

# La nouvelle Constitution éthiopienne et ses effets sur l'ordre juridique

## [La réception du droit occidental en Ethiopie (2)] \*

Par *Heinrich Scholler*

### I. Généralités

1. La nouvelle Constitution éthiopienne<sup>1</sup> n'est pas la suite directe de la chute du régime Mengistu<sup>2</sup>. Après l'effondrement de l'expérience socialiste en mai 1991, il résulta de la Conférence de Londres l'acceptation de la Constitution intérimaire sous le titre "Transitional Period Charta"<sup>3</sup>. Cette Constitution intérimaire – car c'est ainsi que l'on peut et que l'on doit la qualifier – contenait déjà des éléments très importants, qui ont alors été repris dans la Constitution de décembre 1994 et qui ont été élevés au rang final de nouveaux droits constitutionnels éthiopiens. Appartiennent à ces éléments centraux l'organisation fédérative de l'Ethiopie, le droit à l'autodétermination des nations éthiopiennes et des nationalités<sup>4</sup>, la reconnaissance des droits de l'homme<sup>5</sup>, plus particulièrement des Conventions internationales sur les droits de l'homme, ainsi que celle de la démocratie de l'Etat de droit. Entre l'entrée en vigueur de la Transitional Period Charta et l'acceptation de la nouvelle Constitution complète de décembre 1994 se sont tout juste écoulés quatre ans et demi, période pendant laquelle le législateur n'est pas resté inactif. Les actes de législations de cette période tout comme les lois sous Mengistu ou celles sous le CAMP (Conseil adminis-

\* Im Anschluss an VRÜ 32 (1999), S. 296 ff.

<sup>1</sup> Au projet de la Constitution du 08.12.1994: *Brietzke, Paul*: Ethiopia's "Leap in the Dark": "private" Federalism and Self-Determination in the New Constitution, in: *Transplants Innovation and Legal Tradition in the Horn of Africa*, Ed.: E. Grande: L'Harmattan Turin 1995, pp. 65 et *Scholler, Heinrich*: Jural Postulates in the New Ethiopian Law: A New Approach to Law and legal Education in Ethiopia, in: *New Trends in Ethiopian Studies*, Vol. II, Ed. Harold G. Marcus: The Red Sea Press, Inc., Lawrenceville, NJ 1994; pp. 998.

<sup>2</sup> *Andargachew Tiruneh*: The Ethiopian Revolution 1974-1987, Cambridge University Press, 1993.

<sup>3</sup> The Transitional Period Charter du 05.07.1991.

<sup>4</sup> *Brietzke* (Nr. 1) passim. selon Art. 9 sec. 1 et 2 de la Constitution éthiopienne toutes les lois doivent être conformes à la Constitution incluses les lois qui ont été adoptées entre 1991 et 1994.

<sup>5</sup> Les conventions internationales suivantes ont été adoptées par l'Ethiopie: Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984); Convention on the Rights of the Child (1989); International Covenant on Civil and Political Rights (1966); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966).

tratif militaire provisoire) et sous l'empereur doivent maintenant être confrontés à la nouvelle Constitution éthiopienne qui constitue la loi suprême (Supreme Law, Art.9). Pour la préparation de la Constitution éthiopienne a été mise en place une commission dans le cadre du parlement éthiopien, la Constitutional Commission, qui consulta des experts. Le public, surtout la presse, pris aussi part au dialogue constitutionnel. Le projet issu de la Constitutional Commission fut discuté par la National Assembly et entra en vigueur le 8 décembre 1994.

2. La nouvelle Constitution éthiopienne, légitimée en mai 1995,<sup>6</sup> contient quatre domaines centraux dans ses onze sections, domaines importants pour le droit constitutionnel et pour l'ensemble de l'ordre juridique.

Dans le détail, il s'agit des principes généraux, des droits de l'homme, des prescriptions relatives à l'organisation étatique fédérale et des normes sur l'indépendance de la justice. Il est évident que ces quatre domaines se répercutent directement sur l'ordre juridique existant. Les principes comme la séparation des pouvoirs, la suprématie de la Constitution ou la séparation de l'Etat et de la religion ont la même importance que la répartition des compétences entre l'Etat central et les États membres eu égard au droit civil, de même pour les droits de l'homme avec leurs règles concernant les prisonniers et les condamnés. Les prescriptions sur l'indépendance de la justice influent aussi directement sur la position du citoyen devant le tribunal. A côté de cela, on trouve naturellement d'autres dispositions qui ne sont pas sans importance, mais qui ne pourront être étudiées plus avant dans ce travail. En revanche, il convient de se pencher sur la question de la juridiction constitutionnelle, qui du fait de la relation étroite avec celle des droits de l'homme doit être traitée ici. Cependant, devront rester hors propos les Constitutions régionales émises en tant que constitutions provisoires,<sup>7</sup> mais il leur sera fait référence ici et là.

## **II. Les principes fondamentaux de la nouvelle Constitution éthiopienne et son influence sur l'ordre juridique**

1. Dans la première et la deuxième partie, la Constitution prévoit deux catégories différentes de dispositions générales: les General Provisions et les Fundamental Principles. Elles doivent être rapprochées du préambule. Dans la cinquième partie, de nouveaux principes sont encore mis en place qui doivent être rapprochés de la construction étatique fédérale.

<sup>6</sup> Eléctions générales pour le CoPR se sont déroulées le 08.05.1995; *Aman Ayale*, Mass turn out for constituent assembly elections, *Ethiopian Herald* 31.8.1994.

<sup>7</sup> Il y avait déjà avant les élections des constitutions générales qui ont été remplacées par une série de nouvelles constitutions générales après l'adoption de la constitution fédérale.

Néanmoins, ils seront ici traités avec les principes de la première et de la deuxième partie car ils se trouvent en relation étroite avec ces derniers.

