

**ARRET N°15-024/CC**

La Cour Constitutionnelle,

Saisie par une requête en date du 18 novembre 2015, enregistrée à son Secrétariat général le 21 novembre 2015, à 9 heures 30minutes sous le numéro 428, par laquelle Monsieur Saïd Mohamed Ali Saïd, Secrétaire général du Gouvernement de l'Union des Comores « pour la voir déclarer irrecevable une proposition de loi constitutionnelle présentée par les députés Fahmi Saïd IBRAHIM, Ibrahim Mohamed SOULE, Bacar ABDOU DOSSAR, Abdallah BEN OMAR Mohamed RACHADI ADBOU, Taddjidine MOHAMED, Nassimou AHAMADI, Mohamed MSAIDIE, Bastoine SAID, Maandhoine SOUF et Hatim SAIRANE » ;

VU la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001, révisée;

VU la loi organique n° 04-001/AU du 30 juin 2004, relative à l'organisation et aux compétences de la Cour constitutionnelle ;

VU la loi organique n° 14-016/AU, portant modifications de certaines dispositions de la loi n° 05-014/AU portant sur les autres attributions de la Cour Constitutionnelle ;

VU le Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Où le Conseiller-rapporteur en son rapport ;

Après en avoir délibéré ;

**EN LA FORME**

**SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE :**

**Considérant** qu'aux termes de l'article 25 de la loi organique n° 04-001 /AU du 30 juin 2004, « les recours visés à l'article 24 sont introduits par :

- le Président de l'Union, le Vice- président, le Gouverneur d'une Ile,
- un Député de l'Assemblée de l'Union,
- relativement à la délibération de l'île : un Conseiller du Conseil de l'île concernée ;
- toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt » ;

**Considérant** que le requérant est le Secrétaire général du Gouvernement et qu'il a agi en cette qualité:

Qu'à ce seul titre, il n'a pas qualité pour saisir la Cour constitutionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité ;

**Considérant** que la Cour a, par le passé, reçu les recours introduits par le Secrétaire général du Gouvernement ;



**Considérant** que la Cour, pour arriver à cette solution, a tenu compte du contexte exceptionnel du moment ;

**Considérant** que la Cour constitutionnelle ne pouvait manquer de prendre en compte l'évolution du contexte pédagogique de sa tolérance dans l'application des normes constitutionnelles et comprendre que cette tolérance devait être adaptée au passage du temps et finalement être abandonnée un jour pour que l'exception ne soit érigée en règle ;

**Considérant** qu'à l'avenir l'article 25 de la loi organique n° 04-001 du 30 juin 2004, doit retrouver sa pleine et entière application ;

**Considérant** qu'après le présent arrêt, seules les requêtes introduites personnellement par les autorités habilitées par ledit article 25 seront déclarées recevables ;

Considérant que le mémoire introduit le 03 décembre 2015, par le requérant, est hors délai, donc irrecevable ;

**Considérant** qu'il y a lieu de recevoir pour la dernière fois sous le contexte de la délégation présumée de pouvoir du Président de l'Union au Secrétaire général du Gouvernement la requête soumise à l'appréciation de la Cour Constitutionnelle ;

## SUR LE FOND :

### I : ARGUMENTATION DU REQUERANT.

**Considérant** que le requérant soutient que « selon l'article 42 alinéa 2 de la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001, révisée, aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'unité du territoire et à l'intangibilité des frontières internationalement reconnues de l'Union.

*Il rappelle que « suite à une grave crise sans précédent qui a failli effacer de la carte du monde les Comores en tant que Seul sujet du droit international et moult-tentatives, sous la présidence de l'OUA, et en présence du Conseil de Sécurité de l'ONU, de la Ligue des Etats Arabes, de l'Union Européenne et des pays voisins des Comores pour qu'enfin à Fomboni-Mohéli, le 17 février 2001, les parties Comoriennes signent l'Accord de Réconciliation aux Comores, instituant « Nouveau Cadre Institutionnel » pour une nouvelle Union comorienne garantissant une « une autonomie large » aux Îles et « un partage équitable du pouvoir entre l'Union et les Îles.*

*Contrairement à la pratique dans beaucoup de pays lors des Assemblées Constituentes pour la rédaction d'une loi fondamentale après une crise, ou une révolution, aux Comores, les membres de la Commission tripartite chargée de la rédaction de la Constitution de l'Union des Comores, étaient désignés par leurs Îles respectives.*

*Ceci prouve sans équivoque que ce sont les Îles Autonomes qui composent la nouvelle Union des Comores qui sont la base du nouveau contrat entre les Îles de l'archipel.*

*La Cour veuille bien noter enfin que les constituants ont considéré lors des débats que l'une des raisons du séparatisme est le fait que les populations respectives des Îles ne se sont jamais senties concernées par la gouvernance de l'Etat fédéral et que le pouvoir a toujours été confisqué par, soit des clans, soit une des Îles qui a le plus grand nombre de population.*

La Cour notera que c'est dans le dernier alinéa de l'article 42 de la Constitution du 23 décembre 2001, révisée par les lois, référendaire du 17 mai 2009 et constitutionnelle n°13-013/AU du 26 décembre 2013, que les constituants ont décidé de verrouiller le nouveau cadre institutionnel après des négociations difficiles, franches et directes entre comoriens.

