



Djibouti

Rapport alternatif

Rapport soumis au Sous-comité d'accréditation des Institutions nationales des droits de l'homme dans le cadre de l'examen de la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH).

29 mai 2019

Table des matières

1	Introduction.....	3
2	Fondements juridiques.....	3
3	Mandat et attributions	5
3.1	Mandat de la CNDH	5
3.2	Étendue et application du mandat	5
3.2.1	Capacité à formuler des avis consultatifs au gouvernement et à attirer l’attention du gouvernement sur des violations des droits de l’homme.....	5
3.2.2	Élaboration et contribution à l’élaboration de rapports.....	7
3.2.3	Sensibilisation dans le domaine des droits humains	8
3.2.4	Traitement des plaintes et accessibilité.....	8
3.2.5	Visites de lieux de privation de liberté.....	11
4	Sélection des membres.....	12
4.1	Critères de désignation et pluralisme	12
4.1.1	Représentativité.....	12
4.1.2	Egalité de genre.....	13
4.2	Processus de nomination.....	13
4.3	Garanties de fonction et immunité fonctionnelle	14
4.4	Ressources humaines et financières de la CNDH.....	15
4.4.1	Financement étatique	15
4.4.1	Financement externe	16
5	Relations avec la société civile	16
5.1	Prises de position	16
5.2	Fonctionnement de la CNDH en situation d’état d’urgence	18
5.3	Protection des défenseurs des droits de l’Homme	18
6	Conclusion et recommandations	19
6.1	Conclusion	19
6.2	Recommandations à la Commission nationale des droits de l’homme	20
6.2.1	Recommandations à la CNDH.....	20

1 Introduction

La Commission nationale des droits de l'Homme (ci-après CNDH ou Commission) de Djibouti a été créée en avril 2008 par décret présidentiel. En 2014, les statuts de la CNDH ont été réformés avec pour objectif, entre autres, de se conformer aux Principes de Paris et obtenir l'accréditation auprès du Comité international de Coordination (CIC) des INDH¹.

Pour ce faire, la CNDH a bénéficié en 2017 d'une aide du Programme des Nations unies pour le développement, intitulé Plan d'initiation de projet (PIP) d'un montant de 50 000 USD, destiné à « renforcer les droits de l'Homme à Djibouti à travers la Commission nationale des droits de l'Homme²».

Cette contribution a pour objet d'évaluer la conformité de l'Institution nationale des droits de l'Homme (INDH) aux Principes de Paris. Dans ce but, MENA Rights Group a procédé à une consultation de plusieurs membres de la société civile djiboutienne. Ces derniers ont été invités à donner leur avis sur l'indépendance effective de la CNDH, la composition de ses membres et la portée des activités rentrant dans le cadre du mandat qui lui a été confié. Dans un souci d'objectivité et d'exhaustivité, MENA Rights Group a également proposé à plusieurs reprises à la CNDH de répondre à une liste de questions. MENA Rights Group a envoyé deux emails à la CNDH, le 1^{er} et le 16 mai 2019. MENA Rights Group a également contacté par téléphone le président de la CNDH, M. Souleiban Omar Oudine. Ce dernier nous a affirmé que la Commission préparait une réponse à la liste de questions. À la date du présent rapport, la CNDH n'avait toujours pas envoyé ses éléments de réponse.

La présente contribution analyse l'ensemble des aspects et prérogatives de la CNDH en se basant sur une consultation de plusieurs membres de la société civile djiboutienne, une analyse de la loi établissant la Commission et de ses décrets d'application, des contributions de cette dernière aux mécanismes internationaux de protection des droits humains et de ses activités au niveau national et enfin des informations disponibles sur le site internet de l'institution.

2 Fondements juridiques

La CNDH a été créée en 2008 suite à la promulgation du décret n°2008/0103/PRE portant création de la Commission nationale des droits de l'Homme. La mission de l'institution est inscrite dans l'article 2 du décret, lequel prévoit que la CNDH est :

« un cadre national de concertation entre les acteurs publics concernés par les questions des Droits de l'Homme, d'une part, et les représentants des associations, mouvements et organisations non gouvernementales de protection et promotion des Droits de l'homme d'autre part. La Commission nationale des Droits de l'Homme est un organe consultatif des Droits de l'Homme. Elle œuvre pour la protection et la promotion des Droits de l'Homme. »

L'adoption d'un décret présidentiel portant création d'une institution nationale des droits de l'homme tel que celui promulgué par le président Ismaël Omar Guelleh est problématique dans

¹ Historique de la CNDH disponible ici : <http://www.cndhd.dj/historique.php> (consulté le 1er mai 2019).

² Le protocole d'accord signé le 1^{er} juin 2017 est disponible ici : <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/DJI/PTA%20CNDH%202017.pdf>.

la mesure où il s'agit d'une décision prise par le pouvoir exécutif, et non par le pouvoir législatif soulevant des préoccupations en ce qui concerne la permanence, l'indépendance de l'institution par rapport au gouvernement et la capacité d'exercer son mandat.

L'Observation générale 1.1 du Sous-comité d'accréditation (SCA) précise que les instruments du pouvoir exécutif comme les décrets peuvent être modifiés ou annulés au gré de celle-ci et de telles décisions ne sont pas obligées de faire l'objet d'un examen législatif. Les informations fournies sur le site internet de la Commission indiquent en effet que la création de l'INDH djiboutienne découle de la seule volonté politique du chef de l'état:

« L'idée de mettre en place cette structure chargée des droits de l'homme vient de la volonté politique du Chef de l'État, Son Excellence, M. Ismaël Omar Guelleh, pour faire des Droits de l'Homme une priorité³. [sic] »

Le décret fondateur a été abrogé par la loi n°59/AN/ 14/7ème L du 20 juillet 2014 afin d'assurer la conformité « aux principes de paris et obtenir l'accréditation auprès du Comité international de coordination (CIC) des INDH⁴. » Pour ce faire, la loi est censée mettre en place « une institution indépendante ayant une autonomie financière, et disposant d'un mandat fort et élargit [sic] ⁵».

Ainsi, l'article 2 de la loi n°59/AN/ 14/7ème L précise que « dans un souci d'indépendance et de crédibilité de ladite Commission, aucun organe étatique n'est autorisé à intervenir ou interférer dans l'accomplissement de ses missions ». Il convient néanmoins de noter que la CNDH ne bénéficie pas de fondement constitutionnel contrairement à d'autres États disposant de la même structure institutionnelle que Djibouti.

À l'appui de cette loi, le président de la République a promulgué trois décrets d'application relatifs à la nomination des membres de la Commission ainsi qu'à son organisation et à son fonctionnement⁶. MENA Rights Group regrette que les décrets ne soient pas accessibles sur le site de la CNDH dans la rubrique « Autres »⁷. Seuls la loi habilitante et le règlement intérieur sont disponibles sur cette page.

Selon la Ligue djiboutienne des droits humains, l'application ou l'absence d'application de la loi étaient plus problématiques que la loi elle-même⁸. D'autre part, selon les informations dont nous disposons, les membres de la société civile n'ont pas été impliqués dans les discussions concernant la réforme des statuts de la CNDH. Ces derniers sont pourtant des acteurs pouvant apporter une expertise pertinente sur les besoins de la Commission.

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ Décret présidentiel n°2016-058/PR/MJDH portant nomination des membres de la Commission nationale des droits de l'Homme, Décret présidentiel n°2015-210/PR/MJDH portant application de la loi n°59/AN/14/7ème L de la Commission nationale des droits de l'Homme et Décret présidentiel n°2018-064/PR/MJAP.

