

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

P. O. Box 3243, Addis Ababa, ETHIOPIA Tel.: (251-1) 513 822 Fax: (251-1) 519 321

Email: oau-ews@telecom.net.et

CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITE

6^{ème} SESSION

29 AVRIL 2004

ADDIS ABEBA (ETHIOPIE)

PSC/PR/3(VI)

ORIGINAL : FRANÇAIS

RAPPORT DU PRESIDENT DE LA COMMISSION
SUR LA SITUATION AUX COMORES

RAPPORT DU PRESIDENT DE LA COMMISSION SUR LA SITUATION AUX COMORES

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport rend compte des efforts déployés par l'Union africaine, avec l'appui de la communauté internationale, afin de parachever le processus de réconciliation aux Comores, et ce depuis la 97^{ème} session ordinaire au niveau des ambassadeurs de l'Organe central du Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, tenue le 30 janvier 2004.

II. DEROULEMENT DU PROCESSUS ELECTORAL

2. L'Accord sur les dispositions transitoires aux Comores signé par les parties comoriennes, à l'issue de la réunion du 20 décembre 2003, à Moroni, prévoit le parachèvement du processus électoral avant la fin du mois d'avril 2004, au plus tard. Lors de sa première réunion, tenue à Moroni, du 5 au 7 janvier 2004, le Comité de Suivi, qui est présidé par l'UA (en la personne de mon Envoyé spécial, Francisco Madeira, et du représentant de l'Afrique du Sud, en tant que pays coordonnateur des efforts régionaux sur les Comores), a approuvé le calendrier électoral préparé par la Commission nationale électorale indépendante (CNEI). Celui-ci a prévu la tenue des élections pour les Assemblées des Iles autonomes les 14 (1^{er} tour) et 21 mars (2^{ème} tour), et celles pour l'Assemblée de l'Union les 18 (1^{er} tour) et 25 (2^{ème} tour) avril.

3. Le 3 janvier 2004, le Président de l'Union a signé le décret portant convocation du corps électoral à l'élection de l'Assemblée de l'Union. En outre, et conformément à l'Accord du 20 décembre 2003, le Président de l'Union a, par décret et pour le besoin des élections, mis à la disposition des Présidents des Iles les forces de la gendarmerie, pour emploi dans leur mission habituelle pendant la période transitoire. Pour leur part, les Présidents des Iles autonomes d'Anjouan, de Mohéli et de Ngazidja ont signé, le 7 janvier 2004, les décrets de convocation du corps électoral à l'élection aux Assemblées des Iles.

4. Pour assurer le bon déroulement des élections législatives, la Commission, en collaboration avec la Ligue des Etats arabes, la Commission de l'Océan Indien, l'Organisation internationale de la Francophonie et la France, a déployé aux Comores une mission d'observation électorale. Les observateurs de l'UA provenaient de l'Afrique du Sud, du Kenya, de Maurice, de Madagascar et de la Tanzanie.

5. Il convient, par ailleurs de rappeler que, lors de sa première réunion, le Comité de Suivi, a, en application de l'Accord du 20 décembre, renouvelé comme suit la composition de la Commission d'homologation, qui est chargée de valider les résultats des élections législatives : quatre membres comoriens et quatre membres internationaux désignés par l'Union africaine, l'OIF, les Nations unies (il convient, toutefois, de préciser que les NU n'ayant finalement pas désigné leur représentant, l'UA a dû se substituer à elles) et la Ligue des Etats arabes. J'ai, par la suite, désigné deux magistrats pour représenter l'Union africaine au sein de la Commission d'homologation. L'OIF a désigné Maître Abraham Zinzindohoue pour présider la Commission d'homologation. Les parties comoriennes ont désigné leurs représentants au sein de la Commission d'homologation.

6. Aux termes de l'Accord du 20 décembre 2003, la communauté internationale s'est engagée à accompagner les efforts des parties comoriennes, y compris le processus électoral, par l'octroi d'une aide spécifique. A cet égard, un Fonds fiduciaire a été mis en place. Le Comité de Suivi a donné mandat au PNUD de coordonner l'assistance de la communauté internationale au processus électoral.

7. L'Union africaine a apporté une contribution financière de 50 000 dollars en appui au processus électoral, et envisage de faire un effort supplémentaire pour aider à couvrir les activités non encore financées du processus électoral. Le PNUD a également signé des accords de contribution avec la France pour un montant d'un million d'euros, dont une partie est destinée au processus électoral ; l'Allemagne, pour un montant de 50 000 euros ; l'OIF, pour un montant de 50 000 euros ; et la Ligue des Etats arabes pour un montant de 400 000 dollars. L'Afrique du Sud a versé une contribution 5 millions de Rands (soit 748 369 dollars) au Fonds pour la paix de l'Union africaine, en appui au processus de réconciliation en cours aux Comores. Il convient également de noter que, dans le cadre de l'accord signé entre les Commissions de l'UE et de l'UA, en appui à l'agenda paix et sécurité de l'UA, un montant de 100 000 euros est prévu pour soutenir l'organisation des élections législatives et la mise en place d'autres institutions de l'Union des Comores.

