été convoqués au parquet afin de les empêcher de tenir leur meeting.

5. Médias

La Constitution comorienne consacre en son article 28 la liberté d'information, de communication et de presse. Outre la norme fondamentale, le domaine des médias

⁵ Arrêts n°2019-005 et n°2019-006 du 11 février 2019 portant respectivement publication de la liste officielle des candidats à l'élection présidentielle et à l'élection des gouverneurs des îles

⁶ La Convention des Nations Unies contre la corruption de 2004 en son article 7 alinéa 3

est également régi par la Loi n°10-009/AU du 29 juin 2010 portant Code de l'Information et de la Communication. Cette loi institue notamment un Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel (CNPA) chargé, entre autres, de garantir le pluralisme des opinions et « *le respect du principe d'égalité de traitement dans les médias publics* »⁷. Le CNPA veille aussi « à l'accès équitable aux médias publics de tous les candidats et listes de candidats » (article 81 du Code électoral). Ces dispositions sont conformes à l'article 17 de la CADEG qui considère « *l'accès équitable aux médias d'Etat* » est un attribut d'élections démocratiques. Toutefois, le rôle joué par cet organe de régulation des médias ne semble pas être suffisamment effectif pour assurer l'égal accès des partis politiques et des candidats aux médias publics. Son image a également été ternie par la hausse des sanctions à l'égard des médias, à travers notamment la fermeture de quelques stations de radio ayant rapporté les propos ou couvert des manifestations de l'opposition, ou encore l'arrestation de quelques journalistes. A cet égard, il convient de noter qu'un avant-projet de loi de septembre 2018 a essayé d'harmoniser davantage la régulation des médias en période électorale et d'élargir le rôle du CNPA. Cependant, l'adoption de cette loi a été ajournée.

De manière générale, le cadre légal reflète les standards internationaux en matière de liberté de l'information et de la communication. Néanmoins, le climat politique négatif engendré par les tensions liées au référendum constitutionnel semble également avoir affecté l'environnement médiatique. Signe de cette crispation du contexte, le CNPA et le Ministère de l'Intérieur ont tour à tour informé les journalistes de la limitation de leurs zones de couverture à leurs seules régions quelques jours avant la date du scrutin⁸. Cette décision, perçue par les médias comme une restriction de leur liberté de circulation, entrave également leur droit à un accès libre à l'information à travers la couverture territoriale du jour du vote ainsi que le droit à l'information de tous les citoyens, promu par la Constitution.

6. Société civile

La Société civile aux Comores est organisée et active. Cependant, les élections anticipées du 24 mars 2019, n'ont pas permis aux Organisations de la Société Civile (OSC) de développer des activités de sensibilisation des électeurs ni d'éducation civique et électorale.

Toutefois, la MOEUA a noté avec satisfaction que quelques organisations au sein de la société civile se sont mobilisées pour prendre part à ces échéances, à l'instar de l'Observatoire des élections (OBSELEC) qui a prévu le déploiement de 97 observateurs tandis que la Maison des Organisations de la Société Civile (MOSC) en a prévu un peu plus de 20. La mission a également constaté la présence sur le terrain de l'association des « femmes leaders pour la paix » née après la crise

⁷ Article 92, Loi n°10-009/AU du 29 juin 2010 portant Code de l'Information et de la Communication

⁸ Respectivement les 20 et 22 mars 2019

séparatiste. En synergie avec l'association des « jeunes leaders pour la paix », elle a mené des actions de sensibilisation citoyenne.

Cette initiative est à saluer car l'implication des OSC contribue à la transparence du processus électoral et à la prévention des conflits post-électoraux. Elle relève par ailleurs des pratiques qui consolident « *la culture de la démocratie et de la paix* » promues par la CADEG.