⁷ Essais réalisés les 15 et 16 mai 2019, voir les liens suivants : <http://www.cndhd.dj/decret1.pdf> ; <http://www.cndhd.dj/decret2.pdf>.

⁸ Consultation de membres de la société civile djiboutienne menée par MENA Rights Group.

3 Mandat et attributions

3.1 Mandat de la CNDH

Une institution nationale doit être dotée d'un mandat aussi étendu que possible⁹ lui permettant de protéger et promouvoir les libertés et droits fondamentaux. Les Principes de Paris énumèrent une liste d'attributions dont doivent bénéficier les INDH. L'institution doit notamment être habilitée à commenter des lois ou projets de loi, conseiller les organes de l'État et émettre des recommandations sur tout ce qui a trait aux droits fondamentaux.

L'étendue des missions confiées à la CNDH est énoncée dans le chapitre II de la loi n°59/AN/14/7ème L. L'application de ces dispositions est détaillée dans la section 3.2 du présent rapport.

La CNDH affirme que l'introduction de la loi n°59/AN/14/7ème L a permis d'élargir le mandat qui lui a été confié¹⁰. À titre d'exemple, la CNDH ne disposait pas d'un mécanisme de plainte avant l'adoption de ladite loi. En effet, l'article 11 de la loi introduit une liste de missions qui ne figuraient pas dans le décret à savoir :

« La Commission peut recevoir des plaintes et enquêtes sur les cas de violation des droits de l'Homme ; effectuer des visites régulières, notifiées ou inopinées dans tous les lieux de détention et formuler des recommandations à l'endroit des autorités compétentes en vue d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté ; prévenir la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants, conformément aux normes internationales, régionales ou nationales pertinentes ; lutter contre les viols et les violences basées sur le genre ; saisir le Ministère public des cas de violation des droits de l'Homme ; apporter ou faciliter l'assistance judiciaire aux victimes des violations des droits de l'Homme, en particulier les femmes, les enfants et autres personnes vulnérables. »

3.2 Étendue et application du mandat

Si l'ensemble des missions de la CNDH figurant aux articles 4 à 11 correspondent au paragraphe A.3 des Principes de Paris, MENA Rights Group constate le caractère inopérant de ces dispositions.

3.2.1 Capacité à formuler des avis consultatifs au gouvernement et à attirer l'attention du gouvernement sur des violations des droits de l'homme

L'article 5 de la loi habilitante prévoit que « [l]a Commission assiste de ses avis les pouvoirs publics concernés sur toutes les questions de portée générale relatives à la promotion et à la protection des Droits de l'Homme en République de Djibouti. Ces avis, recommandations, propositions et rapports peuvent être publiés soit de sa propre initiative soit à la demande de l'autorité concernée. »

L'article 6 précise qu'elle « peut de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics, sur les situations de violation des Droits de l'Homme dans le pays, leur proposer toutes

⁹ Paragraphe A.2 des Principes de Paris.

¹⁰ Historique de la CNDH, *op. cit.*

initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du Gouvernement. »

Il est regrettable que la capacité à formuler des avis consultatifs soit limitée aux « pouvoirs publics » et au « gouvernement ». En effet, le SCA avait précisé que le mandat de l'INDH devrait « s'étendre aux actes et aux omissions des secteurs public et privé ¹¹ ». Le parlement n'est pas non plus nommément mentionné alors que celui-ci détient concurremment au président de la République l'initiative des lois¹².

Par ailleurs, l'article 6 ne précise pas si la CNDH peut décider de rendre publics ses avis sur « les positions et réactions du gouvernement » ni dans quelles conditions. La formulation « positions et réactions du gouvernement » manque par ailleurs de clarté. La CNDH n'est ainsi pas habilitée explicitement à commenter toute disposition législative et administrative, en vigueur ou en cours d'adoption comme le prévoit le paragraphe A.3.a (i) des Principes de Paris.

L'article 7 § 2 de la loi prévoit que la CNDH est habilitée à plaider pour « la mise en conformité et l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux avec les instruments internationaux relatifs aux Droits de l'Homme, auxquels la République de Djibouti est partie, et leur mise en œuvre effective ».

Dans la pratique, la CNDH n'a jamais rendu publique une quelconque prise de position concernant la politique gouvernementale en matière de droits humains ou plaidé pour le respect des conventions internationales en la matière. Par exemple, la Commission n'a formulé aucune recommandation suite à l'entrée en vigueur du décret n°2015-3016 PR/PM du 24 novembre 2015, établissant des mesures exceptionnelles, et de la loi relative à l'état d'urgence du 31 décembre 2015. Ces législations restreignent pourtant de manière injustifiée les libertés fondamentales, notamment la liberté d'association et de réunion pacifique.

Pourtant, lors du troisième examen périodique universel (EPU) de Djibouti¹³ (voir la section 5.2 du présent rapport), des recommandations avaient été formulées appelant les autorités à réviser le décret n°2015-3016 PR/PM afin de mettre fin aux mesures de sécurité exceptionnelles restreignant le droit à la liberté d'association dans le pays.

La présentation du Rapport Annuel 2016 auprès du président de la République le 25 décembre 2018¹⁴ a constitué une opportunité manquée pour la CNDH de relayer auprès de l'exécutif cette recommandation cruciale. De manière générale, il semble que la CNDH n'a procédé à aucune activité de plaidoyer en faveur de la mise en œuvre de recommandations acceptées par Djibouti à l'issue des différents cycles d'examen périodique universel.

Concernant la mise en œuvre au plan national des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, même si le Rapport Annuel salue l'étendue des ratifications des différents instruments internationaux, la CNDH ne détaille aucune mesure qui devrait être entreprise par les autorités afin d'assurer la mise en conformité du droit interne avec le droit international¹⁵.

¹¹ Observations générales du Sous-comité d'accréditation, p. 9, « 1.2 Mandat relatif aux droits de l'homme ».

¹² Article 59 de la Constitution de Djibouti du 4 septembre 1992.

¹³ Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, 11 juillet 2018, A/HRC/39/10, Recommandations n° 129.102 (France) et 129.109 (Suède).

¹⁴ Commission nationale des droits de l'homme, *Rapport d'activité de l'année 2016*, (ci-après : « Rapport annuel 2016 »).

¹⁵ Voir les chapitres I et II du Rapport annuel 2016 de la CNDH.

3.2.2 Élaboration et contribution à l'élaboration de rapports

Le SCA estime dans son Observation générale 1.11 qu' « en publiant et en diffusant à vaste échelle son rapport annuel, l'institution nationale jouera un rôle extrêmement important dans la sensibilisation du public à la situation des violations des droits de la personne dans le pays. »

L'article 6 de la loi habilitante prévoit que la CNDH « peut élaborer des rapports sur la situation nationale des Droits de l'Homme, en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques. » À ce jour, la CNDH n'a publié aucun rapport thématique sur son site internet.

En outre, la CNDH contribue « à la préparation des rapports que la République de Djibouti doit présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'à la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des peuples » selon les termes de l'article 8. Selon le président de la CNDH, cette dernière a été impliquée dans la rédaction du rapport étatique dans le cadre du troisième examen périodique universel, et ce conformément à son mandat¹⁶. La CNDH n'a cependant pas préparé de rapport alternatif.

