



---

**MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE DE L'UNION AFRICAINE  
DANS LE CADRE DU PREMIER TOUR DE L'ELECTION DES  
REPRESENTANTS DE LA NATION DU 19 JANVIER 2020 EN UNION DES  
COMORES**

**DECLARATION PRELIMINAIRE**

**I. INTRODUCTION**

Sur invitation du Gouvernement de l'Union des Comores, le Président de la Commission de l'Union africaine (UA), S.E.M. Moussa Faki Mahamat, a décidé de déployer une Mission d'Observation Electorale (MOEUA), à l'occasion du premier tour de l'élection des Représentants de la Nation, conformément à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (2007), à la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (2002), au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et d'autres instruments internationaux pertinents régissant l'observation électorale, la Constitution et le cadre juridique encadrant l'organisation des élections dans l'Union des Comores.

La MOEUA est conduite par M. Bernard MAKUZA, ancien Président du Sénat de la République du Rwanda. Elle est composée de 30 observateurs dont des représentants permanents auprès de l'Union africaine à Addis Abeba, des parlementaires panafricains, du personnel de la Commission, des responsables d'organes de gestion des élections et des membres d'organisations de la société civile africaine. Ces observateurs sont arrivés dans l'Union des Comores le 12 janvier et y séjourneront jusqu'au 24 janvier 2020.

Cette déclaration présente les observations pré-électorales et les constats préliminaires de la MOEUA sur le déroulement des opérations de vote et de dépouillement des voix du premier tour de l'élection des Représentants de la Nation. Elle formule également des recommandations à l'attention des acteurs du processus électoral dans le but d'apporter des améliorations tant au cadre juridique qu'à l'organisation des prochaines élections en Union des Comores. La Mission continuera à suivre les développements post-électorales.

**II. OBJECTIFS ET METHODOLOGIE**

Conformément au mandat qui lui est conféré aux termes des instruments de l'UA régissant les élections démocratiques en Afrique, la MOEUA a pour objectif principal l'évaluation indépendante, impartiale et objective du premier tour de l'élection des

Représentants de la Nation du 19 janvier 2020. La méthodologie suivie pour ce scrutin est celle de l'observation de court terme.

Afin de préparer les observateurs au déploiement, la MOEUA a organisé une session d'information et d'orientation les 15 et 16 janvier 2020. Les échanges ci-dessous ont permis aux observateurs d'avoir une vue panoramique sur le cadre juridique gouvernant les élections, l'état des préparatifs, le contexte et les dynamiques politiques.

La Mission s'est concertée avec les principales parties prenantes aux élections notamment les autorités gouvernementales, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), la Cour suprême, la société civile ainsi que des représentants des partis de l'opposition comorienne. La Mission s'est également concertée avec le coordonnateur résident du système des Nations Unies. La Mission poursuivra éventuellement ses rencontres avec les parties prenantes jusqu'à son départ du pays.

### **III. OBSERVATIONS PRE-ELECTORALES**

#### **A. Contexte politique des élections législatives de janvier 2020**

Le 17 février 2001, l'Accord de Fomboni ouvrait une nouvelle étape de l'histoire politique des Comores avec l'adoption d'une nouvelle Constitution accordant l'autonomie à chacune des îles de l'archipel et prévoyant une présidence tournante entre toutes les îles, y compris l'île de Mayotte. Cet accord a eu pour effet, entre autres, d'apaiser les tensions politiques, les velléités sécessionnistes et de renforcer l'unité de l'archipel.

Le 30 juillet 2018, une nouvelle Constitution, venant notamment modifier la fréquence de la présidence tournante, a été adoptée par référendum. Désormais, chaque Île, par le candidat élu, assure la présidence de l'Union pour deux mandats consécutifs de 5 ans. La tournante n'aura donc lieu que tous les 10 ans. Conséquence de cette révision, la Grande Comore, qui assurait la présidence depuis 2016, a été la seule autorisée à présenter des candidats originaires de l'île lors du scrutin présidentiel anticipé du 24 mars 2019, mais sera également la seule à pouvoir présenter des candidats en 2024.

