

**RAPPORT
DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DES
COMORES¹**

Mars 2003

1. Au jour de la publication du présent volume, la Cour constitutionnelle des Comores n'est pas définitivement installée et son président n'est pas nommé. Le rapport proposé ici a été préparé par M. Mohamed Bakri, nommé juge à la Cour constitutionnelle des Comores.

I. La fraternité dans les Constitutions : fondements textuels et terminologie retenue

I-1. – Les fondements constitutionnels

I-1.1. – Votre Constitution consacre-t-elle et sous quel(s) chapitre(s)/titre(s), le principe de fraternité ?

Aux termes du préambule de la Constitution de l'Union des Comores² : « Le peuple comorien affirme solennellement sa volonté de (...) marquer son attachement aux principes et droits fondamentaux tels qu'ils sont définis par la Charte des Nations unies, celle de l'Organisation de l'unité africaine, le Pacte de la Ligue des États arabes, la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies, et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ainsi que les conventions internationales notamment celles relatives aux droits de l'enfant et de la femme. »

Or, l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme citée ci-dessus proclame : « Tous les êtres humains naissent égaux en dignité et en devoir. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité. »

- Ainsi, la mention de la fraternité dans notre Constitution fait référence à la fraternité à l'égard de la communauté internationale.
- La notion de la fraternité découle des notions d'égalité et de liberté puisque toutes les Constitutions des Comores se sont inspirées de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies.
- Le préambule fait partie intégrante de la Constitution, et à cet effet la notion de fraternité a une valeur constitutionnelle.

2. La nouvelle Constitution de l'Union des Comores a été adoptée par référendum du 23 décembre 2001.

I-1.2. – Cette consécration constitutionnelle est-elle indirecte et quel est alors le texte de référence ? En particulier, s'agit-il d'un texte de nature internationale (par exemple la Déclaration universelle des droits de l'homme) ?

Cette consécration constitutionnelle résulte donc d'un texte de nature internationale qui est la Déclaration universelle des droits de l'homme.

I-1.3. – Le principe de fraternité est-il inscrit dans la devise de votre pays ?

Le principe de fraternité n'est pas inscrit dans la devise de l'Union des Comores.

Les sources du principe de fraternité sont de nature jurisprudentielle, religieuse, coutumière et traditionnelle.

I-2. – La terminologie retenue

I-2.1. – La notion de fraternité est-elle consacrée en tant que telle ?

La notion de fraternité n'est pas consacrée en tant que telle.

I-2.3. – Des principes équivalents ou voisins sont-ils consacrés dans la Constitution (par exemple la notion de solidarité, de justice sociale, de République sociale...) ?

Des principes équivalents sont consacrés dans la Constitution : il s'agit notamment des principes de solidarité, d'égalité, d'unité et de liberté consacrés par le préambule.

« Solidarité » :

Aux termes du préambule : « Le peuple comorien (...) proclame la solidarité entre l'Union et les îles et entre les îles elles-mêmes. »

« Égalité » :

Aux termes du préambule : « Le peuple comorien (...) proclame l'égalité des îles en droits et en devoirs ; l'égalité de tous en droits et en devoirs sans distinction de sexe, d'origine, de race, de religion ou de croyance. »

« Unité » :

Aux termes du titre 1^{er}, article 1^{er} : la devise de l'Union est « Unité, Solidarité, Développement ».

L'article 6 précise quant à lui que : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage ainsi qu'à la formation civique et politique du peuple. Ils se forment et exercent librement leur activité conformément à la loi de l'Union. Ils doivent respecter l'unité nationale, la souve-

raineté et l'intangibilité des frontières des Comores, telles qu'internationalement reconnues ainsi que les principes de la démocratie. »

« Liberté » :

Aux termes du titre II, article 7 : « (...) Les Comoriens ont les mêmes droits, les mêmes libertés et les mêmes obligations dans n'importe quelle partie de l'Union. »

Le préambule dispose quant à lui : « Le peuple comorien (...) proclame (...) la liberté et la sécurité de chaque individu sous la seule condition qu'il n'accomplisse aucun acte de nature à nuire à autrui. »

La mention de ces principes voisins de la fraternité dans notre texte constitutionnel fait référence à la communauté nationale.

