

L'OBSERVATOIRE

pour la Protection des Défenseurs des Droits de l'Homme

THE OBSERVATORY

for the Protection of Human Rights Defenders

EL OBSERVATORIO

para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos

Rapport

Mission d'Enquête Internationale

DJIBOUTI : Les défenseurs des droits économiques et sociaux paient le prix fort

Introduction

PARTIE I - UNE ECONOMIE MINEE PAR LA CORRUPTION ET L'AFFAIRISME

1. Une économie florissante mais «extra-bugéaire»
2. Une pauvreté omniprésente

PARTIE II - RECRUDESCENCE DES ATTAQUES CONTRE LES DEFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME

1. Les syndicats paient chèrement leur indépendance depuis 1995
2. Résurgence en 2005 et 2006 de la criminalisation de l'action des défenseurs des droits de l'Homme
3. Dénonciation des violations du droit syndical devant l'Organisation internationale du travail

Conclusion et recommandations

Annexes

fidh

Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme
17, Passage de la Main d'Or
75 011 Paris, France



Organisation Mondiale Contre la Torture
Case postale 21 - 8 rue du Vieux-Billard
1211 Genève 8, Suisse

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Données générales

Repères historiques

PARTIE I – UNE ECONOMIE MINEE PAR LA CORRUPTION ET L’AFFAIRISME

1. Une économie florissante mais «extra-budgétaire»

A/ Une présence militaire étrangère payée au prix fort

B/ Le port de Djibouti : le trésor fantôme

i) Une « privatisation » opaque

ii) Vous avez dit social ?

C/ Le budget de l’Etat : un document « pas tellement important » pour le président de l’Assemblée nationale

D/ La corruption instituée en système

i) La chambre des comptes publie les irrégularités mais reste impuissante face aux coupables

ii) Treize milliards évaporés en quatre ans

2. Une pauvreté omniprésente

A /Une misère générale

B/ Des bailleurs de fonds complaisants

PARTIE II - RECRUESCENCE DES ATTAQUES CONTRE LES DÉFENSEURS DES DROITS DE L’HOMME

1. Les syndicats paient chèrement leur indépendance depuis 1995

A/ Un constat : les organisations indépendantes de protection des droits et des libertés font exception

B/ 1995 : Répression et conséquences des grandes manifestations syndicales

C/ 1999 : la tentative de reprise en main du mouvement syndical par le pouvoir

D/ 2001 : le volet « syndical » des accords de paix

2. Résurgence en 2005 et 2006 de la criminalisation de l’action des défenseurs des droits de l’Homme

A/ Arrestation et détention arbitraire du président de la Ligue djiboutienne des droits humains

B/ Licenciements abusifs, arrestations et détentions arbitraires des syndicalistes indépendants

i) Licenciement abusif de M. Hassan Cher Hared et harcèlement du Syndicat des postiers

ii) Répression violente de la grève du Syndicat des transports en octobre 2005

iii) Détentions arbitraires et licenciements abusifs des membres de l’Union des travailleurs du port en réponse à la grève des travailleurs du Port de septembre 2005

iv) Arrestations arbitraires et inculpations judiciaires de syndicalistes ayant suivi une formation en Israël

C/ Un avenir encore plus sombre pour le droit syndical : Le projet restrictif du nouveau Code du travail

3. Dénonciation des violations du droit syndical devant l’Organisation internationale du travail

A / Les plaintes devant la Commission de vérification des pouvoirs

B / Les plaintes devant le Comité de la liberté syndicale

C/ La Commission de l’application des normes

Conclusion et recommandations

Annexe

Acronymes

ARD :	Alliance républicaine pour le développement
BIT :	Bureau international du travail
CCDB :	Chambre des comptes et de discipline budgétaire
CISL :	Confédération internationale des syndicats libres
CIT :	Conférence internationale du travail
CVP :	Commission de vérification des pouvoirs
FDJ :	Francs djiboutiens
FIDH :	Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
FMI :	Fond monétaire international
FRUD :	Front pour la restauration de l'unité et de la démocratie
IFI :	Institutions financières internationales
LDDH :	Ligue djiboutienne des droits humains
MRD :	Mouvement pour le renouveau démocratique
OIT :	Organisation internationale du travail
OMCT :	Organisation mondiale contre la torture
OPS :	Organisme de protection sociale
PNUD :	Programme des Nations unies pour le développement
SEP :	Syndicat des enseignants du primaire
SPBTP :	Syndicat du personnel bâtiment et des travaux publics
SPD :	Syndicat des postiers de Djibouti
SPP :	Syndicat des personnels du port
SYNESED :	Syndicat des enseignants du second degré
UAD :	Union pour l'alternance démocratique
UGTD :	Union générale des travailleurs de Djibouti
UDT :	Union djiboutienne du travail
UJD :	Union pour la justice et le développement
UTP :	Union des travailleurs du port

Conventions internationales relatives à la protection des droits de l'Homme ratifiées par la République de Djibouti

Convention contre la torture et autres peines et traitement cruels, inhumains ou dégradants, ratifiée le 05.12.2002

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié le 05.02.03

Premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié le 05.02.2003

Second Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié le 05.02.2003

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ratifié le 05.02.03

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes, ratifiée le 01.01.1999

Convention internationale des droits de l'enfant, ratifiée le 30.09.1990

Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, ratifiée le 11.11.1991

Protocole additionnel à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits de la femme, ratifié le 02.02.2005

Convention (n° 87) de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, ratifiée le 3.08.1978

Convention (n° 111) de l'OIT concernant la discrimination (emploi et profession), ratifiée le 28.02.2005

Convention (n° 105) de l'OIT sur l'abolition du travail forcé, ratifiée le 3.08.1978

Convention (n° 100) de l'OIT sur l'égalité de rémunération, ratifiée le 3.08.1978

Convention (n° 98) de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective, ratifiée le 3.08.1978

INTRODUCTION

Une première mission de l'Observatoire pour la protection des droits de l'Homme (Observatoire), programme conjoint de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) et de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT), composée de M. Pie Ntakarutimana, président de la Ligue Iteka, au Burundi, et vice-président de la FIDH, et de Mlle Isabelle Gourmelon, chargée de mission, et assistée de M. Florent Geel, chargé de programme au Secrétariat international de la FIDH, s'est rendue en République de Djibouti du 20 au 28 août 2005. Cette mission avait pour mandat de rencontrer les autorités nationales et la société civile afin d'évaluer le respect des droits économiques et sociaux dans le pays et de faire le point sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, particulièrement des syndicalistes.

Les chargés de mission de l'Observatoire ont pu compter à Djibouti sur l'aide et la coopération de la Ligue djiboutienne des droits humains (LDDH).

Une autre mission a été mandatée par l'Observatoire et la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) pour se rendre à Djibouti du 1^{er} au 4 avril 2006. Elle était composée de M. Farid Messaoudi, chargé de mission de l'Observatoire et directeur juridique au Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), de M. Janek Kuczkiewicz, directeur des droits syndicaux à la CISL, et de M. Soumaïla Mamadou, représentant de l'Organisation régionale africaine de la CISL (ORAF-CISL). La délégation était également accompagnée par M. Ibrahim Mayaki, spécialiste en éducation des travailleurs du Bureau international du travail (BIT), en poste à Addis-Abeba, mandaté par le BIT. Cette seconde mission avait pour but de faire le suivi de la situation des syndicalistes à Djibouti, en raison notamment de la multiplication des cas de licenciements abusifs, d'arrestations et de détentions arbitraires de syndicalistes depuis la précédente mission.

Cependant, l'Observatoire et la CISL ont vivement déploré le sort réservé par les autorités djiboutiennes à cette seconde mission, dont les représentants ont été refoulés à leur arrivée à l'aéroport de Djibouti alors qu'un accord verbal avait été donné le 30 avril 2006 par le ministre djiboutien de l'Intérieur pour qu'un visa leur soit délivré¹. Le représentant du BIT, qui était muni d'un visa délivré par l'ambassade de Djibouti à Addis-Abeba, et porteur d'un « laissez-passer » des Nations unies a, quant à lui, été autorisé à entrer sur le sol djiboutien. Cependant le 3 avril 2006, M. Mayaki a été arrêté par des agents de la police nationale et emmené à la Direction des Renseignements généraux pour interrogatoire. A l'issue de ce dernier, et malgré son statut de diplomate des Nations unies, il a dû signer son procès-verbal d'expulsion et a été renvoyé le lendemain vers le Kenya. Le Comité de la liberté syndicale du Bureau international du travail a d'ailleurs « déploré » cette arrestation et considéré que le cas de Djibouti était « grave et sérieux ».²

Lors de la première mission, la délégation a pu rencontrer :

- M. Dileita Mohamed Dileita, Premier ministre,
- M. Mohamed Abdillahi Barkat, ministre de la Justice, des affaires pénitentiaires et musulmanes et chargé des droits de l'Homme, ex-ministre de l'Emploi,
- M. Guedda Mohamed Ahmed, secrétaire général du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation,
- M. Houmed Mohamed Dini, ministre de l'Emploi et de la solidarité nationale,
- M. Ismaël Ibrahim Houmed, ministre des Transports, ex-ministre de la Justice,
- M. Ali Farah Assowe, ministre des Finances,
- M. Mohamed Mahamoud Hassan, président de la Chambre des comptes et de discipline budgétaire,
- M. Ibrahim Ali Hamad, directeur de l'Organisme de protection sociale (OPS),
- M. Hussein Kassim Mohamed, directeur des relations humaines du Port de Djibouti,
- M. Souleiman Miyir, député et président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale,
- M. Sunil Saigal, représentant résident du PNUD et coordonnateur résident des activités opérationnelles du Système des Nations unies,
- Mme Stéphanie Truille-Baurens, chargée de programme-secteur politique de l'Union Européenne,
- M. Aden Ahmed Douale, représentant du Gouvernement au Port de Djibouti et ex-directeur du Port de Djibouti,
- M. Luc Deruyver, vice-président de l'Association des employeurs djiboutiens et ex-directeur du Port de Djibouti,

¹ Cf. Appel urgent de l'Observatoire DJI 002/0206/OBS 016.4, 7 avril 2006.

² Cf. Cas n°2450, quatrième question à l'ordre du jour, 342^{ème} rapport du Comité de la liberté syndicale, Conseil d'administration du Bureau international du travail, 296^{ème} session, Genève, juin 2006.

- M. Loïc Duarte, attaché de coopération, Ambassade de France à Djibouti,
- M. Adan Mohamed Abdou, secrétaire général de l'Union djiboutienne du travail (UDT),
- M. Kamil Diraneh Hared, président de l'Union générale des travailleurs djiboutiens (UGTD)
- M. Idriss Ahmed Batoun, secrétaire aux affaires extérieures de l'UGTD,
- M. Hassan Cher Hared, secrétaire général du Syndicat des postiers de Djibouti (SPD) et secrétaire aux relations internationales de l'UDT,
- M. Abdoukader Houssein, secrétaire général de l'Association pour la protection et l'épanouissement de la famille (APEF),
- Mme Degmo Mohamed, secrétaire générale de l'Union nationale des femmes djiboutiennes (UNFD),
- M. Mohamed Ahmed Mohamed et plusieurs autres dirigeants de l'Union des travailleurs du port (UTP),
- M. Houmadou Ali Aboubaker, membre du Syndicat national des dockers (SND),
- M. Ismaël Guedi Hared, président de l'Union pour l'alternance démocratique (UAD) - composée des partis suivants : Alliance républicaine pour le développement (ARD), Union pour la justice et le développement (UJD), Mouvement pour le renouveau démocratique (MRD),
- M. Kassim Ali Dini, membre du Bureau de l'ARD et ancien secrétaire général du Front pour la restauration de l'unité et de la démocratie (FRUD) - Armé,
- Le Lieutenant Colonel Abdillahi Hassan, directeur judiciaire par intérim de la police,
- Le Commandant Mohamed Abdallah, commandant du Corps urbain,
- M. Moktar Hassan Abdillahi Osman, directeur du Centre pénitencier de Gabode.

Les chargés de mission ont en outre pu rencontrer des prisonniers de la prison de Gabode, soit en présence de gardiens, soit sans la présence de ces derniers mais de façon assez brève.

Données générales

La République de Djibouti (23.000 km²) est un territoire semi-désertique à la charnière des grands rifts ; elle encadre le golfe de Tadjoura, situé à la croisée des failles méridiennes du Rift et des fractures est-ouest du golfe d'Aden. La steppe ligneuse ouverte (arbustes et buissons d'épineux) ne protège pas les sols du ruissellement, ce qui explique les crues qui submergent les « quartiers » (les bidonvilles) de Djibouti.

La sécheresse a accéléré la concentration de la population dans les villes : les trois-quarts des 600 000 Djiboutiens vivent à Djibouti-ville, la capitale, également refuge d'Éthiopiens et de Somaliens, déplacés ou réfugiés. Au nord du golfe et au sud-ouest du pays nomadisent les Afars, anciennement appelés Danakils (environ 20% de la population mais répartis sur 80% du territoire), éleveurs, tandis que les Somalis, qui se répartissent en Issas (47% environ) et en Gadaboursis (15% environ), pasteurs également, se déplacent au sud. Le port de Djibouti a attiré une active minorité de commerçants yéménites (6%). Croissant de près de 39% par an [estimation 1997], les effectifs de la population ont doublé et doubleront encore en une génération. En l'absence de tout recensement de la population depuis l'indépendance, tous les chiffres en la matière doivent être traités avec la plus grande prudence.

Les langues officielles sont le français et l'arabe. Les langues usuelles sont l'Afar et le Somalie. La population est majoritairement composée de musulmans sunnites (96 %).



Repères historiques

Les marchands arabes développent les relations commerciales dans la région dès 825 après J-C et introduisent l'islam qui se répand auprès des populations de pasteurs Afars originaires d'Éthiopie et Issas originaires de Somalie. Les marchands arabes contrôlent la région jusqu'au XVI^e siècle. Dès 1839, des explorateurs français parcourent la région tenue par les sultans afars d'Obock et de Tadjourah. Les Français souhaitent en effet contrebalancer la présence anglaise à Aden, et après avoir négocié avec les sultans Afars et avec l'Ougas (chef suprême) des Issas le droit de s'installer, ils achètent le site moyennant 10 000 thalers et entérinent ainsi la présence française dans la région.

Les autorités françaises font de la ville de Djibouti, fondée en 1887, le port principal pour l'acheminement des biens et des personnes vers l'Éthiopie. Le 22 juillet 1898, le territoire devient une colonie française, sous le nom de Côte française des Somalis. En s'appuyant tantôt sur les Afars tantôt sur les Issas, selon le principe de diviser pour mieux régner, la colonisation ancre les différends et les rivalités entre ces deux peuples.

En 1946, la colonie devient un Territoire d'outre-mer (TOM). En 1949, les Issas s'opposent aux puissances coloniales établies dans la région, militant pour une réunification des parties française, italienne et anglaise du Somaliland et pour le départ des colons. Les Afars prennent le parti des Français. Les années 1950, voient les Afars, les Issas et les Somalis réclamer un plus grand rôle dans l'administration du Territoire. C'est aussi la naissance du syndicalisme djiboutien avec la première grande grève des dockers du Port de Djibouti, en 1956, par solidarité avec la fermeture du Canal de Suez. Elle sera violemment réprimée.

En 1956, la promulgation de la Loi-cadre institue une Assemblée Territoriale, élue au suffrage universel, et un Conseil de Gouvernement de huit ministres. M. Mahamoud Harbi devient le premier Vice-Président du Conseil. En 1958, il se déclare favorable à l'indépendance immédiate du territoire et fait campagne en faveur du "NON" au référendum constitutionnel sur le maintien du statut du Territoire d'outre-mer (TOM). Mais les élus locaux, sous la conduite de MM. Hassan Gouled Aptidon et Mohamed Kamil, optent pour le "OUI" qui maintient Djibouti dans son statut de TOM. M. Mahamoud Harbi, désavoué, s'expatrie en 1960 à Mogadiscio (Somalie) où il fonde le Front de Libération de la Côte des Somalis (FLCS). La même année, M. Ali Aref devient Vice-Président du Conseil de Gouvernement.

Huit ans plus tard, les aspirations à l'indépendance ont largement progressé dans la société djiboutienne et la visite du Général de Gaulle, en 1966, donne lieu à de graves incidents. La foule venue l'accueillir en prônant son désir d'indépendance est violemment réprimée par la police et la Légion étrangère. En mars 1967, les électeurs se prononcent toutefois à près de 60% par référendum pour le maintien de Djibouti au sein de la France et en juillet le territoire prend le nom de « Territoire français des Afars et des Issas ». En fait, ce scrutin a été faussé par l'expulsion massive de Somalis et l'arrestation d'opposants, qui ont entraîné de graves émeutes dans la capitale, puis la dissolution du Parti du mouvement populaire de M. Hassan Gouled Aptidon, qui avait fait campagne pour l'accession à l'indépendance. Au début des années 1970, la Ligue populaire africaine pour l'indépendance (LPAI) dirigée par MM. Hassan Gouled Aptidon et Ahmed Dini a relancé le combat politique à l'intérieur du pays pour l'indépendance alors qu'une bonne partie de ceux qui avaient été expulsés est allée grossir les rangs du Front de libération de la côte somalienne (FLCS) qui s'est alors lancé dans des actions armées.

En 1976, M. Ali Aref, qui préside le Conseil du Gouvernement, est contraint à la démission à la suite d'importantes manifestations soutenues par l'opposition. La France se résout à organiser un nouveau référendum, le 8 mai 1977, qui donne une écrasante majorité en faveur de l'indépendance (98,8%). Le 27 juin 1977, le nouvel État accède à l'indépendance sous le nom de République de Djibouti. Le Rassemblement populaire du progrès (RPP), conduit par M. Hassan Gouled Aptidon, remporte les élections et ce dernier accède à la présidence. Djibouti fut la dernière colonie française sur le continent africain à obtenir son indépendance. Deux ans après l'indépendance, M. Hassan Gouled crée le Rassemblement pour le progrès (RPP) le 4 mars 1979.