La réforme constitutionnelle, fortement contestée par les acteurs politiques de l'opposition et de la société civile, a dissout la Cour constitutionnelle, opéré le transfert de ses compétences à la Cour suprême, supprimé les postes de vice-présidents et la primaire insulaire pour l'élection du Président de l'Union.

C'est dans ce contexte qu'a eu lieu l'élection des Représentants de la Nation du 19 janvier 2020. Une élection boycottée par les principaux partis de l'opposition qui remettent en cause l'indépendance de la CENI et dénoncent les conditions de la mise en place du cadre juridique régissant ladite élection.

#### **B. Cadre juridique**

Le cadre juridique régissant les élections des Représentants de la Nation est composé principalement de :

- La Constitution de l'Union des Comores du 30 juillet 2018.
- La loi n°19-0012/UA d'habilitation du président de l'Union des Comores à prendre par ordonnance les textes relatifs à l'organisation des élections des députés en Union des Comores du 3 septembre 2019 et son annexe.
- L'ordonnance n°19-002/PR du 18 octobre 2019 abrogeant et remplaçant la loi organique n°14-017/AU du 26 juin 2014 relative à l'élection des représentants de la Nation.
- La loi n°14-004/AU du 12 avril 2014 relative au code électoral promulguée par décret n°14-078/PR du 5 juin 2014.
- Le décret n°14-120/PR portant application de la loi n°14-004/AU du 12 avril 2014 relative au code électoral.

L'ordonnance n°19-002/PR du 18 octobre 2019 fixe les conditions d'éligibilité des Représentants de la Nation. Son article 8 précise que pour être éligible à l'Assemblée de l'Union, il faut notamment être de nationalité comorienne et être âgé d'au moins 25 ans.

Le code électoral fixe et détermine les conditions relatives à l'enrôlement des électrices et électeurs et à la constitution du fichier électoral, les conditions d'éligibilité et le régime des inéligibilités, l'organisation matérielle du vote, le vote par procuration et la proclamation des résultats.

Suite à la dissolution de la Cour constitutionnelle en mars 2018, une chambre constitutionnelle a été créée au sein de la Cour suprême pour traiter du contentieux électoral. Ce changement continue d'alimenter le doute eu égard au mode de désignation de ses membres.

En dépit de la suppression de la Cour constitutionnelle, le cadre juridique régissant l'organisation des élections en Union des Comores demeure globalement conforme aux instruments régionaux et internationaux relatifs aux élections pluralistes.

### **C. Administration électorale**

La CENI et le ministère de l'intérieur sont les deux organes chargés de l'organisation des élections dans l'Union des Comores.

Les articles 49 et 29 de la loi n°14-004/AU du 12 avril 2014 portant code électoral énoncent les fonctions respectives de ces institutions.

La CENI est chargée de la préparation, de l'organisation et de la supervision de toutes les élections ainsi que de la centralisation et la proclamation des résultats provisoires tandis que le ministère de l'intérieur est responsable du fichier électoral et de la mise en place des modalités et règles des élections. Bien que la CENI soit un organe indépendant qui dispose d'un budget propre, certains acteurs politiques et sociaux estiment que sa relation étroite avec le ministère chargé des élections entache la démarcation des responsabilités entre les deux structures.

### **D. Enregistrement des électeurs**

Les articles 3 et 32 à 36 de la Constitution de 2018 garantissent les droits civils et politiques à tous les citoyens comoriens sans distinction de sexe. L'inscription au fichier électoral est ouverte aux citoyens comoriens âgés de 18 ans révolus qui jouissent ainsi du droit de participer aux affaires publiques de leur pays par le choix des dirigeants.

La CENI a mené, en prélude à l'élection des Représentants de la Nation, une campagne de révision exceptionnelle du fichier électoral pour permettre aux citoyens ayant atteint l'âge de 18 ans au 31 décembre 2019 de pouvoir exercer leur droit de vote lors des échéances électorales de 2020. Cette révision a abouti à l'inscription de 10.121 nouveaux électrices et électeurs, portant à 318.432 le nombre total des inscrits, soit 170.457 à Ngazidja (Grande Comore), 125.668 à Ndzواني (Anjouan) et 22.307 à Mwali (Mohéli).

