



HAL
open science

Les Comores à l'Assemblée générale des Nations unies

Laurent Sermet

► **To cite this version:**

Laurent Sermet. Les Comores à l'Assemblée générale des Nations unies. Carnets de Recherches de l'océan Indien, 2018, Varia, 2, pp.1-14. hal-02474946

HAL Id: hal-02474946

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02474946v1>

Submitted on 11 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Les Comores à l'Assemblée générale des Nations unies.
Le « verbe comorien » dans les relations internationales institutionnelles
et son ambivalence***

**Comoros before the United Nations General Assembly.
The “Comorian verb” in International Relations and its Ambivalence**

Résumé

À la tribune de l'Assemblée générale des Nations unies, le représentant de l'État comorien présente annuellement la situation contemporaine de son pays au reste du Monde. De quoi ses discours sont-ils faits ? Quel est le verbe comorien ? Comment les Comores expliquent-elles le différend qui les oppose à la France sur Mayotte ? Cette étude entend montrer tant la dénonciation de la juridiction française sur Mayotte que l'ambivalence de la diplomatie comorienne.

Mots-clés

Débat général, Assemblée générale, Mayotte, France, Comores

Summary

Before the United Nations General Assembly, the Comorian State representatives annually present the contemporary situation of the country to the rest of the world. What are the speeches made of? What about is the “Comorian verb” ? How do the Comoros explain the dispute over Mayotte with France? This study intends to show both the denunciation of French jurisdiction over Mayotte and the ambivalence of Comorian diplomacy.

Keywords

Comoros islands, Indian ocean, illegal immigration, creative writing

* SERMET Laurent,
Professeur agrégé de droit public, Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence

Chaque année, entre la troisième et la quatrième semaine de septembre, l’Assemblée générale des Nations unies convoque une session ordinaire au cours de laquelle seront abordées, sous forme de débats, résolutions, recommandations, toutes les questions que commande l’actualité internationale et mondiale.

En septembre 2016, la 71^e session ordinaire annuelle s’est ouverte à New York. Celle-ci est précédée par une semaine de discours, tenus la plupart du temps par les chefs d’État ou de gouvernement, invités sur un pied de stricte égalité à évoquer ces questions politiques, en toute liberté, en toute souveraineté. Il s’agit là du seul débat général annuel, proprement universel. Celui-ci s’est déroulé du 20 au 26 septembre 2016. Tout récemment, le 27 septembre 2018, le Président Azali s’adressait à ses pairs, à New York, lors du débat de la 73^e session ordinaire.

Dans le vocabulaire onusien, ce moment unique qui réunit les représentants politiques des 193 États membres (y compris le Saint-Siège, qui dispose de la qualité d’État observateur) est une réunion de haut niveau. Cette année, le thème du débat général était consacré aux « Objectifs du développement durable : forces universelles de transformation du monde ». Il était précédé, la veille, par une autre réunion de haut niveau, consacrée aux migrants et aux réfugiés. Depuis la 64^e session ordinaire, soit depuis septembre 2008, toutes les interventions sont systématiquement reproduites, sous forme écrite et audio, et disponibles sur le site de l’Assemblée générale¹. Il s’agit là d’une documentation exceptionnelle qui donne immédiatement accès à l’identité politique d’un État et aux stratégies politiques mondiales qu’il peut déployer.

Pour les Comores, les discours ont été respectivement tenus par le Président Ahmed Abdallah Mohamed Sambi, le Président Ikililou Dhoinine et le Président Assoumani Azali². L’ambassade des Comores à New York met, en outre, en ligne les discours tenus de novembre 2001 à septembre 2007³.

Le débat général, bien mal nommé car il se présente plus comme des monologues étatiques successifs que des échanges, illustre parfaitement l’idée que l’Assemblée générale est un lieu d’expression universelle où les positions politiques sont intimement liées aux options juridiques des États. Ainsi, la fréquence avec laquelle les représentants comoriens évoquent la question palestinienne et l’option de deux États, Israël et la Palestine, signifie clairement la prédilection institutionnelle comorienne pour la reconnaissance et la constitution d’un État palestinien.

¹ Voir <https://gadebate.un.org/fr>

² Président Ahmed Abdallah Mohamed Sambi (2008-2010) : respectivement 63^e - 65^e sessions ;

Président Ikililou Dhoinine (2011-2015) : respectivement 66^e - 70^e sessions ;

Président Assoumani Azali (2016-...) : respectivement 71^e- 73^e sessions.

³ Ministre des affaires étrangères Souef Mohamed El Amine (2001-2002) : respectivement 56^e - 57^e sessions ;

Président Assoumani Azali (2003) : 58^e session ;

Ministre des affaires étrangères Mohamed El Amine (2004) : 59^e session ;

Ministre des affaires étrangères Aboudou Soefo (2005) : 60^e session ;

Président Ahmed Abdallah Mohamed Sambi : (2006-2007) : respectivement 61^e - 62^e sessions.

Voir https://www.un.int/comoros/statements_speeches (consulté le 1^{er} octobre 2018).

Certainement, le temps du discours est délicat. L'orateur doit, en un temps très court, donner un point de vue marquant sur des questions fort complexes. Il doit faire le « buzz diplomatique » tout en restant, en même temps, crédible en tenant des positions homogènes, d'une année sur l'autre, d'un gouvernement à l'autre.