En projetant de modifier le socle sur lequel repose le « Nouveau Cadre Institutionnel » comorien, la Présidence Tournante, alors même qu'un débat national impliquant tous les acteurs politiques tant au niveau national qu'au niveau insulaire ainsi que les mouvements associatifs tant au niveau national qu'au niveau des îles, n'ait été instauré et mené jusqu'au bout, les auteurs de ladite proposition prennent le risque de réveiller un séparatisme latent d'autant que la Cour notera qu'aucun élu de l'Île Autonome de Mohéli (Partie Comorienne dans la processus de Fomboni pour la Réconciliation Nationale ayant proposé la Présidence Tournante) n'a signé ladite proposition de loi.

Aussi, l'initiative de révision d'une manière unilatérale pour une force politique dominée par une île seulement, menace clairement la paix retrouvée et la réconciliation nationale gagnée très difficilement.

Que la Cour prenne en compte surtout la démarche mise en œuvre par les auteurs de la proposition de loi et leur leader qui a, dans un premier temps changé d'île, de lieu et donc de bureau de vote pour se radier à Anjouan où il a toujours exercé son devoir civique pour s'inscrire en Grande Comores à Batsa, Itsandra. Ensuite, l'introduction d'une requête à la Cour Constitutionnelle pour demander avant même que le décret convoquant le collège électoral soit publié, si l'ancien Président de l'Union Ahmed Abdallah Mohamed Sambi pourrait être candidat aux primaires à Ngazidja, et enfin, qu'une proposition de loi signée par les seuls députés appartenant aux mouvements politiques dirigés par l'ancien Président de l'Union Ahmed Abdallah Mohamed Sambi, des députés originaires seulement des deux des trois îles de l'Union des Comores et surtout que tout ceci soit fait à quelques jours des scrutins essentiels assurant une alternance politique définitivement ancrée dans les mœurs des Comoriens,

Que la Cour veuille bien prendre en compte qu'en voulant coûte que coûte légiférer dans le but de permettre la candidature d'une seule personne connue et nommée, les signataires de ladite proposition de loi, violent deux principes fondamentaux de droit, à savoir : la loi n'est pas rétroactive et elle n'est pas personnelle. Elle dispose de l'avenir et est générale.

Ainsi, la procédure de révision engagée par le 1/3 des membres de l'Assemblée porte atteinte à l'unité du territoire et en créant la confusion, elle met en danger d'une manière grave la paix sociale et la cohésion nationale et donc elle doit être stoppée. »

## **2 : APPRECIATION DE L'ARGUMENTATION DU REQUERANT :**

**Considérant** que l'article 42 de la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001, révisée stipule que « l'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de l'Union et à au moins un tiers des membres de l'Assemblée de l'Union. Pour être adopté, le projet ou la proposition de révision doit être approuvé :

- soit par référendum :



3  


- soit par les deux tiers du nombre total des membres de l'Assemblée de l'Union et des Conseillers des Iles réunis en congrès au siège de l'Assemblée de l'Union et présidé par le Président de l'Assemblée de l'Union ou l'un de ses Vice-présidents.

Le Président de l'Union convoque ledit congrès (article 2 de la loi constitutionnelle n° 13-013/AU du 26 décembre 2013).

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'unité du territoire et à l'intangibilité des frontières internationalement reconnues de l'Union ainsi qu'à l'autonomie des îles » ;

**Considérant** que la Constitution de l'Union du 23 décembre 2001, révisée, ne définit pas la notion d'atteinte portée à l'unité nationale et à l'intangibilité des frontières ;

**Considérant** que la notion restée ainsi vague est susceptible d'être interprétée, soit de manière restrictive, soit de manière extensive ;

**Considérant** que, dès lors, il revient à la Cour constitutionnelle de préciser cette notion et d'apprécier la corrélation qu'elle pourrait avoir avec la proposition de loi constitutionnelle;

**Considérant** que la notion d'atteinte à l'unité nationale et à l'intangibilité des frontières suppose l'existence d'une menace réelle contre la paix ou un acte d'agression physique.