Cet engagement de la société civile comorienne s'est toutefois heurté à des difficultés liées au fait que plusieurs organisations regroupées au sein de la plateforme comorienne de veille citoyenne (PCVC), pourtant active depuis 2016, n'ont pas été accréditées, bien qu'ayant prévu de déployer plus de 800 observateurs et de couvrir les 731 bureaux de vote. Sur décision de la CENI et déclaration du Ministre de l'Intérieur le 22 mars 2019, les observateurs de cette plateforme se sont vus refusés leur accréditation pour défaut d'impartialité fondée sur l'engagement de quelques anciens membres auprès des candidats en lice.

Le rôle de la société civile est primordial dans la transparence d'un processus électoral et la mobilisation des observateurs nationaux doit être encouragée. Leur exclusion pourrait créer un climat de suspicion et de méfiance engendrant une crise post-électorale.

7. Sensibilisation des électeurs

D'après le code électoral (article 53), la sensibilisation et l'information des électeurs incombent essentiellement à la CENI. Celle-ci organise d'habitude, en vue de renforcer l'éducation civique des citoyens, des actions de sensibilisation en partenariat avec la société civile et les médias.

Pour ces élections anticipées, il est à noter la faiblesse de ces activités de sensibilisation particulièrement sur les îles d'Anjouan et de Mohéli. A part quelques affichages et publications sur internet à caractère informatif et quelques messages diffusés dans les médias publics nationaux et communautaires, aucun plan de sensibilisation ou d'éducation citoyenne adapté aux besoins spécifiques des différents groupes cibles (femmes, jeunes et populations rurales) n'a été mis en place.

Cette paralysie au niveau des activités de sensibilisation des électeurs se trouve aggravée par le manque de communication qui caractérise la CENI et ses démembrements. L'établissement d'un plan de communication externe s'impose afin de définir les messages importants à chacune des phases du processus électoral, d'augmenter les communications techniques et de développer des rapports plus proches avec les médias.

L'absence d'un canal officiel de diffusion des informations électorales au niveau de la CENI (un site internet) a rendu difficile l'accès aux informations de base sur ces élections anticipées.

Même en l'absence d'un cadre conventionnel en matière de sensibilisation entre la CENI et les organisations de la société civile, ceux-ci affirment avoir détecté durant leurs activités un certain engouement chez les citoyens pour participer à ces élections.

8. Participation des jeunes et des femmes

La MOEUA a pu relever les nombreuses dispositions du cadre juridique visant une meilleure implication des femmes dans la gestion électorale au niveau de la composition de la CENI et de ses démembrements. En dépit de ces efforts louables, la Mission a noté que la participation politique de la femme comorienne et sa présence parmi les candidats à ces élections anticipées restent résiduelles par rapport à son implication relativement importante dans les activités de la société civile. En effet, l'Union des Comores dispose du taux le plus bas en Afrique en termes de représentation des femmes dans les élections à savoir une moyenne de 3,5% dans les élections passées⁹.

Bien que des dispositions légales aient été adoptées pour réaliser une plus grande présence des femmes dans les élections des conseils communaux¹⁰, rien n'était fait au niveau des élections présidentielles ou celles des gouverneurs. En effet, pour les élections en cours, on ne compte qu'une seule femme candidate pour les élections des gouverneurs des îles et aucune candidature féminine n'a été enregistrée pour les élections présidentielles.

La mission a noté que l'encadrement de la vie politique aux Comores ne reflète aucune sensibilité au genre. La loi relative aux partis politiques ne comprend aucune disposition imposant une meilleure participation des femmes dans l'organisation et le fonctionnement des partis politiques¹¹. Accroître la participation des femmes dans la politique doit s'accompagner aussi de leur autonomisation économique et d'une réforme législative et institutionnelle appropriée.

⁹ Source : Rapport du Centre Européen d'Appui Electoral (ECES), législatives 2015-2016

¹⁰ Il s'agit de l'article 72 du code électoral relatif à l'alternance entre hommes et femmes sur les listes des candidats et de la loi relative à la parité sur les listes électorales qui a été votée au parlement depuis 2017 et qui attend encore son décret de promulgation.

