

Texte constitutionnel

Constitution de l'Union des Comores adoptée par référendum le 23 décembre 2001

Préambule

Le peuple comorien, affirme solennellement sa volonté de :

- puiser dans l'Islam, l'inspiration permanente des principes et règles qui régissent l'Union,
- garantir la poursuite d'un destin commun entre les Comoriens,
- se doter de nouvelles institutions fondées sur l'Etat 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,
- 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 Etats 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.

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,
- la liberté et la sécurité de chaque individu sous la seule condition qu'il n'accomplisse aucun acte de nature à nuire à autrui,
- le droit à l'information plurielle et à la liberté de la presse,
- les libertés d'expression, de réunion, d'association et la liberté syndicale dans le respect de la morale et de l'ordre public,
- la liberté d'entreprise, ainsi que la sécurité des capitaux et des investissements,
- l'inviolabilité du domicile dans les conditions prescrites par la loi,
- la garantie de la propriété sauf utilité ou nécessité publiques constatées conformément à la loi et sous condition d'une juste indemnisation,
- le droit à la santé et à l'éducation pour tous,
- le droit de l'enfant et de la jeunesse à être protégés par les pouvoirs publics contre toute forme d'abandon, d'exploitation et de violence,
- le droit à un environnement sain et le devoir de tous à sauvegarder cet environnement.

Ce préambule fait partie intégrante de la Constitution.

Titre I
De l'Union des Comores

Article 1

L'Union des Comores est une République, composée des îles autonomes de Mwali (Mohéli), Maoré (Mayotte), Ndzuwani (Anjouan), N'gazidja (Grande Comore).
L'emblème national est jaune, blanc, rouge, bleu, un croissant blanc tourné vers la droite et 4 étoiles blanches alignées d'un bout à l'autre du croissant dans un triangle isocèle en fond vert.

L'hymne national est : Umodja Wa Massiwa.

La devise de l'Union est : Unité – Solidarité – Développement.

La loi de l'Union détermine le sceau de l'Union.

Les langues officielles sont le Shikomor, langue nationale, le français et l'arabe.

Article 2

Une loi organique détermine les îles où siègent les institutions de l'Union.

Article 3

La souveraineté appartient au peuple qui l'exerce, dans chaque île et dans l'ensemble de l'Union, par ses représentants élus ou par la voie du référendum. Aucun groupement ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Article 4

Dans les conditions déterminées par la loi, le suffrage est universel, égal et secret. Il peut être direct ou indirect.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les Comoriens des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques.

Article 5

La nationalité comorienne s'acquiert, se conserve et se perd conformément à la loi.

Aucun Comorien de naissance ne peut être privé de sa nationalité.

Article 6

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.

Titre II

Des compétences respectives de l'Union et des îles

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 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. 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.

Article 8

Le droit de l'Union prime le droit des îles ; il est exécutoire sur l'ensemble du territoire des Comores.

Article 9

Relèvent de la compétence exclusive de l'Union les matières suivantes : Religion, Nationalité, Monnaie, 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 pas 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.

Article 10

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Union, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui

comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Si la Cour constitutionnelle, saisie par le Président de l'Union, par le Président de l'Assemblée de l'Union ou par les Chefs des Exécutifs insulaires, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de la ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution. Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois de l'Union et des îles, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

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.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les îles peuvent créer au profit de leur budget des impôts et taxes non prévues par la loi de l'Union.

Titre III

Des institutions de l'Union

1. Du pouvoir exécutif

Article 12

Le Président de l'Union est le symbole de l'Unité nationale. Il est le garant de l'intangibilité des frontières telles qu'internationalement reconnues ainsi que de la souveraineté de l'Union. Il est l'arbitre et le modérateur du fonctionnement régulier des institutions. Il assure la plus haute représentation de l'Union dans les relations internationales. Il est le garant du respect des traités et accords internationaux.

Le Président de l'Union détermine et conduit la politique étrangère. Il nomme et accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui. Il négocie et ratifie les traités.

Le Président de l'Union est le chef du gouvernement.

A ce titre, il détermine et conduit la politique de l'Union. Il dispose de l'administration de l'Union ; il exerce le pouvoir réglementaire. Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Union.

Le Président de l'Union est le chef des Armées. Il est le responsable de la défense extérieure.

Le Président de l'Union a le droit de faire grâce.

Article 13

La Présidence est tournante entre les îles. Le Président et les Vice-Présidents sont élus ensemble au suffrage universel direct majoritaire à un tour pour un mandat de quatre (4) ans renouvelable dans le respect de la tournante entre les îles. Une élection primaire est organisée dans l'île à laquelle échoit la présidence et seuls les trois candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés peuvent se présenter à l'élection présidentielle.