### **E. Réglementation de la campagne électorale**

Le titre VI du code électoral fixe les modalités de la campagne électorale. Celle-ci court entre 21 et 45 jours pour le premier tour et entre 7 et 30 jours pour le second tour. La date de la campagne électorale est fixée par le décret convoquant le corps électoral. Pour le premier tour de l'élection des Représentants de la Nation le 19 janvier 2020, la campagne a été ouverte le 18 décembre 2019 et a pris fin le 17 janvier 2020 à minuit.

La MOEUA a noté l'absence de dispositions juridiques encadrant le financement de la campagne électorale. L'article 83 du code électoral se borne à interdire l'utilisation de biens ou moyens de l'Etat 6 mois avant tout scrutin jusqu'à son terme. La MOEUA est d'avis que l'utilisation des biens de l'Etat et des moyens administratifs devrait être interdite et sanctionnée quelle que soit la période. Comme elle l'a déjà dit à l'occasion des précédentes élections, la MOEUA estime qu'il est nécessaire de mettre en place des mesures juridiques en vue de réglementer le financement des activités politiques en général et des campagnes électorales en particulier.

Enfin, la MOEUA note que la campagne électorale en vue du scrutin du 19 janvier 2020 s'est déroulée dans le calme et sans un engouement particulier des électrices et électeurs. Elle a été sans doute affectée par le climat politique décrit plus haut.

### **F. Participation de la société civile**

La participation de la société civile au processus électoral dans l'Union des Comores est prévue par la loi électorale (article 42) qui lui accorde deux sièges au sein de la CENI. En outre, la société civile est habilitée à observer les élections. Toutefois, bien qu'ayant manifesté leur souhait de déployer des observateurs dans les bureaux de vote, plusieurs associations regroupées au sein des plateformes de la société civile n'ont pas pu obtenir les accréditations nécessaires.

La MOEUA rappelle le rôle primordial de la société civile dans le déroulement des processus électoraux. Par conséquent, la mobilisation des observateurs nationaux devrait être encouragée.

## **G. Participation des femmes et des jeunes**

La Constitution consacre le principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi. A cet égard, la loi électorale comorienne favorise l'implication de la femme dans la vie politique et sa participation effective dans la gestion électorale. Sa place en tant que membre de la CENI et de ses démembrements ainsi qu'au sein de la direction des bureaux de vote est expressément prévue.

La Mission note cependant, une très faible participation de la femme comorienne en tant qu'actrice politique. Sa participation en tant que candidate à l'élection des Représentants de la Nation reste à améliorer comme l'atteste le faible taux des candidates (8 sur 81, soit 9,87%).

Quant aux jeunes, la Mission a constaté leur forte représentation en qualité de membres des bureaux de vote et d'assesseurs. En revanche, leur participation comme candidats reste assez faible.

## **IV. OBSERVATIONS DU JOUR DE VOTE**

Le jour du scrutin, la MOEUA a déployé 11 équipes d'observateurs qui ont visité 161 bureaux, dont 73 à Ngazidja, 49 à Ndzuanu et 39 à Mwali. Ces bureaux étaient situés à 55% en milieu urbain et 45% en milieu rural. Ces équipes ont fait les constats suivants.

### **A. Ouverture du vote**

L'article 89 du code électorale fixe le début des opérations de vote à 7 heures tandis que l'article 88 en arrête la durée à 9 heures s'agissant d'un scrutin non couplé.

Dans 89 bureaux sur les 161 visités, le vote a démarré à l'heure. Dans les 72 autres, le vote a commencé avec un retard allant de 15 minutes à plus de deux heures en raison de l'arrivée tardive du matériel électorale (39,4%), du personnel électorale (22,75%) et de l'aménagement des bureaux (33,15%). Dans les localités de Foubouni (circonscription électorale de Itsahidi) et de Tsinimoishongo (circonscription électorale de Nguengwe), le retard a été causé par des tentatives de blocage des axes routiers y menant. La Mission salue, toutefois, la réactivité de la CENI qui a permis de surmonter cet écueil. Elle l'invite à prendre des mesures nécessaires à l'avenir afin de se conformer aux prescrits de la loi électorale quant à l'heure d'ouverture des votes.