L'analyse des discours comoriens, qui est présentée ici, n'échappera pas à la critique. Les reproches de la subjectivité, de la superficialité, voire de la naïveté, pourront être opposés. Il n'empêche que ce qui semble ressortir du « verbe comorien », tel qu'exposé à la tribune de l'Assemblée générale prend deux directions marquées : la question centrale de « l'île comorienne de Mayotte » selon l'expression en usage aux Nations unies ; la difficulté de sortir de l'enfermement bilatéral franco-comorien.

L'enfermement bilatéral : la question de « l'île comorienne de Mayotte »

Bien malgré elles, les Comores évoquent, comme un point de passage obligé du discours onusien, la confusion que la France entretient à l'égard de la non-décolonisation de Mayotte, faisant de celle-ci un territoire à part entière de la République¹. Par exception, toutefois, certains orateurs comoriens préfèrent taire cette pomme de discorde plutôt que de répéter à l'envie le problème de Mayotte. Tel est ainsi le cas en 2006.

Il faut bien avouer que cette relation bilatérale est particulièrement asymétrique. D'un côté, la France et sa puissance ; sa présence territoriale non contestée dans l'océan Indien, sur l'île de La Réunion et dans les terres australes ; sa présence culturelle et linguistique à Madagascar et à l'île Maurice. D'un autre côté, les Comores dont le développement économique est fragile et dont la qualité de petit État insulaire témoigne de l'extrême vulnérabilité qui l'affecte.

Et pourtant, avec la France, les Comores entretiennent un partenariat privilégié. Il n'y a aucune hostilité entre les deux pays. Quelques 200 000 Comoriens vivent sur le sol français. Non seulement la France reste le premier partenaire économique des Comores mais en plus elle fait partie des grands pays contributeurs de leur aide au développement. Et il y a certainement de la part des Comores la volonté de poursuivre et de raffermir ce partenariat privilégié sans toutefois que cette volonté puisse être interprétée comme une renonciation au retour de Mayotte au sein de l'archipel.

La position comorienne à l'égard de Mayotte présente l'avantage de reposer sur les principes du droit international, relatifs à la protection de l'intégrité territoriale d'un État et au respect dû aux frontières héritées de la colonisation. De surcroît, l'Assemblée générale s'est constamment rangée du côté de l'État comorien. Quelques mois après la déclaration unilatérale d'indépendance, qui remonte au 6 juillet 1975, l'Assemblée envisageant l'admission des Comores à l'Organisation des Nations Unies avait réaffirmé la nécessité de respecter l'unité et l'intégrité territoriale des Comores².

¹ *Mayotte dans la République*, Actes du colloque de Mamoudzou les 14, 15 et 16 septembre 2002, sous la direction de L. Sermet et de J. Coudray, Paris, Montchrestien, coll. « Grands colloques », 728 p.

² Assemblée générale des Nations unies, 12 novembre 1975, Résolution 3385 (XXX), *Admission des Comores à l'ONU*.

La position n’était pas nouvelle. Le 13 décembre 1974, déjà, l’Assemblée priait le gouvernement français, en tant que puissance administrante, de faire en sorte que celles-ci soient respectées¹.

Certains des discours s’apparentent à de véritables énoncés doctrinaux, preuve de cette intime relation entre droit et politique portée par la parole du chef de l’État, lorsqu’il s’exprime à la tribune onusienne. Il en va ainsi du discours du Président Sambi, tenu le 24 septembre 2010. Il cite la fameuse résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 relative à l’« octroi de l’indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », qui garantit à ces pays l’unité nationale et l’intégrité territoriale lors du recouvrement de leur souveraineté. Puis il cite les résolutions du 13 décembre 1974 et du 12 novembre 1975, précédemment évoquées. Surtout il évoque l’expression de « résolution historique », relativement à l’acte de l’Assemblée, du 21 octobre 1976, qui met en exergue le droit des Comores et les devoirs de la France. Il va même jusqu’à lire le détail de cette résolution, « gravée dans la mémoire des compatriotes comoriens », qu’il voudrait sans doute graver dans l’esprit des autres chefs d’État présents, laquelle « condamne énergiquement la présence de la France à Mayotte ». De surcroît, il s’appuie sur le principe de l’indivisibilité des entités coloniales, tel qu’interprété par la Cour internationale de justice, dans l’affaire *Honduras contre Salvador*². Cette affaire, particulièrement dense³, a effectivement exploré le principe de l’*uti possidetis juris*, au terme duquel les frontières établies au temps de la colonisation s’imposent aux nouvelles entités étatiques et à leur puissance coloniale.

Certes, le respect de ce principe n’a pas de portée absolue. La Cour mondiale a admis que si la frontière coloniale, transformée en frontière internationale, pouvait être modifiée :

par une décision d’un juge et par un traité, la question se pose alors de savoir si elle peut être modifiée par d’autres manières, par exemple par un acquiescement ou une reconnaissance. Il n’y a semble-t-il aucune raison, en principe, pour que ces facteurs n’entrent pas en jeu, lorsqu’il y a assez de preuves pour établir que les parties ont en fait clairement accepté une variante, ou tout au moins une interprétation, de la situation résultant de l’*uti possidetis juris* (§ 67).

