AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي

UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Boîte Postale: 3243, Addis Abéba, ETHIOPIE Tél.: (251-1) 513 822 Fax: (251-1) 519 321
Email: situationroom@africa-union.org, oau-ews@ethionet.et, ausituationroom@yahoo.com

CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITE
47EME REUNION
21 MARS 2006
ADDIS ABEBA, ETHIOPIE

PSC/PR/2(XLVII)
Original : Français

RAPPORT DU PRESIDENT DE LA COMMISSION DE SUR LA SITUATION AUX COMORES

RAPPORT DU PRESIDENT DE LA COMMISSION SUR LA SITUATION AUX COMORES

I. INTRODUCTION

1. Le 11 octobre 2005, le Président de l'Union des Comores, Azali Asoumani, m'a adressé une lettre au sujet du processus de réconciliation dans son pays. Dans cette lettre, il a notamment souligné la nécessité de prendre les dispositions nécessaires pour garantir le bon déroulement des échéances présidentielles qui se tiendront en avril-mai 2006, dans le cadre de la présidence tournante de l'archipel. Le Président Azali a indiqué que le contexte politique qui prévaut à Anjouan, où doivent se dérouler les primaires des élections présidentielles, est encore particulier et appelle la vigilance de tous, d'autant plus que cette Ile, bien qu'intégrée dans l'Union des Comores sur le plan institutionnel, échappe encore au contrôle de l'Union qui ne dispose pas d'une administration civile et militaire sur place. De fait, a-t-il ajouté, l'Union n'est pas en mesure de garantir le bon déroulement des élections à Anjouan. Compte tenu de cet état de fait, il a demandé à l'UA, conjointement avec l'ONU et la communauté internationale, de s'occuper de façon exclusive du processus électoral dans son pays.

2. A la suite de cette lettre, j'ai dépêché dans l'archipel des missions pour évaluer l'état des préparatifs du processus électoral et les modalités de l'appui que l'UA pourrait apporter. Je me suis également entretenu à ce sujet avec les autorités comoriennes en marge de la 60ème session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies, en septembre 2005.

3. Le présent rapport fait le point de l'évolution de la situation et formule des propositions sur l'appui à apporter au processus électoral, en vue de consolider la réconciliation nationale aux Comores.

II. EVOLUTION DU PROCESSUS DE RECONCILIATION

4. Dès l'éclatement de la crise séparatiste, à Anjouan, en août 1997, l'OUA a travaillé en étroite collaboration avec les pays de la région (Afrique du Sud, Kenya, Maurice, Madagascar, Mozambique, Seychelles, Tanzanie) et les Troïkas successives de l'Organisation, sous la direction de l'Afrique du Sud (qui reçut un mandat à cet effet lors du Sommet de Ouagadougou, en juin 1998), en sa qualité de pays coordonnateur des efforts des pays de la région et de la Troïka de l'UA sur les Comores, afin de trouver une solution durable prenant en compte les aspirations légitimes des Iles et garantissant le respect de l'unité et de l'intégrité territoriale des Comores. Les efforts conjugués de l'OUA/UA et des pays de la région, qui ont également porté, à partir de 1999, sur le retour à l'ordre constitutionnel, et ce après le coup d'Etat intervenu en avril de cette année, ont permis au processus de réconciliation nationale d'enregistrer des progrès significatifs matérialisés, entre autres, par :

- la signature, le 17 février 2001, par toutes les parties comoriennes, de l'Accord-cadre de Fomboni pour la réconciliation, prévoyant la création d'un

Nouvel Ensemble Comorien (NEC), le retour à un pouvoir constitutionnel et l'application d'une série de mesures de rétablissement de la confiance ; et

- la signature, le 20 décembre 2003, par toutes les parties comoriennes, de l'Accord dit de Beit-Salam sur les dispositions transitoires aux Comores.

5. Dans le cadre de ce dernier Accord, les élections pour les Assemblées des Iles autonomes et pour l'Assemblée de l'Union ont respectivement eu lieu les 14 et 21 mars et les 18 et 25 avril 2004. L'UA a dépêché une Mission d'observation civile et militaire pour superviser ces élections et créer les conditions propices à leur bon déroulement. Ces scrutins ont permis l'installation effective des Assemblées des Iles et de l'Assemblée de l'Union ; la formation, le 17 juillet 2004, d'un Gouvernement d'union nationale - boycotté par l'Ile autonome de Ngazidja (Grande Comore) – ; ainsi que l'installation officielle, le 29 octobre 2004, de la Cour Constitutionnelle.

