

RAPPORT
DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE
DJIBOUTI

Mars 2003

En accédant le 27 juin 1977 à la souveraineté nationale, la République de Djibouti et ses habitants entendaient recouvrer leur indépendance et leur dignité bafouée par plus de 120 années de domination coloniale.

À titre provisoire et surtout dans le but d'éviter un processus référendaire jugé trop lourd, on optait pour la mise en vigueur de deux lois constitutionnelles (Loi n° 1 et Loi n° 2) qui allaient régir le pays jusqu'à l'adoption en 1992 d'une véritable Constitution.

D'emblée le préambule de cette Constitution réaffirme 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 des peuples dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution.

Elle fait sienne l'article 1^{er} de ladite Déclaration qui proclame « que tous les êtres humains doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité ».

I. La fraternité dans notre Constitution : fondements textuels et terminologie retenue

Si notre Constitution ne fait pas explicitement référence à la « fraternité » à l'égard de la communauté nationale ou internationale, il n'en demeure pas moins qu'elle découle des notions d'égalité, de liberté, de solidarité et de justice sociale qui font partie intégrante de notre loi fondamentale.

De plus le préambule de notre Constitution, qui a valeur constitutionnelle, consacre cette notion de fraternité en proclamant son attachement à la Déclaration universelle des droits de l'homme dont l'article 1^{er} consacre cette notion.

Notre jurisprudence renvoie souvent aux notions de fraternité qui découlent directement des lois fondamentales et de la coutume des parties et de valeurs islamiques dont sont imprégnés la quasi-majorité des Djiboutiens.

Donc la consécration constitutionnelle du principe de fraternité est indirecte et découle des lois, du préambule de la Constitution lequel renvoie à la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la jurisprudence, et surtout des principes voisins de la fraternité, tels que Solidarité, Égalité, Liberté, Paix, Justice sociale, etc.

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 ?

La Constitution de la République de Djibouti ne consacre pas le principe de fraternité dans le corps de son texte.

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) ?

La Constitution djiboutienne consacre bien le principe de fraternité indirectement en son préambule, par une référence directe et l'affirmation de l'attachement du peuple djiboutien aux principes de la démocratie et des droits humains contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, et par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Elle reprend largement à son compte les principes énoncés dans ces textes internationaux dont les dispositions font partie intégrante des normes qu'elle prescrit.

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 la République de Djibouti.

I-1.4. – Les sources du principe de fraternité sont-elles uniquement de nature jurisprudentielle ?

On peut considérer que les sources du principe de fraternité sont de nature jurisprudentielle. En effet, l'existence à Djibouti de plusieurs juridictions (moderne, charienne et coutumière) superposées, a permis l'existence d'une jurisprudence qui tient compte, très souvent, de ce principe dans les cas examinés et tranchés.

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-2.2. – Le terme de fraternité est-il absent des normes constitutionnelles ?

Aucune norme constitutionnelle djiboutienne ne fait référence explicitement ni ne mentionne le terme de « fraternité ».

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

Des principes équivalents ou qui peuvent être effectivement voisins, qui ont donné la nature multidimensionnelle du principe de fraternité, sont bien entendu consacrés dans la Constitution djiboutienne.

Les parties présentant des références au principe de fraternité sont les suivantes :

Préambule, le *Titre I* (art. 1, 3, 6, 8), le *Titre II* (art. 10, 12, 15, 16, 18), le *Titre III* (art. 32).

Si oui, la mention de la fraternité dans votre texte constitutionnel fait-elle référence à la fraternité à l'égard de la communauté nationale et/ou internationale ?

Oui, la Constitution, en citant les principes voisins de la fraternité, fait référence à la fraternité à l'égard de la Communauté nationale et internationale. Les textes qui en font mention sont les suivants : le préambule et le *Titre I*, art. 3, 9.

Ces principes découlent bien de la notion d'égalité et de solidarité. La raison en est les particularités qui caractérisent la communauté nationale djiboutienne dont le tissu est composé de plusieurs ethnies, elles-mêmes subdivisées en de multiples sous-clans, qui cohabitent depuis la création de Djibouti. Le mélange de ces nombreuses cultures (asiatiques, africaines, européennes...) a permis l'émergence d'une sorte de culture nationale agréée en commun, emprunte d'un esprit de tolérance, d'amitié et de solidarité envers toutes les composantes nationales et d'hospitalité pour la communauté internationale. La référence à l'Islam dans le préambule, par le nombre de valeurs telles que la fraternité, la solidarité, la tolérance et l'amitié qu'il prône, apporte un complément aux principes mis en avant dans la Constitution.