En l’espèce rien de tel : les Comores n’ont en effet jamais accepté, ni de près ni de loin, l’amputation territoriale de l’île de Mayotte. Il y a là une position internationale continue de leur part. Bien au contraire, elles ont toujours fait valoir une objection persistante et ce, sans discontinuer, depuis la création de l’État comorien. Aucune position erratique ne peut leur être reprochée, qui pourrait les mettre en défaut au regard du principe de l’estoppel.

¹ Assemblée générale des Nations unies, 13 décembre 1974, résolutions 3291 (XXIX), *Question de l’archipel des Comores*.

² CIJ, 11 septembre 1992, *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras ; Nicaragua [intervenant])*.

³ L’arrêt dans sa version officielle dépasse les 500 pages de texte (versions française et anglaise).

De surcroît, si la tentation de limiter le précédent de la Cour internationale de justice à l'espace latino-américain avait effleuré la diplomatie française, il serait loisible d'invoquer la Charte de l'organisation de l'unité africaine, reprise sur ce point par la charte de l'Union africaine, qui établit, comme un principe valable pour le continent africain, pourtant si martyrisé par la colonisation, le respect des frontières existant au moment de l'indépendance (art. 4, b., de l'acte constitutif, auquel les Comores sont parties).

Le Président Sambi cite donc le passage suivant de l'arrêt latino-américain : « *l'uti possidetis juris* est par essence un principe rétroactif, qui transforme en frontières internationales des limites administratives conçues à l'origine à de tout autres fins » (§ 43). Même si il n'y a rien à redire sur le fond de cette citation, il doit être souligné que celle-ci se trouve dans la partie introductive de l'arrêt. Il eût été préférable de s'appuyer sur les motifs mêmes de la décision internationale.

La conclusion qu'en tire le Président Sambi est logique. Ce cas de décolonisation incomplète est un test pour l'honneur de l'Organisation. S'il était avéré que le droit et la légalité internationale devaient être constamment ignorés et l'intégrité territoriale des Comores continuellement bafouée, sa crédibilité serait mise en cause. Garante du droit international, l'ONU doit faire respecter à ses membres, « impérativement », les résolutions qu'elle adopte. Encore faut-il s'entendre sur cet impératif catégorique car les résolutions de l'Assemblée générale n'ont, par elles-mêmes, pas de force contraignante, selon la doctrine dominante et la volonté concurrente des États. Encore que, dans le cas comorien, ces résolutions itératives ne font qu'appliquer les principes de droit à une situation précise. Le reproche du manque de juridicité, en raison du caractère de *soft law* (droit mou ou non contraignant) des résolutions¹, tombe.

Un autre énoncé doctrinal est également présenté par le Président Sambi, le 25 septembre 2008. Il entreprend d'exposer les « éléments d'analyse » historiques nécessaires à la compréhension du dossier. Les quatre îles partagent entre elles une unité physique et géographique, confessionnelle, culturelle et linguistique. Pour les besoins du protectorat français, elles furent réunies par un décret de septembre 1889, à l'île de Mayotte, pour former un territoire colonial unique. Depuis, l'unité politique et administrative de l'archipel ne fut jamais remise en cause, malgré la multiplicité des statuts territoriaux, coloniaux et postcoloniaux. Le législateur colonial a toujours considéré, c'est un fait politique traduit en droit, l'archipel des Comores comme étant la base d'un territoire unique. Sous la V^e République, cette considération est restée la même, notamment avec la loi du 3 janvier 1968 portant « organisation des pouvoirs publics aux Comores »². Lorsqu'a été mise en œuvre la procédure prévue par l'article 53 de la Constitution française, visant à recueillir « le consentement des populations intéressées », la loi du 23 novembre 1974³ avait pour objet d'inviter les populations

¹ Mita Manouvel, « Politique et droit dans les résolutions de l'Assemblée générale. La question de l'île de Mayotte », *Revue générale de droit international public*, 2005, p. 643-663.

² Loi n° 68-4 du 3 janvier 1968, *JORF*, 4 janvier 1968, p. 112.

³ Loi n°74-965 du 23 novembre 1974, Organisation des pouvoirs publics aux Comores, *JORF*, 24 novembre 1974, p. 11771.

de l’archipel des Comores, pris comme un archipel unitaire, à se prononcer sur leur souhait d’accession du territoire à l’indépendance.

Cette présentation historique cherche à mettre en évidence la contradiction française, voire l’absurdité logique de celle-ci, si ce n’est sa tromperie. En effet, ce n’est qu’au terme du processus de consultation que l’État français renonça à considérer le résultat global de la consultation. En réponse à la volte-face du gouvernement français, les Comores entreprirent alors de déclarer unilatéralement leur indépendance. Les dés de cette situation dramatique en étaient jetés.