## 2. Appartiennent particulièrement aux General Provisions et aux Fundamental Principles

- a) Etat de Droit (Rule of Law, Préambule)
- b) Ethnicité et Self-Determination (cf. Préambule et Art. 39)
- c) Dignité humaine comme base des droits de liberté et des droits de l'homme,
- d) Séparation de l'Etat et de la religion, et liberté de religion (Art. et Art. 27).  
A cet endroit on reconnaît que le principe de séparation n'est pas identique avec celui de liberté de religion. D'un autre côté, il n'y a pas non plus de séparation absolue, car les articles 34 al. 5 et 78 al. 5 de la Constitution prévoient que des juridictions religieuses (à côté de celles de droit coutumier) puissent être érigées. D'où il convient de citer:
- e) La souveraineté comme signe distinctif de l'Etat, bien que les porteurs de ce signe soient désignés par les termes Nations, Nationalities et People (Art. 1 et 8)<sup>8</sup> et
- f) Supremacie du droit constitutionnel sur tous les autres actes de l'Etat comme la législation, la jurisprudence et les actes de l'administration.  
A cet endroit, il faut renvoyer à la juridiction constitutionnelle qui devrait être la conséquence logique de la disposition de l'article 9, mais qui est considérablement réduite dans sa conséquence.

On ne retrouve pas dans les principes généraux un élément de droit typiquement éthiopien ou africain, abstraction faite des particularités ethniques qui entraînent un partage de la souveraineté entre les Nations, les Nationalités et les groupes ethniques.

3. Les articles 45 à 49 de la 4<sup>ème</sup> section contiennent les principes de base de l'organisation de l'Etat central et des Etats membres sous le titre State structure. Les nouveaux Etats fédérés (appelés Memberstates ou States), mentionnés à l'article 47 al. 1, sont déterminés dans l'article 46 al. 2 en fonction des formes d'agglomérations, de l'identité, de la langue et du Consent of the people.

<sup>8</sup> Article 1, Nomenclature of the State:  
This Constitution establishes a democratic federal state structure. Reflecting this structure the Ethiopian state shall be known as The Federal Democratic Republic of Ethiopia.

Article 8, Sovereignty of the People:  
1. All sovereign power resides in the nations, nationalities, and peoples of Ethiopia.  
2. This Constitution is an expression of their sovereignty.  
3. They exercise, in accordance with this Constitution, their sovereignty through their elected representatives and through direct democratic participation.

Les capitales de ces Etats fédérés ne seront pas toutes citées ici. La Capitale de Tigre est Mikelle, celle de la région Amhara est Baharda sur le lac Tana, celle de la région 7 (Southern Region) est Awasa. Selon l'article 49 al. 1, Addis Abeba, capitale de l'Etat central d'Ethiopie, est dotée d'une auto-administration, si bien qu'elle dispose d'une position semblable à celle des régions. Addis Abeba est aussi en même temps la capitale de la région 4 (Oromo) sous le nom de Finfinle, d'après la constitution de cette région.<sup>9</sup> Dans l'article 47 al. 2, il est encore une fois fait appel aux notions de Nations, Nationalities and Peoples, et il est constaté que ces groupements ethniques énumérés dans l'article 47 al. 1 ont un droit à être reconnus comme des Etats. Le problème de savoir si ce droit est identique au droit à l'autodétermination jusqu'à la sécession de l'article 39 n'a pas été complètement élucidé. L'alinéa suivant (al. 3) pose la condition sous laquelle les Nations, Nationalities and Peoples peuvent réaliser leur droit d'être un Etat propre. La réalisation du droit à l'autodétermination des Nations, Nationalities and Peoples jusqu'à la sécession fait l'objet de l'article 39 al. 4a) jusqu'à al. 4e). Enfin, une définition pour les notions de Nations, Nationalities and Peoples est donnée par l'article 39 al. 5.<sup>10</sup>

### **III. Les droits de l'homme dans la nouvelle Constitution éthiopienne**

1. C'est dans le 3<sup>ème</sup> Chapitre qui englobe les articles 13 à 44 que sont contenues les dispositions relatives aux droits de l'homme, dispositions que l'on peut classer selon différents critères.

- a) La Constitution contient d'une part les droits classiques et traditionnels de liberté et d'égalité comme par exemple les articles 16, 17, et 27 (droit à la vie, à la liberté et à la liberté de religion), mais aussi des droits de liberté classiques et modernes comme par exemple l'article 36 (le droit de l'enfant). A côté des droits d'égalité classiques tel que l'égalité des droits civils, l'on trouve des droits d'égalité très modernes tels que l'égalité des hommes et des femmes, mais aussi selon l'article 35 al. 3, le droit à la discrimination positive (affirmative action) des femmes jusqu'à ce jour désavantagées.
- b) A côté des droits libéraux de liberté et d'égalité, sont aussi défendus des droits appelés droits démocratiques qui sont la liberté de pensée et d'opinion selon l'article 29, la liberté de rassemblement et de manifestation selon l'article 30, la liberté de mouvement selon l'article 32, mais aussi des droits d'égalité selon les articles 34 et 35.

<sup>9</sup> Chap. 8, Art. 58 de la constitution d'Oromo du Jan. 1993.

<sup>10</sup> Article 39, Rights of Nations, Nationalities, and Peoples:

5. A nation nationality or people for the purpose of this Constitution, is a group of people who have or share a large measure of a common culture, or similar customs, mutual intelligibility of language, live in a common or related identity, and who predominantly inhabit an identifiable, contiguous territory.

