

Cadre juridique et institutionnel

DJIBOUTI

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

JUIN 2023



Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.

Comité technique


Foncier & développement

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.


AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT


Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE
DE L'EUROPE ET DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site www.foncier-developpement.fr

Djibouti

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.
Comité technique « Foncier & développement »

JUIN 2023

I. Le cadre général

Djibouti est l'un des plus petits pays d'Afrique avec une superficie de 23 200 km². L'étude de Djibouti dans le cadre du présent dossier est évidemment très spécifique puisque l'agglomération de Djibouti compte l'essentiel de la population du pays (environ les deux tiers)¹, laquelle est estimée en 2021 à 1 105 557 habitants, avec une croissance annuelle de 1,4 % pour la même année². Cette population est urbaine à 78 %, toujours pour la même année. Elle est répartie entre un certain nombre de villes, à commencer par Djibouti, la capitale, mais aussi Ali Sabieh (40 074 hab.), Tadjourah (22 193 hab.), Obock (17 776 hab.), Dikhil (12 343 hab.) et Arta (6 025 hab.)³.

Le pays, relativement petit, quasiment désertique, ne dispose que de très faibles potentialités rurales, concrétisées par un élevage limité et par une agriculture encore plus faible⁴, organisée autour des quelques rares points d'eau (et encore sous réserve que ceux-ci ne soient pas salés, ou trop minéralisés) et dans des projets plus ou moins expérimentaux. L'agriculture représentait 1,7 % de PIB en 2020, avec moins de 1 000 km² de terres arables (soit 0,04 % de la superficie totale du territoire), alors que les terres rurales sont supposées représenter 73,4 % du territoire. Le climat n'est pas non plus favorable avec des précipitations moyennes de 130 millimètres seulement par an. Djibouti est presque totalement tributaire de ses importations pour nourrir sa population.

Outre l'agriculture, l'économie reste faible, avec un PIB annuel de 3,48 millions de US\$, se traduisant pour la même année 2021 par un PIB de 3 150 US\$ par habitant, correspondant à une croissance annuelle de 4,8 %, soutenue essentiellement par les bases militaires et les services. L'économie repose en effet sur un complexe portuaire qui figure parmi les plus modernes du monde. Le commerce par le port de Djibouti devrait connaître un développement rapide, parallèlement à l'expansion économique de l'Éthiopie, principal voisin et partenaire commercial du pays.

Djibouti dispose par ailleurs d'un patrimoine naturel qui se prête au tourisme, de ressources marines inexploitées qui pourraient lui permettre d'accroître la pêche artisanale, et d'une infrastructure de câbles de télécommunications sous-marins qui pourrait servir de socle au développement de nouvelles activités numériques et de services. Les énergies renouvelables pourraient également devenir une source de croissance pour le pays, étant donné son potentiel géothermique, solaire et éolien.

1. La population djiboutienne était de 0,83 million d'habitants en 2007 (Source : World Development Indicators Database, September 2008), avec une croissance annuelle à cette époque d'environ 6 %. La capitale comptait en 2008 plus de 500 000 habitants.

2. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.TOTL?locations=DJ> (consulté le 7 janvier 2023).

3. https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_de_villes_de_Djibouti (consulté le 7 janvier 2023).

4. Environ 600 ha de terres cultivées par rapport à une superficie totale de 23 200 km². Les terres de parcours occuperaient environ 230 000 ha (cf. Rapport national, Comité national Habitat 2, 1996, p. 6).

Du fait de la faible taille de son économie, Djibouti ne peut guère diversifier sa production et est d'autant plus dépendant des marchés étrangers, ce qui rend le pays plus vulnérable aux aléas conjoncturels et entrave son accès aux capitaux. Même si le Gouvernement a manifestement bien pris en compte la potentialité du pays en termes d'activités de service.

C'est dire que les enjeux fonciers sont surtout urbains, et, dans le cas de Djibouti, périurbains, mais ils portent souvent sur des terrains sans valeur autre que celle de l'occupation pour la survie. Dans la même logique, il faut s'interroger sur la pertinence du processus de décentralisation qui, comme ailleurs, est en cours.

II. L'organisation administrative territoriale

L'organisation administrative territoriale est fondée, comme dans beaucoup de pays, sur la « cohabitation » entre une armature étatique plus ou moins déconcentrée et un dispositif de décentralisation. Sur ces sujets, la Constitution en vigueur, celle de 1992⁵, est d'une remarquable discrétion puisque deux articles sont consacrés au sujet, en l'occurrence ceux du Titre X, « *Des collectivités territoriales* ».

● Les circonscriptions administratives

Le pays est divisé en cinq circonscriptions administratives, les Régions, plus Djibouti-Ville ; les régions sont divisées en Districts (autrefois les cercles), aujourd'hui au nombre de 20⁶.

Chaque Région administrative est placée sous l'autorité d'un Préfet de Région ; il en va de même pour Djibouti-Ville⁷ où se trouve le Préfet de Djibouti. Celui-ci est « assisté », au sein de chacune des trois communes, par un sous-préfet, dépendant du ministère de l'Intérieur, et nommé par le président de la République. Le Préfet de Région représente dans sa circonscription tous les ministères ; il assure l'ordre public, la salubrité publique et l'hygiène. Les Districts sont divisés en circonscriptions administratives dirigées par des chefs de poste⁸.

Le District de Djibouti, doté d'un statut particulier, compte trois communes urbaines, deux arrondissements suburbains et deux postes administratifs ruraux qui dépendent des deux précédents.

● La mise en œuvre de la décentralisation en 2002 : création de la région et des communes

C'est le seul sujet sur lequel la Constitution propose des dispositions utiles, même si, comme on va le voir, elles sont relativement creuses : « – Art. 85 : *les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi. – Ces collectivités s'administrent librement par des Conseils élus dans les conditions prévues par la loi.* ».

Le projet de décentralisation a été envisagé dans les années 1990⁹, période durant laquelle le sujet est devenu « tendance ». La complexité en était claire, *a priori*, dans ce pays dont on a dit plus haut qu'il était relativement petit, presque totalement désertique, avec de surcroît sa population concentrée

5. Il faut préciser « celle de 1992 » car celle-ci demeure le texte de référence, celui disponible sur le site de la Présidence de la République, même si trois modifications sont intervenues depuis : une en 2006 pour modifier la programmation du travail de l'Assemblée, une autre en 2008 pour modifier le dispositif juridictionnel de contrôle des finances publiques, une dernière enfin en 2010, pour faire de l'Islam la religion nationale, mais aussi et sans doute surtout pour permettre au Président d'être rééligible sans limites. Comme on le remarque, ces modifications sont sans impact direct sur notre matière, sauf peut-être celle relative à la question religieuse qui pourrait avoir des conséquences par exemple sur les successions.

6. Décret n° 79/080 du 4 août 1979.

7. Cette appellation pour désigner la Ville de Djibouti résulte de l'article 1^{er} de la Loi n° 122/AN/05/5ème L portant sur le statut de la Ville de Djibouti.

8. Il y a trois circonscriptions pour Tadjourah, deux pour Dikhil, deux pour Ali Sabieh et une pour Obock.

9. Plusieurs projets de texte ont été préparés, certains d'entre eux proposaient d'instituer des communes (urbaines et rurales) et des départements. Cf. *Document de support au projet de décentralisation*, ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, Djibouti, novembre 1996, p. 2.

pratiquement en une seule ville, Djibouti, la capitale¹⁰. Le projet a été concrétisé d'abord par la Loi du 7 juillet 2002 portant décentralisation et statut des régions¹¹. Cette loi a créé deux niveaux de collectivités locales : la région et la commune. Mais comme le nom du texte le suggère, la primauté était donnée à la région, dont seul le statut était précisé, celui de la commune devant être élaboré ultérieurement en collaboration avec les institutions régionales. Simultanément, ou presque, Djibouti-Ville a été dotée d'un statut particulier¹² sous la forme de la Loi n° 122/AN/05/5ème L portant statut de la ville de Djibouti du 1^{er} novembre 2005.

La Loi n° 174 de 2002 a depuis été modifiée d'abord par la Loi n° 139/AN/06/5ème L du 4 février 2006 portant modification de la Loi n° 174/AN/02/4ème L du 7 juillet 2002 portant décentralisation et statut des régions, puis par la Loi n° 149/AN/11/6ème L portant modification de la Loi n° 174/AN/02/4ème L portant décentralisation et statut des régions, et de l'article 6 de la Loi n° 122/AN/05/5ème L portant sur le statut de la ville de Djibouti.

Le processus de décentralisation a connu un certain nombre de difficultés de mises en œuvre : repoussées une première fois, les premières élections régionales se sont finalement tenues en mars 2006¹³. Par ailleurs, pour l'analyse du fonctionnement des assemblées régionales, il faut tenir compte des modifications apportées juste avant les élections régionales par la Loi du 4 février 2006¹⁴. Il faut noter que cette loi qui tente de rectifier les ambiguïtés de la Loi de 2002 ne facilite pas la lecture du dispositif : la loi propose la nouvelle rédaction de certains articles en ajoutant d'autres ambiguïtés¹⁵.

Dès 2002, en application de cette législation, ont été créées cinq collectivités territoriales régionales : Arta, Ali-Sabieh, Dikhil, Obock et Tadjourah. On retrouve les dénominations des districts, circonscriptions administratives, auxquels s'ajoute le district et la région d'Arta. Et bien évidemment, à côté, on trouve Djibouti-Ville avec son statut particulier, englobant trois communes : Ras-Dika, Boulaos et Balbala.

Les régions

Les régions sont classiquement dotées de la personnalité morale de droit public et de l'autonomie financière¹⁶ et concourent avec l'État « *au développement économique, social, sanitaire, scientifique et culturel ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie* ». Les compétences de la région sont donc très largement définies et ce n'est pas l'article 57, qui dispose que « *les compétences de l'assemblée régionale recouvrent tous les domaines de la vie régionale* », qui donne davantage d'indications sur les compétences régionales qui sont de toute façon toujours mises en œuvre en association avec l'État. On voit mal comment il pourrait en être autrement, étant donné l'absence de textes de clarification et d'application des dispositions réglementaires et financières en vue de doter les Conseils régionaux de moyens budgétaires. La Loi rectificative de 2006 a d'ailleurs nuancé le contenu des compétences que l'État aura à transférer « *au fur et à mesure dans les domaines susmentionnés en fonction des moyens dont il dispose d'une part et d'autre part en fonction de la capacité des collectivités*

10. Le Rapport national de la République de Djibouti pour la Conférence Habitat II à Istanbul, en 1996, soulignait, page 17, « *la difficulté de décentraliser dans un pays de type «ville-État», où la capitale concentre la très grande majorité des activités économiques* ». Cette note reste d'actualité même si certaines villes secondaires se sont développées notamment démographiquement.

11. Loi n° 174/AN/02/4ème L portant décentralisation et statut des régions du 7 juillet 2002.

12. Loi n° 122/AN/05/5ème L portant statut de la ville de Djibouti du 1^{er} novembre 2005. Djibouti-Ville dispose d'un statut particulier caractérisé par l'existence de trois communes, Ras-Dika, Boulaos et Balbala, du conseil de Djibouti et d'un maire élu en son sein. Les membres du conseil de Djibouti ne sont pas élus au suffrage universel direct; ils sont élus par les représentants des trois communes composant Djibouti-Ville « *réunis simultanément sur convocation du Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation* » (art. 2 Décret n° 2006-014/PR/MID fixant les modalités d'élections du Conseil de Djibouti, du 12 avril 2006).

13. En attendant l'organisation des élections régionales, le gouvernement a mis en place des Conseils Régionaux Provisoires dans les cinq districts. « *Il est créé auprès de chaque district un conseil régional provisoire, présidé par le Commissaire de la République, chef de district, composé de quatorze personnalités habitant le district* » (art. 1 Décret n° 99-0088/PRE portant création d'un Conseil Régional et d'un Fonds social pour la promotion du développement communautaire, du 17 juin 1999).

14. Loi n° 139/AN/06/5ème L du 4 février 2006 portant modification de la Loi n° 174/AN/02/4ème L du 7 juillet 2002 portant décentralisation et statut des régions.

