

ARRET N° 09 - 017 /CC

La Cour Constitutionnelle ;

Saisie d'une requête en date du 29 septembre 2009, enregistrée à son Secrétariat Général le 06 octobre 2009 sous le numéro 108, par laquelle le Prince Saïd Ali KEMAL, Président du Parti SHUMA, ayant pour Conseils Maîtres Mohamed Ahamada BACO, Tadjidine Ben Mohamed, Saïd LARIFOU, Avocats à la Cour, soumet à la Haute Juridiction une « requête aux fins de déclaration d' inconstitutionnalité de l'Ordonnance n°09-005/PR du 16 septembre 2009 abrogeant, modifiant, complétant la loi électorale et portant dispositions électorales et de celle n°09-006/PR du 16 septembre 2009 portant loi organique relative à l'élection des Députés » ; en conséquence , il demande à la Cour d'annuler les articles 3,4,5 ; 6,7,8,10 ,12,13,14,15,16,17,22,26,29,35,43,44, alinéa 2 de l'Ordonnance n°09-005/PR du 16 septembre 2009 pour non-conformité à la Constitution et pour atteinte à la fiabilité , à la transparence , à la liberté des opérations électorales, et de déclarer l'Ordonnance n°09-006/PR du 16 septembre 2009;

Saisie d'une autre requête en date du 10 octobre 2009 enregistrée à son Secrétariat Général à la même date sous le numéro 111, par laquelle les Maires des Communes de la région de Mitsamiouli-Mboudé et les personnalités dont les noms sont annexés au présent arrêt , ayant pour Conseils Maîtres Saïd LARIFOU et Mohamed Ahamada BACO, Avocats à la Cour, introduisent un recours en inconstitutionnalité contre l'Ordonnance n°09-006/PR du 16 septembre 2009 portant loi organique relative à l'élection des Députés notamment les dispositions relatives au découpage des circonscriptions électorales des Députés de l'Union - Gouvernorat de Ngazidja.

- VU la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001 ;
- VU la loi référendaire portant révision de la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001 ;
- VU la loi organique n°04-001/AU du 30 juin 3004 relative à l'Organisation et aux Compétences de la Cour Constitutionnelle ;
- VU la loi organique n°05-014/AU du 03 octobre 2005 relative aux autres attributions de la Cour Constitutionnelle ;

- VU la loi organique n°07-009/AU du 07 décembre 2007 déterminant les conditions et les modalités de l'élection des Députés à l'Assemblée de l'Union des Comores ;
- VU la loi organique n°05-004/AU portant fixation des indemnités des Députés de l'Assemblée de l'Union des Comores ;
- VU la loi n°07-001/AU du 14 janvier 2007 portant modification de certaines dispositions de la loi n°05-015/AU du 16 octobre 2005 relative à la loi électorale ;
- VU l'arrêt n°09-014/CC du 11 août 2009 relatif au contrôle de conformité de l'Ordonnance n°09-003/PR du 09 juin 2009 portant application de certaines dispositions de la loi référendaire ;
- VU l'Ordonnance n°17/09/CC/Pt de Monsieur le Président de la Cour Constitutionnelle portant nomination d'un Conseiller -Rapporteur ;
- VU la lettre de constitution de Maître Fahmi SAID IBRAHIM, Avocat à la Cour, en date du 19 octobre 2009 ;
- VU les lettres de constitution des Maîtres Said LARIFOU et Mohamed Ahamada BACO, Avocats à la Cour, en date du 20 octobre 2009, Conseil du Prince Said ALI KEMAL, Président du parti SHUMA ;
- VU la lettre de constitution de Maître Tadjidine Ben Mohamed, Avocat à la Cour, en date du 21 octobre 2009, Conseil du Prince Said ALI KEMAL ;
- VU le Mémoire en Défense en date du 15 octobre 2009 introduit par Maître Fahmi SAID IBRAHIM, Avocat à la Cour, Conseil du Gouvernement de l'Union des Comores ;
- VU l'Extrait du Procès-Verbal n°09-085/PR-SGAG du Conseil des ministres du Gouvernement de l'Union des Comores du mercredi 09 septembre 2009 ;
- VU les observations faites aux audiences publiques des 20, 21 et 22 octobre 2009 ;
- VU le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;
- VU Ensemble les pièces du dossier ;

