

La Constitution djiboutienne et la détermination d'un ordre juridique hiérarchisé

Abdoulkader Abdallah Hassan

Membre du Conseil constitutionnel de Djibouti

Nous savons tous que la constitution est la norme fondamentale de l'ordre juridique interne d'un État moderne dans la mesure où c'est à partir d'elle que découlent toutes les autres normes internes. Cependant, il convient de rappeler que ces normes n'ont pas toutes la même valeur et que leur hiérarchie forme un ordre (ou ordonnancement) juridique.

La Constitution de la République de Djibouti de 15 septembre 1992 (inspiré du droit romano-germanique) a mis en place un régime sémi présidentiel basé sur l'indépendance de chaque pouvoir par rapport à l'autre sur le fondement du principe fondamental de la séparation stricte des pouvoirs. En effet, comme l'énonce l'article 41 dans son dernier alinéa «les membres du Gouvernement sont responsables devant le président de la République» et non devant le parlement comme c'est le cas dans beaucoup de pays. Cela signifie donc que l'Assemblée nationale ne peut pas renverser le Gouvernement (par le système d'adoption d'une motion de censure qui émane des députés et adoptée à la majorité absolue comme en France par exemple). Inversement, l'Exécutif notamment le président de la République ne peut pas, non plus de son côté, dissoudre le parlement.

Par ailleurs, s'agissant des normes applicables en droit interne, dans leur grande majorité, elles ont une valeur juridique inférieure à celle de la Constitution. D'où son appellation de «normes infra constitutionnelles» (I). Par ailleurs ; il existe d'autres normes ayant une valeur juridique égale à la Constitution et d'autres qui, sous certaines conditions, sont seulement supérieures à la loi telles que notamment certaines normes internationales.

Il convient donc d'analyser ce sommet de la hiérarchie des normes où dominent les normes constitutionnelles communément appelées « le bloc de constitutionnalité » suivies par les normes internationales (II).

I. Les normes de valeur constitutionnelle

Outre la Constitution, force est de constater que « le bloc de constitutionnalité » englobe d'autres normes en fonction de la tradition juridique d'un pays à l'autre.

A. La Constitution

La Constitution de la République de Djibouti promulguée le 15 septembre 1992 se présente sous la forme d'un texte, comprenant actuellement (suite aux révisions successives) un peu moins d'une centaine d'articles (numérotés de 1 à 97). Ce texte est précédé d'un préambule auquel le Conseil constitutionnel reconnaît une valeur juridique égale à la Constitution.

Concrètement, la Constitution est au sommet de la hiérarchie des normes car elle est l'acte pris par l'organe le plus élevé (constituant). Elle est aussi matériellement la norme fondamentale parce qu'elle institue la hiérarchie des organes constitués et les habilite à prendre des normes au moyen d'actes dont elle règle les formes et procédures.

En dessous de la Constitution, la loi a longtemps été en théorie, tant du point de vue organique (parce qu'elle émane de la volonté générale exprimée par l'organe législatif) que du point de vue matériel (puisqu'elle contient des normes à portée générale susceptibles de s'appliquer de façon générale c'est-à-dire sans identification d'un destinataire particulier), la norme (ou l'acte) suprême mais cette position privilégiée a été sérieusement remise en cause par l'évolution du droit positif et l'intégration de plus en plus poussée des normes internationales dans l'ordre juridique djiboutien.

En droit interne, la suprématie de la Constitution par rapport aux autres normes, au premier rang duquel se trouve la loi se manifeste dans le fait que l'acte législatif (nonobstant le fait qu'il doit absolument être voté par le parlement) doit également nécessairement porter sur une matière considérée comme étant législative en vertu de la Constitution (conformément à l'article 56 de la constitution) et des interprétations que peut en donner le Conseil constitutionnel. À ce propos, sur le fondement de cet article, la loi, d'une part, fixe les règles concernant certaines matières (par exemple, les droits civiques des citoyens, les règles de la nationalité, les règles relatives à l'amnistie, au régime de la propriété, à l'état et la sûreté des personnes, à l'organisation de la famille, à la détermination des crimes et délits ainsi que la