**Considérant** que le requérant se contente de rappeler l'histoire politique de l'Union des Comores, sans établir l'existence d'une menace réelle que fait ou pourrait faire planer la proposition de loi de révision constitutionnelle sur l'unité nationale ou sur l'intangibilité des frontières ; qu'il ne fait donc que présumer des menaces sur l'unité nationale ou sur l'intangibilité des frontières ;

**Considérant** que la menace ne doit pas être présumée mais réelle ;

**Considérant** que le requérant fait une interprétation extensive de l'article 25 ;

**Considérant** que la révision de la Constitution n'est pas en soi une menace au sens de l'article 42 alinéa 3 de la Constitution du 23 décembre 2001 ;

**Considérant** que pour preuve, à titre d'exemples ;

- le décret n° 82-069/PR du 16 octobre 1982, a convoqué en congrès l'Assemblée Fédérale et les Conseils des Iles en vue de délibérer sur le projet de loi portant révision des articles 5, 6, 7, 10, 11, 17 et 20 de la Constitution ;

- le décret n°84- 36/PR du 29 décembre 1984, a convoqué en congrès l'Assemblée Fédérale et les Conseils des Iles en vue de délibérer sur le projet de loi portant révision des articles 17, 19, 20, 21, 23, 24, 38, 39, 46, 47 et 48 de la Constitution ;

- le décret n° 14-022/PR du 20 février 2014, a convoqué les membres des Conseils des Iles en approbation de la loi constitutionnelle n° 13-013/AU du 26 décembre 2013, portant révision de certaines dispositions de la Constitution ;

**Considérant** que ces différentes convocations de congrès et d'organisation de référendum ont plutôt débouché sur des révisions constitutionnelles qui n'ont menacé ni l'unité nationale ni l'intangibilité des frontières de l'Union des Comores ;

**Considérant**, néanmoins, le conteste socio- politique du pays des trois (3) dernières décennies, à savoir ;

- la Table Ronde sur la Conférence de Réconciliation Nationale de 1992, dont les décisions et recommandations non respectées et non appliquées ont provoqué « l'embargo » de Mwali et « le mouvement séparatiste » de Ndzuanani,
- l'Accord de Réconciliation aux Comores de 2001, ayant établi l'actuel « *Nouveau Cadre Institutionnel* » issu d'une « *Commission tripartite* » comprenant une Délégation insulaire de Ndzuanani, une Délégation insulaire de Mwali et une Délégation insulaire de Ngazidja ;

Que toute modification, touchant **AU FOND** ce « *Nouveau Cadre Institutionnel* », doit être effectuée dans un environnement consensuel similaire à celui qui a prévalu dans l'Accord de Réconciliation de 2001 ;

Que la non implication des Députés de Mwali, dans ce nouveau processus engagé par certains Députés, représente une véritable menace pour la paix et la stabilité retrouvées ;

Que la requête, en date du 18 novembre 2015, introduite par Monsieur FOUAD M'HADJI, Vice-président de l'Union, et consorts, demandant à la Cour Constitutionnelle si, au travers de l'article 13 de la Constitution, Monsieur Ahmed Abdallah Mohamed Sambi, ancien Président de l'Union de Comores, peut se présenter à la primaire de Ngazidja et à l'élection Nationale du Président de l'Union de 2016 ;

Que l'introduction d'une proposition de loi constitutionnelle, ayant rapport d'avec l'article 13 de la Constitution par des Députés figurant, et en qualité de requérants, dans la requête mentionnée précédemment, ne respecte pas et l'esprit de l'Accord de Réconciliation de 2001, et le caractère fondamental de la loi en ce sens qu'elle n'a pour objet que la présentation de candidature d'une seule et unique personne, dans le cas en l'espèce, Monsieur Ahmed Abdallah Mohamed Sambi ;

**Considérant** que le décret de convocation du Collège électoral en date du 23 novembre 2015, instaure le processus électoral pour la Primaire de Ngazidja, les élections du Président de l'Union et des Gouverneurs des Iles de 2016 ;

**Considérant** enfin, que toute éventuelle modification de la Constitution ne peut avoir comme corollaire légal et logique que le report du dispositif déjà mis en place et ce, pour une durée difficilement évaluable, et la suppression de toute référence à connotation et /ou à consonance insulaires, en commençant par le titre, en passant par le préambule et jusqu'à l'article 45 de la Constitution de l'Union des Comores de 2001, révisée et ce, dans un cadre inclusif socio-politique des Comoriens ;

**Considérant** que la loi dispose de l'avenir et est générale ;

**Par ces motifs,**

**ARRETE**

**Article 1<sup>er</sup>** : La requête du Secrétaire général du Gouvernement est recevable en la forme.

**Article 2** : Au fond, elle est recevable ;

5

**Article 3** : la Cour Constitutionnelle ordonne la suspension de la « proposition de la loi constitutionnelle » ;

**Article 4** : le présent arrêt sera notifié au requérant, à l'Assemblée, aux Gouverneurs des Iles, aux Conseils des Iles, et publié au Journal Officiel des Comores.

Ont siégé à Moroni le huit décembre deux mille quinze.

Messieurs

LOUTFI SOULAIMANE  
SOIDRI SALIM MADI  
AHMED BEN ALLAOUI  
MOHAMED CHANFIOU  
AHAMADA MALIDA MSOMA  
ANTOY ABDOU  
CHAMS-EDINE MAULICE ABDOURAHAMANI

Président  
2<sup>ème</sup> Conseiller  
Doyen d'âge  
Conseiller  
Conseiller  
Conseiller  
Conseiller

Ont signé,

P/O Le Secrétaire Général  
Le Greffier

HALIM SAID HALIDI



Le Président



LOUTFI SOULAIMANE