L’exercice comorien d’exposition du différend territorial ne se réduit pas à une présentation du droit international. En effet, les Présidents soulignent la catastrophe humanitaire, liée aux « déplacements internes de la population », non pas des migrations internationales, qui trouve la mort, noyée dans le bras de mer qui sépare, sur une distance de quelques 70 km, l’île d’Anjouan de l’île de Mayotte. Il s’agit là du plus grand cimetière marin contemporain, avec plus de 10 000 morts, prétendent-ils¹. Cette catastrophe humanitaire ne peut plus longtemps être ignorée et doit trouver des solutions qui s’imposent. La France y a, hélas, sa part de responsabilité car la francité de Mayotte joue le rôle d’un aspirateur mortel...

On comprendra que l’évocation onusienne de l’île comorienne de Mayotte fasse parfois l’objet d’une dramatisation. Ainsi, le 25 septembre 2013, le Président Dhoinine, s’adressant à ses pairs, invoque-t-il :

la frustration et la torture morale qu’un chef d’État puisse endurer au quotidien face à une situation aussi dramatique ». « Qu’avons-nous fait, nous peuple comorien, pour que l’histoire ne nous traite pas comme tous les autres peuples du monde ? Pourquoi devons-nous, à chaque fois, expliquer ou justifier l’unicité de notre peuple, de son histoire, de sa géographie ou de sa culture ?

Il ne faudrait pas que cette question hautement problématique ne soit, mais de façon sous-jacente, une excuse pour expliquer que le passé empêche le futur. Il ne faudrait pas que le non-recouvrement, pourtant dû de la quatrième île, justifie l’incapacité étatique de mise en place d’un développement, libre, ouvert, prospère, confiant en l’avenir et dans le destin du peuple des Comores. Le futur est aujourd’hui ; il est contemporain. Plus. Il s’anticipe depuis hier. Quel projet de politique publique l’État comorien défend-il ?

Les postures présidentielles ne sollicitent pas toutes, loin s’en faut, une attitude d’atermoiements, d’exposés doctrinaux et de pusillanimité. Elles proposent des solutions. En 2009, le Président Sambu, anticipant la crise à venir liée à la départementalisation de l’île de Mayotte (31 mars 2011), faisait une proposition originale de règlement en trois points².

Premier point : l’initialisation partirait d’une modification de la position française reconnaissant la vocation des Comores à former une nation indivisible, sur la base du principe « un pays, deux administrations », à la façon dont la Chine avait

¹ AFP, « Naufrage aux Comores, une cinquantaine de noyés », *Le Monde*, 9 août 2011.

² Voir <https://gadebate.un.org/fr/64/comores>

réglé avec la puissance coloniale, pour Hong-Kong et Macao, la rétrocession de ces territoires dans la juridiction de l'État chinois, synthétisée par le slogan « un pays, deux systèmes ».

Second point : en contrepartie de la reconnaissance de la souveraineté comorienne archipélagique, la France se verrait octroyer la prérogative d'administrer Mayotte, redevenue comorienne, distinguant ainsi judicieusement entre souveraineté comorienne et juridiction française. Cette contrepartie serait accompagnée d'un accord sur la durée de la juridiction française.

Troisième point : en raison de cette concession temporaire faite par les Comores à la France, il serait demandé à la France d'accompagner activement le développement économique des trois autres îles, de façon à ce qu'un certain équilibre soit trouvé entre les différentes composantes de l'archipel, favorisant un rapprochement harmonieux des îles et permettant à Mayotte de rejoindre, enfin, son giron naturel.

Cette proposition paraissait idéale : un processus permettant aux Mahorais de préserver leurs acquis sociaux et leur niveau de vie et aux trois autres îles de relever les défis de développement. « Évidemment », cette proposition très contraignante pour la France, et pour la classe politique mahoraise, n'a eu aucun effet.

En 2013, le Président Dhoinine rend compte et explicite une initiative négociée, sous la forme d'une solution juste avec la France et conforme aux principes de l'Organisation des Nations unies. Grâce à une initiative diplomatique présidentielle conjointe, en accord avec le Président Hollande, la déclaration de Paris a été adoptée, le 21 juin 2013. Signée par les deux chefs de l'État, elle vise à établir un dialogue politique permettant aux deux parties de renforcer leurs échanges, dans le respect de la charte des Nations unies. Il s'agit à la fois d'approfondir la coopération bilatérale, de construire une relation rénovée tournée vers l'avenir et de refonder les liens historiques, sur la base de la Charte des Nations unies. Cette déclaration, au-delà de l'énoncé de bonnes intentions, prévoyait la mise en place d'un « haut conseil paritaire ». L'art de la diplomatie est d'aboutir à un règlement pacifique des différends, comme le prescrit l'article 33 de la Charte. Mais chaque Partie n'entendait-elle pas, finalement, ce qu'elle voulait entendre, *i.e.* les Comores : le recouvrement de leur souveraineté ; la France : l'approfondissement de la coopération en échange d'un silence politique – ou d'une attitude taiseuse – sur le différent territorial ? Cette attitude taiseuse n'est pas une élucubration imaginative ; elle est à l'œuvre lorsque le chef de l'État n'évoque pas le différend territorial à la tribune des Nations unies.

La situation de non-décolonisation était parfaitement analysée depuis l'origine. Les débats qui eurent lieu, à l'Assemblée générale, lors de l'adoption de la résolution relative à l'admission à l'ONU de l'État comorien étaient parfaitement clairs¹.

