

Le Conseil constitutionnel de Djibouti

Abdoulkader ABDALLAH HASSAN - Membre du Conseil Constitutionnel de Djibouti

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 54 - JANVIER 2017

Extrait: La création du Conseil constitutionnel de Djibouti en 1993 par la loi organique n° 4/AN/93/3^e L, est passée largement inaperçue aux yeux des citoyens. C'était pourtant, avec l'instauration du multipartisme, l'une des principales innovations de la Constitution de la 1^{re} République approuvée par référendum le 4 septembre 1992. Sa mise en place répondait à la volonté des constituants d'opérer une nouvelle répartition des pouvoirs entre les organes constitutionnels et de mettre en place un mécanisme assurant le respect du nouvel équilibre entre le Parlement et le Gouvernement. La création de cette prestigieuse institution traduisait aussi la volonté de subordonner la loi (c'est-à-dire la décision du Parlement), à la règle supérieure édictée par la Constitution.

La création du Conseil constitutionnel de Djibouti en 1993 par la loi organique n° 4/AN/93/3^e L, est passée largement inaperçue aux yeux des citoyens. C'était pourtant, avec l'instauration du multipartisme, l'une des principales innovations de la Constitution de la 1^{re} République approuvée par référendum le 4 septembre 1992. Sa mise en place répondait à la volonté des constituants d'opérer une nouvelle répartition des pouvoirs entre les organes constitutionnels et de mettre en place un mécanisme assurant le respect du nouvel équilibre entre le Parlement et le Gouvernement. La création de cette prestigieuse institution traduisait aussi la volonté de subordonner la loi (c'est-à-dire la décision du Parlement), à la règle supérieure édictée par la Constitution.

Ensuite pendant quelques années, non seulement l'opinion publique l'a ignoré, mais la plupart des hommes politiques ainsi que la presse du pays l'ont considéré comme un organe consultatif qui se borne à émettre des avis.

Désormais, depuis son installation effective et le début de ses travaux, il est généralement admis par tous que l'institution est une juridiction à part entière au même titre que les autres juridictions (judiciaires ou administratives) du pays même si le caractère essentiellement *a priori* de son contrôle lui confère une certaine originalité.

Sans doute, l'opinion ne maîtrise pas encore souvent l'étendue exacte de ses attributions et la limite de ses pouvoirs, mais l'institution est désormais connue et respectée. Pour preuve : quelles que soient les circonstances, les pouvoirs publics (ainsi que les citoyens) se sont toujours inclinés devant les décisions rendues par le Conseil constitutionnel.

I - La composition et le fonctionnement de l'institution

L'institution, qui a son siège à Djibouti-ville (au Boulevard Foch, Plateau du serpent), présente une certaine originalité au regard des autres juridictions et institutions du pays. Elle se manifeste par sa composition et son fonctionnement.

A - La composition du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel de Djibouti, dont les attributions sont définies par la constitution et la loi organique n° 4/AN/93/3^e L du 7 avril 1993, se compose de six membres nommés par les trois plus hautes autorités de l'État qui incarnent la séparation des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire). En effet, le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le Conseil supérieur de la magistrature désignent respectivement deux membres. Cet équilibre a été voulu afin de garantir la sérénité des choix et le prestige de l'institution.

L'institution peut également accueillir les anciens présidents de la République comme membres de droit à vie (même si en réalité aucun président n'a siégé à ce jour). Ils ont une voix délibérative comme les autres membres et le président du Conseil constitutionnel, qui joue un rôle important, peut être pris parmi eux.

La durée du mandat des membres du Conseil constitutionnel est de huit ans. Il s'agit d'un mandat unique qui ne peut être prolongé ; l'institution se renouvelle par moitié tous les quatre ans. Ce qui prouve qu'ils bénéficient d'un statut protecteur qui garantit leur indépendance à l'égard des

pouvoirs publics compte tenu du caractère irrévocable et non renouvelable de leur mandat.

Avant d'entrer en fonction, les juges constitutionnels, qui doivent être âgés au minimum de trente-cinq ans, prêtent serment devant le président de la République. Ils doivent être choisis principalement parmi des juristes confirmés et jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, de la même immunité accordée aux parlementaires.