A partir de 1981, le régime se radicalise au nom de la stabilité et de l'unité de l'État. Le Parlement institutionnalise le parti unique en octobre 1981 et la volonté du président de maintenir un équilibre entre les ethnies se traduit de fait par une mainmise autoritaire sur l'ensemble des organes de l'État.

En novembre 1991, un groupe armé clandestin, le Front pour la restauration de l'unité et de la démocratie (FRUD), déclenche la lutte armée depuis son fief du Nord. Les Afars composent la « colonne vertébrale » du mouvement, qui prône une démocratisation de la vie politique et publique djiboutienne avec la fin du parti unique, et une meilleure répartition des richesses entre Afars et Issas, ces derniers composant la base ethnique du pouvoir de M. Hassan Gouled.

Après quatre mois d'affrontements sanglants et près de 15 000 réfugiés, et alors que la partie gouvernementale est en situation difficile militairement, la France fait une proposition de règlement qui débouche sur l'interposition des forces françaises, le 28 février 1992, et la signature d'un cessez-le-feu. Le gouvernement de M. Hassan Gouled est contraint de faire un certain nombre de concessions : une nouvelle Constitution est adoptée lors d'un référendum en 1992 qui réintroduit le multipartisme, et des élections législatives (1992) puis présidentielles (1993) sont organisées. Largement boycottées par les Afars et tous ceux qui soutiennent les revendications de la rébellion et qui critiquent la non application des accords de paix, les élections reconduisent le pouvoir en place de M. Hassan Gouled. Alors que le pouvoir est accusé de ne pas appliquer les accords de paix et de se réarmer, les tensions politiques et militaires persistantes, notamment au nord et dans les régions frontalières, obligent le pouvoir à signer un accord de paix en décembre 1994 avec une branche dissidente du FRUD. Cette dernière est légalisée en 1996, mais alors que le pays se prépare aux élections législatives de 1997, ses principaux chefs sont arrêtés. La même année, le président Hassan Gouled Aptidon transmet par décret l'essentiel de ses pouvoirs à son neveu Ismaël Omar Guelleh qui accède officiellement à la présidence en 1999. Ce dernier s'était notamment illustré dès 1977 à la tête des services de sécurité dans la lutte contre le FRUD et la répression des Isaak-Somalis, qui voulaient faire sécession en faveur d'une république du Somaliland.

Dix ans après le déclenchement du conflit, après de nombreux cessez-le-feu, accords ou reprises des hostilités, les belligérants parviennent à un accord de paix globale le 12 mai 2001 en signant à Paris l'Accord de réforme et de concorde civile. Cet accord prévoit notamment de rendre effectif : la lutte contre l'impunité des auteurs des crimes commis (titre II), la réhabilitation et la reconstruction des zones affectées par la guerre, l'indemnisation des victimes civiles (titre III), « l'exercice réel des droits et des libertés, par l'adoption et la mise en oeuvre de réformes démocratiques tendant à instaurer dans la pratique un environnement institutionnel à une vie politique pacifié » (titre IV), « la mise en place d'une véritable décentralisation à même de garantir (...) une véritable démocratie locale » (titre V). Toutefois, l'accord n'a globalement pas été appliqué : si le FRUD a démobilisé ses troupes et s'est transformé en parti politique, l'Alliance républicaine pour le développement (ARD), fin 2002, aucun procès n'a été engagé contre les auteurs de crimes de guerre, d'actes de tortures, et de traitements dégradants et inhumains ; les victimes civiles n'ont jamais été indemnisées ; la reconstruction des infrastructures dans les zones affectées par la guerre a été plus que sommaire ; la décentralisation est longtemps restée à l'état de projet au ministère de l'Intérieur avant d'être adopté finalement en 2006 et l'exercice des droits et des libertés demeure largement restreint dans les faits.

Le scrutin présidentiel du 8 avril 2005 (troisième scrutin présidentiel de l'histoire de Djibouti) n'aura guère été très disputé. M. Ismaël Omar Guelleh, le Président sortant, était, en effet, le seul candidat en lice après le boycott de l'opposition pour protester contre une élection qu'elle estimait non démocratique.

Le Président Guelleh, âgé de 58 ans, est donc au pouvoir depuis 1999 dans un pays qui présente aujourd'hui un intérêt géostratégique majeur pour les États-Unis et la France. Les premiers veulent garder un œil sur la Somalie voisine, soupçonnée de servir de base arrière à l'organisation terroriste Al-Qaeda. La seconde se cramponne à sa plus importante base militaire en Afrique, devenue vitale depuis la crise en Côte d'Ivoire. Historiques, les relations franco-djiboutiennes demeurent limitées au niveau économique. La France n'occupe que la quatrième place des fournisseurs avec 6,5 % des importations (860 millions d'euros en 2004), loin derrière l'Arabie Saoudite (20,2 %), l'Éthiopie (11,2 %) et la Chine (9,5 %).

PARTIE I – UNE ECONOMIE MINEE PAR LA CORRUPTION ET L'AFFAIRISME

1. Une économie florissante mais «extra-budgétaire»

La pauvreté omniprésente qui règne à Djibouti tranche avec les atouts évidents de ce pays « carrefour », où le secteur tertiaire, dopé par l'activité portuaire et le chemin de fer vers Addis-Abeba, est prépondérant (79,4 %, contre 3,6 % pour le secteur primaire³).

La croissance économique s'est ainsi maintenue en 2003 et 2004 autour de 3 % et était fixée à 3,5 % pour 2005 ; l'inflation s'est limitée respectivement à 2% et 3%. Certes, le coût prohibitif de l'énergie et l'insécurité entravent les investissements, gênent la diversification de l'économie et conduisent au déficit structurel de la balance commerciale. Selon la Banque mondiale, les exportations en 2003 s'élevaient à 94 millions de dollars contre 303 millions pour les importations.

A/ Une présence militaire étrangère payée au prix fort

En dépit d'un taux de chômage officiel de 70 % de la population active, d'une 150^{ème} place sur 177 pays dans l'indice de développement humain des Nations unies⁴ les autorités cultivent l'optimisme : « à l'augmentation des capacités du port s'ajoutent les performances enregistrées dans les secteurs du commerce et des télécommunications qui ont bénéficié d'une forte demande de la consommation nationale mais aussi de la présence d'importants contingents militaires », se réjouissait devant les députés en novembre 2003 le Premier ministre de l'époque, M. Diletiä Mohamed Diletiä. Et pour cause, la rente issue de la position géostratégique de l'ancien « territoire des Afars et des Issas », qu'on croyait étiolée par la fin de la guerre froide, n'est pas prête de se tarir, relancée par la lutte anti-terroriste. « Djibouti est un îlot de paix dans une région instable », vante le Premier ministre. Dans son rapport 2006 sur les stratégies internationales de contrôle des drogues (*International narcotics control strategy report*), le département d'Etat américain estime que : « Djibouti est l'un des pays les plus stables de la corne de l'Afrique ».

Depuis son indépendance en 1977, Djibouti abrite le plus important contingent français à l'étranger avec 2.700 hommes, pour un « loyer » de 30 millions d'euros par an. Dès septembre 2001, l'armée américaine a installé une base militaire dans le camp Lemonier, la seule en Afrique, pour 30 millions de dollars par an. Un dispositif international (États-Unis, France, Allemagne, Espagne, Italie...) de lutte anti-terroriste par la surveillance aéromaritime des côtes de la corne de l'Afrique est également installé à Djibouti. A noter paradoxalement que Djibouti n'a pas encore adopté en droit national les conventions des Nations unies pour la suppression du financement du terrorisme et contre le crime international organisé⁵.

Au total, le pays tirerait environ 80 millions d'euros par an de sa situation géostratégique idéale face au détroit Bal El-Mandeb, entre la mer rouge et le golfe d'Aden. Mais l'intégralité de cette somme n'arrive pas dans les caisses du Trésor. La moitié de la contribution américaine est payée sous forme de denrées alimentaires, de matériels militaires... « Sur les 6 milliards de francs djiboutiens (FDJ) - versés par les forces françaises soit environ 1,4 million d'euros - 2,23 milliards FDJ – 1 million d'euros - sont budgétisés au titre de l'année 2004 », peut-on lire dans le rapport N°4 de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances portant adoption du budget de l'Etat pour l'exercice 2004. Un chiffre démenti par le ministre des Finances pendant les débats parlementaires qui assure qu'exception faite d'une centaine de millions de FDJ « seulement » alloués aux établissements publics aéroport, port, postes, tout est comptabilisé dans les finances publiques. Mais où est-donc passé la différence ? A titre d'exemple, la réévaluation à la hausse du loyer français avec l'arrivée des troupes américaines s'est accompagnée d'un nouveau mode de versement directement au budget de l'Etat et non plus directement à l'armée djiboutienne, qui se plaint de plus en plus ouvertement de son manque de moyen face à une garde présidentielle suréquipée et ultramoderne. Mais cette hausse des recettes n'apparaît pas entièrement dans le budget de l'État. « Dans ce document (le budget, ndlr) peut-être des éléments vous ont échappé », « euphémise » le ministre des Finances⁶.

³ Données du ministère des Affaires étrangères de Djibouti, mises à jour le 19 octobre 2005.

⁴ Cf. Rapport national sur le développement humain 2005 du PNUD.

⁵ Cf. *International Narcotics Control Strategy Report 2006*, mars 2006.

⁶ Cf. Entretien avec la mission d'enquête.

Qu'il s'agisse de la rente stratégique, des revenus des principales entreprises publiques, des recettes fiscales, les députés djiboutiens ne disposent d'aucune information sur les sommes drainées par l'Etat et n'exercent donc aucun contrôle. D'autant moins que quatre entreprises sur cinq exercent dans le secteur informel⁷. Pourtant, depuis l'indépendance, le budget de l'Etat djiboutien est passé de 6 milliards à 43 milliards de FD en 2003.

B/ Le port de Djibouti : le trésor fantôme

La principale ressource du pays réside dans l'activité portuaire de la ville de Djibouti. Depuis la résurgence des conflits en Somalie, au Soudan et entre l'Érythrée et l'Éthiopie, le port de Djibouti est le principal point d'entrée des importations éthiopiennes.

La lecture du budget de l'Etat djiboutien ne permet pas de connaître la contribution du port autonome de Djibouti, pourtant point névralgique de l'économie djiboutienne dans les finances publiques. Tout juste apprend-on en novembre 2003 par la voix du Premier ministre M. Dileitā Mohamed Dileitā que la croissance en 2004 « sera encore tirée par le port dont le trafic de marchandises enregistre une augmentation de 58 % en août 2003 par rapport à la même période en 2002 » ; dans l'exposé des motifs de la loi de Finances pour 2005 où l'on apprend que la croissance a été moins importante que prévu en 2004 à cause du « repli des activités portuaires [qui s'explique] par une forte contraction des activités de transbordement, inhérentes au départ de la société [singapourienne] PIL vers le port d'Aden. Le retour de cet opérateur à Aden résulte essentiellement de la diminution de la menace terroriste sur le port d'Aden mais entraîne pour notre port une baisse du transbordement »⁸.

Selon M. Dileita Mohamed Dileita, interrogé par la mission en août 2005, le port rapporte entre 800 millions et 1 milliard de FDJ au budget de l'Etat, contre 200 millions seulement avant sa mise en concession. Or, selon le ministre des transport M. Ismaël Ibrahim Houmed, le même port alimenterait 20 à 30 % du budget de l'Etat, soit théoriquement 8 milliards en 2004. L'écart est de taille. « Le port est une chasse gardée présidentielle, personne ne sait combien il rapporte réellement », résume un opérateur économique. Dans les documents promotionnels du port, on peut lire que le chiffre d'affaires a progressé de 25 % au cours des cinq dernières années pour s'élever à 11 milliards de FDJ en 2004 (contre 210 millions FDJ en 2000).

i) Une « privatisation » opaque

La « privatisation » n'a pas rendue la gestion du port plus transparente. Le contrat qui lie depuis le 1^{er} juin 2000 Djibouti à Dubai International, branche internationale de Dubai Ports Authority qui gère pas moins de 17 ports dans le monde⁹, semble être un secret d'Etat. Certaines sources évoquent l'existence d'un contrat personnel entre le Président Omar Guelleh et les partenaires de Dubaï.

L'article 14 de la loi n°130/AN/96/3^e qui prévoit le recours à des appels d'offre restreints ou ouverts, nationaux ou internationaux, pour le transfert de l'exploitation ou la mise en concession ou affermage de sociétés ou d'activités privatisées n'a pas été respecté. Seule indication fournie par M. Aden Ahmed Douale, représentant du gouvernement auprès du port interrogé par la mission en août 2005 : « le choix de Dubaï a été dicté par la volonté d'amener le port à un niveau de gestion international dans un contexte très concurrentiel. Nos partenaires vont nous aider à investir, le gouvernement de Djibouti n'a pas les moyens de mobiliser des sommes de plusieurs millions de dollars ». Les services douaniers de Dubaï sont aussi présents sur les quais djiboutiens pour mettre en place un guichet unique et ainsi accélérer la sortie des marchandises tout en accroissant les recettes fiscales. La force de cette entreprise résiderait également dans sa maîtrise des transferts aéroportuaires, moins de trois heures entre un bateau et un avion actuellement à Dubaï. L'aéroport international d'Ambouli à Djibouti a également été mis en concession dans la plus totale opacité auprès d'un partenaire de Dubaï.

⁷ Cf. Index of Economic Freedom 2006.

⁸ Projet de budget initial pour l'exercice 2005.

⁹ En février 2006, le Dubai Ports World défraye la chronique en gagnant une partie de la gestion de six ports aux Etats-Unis.

Le projet est double :

–Spécialiser l'actuel port autonome trop petit mais impossible à agrandir parce qu'au cœur de Djibouti City en un terminal vraquier équipé de silos pour stocker le blé et le ciment et à même d'accueillir le débarquement des marchandises conventionnelles (non placées en containers) comme le bois. L'Ethiopie est et restera durablement le principal client du port du Djibouti, son débouché maritime le plus évident. Sur un trafic total de 4,8 millions de tonnes en 2004 (5,9 millions en 2003), l'Ethiopie est destinataire de 4 millions de tonnes (4,9 millions en 2003). L'année dernière, la baisse de l'aide alimentaire vers l'Ethiopie a conduit à la chute de 19 % du chiffre d'affaires du port de Djibouti. Les perspectives de profiter du développement d'un marché de ce grand marché de 60 millions d'habitants restent alléchantes. Néanmoins, les autorités éthiopiennes, qui n'auraient pas été consultées par leurs homologues djiboutiens avant la mise en concession du port, ne cachent plus leur volonté de diversifier leurs points d'approvisionnement, comme avec le Kenya. La fin du conflit avec son voisin Erythréen pourrait également à moyen terme changer ses itinéraires d'approvisionnement.

–Construire, dans une zone franche, un vaste terminal portuaire à quelques kilomètres de la capitale baptisé Doraleh apte à stocker le gaz, le pétrole, notamment pour le compte des forces américaines - ses premiers et seuls clients actuellement avec quatre réservoirs réservés -, et suffisamment vaste pour accueillir un gigantesque parking pour containers. Les cuves des compagnies pétrolières comme Mobil et Total sur le port autonome seront transférées à Doraleh, où le risque d'incendie est moindre qu'en ville.

Le projet de Doraleh « *constitue le principal outil de la stratégie gouvernementale pour attirer les investissements étrangers et favoriser le développement du secteur privé commercial et industriel* », peut-on lire sur la plaquette commerciale du port. Grâce à lui, Djibouti espère capter 10 % du trafic maritime en mer rouge. Dubaï aurait déjà investi 60 millions de dollars dans Doraleh alors que les achats des portiques de débarquement pour le port autonome, treuils géants pouvant coûter 100 millions de dollars pièce, ont tous été réalisés en 2000, avant la mise en concession. De 4,7 milliards de FD en 2000, les dépenses d'équipement dépassent tout juste 2 milliards en 2004 ; mais les autorités djiboutiennes chercheraient d'autres investisseurs pour financer la construction du port à containers. Certaines sources proches du port évoquent une baisse d'enthousiasme des partenaires de Dubaï depuis qu'ils ont repris à leur principal concurrent PIL la gestion du port d'Aden. En 2000, Djibouti était une opportunité de gagner une position stratégique. D'autant que la présence de nombreuses armées occidentales (américaine, française, mais aussi allemande et espagnole) confère à Djibouti une aura sécuritaire de bon aloi dans la région. Le sultan Ahmed Bin Sulayem, président de Dubaï Ports, Custom and Free Zone Corporation a néanmoins annoncé en avril dernier que l'émirat allait investir un milliard de dinars émirates (300 millions de dollars) dans la construction du port de Doraleh. En février 2006, la jetée du nouveau terminal pétrolier, financée grâce aux 35 millions de dollars investis par Dubaï, a été inaugurée avec pour parrains les représentants américains à Djibouti - les forces navales américaines stationnées dans le golfe persique sont pour l'heure les seules clientes de ce terminal.

Selon le représentant du gouvernement auprès du port autonome de Djibouti, Dubaï International est rémunéré sur les ressources du port autonome « *comme prestataire de services et touche une part du dividende* ». Dubaï International n'étant néanmoins pas actionnaire du port autonome mais concessionnaire, l'Etat reste le seul propriétaire du port. Sur 4 milliards de FD de bénéfices dégagés en 2004, la moitié a été réinvestie dans les fonds propres du port et l'autre est partagée entre le gouvernement et le partenaire étranger. En échange de promesses d'investissement et de son savoir-faire (formation d'une trentaine d'agents à Dubaï), Dubaï International gagne une place stratégique dans les ports de la sous région et s'ouvre une porte sur le commerce africain.