Ces principes voisins de la fraternité sont consacrés dans le préambule et ont une valeur constitutionnelle puisque celui-ci fait partie intégrante de la Constitution.

I-2.5. – Ces principes voisins du principe de fraternité sont-ils inscrits dans la devise de votre pays ?

Les principes voisins du principe de fraternité sont inscrits dans la devise de l'Union des Comores qui est : « Unité, Solidarité, Développement ».

I-2.6. – Les sources de ces principes sont-elles uniquement de nature jurisprudentielle ?

Les sources de ce principe sont de nature jurisprudentielle, religieuse, coutumière et traditionnelle.

I-2.7. – En quoi selon vous le principe de fraternité se différencie-t-il des principes voisins de solidarité, de justice sociale... ?

Le principe de fraternité se différencie des principes voisins de solidarité, unité, égalité, liberté ayant un sens plus large sur le fond. Toutefois ces principes se rejoignent et c'est pour cela que nous devons être solidaires, unis, égaux et libres puisque, avant tout, nous sommes des frères.

II. L'organisation de la société démocratique, espace de mise en œuvre du principe de fraternité

II - 1. – La Constitution de votre pays est-elle unitaire ou fédérale ?

La Constitution de l'Union des Comores est fédérale.

II - 2. – La Constitution de votre pays reconnaît-elle l'existence de communautés (notamment des ethnies, des groupes linguistiques, des groupes religieux) ?

La Constitution reconnaît des communautés (îles).

II - 3. – La Constitution de votre pays reconnaît-elle l'existence de collectivités territoriales à statut dérogatoire ?

La Constitution reconnaît l'existence des collectivités territoriales.

II - 4. – Les hypothèses de reconnaissance juridique de critères de différenciation objectifs entre individus conduisant à la reconnaissance de droits et d'obligations spécifiques

• Au niveau constitutionnel

II - 4.1 – Quels critères de différenciation (par exemple le sexe, la race, l'origine nationale ou ethnique, la citoyenneté, l'origine sociale, la religion, l'âge, le niveau de revenus et de richesse, le handicap physique et mental, les opinions ou l'appartenance politique, la langue, ou encore l'orientation sexuelle) ont été explicitement consacrés/retenus par le texte constitutionnel en faveur de certains individus ?

Aux termes du préambule de la Constitution : « Le peuple comorien affirme solennellement sa volonté de (...) garantir la poursuite d'un destin commun entre les Comoriens ; (...) proclame l'égalité de tous en droits et en devoirs sans distinction de sexe, d'origine, de race, de religion ou de croyance. »

Aux termes de l'article 6 de la Constitution : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage, ainsi qu'à la formation

civique et politique du peuple. Ils se forment et exercent librement leur activité conformément à la loi de l'Union. Ils doivent respecter l'unité nationale, la souveraineté et l'intangibilité des frontières des Comores, telles qu'internationalement reconnues, ainsi que les principes de la démocratie. »

Aux termes de l'article 7 : « (...) Les Comoriens ont les mêmes droits, les mêmes libertés et les mêmes obligations dans n'importe quelle partie de l'Union. (...) »

II-6 – Les hypothèses de reconnaissance juridique des collectivités territoriales à statut dérogatoire

• Au niveau constitutionnel

II-6.1. – Quelles sont les collectivités territoriales à statut dérogatoire visées par le texte constitutionnel ?

Aux termes de l'article 7 : « Dans le respect de l'unité de l'Union et de l'intangibilité de ses frontières telles qu'internationalement reconnues, chaque île administre et gère librement ses propres affaires. Chaque île établit librement sa loi fondamentale dans le respect de la Constitution de l'Union. (...) Les îles comprennent un exécutif et une assemblée élus ainsi que des collectivités territoriales dotées d'un organe délibérant et d'un organe exécutif élus. »