6. Depuis son installation, en juin 2004, l'Assemblée de l'Union, où les Iles autonomes disposent d'une large majorité, avec 26 sièges sur les 33 que compte cette institution, a déjà tenu plusieurs sessions au cours desquelles elle a notamment adopté les lois organiques ou ordinaires suivantes :

- loi organique relative à l'organisation et aux compétences de la Cour constitutionnelle ;

- loi organique relative à l'organisation judiciaire dans l'Union des Comores et dans les Iles ;

- loi organique relative à l'organisation et aux règles de fonctionnement de la Cour suprême ;

- loi portant statut de la magistrature ;

- loi organique fixant les quote-parts des recettes publiques à partager entre l'Union et les Iles autonomes ;

- loi organique portant modalités d'application de l'article 9 de la Constitution de l'Union des Comores sur le partage des compétences constitutionnelles ;

- loi organique relative aux statuts des forces de sécurité intérieure dans les Iles autonomes de l'Union des Comores ;

- loi organique relative aux conditions d'éligibilité du Président de l'Union et aux modalités d'application de l'article 13 de la Constitution ;

- loi portant réglementation générale des sociétés à capitaux publics et des établissements publics ;

- loi électorale fixant les conditions d'organisation et de déroulement des élections présidentielles.

7. Toutefois, le processus fait face à un certain nombre de difficultés qui risquent de compromettre sa bonne marche. Il convient notamment de relever la tension et la méfiance réciproque qui caractérisent les relations entre le Président de l'Union et les chefs des exécutifs des Iles autonomes.

8. Cette situation explique la persistance du désaccord entre les parties en ce qui concerne notamment la loi organique relative aux modalités d'application de l'article 9 de la Constitution sur le partage des compétences constitutionnelles entre l'Union et les Iles autonomes. Il est utile de rappeler que cet article de la Constitution stipule que *« Relèvent de la compétence exclusive de l'Union les matières suivantes : religion, nationalité, monnaie, relations extérieures, défense extérieure, symboles nationaux. Une loi organique détermine en tant que de besoin les conditions d'application et les modalités de mise en œuvre des compétences exclusives. Dans les matières de compétence partagée entre l'Union et les Iles, les Iles ont le pouvoir d'agir aussi longtemps et pour autant que l'Union ne fasse pas usage de son droit d'agir. L'Union n'intervient que si elle peut le faire plus efficacement que les Iles parce que : a) le règlement d'une question par une Ile pourrait affecter les intérêts des autres Iles ; b) une question ne peut pas être réglée par une Ile isolément ; c) la sauvegarde de l'unité juridique, économique et sociale de l'Union l'exige. En ce cas, les Iles disposent, selon les matières, du pouvoir de prendre les mesures nécessaires à l'exécution des principes fondamentaux et des règles définies par l'Union ou à la réalisation des objectifs arrêtés par l'Union. Une loi organique détermine, en tant que de besoin, les matières relevant de la compétence partagée de l'Union et des Iles et les modalités de son exercice. Relève de la compétence exclusive des Iles les matières ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union ou de la compétence partagée des Iles et de l'Union. »*

9. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette disposition, la loi organique portant modalités d'application de l'article 9 sur le partage des compétences constitutionnelles a été adoptée, le 1er mars 2005, par l'Assemblée de l'Union, et promulguée le 30 mars. Toutefois, les textes d'application n'ont pas été promulgués. Il s'agit notamment de :

- la loi organique relative aux statuts des forces de sécurité intérieures : cette loi a été adoptée par l'Assemblée de l'Union le 5 mai 2005 et communiquée au gouvernement de l'Union le 7 mai 2005. Ce dernier a refusé de la promulguer, estimant que cette loi risque de conduire à la balkanisation du pays, en particulier à la formation de quatre armées dans l'archipel, alors que les Iles autonomes estiment être en droit de disposer de forces de sécurité intérieure, conformément à la Constitution de l'Union ;

- la loi portant réglementation générale des sociétés à capitaux publics et des établissements publics : cette loi a été adoptée par l'Assemblée de l'Union le 13 juin 2005 et communiquée au gouvernement de l'Union le 17 juin 2005. La promulgation de cette loi tarde, car les parties divergent encore sur la composition et les modalités de désignation des organes de gestion de ces sociétés pourvoyeuses de recettes publiques ; et

- la loi organique relative à l'organisation judiciaire dans l'Union des Comores et dans les Iles : cette loi a été adoptée par l'Assemblée de l'Union le 31 août 2004 et communiquée au gouvernement de l'Union le 8 septembre 2004. Ce dernier a refusé de la promulguer dans le délai de 15 jours prescrit par la Constitution en son article 17, estimant que cette loi avait été adoptée alors que le Président de l'Union effectuait une visite à l'étranger.