création d'offices, d'établissements publics, de sociétés ou d'entreprises nationales..., etc.) et, d'autre part, se contente, dans d'autres matières, de déterminer les principes fondamentaux que l'exécutif (en particulier le Gouvernement) pourra compléter par voie réglementaire (tels que l'enseignement, le droit du travail, le droit syndical et de la sécurité sociale...). De plus, avec cette répartition des compétences, l'article 57, alinéa 1 stipule expressément que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ressortissent au pouvoir réglementaire ». C'est pourquoi, dans le 2^e alinéa de ce même article, les textes de forme législative intervenus avant 1992 (entrée en vigueur de ladite constitution) dans les matières devenues depuis réglementaires peuvent désormais être modifiés par décret si le Conseil constitutionnel, à la demande du président de la République, déclare qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent. Il en va autrement en droit français puisque les textes intervenus avant la Constitution de 1958 ne peuvent être modifiés que par décret pris après avis du Conseil d'État. En revanche, pour ceux qui datent après 1958, la modification par décret après avis du Conseil d'État ne pourra avoir lieu qu'après avoir été délégalisés par le Conseil constitutionnel (art. 37 al.2 de la Constitution de 1958).

B. Les autres normes de valeur constitutionnelle

Bien que très court, le préambule de la Constitution de Djibouti renvoie au principe de la souveraineté nationale, au principe de la liberté des peuples, 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 Constitution.

Il est important de souligner que, bien que notre système juridique soit fortement inspiré du droit romano-germanique en général et plus particulièrement du droit français, le pouvoir constituant n'a pas jugé utile de faire référence, dans le préambule de 1992, à la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Dans le même ordre d'idées, hormis les quelques principes repris expressément, aucune des autres catégories de principes, n'a été consacré à la différence du préambule français de 1946 qui a mis en évidence les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRL) ou encore les principes politiques, économiques et sociaux jugés particulièrement nécessaires à notre temps

II. Les normes internationales

Les normes internationales sont intégrées dans notre ordre juridique interne à une place normalement supérieure à la loi (mais inférieure à la Constitution). Il importe donc d'abord de définir le statut constitutionnel du droit international général avant d'envisager la spécificité des normes du droit de l'Union africaine. Enfin, il faut aussi préciser comment les juges djiboutiens ont interprété la supériorité des normes internationales lorsqu'ils étaient confrontés à ce problème.

A. Le statut constitutionnel du droit international général

Le droit international résulte pour partie de la coutume internationale et pour l'essentiel des engagements internationaux de chaque État (conventions et traités). Le droit constitutionnel djiboutien positif fait principalement référence aux accords et traités internationaux. Les traités se distinguent bien évidemment des simples accords ou conventions en raison de leur forme plus solennelle. Cette plus ou moins grande solennité résulte des organes qui les négocient et les ratifient (traités) ou les approuvent (accords). D'après l'article 70 alinéa 2 de la Constitution de 1992, « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie et de sa conformité avec les dispositions pertinentes du droit des traités ». Cette supériorité du droit international à toute norme djiboutienne infra constitutionnelle affecte même la Constitution dans la mesure où l'alinéa 3 de ce même article 70 fait obligation de réviser la Constitution en cas de contrariété avec un traité.

Cependant, la supériorité du droit international n'est mise en œuvre que si certaines conditions de forme et de fond sont respectées d'autant plus qu'une norme juridique internationale doit avoir un effet direct pour être invocable dans l'ordre juridique interne. Parmi les conditions de forme, il faut remarquer que l'article 70 dans son alinéa 1^{er} exige que les traités et les conventions internationales doivent, tout d'abord, être « soumis à la ratification de l'Assemblée nationale » (et non au président de la République comme c'est le cas en France). En revanche, la négociation des traités et l'approbation des accords relèvent de la compétence du président de la République ou le cas échéant du ministre des affaires étrangères qui l'informe nécessairement. Dans certains cas prévus par l'article 62 de la Constitution, l'approbation ou la ratification nécessite l'intervention d'une loi (ex : traités de paix, traités de commerce ou encore les traités qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire..., etc.). Les traités ou accords doivent ensuite être publiés. Parmi les conditions de fond, l'alinéa 2 de cet unique article 70 (du titre VI consacré aux traités, conventions et accords internationaux) exige la réciprocité d'application de la