Sur les formalités d'ouverture, la Mission note qu'elles ont été accomplies conformément à la loi par le personnel électorale en présence des assesseurs des candidats et des observateurs.

Tous les bureaux de vote étaient situés dans des bâtiments publics, généralement des établissements scolaires ou dans les foyers des villages. Ils étaient facilement identifiables par les électrices et électeurs. Néanmoins, ils n'étaient pas aisément accessibles aux personnes à mobilité réduite dans 53% des cas, du fait des escaliers et de l'absence de rampe d'accès.

## **B. Matériel électoral**

Le matériel électoral était disponible en quantité suffisante tout au long de la journée de vote et ce dans la totalité des bureaux de vote visités. Toutefois, la Mission a noté que dans 22,75% des bureaux, il a été livré avec un retard de l'ordre de 15 minutes à plus d'une heure, ce qui a pu retarder l'ouverture du vote. Elle salue, à cet égard, les électrices et électeurs qui ont fait preuve de patience.

## **C. Personnel électoral**

Tous les bureaux visités comptaient au moins quatre membres dont un président, un secrétaire et deux assistants, soit le nombre minimal requis par l'article 103 du code électoral. La Mission a constaté la présence d'au moins une femme dans la plupart des bureaux de vote. Cependant, très peu d'entre elles assumaient les charges de président du bureau.

Nonobstant quelques tâtonnements constatés lors de l'ouverture et de la clôture des votes, les membres des bureaux ont assumé leurs tâches et responsabilités avec professionnalisme et dans le respect des prescriptions de la loi électorale. Ils ont convenablement interagi avec les assesseurs des candidats, les électrices et électeurs et les observateurs. Aucune interférence de leur part n'a été observée par la Mission ou portée à son attention.

## **D. Déroulement des opérations de vote**

En dehors de quelques incidents isolés, les opérations de vote se sont déroulées dans une atmosphère plutôt calme et paisible dans les bureaux visités. Les procédures de vote telles que définies par l'article 118 du code électoral ont été globalement respectées. L'identité des électrices et électeurs était systématiquement vérifiée au regard de la liste du bureau et la présentation de la carte d'électeur ou de la carte nationale d'identité requise. Cependant, la Mission note que la vérification des traces d'encre indélébile sur les doigts des électrices et électeurs avant l'accès au vote et le marquage après le vote n'ont pas été systématiques.

Tous les électrices et électeurs remplissant les conditions ont été autorisés à voter. Et aucune activité et aucun matériel de propagande électorale n'ont été constatés à proximité ou dans les centres de vote visités, bien que des affiches électorales subsistaient ci et là dans les localités couvertes.

## **E. Secret de vote**

Le secret du vote a été garanti dans 93% des bureaux de vote visités par la Mission. Dans 7% des bureaux, l'emplacement des isolements n'était pas adéquat. Par ailleurs, la Mission estime que la CENI gagnerait à revoir l'aménagement des lieux devant accueillir le vote pour mieux garantir à la fois la fluidité des opérations et le secret du vote.

## **F. Sécurisation des opérations de vote**

La Mission a constaté une présence visible et constante des forces de sécurité le jour du vote dans l'ensemble des centres de vote visités. Partout, leur attitude a été jugée

professionnelle. Quelques incidents isolés ont été observés par la Mission, mais sans interrompre le déroulement des opérations de vote. Ils ont été assez rapidement contenus par les forces de sécurité.

### **G. Participation électorale**

L'affluence des électrices et électeurs dans les centres de vote a été variable d'une circonscription à une autre. Sur les 161 bureaux visités, la participation électorale était faible.

En ce qui concerne la participation des femmes, la Mission a constaté une mobilisation notable aussi bien en qualité d'électrices que de membres des bureaux de vote et d'assesseurs des candidats. Comme membres des bureaux de vote, elles représentaient 25% des effectifs dans les 161 bureaux visités.