Le représentant tanzanien mit en évidence la volonté, affichée dans un premier temps par la France, de respecter les résultats d'une consultation sur l'indépendance, considérés pour l'ensemble de l'archipel. Ainsi cite-t-il la déclaration faite par le

¹ Débats publics, séance de l'Assemblée générale, 12 novembre 1975, à l'occasion de l'admission de nouveaux membres, 2402^e session plénière. Voir : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/PV.2402 (consulté le 17 novembre 2016).

Gouvernement français, du 26 août 1974, il serait « inconcevable » que les diverses îles de l’archipel soient soumises à des statuts différents. « C’était là une déclaration nette et sans équivoque et les Membres de l’Organisation n’avaient aucune raison de douter ni de son authenticité ni de ses mobiles ». Le Président Giscard d’Estaing, lui même, avait donné foi à cette interprétation :

Les Comores sont une, elles ont toujours été une, et il n’est que naturel qu’elles aient un commun destin, même s’il en est qui eussent souhaité une autre solution. Nous n’avons pas le droit, à l’occasion de l’indépendance d’un territoire, de proposer la rupture d’une unité qui a toujours caractérisé l’unique archipel des Comores (déclaration du 24 octobre 1974)¹.

Surtout, le représentant tanzanien relève la faiblesse de l’argumentation française, fondée sur la prise en compte de l’autodétermination mahoraise, agitée comme un écran de fumée :

Sur une population totale de 286 762 personnes, 8 853 seulement se sont opposées à l’indépendance. Est-il logique ou même légal que l’opinion de cette très faible minorité empêche que soient réalisés les désirs de la majorité ? Est-il légal que les résultats obtenus dans une seule zone puissent dicter le destin d’un pays, au mépris du souhait de l’écrasante majorité ?

Les termes qu’il utilisa étaient sans concession :

Les mots ont-ils perdu leur sens ? Comment peut-on invoquer le principe de l’autodétermination pour balkaniser et compartimenter un territoire ? Veut-on réellement nous faire croire que la France, ce pays de la liberté, de l’égalité et de la fraternité – la patrie qui a engendré Charles de Gaulle, ce chef d’État éminent qui, ayant compris que la résistance nationale en Algérie ne pourrait être écrasée, a décidé hardiment de négocier l’indépendance de l’Algérie, établissant ainsi des ponts et encourageant les rapports avec les pays arabes et africains –, veut-on nous faire croire que ce pays est sur le point de préconiser des concepts qui ne sont respectés que dans le régime d’apartheid d’Afrique du Sud, ainsi que le prouve la prétention absurde de promouvoir le droit à l’autodétermination des peuples en ayant recours au système des bantoustans ?

Le représentant malgache soulignait, lui, la composante politique de la question :

Le problème dépasse certainement les intérêts légitimes et réels de tous les Comoriens pour se ramener en fin de compte et comme toujours à une question de présence et, disons-le, de présence militaire.

¹ Mêmes références que la note précédente.

Pour l'occasion, le chef de l'État, Said Mohamed Jaffar, exposa la position comorienne :

La déclaration unilatérale d'indépendance du 6 juillet 1975 n'est pas un acte de défi lancé contre la France ; c'est plutôt l'expression de notre volonté et de notre détermination face aux manœuvres de certains milieux, au sein de la République française, qui restent, malgré le courant irrésistible de l'histoire, attachés désespérément aux délices de la colonisation.

Il dénonçait l'atteinte à la souveraineté des Comores, soulignant leur vulnérabilité, alors même qu'elles apparaissaient sur la scène internationale, et signalait que la France avait même renoncé à la garantie du statut territorial d'autonomie en remplaçant celle-ci par une administration directe de l'île de Mayotte. À peine nées comme État, les Comores souffraient d'un double handicap : une souveraineté territoriale amputée ; les acquis de l'autonomie interne niés...

Quant au représentant français, il expliquait ainsi la position française :

La France ne recherche dans cette affaire aucun avantage particulier. Elle est toujours disposée à accorder l'indépendance aux peuples qui la désirent, mais elle ne saurait s'opposer à l'autodétermination des populations.

Comme elle l'avait fait devant le Conseil de sécurité¹, la France choisit de ne pas participer au vote, préférant ce retrait à une abstention qui pourrait donner l'impression d'hésiter entre le oui et le non.

Sortir de la relation bilatérale : quelle contribution comorienne aux questions internationales ?

Ainsi les Comores seraient-elles, selon l'image de feu le Président Ahmed Abdallah Abderemane, une vache à trois pattes, amputée de sa quatrième patte. Avec quel équilibre, alors ? On comprend bien qu'il s'agit là d'une situation particulièrement préjudiciable à l'indépendance politique du pays et à son développement économique et social.

Il n'empêche que les Comores sont un État, dont la souveraineté est l'attribut, ce qui les conduit à être membre à part entière de la société des États. Quelle est donc la contribution des Comores aux grandes questions contemporaines ?