La mise en concession : un mode de privatisation illégal

A Djibouti, contrevenant à l'article 14 de la loi n°130/AN/96/3^e lecture (JO du 15 février 1997), les privatisations ne font pas l'objet d'appels d'offre transparents et impartiaux. Opaques, elles sont aussi illégales. Dans son Rapport général public publié au Journal Officiel du lundi 15 novembre 2004, la Chambre des comptes et de discipline budgétaire dénonce ceci sans ambiguïté : « *La loi n°130/AN/97 prévoit quatre modalités de privatisation des entreprises publiques : la cession d'actifs, la cession des participations ou du capital, le transfert de l'exploitation, la concession ou affermage. Or, la loi n°12/AN/98 du 11 mars 1998 n'encadre qu'une seule possibilité : la cession du capital. Or le mode de privatisation privilégié par le gouvernement est la concession. Les contrats de gestion autorisés par décret, ainsi que la stratégie du gouvernement adoptée en 2001 par le décret n°2001-0191/PR/MEFPP sont réalisées en ignorant les dispositions de la loi programme* ».

Privatisation illégale : le chemin de fer

Pourtant, c'est encore une mise en concession à laquelle le gouvernement a recouru voici quelques mois pour régler les énormes difficultés du chemin de fer Djibouti/Addis-Abeba en confiant la gestion à la société sud-africaine Comazar¹⁰. « Ceci est une parade d'un petit pays qui ne veut pas brader son patrimoine sous prétexte qu'il est pauvre », défend le ministre des Transports, même s'il reconnaît ne « pas maîtriser complètement le processus de privatisation ». Bien que deux sociétés étrangères aient concouru (India Rail et Comazar), la situation économique et sociale de l'entreprise est catastrophique : des infrastructures obsolètes et un déficit chronique.

Alors qu'il est censé irriguer de marchandises le cœur de l'Afrique (Burundi, Rwanda, Ouganda, Soudan,...), depuis sa construction par les Français à la fin du XIX^{ème} siècle, le chemin de fer reste très dépendant de la conjoncture éthiopienne et s'avère moins pratique que la route neuve que sillonnent les routiers éthiopiens fédérés au sein d'un puissant syndicat. « S'agissant de l'évolution des activités ferroviaires la baisse résulte (i) d'une contraction des importations éthiopiennes (ii) du choix des autorités éthiopiennes de faire transiter leur aide alimentaire par le porte de *Berbela* », constate le projet de budget initial de l'Etat djiboutien pour l'exercice 2005. Maigre « consolation », en mars 2005, le Programme alimentaire mondial (PAM) fait pour la première fois transiter 100.000 tonnes d'aide alimentaire pour le sud du Soudan par Djibouti¹¹.

Le ministre djiboutien des Transports précise : « les repreneurs ne reprendront pas 100 % du personnel ». Un plan social va donc être élaboré par les gouvernements djiboutien et éthiopien. Au fil des ans, alors que chaque Etat devait assumer la moitié des charges salariales, la dérive côté djiboutien a été réelle et admise par le ministre des Transports. Chaque mois, les 450 salariés des 100 kms djiboutien du rail coûtent 27 millions de FD, soit 7 millions de plus que leurs 1.250 homologues éthiopiens en charge de 780 kms. Toujours en cause, la mauvaise gestion.

ii) Vous avez dit social ?

Sur le plan social, le partenariat avec un opérateur privé étranger n'est pas pour rassurer les salariés. « Le port est en sureffectif, ce n'est pas un secret ; que Dubaï ne soit pas complètement un opérateur privé est un avantage, ils ne veulent absolument pas de conflit social ; ceux qui suivent les formations en anglais ou en informatique n'ont pas de souci à se faire, mais les activités comme le déchargement du blé par exemple, très consommatrice de main-d'œuvre, seront bientôt mécanisées et il faudra trouver une solution », explique le Directeur des ressources humaines du port. Maintenir la paix sociale est pour le moins utile car l'immobilisation d'un cargo *Super Container* coûte 100.000 dollars par jour. Pour le ministre des Transports, c'est l'incapacité à supporter « la pression de la rentabilité » qui justifie la grogne des syndicats du port. Depuis juillet 2005, les dockers, personnels les plus précaires du port puisque rémunérés par des transitaires privés, ont d'ailleurs créé un syndicat pour faire respecter leurs droits et anticiper au mieux la baisse annoncée des effectifs. Or, les travailleurs manutentionnaires dépendant de l'activité du port sont d'autant plus nombreux que les cartes de dockers, qui sont souvent la seule pièce d'identité des travailleurs, ont été distribuées pendant des années sans contrôle. Ainsi, de nombreux fonctionnaires ou commerçants se sont vus octroyés le précieux sésame qu'ils cèdent à des manutentionnaires en échange d'une part des 500 FDJ (environ 2,50 euros) qu'ils perçoivent pour avoir déchargé 1 tonne de marchandise.

C/ Le budget de l'Etat, un document « pas tellement important » pour le président de l'Assemblée nationale

« Heureusement que nous sommes une même famille politique mais supposons qu'il y ait une opposition au sein de notre assemblée. Le gouvernement serait obligé de présenter le budget prévisionnel en un temps utile et serait donc tenu à respecter les textes en vigueur. Donc dès maintenant il faut se préparer à cela et doubler d'efforts pour faire face à cette éventualité, qui peut subvenir un jour ». M. Idriss Arnaoud Ali, Président de l'Assemblée nationale devant ses pairs en session budgétaire du 22 novembre 2003, résume la léthargie du débat parlementaire. Il va même jusqu'à douter de son intérêt : « le gouvernement doit être jugé sur les réalisations du budget et non sur le budget prévisionnel qui n'est pas tellement important ». Ce même jour, un député, M. Antoine Michel Barthelemy, renchérit : « mes chers collègues, je suggérerais qu'on passe directement au vote. Je pense que les députés n'ont pas eu le temps matériel pour pouvoir

¹⁰ Déjà implantée à Madagascar, au Kenya et en Ouganda, la société Comazar est détenue à 47 % par la firme sud-africaine Sheltan.

¹¹ Cf. Lettre de l'Océan Indien n° 1128 du 26 mars 2005.

étudier et intervenir sur ces deux budgets (...) Et comme le ministre de la Justice vient de le rappeler : ceux qui ne disent rien consentent. Il faut donc passer au vote ».

Qu'importe l'aveu des intéressés, le Premier ministre à l'époque s'en tient à la version officielle et vante l'indépendance des députés : « *en 2003, l'Assemblée nationale est demeurée fidèle à sa vocation : être un lieu de débats et de discussions* », « *l'Assemblée a pu exercer pleinement son rôle et montrer une fois, s'il en était besoin, qu'elle n'est pas une simple chambre d'enregistrement* ».

« *Nous pensons avoir inscrit toutes les recettes possibles du budget de l'Etat dans ce document. Il existe d'autres recettes parafiscales qui ont une destination bien précise, qui ont une pré-affectation. Mais, dans le cadre d'autres textes qui vous avez vous-même adoptés et dans le cadre de l'autonomie de gestion et de l'autonomie financière...* », prévient M. Yacin Elmi Bouh, alors ministre des Finances, de l'Economie et du plan chargé de la privatisation, en session budgétaire du 22 novembre 2003.

Et c'est le ministre de la Défense M. Ougoureh Kifleh Ahmed qui conclut : « *tout compte fait, il faut que vous [députés] sachiez quelque chose sur les finances. Une partie de ce qu'on vient de dire n'est pas vraie. Il y a une partie d'écritures. Est-ce que vous saviez-cela ?* ».

C'est ainsi qu'en République de Djibouti, les finances ne sont en fait pas du tout publiques. Mieux vaut donc appartenir au cercle très fermé de ceux qui usent et abusent de cette opacité ; comme le même ministre de la Défense : « *Avec mon expérience, je sais quelle boule toucher [pour obtenir des fonds du ministère des Finances], mais vous [les députés], vous ne touchez pas. Au contraire, vous rodez autour du pot à chaque question et donc, [applaudissements]... Vous êtes facilement renvoyés sur la touche.* »

D/ La corruption instituée en système

« *La mauvaise gouvernance a été identifiée dans les consultations comme un obstacle majeur à la réduction de la pauvreté et à une croissance économique soutenue à Djibouti* » a conclu le FMI¹². La corruption à tous les échelons de la fonction publique est si quotidienne, si présente qu'elle en est devenue banale. « *La corruption est partout et l'impunité est totale ; les paquets de cigarettes que tendent les chauffeurs de bus aux policiers sont de vrais porte bakchich* », nous confirme un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur. L'opposition dénonce « *les ministres [qui] sont certes des employés de luxe mais que cela ne les dispense pas d'être au service du peuple et pas l'inverse* », selon M. Ismaël Guedi Hared, président de l'UAD, qui connaît bien les rouages du pouvoir djiboutien puisqu'il fut grand argentier du précédent Président. Plus étonnant, le nouveau ministre des Finances, M. Ali Farah Assowe, qui a la lourde charge de renouer le dialogue avec des institutions financières internationales irritées, reconnaît sans sourciller que la corruption est partout et qu'il convient « *de commencer à nettoyer par le bas pour que le haut comprenne* ».

i) La chambre des comptes publie les irrégularités mais reste impuissante face aux coupables

Le Premier ministre M. Dileita Mohamed Dileita préfère afficher sa responsabilité : « *au niveau de la bonne gouvernance, j'ai les pleins pouvoirs* ». Le gouvernement a depuis 2001 créé la Chambre des comptes et de discipline budgétaire (CCDB) et installé à la primature une inspection générale d'Etat. Prévue par la constitution de 1992 qui la place dans le giron de la cour suprême et dotée par la loi n°122/AN/4^{ème} L du 01/04/01, « *de tous les attributs d'une véritable cour et notamment d'un pouvoir de contrôle et de juridiction, d'une autonomie de gestion et de l'indépendance* », la CCDB publie son premier rapport général au Journal Officiel du lundi 15 novembre 2004. Selon son président, « *98 %* » des entreprises publiques seraient désormais dans le périmètre du contrôle (port, aéroport, Électricité de Djibouti...). En 2001-2002, sept entités de l'administration centrale ont été contrôlées.

Le constat des 15 magistrats les mieux payés du pays assistés de 13 greffiers (quand la cour suprême n'a que 5 conseillers et 2 greffiers) est brutal : « *Les pratiques (défectueuses) jettent un doute sur la véracité des recettes déclarées par l'ensemble des régies* ». Parmi les autres irrégularités relevées par la Chambre : « *violation du principe d'unicité de caisse et celui d'universalité avec notamment la règle de non affectation des recettes à des dépenses* ». « *Lors de ses investigations, la chambre des comptes a été confrontée à l'existence de caisses parallèles à celle du Trésor public*

¹² Cf. Poverty Reduction Strategy Paper, Joint Staff Assessment, 12 mai 2004.

national »¹³. « La plupart des anomalies peuvent être qualifiées de délit et donc conduire à des suites judiciaires », explique M. Mohamed Mahamoud Hassan, président de la CCDB .

« Au départ tous ont pensé que nous serions une cour d'apparat ; les problèmes ont commencé avec le début de notre travail », raconte-t-il. « La première difficulté a été de convaincre les cadres et les dirigeants des entreprises publiques de nous donner leurs comptes, surtout pour une équipe jeune face aux barons du régime. Un ministre n'était pas disposé à donner ses comptes. Si nous avons reculé, c'était fini ; nous avons mobilisé la police judiciaire et demandé le soutien du procureur. Poser des scellées sur les portes a été un tournant pour nous, il fallait utiliser la manière forte comme nous le permet la loi 122 qui nous donne tous les moyens d'investigation possibles ».

Dans ce bras de fer, le ministre des Finances de l'époque a invoqué l'article 80 de la Constitution djiboutienne qui permet à un prévenu en dernier recours d'en appeler à la cour constitutionnelle pour contester l'indépendance de la CCDB. Or, la cour suprême, en qualité de tutelle de la CCDB (article 66 de la Constitution), doit examiner la décision avant de la transmettre à la cour constitutionnelle. Elle a un mois pour le faire et dans ce premier dossier, elle a mis plus de deux ans. *In fine*, la décision de la CCDB n'a toujours pas été publiée.

Mais, « beaucoup de directeurs ont quitté leur poste à la suite de nos rapports comme celui du Fonds social », défend le président. « Des sommes beaucoup plus importantes (au titre notamment des indemnités de logement) que celles prévues par les textes sont accordées aux directeurs, directeurs adjoints et aux chefs de service des établissements publics », peut-on lire dans le rapport qui dénonce aussi « la défaillance des conseils d'administration des établissements publics (...) dans l'exercice de leurs attributions et leurs membres sont indûment rémunérés ».

Toutefois, quand le directeur de l'Office de protection sociale (OPS) refuse de se soumettre aux contrôles de la CCDB, après quelques semaines de mise à pied, il est reconduit à son poste par le Premier ministre et déclare : « je n'ai pas à rendre des comptes à des gens qui sont incapables de faire la différence entre un budget et un compte de résultat »¹⁴.

La conviction du président de la CCDB est que pour être indépendante, son institution doit organiser son auto-financement, assuré aujourd'hui par le ministère des Finances. Pour ce faire, il entend proposer aux bailleurs de fonds étrangers d'auditer et de contrôler leurs projets de développement avec le gouvernement djiboutien.

ii) Treize milliards évaporés en quatre ans

Pour l'heure, les entraves rencontrées par les magistrats sont manifestes. Entre 1999 et 2003, 13 milliards de recettes fiscales n'ont pas été recouvrées et il leur incombe de récupérer les sommes détournées, fussent-elles noyées dans le patrimoine des riches soutiens du régime djiboutien. « Tous les grands commerçants ne déclarent qu'une infime partie de ce qu'ils gagnent », dénonce sous couvert d'anonymat un représentant de la Chambre de commerce de Djibouti. Et les plus hauts personnages de l'Etat disposeraient d'un patrimoine personnel et gèreraient des affaires privées dans le domaine des travaux publics (BTP) ou des assurances depuis qu'une récente réforme du code des investissements oblige, ce qui n'était pas le cas avant, à tout assureur étranger de faire entrer au capital un investisseur djiboutien.

Au port, centre névralgique de l'économie djiboutienne, le nouveau gestionnaire du port, Dubaï Port Authority, forme les douaniers et les personnels administratifs pour mettre en place un guichet unique de paiement des taxes pour les armateurs et les transitaires. Cet arrangement sur une attribution régaliennne de l'État démontre le niveau de privatisation de l'État et l'ampleur des détournements des fonds publics. D'ailleurs, le directeur des douanes a été, en août 2005, inculpé et emprisonné pour détournement de fonds qui auraient été retrouvés à son domicile à l'occasion d'une descente de police matinale et musclée.

¹³ Extraits du Journal Officiel du lundi 15 novembre 2004 : Rapport général public de la Chambre des comptes et de discipline budgétaire.

¹⁴ Cf. Entretien avec la mission.

2. Une pauvreté omniprésente

A/ Une misère générale

Avec une extrême pauvreté (taux fixé par les instances internationales à un revenu inférieur à 1,8 dollar par jour) en nette progression entre 1996 et 2002 puisqu'elle concerne désormais 42,2 % de la population contre 34,5 %, une espérance de vie de 44 ans, Djibouti « *n'est un paradis que pour les cailloux* », résume un journaliste souhaitant conserver l'anonymat. Et il ajoute : « *la situation ne cesse d'empirer depuis la guerre civile ; au début des années 1990, un instituteur par exemple se voyait mettre à sa disposition un logement, pouvait s'acheter une voiture ; aujourd'hui, il prend le bus avec ses élèves et peine à joindre les deux bouts. Les autorités ne veulent qu'une chose : traire le peuple* ». Une femme de ménage d'origine somalienne gagne 10.000 francs djiboutiens par mois (50 euros environ) quand la location d'une petite maison en coûte 20.000 (soit environ 100 euros). Le secrétaire général d'un ministère gagne officiellement 200.000 FDJ par mois (1000 euros).

Les chiffres gouvernementaux fixent à 70 % environ le taux de chômage, dont la grande majorité sont des jeunes. Au moins un jeune sur deux serait au chômage de l'aveu du ministre de l'Emploi. Il y aurait environ 40.000 travailleurs dans l'économie formelle, les autres vivant de l'activité informelle. Les travailleurs de l'informel sont actifs dans toute une série de domaines : chauffeurs de bus, magasins, vendeurs à la criée, vendeuses de produits agricoles de l'Ethiopie, ... « *Nous avons organisé un syndicat de chauffeurs, mais ce n'est pas facile de maintenir le nombre de membres car il y a toujours des changements : aujourd'hui ils sont chauffeurs, demain autre chose* », explique un Djiboutien rencontré par la mission de l'Observatoire.

Le SMIG (salaire minimum interprofessionnel garanti) était d'environ 100 dollars, mais il a été annulé par une loi reprise dans le nouveau Code du travail (article 60) entré en vigueur le 28 janvier 2006. Les écarts de salaire sont très importants : si un chef de service ou un directeur touche environ 2.000 dollars, le salaire mensuel moyen est d'environ 300 à 400 dollars, mais il faut au moins 1.000 dollars par mois pour mener une vie décente, car la vie est très chère à Djibouti. La présence de l'armée américaine a bien généré quelques emplois, notamment sur le plan de la sécurité. Les Américains ont voulu utiliser leur propre barème de salaire, mais il a été exigé d'eux qu'ils se conforment au barème en vigueur dans le pays. La première fois qu'ils ont été payés, les travailleurs ont reçu un salaire moyen de 500 dollars, voire plus, mais le gouvernement a dit qu'il fallait payer moins, comme les autres employeurs de Djibouti.

