

## RAPPORT DE LA MISSION EXPLORATOIRE EN VUE DE L'ELECTION DES DEPUTES DE L'ASSEMBLEE FEDERALE ET CELLE DES CONSEILLERS DES ILES DES 14 AU 28 NOVEMBRE 1993

### I. INTRODUCTION

L'Agence de Coopération Culturelle et Technique a été saisie d'une requête présentée par la République Fédérale Islamique des Comores pour l'envoi d'une mission d'observation pour l'élection des députés à l'Assemblée Fédérale et celle des Conseillers des Iles qui aura lieu les 14 et 28 novembre 1993 (l'élection des conseillers des Iles a été reportée *sine die*).

Conformément au document portant « principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections », et suite à la décision du Président du Conseil Permanent de la Francophonie, l'ACCT a organisé une mission exploratoire qui s'est rendue en République Fédérale Islamique des Comores du 3 novembre au 8 novembre 1993.

La délégation était composée de :

- Madame Michèle Momy, Directrice Provinciale de Scrutin, Ontario (Canada)
- Monsieur Charles Gosselin, Conseiller d'Etat (France)
- Monsieur Marius Rajaonah, Président du Conseil National Electoral (Madagascar).

### II. MANDAT

Conformément aux termes de référence, la mission avait pour mandat notamment :

a) de collecter l'ensemble des textes et documents pertinents afférents à cette consultation (constitution, déclaration, statuts et programme des partis, loi électorale, etc.),

b) d'analyser :

- la nature de la consultation prévue,
- les mesures ou dispositions, tant structurelles que juridiques envisagées ou déjà mises en œuvre, pour préparer et organiser cette consultation (recensement, organisation et répartition des bureaux de vote, répartition du temps d'antenne de la télévision et de la radio entre les partis politiques, loi électorale, structure de supervision électorale, moyens d'identification des bulletins et de la proclamation des résultats, etc.)
- le contexte et l'environnement socio-politique

c) de remettre dès le retour de la mission, un rapport au Président du Conseil Permanent de la Francophonie, par l'intermédiaire du Secrétaire Général de l'ACCT, sur le contexte général et particulier de ces consultations, de manière à préciser les modalités optimales de l'intervention de la communauté francophone lors des élections présidentielles et législatives.

### III. DEROULEMENT DE LA MISSION

M. Gosselin et Mme Momy sont arrivés à Moroni le 3 novembre 1993 et ont immédiatement pris les premiers contacts pour collecter les textes.

M. Rajaonah est arrivé à Moroni le 4 novembre 1993 à 21 heures.

Pendant leur séjour aux Comores, les membres de la mission ont rencontré et entendu les personnalités suivantes, soit au domicile soit sur le lieu de travail des intéressés :

- M. Michel Bergero, Propriétaire de l'hôtel « Le Tiboulen »
- M. Joseph Luman, Chef de la Mission de Coopération et d'Action Culturelle
- M. Marc Mertillo, Conseiller Financier à la Mission de Coopération et d'Action Culturelle
- M. le Président de la Commission Electorale Régionale d'Anjouan
- M. Igga Mhadji, Vice-Président de la Commission Nationale Electorale Permanente (CNEP)
- M. Haliba Ahmed, Secrétaire Général du CNEP
- M. Issihaka Moussa, Président de la sous-commission, liste et carte CNEP
- M. Toyb Dada, Président de la Commission Nationale Electorale Permanente
- Son Excellence, M. l'Ambassadeur de France auprès de la République Fédérale Islamique des Comores
- M. Monot, Premier Conseiller à l'Ambassade de France à Moroni
- M. Ali Mboudjae, ancien ministre d'Etat, Président du parti PCDP
- M. Nacr-Ed-Dine, Directeur de Cabinet du Président de la République, Président du parti RDR
- M. Djohar Tocha, Coordinateur CNEP
- M. Taoufik Mohamed, Secrétaire rapporteur
- M. Chapotot, Directeur de l'Alliance franco-comorienne de Moroni
- M. Gaid Atoumane Gaid Ahmed, ministre d'Etat chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation, et son cabinet
- M. Pierre Thouin, Directeur du CECL, le Centre Canadien d'Etudes et de Coopération
- M. Aboudou Soefo, Représentant du Front Démocratique
- M. Abdou Issa, Représentant du parti MOURAD
- M. Mohamed Abdou Soimedou, Représentant du parti UNDC
- M. Mohamed Chahe Said Massonde, Secrétaire Général Adjoint du parti UDZIMA
- M. Aboubator Abdou Tisa, Secrétaire Général de l'Assemblée Fédérale
- M. Issaka, Gouverneur de l'île de la Grande Comore
- M. le coordinateur entre la CNEP et le Gouvernement.