Ces principes ne sont pas seulement cités dans le préambule, toutefois il y a lieu de noter qu'il a valeur constitutionnelle.

I-2.4. – La consécration constitutionnelle de ces principes est-elle indirecte ?

Non, la consécration constitutionnelle de ces principes est directe.

I-2.5. – Ces principes voisins sont-ils cités dans la devise de Djibouti ?

Oui, ces principes voisins sont cités dans la devise de Djibouti, qui est la suivante : « Unité, Égalité, Paix ».

I-2.6. – La source de ces principes est-elle uniquement de nature jurisprudentielle ?

Non, la source de ces valeurs n'est pas uniquement jurisprudentielle. Un certain nombre de lois (lois de finances, lois commerciales...) prônent la justice sociale par une meilleure redistribution des richesses, les lois commerciales prônent l'égalité de tous devant la loi (y compris les étrangers).

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

La fraternité ne se différencie pas beaucoup de la solidarité en ce sens qu'elles procèdent toutes les deux de la spontanéité humaine. En revanche, il existe une certaine limite (ou ligne de démarcation) théorique et rationnelle entre la justice sociale, comme la justice tout court qui relève plus du domaine circonscrit de la loi et la Fraternité, qui elle, serait plutôt le fruit de la région sans borne de la spontanéité humaine.

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

La Nation djiboutienne peut être définie à la fois comme un « vouloir vivre collectif » et comme une communauté de peuples dont les membres se sentent liés par des liens de nature historique, culturelle, économique et religieuse.

C'est surtout le désir de vivre ensemble qui forme le ciment de l'unité et le sentiment d'appartenance à une même entité, d'ailleurs consacré par la Constitution de type unitaire et la devise nationale ainsi dénommée : Unité, Égalité, Paix.

Dès lors la Constitution reconnaît l'existence d'une communauté nationale sans distinction de langue, de race, de sexe ou de religion (articles 1^{er} et suivants).

C'est donc la consécration d'un système unitaire avec promotion des droits individuels notamment la fraternité.

Il n'existe aucune législation spécifique en faveur de certains individus. Seule la Communauté nationale composée de tous les Djiboutiens est reconnue en tant qu'entité par la Constitution de 1992 et les lois organiques qui en découlent. De même, il n'est prévu par aucune disposition, des collectivités territoriales à statut dérogatoire ni domaines sujets à dérogation.

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

Oui, la Constitution nationale est unitaire.

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

Non, la Constitution de Djibouti ne reconnaît pas l'existence de communautés particulières, toutefois comme nous l'avons mentionné plus haut, la nature pluricommunautaire et multiconfessionnelle de Djibouti, lui a conféré un certain nombre de valeurs traditionnelles de tolérance, de respect et de cohabitation pacifique intercommunautaires.

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

Non, il n'y a pas de collectivités territoriales à statut dérogatoire.

II - 5. – Les hypothèses de reconnaissance juridique des communautés

• Au niveau constitutionnel

II - 5.1. – Quelles sont les communautés visées par le texte constitutionnel ?

Le texte constitutionnel ne reconnaît que la seule communauté nationale composée de l'ensemble des composantes qui la constitue.

• Au niveau législatif

II - 5.3. – Quelles communautés font l'objet de dispositions législatives spécifiques ?

Au niveau législatif, la composante féminine de la Nation bénéficie actuellement des avantages d'une stratégie nationale intégrée de promotion à tous les niveaux, qui a valeur de loi promulguée et applicable.

II - 5.4. – Quels sont les domaines couverts (par exemple l'éducation, la langue, la religion, la culture, la législation sociale) ?

Un des premiers résultats concrets de cette loi a été l'adoption d'une loi imposant un quota (dix pour cent) aux partis politiques qui présentent des listes de candidats aux élections législatives, au bénéfice des femmes.

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

La Constitution de 1992 consacre explicitement les droits fondamentaux de la personne humaine en érigeant en principes constitutionnels les droits de l'homme (titre 2 traitant des droits et des devoirs de la personne humaine). Toute personne s'estimant lésée dans ses droits les plus fondamentaux peut s'en prévaloir à tout moment et en toute circonstance. De plus un plaideur peut soulever devant toute juridiction une exception d'inconstitutionnalité s'il estime que les dispositions légales qui lui sont appliquées sont inconstitutionnelles. Aussi, aucune restriction à ces mêmes libertés n'est établie par les droits coutumiers (Afar et Somali).