10. Actuellement, le processus est fortement focalisé sur les enjeux électoraux, et ce dans la perspective d'une alternance à la tête du pays selon le principe de la présidence tournante de l'Union consacrée par la Constitution en son article 13. Cette disposition stipule que *« la Présidence est tournante entre les îles. Le Président et les Vice-Présidents sont élus ensemble au suffrage universel direct majoritaire à un tour pour un mandat de quatre ans (4) renouvelable dans le respect de la tournante entre les îles. Une élection primaire est organisée dans l'Ile à laquelle échoit la présidence et seuls les trois candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés peuvent se présenter à l'élection présidentielle…Les conditions d'éligibilité et les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.»*

11. En application de ce principe, les parties comoriennes se sont accordées sur le fait que la présidence de l'Union doit revenir à l'Ile autonome d'Anjouan à l'issue des élections présidentielles prévues en avril-mai 2006, et ce conformément aux dispositions de la loi organique relative aux conditions d'éligibilité du Président de l'Union et aux modalités d'application de l'article 13 de la Constitution adoptée par l'Assemblée de l'Union, le 4 juin 2005. Cette loi stipule que « la Présidence de l'Union est tournante. Au terme du mandat en cours, exercé par Ngazidja, le tour revient à Anjouan, puis Mohéli, ensuite Mahore, sous réserve des dispositions de l'article 39 de la Constitution, et ainsi de suite. »

12. Dans ce contexte, toutes les parties comoriennes ont demandé à la communauté internationale de mobiliser les moyens sécuritaires, matériels et financiers nécessaires au bon déroulement du processus électoral. La Commission nationale pour les élections aux Comores (CNEC) et les Commissions électorales insulaires ont été mises en place. De même le calendrier électoral et le budget de la CNEC ont-ils été adoptés. Le budget de la CNEC s'élève à 1,1 millions de dollars ; quant au calendrier électoral, il se présente comme suit :

- convocation du corps électoral par décret du Président de l'Union : 27 février 2006 ;
- dépôt des candidatures : 28 février - 15 mars 2006 ;
- examen et publication des listes des candidats : 16 - 19 mars 2006 ;
- recours électoraux : 20 - 23 mars 2006 ;
- publication des listes finales des candidats : 24 mars 2006 ;

- campagne électorale pour les primaires à Anjouan: 25 mars - 15 avril 2006 ;
- campagne électorale au niveau national : 20 avril - 13 mai 2006;
- élections primaires à Anjouan :16 avril 2006 ;
- élections au niveau national : 14 mai 2006 ;
- investiture du Président élu : 26 mai 2006.

13. A ce jour, 18 candidats ont manifesté leur intention de se présenter aux élections présidentielles prévues en avril-mai 2006. Comme indiqué plus haut, seuls les 3 premiers candidats qui recueilleront le plus de suffrages durant les primaires à Anjouan seront retenus pour participer aux élections au niveau national.

III. CONFERENCE DES BAILLEURS DE FONDS EN FAVEUR DES COMORES

14. Aux difficultés mentionnées ci-dessus s'ajoute le défi du redressement socio-économique de l'archipel. Il est, en effet, largement admis que la crise multiforme à laquelle les Comores ont été confrontées est, dans une large mesure, le résultat du sous-développement de l'archipel et de la pauvreté de ses habitants, en particulier à Anjouan.

15. Grâce aux progrès enregistrés par le processus de réconciliation nationale, et à l'initiative de l'UA, une Conférence des bailleurs de fonds en faveur des Comores s'est tenue à Maurice, le 8 décembre 2005, sous la co-présidence du Président Thabo Mbeki de l'Afrique du Sud et du Premier Ministre de Maurice, Navinchandra Ramgoolam. La Commission était représentée par le Commissaire à la Paix et à la Sécurité, Said Djinnit. Il me plaît d'informer le Conseil que la Conférence a suscité une grande mobilisation des pays et institutions internationales amis des Comores. Vingt-et-un pays et vingt-huit organisations internationales, y compris le FMI et la Banque mondiale, ainsi que des représentants des secteurs privés de Maurice et des Comores, y ont pris part.