8. Les élections aux Assemblées des Iles ont eu lieu les 14 et 21 mars dernier. Elles se sont déroulées dans le calme. Les résultats de ces élections se présentent comme suit : Union : 12 députés (dont 7 à Ngazidja, 4 à Anjouan et 1 à Mohéli), Anjouan : 19 députés, Ngazidja : 13 députés et Mohéli : 9 députés.

9. Il convient, toutefois, de préciser que, lors de la 5^{ème} réunion du Comité de Suivi, tenue à Moroni, du 12 au 14 avril 2004, celui-ci a été saisi par l'Union des Comores du problème organisationnel survenu dans la 14^{ème} circonscription électorale d'Anjouan (Domoni), problème qui a amené la Commission d'homologation à invalider, deux fois de suite, les résultats de cette circonscription. Alors que la CNEI s'apprêtait à organiser, le 11 avril, un scrutin partiel dans la circonscription concernée, le ministre de l'Intérieur de l'Ile autonome d'Anjouan a saisi le matériel électoral. Cette attitude a été vivement condamnée par le Comité de Suivi, qui a rappelé qu'en l'absence de la Cour constitutionnelle, les décisions de la Commission d'homologation s'appliquent à toutes les parties. Le Comité de Suivi a pris la décision de faire organiser un scrutin partiel dans cette circonscription, en même temps que le 1^{er} tour de l'élection à l'Assemblée de l'Union, et a demandé aux autorités anjouanaises de coopérer pour assurer le bon déroulement de cette élection partielle.

10. Le premier tour de l'élection à l'Assemblée de l'Union s'est tenue le 18 avril 2004. Les résultats de ce scrutin, tels que proclamés par la Commission d'homologation, se présentent comme suit : sur 18 candidats à la députation, 8 ont été élus au premier tour, dont 3 pour les partisans de l'Union, et 5 pour ceux des Iles autonomes.

11. A la suite de la proclamation des résultats du premier tour de l'élection et de la partielle de la 14^{ème} circonscription électorale de l'Ile autonome d'Anjouan, les représentants des Iles autonomes au sein de la Commission d'homologation ont démissionné en signe de protestation. Le 23 avril, les Présidents des Iles autonomes de Ngazidja, Anjouan et Mohéli, réunis à Anjouan, ont rendu publique une résolution dans laquelle ils affirment avoir fait le constat de manquements graves dans les procédures d'homologation et de délibération des résultats du scrutin du 18 avril 2004. Ils ont imputé ces manquements au Président de la Commission d'homologation, exigeant, du Comité de Suivi, le remplacement de Maître Abraham Zinzindohoue et le réexamen des cas litigieux constatés aux dernières élections. Ils ont souligné qu'ils ne désigneraient pas de nouveaux représentants au sein de la Commission d'homologation aussi longtemps que ces conditions n'auront pas été satisfaites.

12. Au moment de la finalisation du présent rapport, les résultats du 2^{ème} tour de l'élection à l'Assemblée de l'Union n'avaient pas encore été proclamés. Toutefois, le scrutin s'est déroulé dans le calme.

III. ACTIVITES DES OBSERVATEURS MILITAIRES

13. La 97^{ème} session de l'Organe central a autorisé le déploiement d'une Mission d'observation de l'UA aux Comores (MIOC), pour une durée de quatre mois.

14. Conformément à cette décision, la Commission a déployé trente-neuf (39) observateurs militaires, en provenance de l'Afrique du Sud, du Bénin, du Burkina Faso, de Madagascar, du Mozambique, du Sénégal et du Togo. La Mauritanie a fourni l'officier de gendarmerie qui coordonne la cellule de coordination/concertation, mise en place dans le cadre de la mise à disposition de la gendarmerie. La Mission d'observation militaire, dont l'Etat major est à Moroni, a été déployée dans les trois Iles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli, à partir du 9 mars 2004. La Mission est dirigée par un officier militaire sud-africain.

15. Depuis son déploiement, la MIOC s'est employée à promouvoir les conditions de sérénité et de sécurité requises pour le parachèvement du processus de réconciliation. Dans ce cadre, la Mission a facilité le déroulement du processus électoral lors des élections aux Assemblées des Iles et à l'Assemblée de l'Union. Elle a œuvré à la sécurisation des opérations électorales à tous les niveaux. La Mission a également assuré la sécurisation du transport du matériel électoral.