#### IV. HISTOIRE POLITIQUE DE LA REPUBLIQUE FEDERALE ISLAMIQUE DES COMORES

- 1974 : référendum sur l'indépendance le 22 décembre. Oui à 94,5 % sur l'ensemble du territoire, mais 43,8 % de non à Mayotte (l'île française de 70 000 habitants).
- 1975 : la République Fédérale Islamique des Comores reçoit l'indépendance le 6 juillet. Ahmed Abdallah est élu président le 9 juillet et déposé le 3 août par Ali Soilih.
- 1976 : Ali Soilih devient président le 2 janvier. Nouveau référendum à Mayotte le 8 février : 99,4 % des habitants confirment le maintien de l'île dans la République Française.
- 1978 : Ali Soilih est renversé et assassiné le 13 mai par des mercenaires. Approbation de la constitution par référendum le 1<sup>er</sup> octobre et élection d'Ahmed Abdallah à la présidence le 22 octobre.
- 1979 : L'Assemblée approuve la formation d'un Etat à parti unique.
- 1987 : Tentative de coup d'Etat appuyé par des mercenaires français et sud africains le 30 novembre.
- 1989 : Le Président Abdallah, leader du régime à parti unique est assassiné le 28 novembre. Coup d'Etat le 29 novembre. Bob Denard quitte le pays le 15 décembre.
- 1990 : Intervention des forces militaires françaises et quelques tentatives de coup d'Etat, survenus par la suite. Les comoriens ont néanmoins réussi à établir un système démocratique.
- 1991 : Elections présidentielles à candidatures multiples les 4 et 11 mars. Saïd Mohamed Djohar est élu avec 55 % des voix. Le 22 mars, ouverture d'une table ronde réunissant gouvernement et partis pour modifier la Constitution. Nouvelle tentative de coup d'Etat le 3 août par des membres de la Cour Suprême. Pacte sur la réconciliation nationale le 27 décembre 1991.
- 1992 : Conférence nationale le 8 mai. Le référendum constitutionnel est mis en place, suivi d'élections législatives en novembre.
- 1992 : Formation de la CNEP, Commission Nationale Electorale Permanente le 8 mai. Ils sont chargés des opérations électorales sur la base des indications de la résolution § 8.
- 5 juillet 1992 : auraient dû se tenir les élections législatives (élections des députés à l'Assemblée Fédérale) si l'on s'en tient à la « Résolution n° 5 » de la Conférence Nationale, mais cette échéance n'a pas été tenue. De même, l'élection des Gouverneurs des îles et des membres des Conseils des îles était prévue pour le 19 juillet 1992, mais cette échéance ne pouvait être tenue.

- 26 septembre 1992 : Tentative de coup d'Etat dont seront accusés les éléments de l'armée ainsi que quelques hommes politiques. A signaler que M. Mohamed Taki, Secrétaire Général de l'U.N.D.C. et ancien ministre, aurait alors pris le maquis et ne serait toujours pas reparu à ce jour.
- 13 octobre 1992 : Révolte des militaires et tentative pour libérer leurs camarades arrêtés à l'occasion de l'affaire du 26 septembre.
- 22 octobre 1992 : Ordonnance n° 92-013/PR du 22 octobre 1992 abrogeant et remplaçant l'Ordonnance n° 92-009/PR relative aux élections du Président de la République, des députés à l'Assemblée Fédérale, des Conseillers et Gouverneurs des îles. *En fait, c'est la loi électorale* : elle sera modifiée, une seule fois, par ordonnance n° 93-004/PR du 22 septembre 1993.
- Décembre 1992 : Elections (législatives) des députés à l'Assemblée Fédérale (1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> tour + quelques élections partielles consécutives à des annulations de scrutin).
- Février 1993 : Procès des personnes arrêtées à l'occasion de l'affaire du 26 septembre et du 13 octobre 1992. La peine capitale a été prononcée à l'encontre de certaines d'entre elles, commuée ensuite en des peines de travaux forcés.
- 1993 : Le Gouvernement actuel a perdu, en mai 1993, une motion de censure votée par l'Assemblée Fédérale. A cause d'une multitude de formations parlementaires (plus de 15 partis et plusieurs députés indépendants dans une chambre de 42 députés), des crises ministérielles surviennent régulièrement. Après l'implosion de la coalition gouvernementale, le parti ayant une pluralité de députés à l'Assemblée Fédérale est désormais le MDP.
- Juin 1993 : Dissolution de l'Assemblée Fédérale à la suite de deux crises gouvernementales intervenues depuis son élection en décembre 1992.
- 1993 : Décret n° 93-143/PR du 11 septembre 1993 portant convocation du collège électoral pour les élections des députés à l'Assemblée Fédérale.  
D'après l'article 28 de la Constitution repris par l'article 46 de l'Ordonnance n° 92-013/PR du 22 octobre valant loi électorale, les nouvelles élections auraient dû avoir lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après cette dissolution puisque aucun fait constitutif de force majeure ne semblait pouvoir être invoqué à l'époque. Les nouvelles élections auraient donc dû avoir lieu, au plus tard, le 28 juillet 1993. Le non-respect de ce délai, en tout cas, est source de critique à l'encontre du Gouvernement.

## V. CONTEXTE SOCIO-POLITIQUE

Il n'est pas question ici de reproduire ce qui figure dans la brochure fournie par l'ACCT sous le titre « Données générales » relative aux Comores.