¹¹ La seule disposition qui sous-entend la présence des femmes en tant que sexe opposé au sein des parties politique ne peut pas être considérée comme suffisante pour garantir une présence effective des femmes. L'article 5 de la loi n°13-010 du 21 novembre 2013 portant organisation et fonctionnement des partis et groupements politiques en Union des Comores stipule dans son aliéna 2 : « Aucun partis ou groupement politique ne peut fonder sa création ou son action sur une base et/ou sur des objectifs comportant (...) l'appartenance à un même sexe... ».

Il serait pertinent de rappeler dans ce cadre que la participation des femmes aux différents aspects de la vie démocratique figure parmi les valeurs promues par la CADHP que l'Union des Comores fait sienne dans le préambule de la Constitution.

La participation des jeunes dans la politique est plus concrète vu la composition démographique de l'Union des Comores qui est marquée par un pourcentage élevé de jeunes¹². Un meilleur encadrement institutionnel de la participation des jeunes s'impose pour leur permettre une présence plus effective dans la vie politique.

9. Sécurité

La période pré-électorale était marquée par de multiples tensions et une certaine instabilité qui s'est notamment traduite par des arrestations des opposants, des affrontements entre la police et la population et aussi par une insurrection politique en octobre 2018 sur l'île d'Anjouan. Cette situation délétère s'est poursuivie jusqu'au jour des scrutins du 24 mars. Toutefois, un important déploiement des forces de l'ordre a été prévu pour sécuriser le jour du vote.

¹² La population comorienne est composée de plus de 63% de jeunes d'après les dernières statistiques de l'UNICEF.

IV. OBSERVATIONS DU JOUR DE VOTE

La MOEUA présente dans les lignes qui suivent ses constats sur le déroulement de ce scrutin. Ces constats ont été faits sur la base des données collectées par ses équipes d'observateurs de courte durée déployées sur terrain et portent sur 108 bureaux de vote, sur 731 que compte l'Union, dont 53,7% en milieu urbain et 46,3% en milieu rural.

1. Ouverture des bureaux de vote

La MOEUA a couvert l'ouverture dans neuf (9) bureaux de vote répartis entre la Grande Comores et Anjouan, dont 62,5% se situaient en milieu urbain et 37,5% en milieu rural. Dans 100% des cas, les forces de sécurité étaient présentes pour sécuriser le démarrage du scrutin. Leur attitude a été jugée professionnelle et discrète dans 77,5% des cas.

L'ouverture des bureaux de vote s'est déroulée de manière pacifique et calme dans 75% des cas. Cependant, dans les 25% restants, des troubles ont été observés en raison de soupçons de bourrage d'urnes.

La MOEUA a relevé que 62,5% des bureaux de vote visités n'ont pas ouvert à l'heure. Dans 60% des cas, ces retards ont duré entre 30 minutes et une heure. Ils ont été principalement causés par l'arrivée tardive du matériel de vote, laquelle a engendré des retards dans l'aménagement des lieux de vote.

Dans la majorité des bureaux de vote, les membres des bureaux de vote étaient présents au nombre de six (6), avec une moyenne de deux (2) femmes.

Aucune file d'attente n'a été observée dans 75% des bureaux de vote visités par la MOEUA, signe d'un faible engouement des électeurs à l'ouverture du scrutin. Dans les bureaux de vote où des files d'attente ont été constatées (25%), celles-ci ont été causées par les retards d'arrivée du matériel de vote et d'aménagement des lieux de vote.

La MOEUA a noté que dans 12,5% des bureaux de vote, les assesseurs des candidats n'ont pas été autorisés à y accéder avant l'heure d'ouverture, y causant ainsi quelques troubles.

2. Accessibilité des bureaux de vote

Dans 56% des bureaux visités le jour du vote, les observateurs ont constaté que les bureaux étaient difficilement accessibles aux électeurs vivant avec un handicap,

principalement en raison du non nivellement du sol dans 74,5% des cas ou de leur emplacement à l'étage (31,9%).