La grande particularité du Conseil constitutionnel de Djibouti réside dans le fait que, jusqu'à ce jour, l'exercice des fonctions de membre n'est pas exclusif de l'exercice d'autres fonctions publiques (ex. magistrature) ou privées (ex. avocat ou notaire) à condition de ne pas être contraire à l'indépendance et à la dignité de leurs fonctions. Néanmoins, la qualité de membre du Conseil constitutionnel comporte le respect d'un certain nombre de contraintes ou d'obligations telles que « l'interdiction de ne donner aucune consultation sur les questions relevant de la compétence du Conseil » ou encore « celle de ne prendre aucune position publique sur les questions ayant fait ou susceptibles de faire l'objet de décisions de la part du Conseil ». Les seules fonctions publiques interdites à l'origine étaient celles de membre du Gouvernement et de l'Assemblée nationale. Il est important de signaler que pendant la durée de leur mandat, les membres du Conseil constitutionnel ne peuvent être nommés à aucun emploi public ni recevoir une promotion de choix s'ils sont des fonctionnaires. Toutefois, ils peuvent choisir de cesser leurs fonctions de membre et d'opter notamment pour un poste ministériel ou pour un mandat électif. Enfin, l'institution peut aussi constater la démission d'office de celui de ses membres qui exerce une activité ou qui accepte un poste (ou un mandat électif) qui s'avère incompatible avec sa qualité de membre.

B - Son fonctionnement et organisation

Le fonctionnement du Conseil constitutionnel est moins complexe que celui des autres juridictions du pays et nécessite donc des moyens moins importants. Il est utile, cependant de décrire l'administration interne du Conseil et son autonomie financière, telles qu'elles ont été prévues par un décret pris en conseil des ministres après avis du Conseil constitutionnel. L'institution dispose ainsi d'un budget propre dont le président est ordonnateur et les crédits sont inscrits au budget général de l'État. Au nombre des dépenses de fonctionnement figurent les indemnités des membres du Conseil, les salaires des divers personnels (au total, un peu moins de 15 personnes) et les différents frais d'entretien.

En pratique, les services administratifs du Conseil constitutionnel sont dirigés par un secrétaire général, sous l'autorité du président. Le secrétaire général est nommé par décret du président de la République, sur proposition du président du Conseil constitutionnel. Pour accomplir efficacement sa fonction, celui-ci peut recevoir du président de l'institution, délégation pour signer tous les actes et décisions d'ordre administratif. En étroite collaboration avec ses assistants et le responsable juridique, il assume pleinement le fonctionnement interne de la juridiction avec le soutien matériel de son secrétariat pour l'enregistrement des requêtes ou demandes, la préparation et l'organisation des travaux du Conseil, l'établissement des comptes-rendus des travaux, la préparation et la publication du recueil des décisions du Conseil. Compte tenu de l'accroissement continu des tâches, il apparaît que les services administratifs et juridiques mériteraient d'être renforcés. On doit cependant noter qu'en période électorale, il est prévu par la loi le concours de trois rapporteurs adjoints choisis sur une liste magistrats de la Cour d'appel.

II - Le contrôle de constitutionnalité des actes fondamentaux et les évolutions jurisprudentielles

La Constitution de 1992 a prévu un véritable contrôle de la régularité des textes fondamentaux. Toutes les lois organiques sont soumises à ce contrôle. Peuvent y être soumises les lois ordinaires et les engagements internationaux. Il s'agit là d'actes qui sont généralement votés ou approuvés par le Parlement et qui, à ce titre, sont considérés comme incontestables au nom du principe de la souveraineté du Parlement.

A - Le contrôle des lois et des engagements internationaux

L'article 78 de la Constitution dispose que « les lois organiques, avant leur promulgation, et le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, avant sa mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution ». L'article 66 renforce et précise cette obligation en prévoyant que « les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques ne peuvent être adoptées qu'à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale et ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité avec la Constitution ». Comme pour le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, il s'agit d'un contrôle obligatoire mais non automatique dans la mesure où le Conseil constitutionnel n'examine le texte de la loi organique que sur saisines du président de la République (dans les six jours suivant la transmission qui lui est faite de la loi définitivement adoptée) ou du président de l'Assemblée nationale ou de dix députés (dans le délai de six jours de l'adoption définitive de la loi). Quoi qu'il en soit, ces personnalités ont

l'obligation, chacune à son niveau, de soumettre le projet de loi au Conseil avant sa promulgation.

Il est important de rappeler, en effet, que certaines lois organiques ont été prises au cours des premiers mois d'application de la constitution de 1992 alors que le Conseil constitutionnel n'était pas encore en place. Toutefois, la juridiction constitutionnelle a écarté pour autant toute possibilité de mise en cause de leur constitutionnalité, même par voie indirecte, à l'occasion de leur modification par une loi organique, en affirmant que « leur conformité à la Constitution ne peut être contestée ».