**I** – Rappelons seulement que les nouvelles élections législatives vont avoir lieu dans un contexte économique très pré-occupant. La Banque Mondiale (BIRD) et le Fonds Monétaire International (FMI) menacent de dénoncer le programme d'ajustement structurel (PAS) mis au point en 1990-1991. L'aggravation du désordre au sommet de l'Etat aurait pour conséquences de rendre encore plus réticentes à l'octroi de nouveaux crédits les institutions internationales déjà bien sceptiques sur la probabilité d'un début de rétablissement de l'économie comorienne, en raison notamment de l'inaction gouvernementale, de la lourdeur de l'appareil administratif, de la chute des prix des produits d'exportation, de la trop forte croissance démographique et de l'absence de tout nouvel investissement étranger. Sur cette toile de fond où se multiplient les facteurs défavorables, le scrutin annoncé revêt une importance primordiale : s'il se déroule dans des conditions globalement admissibles, il signifiera que la marche vers la démocratie et un Etat de droit n'est pas interrompue.

A la veille des élections des 14 et 28 novembre prochains, l'actualité politique, très complexe, peut être résumée de la manière suivante.

**II** – Après le départ, sous la pression militaire de la France, de Bob Denard en décembre 1989, M. Said Mohamed Djohar, Président de la Cour Suprême, qui assurait l'intérim de la Présidence de la République, a invité tous les partis politiques à une table ronde. Elu Président le 11 mars 1990 avec 55 % des voix, il constitua un gouvernement de coalition.

Malgré une nouvelle tentative de déstabilisation en 1990, une *Conférence Nationale* a eu lieu des 24 janvier au 8 avril 1992, qui a réuni 24 partis politiques. Ces 24 partis ont élaboré dans le cadre de la conférence un projet de constitution qui a été approuvé par référendum en juin 1992. Des élections législatives ont eu lieu en novembre 1992, c'est-à-dire il y a seulement un an. Une Assemblée Fédérale de 42 membres a été ainsi élue pour 4 ans au scrutin uninominal à deux tours ; mais elle a très vite contraint à la démission deux gouvernements successifs. L'article 38 de la Constitution prévoit en effet que « le Premier Ministre et les membres du Gouvernement sont individuellement responsables devant le Président de la République et collectivement devant l'Assemblée Fédérale », celle-ci ayant la possibilité de voter une « motion de censure ».

Le Président Djohar a alors décidé en juin dernier de dissoudre l'Assemblée Fédérale.

Cette dissolution, si l'on s'en tient au seul terrain juridique, a perturbé le calendrier prévu tant par la Conférence Nationale que par la Constitution elle-même pour la mise en place des institutions.

Le Président de la République pour dissoudre a fait application de l'article 28 de la Constitution aux termes desquels : « Le Président de la République peut, après consultation écrite du Premier Ministre, des Présidents de l'Assemblée Fédérale et du *Conseil Constitutionnel*, prononcer la dissolution de l'Assemblée Fédérale. De nouvelles élections ont lieu, *sauf cas de force majeure constaté par le Conseil Constitutionnel*, vingt jours au moins et *quarante jours au plus après la dissolution* ».

Ainsi, la dissolution a-t-elle ouverte une période de crise au point de vue constitutionnel puisque d'une part le Conseil Constitutionnel n'est toujours pas mis en place et que d'autre part le délai de 40 jours n'a pas été tenu.

C'est conscients de ces difficultés que les pouvoirs publics comoriens tiennent à respecter les dates des 14 et 28 novembre prochains pour les élections législatives. L'élection des conseillers des îles qui devait avoir lieu aux mêmes dates a été reportée *sine die*. L'annonce de ce report a été faite par le Président dans son allocution du 3 novembre.

Dans la même allocution, le Président, après avoir rappelé qu'il avait invité en vain le dimanche précédent les partis comoriens à s'entendre dans un délai de 48 heures pour une participation au scrutin sur la base des dispositions constitutionnelles, a souligné que le pays était au seuil de sa crédibilité. « Les institutions financières internationales et nos partenaires économiques, a-t-il proclamé, attendent avec grand espoir que ce grand pas vers la stabilité soit franchi, afin qu'ils puissent signer les accords qui vont permettre à notre pays de souffler ».

### III – Les partis

Avant d'examiner les différends entre les partis de l'opposition, d'un côté et de l'autre le Gouvernement et le Président, il convient de faire une présentation sommaire de la carte politique comorienne. Il convient d'être prudent dans cette présentation puisqu'on a dit à la mission exploratoire qu'aux dernières nouvelles il y avait 48 partis... Les 24 partis de la Conférence Nationale ne correspondaient-ils pas déjà eux-mêmes à un émiettement regrettable ?

On peut considérer *pour simplifier* qu'il y a 4 groupes de partis sans qu'il semble y avoir entre eux de véritables différences idéologiques.

#### 1- groupe : la mouvance présidentielle

On peut classer dans cette mouvance notamment :

- le RDR créé il y a trois semaines et dont le gendre du Président apparaît comme l'animateur. Le RDR a offert au Président Djohar d'être son président d'honneur. C'est le parti qui représente le plus de candidats : 41 (faute d'avoir des éléments sérieux sur la représentativité des partis, on peut en effet, de manière objective, retenir au moins le critère du nombre des candidats présentés)
- l'UDD (14 candidats), beaucoup moins important, est le parti animé par le fils du Président. Comme l'UDD ne semble pas vouloir travailler avec le parti du Président, on pourrait aussi le classer dans ce qu'on appellera le 4 groupe
- le PDR (13 candidats)

Le 2<sup>e</sup> groupe correspond à ce qu'on appelle « l'Alliance ». Toujours pour simplifier, on peut regarder ce groupe comme une opposition modérée légaliste. Le groupe comprend :

- CHUMA (9 candidats)
- PCDP DJAMNAZI (13 candidats) auquel appartient M. Mroudjae qui s'est fait le « porte-parole » de l'opposition
- FD (8 candidats)
- MDP/NCDC (12 candidats) dont M. Abras est l'un des animateurs.