Avant d'entrer en fonction le Président de l'Union et les Vice-Présidents prêtent serment devant la Cour constitutionnelle selon la formule suivante et en comorien :

« Je jure devant Allah, le Clément et le très Miséricordieux de fidèlement et honnêtement remplir les devoirs de ma charge, de n'agir que dans l'intérêt général et dans le respect de la Constitution ».

Les conditions d'éligibilité et les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.

Article 14

En cas de vacance de la Présidence de l'Union pour quelque cause que ce soit ou d'empêchement définitif constaté par la Cour constitutionnelle saisie par le gouvernement, il est procédé à l'élection du nouveau Président de l'Union dans un délai maximum de soixante (60) jours à compter de la constatation de la vacance ou de l'empêchement définitif. Les fonctions de Président de l'Union sont provisoirement exercées par le doyen d'âge des Vice-Présidents. En cas de vacance ou d'empêchement définitif d'un Vice-Président, il est procédé à son remplacement par l'Assemblée de son île d'origine sur proposition du Président de l'Union.

En cas d'absence ou d'empêchement temporaire, le Président de l'Union est suppléé par l'un de ses Vice-Présidents.

Article 15

Les fonctions de Président de l'Union et de Vice-Président sont incompatibles avec l'exercice de tout autre mandat électif, de toute autre fonction politique, de tout emploi public, de toute activité professionnelle publique ou privée ou de toute fonction dans un organe dirigeant d'un parti ou groupement politique. Cependant les Vice-Présidents de l'Union sont chargés d'un département ministériel.

Une loi organique détermine les matières pour lesquelles le contreseing des Vice-Présidents est requis.

Article 16

Le Président de l'Union, assisté des deux Vice-Présidents, 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.

Les fonctions de Ministre sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif national sauf ceux relevant de la collectivité territoriale, de toute fonction de représentation professionnelle et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

Article 17

Le Président de l'Union doit promulguer les lois de l'Union dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée ; il peut, avant l'expiration de ce délai, demander à l'Assemblée de l'Union, qui se prononce à la majorité absolue, une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

Article 18

Le Président de l'Union établit un rapport annuel sur l'état de l'Union à l'intention de l'Assemblée de l'Union, de la Cour constitutionnelle ainsi que des Assemblées et des Exécutifs des îles.

2. Du pouvoir législatif

Article 19

L'Assemblée de l'Union est l'organe législatif de l'Union. Elle vote les lois et adopte le budget.

L'Assemblée de l'Union est composée de trente trois députés élus pour un mandat de cinq (5) ans.

Article 20

L'Assemblée de l'Union est composée de représentants désignés par les Assemblées des îles, à raison de cinq députés par île et de dix-huit représentants élus au suffrage universel direct dans le cadre d'un scrutin majoritaire uninominal à deux tours.

La loi électorale précise les modalités du mode de scrutin ainsi que les circonscriptions électorales dont le nombre ne peut être inférieur à deux par île.

Le Président de l'Assemblée de l'Union est élu pour la durée de la législature. Une loi organique détermine les conditions et les modalités de l'élection des députés de l'Assemblée de l'Union et de son Président, le régime des inéligibilités et des incompatibilités, ainsi que les indemnités des députés.

Elle précise les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'Assemblée de l'Union.

L'Assemblée de l'Union adopte, à la majorité des deux tiers de ses membres, son règlement intérieur. Avant la mise en application de celui-ci, la Cour constitutionnelle se prononce sur sa conformité à la Constitution.

Article 21

Aucun membre de l'Assemblée de l'Union ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Aucun membre de l'Assemblée de l'Union ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'Assemblée, sauf le cas de flagrant délit. Aucun membre de l'Assemblée de l'Union ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau

de l'Assemblée, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

Article 22

Tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres de l'Assemblée de l'Union est personnel. La loi de l'Union peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote à un autre député. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

Article 23

L'Assemblée de l'Union se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an, dont la durée totale ne peut excéder six mois. Le calendrier des sessions est fixé selon les modalités déterminées par le règlement intérieur de l'Assemblée de l'Union.

L'Assemblée de l'Union est réunie en session extraordinaire, à la demande du Président de l'Union ou de la majorité absolue des députés, sur un ordre du jour déterminé. La session extraordinaire ne peut excéder quinze jours à compter de sa réunion.