3. Participation électorale

La MOEUA a observé des files d'attentes dans 41,2% des bureaux de vote qu'elle a visités. Si cette affluence relative ne permet pas à la Mission de se prononcer sur la participation, laquelle relève des prérogatives des autorités électorales, elle permet en partie d'évaluer la mobilisation des électeurs au cours de la journée du vote.

4. Déroulement du scrutin

Si le démarrage du scrutin a été marqué par quelques troubles liés essentiellement aux problématiques d'accréditation des assesseurs des candidats, l'atmosphère était calme durant toute la journée du vote dans 83,5% des centres où se sont rendus les observateurs de l'UA avant la clôture.

Aucune activité et aucun matériel de campagne électorale n'ont été observés à proximité des bureaux de vote dans 91,8% des cas.

Les procédures de vote ont été globalement respectées. L'identité des électeurs était systématiquement vérifiée et la présentation de la carte d'électeur ou de la carte nationale d'identité requise dans 91,8% des bureaux de vote observés par la MOEUA. Toutefois, dans 20% des cas, la vérification de l'encre indélébile sur le doigt de l'électeur avant l'accès au vote tout comme le marquage après le vote n'a pas été effectué.

L'accès aux bureaux de vote a été refusé à quelques électeurs, principalement en raison de leur non-inscription sur les listes électorales.

Si le vote s'est déroulé sans désemparer dans 80% des bureaux de vote observés, dans 20% des cas le scrutin a été interrompu en raison du saccage des urnes. Le vote n'a pas repris dans quatre bureaux de vote dans le Centre de Koki, Commune de Bazimini, Préfecture de Ouani.

5. Matériel électoral

La MOEUA a constaté que le matériel électoral était disponible en quantité suffisante dans 95,2% des bureaux de vote visités. L'absence des urnes observée dans quelques cas résultait des actes de dégradation qui ont émaillé le scrutin.

6. Secret du vote

Le secret du vote a été garanti dans 96% des bureaux de vote visités par la Mission. L'atteinte au secret du vote relevée dans 4% des cas résultait du caractère inadéquat des isolements.

7. Membres des bureaux de vote

Dans la quasi-totalité des bureaux de vote visités par les observateurs de l'UA, le nombre du personnel électoral était au complet facilitant un déroulement fluide du vote. La présence des femmes était de 02 en moyenne, soit 33,33% tel que recommandé par le code électoral.

La MOEUA a noté par ailleurs que les agents électoraux ont respecté les procédures de vote à 82,1% et ont fait preuve de bonne volonté dans l'accomplissement de leurs tâches, malgré quelques dysfonctionnements.

8. Représentants des candidats et observateurs

Les observateurs ont noté que le candidat de l'Alliance de la Mouvance Présidentielle comme ceux de l'Union de l'opposition ont été bien représentés dans plusieurs bureaux de vote (80,77%). Parmi eux figuraient 36,37% de femmes.

La Mission a toutefois constaté le départ anticipé de certains assesseurs de candidats de l'union de l'opposition avant l'heure réglementaire de clôture.

En outre, peu d'observateurs nationaux étaient présents dans les bureaux de vote où ont été déployées les équipes de la MOEUA.

9. La sécurité

La MOEUA note que malgré l'atmosphère chargée de tensions dans certaines zones le jour du vote, les agents de sécurité ont fait généralement preuve de professionnalisme et de retenue dans la sécurisation du scrutin sans aucune ingérence signalée dans le déroulement de l'opération de vote. Leur présence a été jugée par les observateurs de la mission discrète et non imposante durant le jour du scrutin.

10. Fermeture et dépouillement

La MOEUA n'a pas pu assister aux opérations de dépouillement dans la plupart des bureaux de vote témoins, ce qui ne lui a pas permis de formuler des constats sur le déroulement de cette phase.

En effet, les troubles qui ont perturbé le déroulement de l'opération de vote dans plusieurs bureaux avant la fermeture ainsi que l'interruption du dépouillement dans plusieurs autres bureaux n'ont pas permis à 6 équipes d'observateurs sur les 9 déployées de suivre les opérations de clôture et de dépouillement.