B/ Des bailleurs de fonds complaisants

A en croire le montant de l'aide versée par les bailleurs internationaux, la République de Djibouti est un pays pauvre. Presque 400 millions de dollars de dettes en 2003 selon la Banque Mondiale font de ce petit État de 700.000 habitants un des plus assistés du monde.

Depuis 1996, les institutions financières internationales (IFI) tentent de lui imposer des mesures d'ajustement structurel. En vain, le FMI a remis à début 2006 la reprise des négociations pour trouver un nouvel arrangement de trois ans (PRGF) avec le gouvernement djiboutien après l'échec du programme personnel surveillé (SMP) mené par le Fonds au deuxième semestre 2005. Un arrangement qui « *aiderait Djibouti à mobiliser les ressources internationales additionnelles pour travailler à réaliser les projets du programme de réduction de la pauvreté* », plaide le FMI.

Ce volontarisme tranche avec le constat d'échec dont ne font pas mystère les institutions financières. « *Malgré son volume important, les performances de l'aide en termes d'impact sur les couches les plus défavorisées de la population ont été décevantes au cours des dernières décennies. Les indicateurs du développement qui ne cessent de se dégrader sont là pour témoigner de cette triste réalité. Le pays souffre d'un faible niveau des capacités institutionnelles et administratives qui ne permettent pas souvent l'absorption de l'aide surtout lorsque le volume de celle-ci est important et se traduit par des projets peu fiables donc voués à l'échec* », estime le PNUD¹⁵.

¹⁵ Extrait du rapport national sur le développement humain publié en 2005 par le PNUD et cité par la LDDH dans un communiqué daté du 31 janvier 2005.

Qu'à cela ne tienne, selon la coopération française, quelque 100 millions de dollars d'aides seront octroyées à Djibouti dans les trois prochaines années par les différents partenaires internationaux. La position géostratégique qu'occupe Djibouti, encore renforcée par la lutte anti-terroriste, justifie à elle seule, selon de nombreux observateurs, l'obstination des tiers bailleurs à ne pas sanctionner le régime d'Omar Guelleh en fermant les vannes de l'aide. Voire à fermer les yeux sur les dérives du régime. « *Un kilomètre de bitume à Djibouti est parmi les plus chers du monde quand c'est un bailleur qui paye* », regrette un coopérant. « *Pendant l'alerte à la sécheresse en 2004, un ministre que je ne citerai pas a réuni les bailleurs et sans autre décorum, a tendu à chacun une feuille de papier sur laquelle figurait un simple numéro de compte. Merci d'y verser l'aide !* », raconte un expatrié sous couvert d'anonymat.

Parce qu'elles nient multiplier les actes de mauvaise volonté, les autorités djiboutiennes tentent de mettre leur brouille avec les institutions de Bretton Woods sur le compte d'une simple querelle de personne. « *Une partie de cache-cache que Yacin (Elmi Bouh, ancien ministre des Finances) joue avec les experts du FMI et de la Banque mondiale* », selon M. Ougoureh Kifleh Ahmed, ministre de la Défense, devant les députés lors de la session budgétaire du 22 novembre 2003.

Même si le remaniement ministériel de juin 2005 est perçu comme une maigre concession, les autorités n'entendent pas se priver de la manne internationale qui alimente un quart du budget de l'Etat (23,4 % en 2004 sur un budget de 43,5 milliards de FD).

Les réticences à peine voilées des autorités à organiser le recensement de la population djiboutienne réclamé plus ou moins fermement par les partenaires extérieurs participent de cette stratégie de préserver l'image et le statut de « Djibouti : un pays pauvre ». Officiellement, la population totale s'élève à 710.000 habitants selon la Banque mondiale¹⁶ elle pourrait être notablement inférieure. En jeu, le revenu par habitant : s'il s'élève, comme le dit le *Poverty Reduction Strategy Paper* de juin 2004, à 920 dollars par habitant, la République de Djibouti se classe parmi les pays à revenu intermédiaire et ne bénéficie donc plus du même soutien. Officiellement, selon les données du PNUD¹⁷, ce revenu s'élève à 450 dollars.

Mais ne pas se priver de la manne internationale ne signifie pas forcément pour les autorités djiboutiennes céder aux pressions de bonne gouvernance des institutions de Bretton Woods. Si l'on en croit le Premier ministre M. Dileita Mohamed Dileita : « *pour 50 millions de dollars, les bailleurs occidentaux nous expliquent que c'est une trop grosse somme pour nous ; mais avec nos partenaires arabes, je suis assuré d'obtenir 200 millions de dollars si j'en demande 300* »¹⁸.

¹⁶ Cf. Indicateurs sur le développement dans le monde de la Banque mondiale 2005, www.worldbank.org/data/dataquery.html

¹⁷ Cf. Rapport national sur le développement humain 2005 du PNUD.

¹⁸ Cf. Entretien avec la mission.

PARTIE II : RECRUESCENCE DES ATTAQUES CONTRE LES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME¹⁹

1. Les syndicats paient chèrement leur indépendance depuis 1995

A/ Un constat : Les organisations indépendantes de protection des droits et des libertés font 'exception

La loi régissant les associations sans but lucratif (a.s.b.l.) date de 1901 et est un héritage de l'administration française. Depuis cette époque, la société djiboutienne a donc, au moins dans la théorie, l'autorisation de créer des associations et de se réunir librement et indépendamment du pouvoir politique. Cette liberté institutionnelle n'a pas pour autant permis, dans la pratique, aux organisations indépendantes de la société civile de mener sans entraves leurs activités.

Actuellement, il existe de nombreuses organisations issues de la société civile : près de 900 sur l'ensemble du territoire. Essentiellement orientées vers le micro-développement, la grande majorité de ces organisations demeure cependant dépendante du pouvoir : soit créées pour « capter » l'aide internationale à de supposées fins de développement, soit organisées en réseaux d'associations de quartiers pour « orienter » les aides vers les populations « cibles » (ethnies et clans proches du pouvoir notamment). Ainsi, la plus importante organisation de défense des droits des femmes, l'Union nationale des femmes djiboutiennes (UNFD) est-elle présidée par la propre femme du chef de l'État et est financée par un nombre impressionnant de bailleurs internationaux.

En marge de ces associations et ONG « sous contrôle », le secteur associatif qui se qualifie lui-même de « libre » ne se résume qu'à quelques organisations : initiatives de particuliers dans le développement social ; la Ligue djiboutienne des droits humains (LDDH)²⁰ dans la défense des droits de l'Homme ; et surtout les organisations indépendantes syndicales de travailleurs.

Concernant ses dernières, il a fallu attendre 1992 et le premier accord de paix entre les guérillas et le pouvoir pour que soit inscrit le pluralisme politique et syndical dans la Constitution, légalisant ainsi les premiers syndicats indépendants qui militaient jusqu'alors dans la clandestinité. Parmi les plus actifs et les plus structurés figurent le Syndicat des enseignants du second degré (SYNESED), le Syndicat des enseignants du primaire (SEP), le Syndicat du personnel du bâtiment et des travaux publics (SPBTP). Les deux grandes centrales syndicales djiboutiennes sont l'Union générale des travailleurs djiboutiens (UGTD) et l'Union djiboutienne du travail (UDT). Il convient de noter que ces organisations syndicales ont des affiliations internationales avec la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), l'Internationale de l'éducation (IE) et l'Internationale du service public (ISP).

Ainsi, il y a lieu d'affirmer que parler de la société civile indépendante à Djibouti revient tout simplement à parler des mouvements syndicaux et de défense des droits de l'Homme. Or, ces deux mouvements paient chèrement leur indépendance au pouvoir politique : les licenciements, les arrestations, le harcèlement policier et judiciaire, les intimidations sont le quotidien des militants associatifs et syndicaux à Djibouti. « *C'est le prix à payer pour que le principe de la liberté d'association puisse avoir un jour un sens dans ce pays* », précise M. Adan Mohamed Abdou, secrétaire général de l'Union djiboutienne du travail (UDT)²¹.

B/ 1995 : Répression et conséquences des grandes manifestations syndicales

En 1995, la dégradation des finances publiques de la République de Djibouti est montrée du doigt par les institutions financières internationales, dont le Fonds monétaire international (FMI), qui demande à l'État la mise en place d'un plan

¹⁹ Dès sa création, l'Observatoire a opté pour une définition opérationnelle du terme « défenseurs des droits de l'Homme » : « Toute personne qui risque ou qui est victime de représailles, de harcèlement ou de violations en raison de son engagement, conformément aux instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, individuellement ou en association avec d'autre, en faveur de la promotion et de la mise en œuvre des droits reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'Homme et garantis par les divers instruments internationaux ». A cet égard, les syndicalistes qui ont fait ou font encore l'objet de menaces, d'actes de harcèlement, de pressions et de poursuites judiciaires de la part des autorités djiboutiennes pour avoir défendu la liberté syndicale, les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux de leurs membres ou des citoyens djiboutiens, sont considérés par l'Observatoire comme étant des défenseurs des droits de l'Homme.

²⁰ La LDDH a été fondée en 1980.

²¹ Cf. Entretien avec la mission.

d'ajustement structurel. Le pouvoir vote, sans consulter préalablement les partenaires sociaux, une loi de finance réduisant de plus de 20% les revenus des travailleurs au moyen d'artifices divers (taxes, réduction de salaire, suppression d'avantages acquis, etc.).

Dès septembre 1995, les syndicats réagissent en lançant une grande grève générale qui paralyse tout le pays. Le mécontentement est d'autant plus grand que les promesses des accords de paix de 1994 ne sont pas tenues et qu'une grande part du pays continue de souffrir d'une centralisation et d'un sous-développement qui entretiennent la misère de la majeure partie de la population.

Devant l'ampleur d'un mouvement aussi spontané que dangereux pour le régime, le pouvoir arrête par centaines les dirigeants syndicaux et les militants les plus en vue et les détient dans le centre de détention de Nagad situé à 8 km de la capitale. Dans le même temps, il tente de désamorcer le mécontentement en distillant des aménagements à son projet de réforme avant de le retirer totalement, non sans avoir engagé une grande vague de licenciements parmi les dirigeants syndicaux et leurs militants. Ainsi, la quasi-totalité des dirigeants de l'intersyndicale UGTD/UDT se voient licenciés en raison de leur action syndicale de 1995 et ce en violation des Conventions internationales de l'Organisation internationale du travail (OIT) que Djibouti a ratifiées dès 1977. Cette crise a marqué le début d'une constante répression contre le mouvement syndical djiboutien indépendant, répression qui perdure encore actuellement.

Dès septembre 1995, une plainte est déposée auprès du Bureau international du travail (BIT) par la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), l'Organisation de l'unité syndicale africaine (OUSA) et par l'intersyndicale UDT/UGTD pour « licenciements, suspensions et radiations de syndicalistes à la suite d'une grève, confiscation d'archives syndicales, entraves aux manifestations du 1^{er} mai et ingérence du gouvernement dans la tenue d'un congrès syndical »²².

Plusieurs missions du BIT se sont rendues à Djibouti pour tenter une médiation entre le gouvernement et les syndicats. Le 8 avril 2002, le gouvernement s'est engagé, dans le cadre d'un procès-verbal, à réintégrer les personnes licenciées et à régulariser la situation. Mais devant l'absence d'actions concrètes de la part du gouvernement, l'intersyndicale a décidé de porter plainte - les dirigeants syndicaux licenciés se constituant partie civile - devant le Tribunal du travail. Des plaintes ont également été déposées auprès de l'inspection du travail, mais sont restées sans suite.

Finalement, la plupart des travailleurs licenciés en 1995 ont vu progressivement leur situation se régulariser, à l'exception de 14 dirigeants syndicaux. En juin 2006, la plupart d'entre eux attendaient toujours leur réintégration ou avaient pris le chemin de l'exil.

Le gouvernement a parallèlement tenté de remettre en cause la légitimité des syndicats indépendants en encourageant la création d'une nouvelle fédération syndicale, la Confédération djiboutienne du travail (CODJITRA), ainsi qu'une organisation de jeunes syndicalistes (CONJEU TRA), qui demeurent inféodées au pouvoir. Leur manque de légitimité manifeste et leur incapacité à se positionner réellement dans le champ syndical ont incité l'intersyndicale UDT/UGTD, appuyée par la CISL, à porter plainte auprès de la Commission de vérification des pouvoirs du BIT qui finit par invalider l'existence de la CODJITRA en 1997.

En janvier 1996, les enseignants se sont mis en grève pour protester contre les arriérés de salaire. Les autorités ont répondu aux revendications en procédant à de nombreuses arrestations d'enseignants qui ont ensuite été licenciés. Parmi eux, deux dirigeants du Syndicat des enseignants du primaire (SEP) sont licenciés, dont le secrétaire général du syndicat. En mai de la même année, les forces de sécurité ferment le siège de l'UGTD. Les cotisations des syndicats des postes et télécommunications, de l'Office de protection des travailleurs (OPT) et du Syndicat des travailleurs du secteur de l'électricité (SEED) sont bloquées par les autorités afin de priver les syndicats de leurs ressources financières.

Avec la décision de 1996 du ministère de l'Intérieur de décréter l'UDT et l'UGTD comme des organisations illégales, la répression des organisations syndicales prend une tournure plus radicale et décisive. La poursuite des grèves dans l'enseignement au deuxième trimestre de 1996 est violemment réprimée et, début 1997, cinq dirigeants du Syndicat des enseignants du secondaire (SYNESED) sont licenciés et rayés du registre d'enseignant. Des manifestations de solidarité en leur faveur sont réprimées par la force et des centaines d'enseignants se retrouvent en détention au camp de Nagad.

²² Cf. Cas n° 1851 devant l'OIT, présentée par la CISL, l'intersyndicale UDT/UGTD et l'OUSA, le 19 septembre 1995.

De nombreux enseignants appartenant au SYNESED et au SEP sont alors arrêtés ou suspendus et il leur est interdit de se rendre dans les établissements scolaires et d'organiser des réunions.

En 1997, les différents recours engagés par les centrales syndicales, notamment l'UDT, devant la justice pour violations des droits civils et syndicaux (détentions arbitraires, violations des droits de manifestations, de grève et de la liberté syndicale, etc.) se voient suspendus en même temps que le seul avocat ayant accepté de défendre les affaires d'ordre syndical.

Face à la poursuite de la répression des syndicats et la multiplication des conflits sociaux, le BIT décide d'envoyer en 1998 une nouvelle mission de contact chargée de mener une médiation entre le gouvernement et les syndicats. Les discussions débouchent sur une déclaration du ministre du Travail garantissant que tous les dirigeants syndicaux licenciés depuis 1995 seront réintégrés sous un mois. Là encore, les promesses ne seront pas suivies d'effets.

La crise de 1995 apparaît donc à bien des égards comme fondatrice de la question syndicale à Djibouti. D'une part, elle démontre la capacité des syndicats à mobiliser la société civile pour le respect des engagements internationaux de Djibouti ; et d'autre part, cette crise inaugure la politique mise en œuvre par les gouvernements successifs à l'égard des syndicats et des questions syndicales à Djibouti, à savoir le harcèlement des dirigeants syndicaux et la répression des mouvements sociaux.

C/ 1999 : La tentative de reprise en main du mouvement syndical par le pouvoir

À partir de 1999, le pouvoir cherche systématiquement à neutraliser les organisations syndicales indépendantes. Ainsi, lorsque, conformément à ses statuts, l'UDT décide de convoquer son congrès en 1998, le gouvernement s'y oppose en déclarant que la centrale n'ayant plus d'existence légale, il est impossible d'organiser son congrès.

Dès lors, les autorités djiboutiennes vont à la fois interdire la tenue de tous les congrès des centrales syndicales indépendantes et tenter de noyauter ses organisations pour les inféoder au pouvoir.

Ainsi, en 1999, l'UDT et l'UGTD doivent renouveler leur structure dirigeante et décident d'organiser leur congrès. Mais, le 15 juillet 1999, le ministère de l'Emploi annonce unilatéralement la tenue d'un congrès conjoint de l'UDT et l'UGTD à la radio. Le congrès, organisé par les autorités djiboutiennes, ne rassemble aucun des membres des précédentes directions, et se tient à huis clos sans la participation des militants. En deux heures de temps, le pouvoir désigne de nouveaux dirigeants pour les deux centrales. Cette grossière manipulation entraînera de facto une division interne au sein des deux centrales syndicales.

Depuis cet événement, les « syndicats-maisons », non indépendants, qui s'arrogent les noms de syndicats indépendants, servent la volonté du gouvernement djiboutien de présenter lors des conférences régionales ou internationales de l'OIT/BIT des représentants syndicaux qui ne risquent pas de dénoncer les violations patentées de la liberté syndicale à Djibouti. Première manifestation de cette manœuvre : en décembre 1999, à l'occasion de la 9^{ème} réunion panafricaine de l'OIT à Abidjan (Côte d'Ivoire), le gouvernement djiboutien s'est présenté accompagné de représentants des deux centrales clonées, ce malgré les protestations des syndicats africains.

Le simulacre de congrès de 1999 a été dénoncé par l'intersyndicale UDT-UGTD, la CISL, l'OUSA et le CISA qui ont porté plainte auprès du Comité des libertés syndicales du BIT pour violation des droits syndicaux et entraves manifestes à la liberté syndicale. Par ailleurs, depuis 1999, l'UDT et la CISL ont déposé plainte à plusieurs reprises devant la Commission des vérifications des pouvoirs du BIT pour « *substitution de représentations syndicales légales et légitimes et usurpation de titre et de rôle* » à l'encontre de la délégation gouvernementale djiboutienne se présentant systématiquement aux réunions de l'OIT et du BIT en compagnie de représentants syndicaux qui lui sont liés.