- c) Par ailleurs, des droits fondamentaux positifs et ceux de la troisième génération sont défendus, tels que des droits économiques, sociaux et culturels selon l'article 41, le droit au travail selon l'article 42, le droit au développement selon l'article 43 le droit à l'environnement selon l'article 44.
- d) Les droits fondamentaux judiciaires jouent un rôle important: Au préalable, il convient de mentionner que l'article 37 concernant la garantie de l'accès aux tribunaux (Right of Access to Justice) correspond à la garantie de la voie de droit de l'article 19 al. 4 de la loi fondamentale allemande. Les droits fondamentaux judiciaires du prévenu, du prisonnier et du condamné sont prévus aux articles 17 à 21. Ici s'incorporent le droit à un traitement humain (art. 18) et les dispositions de la convention internationale contre la torture, cette dernière étant ratifiée par l'Ethiopie et devant s'appliquer en vertu de l'article 13 al. 2.<sup>11</sup> Le principe *nulla poena sine lege* est garanti par l'article 22 et le principe *non bis in idem* par l'article 23. L'article 28 avec le titre *Crimes against Humanity* joue un rôle particulier dans la situation présente en Ethiopie. Le Procès contre les crimes de guerre qui s'est ouvert à Addis Abeba en décembre 1994 à l'encontre de Mengistu et environ 1300 de ses partisans a trouvé ici une répercussion.<sup>12</sup> L'article 28 al. 2 limite le droit de grâce du Président de la république dans la mesure où concernant les procès contre les criminels de guerre, il n'est permis à ce dernier que de transformer le prononcé d'une peine de mort en une peine de prison à perpétuité.

2. Parmi les principes généraux du droit est prononcée la dignité ou le principe de dignité en tant que base des droits de l'homme. En outre, l'article 9 al. 4 de la Constitution dispose que les pactes internationaux sur les droits de l'homme qui ont été ratifiés par l'Ethiopie représentent une part des *Laws of the Land*, ce qui signifie qu'ils constituent du droit fédéral de rang inférieur à la Constitution. La question reste ouverte de savoir si une hiérarchie telle que celle prévue en droit allemand à l'article 25 de la loi fondamentale est voulue. Pour y répondre, il faut se référer à l'article 13 al. 2 de la Constitution selon lequel les pactes internationaux sur les droits de l'homme et le droit international humanitaire sont à considérer comme instrument de référence pour l'interprétation des garanties nationales concernant les droits fondamentaux.<sup>13</sup> De façon graphique, on peut présenter ces deux principes contenus dans l'article 9 al. 4 et dans l'article 13 al. 2 comme l'on tentera de le faire en annexe. L'objectif de cette disposition est clair: il doit être évité qu'une divergence surgisse entre l'interprétation du catalogue national des droits de l'homme et celle des pactes internationaux sur les mêmes droits, car cette divergence pourrait être la source de

<sup>11</sup> Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984).

<sup>12</sup> Article 9, Supremacy of the Constitution:  
4. All international agreements ratified by Ethiopia are an integral part of the laws of the country.

<sup>13</sup> La prépondérance de la liberté publique envers les droits de l'égalité n'existe pas si on regarde les Art. 34 et 35.

différends politiques, qu'il s'agisse de tensions ou de reproches de politique extérieure ou intérieure.

**3.** Les garanties des droits d'égalité contenues aux articles 34 et 35 sont d'une importance particulière dans le cadre des droits fondamentaux concernant le droit du travail et le droit social. L'accent particulier mis sur l'égalité des hommes et des femmes n'entraîne pas non plus, en droit éthiopien, qu'un principe de prépondérance de la liberté sur l'égalité soit admis. Dans le cadre de la garantie de l'égalité des sexes de l'article 35, il est aussi introduit l'Affirmative Action selon laquelle les femmes ont un droit à la revendication du rétablissement de leur rôle sur une base égalitaire dans l'Etat et dans la société. A cet endroit, il peut être renvoyé à la Constitution sud-africaine (Constitution intérimaire), qui reconnaît, en tout cas dans son article 8, la notion d'Affirmative Action.

Pour revenir au problème du défaut d'une disposition de prédominance au profit des droits de liberté, il ne faudra pas supposer un poids supérieur à la liberté de religion en cas de conflit entre la liberté de religion et l'égalité des droits de la femme. Cependant, l'imposition de tels droits au cœur des familles et des clans devrait être difficile.<sup>14</sup>

**4.** Il est aisément reconnaissable que la réalisation des droits modernes de liberté et d'égalité nécessite une législation. Ceci s'est produit pour la liberté d'opinion et la liberté de la presse. Il convient sur ce point de se référer à la proclamation de la liberté de la presse.<sup>15</sup> Cependant, les organes de presse qui se sont développés de façon fulgurante à Addis Abeba se plaignent constamment et à répétition du fait qu'il y ait trop d'obstacles bureaucratiques. Daniel Haile a mis le doigt, dans un article intéressant, sur les problèmes de réalisation de la liberté d'association. D'un autre côté, il faut aussi reconnaître qu'une grande partie de ces droits fondamentaux est self-executive, de telle sorte qu'une transcription à travers de dispositions juridiques ne soit pas nécessaire. Ici, il s'agit bien plus pour les tribunaux de déclarer comme non valable les dispositions contrevenantes du droit positif actuel, mais il leur faut cependant observer les limites posées par les articles 83 et 84. Ainsi, il sera nécessaire de vérifier si elles sont réellement contrevenantes eu égard au droit pré-constitutionnel. Pour le Code Civile, qui contient une série de droits fondamentaux et de droits de l'homme dans une forme de droit privé, un droit pré-constitutionnel est sûrement encore

<sup>14</sup> Ibrahim Idris: Freedom of Religion and Secularisation of State: The Legal Status of Islamic Law and Shariat Courts in Ethiopia, in: Harold G. Marcus (Ed.), *New Trends in Ethiopian Studies*, Vol. II, The Red Sea Press, Inc., Lawrenceville, NJ [1994], S. 151ff.

<sup>15</sup> Proclamation No. 35/1993 et Ethiopian Herald 15.11.1994: Decisive state in democratization process – Assembly ratifies basic human rights chapters of constitution. By Ethiopian News Agency.

présent, droit qui peut être directement contrôlé par les tribunaux.<sup>16</sup> Ainsi, certaines dispositions du droit de la famille ne sont-elles plus compatibles avec les articles 34 et 35 de la Constitution.<sup>17</sup> Particulièrement concernés sont les droits des parents de marier leurs enfants souvent mineurs.