La Mission souligne, pour s'en féliciter, les dispositions prises par la CENI en vue d'établir les statistiques des femmes ayant pris part au vote. Une telle initiative pourrait servir à définir des stratégies appropriées en vue de renforcer la participation des femmes aux prochaines élections.

### **H. Représentants des candidats et observateurs**

L'article 109 du code électoral reconnaît aux candidats le droit de contrôler les opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de décompte des voix. A cet égard, la Mission a noté la présence des assesseurs de candidats dans la plupart des bureaux de vote, qui ont pu exercer leurs missions sans restriction de la part du personnel électoral. Les femmes représentaient 24,5% des assesseurs. Globalement, tous les partis en compétition ainsi que les candidats indépendants ont été représentés dans les bureaux.

Quant aux observateurs, la Mission a relevé la présence des observateurs de la Ligue Arabe et des observateurs citoyens déployés par l'Observatoire des élections.

### **I. Clôture et dépouillement**

Dans les bureaux de vote témoins, la clôture du vote a respecté les dispositions de l'article 88 de la loi électorale. Tous les électrices et électeurs présents devant les bureaux de vote avant l'heure de clôture ont été autorisés à voter. Les bureaux de vote ayant connu un retard à l'ouverture ont étendu le vote proportionnellement au temps de retard.

Le dépouillement a été effectué conformément aux articles 131 à 133 du code électoral. Il a été conduit sans interruption. Les membres des bureaux de vote ont fait preuve de professionnalisme même si par moment, ils éprouvaient des difficultés à remplir convenablement les procès-verbaux.

L'établissement des procès-verbaux de déroulement du scrutin et de constatation a été conforme à l'article 137 du code électoral. Les résultats ont été proclamés et affichés sur les lieux mêmes du vote dans 45,50% des cas. Des copies portant les signatures du président et du secrétaire du bureau de vote ont été remises aux

représentants des candidats présents lors du dépouillement. Aucune contestation particulière n'a été observée par la Mission dans les bureaux de vote témoins.

## **V. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

Le premier tour de l'élection des Représentants de la Nation s'est déroulé dans un contexte politique marqué par l'absence de consensus entre les acteurs politiques qui s'est traduit par la non-participation de l'opposition politique. Le boycott de l'opposition a fragilisé le caractère inclusif et compétitif de ladite élection. La Mission a constaté le désintérêt de la population qui s'est traduit à plusieurs endroits par une absence inhabituelle d'effervescence des électrices et électeurs tant durant la campagne électorale que pendant le jour du vote. Elle exhorte les acteurs à continuer à œuvrer pour la paix et l'unité de l'Union des Comores. Elle remercie l'ensemble des parties prenantes pour leur accueil et leur disponibilité.

Enfin, la Mission formule les recommandations suivantes visant à améliorer les processus politique et électoraux futurs dans l'Union des Comores :

### **Au Gouvernement :**

- De prendre les mesures nécessaires afin de garantir l'inclusion et la participation citoyenne telles que réaffirmées par le communiqué adopté par le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine lors de sa 869<sup>ème</sup> réunion tenue le 19 août 2019 sur les élections en Afrique.
- Mettre en place un cadre de concertation entre les acteurs politiques et autres parties prenantes pour créer et consolider un climat de confiance à même de garantir la paix et la stabilité au sein de l'Union des Comores ;
- Evaluer les lacunes de la loi électorale de 2014 lors de l'élaboration de futures législations électorales en examinant et clarifiant les dispositions légales et réglementaires sujettes à des interprétations divergentes, notamment celles concernant le vote par procuration ;
- Renforcer l'indépendance de l'organe de gestion des élections en conformité avec les dispositions de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

### **A la CENI**

- Renforcer et harmoniser la formation des agents électoraux pour une meilleure maîtrise des procédures de vote et de dépouillement des voix.

### **A la société civile**

- Continuer à œuvrer pour des élections libres et transparentes ainsi qu'à la promotion des activités d'éducation civique et électorale à l'attention des jeunes, des femmes et des habitants des zones rurales.

Fait à Moroni, le 21 janvier 2020