L'article 33 de la loi prévoit que « le Président de la Commission adresse au Président de la République, au Président de l'Assemblée nationale et au ministre de la Justice un rapport annuel sur les activités de la Commission et des rapports sur la situation des droits de l'Homme dans le pays. Les rapports de la commission sont rendus publics. »

En outre, l'Observation générale prévoit qu'une INDH ayant formulé une demande d'accréditation doit présenter un rapport annuel courant. Nous notons que le dernier rapport annuel ayant été rendu public couvre l'année 2016¹⁷. Le rapport annuel 2016 n'a été présenté qu'aux membres de l'exécutif. Le rapport a été présenté au président de la République le 25 décembre 2018 et au ministère de la Justice et au Premier ministre en janvier 2019. Selon la CNDH, ce retard est dû « aux multiples démarches et procédures entreprises en vue du renforcement des dispositions internes de la CNDH ¹⁸ ». Un tel retard dans l'élaboration des rapports annuels ne permet pas d'évaluer de manière appropriée les activités de la CNDH depuis 2016.

Il est également regrettable que la CNDH n'ait pas présenté son rapport annuel au président de l'Assemblée nationale comme le prévoit la loi habilitante et conformément à l'Observation générale 1.11 qui recommande aux INDH de déposer des rapports directement au sein de la législature, plutôt que par l'entremise du pouvoir exécutif. En revanche, la publication du rapport sur la plateforme Facebook de la CNDH le 18 février 2019 constitue en soi une bonne pratique¹⁹.

Dans la partie IV du Rapport Annuel consacrée aux « conclusions et observations », MENA Rights Group note un déséquilibre important entre la partie consacrée aux droits civils et politiques et les paragraphes consacrés aux droits économiques, sociaux et culturels. En effet, le rapport ne consacre pas plus d'une seule page aux premiers en tirant un bilan positif des

¹⁶ Entretien téléphonique entre MENA Rights Group et le président de CNDH réalisé le 7 mai 2019.

¹⁷ La Nation, *Droits de l'Homme : La CNDH soumet ses recommandations au chef de l'Etat*, 25 décembre 2018, <http://www.lanationdj.com/droits-de-lhomme-la-cndh-soumet-ses-recommandations-au-chef-de-letat/> (consulté le 6 mai 2019).

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Page Facebook de la CNDH de Djibouti : <https://www.facebook.com/236856516745738/photos/a.243575069407216/625905567840829/?type=3&theater>

élections présidentielles d'avril 2016 tandis que 11 pages sont consacrées aux progrès réalisés en matière de développement²⁰.

3.2.3 Sensibilisation dans le domaine des droits humains

Conformément au paragraphe A.3.g des principes de Paris, l'article 7 § 3 de la loi n°59/AN/14/7ème L habilite la CNDH à diffuser « des règles de droit relatives aux droits de l'Homme et la lutte contre toutes les formes de discrimination, de racisme, et de xénophobie, notamment par la sensibilisation et l'information de l'opinion publique. »

Les rapports d'activités disponibles sur le site de la Commission ainsi que le dernier rapport annuel indiquent que la CNDH a organisé ou participé à des évènements dans divers domaines autour de problématiques telles que la mutilation des organes génitaux féminins²¹, les droits des personnes migrantes²² ou encore la formation des forces de l'ordre, des gardes pénitenciers²³, des magistrats et procureurs²⁴.

MENA Rights Group note néanmoins que dans l'ensemble, les évènements organisés, ou auxquels la CNDH a participé, ont eu lieu dans des hôtels de luxe de la capitale²⁵, mis à part les campagnes de sensibilisation sur les mutilations génitales féminines. Pour cette raison, il est hautement improbable que ces évènements aient pu être accessibles par l'ensemble des populations concernées et notamment celles géographiquement, politiquement ou socialement isolées.

3.2.4 Traitement des plaintes et accessibilité

3.2.4.1 Mécanisme de plaintes individuelles

L'article 11 de la loi n° 59/AN/ 14/7ème L dispose *inter alia*, que la CNDH a compétence pour « recevoir des plaintes et enquêtes sur les cas de violations des droits de l'Homme ».

Il est possible d'enregistrer une plainte sur le site internet de la CNDH. Un formulaire de plainte est disponible en Français, en Arabe, en Afar et en Somalien, les deux premières étant les langues officielles du pays, les deux dernières étant des langues nationales. Néanmoins, près de la moitié de la population djiboutienne n'a pas accès au réseau internet²⁶. Dans son rapport annuel 2016, la CNDH n'explique pas comment elle entend démocratiser l'accès au mécanisme de plainte par le biais d'autres moyens de communication.

Le Rapport Annuel 2016 publié sur le site de la Commission fait état de 13 plaintes déposées par des particuliers. Parmi celles-ci, trois d'entre elles auraient été déclarées irrecevables, cinq auraient été transmises au Médiateur de la république, et les cinq dernières auraient été traitées par la Commission²⁷. Le rapport ne précise pas le type de mesures concrètes prises par la CNDH

²⁰ Rapport annuel 2016, *op. cit.*, pp 33-47.

²¹ Voir notamment la publication Facebook de la CNDH datée du 2 avril 2019: <https://www.facebook.com/236856516745738/photos/pcb.647409849023734/647409449023774/?type=3&theater> et Rapport d'activité de la CNDH disponible ici : <http://www.cndhd.dj/act21.php> (consulté le 16 mai 2019).

²² Rapport d'activité de la CNDH disponible ici : <http://www.cndhd.dj/act25.php> (consulté le 16 mai 2019).

²³ Rapport d'activité de la CNDH disponible ici : <http://www.cndhd.dj/act4.php> (consulté le 16 mai 2019).

²⁴ Rapport annuel 2016, *op. cit.*, pp 23-26.

²⁵ Voir notamment Rapport annuel 2016, *op. cit.*, pp 23-25.

²⁶ Banque mondiale, *Individuals using the Internet (% of population)*, <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS>

²⁷ Rapport annuel 2016.

afin de traiter efficacement ces requêtes ni la nature des violations alléguées. Il n'existe par ailleurs aucun compte rendu plus récent de cette procédure sur le site internet de la Commission.

Le caractère inopérant du mécanisme de plainte de la CNDH, ou du moins, la sous-utilisation qui en est faite, a également été constaté par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Dans ses conclusions finales, le Comité a noté que « l'État partie ne lui a pas fourni de données sur les plaintes, les poursuites, les sanctions et les réparations relatives aux cas de discrimination raciale dont sont saisis les tribunaux, la Commission nationale des droits de l'homme ou le Médiateur²⁸. »

Selon les témoignages fournis par la société civile recueillis par MENA Rights Group, la CNDH semble réticente à s'impliquer effectivement dans les affaires concernant des défenseurs des droits de l'homme, des allégations de torture, et les détentions arbitraires.

Il n'existe aucun formulaire disponible en ligne expliquant la procédure. Il est donc difficile pour les plaignant-e-s de connaître les conditions d'admissibilité des plaintes introduites à moins que ces derniers n'aient pris connaissance de l'article 6 du décret n°2015-210/PR/MJDH portant organisation et fonctionnement de la Commission nationale des droits de l'homme.

L'article 6 du décret n°2015-210/PR/MJDH stipule que la Commission peut conclure à l'irrecevabilité d'une plainte dans les cas suivants: « la requête fondée uniquement sur des rumeurs ; la requête calomnieuse ou comportant des termes injurieux ou offensants ; la requête qui ne relève pas de ses attributions ; la requête relative à des affaires pendantes devant la justice sauf en cas de déni de justice. [sic] »

Il convient de noter ici que, ni la loi ni le décret n°2015-210/PR/MJDH, ne précisent quelle composante de la CNDH est chargée d'évaluer les respects des critères de recevabilité. Le caractère vague et subjectif des termes employés dans la disposition susmentionnée, comme « rumeur » ou « offensants », accorde à la CNDH un pouvoir discrétionnaire excessif lui permettant de ne pas rentrer en matière. Le décret ne comporte aucune définition de l'expression « déni de justice », laquelle suggère par ailleurs que les personnes en détention provisoire dans l'attente d'un jugement ne peuvent avoir accès au mécanisme de plainte.