Par ailleurs, la position inférieure dans le Civile Code de l'enfant naturel par rapport à celle de l'enfant légitime devrait ne plus être en vigueur du fait du nouveau droit constitutionnel et plus particulièrement de l'article 36. Le droit coutumier éthiopien ne connaissait pas un tel désavantage de l'enfant naturel qui consistait dans le Civile Code, à ce que l'enfant naturel ne dispose du même droit de succession que l'enfant légitime seulement dans le cas où la paternité avait été reconnue par écrit. Dans un pays où l'oralité est très développée, une telle prescription n'a de sens que pour les régions de population citadine, alors qu'elle perd tout son sens à la campagne. De même en droit du nom, le réglementation du Civile Code devrait remplacer chaque règle de la loi qui avait introduit le principe européen des noms de famille, du fait des prescriptions sur l'égalité des droits qui par ailleurs traduisent bien plus la tradition éthiopienne. Pour le reste, les Etats fédérés devraient désormais aussi être compétents, ce que nous examinerons par la suite.

5. Le fait que le catalogue national des droits de l'homme ait bien plus de ressemblances avec les droits de l'homme garantis par le Pacte international sur les droits politiques et du citoyen qu'avec l'African Charta<sup>18</sup> est particulièrement intéressant. Ceci montre à nouveau l'orientation résolument occidentale et le manque de représentation de droits fondamentaux typiquement africains, si l'on ne considère pas l'autodétermination de l'art. 39 et la garantie de la propriété de l'article 40 comme une imprégnation de valeurs morales tant socialistes que traditionnelles.

#### **IV. La structure fédérale de l'Etat**

##### **1. Les dispositions générales**

L'Ethiopie a été transformée en Etat fédéral, et pourtant il ne faut pas y voir un Novum absolu, car jusqu'en 1942 voire jusqu'au début de l'occupation italienne en 1936, l'Ethiopie

<sup>16</sup> Voir p.ex.: Civil Code: Art 641 (residence), Art 635 (1) (husband head of family), Art. 637 (guidance of the husband); Art. 644 (husbands control over the wife's conduct and relations).

<sup>17</sup> Le droit civil est considéré comme lois fédérale seulement si l'unité économique et juridique exige une codification nationale. C'est pourquoi le droit de famille et le droit de succession sont maintenant à la disposition de la législation régionale.

<sup>18</sup> L'African Charter on Human and Peoples' Rights est publiée dans l'Annuaire de Droit Africain, Vol. II, 1983, pp. 243 ff.

n'était pas un Etat unitaire, mais un Etat décentralisé à caractère féodal. Les Rase, c'est à dire les princes régionaux, disposaient d'armées locales ainsi que d'une administration des finances, si bien que l'autorité centrale de l'empereur se trouvait dépourvue de base propre sur le plan militaire et politico-financier. Le fort accent mis aujourd'hui sur la périphérie reflète en réalité plus l'histoire éthiopienne que l'Etat centralisé introduit en 1942 sous l'influence des forces de l'ouest.

Dans cette mesure et par suite, il ne convient pas de se poser la question si le modèle éthiopien a repris le fédéralisme d'Europe centrale (allemand) ou américain, car l'Ethiopie a conservé dans son histoire des éléments propres de fédéralisme jusqu'à la centralisation de l'année 1942. De même pour ce qui a été appelé la fédération éthiopienne avec l'Eritrea de 1952 à 1962, qui était en fait une tentative pour réanimer politiquement de tels éléments. La modernisation de l'Ethiopie et la centralisation qui lui est liée étaient pour l'essentiel le résultat d'un appui de l'Angleterre, de la France, et d'autres Etats unitaires dans lesquels on voyait une évolution du droit public vers le progrès. Désormais, l'art. 50 relie le principe de l'Etat fédéral à celui de la séparation horizontale et traditionnelle des pouvoirs. L'Etat central et les Etats membres disposent des pouvoirs législatifs, exécutifs, et judiciaires (art. 50 al. 2). Cependant, cette séparation des pouvoirs est encadrée par l'alinéa suivant (art. 50 al. 3), dans ce sens que le parlement (council) occupe la plus haute autorité (highest authority) tant au niveau de l'Etat central qu'au niveau des Etats membres. Au niveau des Etats membres, il doit être mise en place une juridiction décentralisée (art. 50 al. 4, 2<sup>ème</sup> phrase). L'alinéa 7 de cette prescription prévoit que le pouvoir judiciaire soit remis aux tribunaux au niveau des Etats membres, ce qui souligne encore une fois la séparation des pouvoirs. La délimitation entre pouvoir central et pouvoir des Etats fédérés se fait par la Constitution (art. 50 al. 8). L'article suivant, l'art. 51, énumère dans 21 alinéas les compétences de l'Etat fédéral, bien qu'il faille tenir compte du principe selon lequel les Etats sont principalement compétents, et ce tant que la Constitution ne confère à l'Etat central des compétences ou des fonctions particulières. (Une délégation de pouvoirs de l'Etat central vers les Etats membres et vice versa est prévue à l'art 50 al. 9). Désormais, l'article 51 prévoit entre autres les compétences suivantes pour l'Etat central: Protection de la Constitution, économie politique et développement économique, santé publique, exploitation des ressources naturelles, sécurité publique, organisation bancaire et de crédit au plan national, politique extérieure et réserves hydrologiques.

## **2. Eléments de la construction fédérale**

- a) L'Ethiopie se compose de 9 régions qui sont énumérées à l'article 47. Addis Abeba joue un rôle particulier car elle est située dans la région 4 tant comme Capitale que comme quasi région. Certaines régions s'étaient données, avant l'acceptation de la nouvelle Constitution, des Constitutions intérimaires qui doivent désormais être transformées en



Constitutions finales. La Constitution de la région 4 (Oromo), qui fut publiée en Anglais, en Amharique et en Oromina (en alphabet latin), présente un intérêt particulier. Les compétences des régions feront l'objet de la suite de notre exposé.