Oui le Conseiller-Rapporteur en son rapport ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant que les deux requêtes portent sur le même objet et qu'elles tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par un même et seul arrêt ;

Considérant que Prince Said ALI KEMAL expose à l'appui de sa requête que :

- Le Président de l'Union a signé l'Ordonnance n°09-005/PR du 16 septembre 2009 abrogeant, modifiant, complétant la loi électorale, en visant la loi référendaire promulguée, par le décret n°09-0066/PR du 23 mai 2009 ;

- L'ordonnance est matériellement un acte législatif pris exceptionnellement par le Chef de l'Etat sous réserve de l'observation de deux exigences cumulatives consacrant l'effectivité du principe de la séparation des pouvoirs : les termes du projet de l'ordonnance sont à priori, approuvés par le législateur au moyen d'une loi d'habilitation et à postériori, ratifiés par lui afin qu'il s'assure que la délégation temporaire accordée à l'exécutif n'ait pas été abusivement utilisée ;
- Si l'ordonnance incriminée a été prise en vertu des dispositions de l'article 22 de la loi référendaire, elle aurait dû remplir deux conditions cumulatives :
- D'abord, l'ordonnance doit être adoptée en Conseil des ministres ;
- Ensuite, les modifications des dispositions légales concernées devaient être absolument nécessaires à l'application de la loi référendaire ;

Considérant qu'à cet égard, il fait constater que le visa de l'ordonnance en cause ne fait aucune référence à une délibération du Conseil des ministres, organe compétent ;

- **Qu'**il conclut que le texte est dès lors, pris en violation de l'article 22 de la loi référendaire exigeant une délibération expresse du Conseil des ministres pour la validité des ordonnances y afférentes ;
- **Qu'**à titre principal, il demande à la Haute Juridiction d'annuler l'Ordonnance n°09-005/PR du 16 septembre 2009 pour non observation du visa du Conseil des ministres ;

Considérant qu'il développe que le régime exceptionnel et transitoire institué par l'article 22 de la loi référendaire se limite à son objet, celui de permettre l'adoption par ordonnance « des dispositions nécessaires à l'application de ladite loi. » ;

- Qu'il soutient que toutes dispositions à caractère législatif non indispensables à l'application de la Constitution, notamment la mise en place des institutions constitutionnelles, sort de l'objet de l'article 22 et viole l'esprit et la lettre de la Constitution ;
- Qu'en conséquence, il demande à la Cour d'annuler les articles 3,4,5,6,7,8,10,12,13,14,15,16 ,17,22,26,29,35,43,44 alinéa 2 de l'Ordonnance n°09-005/PR du 16 septembre 2009 pour non-conformité à la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001 révisée par la loi référendaire ;

Considérant que Prince Said ALI KEMAL reprend les mêmes conclusions que celles ci-dessus exposées et étend sa demande de déclaration d'inconstitutionnalité à l'Ordonnance n°09-006/PR du 16 septembre 2009 ;

Considérant que dans le cas d'espèce, le requérant soutient qu'aucune des dispositions nouvellement édictées par l'Ordonnance organique n'est nécessaire à l'appréciation de la loi

référendaire en ce qui concerne les dispositions de la loi n°07-009/AU du 07 octobre 2007, déterminant les conditions et les modalités de l'élection des Députés ;

Qu'elles ne constituent pas un obstacle à l'application de la loi référendaire, ni à l'organisation des élections législatives ; et que l'ordonnance contestée procède à une réécriture de la loi organique relative aux modalités d'élection des Députés ; qu'elle ne contient donc pas de dispositions nécessaires à l'application de la Constitution ;

Considérant que dans la requête introduite par les Maires et personnalités de la région de Mitsamiouli -Mboudé, Maîtres Said LARIFOU et Mohamed Ahamada BACO exposent que « il est de principe général que dans une démocratie participative et représentative, les représentants du peuple sont librement élus par ce dernier selon un découpage du territoire sous forme d'une circonscription électorale effectuée sur la base d'une situation démographique ; et que la circonscription électorale ne peut être définie sur la base des critères subjectifs et politiques. » ;