16. La Mission effectue des patouilles quotidiennes dans toutes les Iles, et entretient des contacts étroits tant avec les parties qu'avec les populations. A chaque fois que le besoin s'en est fait sentir, la Mission a dépêché des équipes d'investigation dans les zones où des incidents ont été relevés. C'est ainsi qu'à la suite des événements survenus à Mohéli, eux-mêmes consécutifs aux décisions – contestées par l'Ile autonome – du Gouvernement de l'Union de remplacer les Directeurs régionaux de trois établissements nationaux, la MIOC a été sollicitée pour enquêter sur place. La MIOC a également été sollicitée pour entrer en relation avec la police judiciaire de l'Union des Comores pour vérifier les informations relatives à l'arrestation éventuelle de sympathisants de l'Ile autonome de Ngazidja.

IV. QUESTIONS DOUANIERES ET BUDGETAIRES

17. L'Accord du 20 décembre 2003 prévoit la mise en place d'un Conseil de direction des douanes provisoire (CDD), qui comprend les représentants des parties comoriennes et trois experts internationaux désignés par l'UA, la France

et la Banque mondiale. Le CDD est chargé de superviser la collecte et le contrôle des opérations de perception des recettes douanières partagées. En matière budgétaire, l'Accord prévoit l'ouverture d'un compte spécial à la Banque Centrale des Comores (BCC) et le dépôt, dans ce compte, des recettes fiscales et non fiscales à partager, ainsi que des transferts automatiques, dès la mise en place du mécanisme de perception commune des recettes et après déduction du service de la dette extérieure, sur les comptes individuels des Gouvernements respectifs de l'Union et des Iles autonomes.

18. L'Accord du 20 décembre 2003 prévoit également la mise en place d'un Comité d'harmonisation, présidé par l'OIF et chargé de veiller à la mise en œuvre des aspects douaniers et budgétaires de l'Accord. Le Secrétaire général de l'OIF a désigné M. Mamadou Lamine Loum, ancien Premier ministre du Sénégal, pour présider le Comité d'harmonisation. En ce qui me concerne, j'ai désigné deux experts, de nationalité béninoise et tunisienne, respectivement spécialisés en questions budgétaires et financières et en douanes, pour représenter l'UA au sein de ce Comité et du CDD.

19. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord, le Président de l'Union des Comores a désigné le Directeur général des Douanes, tandis que les Présidents des Iles autonomes ont désigné les Directeurs généraux adjoints, pour constituer la Direction des Douanes.

20. Malgré la mise en place du CDD et la nomination des Directeurs régionaux, l'Administration des Douanes comoriennes fait face à de très graves difficultés. L'autorité de la Direction générale des Douanes sur les Directions régionales n'est pas assurée. D'une façon générale, il n'y a pas eu de progrès substantiel sur les dossiers fondamentaux.

21. Le régime de dédouanement des hydrocarbures échappe complètement au contrôle de l'Administration des Douanes : la taxe unique sur les produits pétroliers (TUPP) est payée par anticipation, sous forme d'un forfait mensuel, et sert en partie au paiement des salaires de l'Armée comorienne. La décision portant harmonisation de la procédure de dédouanement des marchandises a prévu un système de contrôle à posteriori des déclarations d'importation et d'exportation, centralisé au niveau de la Direction générale des Douanes : mensuellement, les déclarations déposées aux différents centres douaniers dans les trois Iles doivent être acheminées à la Direction générale pour un contrôle à posteriori. Cette mesure n'est pas appliquée.

22. Les décisions du CDD portant harmonisation du tarif douanier n'ont, à ce jour, pas été appliquées. Pour des considérations électorales, les parties comoriennes n'ont pas voulu mettre en vigueur le nouveau tarif, dont l'application aurait sensiblement amélioré les recettes douanières.

23. Conformément à l'Accord du 20 décembre, le compte spécial commun à l'Union et aux Iles autonomes a été ouvert à la BCC. Lors de sa première réunion, le Comité d'harmonisation a demandé à chaque partie comorienne de lui soumettre ses prévisions budgétaires. Le Comité a analysé les projets de budget (recettes et dépenses) de l'Union et des Iles autonomes et a procédé à la définition des règles générales et impersonnelles devant être appliquées à toutes les parties concernées, quitte à prendre en compte certaines spécificités. C'est ainsi que les quotes-parts, initialement suggérées dans l'Accord, ont été réévaluées et réparties en fonction des charges, de l'état actuel des opérations des différentes entités et en considération de l'état actuel de non-transfert formel des compétences, jusqu'à la décision de l'Assemblée de l'Union sur le prochain budget et les quotes-parts correspondantes. Un projet de budget ajusté a été élaboré, qui a permis au Président de l'Union des Comores de prendre un décret portant budget de l'Union et des Iles autonomes, pour la période transitoire concernant le 1^{er} semestre 2004.

