

CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE DJIBOUTI

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

I. INTRODUCTION

Dès son accès à la souveraineté internationale, le 27 juin 1977, la République de Djibouti s'était dotée de deux lois constitutionnelles :

- la loi n° LR/77-001 du 27 juin 1977 dite loi constitutionnelle n° 1 ;
- et loi n° LR/77-002 du 27 juin 1977 dite loi constitutionnelle n° 2.

Ces deux textes avaient pour but de définir les pouvoirs publics et de fixer les attributions de différents appareils et organes de l'État et aussi de définir les rapports existant entre eux.

L'article 3 de la loi constitutionnelle n° 2 avait expressément prévu la création d'un Comité constitutionnel chargé de donner son avis sur les projets de lois organiques et composé de représentants du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire ou de personnes désignées en raison de leur compétence. Il lui avait été donné aussi la mission de veiller à la régularité de grandes consultations politiques c'est-à-dire de l'élection présidentielle d'une part et, d'autre part, des élections législatives.

Il avait été créé et organisé en application de la loi constitutionnelle par l'ordonnance n° 77-060 du 23 novembre 1977 prescrivant qu'il était composé de sept membres et présidé, de droit, par le ministre de la Justice, le secrétariat étant assuré par un magistrat désigné sur proposition de son président.

Par la suite, la loi organique n° 1 du 10 février 1981 sur l'élection présidentielle avait défini ses attributions en matière électorale. Le décret n° 77-020/PR/INT du 4 mars 1987 fixait les modalités d'organisation des scrutins du 24 avril 1987 portant élection du président de la République et renouvellement des membres de l'Assemblée nationale.

Ces quelques précisions démontrent que le Comité constitutionnel a fonctionné jusqu'en 1993, date de la mise en place de l'actuel Conseil constitutionnel prévu par les articles 75 et suivants de la Constitution entrée en vigueur le 15 septembre 1992.

Il avait posé les jalons du contrôle de la constitutionnalité des lois organiques et avait veillé sur la régularité des élections présidentielles et législatives.

Par l'adoption de la Constitution votée le 4 septembre 1992, le peuple djiboutien a manifesté « sa détermination à établir un État de droit et de démocratie pluraliste garantissant le plein épanouissement des libertés et droits individuels et collectifs ».

Les articles 75 à 82 de la Loi fondamentale consacrent l'institution d'un Conseil constitutionnel qui n'est pas une véritable innovation, mais donnent à cet organe des compétences plus étendues de contrôle. Celles-ci ne se limitent pas au seul contrôle de constitutionnalité, elles sont nombreuses et variées.

Le Conseil constitutionnel est donc doté de l'importante mission de veiller au respect de la souveraineté populaire, de contrôler la constitutionnalité des lois, de garantir les droits

fondamentaux de la personne et de contrôler la régularité de grandes consultations politiques. Il est aussi l'organe régulateur du fonctionnement et de l'activité des pouvoirs publics.

II. FONDEMENTS TEXTUELS

- Les articles 75 à 82 du titre VIII de la Constitution du 4 septembre 1992.
- Le Conseil constitutionnel a été créé par la Constitution et organisé par la loi organique n° 4/AN/93/3^e L du 7 avril 1993 fixant les règles de son organisation et de son bon fonctionnement.
 - La loi n° 1/AN/92/2^e L du 29 octobre 1992 relative aux élections modifiée par la loi n° 2/AN/93/3^e L du 7 avril 1993.
 - La loi n° 1/AN/92/2^e L du 15 septembre 1992 relative aux partis politiques.
 - Le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux des élections du 10 juillet 1993 pris en application de l'article 54 de la loi organique n° 4/AN/93/3^e L du 7 avril 1993.
 - Enfin, un décret définissant les obligations imposées aux membres du Conseil constitutionnel et garantissant leur indépendance et la dignité de leurs fonctions est en cours d'élaboration.

III. COMPOSITION ET ORGANISATION

■ 1. Composition

Le Conseil constitutionnel dont les attributions sont définies par la Constitution et la loi organique n° 4/AN/93/3^e L comprend six membres désignés respectivement par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le Conseil supérieur de la Magistrature.