15. Par exemple, l'article 42 de la Loi de 2002 faisant intervenir le Commissaire de la République pour la convocation d'une séance extraordinaire de l'assemblée régionale a été modifié : mais la modification, par alinéa, dans la Loi de 2006 donne un résultat contradictoire.

16. Art. 2, Loi n° 174/AN/02/4ème L, précitée.

régionales à les recevoir. Ce processus de transfert de compétence se fera d'une manière progressive dans le temps. »¹⁷. Ainsi peut-on considérer que la Loi de 2006 a revu à la baisse les ambitions du projet de décentralisation en les mettant en cohérence avec le contexte institutionnel djiboutien.

Dans la Loi n° 174, chaque entité locale régionale disposait de deux institutions propres : d'une part, une Assemblée régionale, délibérante, et d'autre part, un Exécutif régional élu par l'Assemblée, composé d'un Secrétaire exécutif et de son Secrétariat.

L'Assemblée régionale est composée de membres élus pour cinq ans au suffrage universel direct. Elle dispose d'un certain nombre d'organes qui « sont les Conseillers régionaux élus, le Bureau de l'Assemblée composé du Président et de son Vice-Président, et des commissions spécialisées » (art. 37 Loi n° 174). Le Bureau est élu lors de la première réunion de l'Assemblée. Une des particularités dans la formation de ce bureau est que, depuis la Loi modificative de 2006, le Président de l'Assemblée « peut faire appel à des personnalités expérimentées dans l'administration publique en dehors de l'Assemblée régionale »¹⁸; la liste des membres du Bureau doit être communiquée à l'Assemblée, ce qui paraît un minimum, mais également au représentant de l'État. On peut noter, parmi d'autres éléments qui vont dans le même sens, dont nous ferons état plus bas, une forte présence de l'administration étatique dans le fonctionnement de la collectivité régionale, ce qui n'a rien de surprenant dans le contexte fortement centralisé et concentré de Djibouti.

Les Assemblées régionales se réunissent, publiquement, au moins une fois par trimestre, en session ordinaire. Le président de l'Assemblée peut réunir une session extraordinaire « à chaque fois qu'il le juge utile ou sur demande écrite d'un tiers de l'Assemblée » (art. 42.1 Loi n° 174/AN/02/4ème L portant Décentralisation et Statut des Régions du 7 juillet 2002). Cette « nouvelle » rédaction de l'article 42 pourrait être mal interprétée puisque la loi prévoit aussi qu'une session extraordinaire peut être réunie si demande en est faite par le représentant de l'État ou par le secrétaire exécutif régional. Comme on l'a fait remarquer plus haut, la présence des représentants de l'État est très marquée dans le fonctionnement de la nouvelle collectivité régionale. Les séances de l'Assemblée régionale sont publiques; le compte rendu de la session doit être affiché dans les locaux de la circonscription¹⁹ dans la huitaine à compter de la date de la session.

Curieusement, dans la Loi n° 139/AN/06/5ème L portant modification de la Loi n° 174, à l'article 32 nouveau, il est disposé que : « Le conseil régional donne son avis sur toute implantation des équipements publics s'effectuant sur sa circonscription. – Il gère, de manière autonome, sur délégation de l'Assemblée régionale, (...); la voirie; occupation du domaine public; autorisation provisoire des parcelles de terrains, etc. (...) ». Encore une fois, il faut faire abstraction des problèmes de rédaction même s'ils compliquent singulièrement la compréhension du texte sur des sujets directement liés à la présente rédaction. Mais surtout, il faut se poser la question de savoir de quoi on parle; jusque-là il n'a jamais été question de « conseil régional » mais d'Assemblée et de Bureau. Et ce, d'autant plus que l'on retrouve le Bureau à l'article 64 nouveau ! Curieusement, la réponse, si on peut l'appeler ainsi, est apportée par la Loi n° 149 de 2011 portant modification des précédentes, à l'article 1 : « Le terme "Assemblée régionale" contenu dans la Loi n° 174 (...) est modifié par "Conseil régional" », et il est complété par l'article 4 qui dispose : « L'article 7 de la loi n° 174/AN/02/4ème L est modifié comme suit : "Le Conseil régional, composé de conseillères et de conseillers régionaux élus, est l'organe chargé de formuler les politiques et d'agir comme un corps délibérant au niveau de la Région. – Le Conseil élit en son sein un bureau composé d'un président, d'un vice-président et de deux secrétaires" ».

Dans le premier texte, celui de la Loi n° 174, l'exécutif régional est composé d'un Secrétaire exécutif et d'un secrétariat chargé de mettre en œuvre les délibérations de l'Assemblée²⁰ auquel est consacré le chapitre II de la Loi de 2002, en particulier l'article 64 qui a fait l'objet d'une refonte dans le texte

17. Nouvel art. 58, Loi n° 139/AN/06/5ème L du 4 février 2006 portant modification de la Loi n° 174/AN/02/4ème L.

18. Nouvel art. 64, Loi n° 139/AN/06/5ème L, précitée.

19. Nouvel art. 51, Loi n° 139/AN/06/5ème L du 4 février 2006, précitée. Notons que dans le texte de 2002, il était question des locaux de la collectivité locale : sans surinterprétation, le fait que le texte parle, dorénavant, non plus des « locaux de la collectivité régionale », mais de ceux de la « circonscription » (terme qui renvoie au découpage étatique du territoire et donc aux services déconcentrés de celui-ci), suggère que la décentralisation en présence s'appuie fortement sur les services étatiques pour fonctionner.

20. Art. 6, Loi n° 174/AN/02/4ème L, précitée.

de 2006. Le Secrétaire exécutif, responsable devant l'Assemblée, est désigné par le Président de l'Assemblée, parmi les membres élus de l'Assemblée. Le rôle de ce Secrétaire exécutif est important : il est l'Ordonnateur des dépenses de la région dont il prépare le budget ; à ce titre, c'est lui qui « *est en charge de l'exécution des décisions de l'Assemblée. (...) Plus généralement, il a pour mission d'appliquer et de mettre en pratique toutes délibérations de l'Assemblée régionale* » (nouvel art. 70, nouvel art. 64, Loi n° 139/AN/06/5ème L, précité). Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la relation entre le Président de l'Assemblée et le Secrétaire de l'exécutif « *à qui toutes les décisions de l'Assemblée doivent être transmises par le Président pour exécution ou mises en application* »²¹. Ce dispositif de fonctionnement de l'exécutif des Assemblées régionales fondé sur une dualité entre le Président et le secrétaire exécutif pourrait évidemment être à l'origine de conflits. À partir de la Loi de 2011, article 8, c'est le Président du Conseil qui assure l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations du Conseil régional. Autrement dit, le Secrétaire exécutif disparaît du cadre institutionnel régional du moins dans sa conception d'origine car on retrouve la fonction à l'article 17 de la Loi de 2011 modifiant l'article 71 : « *Un secrétaire général du Conseil régional est recruté par concours, parmi les agents et fonctionnaires de la hiérarchie A de la fonction publique, ou de niveau équivalent ayant une expérience de 10 ans dans l'administration (...)* ». Il s'agit donc dorénavant d'un fonctionnaire et non plus d'un élu, et il est placé sous l'autorité directe du Président du Conseil régional.

Concernant les compétences attribuées à la nouvelle collectivité régionale, la section III débute par l'énumération des domaines qui ne font pas partie des domaines de compétence de la région et les politiques qui relèvent de la compétence de l'État... En fait, sur tous les domaines, les régions « *sont associées à la mise en œuvre des compétences de l'État* », elles « *donnent leur avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par le représentant de l'État. Elles donnent également leur avis sur les affaires de la compétence de l'État mais ayant des incidences locales.* »²². Les régions bénéficient d'une sorte de « *clause générale de non-compétence* ». Bref, les compétences attribuées à la région ne sont pas précisément identifiées, ce qui au regard des compétences qui devraient être attribuées aux communes prochainement posera certainement question dans l'articulation générale du dispositif.

S'agissant de la tutelle, toutes les délibérations de l'Assemblée sont transmises par le Président au représentant de l'État (art. 44.1 Loi n° 174/AN/02/4ème L, précitée). La mise en œuvre des décisions de l'Assemblée par le Président, chargé de l'exécutif, fait l'objet d'un contrôle de légalité *a posteriori* par le représentant de l'État (art. 66 Loi n° 174/AN/02/4ème L, précitée). Lorsque celui-ci estime qu'un acte de l'Exécutif régional est illégal, il le défère dans les deux mois, en première instance, à une section de la Cour judiciaire de Djibouti spécialisée dans le contentieux administratif. Le recours n'est pas suspensif. Mais un sursis à exécution de l'acte peut être prononcé dans les quarante-huit heures, par le président de la section spécialisée, en cas d'atteinte à l'exercice d'une liberté publique ou individuelle. Dans le même sens, tout citoyen peut soulever l'illégalité d'une décision à condition de justifier de son intérêt à agir.

Le budget de la région est composé « *Des dotations et transferts de l'État, Des ressources fiscales, Des produits de l'exploitation des services et domaines, Des taxes rémunératrices sur les services rendus, Des participations des autres collectivités, Des produits financiers, Des produits de dons, legs et subventions, Des produits de l'aliénation des biens de la région* » (art. 80 Loi n° 174/AN/02/4ème L, précitée). Une dotation globale de l'État est consentie pour le fonctionnement (art. 93). Le dernier élément suggère que la collectivité locale a un patrimoine. Nous évoquerons les implications des nouveaux textes dans la gestion de celui-ci dans le point IV.

Les communes

Comme en dispose l'article 3 de la Loi du 7 juillet 2002, inchangé lors des deux modifications légales intervenues : « *La loi portant création et organisation des communes sera élaborée avec la collaboration des institutions régionales (Assemblée et Exécutif) et sera promulguée ultérieurement.* ».

21. Art. 67, Loi n° 174/AN/02/4ème L, précitée.

22. Art. 60, Loi n° 174/AN/02/4ème L, précitée.

Aucune législation *ad hoc* n'a été promulguée depuis sur le sujet, ce qui peut s'expliquer, encore une fois, par le contexte territorial et géographique, mais aussi démographique.

Djibouti-Ville

Comme on l'a déjà indiqué, la Ville de Djibouti constitue un cas particulier, n'appartenant ni au cadre régional de droit commun, ni à un statut communal qui reste à établir. L'article 1 de la Loi n° 122/AN/05/5ème L portant sur le statut de la Ville de Djibouti établit clairement ce particularisme : « Article 1^{er} : La ville de Djibouti est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale de droit public et de l'autonomie financière dénommée "DJIBOUTI-VILLE". Elle s'administre librement dans le cadre des lois et règlements. ».

Cette entité territoriale décentralisée est composée de trois communes, les seules existant à Djibouti, comme en dispose l'article 2 de la Loi précitée : « La ville de Djibouti comprend trois communes : – la commune dénommée "Ras-Dika" dont le territoire correspond à celui du 6^e Arrondissement; – la commune appelée "Boulaos" recouvre l'ensemble des territoires de premier, deuxième et troisième arrondissement, – et la commune dite "Balbala" sous le nom duquel se regroupent les territoires du 4^e et du 5^e arrondissement. ».

Une première manifestation de la singularité soulignée ci-haut consiste dans le dispositif institutionnel de Djibouti-Ville, tel que défini dans l'article 3 de la Loi n° 122/AN/05/5ème L : « Les organes de la ville de Djibouti sont : – les conseils des communes; – le conseil de Djibouti; – l'exécutif du Conseil de Djibouti. – Les conseils communaux conservent les sièges des arrondissements actuels. – Le siège du conseil de Djibouti est fixé à Djibouti. – Chaque commune forme une circonscription électorale de base. ».