- b) Les régions suivent l'exemple du fédéralisme exécutif. Lors des discussions constitutionnelles, les regards étaient portés vers le modèle américain qui trouva aussi sa consécration dans des proclamations sur la juridiction. Il était cependant possible d'expliquer à la commission constitutionnelle que le système américain avec la dual administration serait trop compliqué et trop onéreux pour l'Éthiopie.
- c) Les régions disposent toutes dès lors de propres parlements, d'un gouvernement et d'une juridiction qui sont construits sur trois étages.
- d) Federal President: La Constitution éthiopienne connaît une organisation bicéphale du sommet de l'Etat. Le Federal President n'a que des fonctions symboliques et représentatives, sans qu'il dispose d'un pouvoir de réserve tel que celui du Président fédéral allemand. Le premier Ministre, élu par le parlement, est le détenteur propre du pouvoir exécutif comme pour la démocratie allemande le chancelier. En août 1995, Negassu Gedada, un politicien d'Oromo qui était auparavant Ministre de l'information au sein du gouvernement de Melles, a été élu.
- e) L'Etat fédéral dispose aussi d'un Council of the Federation comme représentant des Etats fédérés dans la législation ou dans l'administration de l'Etat central. Cependant, il résulte du schéma joint en annexe, que les fonctions législatives du Council of the Federation sont très faibles, alors que ses fonctions jurisprudentielles et administratives doivent être regardées comme étant considérables.
- f) Les représentants au sein du Council of the Federation sont élus par les parlements des régions, mais la Constitution prévoit aussi que le vote puisse être accompli par le peuple.
- g) La fonction particulièrement importante du Council of the Federation consiste à prendre des décisions de dernier ressort dans le cadre de la juridiction constitutionnelle. Nous reviendrons sur ce sujet ultérieurement. Le fait que le conseil fédéral (Bundesrat en Allemagne) n'ait pas d'importantes fonctions législatives ne lui enlève pas le caractère fédéral. En effet et en principe, les régions ont en Ethiopie une compétence législative bien plus large que les Etats fédérés allemands. Ainsi, elles ont une compétence propre sur les domaines du droit civil et du droit pénal, compétence dont elles ont déjà fait usage. Le droit civil n'est une matière relevant de la compétence de l'Etat fédéral que tant que le maintien d'une unité juridique ne le commande.

**3.** Les partis n'ont pas trouvé de réglementation dans la Constitution, et ils sont restés non réglementés par le droit constitutionnel. Par là même, l'Ethiopie suit le modèle américain et non celui de l'article 21 de la loi fondamentale. Ceci est bien entendu compréhensible du

fait que le pouvoir réel était exercé en ce temps par le EPRDF, un mouvement de rassemblement ou une union forcée de partis, qui a pu rassembler une majorité écrasante lors des élections parlementaires. Les partis présents de l'opposition avaient appelé au boycott du vote.

## V. La juridiction

1. Alors que le schéma de la séparation des pouvoirs est ajouré au niveau des deux Councils et qu'il est un peu imprécis, l'attribution à la juridiction de fonctions est plus précise et suit beaucoup plus l'exemple classique. Dans la neuvième section de la Constitution, il est traité aux art. 78 et s. de la juridiction. Premièrement, la garantie de l'indépendance des juges se trouve au premier plan (art. 78). Originellement, la nouvelle classification des juridictions devait se faire en fonction du modèle américain car l'on introduisait un fédéralisme selon le principe dualiste. Cependant, il est apparu très tôt qu'une double juridiction au niveau régional et au niveau de l'Etat central allait conduire à de graves conflits et à des recoupements. De ce fait, la Constitution de 1994 n'a laissé subsister au niveau de l'Etat central que la Federal Supreme Court (La Federal High Court n'a pour autant pas été supprimée), mais la Constitution prévoit que des Cours de Cassation puissent être érigées dans certaines régions ou à l'intérieur de tout le territoire de l'Etat fédéré, et ce au niveau de la High Court ou de la First Instance Court. Selon les dispositions actuelles, les tribunaux régionaux (Regional Supreme Court et Regional High Court) sont simultanément compétents pour trancher les conflits sur le droit fédéral. Ainsi, les voies de recours conduisent de la Regional High Court à la Regional Supreme Court, et de là à une procédure en révision devant la Federal Supreme Court du moment qu'il s'agisse d'un conflit portant sur le droit fédéral.

Inchangée par la Constitution est l'existence de ce qui est appelé des Social Courts, institutions qui remontent aux tribunaux Kebelle. Ces dernières sont une juridiction traditionnelle et informelle, influencée par le socialisme, et qui a contribué et contribue dans une large mesure et de manière évidente à la conciliation. Puis, il est important de remarquer que la Constitution prévoit l'élaboration de ce qui est appelé des tribunaux religieux ou traditionnels pour connaître des affaires relevant du droit de la famille (art.34 et art. 78). Parmi eux, on trouve naturellement les tribunaux musulmans appelés Sharia, mais aussi des tribunaux qui doivent appliquer le droit traditionnel qui n'appartient pas au droit religieux mais à un droit d'imprégnation culturelle. Cependant, la réglementation concernant le droit procédural est réservée aux instances étatiques.

Quant à l'indépendance des juges, la Constitution contient en outre des garanties prévoyant qu'une Judicial Commission ait à décider des embauches, des avancements et des mesures disciplinaires. Cette commission se donne à elle-même sa procédure et décide aussi sur les

conditions matérielles dans le cas de dispositions disciplinaires. Par sécurité ou peut-être aussi pour un contrôle politique, il est prévu que le consentement du Council of People's Representatives soit nécessaire en cas d'atteintes graves de la Judicial Commission. Les deux réglementations ne sont pas satisfaisantes. La Judicial Commission n'est pas concernée par l'indépendance des juges et ne représente pas un tribunal, bien que les tribunaux soient représentés dans cette commission et soient présents dans le sens littéral. Il n'existe cependant aucune possibilité d'appel vers une instance judiciaire plus élevée et indépendante. L'autre point faible est qu'il est obtenu une politisation des décisions, de manière volontaire ou involontaire, du fait de l'entremise du Council of People's Representatives. Il serait préférable, aussi dans ce cas, de laisser décider la Supreme Court en tant que Cour disciplinaire.