Ceci est dû dans certains cas à la fermeture des bureaux de vote avant l'heure légale dans l'île d'Anjouan. Dans d'autres cas, le dépouillement a été arrêté sous instruction de la CENI et les membres des bureaux de vote se sont rendus avec les urnes à la CECI, escortés par les forces de sécurité (Préfecture de Ouani: Centres de vote Koki et Ouani 1 et 2; Préfecture de Mutsamudu: Centres de vote EPP de

Chitsangani et Goungouimou 2; Préfecture de Hamahamet-Mboinkou: Centre de vote Herumbili 1; Préfecture de Mbadjini-Ouest: Centre de vote: Panda 1).

Quelques équipes déployées ont pu observer dans leur parcours des bureaux de vote saccagés et des urnes cassées, sans avoir reçu d'informations officielles sur les causes et les auteurs de ce désordre.

La MOEUA ne pouvait pas se prononcer sur les conditions dans lesquelles s'est déroulé le dépouillement des urnes transportées que l'opposition accuse le pouvoir de l'avoir achevé au huis clos dans les bureaux de la gendarmerie.

La CENI, en tant qu'institution indépendante chargée de l'organisation des élections et de la proclamation des résultats primaires, aurait pu adopter une attitude plus rassurante en communiquant instantanément sur ces questions qui préoccupent l'opinion publique afin de dissiper le doute et l'incertitude des différents acteurs.

La Commission électorale ne s'est prononcée sur la question que le 9 avril dans un communiqué de presse (n° 2019/11/CENI) en se contentant de condamner les actes de destruction de biens publics et en déplorant le saccage survenu des urnes sans aucune explication sur la poursuite des opérations de dépouillement dans ces bureaux saccagés¹³.

¹³ Dans ce communiqué de presse, la CENI « déplore tout de même le saccage par des personnes guidées politiquement, d'une centaine de bureaux de vote dont 55 à Ngazidja et 37 à Ndzuwani. Le vote a pu être repris dans certains de ces bureaux. La CENI condamne fermement ces actes abjects de destruction de biens publics et se réserve le droit de porter plainte contre les auteurs »...

V. OBSERVATIONS POST-ELECTORALES

1. Développement post-électoral

Le climat de méfiance tout au long de la période préélectorale laissait présager l'éventualité d'une crise à l'issue des élections du 24 mars 2019. Les conditions confuses dans lesquelles s'est déroulé le jour du vote a davantage accru les divisions avec des premières réactions de rejet quelques heures seulement après le démarrage du scrutin. Ainsi, l'Union des candidats de l'opposition, regroupant douze prétendants à la fonction présidentielle, avait tenu dès la mi-journée une conférence de presse pour dénoncer les irrégularités et le caractère biaisé du scrutin, le qualifiant même de « coup d'Etat ». Dès le lendemain, 25 mars 2019, une marche a été organisée à Moroni pour contester la crédibilité des élections. Face aux risques d'escalade de la violence, cette manifestation a été dispersée par les forces de l'ordre causant quelques échauffourées et blessés, dont quelques représentants de candidats. L'annonce officielle des résultats provisoires par la CENI dès le 26 mars et proclamant la victoire du président sortant Azali Assoumani a traduit la fracture entre les organes de gestion des élections et le collectif des candidats de l'opposition. En réaction, ces derniers, réunis en conférence de presse, ont annoncé la mise en place d'un Conseil National de Transition (CNT) en signe de non reconnaissance des résultats tout en faisant part de leur volonté d'avoir recours aux voies légales et pacifiques pour soutenir leur position.

Considérant la création du CNT comme une tentative de déstabilisation, les autorités comoriennes ont procédé à l'interpellation de son président, le candidat Soilihi Mohamed ainsi que Mouigni Baraka qui l'a succédé après son arrestation. Dans le même temps, les titres Al Fadjr, la Gazette des Comores et Masiwa ont vu leurs publications être frappées d'interdiction de publication les 28 mars et 1 avril 2019 pour « *publication mensongère* » par le Ministère de l'Intérieur¹⁴.