Le 3<sup>e</sup> groupe peut être présenté comme un bloc d'opposition beaucoup plus dur. C'est l'URP (qui souhaite le départ de l'actuel Président) et qui comprend :

- UDZIMA (38 candidats) qui, par commodité, peut être regardé comme l'ancien parti du Président assassiné Mohamed Abdallah
- UNDC (24 candidats) animé notamment par M. Taki qui paraît être aussi l'un des leaders les plus virulents de l'URP
- MOURAD (petite formation)
- PASOCO (3 candidats)
- RACHAD (1 candidat)

UDZIMA et UNDC sont donc les deux « poids lourds » de ce 3<sup>e</sup> groupe.

Le 4<sup>e</sup> groupe est le RTD difficile à classer, mais qui pour emprunter les termes utilisés en France métropolitaine pourrait être regardé comme une sorte de famille centriste dissidente. Mais le RTD reste proche du régime.

Outre l'UDD (le parti du fils du Président) qui, comme on l'a dit peut aussi être classé dans ce 4<sup>e</sup> groupe, le RTD comprend :

- NGUZO (3 candidats)
- RACHAD (rénovateur) (2 candidats)
- FPC (6 candidats)
- SNDC (1 candidat)

\*  
\* \*

Ces trois derniers groupes « l'Alliance », l'URP, et le RTD forment donc en principe l'ensemble de l'opposition. Ces trois groupes ont en commun posé des conditions pour que les élections puissent avoir lieu de manière démocratique et transparente.

\*  
\* \*

**IV** – Les conditions posées par l'opposition pour sa participation au scrutin :

*1° Le débat essentiel concerne la composition de la Commission Nationale Electorale Permanente*

Il faut savoir qu'au titre des « dispositions transitoires », l'article 85 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Il est créé une Commission Nationale Electorale, composée à égalité de tous les partis politiques participant à la Conférence Nationale.

Elle travaillera en étroite collaboration avec les services publics concernés sur tous les problèmes électoraux.

Elle exercera sa mission jusqu'à la mise en place du Conseil Constitutionnel ».

Ce qui veut dire que la composition de la commission obéit à deux règles de valeur constitutionnelle :

1) les 24 partis ayant participé à la Conférence Nationale bénéficient *seuls* d'une représentation (et non les partis nouveaux).

2) cette représentation est *égalitaire*, quelle que soit l'importance respective des partis. C'est-à-dire, en pratique, un représentant par parti.

Par application de ces règles, un décret (n° 92-075) du Président en date du 8 mai 1992 a créé une Commission Nationale « chargée de la préparation, de l'organisation du contrôle et de la vérification de toutes les opérations électorales », et en a nommé les membres.

L'institution de cette commission est importante parce que la tâche d'organiser les élections incombe par définition au Ministère de l'Intérieur. Mais il est normal aussi que dans une « jeune » démocratie les partis se méfient durant la période transitoire de mise en place des nouvelles institutions, d'un membre du Gouvernement toujours responsable d'actions partisans.

Cependant aucun texte n'a réglé un problème important : les représentants des partis une fois nommés doivent-ils rester en fonction s'ils ne bénéficient plus de la confiance des partis au titre desquels ils ont été désignés ?

## **VI. DESCRIPTION DU PROCESSUS ELECTORAL**

### **A. L'Administration électorale**

#### **1. La législation électorale**

Les règles concernant les élections sont fixées par des documents issus de diverses concertations politiques et par des textes officiels à caractère législatif ou réglementaire. Les principaux de ces textes ou documents sont :

- Le Pacte sur la Réconciliation Nationale, en date du 27 décembre 1991, qui pose, entre autres choses, le principe d'une Conférence Nationale et d'une « Commission Permanente qui sera chargée de toutes les questions électorales » ;
- La Résolution n° 5 de la Conférence Nationale, en date du 2 mars 1992, qui fixe les attributions et les grandes lignes des modalités de fonctionnement de la Commission Nationale « Permanente » ;
- La Constitution du 7 juin 1992 qui, dans ses dispositions transitoires (art. 85), confirme l'institution d'une Commission Nationale Electorale (Permanente ?) qui « exercera sa mission *jusqu'à la mise en place du Conseil Constitutionnel* ». La même Constitution, dans son article 86, consacre également la création d'une Commission d'Homologation des scrutins électoraux appelée aussi à siéger « *jusqu'à la mise en place du Conseil Constitutionnel* ».

Soulignons donc en passant, que d'après la Constitution, la Commission Nationale Electorale (qui se dit pourtant « Permanente ») et la Commission d'Homologation ne font que remplacer provisoirement le Conseil Constitutionnel... prévu par la Constitution, mais dont les membres (à désigner par les différentes institutions de la République), ne pourront l'être qu'après la mise en place de toutes celles-ci.