Au contraire, comme le vieux proverbe « Chaque personne est son propre sultan », version locale de l'expression latine « Habeas corpus », l'atteste, ce refus de toute autorité dominante oppressive traduit une valeur que tout nomade attache à la notion de liberté. On a coutume à parler chez nous de démocratie pastorale visant à favoriser entre les individus ou les peuples, la fraternité.

Le principe de l'égalité et la fraternité entre les hommes, fondement du droit Afar ou Somali « démontre la volonté de ne pas s'arrêter à l'égalité formelle mais d'atteindre l'égalité réelle, totale, sans discrimination aucune ».

Chaque individu a des devoirs envers la communauté et envers l'État. Il doit exercer ses droits et libertés sans porter atteinte à ceux d'autrui. Il est clair que les devoirs de leur côté ont pour objet de compléter et non d'entraver les droits de l'individu.

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 ?

L'État tolère l'existence d'un ordre de juridiction coutumier parallèlement aux juridictions modernes classiques. De nombreux litiges qui se font jour dans les communautés nationales où le sentiment d'appartenance communautaire et de référence aux droit et règles coutumiers sont toujours vivaces, y sont tranchés. Le principal mode de règlement des cas est le règlement à l'amiable. L'institution d'un médiateur de la République permet également par son action, surtout dans le domaine social (accès aux pensions de retraite, licenciement abusif, ...) d'accomplir l'esprit de fraternité.

Existe-t-il une autonomie de gestion des collectivités territoriales ?

Oui, il existe bien une autonomie de gestion des collectivités territoriales.

Quelle forme revêt-elle ?

Au titre de la loi sur la décentralisation, les collectivités territoriales sont désormais pourvues de l'ensemble des prérogatives de l'État (santé, éducation, impôts...) au niveau local.

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 ?

Les dispositions de la Constitution et la législation sociale qui en découle en matière de santé, d'éducation et d'accès aux prestations sociales et aux besoins essentiels de base.

Existe-t-il des mécanismes de discrimination positive, de quotas, de parité ?

Oui, il existe des mécanismes de quotas.

À l'égard de qui ont-ils été institués ?

Les quotas ont été institués en faveur des femmes en matière électorale et de représentation à l'Assemblée nationale.

Existe-t-il des dispositions visant à favoriser une meilleure répartition des richesses et autres moyens de subvenir au bien être des populations entre l'État, les individus, les membres d'une fédération et/ou d'autres collectivités ou groupes ?

La loi prévoit bien des dispositions visant à favoriser une meilleure répartition des richesses par l'accès aux prestations sociales diverses (couverture médicale gratuite, prise en charge des « indigents », aide alimentaire, bourses scolaires, allocations familiales...).

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 ?

Non, il n'en existe pas 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 plupart des conflits intercommunautaires sont réglés par le recours à l'arbitrage et la conciliation.

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

Oui, les lois traditionnelles permettent le plus souvent le règlement des conflits intercommunautaires, toutefois tempérées par la médiation justice civile.

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

Le Conseil constitutionnel djiboutien étant de création récente, il n'existe pas à ce jour des décisions qui évoquent ou consacrent le principe de fraternité. Toutefois notre Conseil a consacré comme un principe absolu des principes équivalents de solidarité, d'égalité, d'unité et de justice comme des principes absolus découlant des droits fondamentaux de la personne humaine consacrés par la Constitution, dans les limites fixées par la loi.

Toute personne peut saisir le Conseil constitutionnel si elle s'estime lésée dans ses droits fondamentaux.

IV - 1. – L'origine de cette consécration

IV-1.1. – Y-a-t-il des décisions qui évoquent le principe de fraternité ou une notion connexe ?

À ce jour, l'intégralité des décisions prises par la juridiction constitutionnelle ont été en général limitées à la vérification de la conformité des lois organiques (ex.: loi sur la statut de la magistrature, loi sur la décentralisation...) à la Constitution.

IV-1.2. – Quelle est la première décision de votre institution fondée sur le principe de fraternité ou un principe équivalent ?

Aucune.

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 ?

Non.

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

Aucune.