24. Le Comité d'harmonisation a défini un dispositif financier et comptable qui doit régir la mise en œuvre financière et comptable des recettes budgétaires. Ce dispositif est géré par la BCC. Le Comité d'harmonisation a également pu définir les termes de référence pour le recrutement des experts qui seront chargés de faire une étude sur les effectifs et les masses salariales des agents publics.

25. Lors de sa quatrième réunion, tenue du 12 au 14 avril 2004, le Comité de Suivi, sur rapport circonstancié du Comité d'harmonisation, a constaté le blocage du mécanisme d'exécution du budget de transition par le Gouvernement de l'Union, qui a unilatéralement décidé, en violation du décret du 18 février 2004 portant budget de l'Union et des Iles autonomes pour la période transitoire (janvier à juin 2004), de faire mobiliser en sa faveur, par le Gouverneur de la BCC, la somme de 850 000 000 francs comoriens pour les dépenses en salaires des agents civils et militaires de l'Union, de Ngazidja et de Mohéli, ainsi que pour payer la dette. Face à cette situation, les autorités de l'Ile autonome d'Anjouan ont décidé la suspension de leur participation au mécanisme d'exécution du budget, jusqu'au remboursement intégral par le Gouvernement de l'Union des sommes dûes à leur Ile.

26. Lors de sa cinquième réunion, le Comité d'harmonisation a relevé que le niveau des recettes collectées (propres et à partager) est faible. Indépendamment de leur niveau exceptionnellement faible, les recettes à partager accusent une évolution que le seul caractère saisonnier de certaines d'entre elles ne saurait expliquer. En effet, il semble que tous les efforts n'ont pas été faits pour collecter les recettes ou que les recettes collectées ne sont pas toutes portées à la connaissance du Comité d'harmonisation ou mises à la disposition du mécanisme d'exécution du budget de transition.

V. OBSERVATIONS

27. Depuis la signature de l'Accord du 20 décembre, la situation dans l'archipel connaît une évolution globalement encourageante. Les parties comoriennes ont, jusqu'ici, respecté la plupart des engagements pris.

28. La tenue des élections législatives, qui, dans l'ensemble, se sont déroulées dans de bonnes conditions, va permettre la mise en place des Assemblées des Iles et de l'Assemblée de l'Union. La dernière institution qui reste à mettre en place est la Cour Constitutionnelle. Les objectifs poursuivis à travers l'Accord du 20 décembre ont globalement été atteints.

29. Je voudrais féliciter les parties comoriennes pour l'engagement dont elles ont fait montre. Je voudrais également exprimer ma sincère gratitude à l'Afrique du Sud, qui coordonne les efforts régionaux sur les Comores, et aux autres pays de la région et de la Troïka pour leur détermination et contribution effective aux efforts visant à parachever le processus de réconciliation aux Comores. Mes remerciements vont également aux Etats membres qui ont contribué des observateurs à la Mission d'observation militaire de l'UA. Je voudrais, enfin, exprimer ma gratitude aux partenaires de l'UA, en particulier l'OIF, la Ligue des Etats arabes, l'Union européenne et la France, ainsi que la Commission de l'Océan Indien, pour l'appui apporté au processus de réconciliation et aux efforts de l'UA. Les résultats atteints aux Comores ont été rendus possibles par la collaboration étroite qui s'est instaurée entre l'UA et ses partenaires.

30. La victoire remportée par les Iles autonomes lors des élections législatives leur permettra de peser sur les équilibres de l'Union, car, disposant d'une majorité au niveau de l'Assemblée de l'Union, elles pourront favoriser l'adoption de lois organiques allant dans le sens de leurs préoccupations. Elles pourront, en particulier, renforcer leur autonomie par rapport à l'Union.

31. Je voudrais en appeler à toutes les parties comoriennes pour qu'elles continuent à faire montre de l'esprit de compromis qui a prévalu jusqu'ici. Il convient, en particulier, d'éviter toute démarche susceptible de générer des tensions et de remettre en cause les progrès accomplis. J'exhorte également les parties comoriennes à se conformer scrupuleusement aux dispositions pertinentes de l'Accord de 20 décembre relatives à la douane et au budget, afin de créer les conditions d'une assistance internationale accrue, plus que jamais nécessaire pour le redressement socio-économique de l'archipel.