Dans le cadre de sa consultation de la société civile menée par MENA Rights Group, nous avons été informés que plusieurs requêtes soumises par des opposants et défenseurs des droits humains ont été ignorées ou rejetées. À titre d'exemple, le parti d'opposition RADDE a sollicité l'intervention de la CNDH concernant la détention d'Abdisalam Ismail. En effet, ce dernier avait été arrêté le 21 octobre 2018 après avoir diffusé une photographie montrant le président de la République, M. Ismaïl Omar Guelleh, en train de dormir au sommet 2017 de la Ligue arabe²⁹. Il a été condamné à six mois de prison pour offense au président le 4 décembre 2018. La CNDH n'a pas donné de suite à la plainte individuelle déposée le 31 octobre 2018³⁰.

²⁸ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales concernant le rapport de Djibouti valant rapport initial et deuxième rapport périodique*, 15 septembre 2017, CERD/C/DJI/CO/1-2, § 28.

²⁹ Pour plus d'information voir le profil réalisé par MENA Rights Group, *Member of Djibouti's opposition party detained for insulting country's president*, last updated on 6 May 2019, <https://menarights.org/en/caseprofile/member-djiboutis-opposition-party-detained-insulting-countrys-president> (consulté le 7 mai 2019).

³⁰ Publication Facebook du président du parti RADDE mentionnant la saisine de la CNDH concernant le cas de Ismaïl Omar Guelleh: https://www.facebook.com/photo.php?fbid=2307357192819452&set=pcb.2307357226152782&type=3&__tn__=HH- R&eid=ARDqH8xVpS3bOH_pZk6TKkzbWaUwIewQRwa4YIsVd0ig7kh9zUdCZjIeyzkMCt7K2wfQ8fCKPCg HzSzH (consulté le 16 mai 2019).

De la même manière, le militant des droits humains et journaliste indépendant, M. Kadar Abdi Ibrahim nous a informés qu'il avait saisi la CNDH le 2 septembre 2018 en raison de représailles pour ses activités de défenseur des droits de l'Homme. Le 15 avril 2018, deux jours après être rentré de Genève, où il avait mené des activités de plaidoyer en prévision du troisième cycle de l'Examen périodique universel (EPU) de Djibouti, plusieurs membres du Service de la documentation et de la sécurité (SDS) se sont introduits au domicile de M. Kadar. À l'issue d'une perquisition, il a été brièvement arrêté et son passeport a été confisqué l'empêchant d'assister à la revue de Djibouti par le groupe de travail sur l'EPU. Depuis lors, M. Kadar n'a toujours pas été autorisé à récupérer son passeport. À ce jour, il se trouve dans l'impossibilité de quitter le pays et d'exercer ses activités de défenseur des droits de l'Homme³¹. En plus de sa requête à la CNDH, il s'est également adressé au Médiateur de la République ainsi qu'au procureur de la République.

Dans son Observation générale 2.10, le SCA a souligné que « lorsqu'une INDH a le mandat de recevoir, d'examiner ou de régler les plaintes alléguant des violations des droits de la personne, elle devrait se voir confier les fonctions et les pouvoirs nécessaires pour remplir adéquatement ce mandat ».

Cela requiert notamment qu'elle soit :

- « habilitée à enquêter sur les plaintes, ce qui comprend le pouvoir d'exiger la production de preuves et le témoignage de témoins, et à effectuer des visites dans les lieux de détention;
- en mesure de protéger les plaignants contre les mesures de représailles qu'ils pourraient subir parce qu'ils ont déposé une plainte ;
- en mesure de régler les plaintes par le biais d'une décision exécutoire;
- en mesure de soumettre ses constatations aux cours de justices ou aux tribunaux spécialisés pour qu'une décision soit rendue ;
- en mesure de communiquer ses constatations au gouvernement dans les cas où une plainte révèle qu'il y a une violation généralisée ou systémique des droits de la personne. »

À la lecture de l'article 11 de la loi n°59/AN/ 14/7ème L et des articles 5, 6 et 7 du décret n°2015-210/PR/MJDH, la Commission ne semble pas disposer des fonctions et pouvoirs nécessaires identifiés par le SCA dans son Observation générale 2.10. Le cadre légal de la CNDH n'apporte aucune précision sur les possibles suites à donner aux plaintes enregistrées.

Pour finir, le nombre limité de plaintes adressées à la CNDH, reflète l'absence de confiance de membres de la société civile envers la commission. Certains acteurs ne souhaitent pas recourir au mécanisme de plainte, car ils considèrent la CNDH comme un organe souffrant d'un manque d'indépendance vis-à-vis de l'État³².

3.2.4.2 Accessibilité

Il est impératif pour une INDH de veiller à rester accessible aux potentielles victimes de violations, notamment les victimes issues de groupes défavorisés, minoritaires, ou situés dans des régions géographiquement ou technologiquement isolées. Cette considération est d'autant plus importante lorsque l'institution est habilitée à recevoir des plaintes comme c'est le cas de

³¹ MENA Rights Group, *Human rights defender faces continuous reprisals in Djibouti*, 7 May 2019, <https://www.menarights.org/en/caseprofile/human-rights-defender-faces-continuous-reprisals-djibouti> (consulté le 8 mai 2019).

³² Consultation de membres de la société civile djiboutienne menée par MENA Rights Group.

la CNDH. Les considérations linguistiques constituent un aspect important de cette exigence. Il est donc crucial que les informations orales et écrites soient communiquées dans les différentes langues du pays. Il est également primordial de garantir à chacun la possibilité de s'adresser à la CNDH sans que la langue ne constitue un obstacle. A ce titre, l'article 7 du n°2015-210/PR/MJDH stipule que les parties s'expriment dans la langue de leur choix dans le cadre de la procédure de plainte individuelle.

Grâce aux fonds alloués par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), la CNDH a créé un site internet. Il est regrettable que la plateforme ne soit accessible qu'en langue française. Les internautes de langues arabe, afar et somali se retrouvent ainsi considérablement désavantagé-e-s.

En termes d'accessibilité physique, l'article 3 stipule que « la commission est compétente sur l'ensemble du territoire national et, peut ouvrir des bureaux dans les chefs-lieux des régions. » Le Rapport Annuel 2016 mentionne que la CNDH a envisagé d'ouvrir deux antennes régionales au nord et au sud du pays dans le courant de l'année 2017. En 2018, les antennes régionales n'avaient toujours pas été créées comme le confirme le compte rendu de la visite de la CNDH au Kenya du 6 au 10 août 2018³³.

3.2.5 Visites de lieux de privation de liberté

La loi n°59/AN/ 14/7ème L autorise la CNDH à effectuer des visites dans les lieux de détention. L'article 11 prévoit en effet que la Commission peut « effectuer des visites régulières, notifiées ou inopinées dans tous les lieux de détention et formuler des recommandations à l'endroit des autorités compétentes en vue d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté ».