Assurément, il y a dans les discours et attitudes des dirigeants comoriens des sensibilités, des préférences. La prédisposition pour les questions territoriales est particulièrement manifeste à l'égard de deux pays : le Sahara « marocain » et la Chine, amputée de l'île de Taiwan. Sur ces deux points, et de façon répétée, les Comores manifestent un soutien déterminé aux régimes de Rabat et de Pékin. On peut également signaler une prédisposition relative aux questions arabes ou musulmanes. Ainsi, le 27 septembre 2012, le président Dhoinine signale-t-il que l'islamophobie prend une

¹ Conseil de sécurité, 17 octobre 1975, Résolution 376 (1975), *Demande d'admission des Comores*, adoptée sans la voix de la France (14 voix pour contre 0).

ampleur inquiétante¹. Il fustige la diffusion du film *L’innocence de musulmans*, qui a conduit à ce que plusieurs millions de croyants se sentent insultés et blessés dans leur foi. Mais, et voilà une ligne de conduite permanente de la diplomatie comorienne, ces insultes inqualifiables, dont l’Islam, les musulmans et le Prophète Muhammad sont l’objet, ne peuvent pas justifier la violence dirigée contre l’Occident.

Les Comores sont, en effet, un pays profondément pacifique : le message que les chefs d’État portent est à cet égard significatif. En novembre 2001, le représentant comorien faisait valoir que le monde entier avait été plongé dans l’obscurité et dans l’anarchie ; les attentats contre New York avaient visé une ville planétaire, hospitalière et cosmopolite. Le 21 septembre 2006, le président Sambi s’indignait du sang des populations innocentes victimes du conflit libanais : « Pourquoi tant de violence ? Pourquoi tant de détresse ? Pourquoi tant d’inhumanité ? ». Très logiquement, il en appelait à la communauté internationale, par le biais de l’organisation des Nations unies, afin de mettre un terme au conflit et de favoriser une solution négociée et rapide.

Le Conseil de sécurité fait évidemment partie des préoccupations de l’État comorien. En 2012, le chef de l’État réitérait son soutien à la nécessité d’une réforme du Conseil de sécurité, pour aboutir à une meilleure représentativité et à plus d’efficacité dans le règlement et la gestion des conflits. Le 23 septembre 2016, le Président Azali se faisait plus précis : permettre, enfin, à l’Afrique de disposer d’un siège permanent au sein du Conseil de sécurité.

La vocation pacifique des Comores s’exprime de multiples façons. Ce peut être en soulignant les capacités politiques et humaines d’un chef d’État. Ainsi le Président Azali voit-il dans le président Barack Obama le symbole de l’Amérique : « celle de la tolérance, de la générosité, respectueuse des valeurs universelles de liberté et de droit : l’Amérique que souhaite le monde »². Ce peut être aussi la reconnaissance, franche et sans ambages, des qualités de l’État avec lequel un différend existe. Ainsi, en 2014, le Président Dhoinine rappelle le drame marin qui endeuille, quotidiennement, les familles comoriennes. Il ajoute que de tels drames heurtent également la France « dans ses valeurs humanistes que nous avons en partage »³.

La vocation pacifique des Comores s’exprime, évidemment, à l’égard du terrorisme. Pour le Président Azali, en 2016, l’Organisation des Nations unies doit prendre toutes mesures susceptibles d’endiguer l’extrémisme, la violence, le fanatisme, qui sévissent partout et, notamment, en Afrique. « Le terrorisme n’a pas de frontières et les terroristes ne sont ni musulmans, ni juifs, ni chrétiens, ni animistes. Ils n’appartiennent à aucune religion, à aucune civilisation. Ce sont des barbares »⁴.

Sur les grandes questions internationales, la diplomatie comorienne peut donner le sentiment de n’en rester qu’à la surface, de ne faire poindre que leur écume. Ce n’est pas toujours le cas. La question du conflit israélo-palestinien montre l’inverse. Les Comores sont favorables, de façon itérative, à une solution juste, équitable et

¹ Voir <https://gadebate.un.org/fr/67/comores>

² En 2009, déjà, le Président Sambi avait relevé « le charisme, le dynamisme et le sens de la justice du président Obama ».

³ <https://gadebate.un.org/fr/69/comoros>

⁴ <https://gadebate.un.org/fr/71/comoros>

acceptable par les Parties, par la concrétisation du principe de coexistence de deux États. Mais prenons le cas du discours du Président Sambi, en 2009. Il évoque deux concepts, en cours de consolidation, relevant du droit international. Tout d'abord, la compétence universelle, qu'il relie et avec raison au respect des droits de l'homme et à la bonne gouvernance internationale. Cette compétence universelle relève du domaine du droit pénal et permet, sans considération de lien de territoire ou de nationalité, de juger une personne pour ses crimes. Le Président évoque le cadre juridique nécessaire afin de lutter contre une utilisation abusive de celle-ci. En d'autres termes, il sollicite un meilleur encadrement de la compétence universelle. Il milite, aussi, en faveur d'un organisme de réglementation de ce principe. Mais que veut-il dire finalement ? Derrière cette exhortation, parfaitement recevable, quelle est véritablement la proposition à l'œuvre ? Il est difficile d'en savoir plus. Il évoque, ensuite, la responsabilité de protéger qui en appelle, en cas de défaillance nationale, à la communauté internationale afin d'éviter les crimes de masse commis par un gouvernement à l'égard de sa population. Que dit-il ? Il conviendrait de mieux définir le concept en se donnant le temps nécessaire à la réflexion par rapport à sa mise en œuvre.