Qu'ils développent que « selon l'ordonnance incriminée, la Région la plus peuplée du territoire nationale avec 62 bureaux de vote et 29822 inscrits ne disposerait que d'un Député à l'Assemblée de l'Union des Comores alors que d'autres régions moins peuplées comme celle d'Itsandra -Hamavou avec 51 bureaux de vote et 26361 inscrits et le Centre avec seulement 41 bureaux de vote et 23194 inscrits se voient attribuer d'un Député supplémentaire. » ;

Qu'ils demandent à la Cour de déclarer l'inconstitutionnalité de l'Ordonnance n°09-006/PR du 16 septembre 2009 et d'attribuer un Député supplémentaire à la Région de Mitsamiouli-Mboudé ;

1- SUR LA FORME

- Sur la recevabilité de la requête

Considérant qu'en audience, Maître Fahmi SAID IBRAHIM, soutient en réplique que selon l'article 27 de la loi organique n°04-001/AU du 30 juin 2004 susvisée, la requête introduite par les Maires et personnalités de la Région de Mitsamiouli-Mboudé est irrecevable en invoquant d'une part la pluralité des requérants et la forclusion prétextant que le découpage électoral date de 2004;

Considérant que tous les requérants ont saisi la Haute juridiction sur le fondement de l'article 31 de la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001, révisée par la loi référendaire (nouvel art. 36) et en vertu des articles 25 et 26 de la loi organique n°04-001/AU du 30 juin 2004 relative à l'Organisation et aux Compétences de la Cour Constitutionnelle , et de l'article 2 de la loi organique n°05-014/AU relative aux Autres Attributions de la Cour Constitutionnelle ;

Considérant que selon l'article 31(nouvel art.36-) susévoqué « Tout citoyen peut saisir la Cour Constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une

juridiction de l'Union ou des Iles... » ; Que, l'article 25 de la loi organique n°04-0014/AU susmentionnée stipule que : « Les recours visés à l'article 24 sont introduits par :

- le Président de l'Union, le Vice-président,...
- Un Député de l'Union...
- **Toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ;** » ; que son article 26 énonce « Les recours tendant à faire déclarer l'inconstitutionnalité, en tout ou en partie, d'une loi visée à l'article 24 ne sont recevables que s'ils sont introduits dans un délai d'un mois suivant la publication de la loi au Journal Officiel » ;

Considérant qu'il ressort de l'examen des dossiers que les présentes requêtes datées du 29 septembre 2009 et du 10 octobre 2009 ont été enregistrées au Secrétariat Général de la Cour les 06 et 10 octobre 2009 ; qu'elles sont signées par les parties requérantes ; qu'elles contiennent chacune un exposé des faits et moyens ;

Que, dès lors, les deux requêtes doivent être déclarées recevables;

- **Sur la compétence de la Cour :**

Considérant que dans son Mémoire en Défense en date du 15 octobre 2009 enregistré au Secrétariat de la Cour le 19 octobre 2009, Maître Fahmi SAID IBRAHIM invoque l'incompétence de la Haute Juridiction en l'espèce en se fondant sur l'article 15 de la loi organique n°04-001/AU du 30 juin 2004 ; qu' en conséquence, il demande à la Cour de rejeter les présentes requêtes ;

Considérant que l'article 36 de la Constitution de l'Union des Comores révisée dispose également que : « La Cour Constitutionnelle est le Juge de la Constitutionnalité des lois. Elle veille à la régularité des opérations électorales tant dans les Iles qu'au niveau de l'Union, y compris en matière de référendum ; elle est juge du contentieux électoral.» ;

Que selon l'article 2 de la loi organique n°05-014/AU du 03 octobre 2005 susvisée, « la Cour Constitutionnelle est compétente pour connaître de tous les recours contre les actes et les opérations relatives à l'organisation et au déroulement, depuis l'inscription sur les listes électorales jusqu'à la proclamation des résultats définitifs des élections. » ;

Considérant que la loi référendaire issue de la révision constitutionnelle du 17 mai 2009 a élargi la Compétence de la Cour Constitutionnelle au-delà de celles définies dans les dispositions de l'article 15 de la loi organique n°04-001/AU du 30 juin 2009 relative à l'organisation et aux compétences de la Cour Constitutionnelle ;