– L'Ordonnance n° 92-013 du 22 octobre 1992 abrogeant et remplaçant l'Ordonnance n° 92-006/PR relative aux élections du Président de la République, des députés l'Assemblée Fédérale, des Conseillers et Gouverneurs des îles. Modifiée par l'Ordonnance n° 93-004/PR du 22 septembre 1993, *cette ordonnance n° 92-013 constitue la loi électorale du pays.*

*Selon la thèse du Gouvernement*, un membre de la commission représente la nation comorienne et non plus, après sa désignation, son seul parti ; il est garant, au nom de l'ensemble des partis, de l'intégrité des élections. En outre, il ne serait pas sérieux que chacun des 24 partis puisse sans cesse changer sa représentation.

*Selon la thèse de l'opposition*, chacun des 24 partis doit pouvoir disposer d'une voix délibérative par l'intermédiaire d'un représentant qui a sa confiance.

La composition de la commission est d'une importance capitale puisque c'est d'elle que dépend la nomination du bureau qui détient en pratique l'essentiel du pouvoir, et du président de la commission, laquelle a déjà changé une fois (l'opposition n'a guère confiance dans le bureau actuel).

Cependant, le Président de la République dans un souci d'apaisement, a réglé par décret trois cas extrêmes :

- pour l'UNDC dont le représentant avait démissionné du parti,
- pour le MDP-MGDC dont le représentant avait démissionné de la CNEP,
- pour le SNDC dont le représentant a quitté le parti pour en fonder un autre.

D'autre part, il a été décidé que les nouveaux partis (qui ne sont donc pas au nombre des 24 de la Conférence Nationale) pourraient avoir au sein de la CNEP des « observateurs » sans voix délibérative.

Le litige actuel porte donc sur la question de savoir si les partis d'opposition qui n'ont plus vraiment confiance dans leurs représentants pourront changer ces derniers. L'opposition a proposé des noms au Président de la République qui, au moment où ces lignes sont écrites, n'a pas fait connaître sa position définitive.

## **2. Le problème du découpage des circonscriptions**

Le nouveau découpage a été décidé par deux ordonnances toutes récentes, une fois les élections annoncées. L'opposition fait valoir que le découpage des circonscriptions relève aux termes des articles 13 et 39 de la Constitution « de la seule compétence de l'Assemblée Fédérale conformément à une délibération du Conseil de l'île ».

L'article 13 concerne les circonscriptions des conseillers des îles, l'article 39 les circonscriptions des députés.

Il semble qu'en reportant *sine die* les élections des conseillers, le Président Djohar ait souhaité écarter, au moins provisoirement, le problème du découpage de leurs circonscriptions dont on a entendu dire que de 57, elles seraient passées à plus de 70...

Reste le problème des circonscriptions des députés. L'opposition souhaite le maintien de l'ancien découpage. Les réponses des personnalités officielles n'ont pas permis, sur ce point, de voir clair dans ce débat. On a cru comprendre que finalement, on utiliserait les « anciennes » circonscriptions.

## **3. Le problème des listes électorales**

Ces listes auraient fait l'objet d'une révision générale il y a un an puis d'une révision complémentaire toute récente à partir d'instructions données aux Préfets.

L'opposition réclame un concours plus actif du Service National de la Statistique et la reconduction des listes électorales « utilisées aux législatives de 1992 après les épurations faites par la CNEP ».

Surtout, un point important n'a pu vraiment être éclairé : ces listes ont-elles fait l'objet d'une publication à un moment donné ? Il paraît sûr que le Gouvernement a donné au moment de la révision générale un large retentissement à celle-ci, au moyen des médias. A l'inverse, il est sûr aussi que l'article 13 de l'Ordonnance n° 92-013/PR du 22 octobre 1992 qui prévoit qu'« un exemplaire de la liste électorale de chaque bureau de vote est affiché à ce bureau 15 jours au moins avant le vote » n'est nulle part respecté au moment où ces lignes sont écrites.

Un quatrième problème n'est évoqué que pour mémoire car il ne semble plus à l'ordre du jour : c'est celui de l'abrogation du texte autorisant la candidature des ministres démissionnaires. Une telle interdiction n'est d'ailleurs pas dans la tradition des pays démocratiques.

– Arrêté « portant instructions relatives au déroulement des élections législatives » (nous n'avons malheureusement pas pu nous faire indiquer le numéro et la date de cet arrêté).

## **4. L'administration électorale**

La loi électorale (Ordonnance n° 92-013) n'est pas très prolixe sur cette question. Tout juste peut-on y trouver que la commission :

- établit la liste des bureaux de vote (art. 11)
- supervise l'établissement des listes électorales (art. 11)
- assure la distribution des cartes électorales (art. 11)

– reçoit et vérifie, en collaboration avec le ministre de l'Intérieur, les candidatures à la députation et publie celles qui ont été retenues (art. 41) ; la vérification des candidatures aux Gouvernorats des îles est assurée par la Commission d'Homologation (art. 57).

Enfin, l'arrêté « portant instructions relatives au déroulement des élections législatives » y ajoute peut être deux autres attributions qui sont :

- le choix des fonctionnaires devant présider les bureaux de vote (art. 5 de cet arrêté)
- la centralisation des dossiers des résultats provenant des Commissions Régionales (art. 32 de cet arrêté), la communication de ces résultats au public étant assurée par le ministre de l'Intérieur (art. 35).