Au centre des débats s'est posé le problème de savoir s'il était nécessaire d'introduire une juridiction constitutionnelle indépendante. Du fait que l'Éthiopie soit devenue un État fédéral, la nécessité de fonder une telle juridiction s'est fait sentir afin de trancher les conflits entre les régions, ou entre les régions et le pouvoir central. Alors qu'à l'époque du projet les passages correspondants portaient le titre en anglais de Constitutional Court, ils portent aujourd'hui celui de Council of Constitutional Inquiry. Ce Council a plus la fonction d'un préparateur de décisions que celle d'un tribunal.

A côté de la Federal Supreme Court, on trouve aussi au niveau fédéral comme deuxième instance la Central Federal Court ou la Federal High Court sans que, pour autant, cette dernière n'ait été jusqu'à maintenant approuvée par la Constitution ou par une loi. Cependant, il a été ouvert devant cette instance le procès des criminels de guerre, pour que les 73 têtes de liste du régime Mengistu y soient jugés. L'inculpation date de décembre 1994. Certaines dispositions de la Constitution se rapportent à cet important procès pour l'Éthiopie.

Enfin, la juridiction régionale est construite sur trois niveaux, et se compose de la Woreda Court (1<sup>ère</sup> instance), de la Regional High Court (2<sup>ème</sup> instance) et de la Supreme Regional Court. La Regional High Court et la Supreme Regional Court sont simultanément compétents pour des conflits qui se produisent au niveau du droit fédéral ou central. De façon semblable à la juridiction allemande et au système indien, ces deux instances sont compétentes pour le droit des États fédérés et pour le droit central fédéral. Concernant le droit fédéral, il existe une possibilité de cassation de la Regional Supreme Court par la Federal Supreme Court.

2. Concernant la juridiction constitutionnelle, l'Éthiopie a ouvert un nouveau chemin. En effet, il n'a pas été constitué une nouvelle Cour constitutionnelle, mais seulement un Council of Constitutional Enquiry. Ce Council prépare la décision et la soumet ensuite pour décision à la deuxième Chambre, le Council of the Federation. Si le juge est de l'avis

qu'une loi applicable (Law) va à l'encontre de la Constitution, ou simplement s'il pense qu'une interprétation constitutionnelle est nécessaire, il doit interrompre la procédure et saisir le Council of Constitutional Enquiry. Ce dernier rejette la demande lorsqu'il est de l'avis qu'il n'y a pas lieu à une Constitutional Interpretation, mais il soumet l'affaire au Council of the Federation s'il estime qu'une telle interprétation est nécessaire. Le Council of Constitutional Enquiry n'est donc en vertu des art. 83 et 84 qu'un semi-tribunal, et la juridiction à proprement parler est transférée à la 2<sup>ème</sup> Chambre. Il convient à cet endroit de faire l'inventaire des compétences de la 2<sup>ème</sup> Chambre (Bundesrat). Il est évident que ce lieu a été celui d'une concentration de tâches administratives dans le cadre du parlement. En même temps, il est aussi attribué à la 2<sup>ème</sup> Chambre le rôle de juridiction Constitutionnelle, ce qui lui permet de rendre des décisions en tant que Cour constitutionnelle dans le domaine des art.83 et 84. Dans la discussion sur la Constitution éthiopienne, la question de savoir s'il ne pourrait tout de même pas être décidé sur des lois pré-constitutionnelles du temps impérial ou du régime Mengistu par un juge unique n'a pas été tranchée, comme la Jurisprudence l'a développé pour l'article 100 al.1 de la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne. Il en serait de même pour ce qui est appelé le droit matériel de la législation, c'est à dire le droit des règlements émis par des administrations et non par des organes parlementaires. Il n'est pas non plus utile d'examiner la raison pour laquelle l'art. 83 doit être interprété de cette façon. Ce dernier dispose:

- "1. All constitutional disputes shall be decided by the Federal Council.
2. The Federal Council shall decide within thirty days after the Constitutional Court has submitted any dispute to it."

Les lois du temps impérial et surtout celles du temps du régime Mengistu ne méritent aucune protection à l'égard du contrôle juridictionnel au moyen de la iudex causae. Une limitation du droit de contrôle n'a seulement de sens que lorsqu'il s'agit d'actes de législation qui sont entrés en vigueur après la Constitution du 8 Décembre 1994. Ainsi, les lois pré-constitutionnelles promulguées dans la Période Transitionnelle entre 1991 et décembre 1994 sont et doivent être contrôlées par le juge sans saisine du Council of Constitutional Enquiry.

Une telle réglementation entraînerait aussi avec elle la décharge nécessaire du Council of Constitutional Enquiry.

## V. Le Développement de l'ordre juridique éthiopien après 1974

### 1. La période de la construction d'Etat jusqu'en 1995

1) La proclamation (proc.) 41/1993<sup>19</sup> était d'une importance centrale. Elle détermine les tâches et compétences des organes exécutifs centraux et régionaux. Les prescriptions principales concernant les pouvoirs exécutifs du gouvernement central se trouvent dans les articles (art.) 3-32, ceux concernant les corps d'auto-administration décentralisés par contre dans les art. 31-54. Cette proclamation élémentaire doit être vue dans un contexte avec une autre proclamation précédente, la proc. 33/1992<sup>20</sup>. Aussi est-il indispensable de mentionner la proc. 9/1991<sup>21</sup>, qui règle les élections pour les corps d'auto-administration et les organes exécutifs. Alors que les art. 4-9 règlent des mesures administratives provisoires, les autres prescriptions traitent le désarmement (art. 10-13) et l'installation de forces policières (art. 14-19).

2) Dans le domaine du droit parlementaire, des réglementations importantes ont déjà vu naître le jour dans une phase encore jeune de la réorganisation de l'état. La proc. 13/1995<sup>22</sup> compte parmi elles. Elle règle l'installation d'un secrétariat pour les deux chambres, le "House of Peoples' Representatives" et le "House of Federation of the Federal Democratic Republic of Ethiopia". L'article 4 détermine les devoirs et compétences du secrétariat. La procédure de législation est réglée dans une autre proclamation du même temps, la proc. 15/1995<sup>23</sup>. Dans le contexte du droit parlementaire on ne peut se passer de mentionner aussi l'installation d'une commission constitutionnelle "Constitutional Commission" par la proc. 24/1992<sup>24</sup>.