Chacune des communes constitutives de Djibouti-Ville est donc une entité décentralisée, avec son propre dispositif institutionnel, à commencer par un Conseil de Commune, comme en dispose l'article 4 de la Loi relative à Djibouti-Ville : « Le Conseil de commune est composé d'une Assemblée délibérante, d'un Président et d'un vice-Président. – Le président(e) et le Vice-Président(e) sont élus par l'Assemblée Communale. ». Les compétences de chaque conseil communal sont fixées par les articles 32 à 34 de la Loi précitée : « Article 32 : Le conseil communal donne son avis sur toute implantation des équipements publics s'effectuant sur sa circonscription. – Article 33 : Il gère de manière autonome sur délégation du Conseil de Djibouti : * les équipements sociaux, culturels et sportifs de la circonscription; * les marchés publics; * la voirie; * l'occupation du domaine public. – Article 34 : Le conseil communal doit être consulté sur toutes les affaires les concernant : vote des impôts, choix des investissements. ».

Et comme dans toute instance décentralisée, il existe un exécutif chargé de faire fonctionner l'entité. Dans les communes de la Ville de Djibouti, ce dispositif est fixé par l'article 46 qui dispose : « Le Président du Conseil assure l'exécutif du pouvoir communal et dispose à ce titre des pouvoirs propres suivants : * constitution du dossier de l'état civil; * avis sur les autorisations de construire; * avis sur les inscriptions des élèves, l'entretien des locaux scolaires et le déroulement des examens au niveau du primaire et du collège; * gestion du budget et du personnel de la commune; * présidence du tribunal coutumier au 1^{er} degré. ».

Par ailleurs, il est nécessaire qu'il existe un dispositif propre de la Ville de Djibouti ne serait-ce que pour mieux gérer les fonctions intercommunales. Ce dispositif est établi aux articles 49 et suivants de la Loi relative à Djibouti-Ville.

On trouve donc d'abord une instance délibérante, le Conseil de Djibouti. Celui-ci « est composé de membres élus en leur sein au scrutin uninominal et secret par les conseillers communaux à raison de : – 5 représentants pour la commune Ras Dika; – 20 représentants pour la commune Boulaos; – 10 représentants pour la commune Balbala. L'élection des représentants des communes au conseil de la ville de Djibouti a lieu lors de la première séance du conseil communal convoquée par l'autorité de tutelle. (...) L'autorité de tutelle procède à la convocation de la séance inaugurale de conseil de la ville de Djibouti au cours de laquelle a lieu l'élection du maire. » (art. 49 Loi précitée).

Ce Conseil a un certain nombre de fonctions et de compétences. Parmi celles-ci, énumérées à l'article 52 de la Loi, on peut citer : notamment l'établissement de son propre règlement intérieur, et la prise de délibérations sur « *les matières suivantes présentant un intérêt commun* », notamment : « ** les programmes et projets de développements de la ville de Djibouti; * l'acceptation ou le refus de dons et legs au Conseil de Djibouti; * la gestion du domaine public et privé de la ville de Djibouti; * la réalisation et l'entretien des équipements d'intérêts communs de la ville de Djibouti; * l'institution de taxes locales dans les limites fixées par la loi.* ». Par ailleurs, le conseil de la ville de Djibouti donne son avis dans un certain nombre de domaines dont : « ** la constitution des dossiers d'état civil; * sur la protection civile, l'éclairage public, l'alimentation en eau de la ville de Djibouti; * il participe au plan ORSEC; * sur l'entretien des routes dans la ville et des abattoirs, sur l'entretien des parcs à bestiaux, et des marchés de la ville; * il participe à la gestion, concourt à la collecte et au contrôle de toutes redevances perçues au titre des parcs à bestiaux, des marchés de la ville, des abattoirs et de toutes autres sommes perçues pour l'occupation du domaine à quelque titre que ce soit.* ».

Relativement à l'exécutif de Djibouti, l'article 76 de la Loi dispose que « *L'exécutif du conseil de Djibouti est composé du Maire et de ses deux adjoints; le maire de Djibouti choisit ses deux adjoints qui sont obligatoirement issus des membres du conseil de Djibouti.* ».

L'exécutif du Conseil est assuré par le maire de Djibouti responsable devant l'Assemblée et qui est assisté dans son action par des adjoints qui répondent de leurs actes devant lui (art. 78 de la Loi). Il est important d'ajouter qu'en application de l'article 79 : « *Toutes les décisions (délibérations, convention ou arrêté) doivent être transmises par le maire de Djibouti au représentant de l'État pour information. Elles sont exécutoires dès que communication en est faite au Représentant de l'État de la circonscription.* ».

Le Maire de la ville de Djibouti est « *chargé de l'exécution des délibérations du Conseil de la ville de Djibouti* » (art. 85), mais aussi, il exerce un certain nombre d'attributions, « *sous le contrôle du Conseil de Djibouti* », en particulier : « *1) l'élaboration et l'exécution des programmes de développement de la ville de Djibouti; (...); 6) la gestion et l'administration des biens de la ville de Djibouti et la prise de tous actes conservatoires; (...); 9) établissement des actes de vente, d'échange, de partage, d'acquisition des biens du patrimoine; 10) la police administrative.* ».

Par ailleurs, le Maire de Djibouti est légalement chargé d'un certain nombre d'activités liées aux décisions de l'assemblée, déterminées dans l'article 91 de la Loi. Ces activités sont menées « *sous le contrôle de l'Assemblée et le contrôle administratif a posteriori du Représentant de l'État* », et plus particulièrement, le maire de Djibouti est chargé : « ** de conserver et d'administrer les propriétés de la collectivité et de faire en conséquence tout acte conservatoire de ses droits; * de gérer les revenus, de surveiller les établissements publics créés par le Conseil de Djibouti; (...); * de passer dans les mêmes formes les actes de vente, les échanges, partages, acceptations de dons ou de legs, acquisition, transaction lorsque ces actes ont été régulièrement autorisés par l'Assemblée du Conseil de Djibouti; * du suivi du rapport avec les conseils communaux; (...); * plus généralement de mettre en œuvre toutes les décisions de l'Assemblée dans l'ensemble de son domaine de compétence.* ».

La Loi sur Djibouti-Ville attribue par ailleurs certaines compétences aux adjoints du Maire, qu'ils exercent sous l'autorité de ce dernier (art. 98). Nous intéressent ici particulièrement les dispositions de l'article 98 relatives au deuxième Adjoint car il est chargé notamment : « *1) de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme de développement de la ville de Djibouti; 2) de la gestion domaniale et foncière; 3) de la programmation, de la réalisation et de l'entretien des infrastructures et équipements d'intérêt de la ville de Djibouti; 4) de la protection de l'environnement dans la ville de Djibouti; (...)* ».

Évidemment, les dispositions relatives au Statut de Djibouti-Ville pourraient servir d'inspiration au législateur pour élaborer un statut institutionnel des communes. Mais la vraie question nous semble plutôt être celle de savoir si, compte tenu du contexte du pays, il y a vraiment une pertinence, une nécessité, de créer des communes, outre le niveau régional déjà établi. La répartition de la population, sa très faible densité hors de la capitale, le très petit nombre de villes ou gros villages susceptibles de servir de chefs-lieux invitent plutôt à une réponse négative.

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation à Djibouti

Circonscription administrative	Nb	Collectivité	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Région	5						Préfet de région
		Région (1)	5	Oui	Oui	Conseil régional composé d'élus (des membres de l'administration publique peuvent être présents dans le bureau)	Président, Vice-Président élus. Secrétaire général nommé.
		Djibouti-Ville (2)		Oui	Oui	Conseil	Maire élu
	3	Communes (de Djibouti-Ville)		Oui	Oui	Conseil	Maire élu
District	20			Non	Non		Chef de District nommé par décret
Poste administratif (3)							Chef de poste
Arrondissement							Chef de quartier

Remarques :

- (1) La région d'Arta n'englobe pas Djibouti-Ville qui fait l'objet d'un statut spécial (Loi n° 122/AN/05/5ème L portant statut de la ville de Djibouti du 1^{er} novembre 2005). Mais la Loi n° 139/AN/06/5ème L du 4 février 2006 portant modification de la Loi n° 174/AN/02/4ème L du 7 juillet 2002 portant décentralisation et statut des régions propose un énigmatique article 2 : « Les dispositions de la Loi n° 122/AN/05/5ème L portant statut de la ville de Djibouti, hormis celles qui fixent les organes et leurs compositions, s'appliquent également aux régions » ce qui suggérerait une unification du régime à toutes les collectivités régionales.
- (2) La situation de Djibouti est très particulière compte tenu de l'importance de la capitale par rapport au reste du pays. La question des collectivités y est donc abordée dans un esprit où la déconcentration tient une part importante, ce qui justifie que le chef-lieu de district puisse se voir doter de certaines compétences, lesquelles sont financées dans le cadre du budget du district, et disposer d'une sorte d'administrateur maire.
- (3) Les districts, à l'exception de celui de Djibouti, sont subdivisés en « postes administratifs » (disposition antérieure non contraire et par ailleurs non expressément abrogée).

III. Organisation domaniale et foncière

● Dispositif législatif et réglementaire

Comme nous l'écrivions en 2009 dans un précédent travail : « *Le dispositif est marqué par le fait qu'en 1991, après de longues années de discussions, plusieurs lois ont été votées par l'Assemblée nationale, modifiant sensiblement le système domanial et foncier.* ».

Pendant, il faut rappeler, tout en le soulignant, que ces dispositions ne concernent que « *le périmètre urbain de l'agglomération de Djibouti* », ce qui suggère ou plutôt implique juridiquement que la précédente législation devrait continuer de s'appliquer partout ailleurs²³. En effet, comme en dispose l'article 1 de la Loi n° 178/AN/91/2ème L du 10 octobre 1991, fixant les modalités d'application des lois relatives au régime foncier : « *Le champ d'application des lois relatives au régime foncier, Domaine public de l'État n° 171/AN/91, Domaine privé de l'État n° 172/AN/91, Propriété foncière n° 177/AN/91, Expropriation n° 172/AN/91, est limité au périmètre urbain de l'agglomération de la Ville de Djibouti.* ». Cette répartition géographique est d'autant plus ambiguë que le terme « *agglomération* » n'a aucune signification juridique. Il faudrait donc s'en tenir à certaines limites administratives sans doute celles de Djibouti-Ville pour avoir une cohérence avec l'entité territoriale décentralisée correspondante.

Le Domaine

La situation domaniale et foncière demeure largement marquée par la présence de l'État. Cela est dû à la présomption de domanialité qui profite à celui-ci et qui concerne tous les terrains non appropriés privativement²⁴. Une citation du *Rapport national de Djibouti pour Habitat II*, en 1996, illustre bien cette affirmation qui demeure d'actualité : « *La situation est favorable pour l'État sur le plan foncier. La Puissance publique possède, en effet, la grande majorité des zones naturelles d'extension de la capitale (Salines Est et Ouest, plateau marin, ouest de Balbala), et des centres urbains de l'intérieur.* ».

Le domaine public

Son régime juridique est établi par la Loi n° 171/AN/91/2ème L du 10 octobre 1991, portant fixation et organisation du domaine public.

L'article 1 du texte dispose que « *le domaine public est constitué de l'ensemble des biens de toutes natures, immobiliers ou mobiliers, classés ou délimités dans le domaine public, affectés ou non à l'usage du public* ». Un texte en apparence banal mais qui présente l'intérêt de rappeler que la dépendance de domaine public doit être matérialisée, par délimitation ou classement, ce dernier incluant normalement la délimitation, au moins cartographique. C'est une condition *sine qua non* pour que le régime juridique du domaine soit pleinement opposable aux tiers.

Ce domaine public est composé d'éléments naturels (rivages, cours et points d'eau...), énumérés par la Loi (art. 3 de la Loi n° 171), et artificiels (zones et équipements déterminés par la Loi ou ayant fait l'objet d'une procédure de classement, ainsi que les servitudes y attenantes) (art. 4 de la même Loi).

Le domaine public peut faire l'objet d'autorisations d'occupation attribuées par le ministre en charge des Domaines (art. 9 de la Loi n° 171). Il peut être déclassé « *selon les mêmes formes et procédures que celles du classement* », ces éléments étant absents du texte, dans un contexte dans lequel tous les textes antérieurs sont abrogés par l'article 14²⁵ de la même Loi !!! Autrement dit, on se trouve face à un vide juridique.