Aux termes de l'article 9 : « Relèvent de la compétence exclusive de l'Union les matières suivantes : religion, nationalité, relations extérieures, défense extérieure, symboles nationaux. Une loi organique détermine en tant que de besoin les conditions d'application et les modalités de mise en œuvre des compétences exclusives. Dans les matières de la compétence partagée de l'Union et des îles, les îles ont le pouvoir d'agir aussi longtemps et pour autant que l'Union ne fasse pas usage de son droit d'agir. L'Union n'intervient que si elle peut le faire plus efficacement que les îles parce que :

a) le règlement d'une question par une île pourrait affecter les intérêts des autres îles ;

b) une question ne peut être réglée par une île isolément ;

c) la sauvegarde de l'unité juridique, économique et sociale de l'Union l'exige. En ce cas, les îles disposent, selon les matières, du pouvoir de prendre les mesures nécessaires à l'exécution des principes fondamentaux et des règles définies par l'Union ou à la réalisation des objectifs arrêtés par l'Union.

Une loi organique détermine en tant que de besoin, les matières relevant de la compétence partagée de l'Union et des îles et les modalités de son exercice. Relèvent de la compétence exclusive des îles : les matières ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union ou de la compétence partagée des îles et de l'Union. »

Toutefois, à la date de rédaction de ce rapport (décembre 2002), l'assemblée de l'Union n'est pas encore élue. Ces lois organiques n'ont donc pas encore été élaborées.

III. Les modalités juridiques de mise en œuvre de l'esprit de fraternité : mécanismes institutionnels, usages et pratiques

III - 1. – Dans les relations avec l'État

III - 1.1. – Quels sont les mécanismes de participation mis en place à l'initiative de l'État en vue de garantir le principe de fraternité ?

Aux termes de l'article 7 de la Constitution : « (...) Les Comoriens ont les mêmes droits, les mêmes libertés et les mêmes obligations dans n'importe quelle partie de l'Union. Aucune autorité ne pourra adopter des mesures qui directement ou indirectement, entraveraient la liberté de circulation et d'établissement des personnes, ainsi que la libre circulation des biens sur tout le territoire de l'Union. »

Par ailleurs, aux termes du préambule : « Le peuple comorien (...) proclame :

- la solidarité entre l'Union et les îles et entre les îles elles-mêmes ;
- l'égalité des îles en droits et en devoirs ;
- l'égalité de tous en droits et en devoirs, sans distinction de sexe, d'origine, de race, de religion ou de croyance ;
- l'égalité de tous devant la justice et le droit de tout justiciable à la défense (...);
- les libertés d'expression, de réunion, d'association et la liberté syndicale dans le respect de la morale et de l'ordre public (...). »

Il existe une autonomie de gestion, conformément à l'article 11 de la Constitution qui prévoit : « Les îles jouissent de l'autonomie financière. Elles élaborent et gèrent librement leur budget selon les principes applicables en matière de gestion des finances publiques. Une loi organique fixe la quote-part des recettes publiques devant respectivement revenir à l'Union et aux îles. Cette répartition est effectuée dans le cadre de la loi de finances annuelle de l'Union. Dans les conditions prévues par la loi organique, les îles peuvent créer au profit de leur budget des impôts et taxes non prévus par la loi de l'Union. »

Par ailleurs, aux termes de l'article 7 : « Dans le respect de l'unité de l'Union et de l'intangibilité de ses frontières telles qu'internationalement reconnues, chaque île administre et gère librement ses propres affaires.

Chaque île établit librement sa loi fondamentale dans le respect de la Constitution de l'Union. (...) Les îles comprennent un exécutif et une assemblée élus ainsi que des collectivités territoriales dotées d'un organe délibérant et d'un organe exécutif élus. »

Aux termes du préambule : « Le peuple comorien affirme solennellement sa volonté de (...) se doter des nouvelles institutions fondées sur l'État de droit, la démocratie, et respectueuses de la bonne gouvernance et garantissant un partage du pouvoir entre l'Union et les îles qui la composent, afin de permettre à celles-ci de concrétiser leurs aspirations légitimes, d'administrer, gérer librement et sans entrave leurs propres affaires et de promouvoir leur développement socio-économique (...). »

III-1.2. – Quels sont les mécanismes de protection et de promotion (par exemple des mesures d'interdiction aux fins de protection) mis en place à l'initiative de l'État en vue de garantir le principe de fraternité ?