En réaction aux plaintes déposées en 1999 devant le Comité de la liberté syndicale du BIT²³, le ministre du Travail de l'époque a invité une délégation du BIT à Djibouti pour constater l'existence des deux centrales créées la même année. Dans le même temps, le ministre a demandé aux dirigeants licenciés de déposer des demandes individuelles de réintégration. Mais cette demande s'est accompagnée de la condition *sine qua non* que les dirigeants abandonnent leurs fonctions syndicales. Par ailleurs, les autorités djiboutiennes ont décidé la confiscation des biens, des virements et avoirs des syndicats indépendants gelés depuis 1995.

A de nombreuses reprises, des délégués de la Conférence internationale du travail (CIT) se sont indignés des procédés utilisés par le gouvernement djiboutien, mais, jusqu'à présent, la Commission de vérification des pouvoirs (CVP) n'a jamais usé de la procédure exceptionnelle consistant à suspendre de ses prérogatives un membre de la délégation djiboutienne. Toutefois, à la suite d'une nouvelle plainte déposée le 25 mai 2006 par l'UDT et l'UGTD, la CVP a exprimé sa vive préoccupation et formulé un certain nombre d'exigences auxquelles devront se plier les autorités djiboutiennes lors de la 96^{ème} session du CIT en juin 2006 relatives à la composition de sa délégation²⁴.

D/ 2001 : Le volet « syndical » des accords de paix

En 2001, la signature des accords de paix entre le FRUD armé et le gouvernement tient compte de la situation syndicale dans le pays. La réintégration des syndicalistes licenciés depuis 1995 est prévue, et le principe de pluralité syndicale et de liberté d'action y est réaffirmé. La mesure de réintégration est publiée dans le journal officiel en même temps que les accords, et plusieurs syndicalistes sont même cités nommément. Toutefois, en 2006, la majorité des réintégrations ne sont toujours pas effectives. Interrogés sur cette question, les ministres des l'Emploi et du Travail répondent diversement que « *les personnes concernées ont demandé des postes supérieurs à leurs qualifications* » ou ont « *refusé d'être réintégrées à leur poste d'origine* »²⁵.

L'accord de paix de 2001 permet donc de reconnaître le rôle important des centrales syndicales indépendantes et du syndicalisme en général à Djibouti dans la résolution du conflit, tant en raison du fait que l'une des causes du conflit s'inscrit dans l'inégalité de l'accès aux richesses et au travail, que par le fait que le syndicalisme indépendant était l'un des seuls moyens d'expression de la société civile.

Les engagements n'ont donc pas été tenus, mais malgré la persistance des actes de harcèlement et d'intimidation, les accords de paix de 2001 ont incité les autorités à plus de retenues dans les affaires syndicales au cours des deux années qui ont suivi. Ainsi, en 2002, l'UDT a pu tenir son congrès librement et renouveler ses instances dirigeantes.

De ce constat, il n'est guère étonnant que les années 2005 et 2006, ponctuées d'importantes échéances électorales (élections présidentielles et régionales), ont vu la recrudescence des attaques contre les syndicats libres et les défenseurs des droits de l'Homme à un niveau jamais atteint depuis 1999.

2. Résurgence en 2005 et 2006 de la criminalisation de l'action des défenseurs des droits de l'Homme

En 2005, l'intensification des conflits sociaux et la persistance des graves violations des droits de l'Homme perpétrées par les autorités nationales en violation des droits garantis par les conventions internationales ratifiées par Djibouti (droit à la vie, à un procès juste et équitable, libertés syndicales, libertés d'expression et de manifestation, droit de grève, etc.) ont entraîné de vives réactions des défenseurs des droits de l'Homme formant leurs revendications sur la défense des droits économiques, sociaux et culturels. Cette nouvelle exposition du travail des défenseurs leur a valu de multiples représailles : intimidations, détention arbitraire, harcèlement judiciaire, licenciement abusif, mutation abusive, etc.

²³ La première plainte a été déposée par l'UDT et la CISL devant la Commission des vérifications des pouvoirs du BIT pour les cas de substitution de représentation syndicales aux réunions de l'OIT et du BIT. La plainte de l'OUSA (Cas n° 2042) a été présentée au Comité sur la liberté syndicale du Bureau international du travail le 26-07-1999, pour « licenciements, suspensions et radiations de syndicalistes à la suite d'une grève, confiscation d'archives syndicales, entraves aux manifestations du 1^{er} mai et ingérence du gouvernement dans la tenue d'un congrès syndical ».

²⁴ Cf. *infra*. Cf. Compte-rendu provisoire (5C) des Rapports de la Commission de vérification des pouvoirs, deuxième rapport, 95^{ème} session de la Conférence internationale du travail de l'Organisation internationale du travail, Genève, juin 2006.

²⁵ Cf. Entretien avec la mission

A/ Arrestation et détention arbitraire de M. Jean-Paul Noël Abdi, président de la Ligue djiboutienne des droits humains²⁶

Le 14 décembre 2005, M. **Jean-Paul Noël Abdi**, président de la Ligue djiboutienne des droits humains (LDDH), a été arrêté alors qu'il se rendait à une convocation du Commandant Wabéri des Forces nationales de police (FNP). M. Jean-Paul Noël Abdi a ensuite été transféré au centre de transit de Nagad puis à l'École de police de cette même ville. Aucun mandat d'arrêt ni quelque notification de dépôt ne lui a été communiqué. Il n'a été relâché que tard dans la soirée, après de nombreuses interventions en faveur de sa libération auprès des autorités concernées, notamment du corps diplomatique présent à Djibouti et de l'Observatoire. Au cours de sa détention, les services de la Police judiciaire (PJ) ont questionné M. Noël Abdi sur ses déclarations publiques et le communiqué de presse conjoint de la FIDH et de la LDDH qui faisait état de la répression meurtrière du 30 novembre 2005 menée par les forces de l'ordre djiboutiennes à l'encontre des résidents du quartier d'Arhiba à Djibouti-ville qui tentaient de s'opposer à la destruction de leurs habitations. La répression a entraîné la mort de cinq personnes (dont une femme et un enfant de 11 ans), fait huit blessés graves et cinq disparus²⁷.

B/ Les attaques contre les syndicats indépendants

Depuis 1995 et le licenciement de 14 dirigeants de l'Union djiboutienne du travail (UDT) et de l'Union générale des travailleurs de Djibouti (UGTD) en représailles d'une grève lancée par les deux centrales djiboutiennes contre un ensemble de mesures d'ajustements structurels prises par le gouvernement²⁸, les défenseurs des droits de l'Homme et les syndicalistes ont subi de nombreuses pressions, menaces et violations de leurs droits fondamentaux : multiplication des sanctions, des mutations et des licenciements abusifs des représentants syndicaux légalement élus ; non respect des diverses recommandations de l'OIT sur les libertés syndicales, notamment concernant l'autorisation de la tenue des congrès de l'UDT et de l'UGTD et la réintégration des syndicalistes licenciés abusivement depuis 1995.

Les violations des droits des syndicalistes n'ont ainsi jamais cessé depuis 1995 et les actes de harcèlement ont persisté. L'année 2005 et le premier semestre 2006 ont vu ces violations s'intensifier dramatiquement.

Par exemple, le siège de l'UDT a été saccagé à 7 reprises depuis 1995 : 4 fois en 1995, puis une fois en 1997, 1999 et 2001. À partir de cette date, l'organisation a cessé de remeubler ses locaux. « *Comme il n'y a plus rien à casser, ils ne viennent plus* » précise M. Adan Mohamed Abdou, secrétaire général de l'UDT. De 1999 à 2003, l'organisation syndicale est restée sans électricité, ni téléphone, ni accès Internet ; leur boîte postale a par ailleurs été confisquée en 1999.

1) Licenciement abusif de M. Hassan Cher Hared et harcèlement du Syndicat des postiers de Djibouti

Le 25 mai 2005, M. **Hassan Cher Hared**, secrétaire du Syndicat des postiers de Djibouti, secrétaire aux relations internationales du Syndicat libre de l'Union djiboutienne du travail (UDT), et employé de la Poste, a été licencié sans préavis par M. Hillyeh Hassan Guirreh, directeur général de la Poste à Djibouti, pour "*fautes professionnelles graves, absentéisme et insubordination*", après une mise à pied de huit jours. Dans sa lettre de notification, le directeur a qualifié le militantisme de M. Cher Hared de "*comportement irresponsable*"²⁹.

Le licenciement de M. Cher Hared a fait suite, notamment, à ses observations concernant la gestion financière de la Poste, déplorant des dépenses illicites. M. Hassan Cher Hared avait également fait des déclarations en faveur des droits économiques, sociaux et culturels le 1^{er} mai 2005, journée mondiale du travail.

Après avoir reçu notification de son licenciement, M. Cher Hared a déposé trois plaintes contre le directeur général de la Poste pour "*détournement d'une partie des salaires, harcèlement moral et abus de pouvoir*", "*discrimination pour activité syndicale*" et "*licenciement abusif*". Fin mai 2006, aucune suite n'avait été donnée à ces plaintes.

Le 21 juin 2005, M. Cher Hared a par ailleurs introduit une plainte contre la Poste de Djibouti, devant le Tribunal social du travail, aux fins de sa réintégration. Fin mai 2006, cette plainte restait en cours d'instruction.

²⁶ Cf. Rapport annuel 2005 de l'Observatoire.

²⁷ Cf. Communiqué de presse de la FIDH et de la LDDH, 2 décembre 2005.

²⁸ Cf. *supra*.

²⁹ Cf. Rapport annuel 2005 de l'Observatoire et appel urgent DJI 001/0605/OBS 042, 14 juin 2005.

D'autre part, le 22 août 2005, M. Hassan Cher Hared a été agressé verbalement par M. Hassan Guirreh dans l'enceinte de la Poste. Il a été mis en garde-à-vue par la police, avant d'être relâché deux heures plus tard sur l'intervention de la mission de l'Observatoire présente au même moment à Djibouti.

Le lendemain, M. Hared s'est vu interdire l'accès au bâtiment de la Poste par les agents de surveillance qui ont déclaré agir sur ordre verbal du directeur. Il a été emmené au commissariat où il a été de nouveau détenu pendant deux heures. Dans le même temps, sur réception d'une lettre de M. Hillyeh Hassan Guirreh, les policiers ont signifié à M. Hared qu'il avait été réintégré à la Poste et affecté à Balbala, dans la banlieue de Djibouti. Toutefois, bien qu'une rémunération ait été prévue, son poste n'a pas été défini. De plus, sa ré-affectation est illégale tant qu'aucune décision judiciaire statuant sur la légalité de son licenciement n'a pas été prise. Fin 2005, des discussions sur la réintégration officielle de M. Hared, avec tous ses droits, étaient en cours entre le Syndicat des postiers de Djibouti et le ministère de l'Emploi.

La discussion avec le ministère de tutelle ayant peu avancé, M. Hared a saisi la présidence de la république le 31 janvier 2006. Le cabinet présidentiel semble avoir donné des instructions afin de trouver une issue à cette affaire, puisque le ministère de tutelle a réagi par la voie de son secrétaire général en adressant un courrier le 16 mars 2006 à M. Hared pour une demande d'informations. Le directeur général par intérim de la Poste de Djibouti³⁰, M. Bobaker Farah Moussa, a alors adressé au ministère une lettre diffamatoire sur le cas de M. Hared³¹. Ce dernier a déposé plainte auprès du parquet de Djibouti pour « atteinte à l'honneur ». La plainte a été transmise le 17 avril 2006 à la brigade criminelle de la police nationale qui le 20 juin 2006 devait toujours entendre le directeur général par interim sur cette lettre.

Les propos du directeur par intérim sont d'autant plus étonnants que ce dernier était venu soutenir M. Hared lors de son arrestation en août 2005. En outre, M. Bobaker Farah Moussa avait lui aussi été démis de son poste de sous-directeur commercial et rétrogradé en tant que simple agent de guichet à la recette du quartier de Balbala. Il n'avait retrouvé son poste en août 2005 que grâce à l'intervention du syndicat des postiers qui avait attiré l'attention du ministère de tutelle, outre le cas de M. Hared, sur 9 autres cas d'abus de pouvoir de la part de l'ancien directeur, M. Hilliyeh Hassan Guirreh.

En mars 2006, les tensions entre M. Hared et les autorités djiboutiennes ont resurgit via son implication dans « l'affaire » des syndicalistes ayant effectué une formation en Israël et son inculpation pour « *intelligence avec une puissance étrangère* »³².

Le syndicat des postiers est d'ailleurs régulièrement la cible de la direction de l'établissement en raison de ses dénonciations sur la gestion financière et sociale de La Poste de Djibouti³³. Ainsi, le siège social du syndicat qui lui a été offert en 1978 par l'établissement a été confisqué à la fin de l'année 2003 par la direction de la poste afin d'être ré attribué à deux personnes ne faisant pas parties de l'établissement. De plus, la cotisation syndicale retenue à la source, c'est-à-dire perçue directement du salaire du personnel syndiqué, est régulièrement suspendue privant ainsi le syndicat de ses principales ressources. Cette pratique est d'ailleurs fréquemment utilisée pour sanctionner les autres syndicats.

ii) Répression violente de la grève du Syndicat des transports en octobre 2005

Le 22 octobre 2005, le Syndicat des transports - affiliée à l'UDT - a déclenché une grève pour réclamer du gouvernement une aide afin de compenser l'augmentation brutale des prix des produits pétroliers induite par l'augmentation de la taxe gouvernementale sur ces produits. Dès le 23 octobre 2005, des manifestations de lycéens et de collégiens se sont organisées pour soutenir les revendications du syndicat.

Le 24 octobre, une première manifestation s'est soldée par l'arrestation d'environ 120 lycéens et collégiens, dont de nombreux mineurs. Ils ont été détenus au centre de rétention de l'école de police de Nagad et relâchés plus tard dans la journée.

Le même jour, vers 15h, au niveau du quatrième arrondissement (Bal Bala) de Djibouti-ville, les Forces nationales de police ont ouvert le feu à balles réelles sur des lycéens et collégiens regroupés en manifestation spontanée et non

³⁰ M. Bobaker Farah Moussa été nommé directeur général par interim de la Poste de Djibouti le 1er octobre 2005 en remplacement de M. Hilliyeh Hassan Guirreh.

³¹ Lettre qui stipule notamment les nombreuses sanctions infligées à M. Hared en raison de son activité syndicale et qui affirme que M. Hared aurait refusé de témoigner dans une affaire de détournement de fond à La Poste en 1997.

³² Cf. *infra*.

³³ Cf. Rapport annuel du Syndicat des postiers de Djibouti : « Sur la situation administrative – juridique, financière et sociale – syndicale de la poste de Djibouti », 2 mai 2006.

violente. Ces tirs ont causé la mort d'un jeune homme de 18 ans, M. Abdallah Mohamed Mahmoud et fait un blessé grave, M. Farhan Ahmed.

D'après les informations reçues, plusieurs dizaines de grévistes auraient aussi été brutalisés, arrêtés et détenus arbitrairement dans différents centres de détentions de la capitale entre le 22 et le 26 octobre 2005.

iii) Détections arbitraires et licenciement abusif des membres de l'UTP en réponse à la grève des travailleurs du Port de septembre 2005³⁴

Les syndicats représentant les personnels syndiqués du port entretiennent des relations difficiles avec la direction du port. M. Hussein Kassim Mohamed, directeur des relations humaines au port de Djibouti qui a accepté de rencontrer les chargés de mission en août 2005, considère que la plupart des personnes syndiquées « ignorent le rôle exact des syndicats » et que ces derniers « confondent l'intérêt particulier et l'intérêt général ». Selon lui, « le secrétaire général du Syndicat des personnels du port est d'ailleurs une personne illettrée ». Les deux parties s'entendent à définir leurs relations comme « difficiles ». Les syndicats quant à eux rappellent les nombreuses irrégularités au droit du travail, à la convention collective et au règlement intérieur qui ont été constatées par l'Inspection du travail et qui concernent notamment l'application d'un nouveau règlement intérieur (non visé par l'Inspection du travail) et la disproportion des sanctions.

C'est dans ce contexte que, le 14 septembre 2005, l'Union des travailleurs du port (UTP) a déclenché une grève pour protester contre le refus de la direction d'engager le dialogue social et de mettre fin aux irrégularités dénoncées par l'Inspection du travail. Le 17 septembre, les syndicats, la direction du port et le ministre de l'Emploi, M. Houmed Mohamed Dini, se mettent d'accord pour entamer des négociations en échange de l'arrêt de la grève et conviennent de se retrouver le 24 septembre 2005 pour étudier les différentes propositions. Mais le 24 septembre, la direction a boycotté la négociation, suspendu le versement des cotisations syndicales prélevées à la source et retiré à 8 dirigeants et 3 militants de l'UTP leur accréditation.

Lorsque dans la nuit du 24 au 25 septembre 2005, ces dirigeants de l'UTP, MM. **Ali Ibrahim Darar, Moustapha Abchir Egueh, Mohamed Ahmed Ali, Koulmiyeh Houssein, Wahib Ahmed Dini, Osman Galab Bouh, Ahmed Abdallah Houmed, Houssein Djama Bareth et Djibril Houssein Awaleh**, ont tenté de pénétrer dans le port, ils ont été arrêtés par la police et placés en garde-à-vue au centre de détention de Nagad, où ils ont reçu notification de leur licenciement pour « entrave à la liberté de travail ». Ils ont ensuite été détenus dans les bureaux de la police criminelle jusqu'au 28 septembre 2005, date à laquelle ils ont comparu devant le procureur, qui a ordonné leur détention à la prison de Gabode.