23. Loi n° 178/AN/91/2ème L. L'ancienne législation consiste essentiellement dans des textes coloniaux, certains remontant parfois à près d'un siècle. Ce dispositif instauré par l'administration française consistait de manière assez classique dans l'immatriculation pour les biens appropriés et pour des modes d'accès domaniaux associant droit d'occupation provisoire et mise en valeur dans un délai de temps limité.

24. *Rapport national de la République de Djibouti pour la Conférence Habitat II à Istanbul*, 1996 (p. 14).

25. Cette abrogation est sans aucune ambiguïté comme le montrent les dispositions de l'article 14 : « *Les dispositions antérieures, notamment celles du décret du 29 juillet 1924, portant fixation et organisation du domaine public et des servitudes d'utilité publique à la Côte française des Somalis, tel que modifié et complété par les textes subséquents ainsi que ses textes d'application, de même que toutes les dispositions antérieures contraires à celles de la présente loi, sont abrogées.* ».

Dans le même esprit, on peut d'ailleurs remarquer ici que le législateur a omis, sans doute involontairement, de rappeler les caractéristiques essentielles du domaine public, à savoir l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité et l'insaisissabilité ! Ce que l'on ne peut évidemment que regretter car cela est essentiel.

Ces imperfections du texte sont d'autant plus regrettables que le domaine public, tant naturel qu'artificiel, tient une énorme place à Djibouti, ne serait-ce que sous la forme des infrastructures portuaires, mais aussi des côtes. Pourtant le législateur en semble parfaitement conscient comme en témoigne la rédaction de l'article 12 de la Loi n° 171 qui dispose : « *Les détenteurs actuels des terrains compris dans le domaine public de la République de Djibouti qui possèdent ces terrains en vertu de titres réguliers et définitifs, ne pourront être dépossédés, si l'intérêt public venait à l'exiger, que moyennant le paiement ou la consignation d'une juste et préalable indemnité.* ». Ce qui laisse supposer des situations illégales soit du fait de la constitution du domaine public, soit de l'attribution des titres de propriété définitifs (dans la pratique, ce que l'on peut observer montre que la deuxième explication est la plus plausible).

Le domaine privé

Une loi particulière lui est consacrée : la Loi n° 173/AN/91/2ème L du 10 octobre 1991, portant organisation du domaine privé de l'État. Comme pour le domaine public, l'article 46 de la Loi n° 173 abroge expressément toutes les dispositions antérieures et pas les seules contraires ! : « *Les dispositions antérieures relatives à la gestion du domaine privé de l'État, notamment le décret du 29 juillet 1924, tel que modifié et complété par les textes subséquents, ainsi que ses textes d'application, de même que toutes les dispositions contraires à celles de la présente Loi sont abrogées.* ».

C'est l'article 1 de la Loi n° 173 qui définit le contenu du domaine privé et ce, de manière assez classique : « *Font partie du domaine privé de l'État : les terres vacantes et sans maître ; les terres acquises par Lui ou provenant de donations, héritages, ou de toutes autres manières reconnues par la loi.* ». Il est surtout important de retenir le fait que figurent en première ligne de l'énumération « *les terres vacantes et sans maître* » ; avec l'incertitude habituelle, quel contenu donner à cette expression ? L'article 3 relatif à l'aliénation des terrains domaniaux y revient indirectement : « *les terres vacantes et sans maître et, de manière générale, toutes les terres non immatriculées ou non mises en valeur (...)* ». Et en ce qui concerne la deuxième catégorie mentionnée par l'article 1, celle des « terrains acquis », de quelque manière juridique que ce soit, il faut comprendre qu'il s'agit de terrains immatriculés.

Ces terrains du domaine privé, immatriculés ou non, se répartissent en deux catégories, d'une part, ceux urbains, « *qui sont ceux désignés comme tels par la réglementation en vigueur* », et ceux ruraux « *qui sont tous les autres* » (art. 3 Loi n° 173). En fait et en droit, les terrains dits urbains sont ceux inclus dans les périmètres des centres urbains, lesquels sont fixés par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur avec avis des ministres chargés des Domaines et de l'Urbanisme (art. 10 Loi n° 173). Ce qui permet au Service des Domaines d'établir et de tenir à jour une carte foncière indiquant les terrains immatriculés (ce qui devrait être le rôle du Cadastre), que ce soit au nom de l'État ou au nom de personnes privées, les terrains relevant du domaine public, et ceux vacants et sans maître (en fait ceux restant une fois les précédents reportés sur la carte). Plus important, dès que cette carte est établie, le Service des Domaines doit engager une procédure d'immatriculation portant sur tous les terrains vacants et sans maître (art. 10 Loi n° 173), « *par lots aussi vastes que possible* ».

Cette distinction entre terrains urbains et ruraux est très importante pratiquement car c'est d'elle que dépendent tous les modes d'attribution et de gestion des terres domaniales.

La gestion des terres du domaine privé immatriculé est en partie demeurée fondée sur la logique coloniale ; c'est ce qui est prévu par l'article 3 tiret 1 de la Loi n° 173 de 1991 qui dispose : « *Les terres acquises par l'État, de quelque manière que ce soit, sont soumises à la réglementation de droit commun en matière de propriété et de contrats.* ».

Mais par ailleurs, il y a les autres terres, celles dites « vacantes et sans maître », la très grande majorité, sur lesquelles on a donné quelques précisions ci-haut.

Pour ces terres, deux situations sont prévues :

- >> après immatriculation préalable au nom de l'État, les terres peuvent être :
 - cédées de gré à gré ou par adjudication publique, s'il s'agit de terres à usage de construction,
 - concédées à titre provisoire, s'il s'agit de terrains à usage industriel ou agricole ou de terrains ruraux (la concession pouvant, à l'issue de la mise en valeur prévue par le cahier des charges, être transformée en droit de propriété définitif, reconnu par un titre foncier),
 - affectées gratuitement à des établissements publics;
- >> avant immatriculation au nom de l'État, les terres peuvent, sur décision du représentant de l'État au niveau du District :
 - être l'objet de permis d'occuper provisoires s'il s'agit de terrains à usage de construction, lesdits permis ne permettant que des installations provisoires et précaires, en attendant le lotissement et l'attribution de droit commun,
 - ou être l'objet d'autorisations d'exploiter s'il s'agit de terrains agricoles.

À ces procédures de droit commun, il faut ajouter celle dite de la « cession amiable » applicable exclusivement aux terrains du domaine privé de l'État non immatriculé, situés dans les zones d'intervention du Projet de Développement Urbain de Djibouti (PDUD). Comme on le remarque, il s'agit d'une procédure très particulière, de projet, justifiant donc des dérogations éventuelles au regard du système légal. Il s'agit d'une procédure simplifiée permettant d'obtenir rapidement un droit susceptible d'être rendu définitif après mise en valeur²⁶. Il faut évidemment s'interroger sur l'avenir de ces procédures simplifiées après la disparition du Projet de Développement Urbain. Cette procédure a été légalisée par la Loi n° 100/AN/05/5ème L du 10 octobre 1991, portant création d'un cahier des charges spécial applicable aux anciens quartiers et à Balbala. Ce dernier texte a été modifié par la Loi n° 180/AN/07/5ème L du 16 mai 2007, portant modification de la Loi précédente. En pratique, dans ce dernier texte, il s'agit surtout de modifier les limites d'application du dispositif spécial de cessions amiables, ainsi que la procédure de mise en œuvre pour intégrer la nouvelle institution qu'est le Fonds de l'Habitat.

Quant aux terrains ruraux, ils ne peuvent être attribués qu'en concessions, « par arrêté pris en Conseil des ministres sur proposition du Ministre chargé des Domaines, après avis de la Commission foncière » (art. 23 Loi n° 173), avec obligation de mise en valeur (les conditions étant fixées généralement dans un cahier des charges annexé) en attendant une attribution définitive (art. 22 Loi n° 173), permettant ensuite d'obtenir un titre foncier. À cette fin, si le terrain n'est pas déjà immatriculé au nom de l'État, le Chef du service des Domaines met immédiatement en route la procédure d'immatriculation au nom de l'État. Et à défaut de mise en valeur ou en cas de mise en valeur insuffisante, le terrain peut être repris et réintégré au domaine privé de celui-ci.

La propriété privée

Elle était régie par une Loi particulière, celle n° 177/AN/91/2ème L du 10 octobre 1991, portant organisation de la propriété foncière. Ce texte reprend largement les dispositions coloniales (par exemple le Décret du 1^{er} mars 1909) relatives à la propriété foncière mais surtout à sa gestion par le Livre foncier et l'immatriculation. Par exemple, on peut citer l'article premier de la Loi ci-dessus qui dispose : « Il est institué dans la République de Djibouti un service dit de la Conservation foncière, chargé d'assurer aux titulaires la garantie des rôles réels qu'ils possèdent sur les immeubles soumis au régime du présent texte » (on note au passage que le terme « rôles » devrait sans doute être remplacé par celui de « droits », mais ce terme est de vieux français du droit de l'enregistrement et l'enrôlement est en fait l'établissement de la liste des enregistrements).

Cette Loi n° 177 a été modifiée par celle n° 117/AN/15/7ème L du 16 février 2016 portant modification de la Loi n° 177 portant organisation de la propriété foncière.

26. La procédure simplifiée consiste à faire approuver un plan parcellaire (au lieu de faire l'immatriculation au nom de l'État puis un lotissement en bonne et due forme), puis à délivrer un titre de cession amiable (au lieu de passer par la concession normale), assorti d'un permis de construire simplifié permettant une mise en valeur rapide et accessible du terrain, le tout à des conditions financières réduites.

Au demeurant, les dispositions de ce nouveau texte ne modifient les précédentes que pour ce qui concerne les ventes foncières forcées lorsqu'il y a eu constitution d'hypothèques. Cela ne change donc pour ainsi dire rien à la place de la propriété foncière privative dans le dispositif djiboutien.

Et la modification suivante, sous la forme de la Loi n° 006/AN/18/8ème L du 12 avril 2018, n'est pas plus innovante au fond. En fait, le texte fixe un certain nombre de dispositions techniques largement liées au fonctionnement « bureaucratique » « de l'organisation de la propriété foncière ». Comme en dispose l'article 1^{er}, « la présente loi a pour objet de modifier et de compléter certaines dispositions de la Loi relative à l'organisation de la propriété foncière et vise à l'amélioration du climat des affaires en République de Djibouti, et ce afin d'assurer à la fois la sécurité des titres de propriété et la célérité de leur délivrance. Elle édicte de nouvelles règles à suivre en vue de simplifier et de raccourcir la procédure et le délai des opérations de transfert de propriété. ».

TABLEAU 2. Gestion domaniale et foncière à Djibouti

Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public • de l'État • des autres acteurs publics	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaliénabilité. Insaisissabilité. Imprescriptibilité.	Concessions et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou circonscriptions administratives
Domaine privé de l'État	Terrains immatriculés au nom de l'État. Terrains sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l'État.	Procédures domaniales spécifiques pour les terrains nus et Droit de disposition selon les règles de droit civil et de l'immatriculation	Terrains urbains : • <i>concessions provisoires</i> sur les terrains lotis, transformable en titre foncier après mise en valeur; • <i>permis d'occupation provisoire</i> (P.O.P.) sur terrains non lotis; • cession amiable dans les zones du Projet de Développement Urbain, avec mise en valeur. Terrains ruraux : • concession provisoire transformable en titre foncier ou bail emphytéotique après mise en valeur. Cessions, locations, donations...	État : Administration des Domaines et Cadastre. Administration territoriale pour réception dossier concession. Préfet de Région pour attribution des P.O.P.
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de disposition selon les règles de l'immatriculation et du Code civil	Cessions, donations, locations..., avec inscription au Livre foncier	Conservation foncière/Cadastre
Propriété privée des personnes privées	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droit de disposition selon les règles de l'immatriculation et du Code civil	Cessions, donations, locations..., avec inscription au Livre foncier	Conservation foncière/Cadastre
Domaine coutumier	Non reconnu par la loi			

● Organisation administrative

L'administration préfectorale au niveau des Régions est habilitée à délivrer les permis d'occuper provisoires (P.O.P.). Toutes les autres opérations domaniales et foncières sont de la compétence du service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre (rattaché au ministère en charge des Finances)²⁷ et de ses bureaux déconcentrés au niveau des Régions, sous réserve bien sûr de la possibilité d'appliquer les textes en dehors de Djibouti-Ville. La Conservation foncière était considérée comme un des bureaux du service des Domaines.