Le rapport annuel 2016 de la CNDH fait état de quatre visites de lieux privés de liberté réalisés durant la période couverte. Les comptes rendus de ces visites sont accessibles en annexe du rapport annuel. Par exemple, l'annexe I rend compte de la surpopulation carcérale dans la prison de Djibouti³⁴. En revanche, la CNDH affirme qu'«[a]ucun prisonnier politique n'est incarcéré à Gabode et d'ailleurs. »

Pourtant, durant cette période, l'opposant djiboutien d'origine érythréenne M. Mohamed Ahmed Edou, dit Djabha, était incarcéré à la prison de Gabode. Djabha était alors considéré comme étant le plus ancien prisonnier politique³⁵. Membre du Front pour la Restauration de l'Unité et de la Démocratie (FRUD), il avait été arrêté à Djibouti le 1^{er} mai 2010 et accusé d'avoir créé « une organisation paramilitaire » et d'avoir « collaboré avec une puissance étrangère ».

Suite à son arrestation, Mohamed Djabha avait été détenu au secret sans procédure judiciaire pendant 58 jours dans différents locaux des services de renseignements militaires. Il a été maintenu en détention provisoire pendant sept années dans des conditions particulièrement éprouvantes ce qui a contribué à aggraver son état de santé. Déféré devant la Cour criminelle de Djibouti le 18 juin 2017, il a été condamné à 15 ans d'emprisonnement en dépit de toutes les

³³ Rapport d'activité de la CNDH disponible ici : <http://www.cndhd.dj/act33.php> (consulté le 15 août 2019).

³⁴ Rapport annuel 2016, *op. cit.*, p. 48.

³⁵ Pour plus d'information : ACAT France, *Un opposant maintenu en prison malgré l'annulation de sa procédure judiciaire il y a 5 mois*, 24 février 2017, <https://www.acatfrance.fr/actualite/un-opposant-maintenu-en-prison-malgre-lannulation-de-sa-procedure-judiciaire-il-y-a-5-mois>, (consulté le 23 mai 2019).

violations de ses droits à un procès équitable. Il avait notamment été maintenu en détention provisoire alors que la Chambre d'accusation avait « annulé » l'ensemble de la procédure contre lui le 6 octobre 2016. Il est décédé le 2 août 2017³⁶.

4 Sélection des membres

4.1 Critères de désignation et pluralisme

Le paragraphe B.1 des Principes de Paris stipule que « [l]a composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres, par voie élective ou non, doivent être établies selon une procédure présentant toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme [...] ». Le même paragraphe précise que les représentant-e-s issu-e-s des administrations ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif.

Or, l'article 15 de la loi n°59/AN/14/7ème L et l'article 1^{er} du décret d'application n°2016-058 prévoient que trois des sept membres de la CNDH, dont le président, sont issu-e-s de l'administration publique. À titre d'exemple, le président de la Commission est un ancien ministre du tourisme, de l'industrie et de l'artisanat. Ni la loi, ni son décret d'application ne prévoient une différenciation entre les membres ayant voix délibérative et les membres ayant voix consultative comme c'était précédemment le cas en vertu de l'article 9 du décret 2008-0103/PR/MJAP.

Afin de garantir une composition pluraliste et indépendante des membres de l'institution nationale, il est important d'assurer un processus de désignation transparent en fixant des critères de sélection préétablis, objectifs et basés sur les compétences et le mérite. Afin d'assurer la transparence du processus, il est par ailleurs primordial de rendre ces critères publics et les inscrire dans la loi.

L'article 13 de la loi n°59/AN/14/7ème L précise que « la commission est composée de personnalités reconnues pour leur probité, leur intégrité, leur sens élevé de responsabilité et d'écoute, leur attachement à la cause des droits de l'Homme, leur dynamisme, leur esprit d'indépendance et d'impartialité. » Cette disposition manque cependant de clarté. Il aurait été préférable que la loi détaille les qualifications et l'expérience nécessaires à la promotion et la protection des droits humains.

4.1.1 Représentativité

Le SCA met également en avant la nécessité de prendre en compte dans les critères de sélection des considérations de légitimité publique. L'institution nationale doit refléter la diversité ethnique, religieuse, linguistique et socio-économique de la société, sans oublier une représentation des groupes défavorisés, tels que les minorités et les groupes dits « vulnérables ».

³⁶ RFI, *Djibouti: mort de l'opposant Mohamed Ahmed, dit Jabha*, 03 août 2017, <http://www.rfi.fr/afrique/20170802-djibouti-mort-opposant-jabha-mohamed-ahmed> (consulté le 27 mai 2019).

Cette considération est d'autant plus pertinente à Djibouti, compte tenu des tensions communautaires, en particulier entre les communautés Afar et les Somalis-Issas. Le chapitre III de la loi n°59/AN/14/7^{ème} L consacré à la composition de la CNDH ne comporte aucune exigence en matière de représentativité des minorités. Selon la Ligue djiboutienne des droits humains, la CNDH ne compte pas un-e seul-e commissaire issue-e de la minorité Afar³⁷.

4.1.2 Egalité de genre

L'Observation générale 1.7 mentionne la nécessité d'assurer la participation équitable des femmes au sein de l'institution nationale. En termes d'égalité entre les genres, l'article 14 de la loi prévoit que «[l]a Commission est composée de 7 personnalités, dont au moins trois de chaque genre » (sic). La formulation prête à confusion dans la mesure où l'on ne sait pas si la commission doit nécessairement être composée de trois femmes. La commission est actuellement composée de trois femmes pour quatre hommes suite à la nomination de M. Ali Mohamed Ali en 2018.

4.2 Processus de nomination

Les mécanismes relatifs à la sélection des membres et à leur nomination font partie des éléments les plus importants afin de garantir l'indépendance, la diversité et l'accessibilité des INDH. À ce titre, la nomination directe par l'exécutif des membres d'une INDH est contraire à ces exigences.

Selon les dispositions du décret n°2008/0103/PRE, les membres de la CNDH, notamment son président et son vice-président, étaient précédemment nommés par arrêté présidentiel par le chef de l'État, ce qui ne garantissait pas son indépendance et favorisait l'opacité de ses activités³⁸. L'adoption de la loi n°59/AN/14/7^{ème} n'a pas remédié à cette lacune. En effet, les membres de la CNDH portant le titre de Commissaires sont toujours nommés par l'exécutif. L'article 14 de la loi 59/AN/14/7^{ème} prévoit en effet que « les Commissaires sont nommés par décret pris en conseil des ministres, sur proposition du ministre de la Justice chargé des droits de l'Homme ».

Par conséquent, le parlement est écarté du processus de désignation, lequel demeure sous contrôle de l'exécutif.

Le SCA indique dans son Observation générale 1.8 que le processus de sélection et de désignation de l'organe de décision de l'institution nationale des droits de l'homme doit être « caractérisé par son ouverture et sa transparence, c.-à-d. qu'il devrait être sous le contrôle d'un organisme indépendant et crédible et comporter de la consultation ouverte et équitable auprès des ONG et de la société civile. »

Plusieurs membres de la société civile nous ont confié qu'il n'y avait pas eu de processus de consultation préalablement à la nomination des membres de la Commission³⁹. L'adoption du

³⁷ Consultation de membres de la société civile djiboutienne menée par MENA Rights Group.

³⁸ Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, *Un Monde tortionnaire*, 2013, Fiche pays : Djibouti, <https://www.acatfrance.fr/public/rapport-un-monde-tortionnaire-2013.pdf> (consulté le 15 mai 2019).