Il est un domaine sur lequel la communauté internationale attend des « gages » de l'État comorien : celui de la gouvernance politique institutionnelle. En effet, le développement du pays passe par une multitude de biais : la scolarisation, la santé, le développement économique, le tourisme, les droits humains. Mais comment arriver à de telles ambitions si le pays est pris dans un « cycle infernal » de coups d'État à répétition¹ ? Qui plus est, la crise sécessionniste anjouanaise², contre laquelle la communauté internationale avait réagi³, avait ébranlé l'État comorien, déjà miné par la question mahoraise. Comment refonder le pacte politique comorien ? La question est très discutée par les intellectuels comoriens⁴.

C'est pourquoi le discours de 2008 insiste sur le déploiement réussi de l'opération démocratie aux Comores, soutenue entre autres par l'Union africaine et la Ligue des États arabes, qui a mis fin à la rébellion et a permis « la restauration de la légalité constitutionnelle ». En outre, « des élections libres, transparentes et démocratiques ont eu lieu sur l'île en juin dernier ». La Cour constitutionnelle avait, en effet, été sollicitée pour invalider le scrutin et avait relevé des altérations mineures,

¹ L'adjectif « infernal » est utilisé par le Président Sambi en 2006. Ce sont en effet vingt coups d'État ou tentatives de coups d'État qui ont miné les Comores depuis 1975.

² François Taglioni, « L'île d'Anjouan figure de la balkanisation de l'archipel des Comores », *EchoGéo* [En ligne], Sur le Vif, mis en ligne le 2 septembre 2008, consulté le 17 novembre 2016. URL : <http://echogeo.revues.org/7223> ; DOI : 10.4000/echogeo.7223.
V. aussi André Oraison, « L'obligation de non-reconnaissance de l'État d'Anjouan. Les problèmes posés par la nouvelle balkanisation de la République fédérale islamique des Comores », *Annuaire des pays de l'océan Indien* 1997, vol. 15, p. 143-164.

³ Voir « L'opération « Démocratie aux Comores » », *Le Monde*, 25 mars 2008.

⁴ Voir par exemple Aboubakari Boina, « Pour une nouvelle culture des urnes » ; Soeuf Elbadawi, « Notes pour une citoyenneté d'Archipel », in *Ya Mkobe, Revue Comorienne du Centre National de Documentation Scientifique*, janvier 2007, n°14-15, respectivement p. 113 et 127.

non susceptibles d’annuler les résultats du vote¹. Avec 30 941 voix, soit 52,42% des suffrages, Moussa Toybou avait été élu président de l’île autonome d’Anjouan. Le Président Sambu annonçait, afin de consolider la stabilité retrouvée, vouloir organiser une conférence inter-comorienne rassemblant forces politiques, exécutifs des îles, société civile et partenaires des Comores. Il s’agissait de trouver une solution institutionnelle liée aux incompréhensions, de tous temps, entre le pouvoir central et les entités fédérées. Ce n’était plus une question d’actualité, semble-t-il, en 2009.

En 2016, le président Azali se félicitait d’être le quatrième président à accéder à la magistrature suprême au terme d’élections libres, démocratiques et transparentes, dont les résultats avaient été reconnus par la communauté internationale². Il se félicitait de ce que le pays venait de vivre une troisième alternance pacifique au sommet de l’État où l’opposition avait remplacé le pouvoir légitime en place, à l’issue d’un processus électoral. Ainsi l’ex-colonel putschiste est-il arrivé, cette fois-ci, par les urnes au pouvoir.

Que conclure ?

Qualifié de « différend de faible intensité » par certains³, le contentieux franco-comorien n’en a pas moins des effets préjudiciables durables sur le développement des Comores. La querelle qui oppose les deux États est, du point de vue du droit international, relativement classique. Les mêmes points argumentatifs ont été présentés et récusés dans l’affaire de la sécession de la Crimée. Au Conseil de sécurité, le 15 mars 2014, la fédération de Russie, soutenant parfaitement le mouvement sécessionniste, s’appuyait sur le principe de l’autodétermination des peuples (ici le peuple de la Crimée) à disposer d’eux-mêmes (article 1 de la Charte des Nations

¹ CC, 2 juillet 2008, Arrêt n° 08 - 010 /CC, in [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/full/afr/com/fra/com-2008-a-005?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/full/afr/com/fra/com-2008-a-005?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0) (consulté le 17 novembre 2016). La Cour avait recensé comme suit les suffrages.

Nombre d’inscrits	127 953
Votants	62 647
Bulletins nuls	2 279
Suffrages annulés	1 343
Suffrages valablement exprimés	59 025
Taux de participation	48,96

² Une mission d’observation de l’Union africaine, menée par l’ancien président tunisien Mohamed Moncef Marzouki, avait estimé que le « scrutin s’était déroulé de manière ordonnée et paisible ». Voir http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/03/02/seule-une-revolution-peut-aujourd-hui-sauver-les-comores_4874962_3212.html#GFQz9CRguyY5hP5f.99

Voir aussi, même référence : « Seule une révolution peut aujourd’hui sauver les Comores ».