En réponse à ces arrestations, les travailleurs portuaires ont organisé une nouvelle grève dans la nuit du 24 au 25 septembre 2005, au cours de laquelle 110 grévistes pour la plupart syndiqués ont été arrêtés par les Forces nationales de polices (FNP) et placés en détention à l'école de police de Nagad. D'autres grévistes ont été arrêtés par les FNP dans la journée du 25 septembre tandis que MM. **Kamil Mohamed Ali, Ibrahim Moussa Sultan**, également dirigeants de l'UTP, et **Ali Ahmed Aras**, secrétaire général de l'UTP, ont été arrêtés respectivement les 26 et 28 septembre 2005 à leurs domiciles et conduits dans les bureaux de la police criminelle portant ainsi le nombre total d'arrestations à environ 156 grévistes et 12 dirigeants syndicaux. À l'exception des syndicalistes, l'ensemble des grévistes qui avaient été arrêtés par les Forces nationales de polices (FNP) le 25 septembre 2005, au port de Djibouti, ont été relâchés les 26 et 27 septembre 2005 sans qu'aucune charge ne soit retenue à leur encontre.

Toutefois, 36 d'entre eux, parmi lesquels MM. Ali Ibrahim Darar, Moustapha Abchir Egueh, Mohamed Ahmed Ali, Koulmiyeh Houssein, Djibril Houssein Awaleh et MM. **Mohamed Ahmed Mohamed,, Mohamed Abdillahi Dirieh, Mohamed Abdillahi Omar** et Mme **Samira Hassan Mohamed**, également dirigeants syndicaux, n'ont pu réintégrer leurs postes en raison de leur licenciement. MM. Mohamed Ali et Moussa Sultan ont eux aussi reçu notification de leurs licenciements tandis que M. Ali Mohamed Aras a été mis en préretraite. Le 27 septembre 2005, 25 travailleurs ayant pris part à la grève ont été également licenciés au motif « d'incitation à l'agitation et entrave à la liberté de travail », 120 autres recevant un « dernier avertissement avant licenciement ».

Les 12 syndicalistes ont été maintenus en détention jusqu'au 2 octobre 2005. Ce jour, 3 d'entre eux, MM. Kamil Mohamed Ali, Ibrahim Moussa Sultan, et Ali Ahmed Aras, ont été traduits devant le Tribunal de première instance de la Cour correctionnelle pour « participation délictueuse à un attroupement » et « incitation à la rébellion ». Le Tribunal a déclaré un non-lieu.

³⁴ Cf. Rapport annuel 2005 de l'Observatoire et appels urgents DJI 002/0905/OBS 084, 26 septembre 2005, et 084.1, 6 octobre 2005.

Le même jour, le même Tribunal a relaxé et ordonné la libération des 9 autres syndicalistes MM. Ali Ibrahim Darar, Moustapha Abchir Egueh, Mohamed Ahmed Ali, Koulmieh Houssein, Wahib Ahmed Dini, Osman Galab Bouh, Ahmed Abdallah Houmed, Houssein Djama Bareh et Djibril Houssein Awaleh, qui étaient accusés de “menace de commettre un délit, lesdites menaces ayant été matérialisées par des attroupements publics réitérés” et “participation à des rassemblements sur la voie publique susceptible de troubler l’ordre public”.

Toutefois, le 3 octobre 2005, le bureau du procureur a initié une procédure d’appel contre cette décision. L’audience, prévue le 7 décembre 2005, a été reportée au 14, au 21 puis au 28 décembre 2005 et la décision a été mise en délibéré au 4 janvier 2006. Le parquet semblait déterminé à voir les syndicalistes condamnés à au moins 6 mois de prison avec sursis en raison du fait qu’une telle sentence empêcherait leur réintégration à leurs postes de travail et leur rendrait inaccessible le mandat de responsable syndical. Grâce à la mobilisation nationale et internationale en leur faveur, les 12 syndicalistes ont finalement été condamnés à une peine de un à deux mois d’emprisonnement avec sursis.

iv) Arrestations arbitraires et inculpations judiciaires de syndicalistes ayant suivi une formation en Israël.

Le 20 février 2006, M. **Mohamed Ahmed Mohamed**, responsable aux affaires juridiques de l’Union des Travailleurs du port (UTP) de Djibouti, et de M. **Djibril Ismael Egueh**, secrétaire général du Syndicat du personnel maritime et du service de transit (SP-MTS), deux organisations affiliées à l’UDT, ont été arrêtés par les forces de polices, puis conduits aux bureaux de la Brigade criminelle et des renseignements généraux.

MM. Mohamed et Egueh étaient revenus la veille d’un séminaire de formation syndicale en Israël, organisé par l’Institut international de la centrale syndicale israélienne Histadrut. La police les a interrogés sur leurs activités syndicales et sur les buts et motifs de cette formation. Ils ont été libérés après 48 heures de détention, sans qu’aucune charge n’ait été prononcée à leur encontre³⁵. Toutefois, leurs passeports ont été confisqués par les forces de polices. À la fin mai 2006, leurs passeports ne leur avaient toujours pas été restitués.

Il semble que ces arrestations aient été menées en relation avec les actions internationales menées par l’UDT notamment auprès du BIT. En effet, de nombreuses correspondances de l’UDT auraient été subtilisées ou substituées par d’autres à la poste de Djibouti depuis août 2005, notamment une plainte adressée par l’UDT au BIT, au sujet des licenciements et mises en préretraite abusifs dont avaient été victimes les 12 dirigeants et militants syndicaux du port de Djibouti, dont M. Mohamed Ahmed Mohamed, en septembre 2005 (cf. ci-dessus).

Le 5 mars 2006, MM. Mohamed et Egueh ont de nouveau été arrêtés et placés en garde-à-vue, en isolement, dans les locaux de la brigade criminelle de la Force nationale de police.³⁶ Le secrétaire général et le secrétaire aux relations internationales de l’UDT, venus s’informer des motifs de leur détention, n’ont pas été autorisés à rencontrer les détenus, et se sont vus préciser par les policiers que l’arrestation de MM. Mohamed Ahmed Mohamed et Djibril Ismael Egueh avait eu lieu sur instruction des plus hautes autorités de l’Etat et du gouvernement.

Après avoir entendu une première fois MM. Mohamed et Egueh, la police a perquisitionné leurs domiciles, alors que ces derniers étaient toujours en détention, et confisqué l’ensemble des documents trouvés sur place, dont ceux concernant leurs activités syndicales. Aucun mandat ne semble avoir été présenté à cette occasion.

Le 8 mars 2006, MM. Mohamed et Egueh ont comparu devant le juge d’instruction. Au terme d’un long interrogatoire, MM. Mohamed et Egueh ont été inculpés de « livraison d’information à une puissance étrangère » et ont été placés sous mandat de dépôt, à la prison de Gabode à Djibouti³⁷. Selon le Code pénal djiboutien (articles 137 à 141), les deux syndicalistes sont passibles de 10 à 15 ans de prison et de 5 à 7 millions de francs djiboutiens (24 à 34 000 euros environ) d’amende. Les chefs d’inculpation se sont aggravés dans les semaines suivantes d’ « intelligence avec une puissance étrangère » et d’ « outrages envers le président de la République ».

³⁵ Cf. Appel urgent de l’Observatoire DJI001/0206/OBS 016.1, 23 février 2006.

³⁶ Cf. Appel urgent de l’Observatoire DJI001/0206/OBS016.2, 6 mars 2006.

³⁷ Cf. Appel urgent de l’Observatoire DJI001/0206/OBS016.3, 9 mars 2006.

Le 11 mars 2006, deux autres syndicalistes, MM. **Adan Mohamed Abdou**, secrétaire général de l'Union djiboutienne du Travail (UDT), et M. **Hassan Cher Hared**, secrétaire aux relations internationales de l'UDT, ont été arrêtés respectivement à son domicile et sur son lieu de travail, et conduits dans les locaux de la Brigade Criminelle, sans qu'aucun mandat ne leur ait été présenté³⁸. D'après les informations reçues par l'Observatoire, les deux détenus n'auraient pas eu accès à un avocat ni à un médecin pendant leur garde-à-vue du 11 mars au 13 mars 2006, ceci en violation du code de procédure pénale djiboutien.³⁹

Selon les informations reçues, MM. Mohamed Abdou et Cher Hared auraient été déférés le 13 mars 2006 devant un juge d'instruction pour interrogatoire, puis inculpés de « livraison d'informations à une puissance étrangère » (articles 137 à 139 du Code pénal djiboutien), avant d'être placés sous mandat de dépôt à la prison civile de Gabode.

Par lettre datée du 18 mars 2006, enregistrée le 21 mars 2006 par l'administration de la prison centrale de Gabode, les quatre syndicalistes ont demandé au Directeur du Centre pénitencier de transmettre à la défense et au tribunal leur requête d'annulation des poursuites à leur encontre en raison des nombreuses irrégularités de procédure.

Le 29 mars 2006, MM. Hassan Cher et Adan Mohamed Abdou ont été mis en liberté provisoire par le juge d'instruction. Le lendemain, le Procureur de la République, M. Djama Souleiman, faisait appel de cette décision.

Le 30 mars 2006, en présence des quatre accusés et de leur avocat, Maître Tarek, la Chambre d'Accusation a mis en délibéré l'affaire au 6 avril 2006.

Le 3 avril 2006 à 15h30, la police a arrêté M. Adan Mohamed Abdou à son domicile pour le conduire directement à la prison civil de Gabode sans qu'aucun mandat ne lui soit présenté⁴⁰. M. Hassan Cher Hared, activement recherché par les services de police, n'a pu être localisé.

Cette nouvelle arrestation est intervenue à la suite de l'interdiction d'entrer sur le territoire djiboutien et de l'expulsion des membres de la mission conjointe de l'Observatoire, la CISL et du BIT les 1 et 3 avril 2006⁴¹. Le 1^{er} avril 2006, les chargés de mission de l'Observatoire et de la CISL ont été bousculés, insultés et reconduits de force dans l'avion qui les avait mené à Djibouti en dépit de l'autorisation orale et préalable du ministre de l'Intérieur à la tenue de cette mission.

Le seul membre de la mission ayant pu entrer sur le territoire djiboutien, M. Ibrahim Mayaki, fonctionnaire du BIT, et détenteur d'un passeport diplomatique, a été arrêté le 3 avril 2006 et interrogé pendant trois heures par les services des Renseignements généraux djiboutiens. Il n'a été relâché qu'après avoir signé un arrêté d'expulsion exécuté le 4 avril 2006.

À la suite de la mobilisation en faveur des syndicalistes et notamment des actions de l'Observatoire et de la CISL, la Chambre d'accusation de Djibouti a ordonné le 6 avril 2006 la mise en liberté provisoire sous contrôle judiciaire de MM. Adan Mohamed Abdou, M. Hassan Cher Hared, Mohamed Ahmed Mohamed et Djibril Ismael Egueh.

Toutefois, les quatre syndicalistes demeurent poursuivis sous les différents chefs d'inculpation : « livraison d'informations à une puissance étrangère », (articles 137 à 139 du Code pénal djiboutien), « intelligence avec une puissance étrangère » (articles 135 et 136) et « outrage envers le Président de la République » (article 188) - délits passibles de 10 à 15 ans de prison et de 5 à 7 millions de francs Djiboutiens (24 à 34 000 euros environ) d'amende. Leur procès a été renvoyé à une date non déterminée et il demeurent soumis au contrôle judiciaire qui les obligent à se présenter chaque semaine au commissariat de leur lieu de résidence et les empêchent de quitter le territoire.

Leur situation demeure extrêmement préoccupante au regard de la nature et du caractère arbitraires des charges qui sont retenues contre eux en ce qu'elles visent notamment à réprimer leur action en faveur des libertés syndicales à Djibouti et limiter leur capacité de dénonciation de ces violations à l'étranger.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Cf. Communiqué de la LDDH, 23 mars 2006.

⁴⁰ Cf. Communiqué de l'Observatoire et de la CISL, 14 mars 2006, et appel urgent de l'Observatoire DJI 002/0206/OBS 016.4, 7 avril 2006.

⁴¹ *Ibid*.

Il est par ailleurs extrêmement intéressant de constater que parallèlement à l'affaire des quatre syndicalistes, le pouvoir a cherché à imposer un nouveau « Syndicat du personnel des services maritimes et transit (MTS) » dans l'objectif de marginaliser le secrétaire général de cette section de l'UDT, M. Djibril Ismaël Igueh.

C / Un avenir de plus en plus sombre pour le droit syndical : Le projet restrictif du nouveau Code du travail

Le nouveau Code du travail adopté en Conseil des ministres en novembre 2004 a été approuvé par l'Assemblée nationale le 28 janvier 2006 (Loi N°133/AN/05/5^{ème}L). Son entrée en vigueur vient considérablement renforcer les restrictions imposées par le précédent Code du travail adopté le 15 décembre 1952 qui prévoyait un régime déclaratif pour la création de syndicat mais qui était jusqu'à présent appliqué de façon restrictive puisque, de fait, les syndicats ont besoin d'une autorisation pour obtenir la reconnaissance légale. Sa réforme, avec celle du Code des investissements et du commerce, est pourtant une des mesures essentielles exigées par le Fond monétaire international pour conclure avec Djibouti un nouveau programme d'aide⁴². En jeu, doper la compétitivité économique du pays. L'article 60 du nouveau Code du travail répond pleinement à cette demande en annulant les dispositions qui garantissaient un seuil minimum de rémunération inscrit dans la précédente réglementation, et en ne fixant plus aucun plancher de rémunération.

Par ailleurs, si le droit à adhérer et à constituer un syndicat n'est pas remis en cause, son autorisation préalable par le gouvernement est renforcée : le nouveau Code prévoit en son article 215 que le syndicat doit obtenir l'autorisation des ministères de l'Intérieur, de l'Emploi, de la Justice ainsi que de l'Inspection du travail et du Procureur de la République pour pouvoir être légalement enregistré. À la demande des ministères intéressés, ce dernier pourra d'ailleurs dissoudre un syndicat sur simple décision administrative.

Concernant le nouveau Code du travail, les commentaires du BIT stipulant l'incompatibilité de certaines dispositions de ce nouveau code avec les conventions de l'OIT auxquelles Djibouti est partie ont été systématiquement ignorés et la loi a été promulguée⁴³.

3. Dénonciation des violations du droit syndical devant l'Organisation internationale du travail (OIT)

A / Les plaintes devant la Commission de vérification des pouvoirs

En 1997 et chaque année depuis 1999, l'UDT et la CISL ont déposé plainte devant la Commission de vérification des pouvoirs du BIT pour « substitution de représentation syndicales légales et légitimes et usurpation de titre et de rôle » à l'encontre de la délégation gouvernementale djiboutienne se présentant systématiquement aux réunions de l'OIT et du BIT en compagnie de représentants syndicaux non élus.

Le 25 mai 2006, l'UDT et l'UGTD ont une nouvelle fois saisi la Commission de vérification des pouvoirs, afin de dénoncer la composition de la délégation djiboutienne devant se présenter à la Conférence internationale du travail de juin 2006, car, bien que sensée être tripartite (gouvernement, représentant des employeurs et représentant des travailleurs), elle ne comprend toujours pas les représentants légitimes et représentatifs des travailleurs.

Répondant à cette énième saisine, la Commission a déploré en juin 2006 « *que depuis près de dix ans, à chaque session de la Conférence à laquelle Djibouti a accrédité une délégation tripartite, la commission a été saisie d'une protestation concernant la composition de la délégation des travailleurs. Ces protestations sont toutes fondées sur des allégations relatives à des actes d'ingérence du gouvernement dans la désignation de la délégation. Pour sa part, le gouvernement continue à mettre en cause la qualité pour agir des auteurs de la protestation, sans jamais soumettre à la commission d'éléments fiables et vérifiables. Plus particulièrement, le gouvernement n'a fourni aucune information précise sur l'importance numérique de l'UGTD ni sur les consultations relatives à la désignation des membres de la délégation dont*

⁴² Cf. Letter of intent, memorandum of economic and financial policies and technical memorandum of understanding, 4 août 2005.

⁴³ Cf. notamment l'observation individuelle publiée en 2006 par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations internationales du travail (CEACR) concernant la Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, Document No. (ilolex): 062006DJI098 : « *La commission note avec préoccupation les allégations concernant le licenciement ou les mesures de licenciement à l'encontre de dirigeants syndicaux, ainsi que celles concernant le projet de nouveau Code du travail* ».

les pouvoirs sont contestés. En dépit des engagements pris par M. Houmed Mohamed Dini, ministre de l'Emploi et de la Solidarité nationale, lors de la 93e session de la Conférence (juin 2005) (Compte rendu provisoire no 4D), la commission déplore vivement l'absence de tout progrès en la matière et le manque de coopération des autorités gouvernementales. Alors que le ministre s'était dit prêt à recevoir l'assistance technique du Bureau international du Travail, la commission note qu'un fonctionnaire du Bureau a été arrêté lors d'une mission officielle à Djibouti. Il s'agit d'un incident grave qu'elle condamne fermement. La commission réitère sa profonde préoccupation devant des pratiques qui sont de nature à corroborer les allégations plus générales d'ingérence et de non-respect des principes de la liberté syndicale formulées dans la protestation. Si le gouvernement sollicite l'assistance du Bureau, la commission veut croire que le gouvernement prendra toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité personnelle des fonctionnaires concernés »⁴⁴.