Ainsi, les foyers de tensions restent nombreux malgré le calme apparent qui a prévalu sur le territoire national. Alors que le pays s'achemine vers le deuxième tour de l'élection des gouverneurs sur les îles de Ngazidja et Mohéli le 21 avril 2019, le risque d'enlisement de la crise se profile en l'absence de toute initiative tendant vers le dialogue. A cet égard, il convient de noter que l'Union africaine tout comme la Commission de l'Océan Indien ont fait part de leur volonté d'accompagner les Comores vers cette voie. A l'intérieur du pays, les autorités, dont la CENI et le Président réélu, ont également lancé des appels en ce sens.

2. Contentieux

¹⁴ Le 28 mars, la publication du journal Al Fadjr portant sur la proclamation du CNT, puis les publications des trois titres cités du 01 avril portant sur l'arrestation d'un rédacteur en chef ont été censurées

La Cour Suprême est la plus haute juridiction de l'Union en matière judiciaire, administrative, constitutionnelle, électorale et des comptes¹⁵. En effet, elle est compétente pour connaître de tous les recours contre les actes et opérations relatives à l'organisation et au déroulement du scrutin, depuis l'inscription sur les listes électorales jusqu'à la proclamation des résultats des élections. Suite au traitement des recours, elle proclame les résultats définitifs des élections du Président de l'Union, des Gouverneurs des Iles Autonomes, des députés de l'Assemblée de l'Union, des conseillers des Iles, des conseillers communaux, ainsi que du référendum¹⁶.

Aux termes de l'article 13 du décret N° 14-016/AU du 26 juin 2014, les résultats provisoires peuvent être contestés devant la Cour Suprême dans les cinq (5) jours qui suivent la proclamation des résultats provisoires par la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI). Ce délai semble raisonnable mais il faut préciser qu'il s'agit des jours ouvrables.

Par ailleurs, le droit de contester les résultats provisoires appartient à toutes les personnes inscrites sur les listes électorales de la circonscription dans laquelle il a été procédé à l'élection ainsi qu'aux personnes qui ont fait acte de candidature. Cette ouverture est une avancée significative car dans plusieurs pays africains, la contestation des résultats provisoires est très restrictive.

L'opposition comorienne n'a pu déposer un quelconque recours contre les résultats provisoires proclamés par la Commission électorale nationale indépendante. L'opposition affirme que la Cour suprême est inféodée au régime.

3. Résultats

Conformément aux dispositions de l'article 150 du code électoral, les résultats provisoires des scrutins du 24 mars 2019 ont été annoncés par la CENI le mardi 26 mars 2019 et rendus définitifs par la Cour Suprême, 02 avril 2019¹⁷. Ils se présentent ainsi qu'il suit :

TABLEAU 1 : ELECTION PRESIDENTIELLE 1^{ER} TOUR : 24 Mars 2019

	RESULTATS PROVISOIRES (CENI)	RESULTATS DEFINITIFS (COUR SUPREME)
Nombre d'inscrits	309 137	309 137
Nombre de votants	166 447	163 801
Taux de participation	53,84%	52,99%
Bulletin blancs ou nuls	74,39%	6 502
Suffrages exprimés	159 008	

¹⁵ Article 96 de la Constitution adoptée par référendum du 31 juillet 2018.

¹⁶ Décret n° 14 -108/PR Portant promulgation de la loi organique N° 14-016/AU du 26 juin 2014, portant modification de certaines dispositions de loi organique N° 05-014/AU sur les autres attributions de la Cour Constitutionnelle.

¹⁷ Arrêt de la Cour Suprême N° 19 – 013 / CS relatif aux résultats définitifs (page Facebook CENI Comores affiché le 09 avril 2019).

