

RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION ELECTIONS PRESIDENTIELLES

DU 9 AVRIL 1999

I. GENÈSE DE LA MISSION

Par lettres, respectivement en date du 28 décembre 1998 et du 16 février 1999, le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Son Excellence Monsieur Elmi Obsieh Wais, et le Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération, Son Excellence Monsieur Mohamed Moussa Chehem, ont adressé au Secrétaire général de la Francophonie, Son Excellence Monsieur Boutros Boutros-Ghali, une invitation à contribuer, par une assistance électorale et l'envoi d'une mission d'observation, à la réunion des « conditions propices au déroulement, dans la transparence », du premier tour des élections présidentielles en République de Djibouti, fixé au 9 avril 1999.

La décision du Secrétaire général de mandater une telle mission, qui séjournerait à Djibouti du 4 au 11 avril 1999, accompagnée du rappel de l'appui logistique de l'Agence de la Francophonie au Ministère de l'Intérieur et au Conseil Constitutionnel, lors des précédentes consultations législatives en novembre 1997, a été signifiée au Ministre de l'Intérieur, par correspondance en date du 15 mars 1999.

Dans l'esprit de la Charte de la Francophonie, le Secrétaire général s'est, par ailleurs, immédiatement rapproché de Son Excellence Monsieur Ahmed Esmat Abdel Meguid, Secrétaire général de la Ligue des Etats Arabes, en vue d'une action concertée entre la mission d'observation de la Francophonie et celle dépêchée, à Djibouti, par cette Organisation, démarche renouvelée, sur place, à l'égard de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), relativement à la mission d'observation envoyée par son Secrétaire général, Son Excellence Monsieur Salim Ahmed Salim.

Les trois délégations, composées comme suit, ont consensuellement retenu le principe de se donner comme porte-parole Son Excellence Monsieur Idé Oumarou, ancien Secrétaire général de l'OUA, Ministre et Directeur du Cabinet du Président de la République du Niger, qui avait accepté de diriger la délégation de la Francophonie :

- Organisation Internationale de la Francophonie : Monsieur Michel Bissonnet, Député, troisième vice-président de l'Assemblée nationale du Québec (Canada-Québec/APF), Monsieur Al Housseyni Younoussa Maiga, Député (Mali/APF), Monsieur Didier Berberat, Conseiller national (Suisse/APF) et Monsieur Alfred Poloko, Conseiller à la Présidence de la République (Centrafrique).
- Organisation de l'Unité Africaine : Madame Sika Frepeau, « Information officer » à l'OUA, chef de la délégation et Monsieur Jean-Philippe Miamona, 1-Secrétaire d'Ambassade (République du Congo).
- Ligue des Etats Arabes : Monsieur Samir Hosni, Directeur chargé des Affaires de la Somalie et de la Corne de l'Afrique, chef de la délégation et Monsieur Ahmed El Awdatt, Directeur des Affaires Arabes (Section : Syrie, Liban et Jordanie).

La coordination de la délégation francophone et de la mission conjointe a été assurée par Monsieur Ntolé Kazadi, Conseiller du Secrétaire général de l'Organisation Internationale de la Francophonie, en collaboration avec Monsieur Philippe Pejo, Conseiller à l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie.

II. BREF RAPPEL HISTORIQUE

Les grandes dates de l'histoire récente de la République de Djibouti peuvent être résumées ainsi qu'il suit :

- 1967 : la Côte française des Somalis est devenue le Territoire français des Afars et des Issas.
- 1967 à 1976 : montée de la revendication d'indépendance, ponctuée d'épisodes violents contre la présence française et de conflits internes.
- Le 8 mai 1977, un référendum sur l'indépendance et des élections législatives sont organisés, avec un taux de participation de 77,24 % :
 - le « oui » à l'indépendance a recueilli 98,80 % des suffrages exprimés ;

– la seule liste de candidats aux élections législatives (Ligue Populaire Africaine pour l'Indépendance-LPAI), dirigée par M. Hassan GOULED APTIDON, à s'être présentée, a recueilli 92,40 % des voix des votants et a remporté les 65 sièges de députés. Le Mouvement Populaire de Libération (MPL) et l'Union Nationale pour l'Indépendance (UNI) avaient refusé de participer au scrutin.