En outre, les anciens présidents de la République sont membres de droit à vie du Conseil constitutionnel.

Le président du Conseil constitutionnel est désigné par le président de la République parmi les membres du Conseil, nommés ou de droit.

La durée du mandat des membres du Conseil constitutionnel est de huit ans. Il est non renouvelable. Le Conseil se renouvelle par moitié tous les quatre ans.

Les membres du Conseil constitutionnel prêtent serment devant le président de la République.

Ils doivent être âgés de trente-cinq ans au moins et être choisis à titre principal parmi des juristes d'expérience. Ils jouissent de l'immunité accordée aux membres de l'Assemblée nationale.

Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de l'Assemblée nationale. Pendant la durée de leurs fonctions, les membres du Conseil constitutionnel ne peuvent être nommés à aucun emploi public ni s'ils sont fonctionnaires recevoir de promotion au choix.

Toutefois, ils peuvent choisir de cesser leurs fonctions et d'opter notamment pour les fonctions de membre du gouvernement ou pour un mandat électif. Le Conseil constitutionnel peut aussi constater la démission d'office de celui de ses membres qui exerce une activité ou accepte une fonction ou un mandat électif incompatible avec sa qualité de membre du Conseil ou encore de celui qui n'a plus la jouissance des droits civils et politiques.

■ 2. Procédure

Le Conseil constitutionnel ne siège et ne juge que sur la convocation de son président et suivant le rythme des requêtes dont il est saisi. Les délibérations sont soumises à une règle

de quorum en vertu de laquelle la présence effective de cinq membres est requise, sauf en cas de force majeure dûment constatée.

En cas de partage, la voix du président est prépondérante. La procédure d'instruction est écrite et contradictoire. Les débats et les votes ne sont pas publics.

Le Conseil constitutionnel peut recevoir sous serment les déclarations des témoins consignées dans un procès-verbal et autoriser les parties et leurs représentants à se faire entendre devant lui dans le seul cadre de la procédure du contentieux électoral. Le Conseil statue par une décision motivée sur toutes questions et exceptions posées à l'occasion d'une requête.

■ 3. Organisation

Un décret prévu par la loi pour déterminer l'organisation du secrétariat est en cours d'élaboration.

Le Conseil constitutionnel jouit de l'autonomie financière. Les crédits nécessaires au bon fonctionnement du Conseil constitutionnel sont inscrits au budget général de l'État.

IV. COMPÉTENCES

■ 1. Contrôle de conformité à la Constitution

Le Conseil constitutionnel n'est pas un organe politique mais une juridiction qui dispose d'une compétence d'attribution. À ce titre, sa mission principale est d'assurer le respect de la hiérarchie des normes. La norme inférieure doit respecter les normes supérieures.

Il est l'organe régulateur des compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif c'est-à-dire qu'il doit éviter que l'un des pouvoirs n'empiète sur le domaine de l'autre.

Il est aussi l'organe protecteur des droits et libertés garantis par la Constitution.

Le Conseil constitutionnel est principalement juge de la constitutionnalité du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, des lois organiques, des lois ordinaires et des traités.

Le contrôle de constitutionnalité des lois organiques et du règlement intérieur de l'Assemblée nationale présente un caractère obligatoire. Par contre, celui exercé sur les lois ordinaires et les traités revêt un caractère facultatif. Il ne vérifie la conformité des lois ordinaires à la Constitution que s'il en est saisi par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale ou dix députés.

Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel est un contrôle *a priori* c'est-à-dire un contrôle exercé avant la promulgation de la loi par le président de la République. Le recours ne peut être introduit qu'entre l'adoption de la loi par l'Assemblée nationale et avant la promulgation de la loi par le président de la République. Après la promulgation, la loi devient inattaquable.

Toutefois, les dispositions d'une loi relative aux droits fondamentaux des personnes reconnus par la Constitution peuvent être déférées au Conseil constitutionnel par voie d'exception à l'occasion d'une instance judiciaire. L'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée par tout plaideur devant toute juridiction. Une disposition jugée inconstitutionnelle cesse d'être applicable et ne peut plus être invoquée lors des procès.