Que, dans son arrêt n°09-014/CC du 11 août 2009, la Cour Constitutionnelle s'est reconnue la Compétence de se prononcer sur la conformité de l'ordonnance n° 09-003/PR du 09 juin 2009 portant application de certaines dispositions de la loi référendaire en l'absence de l'Assemblée de l'Union et durant la période transitoire;

Que, dès lors, la Cour Constitutionnelle doit se déclarer compétente pour statuer sur les requêtes aux fins de déclaration d'inconstitutionnalité des ordonnances n°09-005/PR et n°09-006/PR du 16 septembre 2009 annoncées à l'article 22 sus évoqué, prises par le Président de l'Union des Comores, en l'absence du Parlement ;

Considérant que Maître Fahmi SAID IBRAHIM soutient que le contentieux relatif aux ordonnances sous examen ne relève pas de la Cour Constitutionnelle mais du Tribunal Administratif ;

Considérant que les Maires et personnalités de la région de Mitsamiouli-Mboudé, tous électeurs, demandent à la Cour d'attribuer un siège de Député de l'Union à la Région ; qu'il résulte de la combinaison des dispositions constitutionnelles et légales ci-dessus citées que la Cour Constitutionnelle ayant une Compétence d'attribution ne saurait accueillir favorablement cette demande;

2- SUR LE FOND

Considérant que Maître Fahmi SAID IBRAHIM soutient que l'article 22 susvisé donne au Chef de l'Etat la faculté de conduire les affaires de l'Etat et lui permet d'exercer le pouvoir réglementaire en prenant des ordonnances ; que, le Conseil des ministres relevant directement du pouvoir réglementaire a comme prérogative de prendre des décrets en Conseil des ministres ; qu' il affirme que l'objet visé par la requête de Prince Said ALI KEMAL est superfétatoire et dépourvu d'intérêt et de fondement juridique ;

*Qu'*il a rejeté les arguments de la partie requérante relatifs à la non observation du visa du Conseil des ministres, en ce que les dispositions de l'article 22 de la loi référendaire n'en font pas un préalable à la prise des ordonnances annoncées par cet article 22 ;

- Sur la non observation du visa du Conseil des ministres

*Considérant qu'*aux termes de l'article 22 de la loi référendaire susvisée « Les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi référendaire feront l'objet soit d'ordonnances, soit de décret pris en Conseil de ministres. » ; qu'il en résulte que la délibération en Conseil des ministres constitue une formalité préalable et obligatoire à la prise desdites ordonnances ;

*Considérant qu'*il ressort de l'examen de l'Extrait de Procès -Verbal n°09-085/PR-SGAG du Conseil des ministres du Gouvernement de l'Union des Comores du mercredi 09 septembre 2009 que le Conseil des ministres en sa séance du 09 septembre 2009, a délibéré sur les projets de deux ordonnances querellées ;

Qu'il résulte que les conditions de forme fixées par l'article 22 de la loi référendaire sont satisfaites ;

- Sur le contrôle de conformité des ordonnances à la Constitution de l'Union :

Considérant que les ordonnances n°09-005/PR et n°09-006/PR du 16 septembre 2009 susmentionnées ont été prises par le Président de l'Union sur la base des articles 13 et 22 de la

loi référendaire du 17 mai 2009 portant révision de la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001 ;

Que ces ordonnances « ayant force de lois ordinaires » ne doivent pas être confondues avec celles de l'article 12-4 de la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001 révisée par la loi référendaire qui sont prises sur habilitation parlementaire, ni avec celles prévues à l'article 27 de la Constitution de l'Union des Comores concernant l'adoption de la loi des finances;

Que, dès lors, l'Ordonnance n°09-006/PR du 16 septembre 2009 a une valeur législative ordinaire ;

1 - Sur l'Ordonnance n°09-005/PR du 16 septembre 2009

Considérant que Prince Said ALI KEMAL demande à la Cour d'annuler les articles 3,4,5 ;6,7,8,10 ,12,13,14,15,16,17,22,26,29,35,43,44, alinéa 2 de l'Ordonnance n°09-005/PR du 16 septembre 2009 pour non-conformité à la Constitution et pour atteinte à la fiabilité , à la transparence , à la liberté des opérations électorales, et de déclarer l'Ordonnance n°09-006/PR du 16 septembre 2009 non conforme à la Constitution de l'Union;