³⁹ A titre d'exemple, la Ligue Djiboutienne des Droits Humains a indiqué à MENA Rights Group qu'elle n'avait pas été impliquée dans le processus de nomination des membres de la CNDH.

décret n°2016-058 portant nomination des membres de la CNDH montre également que les membres actuels ont été choisis de manière unilatérale par le président de la République.

En outre, selon les informations disponibles, il n'existe pour l'heure aucun organisme « indépendant et crédible » de sélection. Mis à part l'article 13 faisant référence aux critères de sélection des membres (voir section 4.1), la loi n°59/AN/14/7^{ème} ne détaille pas un quelconque processus de sélection reflétant les cinq points de l'Observation générale 1.8. Suite à la réforme de ses statuts, la CNDH ne semble pas avoir communiqué publiquement les postes vacants à vaste échelle.

4.3 Garanties de fonction et immunité fonctionnelle

Le paragraphe B.3 des Principes de Paris dispose que « [p]our la stabilité du mandat des membres de l'institution, sans laquelle il n'y a pas de réelle indépendance, leur nomination est faite par un acte officiel précisant, pour une période déterminée, la durée du mandat. Il peut être renouvelable, sous réserve que demeure garanti le pluralisme de sa composition. »

Conformément aux bonnes pratiques internationales, le Sous-comité recommande dans son Observation générale 2.2 « qu'une période de nomination s'étende sur une durée de trois à sept ans et que le ou la titulaire ait l'option de renouveler son mandat une fois. »

Concernant la durée du mandat, l'article 14 de la loi 59/AN/14/7^{ème} précise que « les [c]ommissaires sont nommés (...) pour une période de 5 années renouvelable une fois. » L'article précise qu'« [e]xceptionnellement, à la fin du premier mandat, trois commissaires seront remplacés par tirage au sort, les quatre autres seront reconduits. »

Le renouvellement par tirage au sort peut être problématique en termes de continuité des programmes menés, la/le Commissaire ne sachant pas si elle/il pourra mener à bien les projets initiés durant son mandat. D'autre part, la deuxième partie de l'article 14 manque de clarté juridique. D'une part, l'expression « exceptionnellement » suggère que le tirage au sort des trois commissaires n'aura lieu qu'une seule fois et d'autre part, les modalités du processus de reconduction et de remplacement ne sont pas énoncées. Les remplacements semblent être ordonnés par décret présidentiel, à l'image de M. Ali Mohamed Ali, nommé commissaire au sein de la CNDH par le décret présidentiel n°2018-064/PR/MJAP⁴⁰.

Compte tenu du nombre limité de membres de la CNDH, un renouvellement par tirage au sort peut également avoir un impact négatif en ce qui concerne la représentativité des composantes de la société nationale.

Il est également primordial de garantir la stabilité du mandat de ses membres qui ne doivent pas craindre une révocation de leurs fonctions dans l'accomplissement de leurs prérogatives. Ainsi, les motifs d'une révocation doivent nécessairement être clairement définis dans la loi et se limiter « aux gestes qui ont des répercussions négatives sur la capacité du membre à s'acquitter de son mandat ».

L'article 18 de la loi n°59/AN/14/7^{ème} énonce que le mandat de Commissaire prend fin, *inter alia*, dans les conditions ci-après énoncées : « vice de conformité aux conditions d'éligibilité découvert après nomination par décret ; révocation sur proposition des 2/3 des Commissaires pour manquement grave sans préjudice des poursuites pénales qui peuvent être engagées contre

⁴⁰ Rapport d'activité de la CNDH disponible ici : <http://www.cndhd.dj/act30.php> (consulté le 15 mai 2019).

lui ; défaillance constatée par les 2/3 des Commissaires après audition de l'intéressé. Peut être considérée comme une défaillance tout acte, tout comportement, susceptible de compromettre la mission de la Commission. »

Le SCA précise dans son Observation générale n°2.3 qu' « [i]l est fortement recommandé que des dispositions soient incorporées dans le droit national dans le but de protéger la responsabilité juridique des membres de l'organe de décision de l'institution nationale des droits de l'homme en ce qui concerne les gestes posés et les décisions prises de bonne foi par ces derniers dans l'exercice de leurs fonctions. » L'article 20 de la loi n°59/AN/14/7^{ème} prévoit que « [l]es Commissaires disposent de l'immunité pendant et une année après leur mandat. Ils ne peuvent être poursuivis, recherchés ou arrêtés, détenus ou jugés en raison des opinions émises ou autres actes commis dans l'exercice de ses fonctions. Sauf flagrant délit, ne peuvent être poursuivies, arrêtées ou jugées sans l'autorisation préalable du bureau de la commission. La levée d'immunité sera décidée par les 2/3 des Commissaires. »

Si le principe d'immunité fonctionnelle est consacré dans la loi n°59/AN/14/7^{ème}, il aurait été préférable que pour les situations exceptionnelles nécessitant, une levée d'immunité une entité, comme la cour supérieure ou par une majorité spéciale du Parlement, soit dûment constituée⁴¹.

Enfin, la définition de la « défaillance » pouvant donner lieu à une révocation est particulièrement vague et large. Plus particulièrement, elle peut être interprétée de telle manière à inclure des prises de positions critiques protégés par la liberté par le droit à la liberté d'expression des commissaires dans le cadre de leur activité de défense des droits humains.

4.4 Ressources humaines et financières de la CNDH

4.4.1 Financement étatique

L'article 14 de la loi n°59/AN/14/7^{ème} prévoit que la CNDH est composée de sept personnalités portant le titre de commissaire. Il convient de rappeler que la Commission était auparavant composée de 23 membres nommé-e-s en vertu de l'article 9 du décret n°2008/0103/PRE. La réforme des statuts en 2014 a également supprimé la division entre les membres de la Commission jouissant d'une voix délibérative et les membres avec voix consultative, donnant ainsi à chaque membre un droit de vote et de décision égal.

Selon la CNDH, le « but de cette réduction revêt à la fois le souci économique et pour la rendre plus efficace⁴². » On peut néanmoins raisonnablement penser que la réduction des effectifs est davantage motivée par des considérations économiques que le souci de rendre l'instance plus efficace. La réduction des effectifs de la CNDH semble limiter la capacité de l'institution nationale à s'acquitter effectivement des activités visées par son mandat, comme l'illustre l'absence de publication des rapports annuels 2017 et 2018.

Selon l'Observation générale 1.10 (e), il est requis que « lorsque celle-ci [l'INDH] se voit confier des responsabilités supplémentaires par l'État, des ressources financières supplémentaires devraient lui être fournies pour lui permettre d'assumer les responsabilités liées à l'exercice de ces fonctions. » Or, comme expliqué dans la partie 3.1 de ce rapport, le mandat de la CNDH a été considérablement étoffé suite à l'introduction de la loi

⁴¹ Voir Observation générale 2.3.

⁴² Site officiel de la CNDH: <http://www.cndhd.dj/historique.php> (consulté le 14 mai 2019).

n°59/AN/14/7^{ème}. Ni la loi, ni son décret d'application n°2015-210 ne précisent si les membres de la CNDH travaillent désormais à plein temps, ce qui n'était pas le cas avant la révision des statuts⁴³.

Dans le cadre du dernier cycle de l'EPU, le gouvernement a affirmé dans son Rapport national que le budget de l'institution avait été augmenté de 130% en ajoutant que l'« emploi d'une personne en nombre et qualité plus appropriés avait permis à l'institution de devenir une pièce centrale du système de protection des droits de l'Homme⁴⁴. » Le budget actuel de la commission n'apparaît pas sur le site internet de la CNDH. Le dernier rapport annuel mentionne que la CNDH n'a pas « bénéficié de moyens suffisants durant l'année 2016 et que cette situation perdure au vu du budget 2017⁴⁵. [sic]» Comme expliqué précédemment, l'effectif de la CNDH a dû être réduit en raison de considérations budgétaires. La CNDH n'explique pas comment elle entend dégager les fonds qui lui manquent actuellement afin d'assurer l'intégralité de son mandat.