Suffrages annulés par la Cour				16 603		
Suffrages exprimés Valables				140 696		
		Suffrages	%		Suffrages	%
AZALI ASSOUMANI		96 635	60,77%		83 078	59,05%
AHAMADA MAHAMOUDOU		23 233	14,62%		22 099	15,71%

TABLEAU 2 : ELECTION DES GOUVERNEURS 1^{ER} TOUR : 24 Mars 2019
ILE DE NGAZIDJA

	RESULTATS PROVISOIRES (CENI)		RESULTATS DEFINIIFS (COUR SUPREME)			
Nombre d'inscrits	163 514		163 541			
Nombre de votants	90 800		90 150			
Taux de participation	55,52%		55,12%			
Bulletin blancs ou nuls	1 080		1 683			
Suffrages exprimés	89 720					
Suffrages annulés par la Cour			1 362			
Suffrages exprimés Valables			87 105			
		Suffrages	%		Suffrages	%
ABOUDOU SOEFOU		20 724	23,10%		21 037	24,15%
MHOUDINE SITI FAROUATA		34 500	38,45%		32 498	37,31%

TABLEAU 3 : ELECTION DES GOUVERNEURS 1^{ER} TOUR : 24 Mars 2019
ILE DE MWALI

	RESULTATS PROVISOIRES (CENI)		RESULTATS DEFINIIFS (COUR SUPREME)	
Nombre d'inscrits	21 671		21 671	
Nombre de votants	13 242		12 743	
Taux de participation	61,10 %		58,80%	

Bulletin blancs ou nuls	352			349		
Suffrages exprimés	12 890					
Suffrages annulés par la Cour				519		
Suffrages exprimés Valables				11 875		
		Suffrages	%		Suffrages	%
MOHAMED SAID FAZUL		4530	35,14%		4046	34,07%
SAIS BACO ATTOUMANE		4680	36,31%		4336	36,51%

TABLEAU 4 : ELECTION DES GOUVERNEURS 1^{ER} TOUR : 24 Mars 2019
ILE DE NDZUWANI

	Resultats provisoirs(CENI)		Resultats definitifs (COUR SUPREME)			
Nombre d'inscrits	123 925		123 925			
Nombre de votants	83 554		68 913			
Taux de participation	67,42%		55,61%			
Bulletin blancs ou nuls	2553		1606			
Suffrages exprimés	81 001					
Suffrages annulés par la Cour			8814			
Suffrages exprimés Valables			58 496			
		Suffrages	Pourcentages		Suffrages	Pourcentages
ABDALLAH BEN OMAR		1287	1,59%		1153	1,97%
ANISSI CHAMSIDINE		65 053	67,89%		35 846	61,28%

Au regard des résultats de l'élection présidentielle, le candidat Azali ASSOUMANI, du parti convention pour le Renouveau des Comores (CRC), est élu au premier tour, président de la République comorienne avec 59,05% des suffrages exprimés et un taux de participation de 52,99%. Il faut noter que ce taux est en baisse de 21,41% par rapport à celui du premier tour de l'élection présidentielle de 2016 (74,40%). Cette baisse semble refléter le contexte dans lequel les élections se sont déroulées :

le caractère anticipé des élections et le climat de suspicion qui a prévalu tout le long du processus électoral.

En ce qui concerne les élections des gouverneurs, les résultats montrent que le candidat Anissi CHAMSIDINE, leader du parti Soma et candidat de l'Alliance pour la Mouance Présidentielle (AMP) a obtenu la majorité absolue, soit 61,28%. Il est ainsi élu gouverneur de l'île de Ndzuwani. Quant aux îles de Mwali et Ngazidja, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue.

Selon l'article 175 du code électoral, les candidats qui ont obtenu le plus de suffrages, sont admis à se présenter au second tour. Ainsi, 04 candidats sont en lice : deux candidats représentant la Mouance présidentielle et deux autres soutenus par la coalition de l'opposition. Il s'agit notamment pour l'île de Ngazidja, de la candidate de la Mouance présidentielle, Sitti Farouata Mhoudine (37,31% des suffrages exprimés). Elle aura pour adversaire le candidat indépendant Aboudou Soefo (24,15% des suffrages exprimés). L'île de Mwali verra concourir le candidat Mohamed Saïd Fazul (34,07 des suffrages exprimés), candidat de la Mouance Présidentielle, investi par le parti Orange et le candidat Saïd Baco Attoumane, soutenu par la coalition de l'opposition.