3) En ce qui concerne les pouvoirs du ministère public et sa réorganisation, deux proclamations sont à mentionner: proc. 39/1993<sup>25</sup> et 21/1992<sup>26</sup>. La première règle le poste du

<sup>19</sup> Proclamation No. 41/1992 Powers and Duties of the Central and Regional Executive Organs of the Transitional Government of Ethiopia.

<sup>20</sup> Proclamation No. 33/1992 Sharing of Revenue Between the Central Government and the National / Regional Self Governments.

<sup>21</sup> Proclamation No.9/1991 Creation of Expeditious conditions for conducting National / Regional self Governments Elections.

<sup>22</sup> Proclamation No.13/1995 Establishment of the Secretariat of the House of Peoples' Representatives and the House of the Federation.

<sup>23</sup> Proclamation No.15/1995 European Investment Bank Loan Agreement for Partly Financing the Ethiopian Civil Aviation Authority Project Ratification.

<sup>24</sup> Proclamation 24/1992 Constitutional Commission.

<sup>25</sup> Proclamation 39/1993 Establishment of the Office of the Central Attorney General.

<sup>26</sup> Proclamation 22/1992 Establishment of the special public prosecutor's office.

procureur général . Ses articles 13-15 expliquent également les devoirs et pouvoirs des procureurs régionaux. En outre on a installé un "Special Public Prosecutor", une sorte de procureur spécial, réglé dans la proc. 22/1992.

4) Dans ce contexte de la réorganisation du ministère public il est indispensable de parler de la réglementation de l'organisation judiciaire en général. Elle a été introduite par la proc. 40/1993<sup>27</sup>. Elle porte le titre: "To provide for the Establishment of Courts of the Central Transitional Government". Les réglementations centrales de cette proclamation encadrent les thèmes suivants: les art. 5-21 parlent des pouvoirs de décision des tribunaux, les art. 22-35 de l'organisation des tribunaux et les art. 36-38 se réfèrent à la procédure "Habeas-Corpus". Cette réglementation se trouvait jusqu'ici en partie dans le droit constitutionnel éthiopien et en partie dans le Code de Procédure Civile (Civil Procedure Code). La procédure "Habeas-Corpus" jouait aussi un grand rôle encore au temps de l'empereur, parce que la Constitution postulait apparemment, que chaque arrestation ne pouvait se faire que sur la base d'une décision judiciaire (warrant). Déjà Standley Fisher a voué à ce problème une publication volumineuse. Pour la compréhension de la nouvelle réglementation éthiopienne il est important de savoir, que l'Ethiopie a adhéré à la convention internationale "International Convention on Civil and Political Rights". Par conséquent la nouvelle réglementation législative doit être mise en harmonie avec la Constitution éthiopienne et la Convention Internationale. De grande importance est également la proc. 24/1996<sup>28</sup>. Elle règle l'installation et les tâches et compétences de la "Federal Judicial Administration Commission". L'art. 4 règle l'appartenance à la Commission. L'art. 8 traite les conditions pour une nomination de juge, respectivement élection, et l'art. 9 fixe les conditions, sous lesquelles une judicature peut être terminée (tenure). En fin de compte l'art. 10 règle encore une procédure de recours. La juridiction fédérale est statuée dans la proc. 25/1996<sup>29</sup>. Suite à la construction d'un État fédéral, il était nécessaire de décider d'installer des tribunaux fédéraux, soit seulement sur le plus haut niveau comme dernière instance, comme dans la République Fédérale d'Allemagne, soit sur tout le territoire une sorte de Federal High Courts, c'est-à-dire des tribunaux fédéraux de grande instance. En principe la réglementation éthiopienne a décidé d'installer qu'un niveau de tribunaux fédéraux et par ailleurs de transférer la juridiction fédérale aux tribunaux régionaux (Regional Supreme Court et Regional High Court). Mais il existe deux exceptions: on a installé un tribunal fédéral de grande instance à Addis Abeba et un autre à Harrar.

La proc. 25/1996 contient les prescriptions principales suivantes: les art. 8-10 traitent les réglementations des compétences du Federal Supreme Court. Les art. 11-15 fixent les

<sup>27</sup> Proclamation 40/1993 Establishment of Courts of the Central Transitional Government.

<sup>28</sup> Proclamation No.24/1996 Federal Judicial Administration Commission Establishment.

<sup>29</sup> Proclamation No.25/1996 Federal Courts Proclamation.

tâches et compétences du Federal High Court et du Federal First Instance Court. L'art. 22 contient le règlement controversé de la cassation, c'est-à-dire saisir d'office une affaire auprès d'un tribunal de première instance devant un tribunal fédéral.

Les prescriptions importantes concernant l'indépendance de la juridiction ont déjà été fixées dans la proc. 28/1992<sup>30</sup>. Son titre se réfère à la "Judicial Independence" et proclame les prescriptions suivantes: l'art. 4 indépendance des tribunaux, l'art. 6 conditions pour une judicature, l'art. 7 personnes, qui sont dépourvues d'une judicature et l'art. 13 nomination de juges.

## **2. Les droits fondamentaux et les droits de l'homme**

Un an après la défaite et l'écroulement du régime Mengistu, le parlement s'est occupé de la liberté de la presse. La proc. 34/1992<sup>31</sup> règle cette matière sous le titre: "Provide the Freedom of the Press". Les normes les plus importantes règlent les matières suivantes: l'art. 5 garantit la continuité des activités de presse (Press Activities), l'art. 6 l'enregistrement, l'art. 7 l'attribution de la licence de presse et le droit d'accès à l'information et le droit de diffusion d'informations (art. 8). Dans les art. 10-14, qui s'ensuivent, on règle la responsabilité des personnes employées dans la presse. L'art. 15 règle les compétences du procureur et l'art 16 les pouvoirs des High Courts compétents pour les délits de presse. En ce qui concerne la liberté des partis, la proc. 46/1993<sup>32</sup> a également essayé de développer une ouverture démocratique. La loi trouve dans l'art. 3 une définition pour les partis politiques, elle règle dans l'art. 4 la création des partis politiques, dans l'art. 5 l'exclusion de ces partis d'un enregistrement et dans l'art. 6 une énumération de groupements, qui ne peuvent être enregistrés comme partis. Finalement la dissolution des partis politiques est réglée dans l'art. 38.