16. La Conférence a enregistré des annonces de contributions s'élevant à plus de 200 millions de dollars. Sur ce montant, 140 millions de dollars représentent des contributions en espèce. Je voudrais saisir cette occasion pour lancer un appel aux parties comoriennes pour qu'elles respectent leurs engagements en rapport avec le processus de réconciliation nationale et, partant, créent un environnement propice à la poursuite de la mobilisation des partenaires des Comores et à la concretisation rapide des engagements pris à Maurice.

IV. MISSION D'EVALUATION DE L'UA AUX COMORES

17. Dans le prolongement de la lettre que m'a adressée le Président Azali Assoumani, j'ai dépêché mon envoyé spécial pour les Comores, Francisco Madeira, dans l'archipel, au mois d'octobre 2005. Par la suite, une mission de l'UA dirigée par l'Afrique du Sud, en sa qualtié de pays coordonnateur des efforts régionaux sur les Comores, et comprenant des experts civils et militaires sud-africains et de la

Commission, a séjourné aux Comores du 27 novembre au 5 décembre 2005, pour déterminer les modalités de l'appui que l'UA doit apporter en vue du bon déroulement des élections présidentielles prévues en avril-mai 2006. Au cours de son séjour, la mission s'est entretenue avec les autorités comoriennes, tant au niveau de l'Union que des Iles autonomes, ainsi qu'avec l'ensemble des institutions et structures impliquées dans la préparation des prochaines élections, et les représentants de la communauté internationale.

18. La mission a constaté la tension persistante entre le Président de l'Union et les chefs des exécutifs des Iles autonomes. Elle a souligné que les défis principaux auxquels est confronté le processus électoral ont trait à la mise à jour des listes électorales, au manque de ressources financières et logistiques, à la formation des agents électoraux et des électeurs, ainsi qu'à la sécurisation des élections, particulièrement dans l'Ile autonome d'Anjouan, où se dérouleront les élections primaires, en avril prochain. Les parties comoriennes ont demandé que la communauté internationale apporte rapidement un appui matériel, logistique, financier, ainsi qu'une assistance juridique au processus électoral. Sur le plan sécuritaire, la mission a relevé l'existence *de facto* de deux armées distinctes, l'une relevant de l'Union, l'autre de l'Ile autonome d'Anjouan, ainsi qu'une absence totale de confiance en la capacité de ces forces à observer la neutralité requise en vue du bon déroulement du processus électoral ; la méfiance est, au demeurant, telle que les parties ont demandé que les forces de sécurité comoriennes soient cantonnées tout au long du processus électoral. Les parties ont lancé un appel pour que l'UA déploie une force militaire qui assurerait la sécurisation du processus électoral.

19. Dans ce contexte, la mission a formulé un certain nombre de recommandations, y compris le déploiement d'une force militaire de l'UA qui aurait pour mission principale de créer l'environnement sécuritaire nécessaire à la tenue d'élections crédibles, régulières et transparentes, et la fourniture d'un appui technique et logistique au processus électoral.

20. Dans le cadre du suivi des recommandations de cette mission, la Commission a organisé, le 31 janvier 2006, une réunion consultative avec l'Afrique du Sud (pays coordonnateur des efforts régionaux) et Maurice (qui a abrité la Conférence des donateurs), dont l'objectif était de finaliser les propositions de soutien au processus électoral dans l'archipel. La réunion a souligné la nécessité pour l'UA et les pays de la région d'agir rapidement pour assurer le bon déroulement du processus électoral et, partant, consolider la réconciliation dans l'archipel.

V. <u>OBSERVATIONS</u>

21. Le processus de réconciliation aux Comores et de consolidation des acquis enregistrés jusqu'ici est entré dans une phase décisive. D'où la nécessité d'un appui soutenu à l'organisation des élections présidentielles d'avril-mai prochains, qui revêtent une importance d'autant plus cruciale qu'elles marqueront une alternance à la tête du pays, à travers la mise en œuvre de la présidence tournante de l'Union. Toute déficience dans l'organisation de ces élections, qui conduirait à une contestation légitime des résultats du scrutin, risque d'hypothéquer les avancées enregistrées par le processus de réconciliation de l'archipel grâce aux efforts

conjugués de l'UA et des pays de la région, sous la coordination de l'Afrique du Sud et avec l'appui de la communauté internationale.