En vue de garantir le principe de fraternité, la Cour constitutionnelle jouera son rôle historique dans ce domaine puisqu'elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. La Cour constitutionnelle est garante de la répartition des compétences entre l'Union et les îles. Elle est chargée de statuer sur les conflits de compétence entre deux ou plusieurs institutions de l'Union, entre l'Union et les îles et entre les îles elles-mêmes. 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 la concerne devant une juridiction de l'Union ou des îles.

III-1.3. – Quels sont les outils d'égalisation des droits ou comment se réalise l'aménagement de l'égalité à des fins de fraternité ?

L'outil principal d'égalisation des droits revient à notre Constitution qui prévoit dans son préambule que : « Le peuple comorien affirme solennellement sa volonté de (...) garantir la poursuite d'un destin commun entre les Comoriens, de se doter des nouvelles institutions fondées sur l'État de Droit, la démocratie et respectueuses de la bonne gouvernance et garantissant un partage du pouvoir entre l'Union et les îles qui la composent afin de permettre à celles-ci de concrétiser leurs aspirations légitimes, d'administrer, gérer librement et sans entrave leurs propres affaires et de promouvoir leur développement socio-économique (...). » Ces dispositions visent à favoriser une meilleure répartition des richesses.

Aux termes de l'article 11 : « Les îles jouissent de l'autonomie financière. Elles élaborent et gèrent librement leur budget selon les principes applicables en matière de gestion des finances publiques. Une loi organique fixe la quote-part des recettes publiques devant respectivement revenir à l'Union

et aux îles. Cette répartition est effectuée dans le cadre de la loi de finances annuelle de l'Union. »

Aux termes de l'article 16 : « Le président de l'Union (...) nomme les ministres de l'Union et met fin à leurs fonctions. Le gouvernement de l'Union est composé de manière à assurer une représentation *juste et équitable* des îles. »

III-1.4. – Existe-t-il des usages, coutumes et/ou pratiques de participation, de protection ou de promotion mis en place en vue de garantir le principe de fraternité dans les relations avec l'État ?

Il existe des usages, traditions et coutumes pour cimenter, consolider et garantir le principe de fraternité dans les relations avec l'État.

III-2. – Dans les relations des communautés/collectivités/groupes entre eux

III-2.1 – Quelles solutions juridiques et normatives sont mises en œuvre en cas de conflits entre communautés /collectivités /groupes ?

La Cour constitutionnelle est le juge de la constitutionnalité des lois de l'Union et des îles en cas de conflits. Il y a aussi la compétence des différents cours et tribunaux.

III-2.2 – Existe-t-il des usages, coutumes et/ou pratiques en cas de conflits entre communautés /collectivités /groupes ?

Il existe des usages et coutumes, en cas de conflits entre collectivités. La plupart du temps, ils sont utilisés avant qu'on ne saisisse un organe judiciaire ou administratif.

IV. La consécration par la juridiction constitutionnelle du principe de fraternité

IV-2. – Les caractéristiques du principe de fraternité

IV-2.1. – Votre institution a-t-elle consacré le principe de fraternité (ou un principe équivalent de solidarité) comme un principe absolu ou comme un principe relatif ?

Notre institution a consacré le principe de fraternité ou solidarité comme un principe absolu.

IV - 2.2. – S’il s’agit d’un principe relatif, quelles dérogations votre juridiction a-t-elle admise à ce principe ?

Le principe de fraternité ou un principe équivalent n’est pas fréquemment invoqué dans notre institution.

IV - 3. – Le principe de fraternité (ou un principe équivalent) est-il fréquemment invoqué devant votre institution ?

Notre institution n’emploie pas souvent ce concept.

IV - 6 – Le contenu du principe de fraternité

IV - 6.1. – Quels droits individuels et/ou collectifs votre juridiction a-t-elle consacrés sous l’angle du principe de fraternité ou sur son fondement, qu’il soit ou non identifié comme tel ?

Le droit de saisine : 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 îles.

IV - 6.2. – Les rapports entre droits individuels et droits collectifs et leur conciliation font-ils l’objet de dispositions constitutionnelles ou législatives ou de pratiques ?