Conformément au calendrier électoral, le communiqué de presse de la CENI n°2019/11/CENI du 09 avril 2019 informe l'opinion sur la tenue du second tour des élections. Il est en effet prévu pour le dimanche 21 avril 2019. La campagne électorale, d'une durée de sept jours, aura lieu du 13 avril 2019 au vendredi 19 avril 2019 à minuit.

VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

(a) Conclusion

Les élections présidentielles et des gouverneurs du 24 mars 2019 se sont déroulées dans un climat de tensions résultant du peu de consensus au sein de la classe politique qui perdurent depuis le référendum constitutionnel de juillet 2018. Malgré ce contexte, les missions saluent la volonté du peuple comorien pour son sens de patriotisme et sa détermination à aller aux urnes le 24 mars 2019.

La MOEUA, tout comme les missions du COMESA et de EASF, déplore les incidents observés qui n'ont pas permis aux électeurs de sortir massivement pour exercer leur droit civique dans la sérénité. Ces dysfonctionnements ainsi que l'interruption des opérations de dépouillement, la collecte et le transfert des urnes par les éléments des forces de l'ordre ont de ce fait affecté le bon déroulement des opérations de vote et de dépouillement et par conséquent, l'ensemble du scrutin. Cette situation empêche les missions d'observation de se prononcer de façon objective sur la transparence et la crédibilité du scrutin du 24 mars 2019.

La MOEUA et les missions du COMESA et de l'EASF considèrent que le dialogue inclusif et l'engagement de toutes les parties prenantes à la recherche de la paix, de la stabilité et de la gouvernance démocratique devraient primer sur toute autre chose, et ce, dans l'intérêt de la nation comorienne et la cohésion nationale.

Les divisions politiques qui ont persisté après le double scrutin du 24 mars 2019 font peser un risque pour la stabilité des institutions issues de ces élections, et plus généralement, du pays. L'Union africaine, comme d'autres partenaires de la communauté internationale, a exprimé ses vives inquiétudes et appelé au dialogue entre les parties prenantes pour qu'une solution consensuelle soit privilégiée. La MOEUA réitère son appel à la retenue à l'égard de tous les acteurs comoriens.

(b) Recommandations

Au regard de tout ce qui précède, la Mission d'observation électorale de l'Union Africaine voudrait réitérer les recommandations émises lors de sa déclaration préliminaire faite à Moroni le 25 mars 2019.

Au Gouvernement

- Mettre en place un cadre de concertation entre les acteurs politiques et autres parties prenantes pour créer et consolider un climat de paix et de stabilité ;
- Privilégier l'approche inclusive et consensuelle dans l'adoption et l'application des réformes constitutionnelles, institutionnelles et électorales.

A la CENI

- Renforcer son indépendance dans la gestion des élections afin d'accroître sa crédibilité auprès des acteurs électoraux ;
- Mettre en place divers cadres de concertation avec les parties prenantes à chaque étape du processus électoral afin de rendre le processus inclusif ;
- Assurer une formation adéquate aux membres des bureaux de vote afin d'harmoniser les procédures au sein des bureaux de vote.

Aux partis/acteurs politiques

- Œuvrer à la consolidation de la paix et privilégier le dialogue et la concertation tout au long du processus en cours ;
- Jouer pleinement leur rôle dans l'éducation civique et la sensibilisation citoyenne, en particulier en période électorale.

A la société civile

- Poursuivre ses efforts et ses actions citoyennes en vue d'encourager les acteurs politiques à garantir la paix, la stabilité et le respect de l'Etat de droit ;
- Prendre des initiatives pour une meilleure sensibilisation des électeurs et des citoyens à jouer leur rôle en période électorale.

Au Peuple comorien

- Se mobiliser sans retenue autour de la préservation de la paix, gage de l'unité nationale et de la cohésion sociale.