Considérant que l'examen de l'ordonnance n°09-005/PR du 16 septembre 2009 fait apparaître ce qui suit :

- Les articles 3, 4, 6,8,10,11,12 alinéa 2,14 alinéa 2 ,15,16,26, 29 et 44 alinéa2 remettent en cause les compétences de la Cour Constitutionnelle définies dans la Constitution de l'Union et la loi organique n°05-014/AU du 03 octobre 2005 et l'autonomie de la CENI; le contentieux électoral est une compétence exclusive de la Cour Constitutionnelle ;que, dès lors, lesdits articles ne sont manifestement pas nécessaires à l'application de la loi référendaire ;

Les élections législatives peuvent être organisées et se dérouler avec les dispositions existantes de la loi électorale et celles modifiées par l'Ordonnance n°09-005/PR dans ses dispositions déclarées constitutionnelles par la Cour ;

*Considérant qu'*il ressort de l'examen de l'ordonnance n°09-005/PR du 16 septembre 2009 que toutes les autres dispositions de ladite ordonnance sont conformes à la Constitution de l'Union des Comores ;

2 - Sur l'Ordonnance n°09-006/PR

Considérant que, l'Ordonnance n°09-006/PR annexée au découpage des circonscriptions électorales des Députés de l'Union a été prise en vertu des dispositions de l'article 13 de la loi référendaire qui énonce que : « Une loi électorale précise les modalités du scrutin ainsi que le découpage des circonscriptions électorales, dont le nombre ne peut être inférieur à 3 par Ile. » ; qu'il s'agit d'une ordonnance ordinaire ;

Considérant que l'annexe du découpage des circonscriptions électorales des Députés de l'Union fait partie intégrante de la loi électorale prévue à l'article 13 de la loi référendaire;

Considérant qu'en ce qui concerne le découpage électoral des Députés, la Cour constate que l'Ordonnance n°09-006/PR du 16 septembre 2009 portant découpage des circonscriptions électorales des Députés ne fixe pas la tranche de population justifiant un siège de Député ;

Considérant que dans le cadre de l'instruction, le Président de la CENI a rappelé à la Cour que le tableau statistique relatif aux inscrits de la Région de Mitsamiouli-Mboudé a été établi par l'équipe sortante après le recensement de 2007 ; que en tout état de cause, il affirme que le découpage électoral est fait sur la base du nombre d'habitants et non du nombre d'inscrits sur les listes électorales ;

Qu'à ce titre, la Cour recommande à la prochaine Assemblée de l'Union élue de déterminer des critères objectifs définissant le nombre de Députés par tranche de population et par région ;

Par ces motifs ;

Vu les textes susvisés ;

ARRETE

Article 1^{er} : Les Ordonnances n°09-005/PR et n°09-006/PR du 16 septembre 2009 ont été prises dans les conditions de forme fixées par l'article 22 de la loi référendaire.

Article 2 : Les articles 3, 4,6,7,8,11,12 al. 2, 13,14 al. 2, 15,16, 26, 29 et 44 al. 2 de l'Ordonnance n°09-005/PR du 16 septembre 2009 ne sont manifestement pas nécessaires à l'application de la loi référendaire.

Article 3 : La loi électorale n°07-001/AU du 14 janvier 2007 est applicable pour les dispositions modifiées par l'Ordonnance n°09-005/PR dans ses dispositions déclarées constitutionnelles par la Cour Constitutionnelle.

Article 4 : Il est recommandé à la prochaine Assemblée de l'Union élue de déterminer des critères objectifs définissant le nombre de Députés par tranche de population.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié au requérant, au Président de l'Union des Comores, aux Gouverneurs des Iles Autonomes et à la CENI.


Ont siégé à Moroni, le vingt deux octobre deux mil neuf,

Messieurs	Abdourazakou ABDOULHAMID	Président
	Abdoulkarim SAID OMAR,	Doyen d'âge
	Ahmed Elharif HAMIDI,	1 ^{er} Conseiller

Djamal EDDINE SALIM
Youssef MOUSTAKIM,
Abdillah YOUSOUF SAID,

2^{ème} Conseiller
Membre
Membre

Ont signé
La Secrétaire Générale,
BINTY MADY



Le Président,

ABDOURAZAKOU ABDOULHAMID