■ 2. Contrôle de la régularité des élections

Le Conseil constitutionnel n'est pas seulement un juge constitutionnel mais aussi un juge électoral.

Il est le juge du contentieux électoral en ce qui concerne l'élection des membres de l'assemblée ainsi que juge du contentieux des incompatibilités parlementaires.

Le Conseil constitutionnel veille en outre à la régularité de l'élection du président de la République et à celle des opérations de référendum. Il est aussi avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet.

Le Conseil constitutionnel est l'organe de contrôle de la régularité des élections présidentielles et législatives et juge des recours des candidats et des partis. En effet, les textes prévoient que c'est le Conseil constitutionnel qui :

- reçoit la présentation des candidats et statue sur leur recevabilité ;
- concourt à la régularité des scrutins puisqu'il est chargé de déposer et de faire déposer les bulletins de vote dans chaque bureau de vote, en nombre au moins égal au nombre des électeurs appelés à participer à la consultation ;
- délivre le certificat « bon à tirer » avant toute impression de documents électoraux ;
- accrédite les délégués des candidats ou partis chargés de surveiller les opérations électorales ;
- aménage, pendant la campagne électorale, chaque tranche d'émission radio diffusée ou télévisée pour les candidats ou leurs représentants ;
- veille à la régularité des opérations concourant à la formation du suffrage universel et statue sur les contestations auxquelles ces opérations peuvent donner lieu.

Le Conseil constitutionnel peut être saisi aussi par le Premier ministre ou le président de l'Assemblée nationale pour constater l'empêchement du président de la République ou d'un candidat à l'élection présidentielle.

À l'issue des opérations de vote, l'ensemble des procès-verbaux des bureaux de vote doit lui être immédiatement adressé.

Il est l'autorité investie du pouvoir de proclamer légalement, après vérification, les résultats des élections présidentielles et législatives.

Le contentieux de toutes les élections relève de la compétence exclusive du Conseil constitutionnel qui reçoit les recours sur la régularité des opérations électorales.

■ 3. *Mission exceptionnelle du Conseil constitutionnel en période de circonstances exceptionnelles*

Conformément à la Constitution, le président du Conseil constitutionnel est consulté par le président de la République en cas de circonstances exceptionnelles amenant le Chef de l'État à prendre des mesures propres à parer à certaines menaces mettant en péril la nation. Le président du Conseil constitutionnel émet un avis préalable à l'adoption de telles mesures. Ceci souligne bien le rôle de « sage » qui lui est explicitement reconnu. Son avis motivé est publié au *Journal officiel*.

V. NATURE ET EFFETS DES DÉCISIONS

■ 1. *Forme des décisions*

Les décisions du Conseil constitutionnel, essentiellement liées au contentieux électoral des élections législatives et présidentielles et dans une moindre mesure à la répartition des compétences entre les pouvoirs ainsi que les décisions relatives au contrôle de conformité des normes, comprennent les visas des textes applicables, les éléments de fait et de procédure, les moyens présentés par les parties, les motifs et un dispositif final divisé en articles énonçant la solution adoptée.

■ 2. *Effets des décisions*

Les décisions du Conseil constitutionnel jouissent de l'autorité absolue de la chose jugée et s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ainsi qu'à toutes personnes physiques ou morales. Elles ne sont susceptibles d'aucun recours.

■ 3. *Publication des décisions*

Les décisions sont notifiées aux parties et publiées au *Journal officiel* de la République de Djibouti.

VI. CONCLUSION

Telles sont succinctement développées les principales missions du Conseil constitutionnel sur le contrôle de la constitutionnalité des lois organiques et ordinaires, du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et des traités d'une part et, d'autre part, sur le contrôle des élections présidentielles et législatives ainsi que des opérations de référendum dévolues à cet organe essentiel à la régularité et à la moralité des élections dans notre pays.

Ali Mohamed AFKADA

Correspondant national de l'ACCPUF.