Concernant la validité de la composition de la délégation tripartite djiboutienne, la Commission, sans suspendre les délégués incriminés, « estime à l'unanimité que la procédure liée à la composition de la délégation des travailleurs de Djibouti à la Conférence doit faire l'objet d'un suivi ». Ainsi, en vertu des dispositions du règlement de la Conférence, la CVP a proposé à la Conférence de demander au gouvernement djiboutien de « soumettre pour la prochaine session de la Conférence, en même temps que la présentation des pouvoirs de la délégation de Djibouti, un rapport détaillé et étayé de documents pertinents sur la procédure utilisée pour désigner le délégué des travailleurs et ses conseillers techniques, indiquant notamment les organisations qui auront été consultées à ce sujet et selon quels critères, la date et le lieu de ces consultations, ainsi que les noms des personnes désignées par ces organisations au terme de ces consultations. La commission veut croire que le gouvernement s'assurera que des critères objectifs et transparents seront établis aux fins de la détermination des organisations les plus représentatives des travailleurs et que la procédure de désignation des travailleurs »⁴⁵.

B / Les plaintes devant le Comité de la liberté syndicale

Par ailleurs, depuis 1994, 7 plaintes ont été déposées devant le Comité de la liberté syndicale de l'OIT⁴⁶.

L'UDT, l'UGTD et/ou la CISL ont notamment déposé 3 plaintes pour « entraves à la liberté syndicale, licenciements, suspensions et radiations de syndicalistes à la suite d'une grève, confiscation d'archives syndicales, entraves aux manifestations du 1er mai et ingérence du gouvernement dans la tenue d'un congrès syndical ». En 2001, la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du travail « a partagé la profonde préoccupation de la commission d'experts et du Comité de la liberté syndicale qui a été suscitée par les graves violations de la convention et, en particulier, les actes d'ingérence du gouvernement [djiboutien] dans les affaires internes des syndicats. La commission a déploré l'absence de progrès significatifs dans l'application de la convention »⁴⁷.

Une autre plainte a été déposée en 1997 par l'Internationale de l'éducation (EI), le Syndicat des enseignants du second degré (SYNESED) et le Syndicat des enseignants du primaire (SEP) pour « licenciements, suspensions et radiations de syndicalistes à la suite d'une grève, confiscation d'archives syndicales, entraves aux manifestations du 1er mai et ingérence du gouvernement dans la tenue d'un congrès syndical ».

Dans le cadre de l'examen de cette plainte, le Comité de la liberté syndicale a instamment demandé au gouvernement de réintégrer les dirigeants syndicaux et les syndicalistes licenciés et a réitéré ses « recommandations antérieures sur l'importance qu'il attache au principe selon lequel les déclarations de loyauté ou autres engagements de même nature, en l'occurrence y compris le fait d'être contraint de reconnaître ses torts, ne devraient pas être imposés pour obtenir la réintégration dans l'emploi desdits dirigeants »⁴⁸.

⁴⁴ Cf. Compte-rendu provisoire (5C) des Rapports de la Commission de vérification des pouvoirs, deuxième rapport, 95^{ème} session de la Conférence internationale du travail de l'Organisation internationale du travail, Genève, juin 2006.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Cf. Cas n°1223, 1803, 2042, 1922, 1851, 2450 et 2471. Voir notamment les rapport du Comité de la liberté syndicale du BIT. <http://www.ilo.org/ilolex/cgiilex/pqconvf.pl?host=status01&textbase=ilofre&querytype=bool&hitdirection=1&hitstart=0&hitsrange=2000&sortmacro=sortyear&query=Djibouti@ref&chspec=3&>

⁴⁷ Cf. « RCCIT: Examen individuel du cas concernant la convention No 87, Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 Djibouti (ratification: 1978) Publication: 2001 », <http://www.ilo.org/ilolex/cgiilex/pdconvf3.pl?host=status01&textbase=ilofre&document=628&chapter=13&query=Djibouti%40ref&highlight=&querytype=bool>

⁴⁸ Cf. Recommandations du Comité sur la liberté syndicale, Vol. LXXXIV, 2001, Série B, No. 1.

En août 2005, l'UDT et l'UGTD ont déposé plainte devant le Comité de la liberté syndicale (cas n°2450) portant sur le refus du gouvernement de réintégrer des syndicalistes licenciés depuis 1995, sur les limitations et les atteintes à la liberté syndicale, et sur la substitution de représentation syndicale lors des réunions de l'OIT et du BIT⁴⁹. Le 20 mai 2006, la CISL s'est associée à cette plainte en y apportant des informations complémentaires importantes sur les violations des droits de l'Homme et des droits syndicaux perpétrés en 2005-2006 : arrestations et détentions arbitraires des défenseurs des droits de l'Homme et notamment de dirigeants syndicaux, poursuites judiciaires illégales, entraves répétées aux élections syndicales, licenciements illégaux et massifs de syndicalistes, répression du droit de grève et du droit de manifestation⁵⁰.

Enfin, le 26 octobre 2005, l'UDT a introduit une nouvelle plainte devant le Comité de la liberté syndicale (cas n°2471) pour contester les licenciements massifs et illégaux des syndicalistes et salariés du port de Djibouti à la suite des grèves de septembre 2005⁵¹.

En juin 2006, le Comité a examiné le cas n°2450 en le considérant comme un « *cas grave et urgent sur lequel le comité attire spécialement l'attention du Conseil d'administration* » du BIT⁵². Le Comité a traité les questions dont il a été saisi sur ce cas et sont donc exclus de l'examen tous les autres cas de violations commis à l'encontre des syndicats indépendants.

Ainsi, sur la réintégration des syndicalistes licenciés en 1995, le Comité a demandé des informations sur la situation de sept d'entre eux, à savoir MM. Abdoufatah Hassan Ibrahim, Hachim Adawe Ladieh, Houssein Dirieh Gouled, Moussa Wais Ibrahim, Abdillahi Aden Ali, Habib Ahmed Doualeh et Bouha Daoud Ahmed. Le Comité a recommandé au gouvernement de « *s'assurer que tous les travailleurs souhaitant leur réintégration puissent l'obtenir, sans perte de salaire ni de bénéfices, et que ceux qui ne souhaitaient pas une réintégration puissent recevoir une compensation adéquate* ».

Concernant les attaques récurrentes à l'encontre des dirigeants syndicaux, « *le comité note avec regret que le gouvernement n'a pas répondu aux allégations de harcèlement et de licenciements abusifs dont sont notamment victimes les dirigeants syndicaux* » et lui demande dans ses conclusions « *de diligenter rapidement une enquête indépendante sur les allégations de harcèlement et de licenciement de dirigeants syndicaux, ainsi que sur les pressions dont serait victime leur entourage et, dans le cas où elles s'avèrent fondées, de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour mettre fin à ces actes de discrimination et de harcèlement, et de punir les personnes responsables* ».

La plainte des deux organisations syndicales indépendantes demandaient au Comité de la liberté syndicale de se prononcer aussi sur le cas de M. Hassan Cher Hared. Si pour le Comité ce dernier a été réintégré, il note avec « *une profonde préoccupation (...) qu'il fait maintenant face à des accusation pénales* ».

Par une communication datée du 15 janvier 2006, en réponse à la plainte déposée par l'UDT et l'UGTD, le gouvernement djiboutien a remis en cause la légitimité des organisations plaignantes et de leurs représentants, arguant qu'aucune élection n'aurait permis de renouveler les organes dirigeants de ces organisations depuis au moins 10 ans. Sur ce point, le Comité a judicieusement observé que « *d'après les conclusions de la Commission de vérification des pouvoirs à la Conférence, ce n'est que depuis une date récente (2004) que le gouvernement remet en cause l'existence de l'UDT et de l'UGTD, alors qu'il a eu à répondre, à maintes reprises, de protestations émanant de ces deux organisations [Voir 92e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 2004, deuxième rapport de la Commission de vérification des pouvoirs]* ».

Mais le Comité considère surtout que la question de la légitimité de l'UDT et de l'UGTD à représenter les travailleurs djiboutiens « *ne peut être examinée sans tenir compte du contexte plus large du respect des droits syndicaux en général à Djibouti* ». Le Comité note donc « *avec une profonde préoccupation les nouvelles allégations récemment formulées par la CISL* » et l'Observatoire concernant « *l'ingérence grave du gouvernement dans les activités et les affaires internes syndicales, notamment: la répression violente d'une grève menée en septembre par des conducteurs d'autobus et de camion; l'interdiction d'élections syndicales à l'Imprimerie nationale en 2005, sur ordre du ministère de l'Emploi et des*

⁴⁹ Cf. Cas 2450 : Plainte contre le gouvernement de Djibouti déposée le 4 août 2005 par l'UDT et l'UGTD.

⁵⁰ Cf. *supra*.

⁵¹ Cf. *supra*.

⁵² Cf. Cas n°2450, quatrième question à l'ordre du jour, 342^{ème} rapport du Comité de la liberté syndicale, Conseil d'administration du Bureau international du travail, 296^{ème} session, Genève, juin 2006.

Communications; les entraves, du fait du gouvernement, à l'organisation et à la tenue d'élections syndicales libres à tous les niveaux; des arrestations et détentions massives de syndiqués et de dirigeants syndicaux de l'Union des travailleurs du port (UTP); l'arrestation de Mohamed Ahmed Mohamed (responsable des affaires juridiques de l'UTP), Djibril Ismael Egueh (Secrétaire général du Syndicat du personnel des services maritimes et de transit, SP-MTS), Adan Mohamed Abdou (Secrétaire général de l'UDT) et Hassan Cher Hared (Secrétaire aux affaires internationales de l'UDT), qui ont tous été finalement accusés «d'avoir communiqué des informations à une puissance étrangère», accusations apparemment reliées à leur participation à un séminaire de formation (...) en Israël; le refoulement d'une mission internationale de solidarité syndicale, malgré les assurances formelles données par le ministre de l'Intérieur qu'il laisserait entrer librement cette mission à Djibouti; et l'arrestation et l'interrogatoire subséquents du seul membre de la mission autorisé à pénétrer dans le pays – un fonctionnaire du BIT ». Ainsi le Comité, dans ses conclusions, « déplorant l'information relative à l'arrestation d'un fonctionnaire du BIT, considère qu'il s'agit d'un cas sérieux et urgent et demande instamment au gouvernement de répondre rapidement aux graves allégations formulées par la CISL dans sa dernière communication concernant l'ingérence du gouvernement dans les grèves et les élections syndicales, les arrestations et la détention de membres et dirigeants syndicaux, ainsi que le refoulement d'une mission de solidarité syndicale internationale [la mission conjointe de l'Observatoire et de la CISL, ndr], et l'arrestation et l'interrogatoire subséquents du seul membre de la mission autorisé à pénétrer dans le pays – un fonctionnaire du BIT – afin de pouvoir examiner ce cas en pleine connaissance de cause. ».

Au regard de tout ce qui précède, le Comité démontre l'importance et l'urgence qu'il accorde à la situation à Djibouti en demandant au gouvernement djiboutien d'accepter « une mission de contacts directs ».

C/ La Commission de l'application des normes⁵³

La Commission de l'application des normes de la 95^{ème} Conférence internationale du travail a examiné la mise en œuvre par Djibouti de la Convention n°26 de l'OIT concernant les méthodes de fixation des salaires minima. L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, s'exprimant devant la Commission, a pu faire valoir qu'à la suite de la suppression en 1997 du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG), la seule méthode afin de fixer des salaires minimum est de passer des accords d'entreprise ou des conventions collectives. Alors que la Convention n°26 prévoit la consultation et l'accord des organisations patronales et ouvrières pour la mise en œuvre d'un système de fixation des minima salariaux, les syndicats ne participent généralement pas à l'élaboration de conventions collectives ou d'accords d'entreprise puisque ceux-ci n'ont pas été renégociés depuis l'indépendance du pays en 1976. De plus, ces dix dernières années à Djibouti, les syndicats indépendants ont fait l'objet d'atteintes constantes et graves allant du harcèlement policier et judiciaire au licenciement et même jusqu'à l'emprisonnement de dirigeants syndicaux. Comment dans ces conditions discuter avec des partenaires sociaux que l'on met en prison ? La capacité des syndicats à jouer le rôle que la convention leur attribue est par conséquent plus que limitée, d'autant plus si l'on considère les nouvelles limitations que le Code du travail a apportées à la création des syndicats, en renforçant le régime de l'autorisation préalable. Ces nouvelles dispositions permettent au pouvoir de choisir les partenaires sociaux avec lesquels il souhaite négocier, ce qui s'est concrétisé avec la création en mars 2006 du syndicat du personnel des services maritimes et transit créé pour concurrencer les syndicats existants affiliés à l'Union djiboutienne du travail.

Pour les membres travailleurs de la Commission, les articles 2 et 3 de la convention rendent obligatoire la consultation des organisations patronales et de travailleurs pour fixer librement les secteurs et les méthodes de fixation des salaires minima. Or cette condition de base « renvoie à la fois à la liberté syndicale – convention n° 87 (sans organisations syndicales libres, pas de consultation) – et à la convention n° 98 qui règle justement la liberté de négociation, liberté aussi importante pour les consultations préalables que pour les aspects contractuels de la convention n° 26. Suivant en cela les commentaires de la commission d'experts, il est indispensable d'examiner l'application de ces deux conventions. Or les multiples informations et rapports reçus sont inquiétants, incitant à croire que les conditions d'exercice de la liberté syndicale et de la négociation collective ne sont pas garanties à Djibouti ». Les membres travailleurs ont donc souhaité que « tous ces aspects fassent l'objet d'un examen coordonné et global ». Par conséquent, selon les membres travailleurs de la Commission de l'application des normes, « le gouvernement doit faire cesser les mesures de contraintes à l'égard des syndicalistes, notamment à l'encontre de l'Union djiboutienne du travail, afin que s'instaure au plus vite un climat

⁵³ Cf. Compte-rendu provisoire du rapport de la Commission de l'application des normes de la 95^{ème} session de la Conférence internationale du travail, Genève, juin 2006.

propice à la négociation collective libre ». « Il doit par ailleurs vite prendre les mesures nécessaires pour garantir en droit et en pratique les principes de la liberté syndicale auxquels renvoient les articles 2 et 3 de la convention n° 26 et réviser le nouveau Code du travail en ce qui concerne la question des conditions requises à la constitution des organisations syndicales. Enfin, la commission d'experts devrait revoir la question de l'interaction entre les principes sous-tendant les mécanismes de fixation des salaires prévus par la convention n° 26 et le droit de négocier librement, tel qu'il résulte des conventions n° 87 et 98 ».

A cet égard, la Commission a donc *« souligné les liens étroits existant entre le principe de pleine consultation et de participation directe des partenaires sociaux dans la détermination du salaire minimum, qui sous-tend la convention, et les principes supérieurs de la liberté syndicale et de la négociation collective ».*

Les différents organes de l'OIT ont ainsi sans cesse réitéré depuis 1999 ses appels au gouvernement djiboutien pour qu'il traduise en acte les demandes formulées à l'époque par le Conseil d'administration du BIT : réintégrer les syndicalistes abusivement licenciés, ne pas s'ingérer dans les affaires syndicales, ne pas entraver les activités syndicales et accepter la liberté syndicale. Force est de constater que malgré l'acceptation de principe de l'État, aucune de ces recommandations n'a été appliquée.

Concernant la question des syndicalistes licenciés en 1995 et 1997, le BIT avait envoyé en 2002 une mission de médiation à Djibouti ayant abouti à la signature le 8 juillet 2002 à un procès-verbal tripartite. Or, ce document n'a jamais été appliqué.

Depuis 1999, le gouvernement djiboutien n'a donc appliqué aucune des décisions ou recommandations adoptées par les différents organes de l'OIT afin de se conformer aux normes internationales en matière de liberté syndicales et de droits des travailleurs. Comme le mentionnaient les membres travailleurs à la Conférence de l'application des normes de la Conférence internationale du travail en 2001, *« ni la loi, ni la pratique dans le pays n'ont été changées et les violations sérieuses décrites dans le rapport ont toujours lieu. »*

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La République de Djibouti est un pays pauvre pour ses citoyens, beaucoup moins pour ses dirigeants. La manne financière issue des activités du port et de la location des bases militaires étrangères n'apparaît pas pleinement dans le budget de l'Etat, un document opaque, « pas tellement important » pour le débat parlementaire!

La communauté internationale, focalisée sur le positionnement et l'importance stratégique de la République de Djibouti, tant économiquement que militairement, et en particulier pour son rôle dans la lutte contre le terrorisme dans la corne de l'Afrique, continue de débloquer d'importants soutiens économiques sans s'attarder plus avant sur le respect effectif des conditions posées en matière de développement et de respect des droits de l'Homme.

La gestion politique et économique de la République de Djibouti est contestée au niveau national. L'opposition a boycotté l'élection présidentielle de 2005 et les élections régionales de 2006. Les rares organisations indépendantes syndicales et de défense des droits de l'Homme, en dénonçant les violations manifestes des droits civils et politiques mais aussi économiques et sociaux, sont une cible permanente du pouvoir qui cède facilement à la répression. Rien n'est épargné aux défenseurs des droits de l'Homme : licenciements abusifs, harcèlements judiciaires, arrestations et détentions arbitraires... Ainsi, à Djibouti, les défenseurs doivent faire face à l'acharnement du pouvoir.

Le blocage politique, économique et social de la société djiboutienne a déjà mené, dans un passé récent, le pays à un conflit interne. L'incapacité du pouvoir à mettre en œuvre les réformes démocratiques qui permettraient de répondre aux causes profondes de ce conflit (confiscation du pouvoir, sous-développement de larges parties du pays, pouvoir judiciaire sous tutelle, liberté de la presse et d'expression limitée, etc.) rend le risque d'une reprise du conflit chaque jour plus grand.