Si l'on ne regarde que ces textes, qui sont les seuls à relever du droit positif officiel, les attributions de la Commission Nationale semblent assez limitées. Or les observateurs et la classe politique semblent lui reconnaître des responsabilités beaucoup plus étendues et cela est sans doute dû aux documents issus des différentes concertations politiques, à savoir :

- le Pacte National du 27 décembre 1991 qui avait prévu qu'elle « sera chargée de toutes les questions électorales »
- la résolution n° 5 de la Conférence Nationale qui avait dit qu'elle « s'assurera du contrôle et du bon déroulement de toutes les opérations électorales » et « participera, à tous les échelons, à la préparation, à l'acheminement du matériel électoral et à la centralisation des résultats ».

## **B. Les partis politiques, les candidats, les électeurs**

### **1. Les partis politiques**

Sous le Président Ahmed Abdallah, les Comores vivaient sous un régime de parti unique, ce parti unique ayant été l'UDZIMA qui signifie « unité » dans la langue comorienne.

Dès son arrivée au pouvoir en 1990, le Président Said Mohamed Djohar a introduit le multipartisme. Ce multipartisme a été ensuite consacré par la Constitution du 7 juin 1992 qui, dans son article 4, dit que « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement dans le respect de l'unité et de la souveraineté nationale, de l'intégrité territoriale, de la démocratie et de l'équilibre entre les îles ».

Concernant ce point particulier de « l'équilibre entre les îles », le même article 4 de la Constitution confère aux partis politiques une responsabilité précise en disant : « les partis veillent à ce que les hautes fonctions de l'Etat que sont le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Fédérale et le Président du Sénat soient réparties à raison d'un poste au moins par île ».

Le multipartisme est donc affirmé au plus haut niveau du droit positif comorien, mais la loi qui « fixe les procédures applicables en matière de déclaration et d'enregistrement des partis et groupements politiques », quoique prévue par la Constitution, n'est pas encore sortie. Et on a le sentiment que c'est un peu dans l'anarchie que se créent et se multiplient les partis politiques aux Comores : d'unique en fin 1989, ils sont devenus vingt quatre à la Conférence Nationale de février 1992, pour être une quarantaine à l'heure actuelle... pour un demi-million d'habitants et quarante deux sièges de députés à l'Assemblée...

Un des problèmes actuels, justement, est que les partis politiques sont au nombre d'une quarantaine alors que seuls sont admis à la Commission Nationale Electorale les vingt quatre qui avaient siégé à la Conférence Nationale en février 1992.

### **2. Les candidats**

Pratiquement tous les partis ont présenté des candidats pour ces élections législatives. Le scrutin étant uninominal, il y a un candidat par circonscription électorale, mais également un suppléant.

Les dossiers de candidatures sont reçus et vérifiés par le Président de la CNEP et le ministre de l'Intérieur. Les candidatures retenues ont été publiées dans l'hebdomadaire Al Watwan n° 282 du 29 octobre au 4 novembre 1993. On dénombre, pour les 42 sièges à pourvoir, 214 candidats et 214 suppléants parmi lesquels on ne compte que trois femmes.

### **3. Les électeurs**

D'après l'article 7 de l'Ordonnance n° 92-013 du 22 octobre 1992, valant loi électorale, « sont électeurs tous les ressortissants comoriens des deux sexes âgés de dix-huit ans au moins au 1- janvier de l'année du scrutin, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la présente loi ou des lois spéciales... ».

Le nombre d'électeurs est de 260 000, répartis dans 469 bureaux de vote.

## **C. Listes électorales, cartes d'électeur, circonscriptions électorales**

### **1. Listes électorales**

Selon la loi électorale, la qualité d'électeur entraîne l'inscription sur une liste électorale. La liste électorale est établie, par bureau de vote, en fonction d'un recensement des électeurs par une commission de membres du village désigné par les

partis politiques (article 11 de la loi électorale). Cependant, une controverse est constatée au sujet de ce recensement électoral : d'après une autre thèse, le recensement électoral doit être effectué par le Service de la Statistique, ou du moins à partir des éléments en sa possession. Il s'agit là d'une des résolutions de la Conférence Nationale, et les partis d'opposition considèrent qu'on aurait dû s'y tenir.

Selon les articles 5 et 6 de l'arrêté portant instructions relatives au déroulement des élections législatives, les bureaux de vote sont présidés par des fonctionnaires en exercice choisis par la Commission Nationale Electorale au sein de la Fonction Publique. Le président du bureau de vote est assisté d'un secrétaire et d'au moins 4 assesseurs, chaque candidat pouvant se faire représenter par un assesseur.

En cas de défaillance d'un président, la Commission Préfectorale, en collaboration avec le Préfet, est habilitée à procéder à son remplacement et doit en informer la Commission Nationale.

L'organisation du bureau de vote (table, urne, isolement, liste d'émargement...) est classique et fait l'objet des articles 8 et 9 de l'arrêté « portant instructions ».

Nous avons simplement noté qu'il n'y a pas d'interdiction d'installer des bureaux de vote dans des locaux privés. Et de fait, en consultant la liste, nous avons constaté que beaucoup de bureaux de vote sont installés chez des « notables ».

## **2. Les opérations de vote**

Elles se déroulent sans interruption de 6h30 à 17h50 sur l'ensemble du territoire national.