22. Dans ce contexte, je voudrais réitérer la nécessité d'un appui technique et financier aux Comores pour que les élections présidentielles soient crédibles, régulières et transparentes. A cet égard, la Commission se propose d'envoyer très prochainement un expert électoral à Moroni pour assister la CNEC, ainsi que de déployer des d'observateurs électoraux aux Comores pour suivre le déroulement du scrutin présidentiel. Je me félicite des dispositions prises par l'Afrique du Sud et Maurice pour dépêcher des experts et des observateurs électoraux aux Comores et apporter toute autre assistance qui serait jugée nécessaire. Je voudrais également encourager les pays de la région et de la Troïka de l'UA sur les Comores à envoyer des observateurs électoraux aux Comores, qui se joindraient à la mission d'observation de l'UA à l'occasion des scrutins des mois d'avril et de mai 2006. En outre, la Commission a pris attache avec l'Union européenne, la Ligue des Etats arabes, les Nations unies et la France pour assurer la coordination nécessaire s'agissant de l'assistance électorale et autre à fournir aux Comores.

23. Comme indiqué plus haut, et compte tenu du climat précaire qui prévaut dans l'archipel, le bon déroulement du scrutin requiert le déploiement d'une force de l'UA suffisamment crédible et neutre comprenant aussi bien des éléments militaires que de police civile pour créer les conditions de sécurité nécessaires. Toutes les parties comoriennes ont exprimé le souhait que l'UA, comme elle l'a fait par le passé, prenne les dispositions nécessaires en vue d'un tel déploiement. La force de l'UA telle qu'envisagée comprendrait au total 462 personnels (dont 432 militaires et 30 éléments de police) et serait dénommée « Mission de l'Union africaine pour la sécurisation des élections aux Comores (AMISEC)».

24. Sur la base des consultations entreprises avec les parties comoriennes et des observations faites sur place par les délégations de l'UA qui se sont rendues dans l'archipel, les missions de l'AMISEC consisteront globalement à :

- sécuriser les élections ;
- assurer un environnement sécuritaire stable avant, pendant et après le processus électoral ;
- maintenir l'ordre dans les bureaux de vote et dans les centres de comptage des suffrages durant le processus électoral ;
- recevoir des plaintes et des allégations d'irrégularités électorales, effectuer des enquêtes et les remettre à la police comorienne ou aux agents électoraux ;
- contribuer à ce que les élections soient crédibles régulières et transparentes; et
- soutenir le processus électoral.

25. Dans le cadre de ce mandat, la force assurerait aussi bien des tâches militaires que de police. De façon plus spécifique, elle serait appelée à effectuer des patrouilles motorisées ou à pied, des observations statiques, le contrôle limité des mouvements à chaque fois que de besoin, ainsi que la protection des zones environnantes des bureaux de vote. De même, la force serait appelée à assurer le transport et la sécurisation du matériel électoral, la sécurisation des bureaux de vote, ainsi que les investigations liées aux infractions électorales.

26. La force, qui serait déployée selon le concept de nation cadre, serait présente dans les trois Iles autonomes des Comores et serait en mesure de couvrir la campagne électorale et les élections. Elle devrait être déployée 2 semaines avant la campagne électorale dans l'Ile autonome d'Anjouan, et resterait dans le pays jusqu'à 2 semaines après l'investiture du Président élu de l'Union.

27. Tout au long du processus, la Commission a maintenu des consultations régulières avec l'Afrique du Sud, en sa qualité de coordonnateur des efforts régionaux sur les Comores, pour déterminer les paramètres de l'assistance sécuritaire à apporter à l'archipel. Je voudrais, au demeurant, me féliciter des initiatives prises par l'Afrique du Sud pour appuyer le processus, initiatives qui témoignent de l'engagement continu de ce pays en faveur de la réconciliation aux Comores. L'Afrique du Sud a accepté de prendre la direction de l'AMISEC en assumant le rôle de nation cadre, et d'assurer le soutien et l'approvisionnement de ses éléments. La Commission a demandé à l'Afrique du Sud de fournir le soutien et l'approvisionnement nécessaires aux membres non sud-africains de la Mission.

28. Le budget nécessaire au déploiement de la force a été estimé à 15 millions d'euros (18 millions de dollars) environ. La Commission s'emploiera à mobiliser les ressources extra-budgétaires nécessaires pour rembourser à l'Afrique du Sud les dépenses encourues pour les membres non sud-africains de la Mission et contribuer aux coûts encourus par l'Afrique du Sud.

29. Je demande au Conseil d'approuver ces recommandations pour permettre le démarrage des opérations envisagées. Tout retard dans le déploiement risque d'affecter négativement le processus électoral et, partant, le processus de réconciliation.