Face aux violations manifestes par les autorités nationales des conventions internationales de protection des droits de l'Homme ratifiées par Djibouti, l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme recommande :

Aux autorités djiboutiennes de :

- Mettre fin à toute forme de harcèlement et de représailles à l'encontre de l'ensemble des membres ou responsables de syndicats et des défenseurs des droits de l'Homme à Djibouti, afin qu'ils puissent mener leur activité de défense des droits de l'Homme librement et sans entrave ;
- Réintégrer tous les dirigeants et militants syndicaux licenciés du fait de leurs activités syndicales ;
- Indemniser les syndicalistes illégalement licenciés ;
- Mettre pleinement en œuvre la Convention n°26 de l'OIT sur la libre fixation des salaires minima et notamment les dispositions qui rendent obligatoires la consultation des organisations patronales et de travailleurs ;
- Plus généralement, mettre en œuvre les recommandations, préconisations et conclusions des différents organes de l'OIT et notamment celles adoptées lors de la 95^{ème} session de la Conférence internationale du travail en juin 2006 ;
- Mettre en place un cadre légal de dialogue social entre les syndicats et le pouvoir afin de discuter sur les stratégies de développement de l'Etat de droit tel que prévu par les engagements contractés par Djibouti lors de sa candidature à l'élection du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies en prévoyant la création d'un Ombudsman ;
- Mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre de la candidature de la République de Djibouti à l'élection du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, notamment le respect des règles internationales en matière de droits de l'Homme et de droit des réfugiés ; de ratifier la Convention sur l'élimination de toutes les discriminations raciales et les Protocoles additionnels à la Convention sur le droit des enfants ;

- Amender le nouveau Code du travail, en concertation avec les syndicats et les représentants de la société civile, et intégrer les dispositions régionales et internationales de protection du travail et des droits de l'Homme ratifiées par Djibouti ;
- Garantir dans les textes l'indépendance de la Chambre des comptes et de discipline budgétaire ;
- Ratifier la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption ;
- Respecter l'accord de paix du 12 mai 2001 qui prévoyait notamment la lutte contre l'impunité des auteurs des crimes et l'indemnisation des victimes civiles ;
- Ratifier le Protocole additionnel à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples portant création de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples et effectuer une déclaration au titre de l'article 34.6 du statut permettant aux ONG et aux individus de saisir directement la Cour;
- Plaider auprès des chefs d'État de l'Union africaine pour que le nouveau statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'Homme respecte l'intégrité des statuts de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, notamment la disposition garantissant la possibilité aux ONG et aux individus de saisir directement cette instance judiciaire ;
- Harmoniser son droit interne avec les dispositions du Statut de la Cour pénale internationale ;
- Se conformer aux dispositions de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations unies le 9 décembre 1998, et plus particulièrement son article 1 qui dispose que "chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'Homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international", ainsi que son article 12.2, qui dispose que "l'Etat prend toutes les mesures nécessaires pour assurer que les autorités compétentes protègent toute personne, individuellement ou en association avec d'autres, de toute violence, menace, représailles, discrimination *de facto* ou *de jure*, pression ou autre action arbitraire dans le cadre de l'exercice légitime des droits visés dans la présente Déclaration" ;
- Plus généralement, se conformer strictement aux dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, ainsi qu'aux instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'Homme auxquels Djibouti est partie, et particulièrement les conventions n° 87 et 98 de l'Organisation internationale du travail portant sur la liberté syndicale et les négociations collectives ;
- Inviter sur le territoire djiboutien le Groupe de Travail des Nations Unies sur la détention arbitraire, la Représentante spéciale du Secrétaire Général des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'Homme, et la Rapporteuse Spéciale de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples sur les défenseurs des droits de l'Homme ;
- Garantir le respect des droits de l'Homme dans la lutte contre le terrorisme conformément à l'article 22 de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme ratifiée par Djibouti en 2004.

A la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples de :

- Adopter une résolution dénonçant les violations des droits syndicaux et des droits des défenseurs des droits de l'Homme à Djibouti.

Aux Délégués de la Conférence générale de l'Organisation internationale du travail de :

- Faire le suivi des différentes conclusions adoptées par la Commission d'application des normes et par la Commission de vérification des pouvoirs à la 95^{ème} session de la Conférence internationale du travail, et par le Comité de la liberté syndicale en juin 2006, notamment concernant la « mission de contacts directs », l'enquête indépendante

sur le harcèlement et le licenciement des dirigeants syndicaux et la mise en place d'un processus transparent et argumenté pour la nomination des représentants syndicaux ;

- Mettre à l'ordre du jour de la prochaine Commission d'application des normes de la Conférence internationale du travail la mise en œuvre par Djibouti des conventions n°87 sur la liberté syndicale et n°98 sur la liberté de négociation ;

- Adopter la position la plus ferme dans toutes les instances pertinentes de l'OIT, telles que la Commission d'application des normes, la Commission de vérification des pouvoirs et le Comité de la liberté syndicale afin de dénoncer les violations répétées des dispositions de Conventions fondamentales de l'OIT et en particulier des Conventions n°87 et n°98 régissant l'exercice de la liberté syndicale et des négociations collectives.

A la communauté internationale de :

- Intensifier son soutien, notamment politique et financier, aux syndicats et aux défenseurs des droits de l'Homme indépendants pour leur permettre de garantir leur indépendance ;

- Faire pression sur les autorités de Djibouti afin qu'elles respectent les droits de l'Homme, notamment les droits syndicaux.

Annexe

La prison de Gabode – un lieu de détention connu des syndicalistes

La prison de Djibouti, appelée généralement Gabode, est le seul établissement pénitentiaire du pays. Ce n'est cependant pas le seul lieu de détention. En effet, outre les commissariats, il existe un camp de transit à Nagad pour les étrangers en séjour illégal faisant l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière, appelé Centre de tri de Nagad, et qui sert régulièrement de lieu de détention pour les Djiboutiens. L'École de police de la même localité sert elle aussi de lieu de détention occasionnel. Les locaux de la police politique du régime, le Service de documentation et de sécurité (SDS), ont aussi longtemps servi de lieu de détention au sein desquels la torture aurait été pratiquée de façon systématique pendant le conflit avec le FRUD dans les années 1990. Ce lieu ne serait plus utilisé aujourd'hui comme lieu de détention.

La mission de l'Observatoire a été reçue par le directeur de la prison de Gabode, agent administratif nommé à ce poste à la suite de la destitution de son prédécesseur pour corruption. Le précédent directeur avait fait libérer abusivement des détenus à l'occasion de la grâce annuelle en échange d'une conséquente rémunération.

Seule une vingtaine de policiers détachés est affectée à la surveillance de la prison. En sous-effectif, « *les évasions ne sont pas rares* », commente l'un d'eux. Il semble que récemment des prévenus se soient évadés, notamment à l'occasion de leur transfert au tribunal. Pour la surveillance des femmes, deux gardiennes se relaient mais uniquement entre 7h et 13h. Le reste du temps, les femmes sont surveillées par des gardiens, ce qui n'est pas sans poser de problèmes de harcèlement.

De l'avis même du directeur, les gardiens manquent de formation adéquate. Le Comité international de la Croix-rouge (CICR) a bien dispensé quelques notions d'hygiène en même temps que quelques produits d'entretien ménager (savon, eau de javel, etc.), mais seul le directeur a pu bénéficier d'une séance de formation administrative de la part du Comité international de la Croix Rouge (CICR).

Outre les conditions matérielles, les difficultés pour administrer la prison viennent des divers statuts du personnel : les policiers sont rattachés au ministère de l'Intérieur tandis que les agents administratifs sont sous la tutelle du ministère de la Justice.

Interrogé sur cette question par les chargés de mission, le ministre de la Justice, M. Mohamed Abdillahi Barkat, s'est dit au fait du problème et s'est prononcé pour la création, dans les prochains mois, d'un corps et d'une administration pénitentiaire placés sous l'autorité du ministère de Justice. Le recrutement sur concours de 102 agents pénitentiaires semble d'ores et déjà lancé et est ouvert aux hommes comme aux femmes. Sur les observations des chargés de mission concernant le manque de personnel féminin pour la surveillance des femmes détenues, le ministre a inclus immédiatement un quota de 20 femmes dans le recrutement des agents de surveillance.

j) La détention préventive : un problème majeur

Au moment de la visite de la délégation, la prison comprenait 370 détenus dont 215 prévenus, soit un taux de détention préventive de 58,1%. On comptait parmi les prévenus des Djiboutiens (140), des Éthiopiens (54), des Somaliens (19) et des Congolais (2). Les 155 condamnés sont principalement Djiboutiens (104), Éthiopiens (49), Somaliens (20) et Soudanais (1). Il y avait deux détenus condamnés à la prison à perpétuité. 16 femmes étaient aussi détenues au moment de la visite, dont deux étaient enceinte. Aucun mineur ne semblait être détenu à la Prison de Djibouti. Il semble toutefois que la détention de mineur n'ait, dans le passé, pas respecté les normes internationales en la matière. En effet, la mission a pu rencontrer un jeune détenu qui affirmait avoir 18 ans et être détenu depuis 3 ans sans avoir fait l'objet de condamnation. Il affirme aussi avoir toujours été détenu en compagnie de prisonniers majeurs. Il serait donc détenu depuis l'âge de 15 ans sans procès et dans des conditions contraires aux normes de détention des mineurs.

La détention préventive est l'un des problèmes majeurs de la question carcérale à Djibouti. Selon les informations recueillies auprès des prisonniers, il semble que la durée moyenne de la détention préventive pour des détenus de droits

communs soit de 2 à 3 ans. Le plus « vieux prévenu » est incarcéré depuis 1999. Cette situation est connue des autorités puisque le directeur de la prison a clairement expliqué que ce prévenu, accusé de meurtre, a une première fois été déféré devant le tribunal correctionnel qui s'est naturellement déclaré incompétent pour un cas d'homicide. Ce n'est que récemment que la cour a ordonné le renvoi de l'affaire devant la Cour criminelle. Un autre prévenu dit être incarcéré depuis 6 ans sans procès.

La détention préventive abusive est la cause première de la surpopulation carcérale. Les prévenus ne bénéficient pas des deux amnisties annuelles (à l'occasion de l'Ayid el Kebir et de la fête nationale – anniversaire de l'indépendance), réservées par définition aux seuls condamnés. Les amnisties sont pourtant utilisées selon le ministre de la Justice comme un moyen de lutter contre la surpopulation carcérale.⁵⁴

La situation des prévenus étrangers est particulièrement délicate dans la mesure où ils ne peuvent pas compter sur le soutien de leur famille tant pour les démarches légales que pour une aide matérielle, alimentaire notamment, au cours de leur détention.

Le recours à un avocat est autorisé mais demeure, dans les faits, limité aux ressources économiques des détenus et de leurs familles. Il semble toutefois qu'une assistance judiciaire soit prévue pour les crimes de sang. Là encore, le manque de ressources des prévenus non djiboutiens est un obstacle à leur accès à la justice.

ii) Les conditions de détention

Construite en 1968 sous l'administration coloniale française, la prison de Djibouti est très vétuste. La rénovation des 4 cellules centrales il y a quelques années par la coopération française n'a pas permis d'améliorer substantiellement les conditions de détention. Les 8 cellules communes comprennent de 16 à 55 détenus chacune. Au moins 4 d'entre elles sont tellement délabrées que le béton armé du plafond se disloque par morceaux qui blessent les détenus en tombant. L'alimentation en eau et en électricité semble intermittente comme dans le reste de la ville.

La mauvaise condition physique des détenus

Les chargés de mission ont été frappés par la mauvaise condition physique des détenus. Une part importante d'entre eux souffre d'infection, d'abcès, de tuberculose, de fractures, etc. La mauvaise qualité de l'eau, la ration quotidienne (un demi bol de riz) et l'absence totale de prise en charge médicale semblent être le quotidien des prisonniers à Djibouti. La promiscuité, les problèmes d'évacuation des eaux usées et le climat très chaud (de 30 à 45 degrés) rendent les prisonniers sujets à des épidémies (tel que le choléra) dont le bilan humain serait particulièrement lourd. De même, le maintien dans l'enceinte de la prison d'animaux domestiques (une cinquantaine de chèvres à l'usage des gardiens) renforce les risques sanitaires.

Les produits d'hygiène distribués par le CICR semblent être revendus par les gardiens soit aux prisonniers qui en ont les moyens, soit directement sur les marchés de la ville.

L'absence de douches est aussi un facteur aggravant pour la sécurité sanitaire des détenus et de l'ensemble de l'établissement pénitentiaire. Les prisonniers sont sujets à de nombreux problèmes cutanés, allergies et autres infections de la peau.

L'infirmerie est réduite à sa plus simple expression. Il n'y a pas de médicament et les détenus ne voient pas le médecin normalement présent au moins deux fois par semaine. Les urgences sont assurées par l'hôpital Pelletier selon le directeur. Un détenu récemment hospitalisé pour une crise d'asthme dit pourtant avoir dû faire appel à son médecin traitant afin de bénéficier d'une prise en charge médicale. Ce type de possibilité n'est évidemment accessible qu'aux détenus qui en ont les moyens...

Mesures disciplinaires et mauvais traitements

⁵⁴ Ne sont pas amnistiés les condamnés pour viols et agressions sexuelles, pour trafics de stupéfiants et pour détournements de fonds.

Selon le directeur de la prison, les mesures disciplinaires sont appliquées pour les détenus agressifs. Ils sont passibles d'une semaine à 10 jours de « cellule disciplinaire ». Les peines disciplinaires peuvent cependant aller jusqu'à 4 mois de « cachot » pour les récidivistes, notamment ceux qui refusent d'écrire une « lettre d'excuse ». Il semble que ces durées soient effectivement appliquées.

Selon lui, les détenus qui lui sont amenés ne portent pas de traces de tortures à l'exception de scarifications dues à des menottes trop serrées.

Par contre, les chargés de missions ont pu constaté qu'un certain nombre de détenus portaient des traces de coups, des fractures (une épaule démise ou fracturée notamment) et des scarifications sur les genoux et l'intérieur des cuisses. Il semble que ce soit le résultat de mesures disciplinaires et de mauvais traitements de la part des gardiens. Ces derniers feraient asseoir les détenus accroupis, une barre ou les mains entravées placées derrière les genoux. Ils seraient ainsi forcés de rester sous le soleil ou de marcher sur les genoux.

L'OBSERVATOIRE

pour la Protection des Défenseurs des Droits de l'Homme

THE OBSERVATORY

for the Protection of Human Rights Defenders

EL OBSERVATORIO

para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos

La Línea de Urgencia

La Ligne d'Urgence

The Emergency Line

Email:

Appeals@fidh-omct.org

FIDH

Tel : + 33 (0) 1 43 55 20 11

Fax : + 33 (0) 1 43 55 18 80

OMCT

Tel : + 41 22 809 49 39

Fax : + 41 22 809 49 29

Directeurs de la publication : Sidiki Kaba, Eric Sottas

Redacteur en chef : Antoine Bernard

Auteurs du rapport : Pie Ntakirutimana, Isabelle Gourmelon, Florent Geel, Marceau Sivieude

Coordination : Delphine Reculeau, Catherine François

Collaboration : Farid Messaoudi

Activités de l'Observatoire

L'Observatoire est un programme d'action fondé sur la conviction que le renforcement de la coopération et de la solidarité à l'égard des défenseurs des droits de l'Homme et de leurs organisations contribue à briser l'isolement dans lequel ils se trouvent. Il se base également sur le constat de la nécessité absolue d'une réponse systématique des ONG et de la communauté internationale à la répression dont sont victimes les défenseurs.

En ce sens, l'Observatoire s'est fixé comme priorité de mettre en place :

- a) un système d'alerte systématique de la communauté internationale sur les cas de harcèlement et de répression des défenseurs des droits et des libertés fondamentales, en particulier lorsqu'ils nécessitent une intervention urgente ;
- b) une observation judiciaire des procès et, en cas de besoin, une assistance juridique directe ;
- c) des missions internationales d'enquête et de solidarité ;
- d) une aide personnalisée aussi concrète que possible, y compris une assistance matérielle, en vue d'assurer la sécurité des défenseurs victimes de graves violations ;
- e) l'élaboration, la publication et la diffusion au niveau international de rapports relatifs aux violations des droits et des libertés des personnes ou de leurs organisations agissant en faveur des droits de l'Homme du monde entier ;
- f) une action soutenue auprès de l'Organisation des Nations unies, notamment auprès de la représentante spéciale du secrétaire général sur les défenseurs des droits de l'Homme et, lorsque nécessaire, auprès des rapporteurs et groupes de travail thématiques et géographiques ;
- g) une action de mobilisation auprès d'autres organisations intergouvernementales régionales et internationales, telles l'Organisation des États américains (OEA), l'Union africaine (UA), l'Union européenne (UE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération européenne (OSCE), le Conseil de l'Europe, l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), le Commonwealth, la Ligue des États arabes et l'Organisation internationale du travail (OIT).

Les activités de l'Observatoire reposent sur la concertation et la coopération avec des organisations non gouvernementales nationales, régionales et internationales.

L'Observatoire, répondant à un souci d'efficacité, a décidé de faire preuve de flexibilité dans l'examen de la recevabilité des cas qui lui sont transmis, en se fondant sur la "définition opérationnelle" adoptée par la FIDH et l'OMCT :

"Toute personne qui risque ou qui est victime de représailles, de harcèlement ou de violations en raison de son engagement, conformément aux instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, individuellement ou en association avec d'autre, en faveur de la promotion et de la mise en œuvre des droits reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'Homme et garantis par les divers instruments internationaux".

Imprimé par la FIDH

Un programme de la FIDH et de l'OMCT - A FIDH and OMCT venture - Un programa de la FIDH y de la OMCT

fidh

Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme

17, Passage de la Main d'Or
75 011 Paris, France

OMCT
OPERATING THE OHCHR NETWORK

Organisation Mondiale Contre la Torture
Case postale 21 - 8 rue du Vieux-Billard
1211 Genève 8, Suisse