À propos du droit de vote plusieurs normes ont été promulguées, dont les suivantes sont mentionnées. Déjà la proc. 21/1992<sup>33</sup> a introduit un bureau de vérification des élections. L'art. 10 de cette proclamation fixait les compétences de cette installation pour la vérification des élections. L'art. 12 réglait la procédure devant l'administration, l'art. 13 la présentation de réclamations et de plaintes, l'art. 14 l'annulation des élections, l'art. 15 les fautes graves de procédures. Ensuite les conséquences d'une annulation ont été réglées dans l'art. 16.

<sup>30</sup> Proclamation No.28/1992.

<sup>31</sup> Proclamation No.34/1992 Provide the Freedom of the Press.

<sup>32</sup> Proclamation No. 46/1993 Political Parties Registration.

<sup>33</sup> Proclamation 21/1992 Election Review Board Establishment, 30.07.1992.

Finally the proc. 64/1993<sup>34</sup> fixed the right of vote for the elections of the central parliament (House of People's Representatives). The art. 13 defines the applicable electoral regime, art. 14 determines the principles of the right of vote, art. 19 the conditions of registration, art. 20 the limitations of registration, art. 38 sets the criteria for a candidature, art. 47 regulates immunity and art. 50 deals with prescriptions for the media.

The proc. 64/1993 has been modified and completed by the proc. 96/1994<sup>35</sup>. It has completed these prescriptions by the regulation 181/1994<sup>36</sup> with the title: "Definition of the Procedure for Electoral Executions and Determination of the Decision Electoral Board Regulations".

The first prescriptions, especially those concerning registration, regulate art. 20-34, the vote art. 34-45 and art. 48 consecutively the committee of appeal.

<sup>34</sup> Proclamation 64/1993 Electoral Law of Ethiopia.

<sup>35</sup> Proclamation 96/1994 Electoral Law of Ethiopia Amendment Proclamation.

<sup>36</sup> Regulation 181/1994 Definition of the Procedure for Electoral Executions and Determination of the Decision Electoral Board Regulations.



## ABSTRACTS

### **Co-operative Government in South Africa's Post-apartheid Constitutions: Embracing the German Model?**

By *Heinz Klug*

This article explores the introduction of the notion of co-operative government in post-apartheid South Africa in order to reflect upon the nature of constitutional borrowing and the impact of legal transplants that have been a common feature of post-cold war constitution-making processes around the world. Introduced to regulate the relationship between national, regional and local levels of government in post-apartheid South Africa, the idea of co-operative government and its constitutional form, including the constitutional principles for the distribution of legislative power between different levels of government, were borrowed primarily from the German Basic Law. While the form matches the Basic Law's pre-1994 Article 72(2) criteria, the interpretation of its meaning by the South African Constitutional Court has produced significantly different results, including a greater protection of regional powers. This difference in outcome is explained by adopting a contextual understanding of the role of legal transplants in constitution-making processes and under historical and political conditions prevailing in the receiving jurisdiction. Despite the seeming anomaly of similar texts but distinct outcomes, the article provides an example of how a comparative constitutional understanding must be based on a contextual analysis of the process of reception and on the limits implicit in the transfer of any particular model to a new context. Conversely, it offers a way for us to reflect on alternative understandings of the model and to explore why these options were foreclosed in the donating jurisdiction.

### **The New Ethiopian Constitution and its effects on the legal order**

By *Heinrich Scholler*

This article is the second part of "The reception of the occidental law in Ethiopia" ["La réception du droit occidental en Ethiopie"] published in VRÜ 32 (1999), pp. 296. The author describes the history of the New Ethiopian Constitution of 1994 and points out its basic structure focussing on General Principles, Human Rights, Federal Structure and Jurisdiction. A closer look is taken to the changes in comparison with the old "Transitional

Period Charter" attaching special importance to the occidental influences in the constitution-making process as well as its legal results. The author also comments on the real effects of this new Constitution on Ethiopia especially regarding the regulations on decentralisation.

### **The African Charter on Human and Peoples' Rights between African Traditions and the Accordance with International law: the Example of Article 18 Sec. 1-3 of the African Charter**

By *Michaela Wittinger*

Contrary to the European and the American Convention on Human Rights, the protection of the family in the African Charter is characterised by economic rights (art. 18 sec. 1 and 2 of the Charter) and the positive obligation of the State to support the family "which is the custodian of morals and traditional values recognized by the community". Not only for non African people it is open, what this formulation exactly means and which traditions are "recognized". The notion of the family as a "custodian" might be misused by States by excluding families which do not correspond with the traditional African structure from the protection provided for under art. 18. However, international human rights law and the fact that the African Charter underlines its integration into the international human rights system may guard women against infringement on their rights: art. 60 of the Charter allows to apply rules of universal and regional human rights instruments. Although art. 60 of the Charter raises questions of interpretation, it is possible to conclude that the term that the African Commission "shall draw inspiration from" means a binding applicability of international instruments.

The African Charter requires explicitly the elimination of the discrimination of women and offers in particular the opportunity to widen the scope of the rights of women by making international law applicable (Art. 18 sec. 3 of the Charter). Practices like polygamy, bride price and exclusion of women from selling and inheriting clan land violate the international interdictions of discrimination and the principles of equality and through art. 18 sec. 3 also the African Charter.

The rights of women in the African Charter have a broad extent. Some provisions, however, concerning the references to international law, the significance of traditions and the role of the family in the African Charter are characterised by difficulties of interpretation. It will be upon the African Commission on Human and Peoples' Rights and of the future African Court on Human Rights to make use of the references of the African Charter to international law and to prevent individuals from extensive limitations of their freedom which could result from the term "African values and traditions" for the protection of the family rights and for the rights of women.