En 2005, l'organisation de l'administration des Domaines a fait l'objet d'une réforme : la direction des Recettes et des Domaines²⁸ a été dissoute, elle a été remplacée par la Direction du Domaine et de la Conservation foncière, créée sous l'autorité du ministre chargé des Finances²⁹. La nouvelle direction est chargée « *d'assurer la gestion du domaine privé et public de l'État et d'apurer la situation juridique de ce patrimoine. D'encaisser les fruits du Domaine de l'État et d'assurer la conservation foncière et la conservation des hypothèques maritimes.* »³⁰.

Pour compléter ce dispositif, il faut indiquer l'existence de la Commission de la Propriété foncière, laquelle est présidée par le secrétaire général du Gouvernement, et doit donner son avis sur toutes les affaires domaniales et notamment veiller à l'application de la législation. Cette Commission avait été instituée par Arrêté en 1939³¹, lequel texte avait été modifié une première fois en 1991 par l'Arrêté n° 91-0556/PR/FIN du 23 mai 1991, portant création de la Commission de la Propriété foncière. Ce texte a été modifié à son tour par l'Arrêté n° 2013-246/PR/PM du 16 mars 2014, portant modification de l'Arrêté n° 2012-0469/PR/SECL définissant les attributions et la composition de la Commission nationale de la Propriété foncière. Dans la pratique, les seules modifications apportées par ce nouveau texte portent surtout sur la composition de ladite Commission. C'est aussi l'occasion de rappeler les mandats de ladite Commission : « *La Commission de la Propriété foncière, organisée par le présent Arrêté, est chargée d'examiner les dossiers d'attribution de terrains et d'exprimer un avis technique préalable à toute affaire domaniale (concession provisoire et définitive, occupation de domaine public)* » (art. 3 de l'Arrêté).

Il faut y ajouter que « *la Commission de la Propriété foncière est obligatoirement consultée et exprime son avis sur les propositions de cessions de terrains urbains immatriculés au nom de l'État destinés à la construction. – Conformément à l'alinéa précédent, toute décision portant sur des demandes, à titre onéreux ou gratuit, de gré à gré, de concessions provisoires ou définitives, d'occupation du domaine public et de mutation de propriétés foncières est arrêté consécutivement à l'avis émis par la Commission de la Propriété foncière.* » (art. 4 Arrêté précité).

Enfin, il faut signaler la Société Immobilière de l'Aménagement foncier (SIAF), qui a pris la suite de la Société immobilière de Djibouti. Cette SIAF a été créée par la Loi n° 8/AN/18/8ème L du 25 juin 2018, portant création de la Société Immobilière et d'Aménagement foncier (SIAF), dont l'article 1 dispose : « *Il est créé un établissement public à caractère industriel et commercial sous le nom de Société immobilière de l'Aménagement foncier (SIAF); doté de la personnalité morale avec une autonomie administrative et foncière. Il est rattaché au Ministère délégué auprès du Ministère de l'Habitat, de l'urbanisme et de l'Environnement, chargé du logement. (...)* ». L'article 2 de la même Loi permet de mieux situer la SIAF : « *La SIAF est investie des missions techniques de la Société immobilière de Djibouti. Par conséquent, l'établissement dénommé Société immobilière de Djibouti est dissous. (...)* ». Les missions de la SIAF sont fixées à l'article 3, acquérir des terrains, les lotir, les équiper et les mettre à la disposition des différents promoteurs, publics ou privés, « *chargés de réaliser des programmes immobiliers avec les conditions*

27. Comme l'indique le *Rapport national* précité, page 18, « *Le rôle du service des Domaines est très important à Djibouti puisque l'État possède la quasi-totalité des réserves foncières permettant l'extension de la capitale et des villes secondaires. La responsabilité d'utiliser ces réserves dans l'intérêt général revient au service des Domaines puisque c'est lui qui vend les terrains devenus urbains aux particuliers qui les mettront en valeur.* ».

28. Cette direction a été instituée en 1998 par la Loi n° 15/AN/98/4ème L portant organisation du ministère de l'Économie, des Finances et de la Planification, chargé de la Privatisation (art. 4).

29. Art. 4, Loi n° 102/AN/05/5ème L portant réforme des services de l'État chargés de la fiscalité et des domaines du 10 avril 2005.

30. Art. 7, Loi n° 102/AN/05/5ème L, précitée.

31. Arrêté n° 559 du 3 juin 1939, fixant les attributions et la composition de la commission de la Propriété foncière instituée à la Côte française des somalis.

d'abattement nécessaires pour l'habitat à caractère social », et à l'article 4, « *mettre en œuvre les politiques arrêtées par le Gouvernement en matière d'aménagement foncier des terrains destinés à la réalisation d'opérations physiques de construction de logement* » ainsi que la réalisation « *des opérations de construction des logements moyen et haut standing ainsi que la production et la commercialisation des matériaux de construction* ». Comme on le comprend, il s'agit d'opérations d'aménagement foncier mais aussi de promotion immobilière, dans un contexte où la question de la résorption des bidonvilles devient une urgence nationale comme le montrent les émeutes urbaines survenues ces dernières années dans les quartiers sensibles comme Balbala. Et on sait que la Banque mondiale est fortement engagée sur le sujet.

● Pratiques foncières

Comme depuis pratiquement la création de Djibouti par l'Administration coloniale, l'essentiel des activités domaniales et foncières se situe dans l'agglomération de Djibouti et, dans une très moindre mesure, à sa périphérie, de plus en plus étendue, et un peu dans les autres chefs-lieux de région.

Il s'agit donc, presque exclusivement, d'opérations portant sur des parcelles à usage d'habitation (ou, dans une moindre mesure, commercial ou industriel), en partie pour satisfaire des besoins personnels, en partie pour la spéculation (notamment, à Djibouti, comme le constatent maints observateurs, des achats de biens permettant des opérations locatives ou le dégagement de plus-value, selon le quartier considéré). C'est dans ce dernier cas que l'on trouve le plus d'actions appuyées sur des documents juridiques. À la périphérie de la ville, comme partout, on voit se multiplier les occupations anarchiques, sans titre, sans respect des éventuels aménagements sous la forme de tracés de voirie et de terrains réservés pour des équipements collectifs. La lenteur des attributions des parcelles aménagées à grands frais, en particulier dans le cadre des projets, n'y est évidemment pas étrangère.

Les pratiques consistent aussi beaucoup en transactions entre opérateurs privés (quand ce ne sont pas des opérateurs publics « habillés » en opérateurs privés), avec et surtout sans titre. Comme trop souvent, l'utilisation des procédures domaniales et foncières apparaît trop compliquée, trop lourde, trop longue, trop chère. À tel point qu'il n'est pas rare que la procédure s'arrête dès que l'usager demandeur a obtenu de l'administration un premier document, quel qu'il soit, permettant de montrer qu'il existe bien un lien entre lui et un terrain. En fait, l'inexistence des collectivités locales se traduit aussi par des initiatives parfois abusives des chefs de quartiers (parfois anciens chefs traditionnels), lesquels prétendent toujours pouvoir attribuer la terre.

Dans la même logique générale, le suivi des procédures domaniales comme des titres fonciers, sous la forme d'inscription des droits réels intervenus après la création du titre, paraît très aléatoire.

C'est sans doute ce qui a justifié les interventions juridiques de l'administration dans les dernières décennies. On peut citer par exemple l'Arrêté n° 2010-0500/PR/MEFPCP du 9 août 2010, relatif à la concession définitive de l'ensemble des lotissements de la capitale. L'article 1 est clair : « *Il est fait concession définitive de l'ensemble des terrains accordés en concession provisoire et dont la mise en valeur a été réalisée.* ». On sait que c'est souvent le problème, les conditions sont remplies mais les détenteurs des droits fonciers ne savent pas, ne comprennent pas, ne voient pas l'intérêt, qui consiste à obtenir le titre foncier définitif. Lequel, pourtant, est important pour l'administration comme pour eux. Évidemment, il faut comprendre la procédure à suivre, ce qui n'est pas évident.

Autre exemple, de la même époque, l'Arrêté n° 2010-489/PR/MEFPCP du 1^{er} août 2010, portant déchéance des droits accordés sur les titres fonciers *non mises (sic) en valeurs (sic) sises dans les anciens lotissements de la capitale* (l'orthographe est celle de la version officielle du texte). Selon l'article 1 de ce texte « *sont déchus de leurs droits, tous les concessionnaires ayant une parcelle de terrain immatriculée au Livre foncier de la République et n'ayant pas été mises (sic) en valeur jusqu'à aujourd'hui par ces derniers* ».

Il faut dire que malgré un gros effort consenti dans les années 1980 pour remettre en ordre l'organisation et les moyens bureautiques du service des Domaines, l'administration ne dispose pas vraiment des moyens matériels lui permettant d'intervenir sur le terrain. Elle se limite donc le plus souvent au traitement des dossiers les plus intéressants, les plus générateurs de revenus, affichés ou non. Mais aussi ceux qui sont liés ou conditionnés par des projets, de la Banque mondiale ou d'autres intervenants, comme l'illustre bien l'encart suivant :

« WASHINGTON, 11 janvier 2023 – La Banque mondiale a récemment approuvé un crédit de 15 millions de dollars de l'Association internationale de développement (IDA), le fonds de la Banque mondiale pour les pays les plus pauvres, afin d'élargir l'accès au logement abordable à Djibouti, où la croissance démographique et l'urbanisation rapides rendent plus difficile l'accession à la propriété.

Le projet vise à développer le marché du crédit immobilier au profit des ménages modestes en étendant le champ d'application d'un fonds de garantie partielle existant aux prêts à l'habitat, en soutenant l'offre de microfinancements et en convertissant les contrats de location-accession en prêts hypothécaires. Il mettra en place des solutions de financement innovantes pour permettre aux ménages défavorisés de bâtir leur propre habitation, tout en soutenant des réformes qui permettront de réduire les coûts de construction. Ces logements devront respecter un certain nombre de normes de construction afin de garantir leur résistance aux incendies et aux inondations d'origine climatique.

« Le manque de financements disponibles constitue un obstacle majeur pour les familles à faibles revenus qui souhaitent accéder à la propriété. Ce nouveau crédit, conjugué aux financements apportés par les banques privées, aidera ces ménages à édifier une vie meilleure pour leurs familles et leurs communautés, souligne Boubacar-Sid Barry, représentant résident de la Banque mondiale à Djibouti. Si posséder son logement est synonyme de sécurité, c'est aussi une manière de disposer de la garantie nécessaire pour obtenir des crédits et se forger de nouvelles opportunités économiques, avec à la clé une augmentation de revenus. »

Depuis les années 1960, la population de Djibouti a augmenté d'environ 4,2 % chaque année et cette croissance rapide s'est accompagnée d'un essor de l'urbanisation : plus de 78 % des habitants du pays vivent actuellement en milieu urbain. Cette dynamique est venue exercer une pression accrue sur le marché du logement, les ménages à faibles revenus étant largement exclus du secteur de l'immobilier et de la construction résidentielle.

« L'essentiel dans ce projet, c'est que les solutions à la crise du logement viennent essentiellement du secteur privé, une configuration plus durable à long terme, et qui allège la charge sur les finances publiques », ajoute Caroline Cerruti, spécialiste senior du secteur financier à la Banque mondiale. »*

* <https://www.worldbank.org/en/country/djibouti> (consulté le 13 février 2023).

● Gestion des conflits

Compte tenu de ce qui a déjà été exposé, on comprend que les conflits se situent principalement dans les zones urbaines, là où les occupants sont souvent propriétaires des constructions mais pas du sol, là aussi où règne une grande incertitude concernant la nature, l'étendue et les limites topographiques des droits sur la terre.