³ On trouve en effet l’expression suivante dans la grande presse : « querelle de souveraineté de faible intensité avec Paris », AFP, *Le Monde*, 15 avril 2016.

unies)¹. À l'inverse, les États-Unis répondaient par l'interdiction de l'atteinte à l'intégrité territoriale de l'Ukraine et à l'indépendance politique de celle-ci (article 2 de la même Charte). Le représentant français n'hésitait pas, pour sa part, à se référer à la question de Mayotte pour, soi-disant, relever les incohérences politiques de la fédération de Russie. En effet, en 1976, l'URSS à propos de l'île comorienne de Mayotte avait mentionné l'importance du respect de l'intégrité territoriale de l'État comorien. La diplomatie russe, pour éviter le piège de la contradiction, appelait de ses vœux à une conception non absolutiste de l'intégrité territoriale².

Voilà l'un des problèmes du droit international : il propose des principes dont la teneur est tellement emprunte de charge politique qu'il est difficile, pour les principaux sujets que sont les États, d'établir une solution de compromis, de concilier droit interne et droit international³.

La position de l'État de Saint-Vincent-et-les-Grenadines, devant l'Assemblée générale, est parfaitement logique relativement à la crise de la Crimée. Les petits États se font leur l'obligation de respecter les principes du droit international et de veiller à les considérer comme des vérités universelles, non pas comme des « outils sélectifs, inégaux et imprévisibles » au service des grandes puissances⁴. N'est-ce pas le cas en l'espèce ?

Il reste que l'exercice de diplomatie comorienne est marqué par l'ambivalence. Le Président Azali en témoignait à la tribune le 27 septembre 2018 :

Je voudrais dire ici l'attachement du gouvernement que je conduis au dialogue avec la France, pour régler tout ce qui nous oppose et ce qui pourrait nous opposer. Nous sommes un pays paisible, par nature, malgré les multiples péripéties qui ont marqué notre histoire partagée. Nous avons des liens historiques et culturels avec la France.

L'ambivalence tient à ce qu'au-delà d'une posture discursive, l'État comorien choisit de ne pas porter l'affaire sur le terrain du droit international contentieux. L'accord franco-comorien ne venant pas, pourquoi donc faudrait-il répéter, avec une constance remarquable, la conduite d'un dialogue avec la France ? La voie de la saisine de la Cour internationale de justice, pour avis consultatif, constituerait une

¹ Voir CS, S/PV. 7138, in http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7138 (consulté le 1^{er} octobre 2018).

² « Nous ne contestons pas le principe de l'intégrité territoriale des États. Il est en effet très important. On peut également comprendre que l'exercice du droit à l'autodétermination, quand il implique la séparation d'un État existant, est une mesure extraordinaire, appliquée lorsque la poursuite de la coexistence à l'intérieur d'un seul État devient impossible. En outre, comme l'expérience le montre, le droit à l'autodétermination est exercé dans la majorité des cas sans l'accord des autorités centrales de l'État concerné ».

³ Voir Ahmed Ali Abdallah, *Le statut juridique de Mayotte. Concilier droit interne et droit international : réconcilier la France et les Comores*, Paris, L'Harmattan, 2014, 672 p. et notre préface.

⁴ Assemblée générale, 27 mars 2014, AG/11493.

opportunité juridique que, par analogie, l’État mauricien vient de saisir dans l’affaire des Chagos¹.

Consciente de la possible répercussion de cette demande d’avis, la France s’y est opposée sans succès au motif que les négociations n’avaient pas abouti... Quoi qu’il en soit, cette démarche, dont le poids politique est lourd à évaluer, permettrait de contourner l’opposition de la France à toute saisine contentieuse.

Faut-il alors conclure que les Comores se satisfont de l’actuelle situation ?

Bibliographie

- Ali Abdallah A., *Le statut juridique de Mayotte. Concilier droit interne et droit international : réconcilier la France et les Comores*, Préface de L. Sermet, Paris, L’Harmattan, 2014, 672 p.
- Manouvel M., « L’évolution du contentieux juridique et politique entre la France et les Comores », in *Mayotte, État des lieux, enjeux et perspectives. Regards croisés sur le dernier-né des départements français*, F. Hermet (dir.), Paris, L’Harmattan, 2015, p. 69-83.
- Manouvel M., « Politique et droit dans les résolutions de l’Assemblée générale. La question de l’île de Mayotte », *Revue générale de droit international public*, 2005, p. 643-663.
- Oraison A., « Réflexions générales sur la présence de la France dans l’océan Indien et le canal de Mozambique », *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques*, 2000, vol. 78, n° 1, p. 73-99.
- Oraison A., « L’obligation de non-reconnaissance de l’État d’Anjouan. Les problèmes posés par la nouvelle balkanisation de la République fédérale islamique des Comores », *Annuaire des pays de l’océan Indien*, 1997, vol. 15, p. 143-164 ; *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques*, 1998, vol. 76, n°2, p. 159-183.
- Oraison A., « Quelques réflexions critiques sur la conception française du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes à la lumière du différend franco-comorien sur l’île de Mayotte », *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques*, 1984, n°4, p. 262-328.

Sitographie

www.un.org/fr/ga/

¹ Voir la Résolution de l’Assemblée générale du 22 juin 2017 demandant un avis à la CIJ sur l’archipel des Chagos, opposant Maurice et le Royaume-Uni.