4.4.1 Financement externe

Selon l'Observation générale 1.10, il revient à l'État d'assurer le budget de base de l'institution nationale. Lorsque le financement provient de sources externes, comme des partenaires en matière de développement international, le SCA estime que ce type de financement ne devrait pas constituer le financement de base de l'institution.

Selon une fiche technique publiée en 2016 par le Réseau des institutions nationales africaines des droits de l'homme⁴⁶, 40% du budget de la CNDH est de source gouvernementale en contradiction avec l'article 31 de la loi habilitante qui stipule que « [l]es ressources de la Commission proviennent essentiellement du budget de l'État ». Le budget annuel de la Commission était alors de 150,000 USD en moyenne. Le budget actuel de la CNDH n'étant pas disponible, il est impossible de connaître le ratio entre financement public et externe.

En 2017, la CNDH a bénéficié d'un Plan d'initiation de projet (PIP) d'un montant de 50,000 USD destiné à « renforcer les droits de l'Homme à Djibouti à travers la Commission nationale des droits de l'Homme ». Cette somme s'inscrit dans le cadre d'un plan d'action couvrant la période 2018-2021 et ne devrait en théorie pas rentrer dans le budget courant de la Commission.

5 Relations avec la société civile

5.1 Prises de position

L'Observation générale 2.6 prévoit que les INDH sont censées promouvoir et assurer le respect de tous les droits de l'Homme, ainsi que les principes démocratiques et le renforcement de l'état de droit en toutes circonstances, et ce, sans aucune exception. Lorsque des violations graves

⁴³ Voir le descriptif de la CNDH réalisé par le Réseau des institutions nationales africaines des droits de l'homme disponible ici : <https://www.nanhri.org/wp-content/uploads/2016/04/DJIBOUTI.pdf> (consulté le 15 mai 2019)

⁴⁴ Conseil des droits de l'homme, *Rapport national présenté conformément au paragraphe 5 de l'annexe de la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme, Djibouti*, 5 mars 2018, A/HRC/WG.6/30/DJI/1, § 17.

⁴⁵ Rapport annuel 2016, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁶ Descriptif de la CNDH réalisé par le Réseau des institutions nationales africaines des droits de l'homme disponible ici : <https://www.nanhri.org/wp-content/uploads/2016/04/DJIBOUTI.pdf>.

des droits humains sont imminentes, les INDH sont censées faire preuve d'indépendance et d'une vigilance accrue.

Certaines prises de position, ou l'absence de réaction de la CNDH, remettent en cause son indépendance et son impartialité. La Commission souffre en effet d'un déficit de crédibilité auprès des membres de la société civile consultés⁴⁷.

Par exemple, dans son rapport annuel, la CNDH s'est félicitée du déroulement des élections présidentielles du 8 avril 2016. On peut en effet lire à la page 33 que :

« Cette élection constitue une confirmation du processus démocratique dans lequel s'est engagée la République de Djibouti depuis 1992. En effet, la pluralité des candidatures de tout bord est une illustration parfaite du climat démocratique qui prévaut en République de Djibouti. (...) À l'issue de ces élections, Monsieur Ismail Omar Guelleh a été élu Président de la République de Djibouti. En outre, il est à souligner la maturité politique du peuple Djiboutien vu le calme et la sérénité qui ont régné durant tout le processus à savoir :

- La période préélectorale
- Durant la campagne
- Durant l'élection
- Après la proclamation des résultats ⁴⁸».

Cette déclaration ne rend pas compte des mesures constitutionnelles initiées par le président Ismaïl Omar Guelleh. Le 19 avril 2010, les député-e-s ont approuvé à l'unanimité une modification de la constitution supprimant le nombre maximal de mandats présidentiels⁴⁹. Cette réforme constitutionnelle avait été critiquée par l'opposition. Une manifestation a notamment été organisée le 18 février 2011 pour protester contre cet amendement qui a permis au président sortant de briguer un troisième mandat le 8 avril 2011⁵⁰. Le 8 avril 2016, Ismaïl Omar Guelleh a été réélu pour un quatrième mandat avec 86,68 % des voix au terme d'un scrutin boycotté par une partie de l'opposition et placé sous l'étroite surveillance des forces de sécurité.

Dans un contexte post-électoral, le parlement européen a adopté une résolution à propos de la situation à Djibouti dans laquelle il « exprime son inquiétude en ce qui concerne le processus de démocratisation qui est au point mort à Djibouti, une situation aggravée par le fait que le parlement ait apporté des modifications aux dispositions de la Constitution djiboutienne sur la limitation des mandats présidentiels, tout comme par les allégations selon lesquelles des membres de l'opposition ont été harcelés et exclus de plusieurs bureaux de vote; souligne l'importance que revêtent des élections équitables, libres de toute intimidation⁵¹. »

Le Parlement a également recommandé « une enquête approfondie sur la transparence du processus électoral et des élections de 2016 à Djibouti; réitère l'appel lancé par l'Union pour que les résultats de chaque bureau de vote dans les élections de 2013 et de 2016 soient

⁴⁷ Consultation de membres de la société civile djiboutienne menée par MENA Rights Group.

⁴⁸ Rapport annuel 2016, *op. cit.*, p. 33.

⁴⁹ Pour plus d'information lire : Le Monde, *Election sans suspense et à huis clos à Djibouti*, 8 avril 2016, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/04/08/election-sans-suspense-et-a-huis-clos-a-djibouti_4898699_3212.html (consulté le 13 mai 2019).

⁵⁰ Human Rights Watch, *Djibouti : Le gouvernement devrait autoriser les manifestations pacifiques*, 4 avril 2011, <https://www.hrw.org/fr/news/2011/04/04/djibouti-le-gouvernement-devrait-autoriser-les-manifestations-pacifiques> (consulté le 27 mai 2019).

⁵¹ Résolution du Parlement européen du 12 mai 2016 sur Djibouti (2016/2694(RSP)), § 1 accessible ici : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0220_FR.pdf (consulté le 13 mai 2019).

publiés⁵²» et a dénoncé « l'ingérence militaire et policière dans les processus démocratiques⁵³».

5.2 Fonctionnement de la CNDH en situation d'état d'urgence

Le SCA note dans son Observation générale 2.6 que :

« Durant une situation de coup d'État ou d'état d'urgence, il est prévu qu'une institution nationale des droits de l'homme se conduira avec un niveau accru de vigilance et d'indépendance et en respectant strictement son mandat. Les institutions nationales doivent promouvoir et assurer le respect des droits de la personne et des principes démocratiques et le renforcement de la primauté du droit dans toutes les circonstances et sans exception. En situation de conflit ou d'état d'urgence, cela peut comprendre la surveillance, la documentation, la communication de déclarations publiques et la parution de rapports réguliers et détaillés par l'entremise des médias en temps opportun afin de s'attaquer aux problèmes urgents de violations des droits de la personne. »

À la suite des attentats terroristes du 13 novembre 2015 à Paris, le Conseil des ministres de Djibouti a adopté le 24 novembre 2015 le décret n°2015-3016 PR/PM instaurant la « mise en place de mesures exceptionnelles de sécurité ». Le décret permet d'interdire les rassemblements et les réunions sur la voie publique en tant que mesure de lutte contre le terrorisme. L'arsenal répressif a également été renforcé suite à l'adoption le 31 décembre 2015 de la loi relative à l'état d'urgence. Le texte a été promulgué par le parlement en l'absence de huit représentants de la coalition d'opposition de l'Union pour le salut national (USN), qui n'ont pas eu le droit d'entrer dans la salle de réunion, gardée par des agents de police⁵⁴.