Article 24

Les séances de l'Assemblée de l'Union sont en principe publiques, sauf les cas prévus par le règlement intérieur de l'Assemblée.

Article 25

L'initiative des lois appartient concurremment au Président de l'Union et aux députés.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres et déposés sur le bureau de l'Assemblée de l'Union.

Les députés et le gouvernement ont le droit d'amendement.

Les propositions de loi et amendements des membres de l'Assemblée de l'Union ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques de l'Union, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique de l'Union.

Les projets et propositions de loi sont, à la demande du gouvernement ou de l'Assemblée de l'Union, envoyés pour examen à des commissions créées par le règlement intérieur de l'Assemblée de l'Union ou spécialement établies à cet effet.

Article 26

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes. Le projet ou la proposition de loi n'est soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée de l'Union qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt. Les lois organiques sont adoptées à la majorité des deux-tiers des membres composant l'Assemblée de l'Union. A la demande de l'ensemble des députés d'une île, la loi fait l'objet d'une deuxième lecture. Les lois sont promulguées après déclaration par la Cour constitutionnelle de leur conformité à la Constitution.

Article 27

L'Assemblée de l'Union vote les projets de loi de finances à la majorité des deux-tiers. Si l'Assemblée de l'Union ne s'est pas prononcée dans un délai de soixante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

3. Du pouvoir judiciaire

Article 28

Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi. Les magistrats du siège sont inamovibles. Le Président de l'Union est garant de l'indépendance de la Justice. Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Une loi organique porte organisation de la justice dans l'Union et les îles.

Article 29

La Cour suprême est la plus haute juridiction de l'Union en matière judiciaire, administrative et des comptes de l'Union et des îles. Les décisions de la Cour suprême ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif ainsi qu'à toutes les juridictions du territoire de l'Union.

Une loi organique fixe la composition ainsi que les règles de fonctionnement de la Cour suprême.

Article 30

En cas de haute trahison le Président, le Vice-Président et les membres du gouvernement de l'Union sont traduits devant la Cour suprême siégeant en Haute Cour de Justice.

Une loi organique fixe la composition de la Haute Cour, les règles de fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant elle.

Titre IV

De la Cour constitutionnelle

Article 31

La Cour constitutionnelle est le juge de la constitutionnalité des lois de l'Union et des îles. Elle veille à la régularité des opérations électorales tant dans les îles qu'au niveau de l'Union, y compris en matière de référendum ; elle est juge du contentieux électoral. Elle garantit enfin 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 le concerne devant une juridiction de l'Union ou des îles. Celle-ci doit surseoir jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours.

Article 32

Le Président de l'Union, les Vice-Présidents de l'Union, le Président de l'Assemblée de l'Union ainsi que les Chefs des Exécutifs des îles nomment chacun un membre de la Cour constitutionnelle.

Article 33

Les membres de la Cour constitutionnelle doivent être de grande moralité et probité ainsi que d'une compétence reconnue dans le domaine juridique, administratif, économique ou social. Ils doivent justifier d'une expérience professionnelle minimale de quinze ans. Ils sont nommés pour un mandat de six ans renouvelable.

Le Président de la Cour constitutionnelle est désigné par ses pairs pour un mandat d'une durée de six ans renouvelable.

Les membres de la Cour constitutionnelle sont inamovibles. Sauf cas de flagrant délit, ils ne peuvent être poursuivis et arrêtés sans l'autorisation de la Haute Juridiction.

Les fonctions de membre de la Cour constitutionnelle sont incompatibles avec la qualité de membre des institutions de l'Union ou des îles, ainsi qu'avec tout emploi public ou activité professionnelle.

Article 34

Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour constitutionnelle, la procédure suivie devant elle et notamment les conditions, modalités et délais de saisine ainsi que le statut, les immunités et le régime disciplinaire de ses membres.

Article 35

Une disposition 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.

Titre V

Des organes consultatifs

Article 36

Des organes consultatifs peuvent être créés auprès de la Présidence de l'Union.

Les organes consultatifs dont le Conseil des Ulémas et le Conseil économique et social assistent en tant que de besoin, le gouvernement de l'Union et les Chefs de l'Exécutif de l'île dans la formulation des décisions touchant à la vie religieuse, économique et sociale du pays.

Une loi de l'Union fixe les modalités de consultation et de fonctionnement de ces organes.

Titre VI

De la révision de la Constitution

Article 37

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de l'Union et 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 par les deux tiers du nombre total des membres de l'Assemblée de l'Union ainsi que par les deux tiers du nombre total des

membres des Assemblées des îles ou par référendum.

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.