Ces litiges, lorsqu'ils portent sur des terrains immatriculés, se retrouvent devant le tribunal de première instance compétent en matière civile. Par contre, dès lors qu'il n'y a pas de document juridique certain, les usagers se réfèrent aux chefs de quartiers ou, de plus en plus souvent, vont au Charia, tribunal de droit musulman. Celui-ci, compétent en vertu de la loi³² pour régler en première instance tous les litiges relatifs aux rapports entre propriétaires et locataires, ce qui est fréquent à Djibouti, joue en outre le rôle d'une sorte de tribunal coutumier.

32. Cf. Décret n° 80-012 du 28 janvier 1980, portant réorganisation administrative du Charia de Djibouti.

IV. L'intervention des collectivités locales dans la gestion des terres

En principe, la gestion domaniale et foncière demeure presque exclusivement de la compétence des services de l'État. Le processus de décentralisation qui a débuté en 2002 et a créé la collectivité locale régionale n'a pas réellement changé cet état de fait. Comme nous l'avons vu, la collectivité régionale est certes créée mais les compétences qui lui ont été attribuées, peu précises d'une manière générale, le sont tout autant s'agissant de la gestion des terres.

Les pouvoirs relatifs à la gestion domaniale sont de la compétence de l'assemblée de la collectivité. Conformément à l'esprit de la Loi de 2002, les régions « *sont associées à la mise en œuvre et au suivi des compétences de l'État* » pouvant concerner les terres, dont font partie, notamment, « *l'agriculture, l'élevage et la pêche (...), les infrastructures et les équipements publics, (...) le patrimoine national* »³³. À ce titre, l'assemblée régionale donne son avis en cas d'incidences au plan local. En 2006, la Loi n° 139, portant modification de la Loi de 2002 portant décentralisation³⁴, introduit un nouvel article 32 selon lequel « *le Conseil régional donne son avis sur toute implantation des équipements publics s'effectuant sur sa circonscription. Il gère de manière autonome sur délégation de l'Assemblée régionale (dixit)*³⁵ *les occupations du domaine public, les autorisations provisoires des parcelles de terrains, etc.* ».

Depuis 2005, les Conseils régionaux sont associés au contrôle des activités dans les aires terrestres et marines protégées que la Loi a créées³⁶.

Les collectivités locales ne jouent donc qu'un rôle très limité dans le foncier, proportionnel à l'importance de leur patrimoine limité aux seuls biens appropriés. C'est le Secrétaire exécutif régional qui est chargé « *de conserver et d'administrer les propriétés de la collectivité régionale et de faire en conséquence tout acte conservatoire de ses droits, (...) et de passer dans les mêmes formes les actes de vente, les échanges, les partages, acceptations de dons ou legs, acquisitions, transaction lorsque ces actes ont été régulièrement autorisés par l'assemblée délibérante de la collectivité régionale* »³⁷. Disposition qui suggère que la collectivité régionale a un patrimoine, dont le contenu n'est cependant pas précisé par la Loi de 2002.

Notons que le Président de l'assemblée régionale n'a pas d'attribution spécifique en matière domaniale et foncière.

Cependant, il faut noter que les commissaires de district peuvent délivrer des permis d'occuper provisoires de parcelles de terrains vacantes et sans maître, dans des zones non loties relevant du domaine privé de l'État, mais il faut noter que les districts sont des circonscriptions administratives et non pas des collectivités décentralisées.

De manière moins directe, les Districts contrôlant l'émission des permis de construire sont amenés à exercer un certain contrôle foncier puisque l'une des pièces exigées pour instruire le dossier consiste dans un titre foncier ou dans un titre de concession provisoire. Mais cette remarque demeure largement virtuelle si on considère le nombre dérisoire des demandes de permis de construire.

Dans la pratique, les Districts sont aussi étroitement associés aux opérations de déguerpissement comme d'expropriation.

33. Art. 58, Loi n° 174/AN/02/4ème L portant décentralisation et statut des régions du 7 juillet 2002.

34. Loi n° 139/AN/06/5ème L du 4 février 2006 portant modification de la Loi n° 174/AN/02/4ème L du 7 juillet 2002 portant décentralisation et statut des régions.

35. Il faut noter que ce nouvel article 32 est particulièrement mal rédigé : rajouté en 2006, il parle de « *Conseil régional* » et non plus comme dans la Loi de 2002 d'« *Assemblée régionale* » à laquelle il est pourtant fait allusion, ce qui ajoute à la confusion. Cette bizarrerie est due au fait que pendant la période transitoire, en attendant les élections, des Conseils régionaux provisoires ont été mis en place. En outre, tout aussi curieusement, cette disposition de 2006 qui concerne clairement une « *compétence* », n'est pas située, dans l'économie générale de la Loi de 2002, dans la section concernant les « *Attributions de l'Assemblée régionale* » (art. 56 à 62) mais dans la très longue section concernant l'organisation des élections régionales (art. 6 à 36).

36. Loi n° 45/AN/04/5ème L portant création des Aires Protégées Terrestres et Marines du 27 mars 2004.

37. Art. 66, Loi n° 174/AN/02/4ème L, précitée.

TABLEAU 3. Tableau de synthèse : acteurs locaux, décentralisation et foncier à Djibouti

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Ressources à base foncière	Ressources naturelles
Région	CL/CA	Oui	Oui	Oui	« Associée à la mise en œuvre des compétences de l'État »	<ul style="list-style-type: none"> Produits de l'exploitation des services et domaines. Produits de l'aliénation des biens de la région. 	Participation à la gestion des aires marines et terrestres protégées
Djibouti-Ville	CL/CA	Oui	Oui	Oui	Comme les régions		
District	CA	Non	Non				
Communes de Djibouti	CA/CL						
Poste administratif	CA						

Remarques :

- (1) CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée... ; CA : circonscription administrative, ne peut donc être considérée comme un acteur local.
- (2) Le pouvoir domanial est ici considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres non encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vacantes et sans maître. Il ne s'agit donc en aucun cas du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur considéré.

V. Les ressources locales à base ou à référence foncière

Les ressources locales à base ou à référence foncière sont limitées et ce constat doit une fois encore être situé dans un pays où le concept de collectivité locale est difficile à concevoir car il se confond largement avec sa ville capitale. Les élections régionales consécutives à la création de la région en 2002 n'ont eu lieu qu'en mars 2006. Le dispositif réglementaire n'est pas disponible à ce jour.

On peut cependant lister les recettes à base ou à référence foncière, prévues par l'article 80 de la Loi de 2002. Il s'agit d'abord des recettes fiscales. On y trouve des impôts directs : la contribution foncière sur les propriétés bâties et la contribution sur les propriétés non bâties, et la patente. Il faut y ajouter les droits de timbre, d'immatriculation et de conservation foncière. Dorénavant, ces recettes fiscales rentrent dans la composition du budget régional, mais la Loi ne précise pas les modalités de recouvrement qu'exigeront selon toute vraisemblance les moyens techniques des services déconcentrés de l'État.

La même question se pose concernant les recettes non fiscales qui consistent en « – Des produits de l'exploitation des services et domaines (droits d'occupation du domaine public, les taxes sur les permis de construire), – Des produits financiers, – Des produits de dons, legs et subventions, – Des produits de l'aliénation des biens de la région. »³⁸. Toutes ces recettes qui tombaient dans les caisses de l'État font dorénavant partie du budget de la collectivité régionale. La question des modalités du recouvrement se pose également pour ce type de recettes.

38. Art. 80, Loi n° 174/AN/02/4ème L, précitée.

La fiscalité foncière, réglée par le Code des Impôts, est ainsi présentée par le Guichet unique compétent de Djibouti : « *IMPÔT SUR LA PLUS-VALUE IMMOBILIÈRE* :

Du par le cédant lors du transfert d'une propriété bâtie ou non bâtie.

Exonérations principales : – *Résidence principale*, – *Biens immobiliers inscrits à l'actif d'une entreprise*, – *Plus-value inférieure à 100 000 FD.*

IMPÔTS FONCIERS

2.1 Contribution foncière sur les propriétés bâties. *Assise sur la valeur locative annuelle à partir de la sixième année qui suit celle où le bâtiment a été achevé.*

Exonérations principales : – *Bâtiments publics*, – *Edifices religieux et sportifs*, – *Code des investissements.*
Déduction : 20 % de la valeur locative (*Amortissement, réparations, assurances*).

2.2 Contribution foncière sur les propriétés non bâties. *Perçue sur les propriétés non bâties, sur les sols des constructions temporairement exonérées de CFPB, sur les terrains nus formant une dépendance d'une construction pour la partie qui excède le triple de la surface couverte.*

Principales Exonérations : – *Propriétés de l'État*, – *Terrains affectés à des buts scolaires, sportifs, humanitaires ou sociaux*, – *Terrains agricoles mis en valeur*, – *Propriété des organismes internationaux, ambassades et consulats.* »³⁹.

VI. Gestion des ressources naturelles

La République de Djibouti constitue évidemment un cas singulier au regard de la question dans la mesure où les ressources naturelles qui sont susceptibles de poser des problèmes fonciers sont notamment la forêt, quasiment absente de Djibouti, et les espaces naturels protégés pour leurs ressources; or ces dernières, ici, qui sont la richesse du pays, sont plutôt géologiques, volcaniques, comme les fonds marins, mais ces éléments ne suscitent pas de concurrence dans l'accès au sol.

● Le droit du sol et le droit minier

Même si Djibouti a signé de nombreuses Conventions internationales⁴⁰, la protection et la gestion des ressources naturelles restent limitées dans un pays au climat de type presque désertique, presque totalement minéral. On comprend que dans un tel contexte le Code minier puisse avoir une certaine importance. Celui de 1994, établi par la Loi n° 66/AN/94 du 7 décembre 1994, a été abrogé et remplacé par la Loi n° 138/AN/16/7ème L du 23 juillet 2016, portant Code minier.

Ce texte, malheureusement, souffre d'un certain nombre d'imperfections formelles et de rédaction, qui peuvent même avoir des implications quant au fond; par exemple, l'article 1 qui est supposé rassembler des définitions n'est même pas organisé par ordre alphabétique et il n'est pas exhaustif puisque plus loin dans le texte de la Loi, on trouve d'autres articles proposant des définitions. Et quant au fond, il est très « banal » en ce sens que ses dispositions sont « habituelles », ne proposant pas d'innovations particulières justifiant une nouvelle définition.

Le champ d'application du Code minier, important au regard des implications foncières possibles, est fixé dans l'article 2 du Code : « *Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux activités d'infrastructure géologique, de reconnaissance, d'exploration et d'exploitation minières des substances minérales à l'exclusion de l'eau et des substances énergétiques fossiles et géothermiques qui sont soumises aux dispositions législatives qui leurs sont spécifiques mais qui demeurent néanmoins soumises à l'obligation du dépôt légal de l'information géologique prévu tel que stipulé à l'article 21 de la présente loi. (...)* ».

39. Paiement des Impôts – Portail du Guichet Unique (guichet-unique.dj) <https://www.guichet-unique.dj/paiement-des-impots/> (consulté le 13 février 2023).

40. Notamment, la Loi n° 113/AN/96/3ème L du 3 septembre 1996 portant ratification de la Convention sur la Diversité Biologique et la Loi n° 186/AN/02/4ème L du 9 septembre 2002 portant ratification de la Convention sur les Zones Humides/Convention de Ramsar.

Autrement dit, les hydrocarbures sont, comme dans de très nombreux pays, l'objet d'une loi particulière.

Première approche intéressante au regard des questions foncières, les dispositions de l'article 3 : « *La recherche et l'exploitation des ressources minérales dans les domaines publics hydraulique et forestier et dans tout autre domaine protégé de l'État notamment pour sa valeur culturelle, sont soumises aux dispositions de la présente loi sous réserve des dispositions spécifiques aux domaines susvisés et prévues par les lois particulières qui les régissent.* ». Outre le fait qu'il soit question de domanialité publique, celle-ci ne servant pas de cause d'exclusion de l'activité minière, on doit remarquer les deux qualificatifs utilisés « *hydraulique et forestier* », et surtout le second ; celui-ci n'a quasiment aucun sens ici car comme on le verra plus tard, il n'y a pour ainsi dire aucune forêt dans le pays. Et quant au premier, il faut rappeler que nous sommes dans un pays désertique... Peut-être le rédacteur du texte s'est-il un peu trop inspiré de modèles venus d'autres contextes.