La loi sur l'état d'urgence a servi à restreindre les libertés individuelles et à réprimer des militants de l'opposition, des défenseurs des droits de l'homme, des syndicalistes et des journalistes⁵⁵.

MENA Rights Group regrette l'absence de réaction de la CNDH concernant la mise en œuvre de ces législations d'exception. Conformément à son mandat, la CNDH aurait pu demander à ce que les autorités djiboutiennes réforment la législation relative à l'état d'urgence afin de la mettre pleinement en conformité avec le droit international.

5.3 Protection des défenseurs des droits de l'Homme

Comme il a été rappelé dans la Déclaration de Marrakech à l'issue de la 13^{ème} Conférence internationale des Institutions nationales des droits de l'homme, « les institutions nationales de défense des droits de l'homme conformes aux Principes de Paris peuvent jouer un rôle important

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibidem.*, §§ 2 et 4.

⁵⁴ Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), *Djibouti : Impasse politique et intensification de la répression, à quatre mois de l'élection présidentielle*, 15 janvier 2016, https://www.fidh.org/IMG/pdf/note_de_position_djibouti.pdf (consulté le 13 mai 2019).

⁵⁵ Résolution du Parlement européen du 12 mai 2016 sur Djibouti, *op.cit.*, point F.

dans la promotion et la protection des droits de l'homme pour tous en contribuant à sauvegarder et à promouvoir l'espace civique et à protéger les défenseurs des droits de l'homme⁵⁶».

Les défenseurs des droits humains sont régulièrement la cible de harcèlement d'agressions physiques, de détentions arbitraires au secret et parfois de poursuites illégales⁵⁷.

Selon les informations que nous avons recueillies, corroborées par les conclusions de plusieurs ONG compilées dans un rapport soumis dans le cadre du troisième cycle de l'EPU⁵⁸, la création de la CNDH n'a pas eu d'impact significatif sur le travail des défenseurs des droits de l'Homme et plusieurs d'entre eux ont signalé ne pas être en mesure de coopérer avec la Commission.

La CNDH n'a pas pris position dans les cas de représailles contre les défenseurs des droits de l'homme. Par exemple, la Commission n'a pas dénoncé les mesures prises à l'encontre de Kadar Abdi Ibrahim en représailles à ses activités de plaidoyer en amont de l'Examen périodique universel de Djibouti (Voir section 3.2.4).

6 Conclusion et recommandations

6.1 Conclusion

À la lumière des Principes de Paris ainsi que des Observations générales du Sous-comité d'accréditation, MENA Rights Group considère aujourd'hui que **l'Institution nationale des droits de l'homme de Djibouti n'est pas entièrement conforme aux Principes de Paris et ne joue pas le rôle attendu d'une institution nationale indépendante, impartiale et effective. La CNDH de Djibouti ne devrait ainsi pas se voir attribuer de Statut A tant que les graves insuffisances dans la loi et la pratique ne sont pas corrigées.**

La loi habilitante comporte toujours de graves lacunes notamment concernant le processus de nomination de ses membres, lequel reste contrôlé par le pouvoir exécutif.

MENA Rights Group est également préoccupé par l'absence de moyens consacrés à la Commission comme en témoigne la récente réduction de ses effectifs. Enfin, les prises de position de la CNDH ne permettent pas d'indiquer une indépendance réelle et effective de l'Institution. Cette donnée contribue à un déficit de confiance auprès des membres de la société civile et les victimes de violations des droits de l'Homme. Ces dernier-e-s perçoivent la CNDH plus comme une institution étatique qu'un recours efficace pour traiter la violation en question.

⁵⁶ Déclaration de Marrakech, « *Élargir l'espace civique et promouvoir et protéger les défenseurs des droits de l'homme, avec un accent particulier sur les femmes: le rôle des institutions nationales des droits humains* », 12 octobre 2018, disponible ici : http://cfnhri.org/uploads/files/Marrakech_Declaration_FR_12102018_-_FINAL_.pdf (consulté le 14 mai 2019).

⁵⁷ Civicus, Defend Defenders, FIFDH, *Joint Submission to the UN Universal Periodic Review 30th Session of the UPR Working Group*, 5 octobre 2017, <https://www.civicus.org/documents/DjiboutiUPR.EN.2017.pdf> (consulté le 14 mai 2019).

⁵⁸ Conseil des droits de l'homme, *Résumé des communications des parties prenantes concernant Djibouti*, 19 février 2018, A/HRC/WG.6/30/DJI/3, § 9.

6.2 Recommandations à la Commission nationale des droits de l'homme

Afin de se mettre en conformité avec les Principes de Paris, la loi habilitante devrait être amendée afin de garantir un processus de sélection des membres de la CNDH clair, transparent et participatif. Le fait que le processus actuellement en vigueur soit entièrement contrôlé par l'exécutif constitue une entrave à sa capacité à gérer de façon autonome ses activités, sans ingérence gouvernementale.

Concernant la mise en œuvre du mandat qui lui a été confié, la Commission devrait veiller à rester en toutes circonstances neutre et indépendante afin de bénéficier de la confiance des citoyen-e-s ainsi que de l'ensemble de la société civile. Des efforts doivent être entrepris afin de démocratiser le mécanisme de plainte qui est pour l'heure sous-utilisé.

6.2.1 Recommandations à la CNDH

Afin de se mettre en conformité avec les Principes de Paris, la Commission devrait faire preuve d'une réelle indépendance dans l'exercice de son mandat et veiller à rester en toutes circonstances neutre et indépendante afin de bénéficier de la confiance des citoyen-e-s ainsi que de l'ensemble de la société civile. Nous recommandons ainsi à la CNDH de :

1. Exiger une réforme de la loi n°59/AN/14/7ème afin d'assurer une indépendance totale vis-à-vis du pouvoir exécutif notamment concernant le processus de nomination des membres ;
2. Adopter et mettre en pratique un processus de sélection formel qui ne serait pas contrôlé par l'exécutif ;
3. Assurer en droit et en pratique la représentativité de tous les segments de la société djiboutienne y compris les minorités ;
4. Réaliser et publier systématiquement les rapports annuels afin de rendre compte des activités de la CNDH ;
5. Faire davantage connaître le mécanisme de plainte ;
6. Améliorer l'accessibilité physique et virtuelle de la CNDH en créant des antennes régionales et en traduisant le site internet dans les langues parlées à Djibouti ;
7. Réclamer l'obtention d'un budget suffisant afin de permettre la réalisation de l'ensemble du mandat fixé dans la loi habilitante ;
8. Adopter une approche moins élogieuse et davantage critique du bilan gouvernemental en matière de respect des droits humains ;
9. Prendre position à chaque fois qu'une législation n'est pas en conformité avec le droit international et régional relatif aux droits humains ;
10. Assurer un traitement égal et complémentaire des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels conformément à la Déclaration et le Programme d'action de Vienne sur l'interdépendance des droits humains ;
11. Améliorer sa relation avec les organisations de la société civile en les impliquant davantage dans le processus de sélection des membres et dans l'exercice de son mandat de protection et promotion des droits fondamentaux.