IV - 3. – Le principe de fraternité est-il fréquemment évoqué devant votre institution ?

Non, le principe de fraternité n’a pas encore été évoqué devant notre institution.

IV - 4. – Votre institution emploie-t-elle souvent ce concept ?

Non.

IV - 5. – Donne-t-elle lieu à un nombre important de censures ?

Non.

IV - 6. – Le contenu du principe de fraternité

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

Non.

IV - 7. – Dans quels domaines la juridiction constitutionnelle a-t-elle contrôlé l’application du principe de fraternité ?

La juridiction constitutionnelle n’a pas encore contrôlé l’application du principe de fraternité.

IV - 8. – Quel est le pouvoir d’intervention des juridictions constitutionnelles en cette matière ?

La juridiction constitutionnelle peut intervenir en matière d’exception d’inconstitutionnalité. De plus, elle peut invalider toute loi susceptible de porter préjudice à l’égalité et aux libertés de tous les individus.

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

À ce jour, aucun.

IV - 10. – Comment s'articulent les relations en ces matières entre votre Cour constitutionnelle et les tribunaux de l'ordre juridictionnel administratif, civil ou criminel ?

À ce jour, aucun précédent n'est intervenu pour permettre d'avoir une idée des relations possibles.

IV - 11. – Comment s'aménagent les rapports, le cas échéant, entre votre Cour constitutionnelle en ces matières et les tribunaux supranationaux ?

Idem.

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 ?

Pas à ce stade.

V. Voies d'avenir

La fraternité en dépit d'un environnement international basé sur le rapport de force a un avenir prometteur. Pour peu qu'on érige le dialogue plutôt que la confrontation, le compromis plutôt que la rupture, les solutions politiques plutôt que la guerre, l'amour plutôt que la haine, en système de gouvernement dans les relations entre les individus et les peuples.

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

Dans le cas de Djibouti où les diverses communautés qui forment le tissu social sont imprégnées de rapports emprunts de règles et de normes de nature juridique au niveau traditionnel, et au regard de l'évolution récente mais sûre du pays vers une plus grande conscience de l'impératif du droit et de la loi, il est tout à fait justifié d'espérer un plus grand respect du droit et des libertés d'autrui. Dans ce contexte, les valeurs traditionnelles et coutumières en matière d'hospitalité, de solidarité et de fraternité qui constituent la base de l'éducation et la culture des diverses communautés de Djibouti, apporteront les éléments essentiels à la généralisation et la consolidation du principe de fraternité.

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

Le principal défi à relever pour le cas de Djibouti serait une prise en compte sinon systématique du moins accrue du principe de fraternité dans l'élaboration de certaines catégories de lois (sociales, culturelles, économiques...).

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

Les Cours constitutionnelles peuvent, par une série de recommandations d'ordre consultatif, couplées à des décisions qui comportent des mentions directes au principe de fraternité, faire avancer les esprits, les mentalités. Les Cours constitutionnelles pourraient jouer, en la matière, un rôle de plaidoyer et de sensibilisation dans la limite de leurs responsabilités pour permettre une évolution qui tienne compte de l'état de préparation et de maturité des esprits.

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

Une première contribution de la Francophonie institutionnelle serait une plus grande régularité du type de réflexion menée dans le cadre de cet exercice.

L'émulation ainsi initiée serait extrêmement fructueuse. Une deuxième contribution serait, plus de moyens techniques et financiers déployés par la Francophonie institutionnelle pour permettre aux institutions des pays les moins développés de faire avancer les choses dans leurs pays respectifs.

V - 5. – Au sein de l'ACCPUF, quelles sont les perspectives d'une mise en œuvre de la fraternité entre Cours constitutionnelles membres ?

Les perspectives sont très encourageantes.

V - 5.1. – Constatez-vous, au regard de votre jurisprudence récente, un usage plus systématique des outils de droit comparé par votre Cour ?

Oui.

V - 5.2. – Quelles sont vos attentes précises vis-à-vis de l'Association et des autres Cours membres en termes de solidarité matérielle et logistique ?

V-5.3. – Quelles idées proposeriez-vous pour un approfondissement de la fraternité entre les Cours membres de l'Association ?

Une plus grande solidarité vis-à-vis des moyens mis à la disposition des institutions les moins développées, surtout celles des PMA francophones dont les pays traversant des crises économiques et financières ayant un impact négatif sur les allocations budgétaires qui leur sont consenties.