Le vote a lieu sous enveloppes opaques et non gommées, fournies par l'administration. Les dispositions concernant le nombre des enveloppes et des bulletins à prévoir sont classiques, mais une chose nous a étonné : d'après l'article 4 de l'arrêté « portant instructions », les bulletins sont tous blancs, alors que l'article 18 de la Loi électorale prévoit la possibilité de couleurs différentes par candidat. A voir le jour du scrutin.

Les dispositions concernant le déroulement des opérations de vote sont classiques et font l'objet des articles 13 à 17 de l'arrêté « portant instructions ». A noter simplement :

- que 4 membres au moins du bureau de vote doivent s'y trouver en permanence pendant les opérations ;
- les électeurs ayant voté ne font pas l'objet d'un marquage au doigt à l'encre indélébile comme cela se fait de plus en plus maintenant dans certains pays ;
- les électeurs ayant voté n'émargent pas la liste électorale, cet émargement étant réservé au seul président du bureau de vote (en fin de journée, voir article 21). Comme les électeurs n'émargent pas la liste, aucune disposition n'est prévue concernant les électeurs illettrés...

## **3. Vote par procuration**

Le vote par procuration est permis. Il est prévu simplement par l'arrêté « portant instructions » dont l'article 18 dispose : « tout électeur empêché ou éloigné peut voter par procuration donnée à un électeur de la même liste électorale. La procuration est donnée par écrit, contresignée par un Cadi ou Magistrat ou une autorité administrative ou une autorité diplomatique en résidence à l'étranger. Un même électeur ne peut recevoir qu'une procuration et une seule »

## **4. Vote des personnes non inscrites sur la liste électorale**

La législation électorale comorienne ne prévoit absolument pas le cas des personnes qui auraient été omise involontairement des listes électorales. Il n'est donc pas prévu de votes par des personnes porteuses d'Ordonnances du Tribunal.

Si les observateurs devront donc faire attention aux votes par procuration, ils n'auront en revanche, pas à se préoccuper de votes sur Ordonnance du Tribunal, source fréquente d'inquiétudes, comme on sait.

## **5. Dépouillement et procès-verbal**

Les dispositions concernant le dépouillement des votes, la centralisation et la proclamation des résultats font l'objet simplement des articles 21 à 34 de l'arrêté « portant instructions » (aucune disposition les concernant ne figure dans la loi électorale) :

- celles concernant le dépouillement proprement dit sont tout à fait classiques (articles 21 à 26). Une fois le décompte des voix terminé, *les résultats sont immédiatement proclamés par le président et affichés à l'extérieur du bureau de vote* ;
- celles concernant le procès-verbal font l'objet des articles 27 à 30. Elles sont également classiques, sauf que le procès-verbal n'est établi qu'en double exemplaire. Les délégués des candidats ont le droit d'y faire insérer toutes observations ou réclamations, mais il n'est pas prévu qu'ils peuvent avoir copie de ce procès-verbal.

## **6. Centralisation des résultats**

La centralisation des résultats fait l'objet des articles 30 à 34 de l'arrêté « portant instructions ».

Le dossier constitué par chaque bureau de vote comprend :

- le procès-verbal
- des feuilles de pointage
- la liste d'émargement
- la fiche des résultats
- les enveloppes et les bulletins nuls
- les procurations enregistrées.

Ce dossier est déposé à la Préfecture par les soins du président du bureau de vote. La Commission Préfectorale l'adresse ensuite à la Commission Régionale. *Au fur et à mesure* de la réception des dossiers provenant des Commissions Préfectorales, la Commission Régionale les adresse à la Commission Nationale...

Au fur et à mesure, cela est important. Mais en fait, on ne sait pas trop si c'est au fur et à mesure de la réception des dossiers, ou après établissement d'un procès-verbal de centralisation, puisqu'il est prévu après, à l'article 33, que la Commission Régionale établit un procès-verbal de centralisation des résultats pour l'ensemble de son île... A moins que ce procès-verbal de centralisation par île ne soit établi à l'aide simplement des fiches de résultats et sans vérification des procès-verbaux...

### **7. Vérification de proclamation des résultats**

La Commission Nationale reçoit tous les dossiers en provenance des Commissions Régionales. Elle doit les exploiter, même si cela n'apparaît pas clairement dans les textes, à l'article 34 de l'arrêté « portant instructions », disant simplement : « la Commission Nationale fait parvenir une photocopie de la fiche des résultats au Ministère de l'Intérieur et à la Commission d'Homologation ».

En l'absence de dispositions claires et précises concernant la vérification et la proclamation des résultats, on en est réduit à faire des déductions.

La Constitution du 7 juin 1992, dans son article 68, dispose que « le Conseil Constitutionnel veille sur la régularité de l'élection du Président de la République, des députés, des sénateurs, des Gouverneurs, des Conseillers des îles et des Conseillers municipaux. Il examine les réclamations et proclame les résultats... Le Conseil Constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection du Président de la République, des députés, des sénateurs, des Gouverneurs, des Conseillers des îles et des Conseillers municipaux »... Mais le Conseil Constitutionnel n'est pas encore constitué.

La révision des listes électorales s'effectue annuellement, au cours du premier trimestre. Il n'y a pas de révision spéciale prévue à l'occasion de chaque scrutin.