Comme c'est le cas dans la plupart des pays du continent, « *les ressources minérales ou fossiles découvertes ou non découvertes et situées dans l'espace du territoire national terrestre du sol et du sous-sol et dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté de la République sont propriété publique, bien de la nation djiboutienne. Le Gouvernement exerce la responsabilité de la gestion et de la mise en valeur de ces ressources.* ». Encore une fois, il convient de passer sur la mauvaise rédaction mais aussi sur les incertitudes juridiques de celle-ci.

On peut rapprocher de cette disposition celle selon laquelle « *le patrimoine national est constitué par l'ensemble des substances minérales ou fossiles découvertes ou non découvertes* » (art. 14 Code minier) et il est aussi « *une richesse naturelle épuisable et non renouvelable qui se forme par le seul fait de la nature et de ce fait il est incorporé au domaine public* » (art. 15). Évidemment, par-delà le lien fait avec le domaine public, on peut s'interroger sur l'intérêt de la disposition. On pourrait s'interroger aussi sur la pertinence et l'utilité de la disposition selon laquelle « *les gisements de substances minérales ou fossiles sont des biens immeubles* » (art. 10).

Comme c'est le cas à peu près partout, « *le titre minier crée un droit distinct de la propriété de la surface* » (art. 11).

Dans le Code minier djiboutien, il est prévu six catégories de titres miniers dont deux pour la recherche minière et quatre pour les activités d'exploitation minière incluant l'exploitation de carrière (art. 26).

En ce qui concerne les liens avec les propriétaires du sol, il faut distinguer selon les types d'activité minière même si les conditions générales sont semblables.

Dans le cas de la reconnaissance minière, le titulaire du permis doit respecter la disposition suivante : « *La délivrance d'un permis de reconnaissance ne donne aucun droit de nuire ou d'utilisation des terrains privés. Le titulaire est le seul responsable des nuisances vis-à-vis des propriétaires ou de leurs ayants droit; le titulaire se doit de négocier une entente moyennant ou non, dédommagement avec les propriétaires privés ou leurs ayants droits. Faute d'une entente amiable et après épuisement d'une médiation à engager par la direction chargée des mines du ministère chargé des Ressources naturelles, le différend est porté devant le tribunal territorialement compétent* » (art. 39).

Des règles à peu près identiques s'appliquent à l'exploration minière (cf. notamment art. 48 et 49 Code minier).

Et pour les permis d'exploitation, quelle que soit leur nature, on retrouve quelques dispositions là aussi assez « habituelles » : « *Le titulaire d'un titre minier dans les conditions et formes prévues par la législation en vigueur et aux fins de lui permettre de réaliser les travaux programmés dans le périmètre du titre minier qui lui est octroyé, peut bénéficier tant que le titre minier est valide des droits et avantages liés : 1) à l'occupation du sol et droits annexes; 2) aux servitudes d'accès et de passage* » (art. 60).

Ces éléments sont précisés aux articles 61, pour l'occupation des sols et droits annexes, et 62 pour les servitudes. Concernant le premier, le plus important à retenir est la disposition du point 4 ainsi rédigée : « *Le titulaire d'un titre minier ne peut, en aucun cas, entreprendre des travaux sans qu'un accord définitif ne soit notifié entre lui et les propriétaires ou ayants droits titulaires des titres de propriétés.* ». Faute d'accord, les terrains peuvent être libérés par une décision d'expropriation pour cause d'utilité publique.

● Le droit foncier et le droit forestier

La question des liens entre les deux ne se pose pour ainsi dire pas en République de Djibouti dans la mesure où la forêt est quasiment absente du territoire, excepté sous la forme de la forêt du Daï, soi-disant aire protégée, située près de Tadjourah, mais hélas de plus en plus déboisée. Cela justifie sans doute le fait qu'il n'y ait pas de Code forestier dans le pays, mais seulement un certain nombre de textes ponctuels dont le plus important nous semble assurément être la Loi n° 243/AN/82 du 20 avril 1982, réglementant la coupe de bois en République de Djibouti

Le principe directeur de cette législation est posé dans l'article 1^{er} de la Loi : « *Il est interdit d'abattre tous les arbres y compris le palétuvier, dans toute l'étendue de la République de Djibouti, sans une autorisation préalable, écrite, délivrée conjointement par le Service de l'Agriculture et des Forêts et le service de l'Élevage et des Pêches. – Sont également interdite l'ablation, la saignée et l'arrachage des jeunes palmiers ou rejets quand ces derniers ne sont pas destinés à être plantés. – L'autorisation nécessaire pour l'abattage des arbres devra être présentée à toute réquisition et accompagner les bois dès l'abattage et en cours de transport.* ». Comme on le comprend, il s'agit d'un principe impératif de protection des arbres et arbustes dans un contexte où ceux-ci sont très rares. Et ce principe général s'impose partout, quels que soient les terrains où sont situés les arbres et arbustes en question.

● Le droit foncier et le droit de l'environnement

Le ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme, de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire créé le 17 mai 2000⁴¹ comprend une direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Placée sous l'autorité du Secrétaire Général du ministère, la Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement est chargée d'exécuter les stratégies et les directives du ministre, et d'en assurer le suivi⁴².

La Loi-cadre portant Loi-cadre de l'Environnement du 29 octobre 2000⁴³ rappelle qu'« *il appartient à l'État à travers le ministère chargé de l'Environnement, de préparer et mettre en œuvre les politiques environnementales et d'assurer la participation des services publics, privés et des secteurs associatifs impliqués dans la gestion de l'environnement* ». La compétence environnementale est avant tout une compétence de l'État, cependant, la Loi prévoit, en 2000 (donc avant la création des régions), que « *la protection de l'environnement incombe à l'État et aux personnes morales régulièrement constituées* »⁴⁴.

En raison du contexte de Djibouti, l'accent est mis sur le développement de l'activité de pêche⁴⁵, la protection des aires marines, les ressources en eau et la lutte contre la désertification. L'article 39 de la Loi de 2000 prévoyait l'instauration d'Aires Protégées : en application de ce texte, en 2004, ont été créées des Aires Protégées Terrestres sur les sites des forêts du Day et de Mbala, et des lacs d'Abbé et d'Assal⁴⁶, deux sites particulièrement prisés par les touristes. Ont également été créées des Aires Protégées Marines sur les sites des îles Musha et Maskhali, des Sept Frères ainsi que Ras Syan, Khor Angar et la forêt de Godoria, et Haramous⁴⁷.

41. Loi n° 82/AN/00/4ème L portant création et organisation du ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme, de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire du 17 mai 2000.

42. Art. 9, Loi précitée.

43. Loi n° 106/AN/00/4ème L portant sur Loi-cadre de l'Environnement, 29 octobre 2000.

44. Art. 6, Loi n° 106/AN/00/4ème L portant sur Loi-cadre de l'Environnement, 29 octobre 2000.

45. Loi n° 187/AN/02/4ème L du 9 septembre 2002 portant approbation de Code de Pêche et Loi n° 52/AN/99/4ème L portant création du Port de Pêche de Djibouti du 21 août 1999.

46. « *Le Lac Assal représente un des hauts lieux de l'architecture tectonique locale et est de grand attrait touristique. Or, le trésor qu'il contient, à savoir le sel, serait actuellement la proie de promoteurs peu respectueux du code minier. D'où la nécessité de trouver un juste équilibre entre les différents usages potentiels : une extraction rationnelle sans préjudices et la prise en compte d'un site touristique.* ». Annexe Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE) 2001-2010 du 1^{er} avril 2001, p. 108.

47. Art. 2 et 3, Loi n° 45/AN/04/5ème L portant création des Aires Protégées Terrestres et Marines du 27 mars 2004.

Dans ces zones protégées, l'abattage ou l'émondage de tous les arbres⁴⁸, la cueillette ou l'arrachage des plantes sont réglementés, les activités de pêche, sous quelque forme que ce soit, ainsi que de plongée, sont réglementées et contrôlées par les services de l'État mais également par les Conseils régionaux concernés, créés pour assurer la transition avant la mise en place des collectivités régionales. Par ailleurs, la Loi de 2004 sur les aires protégées précise que « *les communautés locales sont étroitement associées à la gestion des Aires Protégées et sont sensibilisées sur l'importance de la préservation de la biodiversité* »⁴⁹, mesure dont on ne peut pas encore mesurer l'efficacité et la portée.

La Loi portant Loi-cadre de l'Environnement du 29 octobre 2000 a été suivie d'un Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE) en 2001⁵⁰. La création de l'actuelle direction de l'Environnement « *visé le renforcement des capacités nationales de gestion de l'environnement et la promotion d'une approche communautaire participative, dont les lignes directrices sont soulignées dans le Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE), résultat d'une concertation élargie de deux années* »⁵¹. À cet effet, la direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a organisé plusieurs séries de concertations dans les districts de l'intérieur et les postes administratifs du pays. Les premières missions de terrain en avril 1997 avaient été consacrées à des campagnes d'information et de sensibilisation destinées à assurer une mise à niveau des acteurs régionaux et locaux. Les réunions tenues dans les chefs-lieux de districts ainsi que dans certaines localités importantes (postes administratifs) avaient regroupé les représentants des institutions coutumières, des services techniques déconcentrés, des ONG, des associations, etc. Elles avaient favorisé la mise en place de cadres de concertation, à savoir des comités régionaux appelés à appuyer le pilotage du processus décentralisé de planification environnementale et permis de définir l'avant-projet des plans d'actions régionaux pour l'environnement. ●

48. Le texte en fait incite à réglementer des activités qui sont par ailleurs interdites !! Par une Loi spécifique, celle n° 243/AN/82 du 20 avril 1982, réglementant la coupe de bois en République de Djibouti ! Voir la partie ci-dessus consacrée au Droit forestier.

49. Art. 6, Loi n° 45/AN/04/5ème L, précitée.

50. Loi n° 121/AN/01/4ème L portant approbation du Plan d'Action National pour l'Environnement 2001-2010 du 1^{er} avril 2001.

51. Annexe de la Loi n° 121/AN/01/4ème L, portant approbation du Plan d'Action National pour l'Environnement 2001-2010 du 1^{er} avril 2001, JO 15 avril 2001, 124 p., p. 1.