part de l'autre État signataire. En cas de doute dans un litige, le juge s'adresse au ministre des affaires étrangères. Enfin, la supériorité d'une norme internationale ne peut être mise en jeu que si cette norme est suffisamment claire. Quand il y a un problème d'appréciation d'une clause contenue dans un acte international, le juge saisi peut en demander l'interprétation. Au cas où il le ferait, il ne serait pas tenu non plus par cette interprétation.

B. Les normes spécifiques du droit africain

Les normes spécifiques du droit africain s'intègrent dans l'ordre juridique interne avec les modalités particulières selon qu'il s'agit des traités ou du droit dérivé.

En effet, la primauté des normes communautaires est rendue possible par l'adoption de textes juridiques supranationaux consacrant la suprématie des décisions des organes communautaires sur celles des États membres dans son principe comme dans son application. Ce principe de suprématie du droit communautaire a également été expressément défendu par l'article 6 de l'acte constitutif de l'Union africaine qui stipule que « les actes arrêtés par les organes de l'Union africaine pour la réalisation des objectifs du présent traité et conformément aux règles et procédures instituées par celui-ci, sont appliqués dans chaque État membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure ». Cela implique que les décisions prises par les organes exécutifs de l'Union africaine à savoir la Conférence des présidents, le Conseil des ministres, la Commission, la Cour de justice..., etc., priment sur toute législation nationale à l'exception des recommandations et des avis qui revêtent une simple valeur consultative. Il est important de préciser que l'article 43 de l'acte constitutif vient toutefois tempérer l'article 6 précité puisque dans la mesure où certaines décisions des instances de l'Union peuvent ne pas s'appliquer, de manière inconditionnelle, aux États membres. Enfin, les autres normes telles que les règlements, les directives et les décisions ont un caractère plus obligatoire. Elles doivent cependant respecter certaines « règles et procédures » prévues par le traité de l'Union au sens de l'article 6. Dans ce cas, elles deviennent supranationales.

C. Le juge djiboutien et la supériorité des normes internationales

Si les normes internationales sont supérieures aux normes internes dans les conditions prévues par l'article 70 de notre Constitution, il en est néanmoins résulté certaines hésitations dans la jurisprudence.

Cependant, il existe un point qui ne présente aucune difficulté. C'est lorsqu'un traité contraire à une loi intervient postérieurement à cette loi, tous les juges s'accordent à considérer que les dispositions du traité sont censés tenir en

échec la loi. Ils n'en tirent pas aussi facilement la même conclusion en faisant prévaloir le traité sur la loi (comme l'exige la constitution) lorsqu'une loi à la fois postérieure et contraire à un traité est adoptée.

Pour les juges judiciaires, cette question a été tranchée depuis fort longtemps dans la mesure où le traité l'emporte incontestablement sur la loi postérieure contraire. Ils appliquent donc sans hésiter le traité dans ce cas de figure.

En ce qui concerne le juge constitutionnel, il se refuse, pour sa part, à contrôler la conformité d'une loi à un traité pour la simple et unique raison que le contrôle de la constitutionnalité d'une loi ne s'effectue pas par rapport à un traité mais par rapport à la Constitution (ou au bloc de constitutionnalité au sens large). Enfin, après avoir tergiversé, le juge administratif s'est aligné sur la position adoptée par les magistrats de l'ordre judiciaire en estimant qu'il avait compétence pour se prononcer sur la validité de la loi dans le cadre de son contrôle juridictionnel de l'action administrative. Influencé vraisemblablement par la célèbre décision rendue le 20 octobre 1989 par le Conseil d'État français (arrêt Nicolo qui a marqué un revirement jurisprudentiel), le juge administratif djiboutien considère, désormais, que l'esprit de l'article 70 de la Constitution l'habilite à contrôler la conformité des lois aux traités.