La liste électorale arrêtée doit être affichée après chaque révision annuelle (à la fin du premier trimestre de l'année : art. 18 de la loi électorale), *mais aussi 15 jours au moins avant chaque scrutin* (art. 13). Ceci évidemment, afin de permettre les réclamations éventuelles. Cette fois-ci cependant, cet affichage n'a pas été fait, du moins si l'on s'en tient aux entretiens que nous avons eus avec différents responsables directement concernés.

Sans cet affichage, ces listes électorales perdent quelque peu de leur fiabilité.

### **8. Cartes d'électeur**

D'après l'article 11 de la loi électorale, les cartes électorales sont imprimées sans délai par les soins de l'Administration après établissement définitif des listes.

Elles sont établies par procédé informatique et leur distribution est assurée par la Commission Nationale électorale sous le contrôle des candidats ou de leurs représentants 7 jours avant le 1<sup>er</sup> tour de scrutin.

Malgré un retard relatif, il nous a semblé, au vu de certains documents communiqués par la CNEP, que cette distribution s'est effectuée sans anomalie majeure.

### **9. Circonscriptions électorales**

Les circonscriptions électorales, pour l'élection des députés à l'Assemblée Fédérale sont au nombre de 42, ce nombre étant le même depuis 1983. Il y en a 20 en Grande Comore, 17 à Anjouan et 5 à Mohéli.

Cependant et sans que ce nombre de 42 soit modifié, il a été procédé récemment à une modification du découpage électoral affectant 7 circonscriptions. Cette modification, que les responsables au pouvoir appellent un simple « aménagement technique », soulève de vives protestations de la part de l'opposition et, le jour du scrutin, risque d'affecter la clarté du décompte des voix.

Malgré notre demande insistante, les responsables ne sont pas en mesure de nous fournir une carte géographique faisant apparaître le tracé des circonscriptions électorales.

Les votes par procuration sont admis, certes, mais la législation comorienne ne prévoit pas la possibilité, pour les personnes non inscrites, de voter à l'aide d'ordonnances délivrées par les tribunaux, l'utilisation de ces ordonnances étant souvent source d'abus.

#### D. Le contentieux électoral

L'Etat comorien a accompli un pas très important vers la démocratie en abandonnant le régime du parti unique au profit d'un multipartisme très ouvert.

Cependant, dans l'état actuel de sa législation et de ses institutions, le domaine du contentieux électoral comporte encore quelques flottements. Il est bien prévu un Conseil Constitutionnel appelé à statuer sur le contentieux de toutes les opérations électorales, mais il n'est pas encore mis en place.

Malgré tout, la possibilité de faire des *réclamations* est ouverte au citoyen en différents domaines :

- en cas d'omission de son nom ou de constatation d'autres irrégularités (d'autres omissions ou des inscriptions indues), il peut présenter une réclamation auprès de la commission chargée du recensement ;
- en cas de rejet de sa candidature par la Commission Nationale Electorale, il semble pouvoir adresser une réclamation à la Commission d'Homologation des scrutins ;
- en cas d'irrégularités constatées dans le déroulement du scrutin, il peut saisir la Commission Nationale Electorale et, à un autre degré, la Commission d'Homologation des scrutins.

Le droit du citoyen de présenter des réclamations existe donc, même si les instances habilitées à examiner ces réclamations n'ont pas vraiment un caractère juridictionnel.

#### VII. CONCLUSION

1 – Durant tout le séjour de la mission exploratoire, une incertitude majeure a continué de régner sur le maintien de la date du 1- tour du 14 novembre. A ce jour, il est apparu probable que le scrutin pourra avoir lieu à Anjouan, Mohéli et la plus grande partie de la Grande Comore. Il n'y a eu jusqu'à présent des incidents, durant la campagne, qu'à Moroni ou à plusieurs reprises des pneus enflammés ont été jetés sur la chaussée.

2 – Lors des élections législatives de décembre 1992, une partie de l'opposition avait choisi de ne pas participer au scrutin et n'avait donc présenté aucun candidat. Pénalisée après le scrutin, elle a aujourd'hui retenu la leçon. Si à Moroni la stratégie électorale de l'opposition a consisté à empêcher les manifestations et meetings du RDR et de la « mouvance présidentielle », les trois groupes d'opposition, qui proclament que si satisfaction ne leur est pas donnée concernant notamment leur représentation à la CNEP, « les élections ne pourront avoir lieu », savent les inconvénients qui résulteraient pour eux d'une réelle abstention. Il est, dans ces conditions, probable qu'après avoir fait monter les enchères durant la campagne pour tenter jusqu'au dernier moment d'obtenir satisfaction, l'opposition participera finalement au scrutin, d'autant plus qu'à tort ou à raison, elle s'attend à un succès massif.

3 – Le jour du scrutin, l'observation ne pourra naturellement concerner la régularité des listes électorales, mais pourra utilement porter sur l'installation elle-même du bureau de vote (pas d'affiches, composition du bureau, absence de militaires, etc.), sur le secret du vote, sur la régularité des opérations de dépouillement et sur l'affichage des résultats après leur proclamation.

L'observation ne pourra être que *sélective*, compte tenu d'une part, du faible nombre d'observateurs, d'autre part, des 469 bureaux de vote dans lesquels devraient pouvoir se rendre les 200 000 électeurs des trois îles.

4 – A la vérité, il est à craindre que les véritables difficultés n'apparaissent après le 1- tour destiné surtout, comme il est d'usage, à permettre aux adversaires en présence de se compter.