Font l’objet de dispositions constitutionnelles, par exemple : la liberté d’expression, de réunion, d’association et la liberté syndicale dans le respect de la morale et de l’ordre publics ; l’égalité de tous en droits et en devoirs sans distinction de sexe, d’origine, de race, de religion ou de croyance ; la liberté et la sécurité de chaque individu sous la seule condition qu’il n’accomplisse aucun acte de nature à nuire à autrui.

IV - 6.3. – La Constitution crée-t-elle des obligations aux communautés/collectivités/groupes qu’elle reconnaît par rapport aux individus, par exemple en matière de droits fondamentaux ?

Chaque île établit sa loi fondamentale dans le respect de la Constitution de l’Union. La Constitution crée des obligations au niveau des îles et la loi fondamentale de chaque île comprend un exécutif et une assemblée élus ainsi que des collectivités territoriales dotées d’un organe délibérant et d’un organe exécutif élus.

**IV - 7. et IV - 8 – Dans quels domaines la juridiction constitutionnelle a-t-elle contrôlé l'application du principe de fraternité ?
Quel est le pouvoir d'intervention des juridictions constitutionnelles en cette matière ?**

La juridiction constitutionnelle contrôle l'application du principe de fraternité entre l'Union et les îles et entre les îles elles-mêmes puisqu'elle est garante de la répartition des compétences entre l'Union et les îles, et est chargée de statuer sur les conflits de compétences entre deux ou plusieurs institutions de l'Union, entre l'Union et les îles et entre les îles elles-mêmes et cela aussi sous un angle social et économique, puisque chaque citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois.

IV - 9 – Quel est l'apport de votre Cour constitutionnelle à l'esprit de fraternité ?

La Cour constitutionnelle garantit enfin les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques.

**IV - 10 et IV - 11 – Comment s'articulent les relations en ces matières entre votre Cour constitutionnelle et les tribunaux de l'ordre juridictionnel administratif, civil ou criminel ?
Comment s'aménagent les rapports, le cas échéant, entre votre Cour constitutionnelle en ces matières et les tribunaux supra-nationaux ?**

Une décision déclarée inconstitutionnelle est nulle et ne peut être mise en application. Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent à toute autorité ainsi qu'aux juridictions sur tout le territoire de l'Union. Au contraire, les décisions des tribunaux de l'ordre judiciaire, administratif, civil et criminel peuvent être frappées en appel. La Cour constitutionnelle ne rend pas des jugements comme le font les tribunaux, elle est seulement juge de la constitutionnalité des lois.

IV - 12. – À ce stade, et au regard de ces textes, de la mise en œuvre juridique et de la doctrine, pouvez-vous donner une définition synthétique de la notion de fraternité ?

La fraternité, c'est l'humanité.

V. Voies d'avenir

V - 1. – Quelles sont les perspectives des relations des individus et/ou communautés dans leurs rapports à autrui ?

Les perspectives des relations des individus dans leurs rapports à autrui passent par la conservation de leurs libertés d'action et de décision. Cette liberté est donc la garantie de l'autonomie des individus par rapport à l'action de l'État, hors le champ délimité pour les règles d'ordre public.

V - 2. – Quels sont les principaux défis à relever en la matière ?

L'efficacité se mesurera à la capacité de déterminer et de mettre en œuvre les moyens de rétablir les équilibres entre les Cours membres de l'Association.

V - 3. – Quel rôle les Cours constitutionnelles peuvent-elles jouer dans cette évolution ?

Pour un approfondissement de la fraternité entre les Cours membres de l'Association, je note la vocation des Cours constitutionnelles à figurer parmi les structures de la société pour servir au fonctionnement harmonieux de l'ensemble institutionnel en fournissant les moyens d'assurer la paix sociale nécessaire à toute l'action à long terme de l'exécutif et du législatif. La multiplication des échanges entre les Cours membres elles-mêmes et entre les Cours et l'Association en est un moyen.

V - 4. – De quelle façon la Francophonie institutionnelle peut-elle contribuer à un tel développement ?

La francophonie institutionnelle peut contribuer à un réel développement par son appréciation dans le rôle de médiation qu'elle doit nécessairement assumer.