En ce qui concerne les lois ordinaires, selon les termes de l'article 79 alinéa 1 de la Constitution, « les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel avant leur promulgation par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale ou dix députés ». Il s'agit donc d'un système de contrôle de constitutionnalité *a priori* qui écarte toute possibilité qu'une loi puisse être contestée après sa promulgation. Ce qui signifie, en principe, que celle-ci devient inattaquable (sauf indirectement par le biais de la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité). Il existe toutefois une exception selon laquelle la régularité au regard de la Constitution des termes de la loi promulguée peut être contestée à l'occasion des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine.

Enfin, le Conseil constitutionnel peut être saisi aussi du problème de la conformité des engagements internationaux à la Constitution djiboutienne. En vertu de l'article 70 de la Constitution « Le président de la République négocie et approuve les traités et les conventions internationales qui sont soumis à la ratification de l'Assemblée nationale ». À vrai dire, il s'agit toujours de projets d'engagements internationaux, car, une fois ratifiés ou approuvés, les engagements internationaux ne peuvent plus, en principe, faire l'objet de contrôle. Par ailleurs, c'est un contrôle de constitutionnalité d'un type particulier, car, s'il y a déclaration de non -- conformité, c'est le texte par rapport auquel on a apprécié la conformité qui doit être modifiée et non l'inverse comme cela se produit normalement. Concrètement, c'est donc la Constitution (texte de référence) qui doit être révisée (selon le dernier alinéa de ce même article 70), et non le texte jugé non conforme, c'est-à-dire le projet d'engagement international. Dans l'esprit des constituants, on voulu concilier le principe de la primauté du droit international avec le souci d'instituer un verrou de sécurité contre l'adoption d'engagements internationaux mettant en cause la Constitution et notamment la souveraineté nationale.

B - L'évolution récente de la jurisprudence

Le Conseil constitutionnel a élargi sa jurisprudence quant à l'étendue de ses pouvoirs en matière de contrôle des lois organiques en apportant une précision importante sur le fait qu'il ne pouvait contrôler uniquement que ce qui lui est soumis. Autrement dit, il ne peut donc étendre son contrôle à des lois ordinaires non soumises même si elles sont étroitement liées à la loi organique contrôlée et en conditionnent la portée.

Dans l'histoire de notre jeune pays, aucune loi organique n'a été annulée à ce jour au motif qu'elle a été jugée contraire à la Constitution. Néanmoins, dans certains cas, le Conseil constitutionnel a été amené à censurer quelques dispositions de certaines lois organiques qui lui ont été soumises.

Fidèle à l'évolution de sa jurisprudence au regard des lois organiques, le Conseil constitutionnel a vu aussi que son contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires s'est constamment élargi en raison, d'une part, des normes de référence utilisées (les valeurs et principes contenus dans le préambule de la Constitution) et d'autre part, de l'acte contrôlé. En effet, selon l'article 75 alinéa 2 de la Constitution, le Conseil constitutionnel se prononce sur la conformité de la loi à la Constitution. Entendue au sens strict, la Constitution s'identifie à 97 articles suite aux dernières révisions auxquels on doit ajouter le préambule. Or, aux termes de celui-ci, « le peuple djiboutien proclame solennellement son attachement aux principes de la démocratie et des droits de l'Homme tels qu'ils sont définis par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution ». Depuis quelques années, lorsque le Conseil constitutionnel est amené à statuer sur la conformité d'une loi au préambule de la Constitution, il n'hésite pas à admettre ce type de contrôle dans ses attributions. D'autre part, désormais, il se reconnaît le droit de procéder à un examen complet de constitutionnalité de toutes les dispositions de la loi en allant au-delà des termes mêmes de la requête (griefs invoqués) dont il est saisi. On peut dire que le Conseil Constitutionnel s'est arrogé le pouvoir de statuer *ultra petita*.

Enfin, en ce qui concerne la compétence du Conseil constitutionnel pour contrôler les engagements internationaux en appréciant sa conformité à la Constitution, elle est pleinement assumée. Quant à la question de savoir si un engagement international doit être soumis à ratification ou approbation pour entrer dans la compétence du Conseil constitutionnel, elle n'a pas été encore tranchée. En tout état de cause, les apports de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de contrôle des engagements internationaux sont moins importants bien que quelques décisions ont été rendues en la matière.