Annexe : éléments de législation relatifs au Djibouti

● Organisation et administration territoriale

Constitution

- Constitution de la République de Djibouti (1992, telle que modifiée notamment en 2010)

Organisation administrative et territoriale

- Ordonnance n° 77/060/PR du 23 novembre 1977
- Décret n° 79/078 du 4 août 1979, fixant les attributions des municipalités
- Décret n° 79/080 du 4 août 1979, fixant les attributions des districts
- Arrêté n° 96-0730/PR/MIN du 3 novembre 1996, instituant la Commission nationale de la Décentralisation
- Décret n° 99-0088/PRE portant création d'un Conseil Régional et d'un Fonds social pour la promotion du développement communautaire, du 17 juin 1999
- Loi n° 174/AN/02/4ème L, portant Décentralisation et Statut des Régions du 7 juillet 2002
- Arrêté n° 2003-0278/PR/MID du 9 avril 2003, portant création du district d'Arta
- Loi n° 122/AN/05/5ème L portant statut de la ville de Djibouti du 1^{er} novembre 2005
- Loi n° 139/AN/06/5ème L du 4 février 2006, portant modification de la Loi n° 174/AN/02/4ème L du 7 juillet 2002 portant décentralisation et statut des régions
- Décret n° 2006-014/PR/MID fixant les modalités d'élections du Conseil de Djibouti, du 12 avril 2006
- Décret n° 2005-0181/PR/MID fixant le nombre de conseillers régionaux et communaux lors des élections régionales du 30 décembre 2005 et 20 janvier 2006, du 6 novembre 2006
- Loi n° 149/AN/11/6ème L portant modification de la Loi n° 174/AN/02/4ème L portant décentralisation et statut des régions, et de l'article 6 de la Loi n° 122/AN/05/5ème L portant sur le statut de la ville de Djibouti, du 8 décembre 2011

● Domaines / Foncier

Domaine public

- Arrêté du 1^{er} décembre 1885 (art. 7 et 8), déterminant les règles et conditions relatives aux concessions de terrain à Obock
- Décret du 29 juillet 1924, portant fixation et organisation du domaine public et des servitudes d'utilité publique à la Côte française des Somalis
- Arrêté du 4 septembre 1924, promulguant le décret du 29 juillet 1924

- Arrêté du 8 décembre 1925, déterminant les conditions d'occupation du domaine public et relatif à la police et à la conservation de ce domaine
- Arrêté du 16 octobre 1926, interdisant l'aliénation de ruelles à Djibouti
- Arrêté du 7 mars 1929, modifiant l'article 2 de l'Arrêté du 27 septembre 1924
- Arrêté n° 610 du 13 juin 1938, rapportant l'Arrêté du 16 octobre 1926
- Décret du 10 septembre 1938, modifiant le Décret du 29 juillet 1924, portant organisation et fixation du domaine public
- Loi n° 171/AN/91/2ème L du 10 octobre 1991, portant fixation et organisation du domaine public
- Arrêté n° 0 2013-022/PR/MEFIP du 17 janvier 2013, portant déclassement de la partie terrestre du port comprise dans le domaine public maritime de l'État
- Arrêté n° 2013/509/PRE du 11 août 2013, portant création et organisation d'un Comité interministériel chargé de l'identification et du décasement des occupations illégales du domaine public

Domaine privé

- Arrêté du 1^{er} décembre 1885, déterminant les règles et conditions relatives aux concessions de terrains à Obock
- Arrêté du 1^{er} janvier 1892, déterminant les règles et conditions relatives aux concessions de terrains dans le Protectorat de la Côte des Somalis
- Arrêté du 20 février 1899, relatif aux concessions urbaines
- Arrêté du 30 novembre 1899, relatif aux ventes de terrains aux enchères publiques
- Arrêté du 20 décembre 1899, déterminant les règles et conditions relatives aux concessions de terrains à Djibouti
- Arrêté du 7 octobre 1901, fixant le tarif de remboursement des frais de délimitation des concessions
- Arrêté du 31 décembre 1904, modifiant le tarif à appliquer pour les délimitations de concessions
- Arrêté du 18 septembre 1907, portant tarification des droits d'arpentage
- Décrets du 29 juillet 1924, 1) portant fixation et organisation du domaine public et des servitudes d'utilité publique à la Côte française des Somalis; 2) déterminant le régime des terres domaniales dans la même colonie
- Arrêté du 4 septembre 1924 promulguant les Décrets du 29 juillet 1924
- Arrêté du 8 décembre 1925, déterminant les conditions d'application du Décret du 29 juillet 1924 sur le régime des terres domaniales à la Côte française des Somalis
- Arrêté du 15 septembre 1926, promulguant le Décret du 25 août 1926, modifiant celui du 29 juillet 1924, déterminant le régime des taxes domaniales à la Côte française des Somalis
- Arrêté du 12 août 1932, promulguant à la Côte française des Somalis, le Décret du 13 juillet 1932 modifiant le Décret du 29 juillet 1929 sur le régime domanial des terres à la Côte française des Somalis
- Arrêté du 27 décembre 1934, fixant les nouvelles zones urbaines et rurales
- Arrêté du 9 septembre 1936, modifiant l'Arrêté du 8 décembre 1925 sur les conditions d'application du décret du 29 juillet 1924
- Arrêté du 12 mars 1937, portant création d'un centre urbain à Ali-Sabieh
- Arrêté du 8 août 1938, fixant les conditions dans lesquelles des concessions gratuites pourront être accordées aux militaires ou anciens militaires indigènes de la Côte française des Somalis

- Arrêté du 9 février 1939, relatif aux concessions pouvant être accordées gratuitement, sur leur demande, aux militaires ou anciens militaires indigènes de la Côte française des Somalis
- Décret du 25 juillet 1939, portant modification de l'article 4 du décret du 29 juillet 1924, déterminant le régime des terres domaniales à la Côte française des Somalis
- Décret du 22 août 1939, promulguant le Décret du 25 juillet 1939
- Arrêté n° 566 du 23 août 1941, portant exigence de l'autorisation préalable pour toutes les transactions foncières liées à la propriété ou à ses démembrements
- Arrêté du 8 février 1942, complétant l'Arrêté du 27 août 1941
- Arrêté du 22 septembre 1947, promulguant le Décret du 1^{er} juillet 1947 portant réorganisation de la Commission des concessions coloniales et du domaine
- Arrêté n° 890/SG/CD du 7 juin 1968, rendant exécutoire la délibération 487/6°/L du 29 mai 1968, portant création d'un cahier des charges applicable aux aliénations de gré à gré des parcelles de terrains du domaine privé de l'État
- Arrêté n° 74-956/SG/CD du 7 juin 1974, rendant exécutoire la délibération 39/8°/L du 27 mai 1974, modifiant et complétant la délibération du 29 mai 1968
- Loi n° 67/AN/83/ER du 17 octobre 1983, organisant la procédure de « cession amiable » pour les terrains situés dans les quartiers d'intervention du PDUD
- Loi n° 173/AN/91 2^{ème} L du 10 octobre 1991, portant organisation du domaine privé de l'État
- Loi n° 176/AN/91 2^{ème} L du 10 octobre 1991, portant création d'un cahier des charges spécial applicable aux Anciens Quartiers et à Balbala
- Loi n° 102/AN/05/5^{ème} L portant réforme des services de l'État chargés de la fiscalité et des domaines du 10 avril 2005.
- Loi n° 180/AN/07/5^{ème} L du 16 mai 2007, portant modification de la Loi n° 100/AN/05/5^{ème} L du 10 avril 2005 relative à la procédure de cession amiable
- Arrêté n° 2010-489/PR/MEFPCP du 1^{er} août 2010, portant déchéance des droits accordés sur les titres fonciers non mis en valeur sis dans les anciens lotissements de la Capitale
- Arrêté n° 2010-0500/PR/MEFPCP du 9 août 2010, relatif à la concession définitive de l'ensemble des lotissements de la capitale
- Décret n° 2012-170/PR/SECL du 25 juillet 2012, pérennisant les tarifs de la cession amiable dans les Quartiers de Djibouti-Ville et de Balbala

Propriété foncière

- Arrêté du 13 novembre 1899, organisant la vente aux enchères publiques
- Décret du 1^{er} mars 1909, portant organisation de la propriété foncière à la Côte française des Somalis
- Arrêté n° 374 bis du 4 décembre 1917, promulguant dans la Colonie la Loi du 25 juin 1902 sur le bail emphytéotique
- Arrêté n° 559 du 3 juin 1939, fixant les attributions et la composition de la Commission de la propriété foncière
- Arrêté n° 566 du 23 août 1941, soumettant les opérations immobilières à autorisation préalable
- Ordonnance n° 79.002/PR du 11 janvier 1979, portant autorisation préalable en matière de transactions immobilières
- Loi n° 177/AN/91/2^{ème} L du 10 octobre 1991, portant organisation de la propriété foncière
- Arrêté n° 2012-0469/PR/SECL du 25 juillet 2012, définissant les attributions et la composition de la Commission nationale de la propriété foncière

- Décret n° 2015-180/PR/SEL du 14 juin 2015, portant réglementation et organisation de la copropriété
- Loi n° 117/AN/15/7ème L du 16 février 2016, portant modification de la Loi n° 177/AN/91/2ème L du 10 octobre 1991, portant organisation de la propriété foncière
- Loi n° 006/AN/18/8ème L du 12 avril 2018, modifiant et complétant la Loi n° 177/AN/91/2ème L du 10 octobre 1991, portant organisation de la propriété foncière

Expropriation

- Décret du 21 février 1939, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique à la Côte française des Somalis
- Délibération n° 229/7° L du 28 décembre 1972, réglementant les rapports des bailleurs et locataires de locaux d'habitation ou à usage professionnel sans caractère industriel ou commercial
- Loi n° 172/AN/91/2ème L du 10 octobre 1991, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique

Divers

- Loi n° 178/AN/91/2ème L du 10 octobre 1991, fixant les modalités d'application des lois relatives au régime foncier (limitation au périmètre urbain de l'agglomération de la ville de Djibouti)
- Arrêté n° 76-863-SG-CG du 14 avril 1976, portant réglementation des tarifs de cession des prestations de service rendues par le Service des domaines
- Arrêté n° 91-0556/PR/FIN du 23 mai 1991, portant création de la Commission de la Propriété foncière
- Arrêté n° 2013-246/PR/PM du 16 mars 2014, portant modification de l'Arrêté n° 2012-0469/PR/SECL définissant les attributions et la composition de la Commission nationale de la Propriété foncière

● Ressources naturelles

Eau

- Loi n° 93/AN/95/3ème L du 4 avril 1996, portant Code de l'Eau
- Décret n° 2000-032/PR/MAEM du 12 février 2000, pris en application de la Loi n° 93/AN/95/3ème L du 4 avril 1995, portant Code de l'Eau, relatif aux procédures de déclarations, autorisations et concessions
- Décret n° 2000-033/PR/MAEM du 12 février 2000, pris en application de la Loi n° 93/AN/95/3ème L du 4 avril 1995, portant Code de l'Eau, relatif aux périmètres de protection des captages de l'eau destinés à la consommation humaine

Environnement

- Loi n° 113/AN/96/3ème L du 3 septembre 1996, portant ratification de la Convention sur la Diversité Biologique
- Loi n° 106/AN/00/4ème L du 29 octobre 2000, portant Loi-cadre sur l'Environnement
- Loi n° 121/AN/01/4ème L du 1^{er} avril 2001, portant approbation du Plan d'Action National pour l'Environnement 2001-2010
- Décret n° 2001-0098/PR/MHUEAT du 27 mai 2001, portant approbation de la Stratégie et Programme d'Action National pour la Conservation de la Biodiversité
- Loi n° 186/AN/02/4ème L du 9 septembre 2002, portant ratification de la Convention sur les Zones Humides/Convention de Ramsar

- Loi n° 45/AN/04/5ème L du 27 mars 2004, portant création des Aires Protégées Terrestres et Marines
- Loi n° 51/AN/09/6ème L du 1^{er} juillet 2009, portant Code de l'Environnement
- Stratégie et Plan d'action pour la mise en œuvre de la Grande muraille verte à Djibouti, 2011

Forêts

- Loi n° 243/AN/82 du 20 avril 1982, réglementant la coupe de bois en République de Djibouti

Mines et hydrocarbures

- Loi n° 117/AN/05 du 16 octobre 2005, portant Code pétrolier
- Loi n° 138/AN/16/7ème L du 23 juillet 2016, portant Code minier

Pêche, chasse et faune

- Loi n° 187/AN/02/4ème L du 9 septembre 2002, portant approbation de Code de Pêche

● **Urbanisme / Habitat**

- Plan de gestion intégrée de la zone côtière de Djibouti, 2004
- Arrêté n° 2007-0645/PR/MHUEAT du 28 juillet 2007, modifiant et complétant l'Arrêté n° 73-1580/SG/CG du 31 octobre 1973, portant organisation de la procédure d'instruction et de délivrance du Permis de construire
- Arrêté n° 2010-0061/PR/MHUEAT du 23 janvier 2010, complétant l'Arrêté n° 2007-06645/PR/MHUEAT complétant et modifiant l'Arrêté n° 73-1580/SG/CG du 31 octobre 1973, portant organisation de la procédure d'instruction et de délivrance du Permis de construire
- Décret n° 2015-289/PR/MET du 24 octobre 2015, portant mise en place du Système d'Informations Géographiques de la Ville de Djibouti (SIGVD)
- Loi n° 104/AN/15/7ème L du 1^{er} février 2016, portant approbation du schéma d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération de Djibouti

● **Divers**

- Loi n° 82/AN/00/4ème L du 17 mai 2000, portant organisation du ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme, de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire
- Loi n° 149/AN/02/4ème L du 31 janvier 2002, portant approbation de l'orientation économique et sociale de la République de Djibouti