- Le 27 juin 1977, après 115 ans de présence française, la République de Djibouti est proclamée et M. Hassan GOULED APTIDON est élu Président de la République par l'Assemblée Nationale, sur la base de deux lois constitutionnelles adoptées, ce même jour, par l'Assemblée Nationale.

- Le 8 juillet 1977, une ordonnance présidentielle a fait du Président de la République, le Chef du Gouvernement et a transformé le Conseil du Gouvernement en Conseil des Ministres.

- Le 12 novembre 1977, un comité constitutionnel chargé d'élaborer les textes relatifs aux futures institutions a été mis en place, par ordonnance présidentielle.

- Le 30 septembre 1978, M. Barkat GOURAD est nommé Premier Ministre.

- Le 4 mars 1979, le Président GOULED a transformé son parti, la LPAI, en Rassemblement Populaire pour le Progrès (RPP). Il en est devenu le président et en a désigné les principaux dirigeants.

- En juin 1979, la fusion des partis MPL et UNI a permis la formation du Front Démocratique pour la Libération de Djibouti (FDLD).

- Le 10 février 1981, le Président de la République a promulgué une loi organique, délibérée par l'Assemblée Nationale, aux termes de laquelle le Président est habilité à « compléter » les lois constitutionnelles de juin 1977. Désormais, le Président de la République sera élu pour six ans au suffrage universel direct et rééligible une fois. La candidature à la Présidence doit être présentée par un parti disposant de 25 députés au moins.

- Le 12 juin 1981, les élections présidentielles ont lieu, avec un taux de participation de 85 %. M. Hassan Gouled, seul candidat, a été élu avec 84,58 % des suffrages exprimés.

M. Gourad a été reconduit, le 7 juillet, au poste de Premier Ministre.

- Le 24 octobre 1981, une loi organique est promulguée, réglant l'élection des députés (mandat de 5 ans), réservant au RPP le monopole d'élaboration de la liste nationale unique de députés. Une autre loi, du même jour, dite de « mobilisation nationale », portait, entre autres, dissolution de tous les partis politiques à l'exclusion du RPP.

- Le 25 mai 1982, des élections législatives se sont déroulées. Le taux de participation a été de 92,31 %. Les 65 candidats de la liste unique du RPP ont recueilli 98,30 % des voix.

M. Gourad a été reconduit, le 1^{er} juin, au poste de Premier Ministre.

- Le 24 avril 1987, se sont tenues des élections présidentielle et législatives :

– élection présidentielle : 90,5 % de taux de participation ; Hassan Gouled, candidat unique, a été réélu avec 99,32 % des voix ;

– élections législatives : 88,69 % des taux de participation ; la liste unique présentée par le RPP a obtenu les 65 sièges de député avec 98,57 % des suffrages exprimés.

M. Gourad a été reconduit, le 23 novembre, au poste de Premier Ministre.

- 1988-1990 : des troubles de l'ordre ont eu lieu (violences sporadiques, attentats terroristes).

A partir de 1991, des revendications pour l'instauration du multipartisme sont venues s'ajouter aux revendications identitaires et à des actions armées menées par des mouvements clandestins d'opposition au Gouvernement. Une organisation politico-militaire, le Front de Restauration de l'Unité et de la Démocratie (FRUD) s'est créée, en rébellion armée contre le Gouvernement.

- Le 19 décembre 1991, le Président Gouled s'est déclaré disposé à entreprendre des réformes conformes « à la démocratie, au pluralisme des candidatures, au multipartisme » lors des échéances électorales législatives (1^{er} semestre 1992) et présidentielle (1^{er} semestre 1993).

- Le 21 janvier 1992, le Président GOULED a décidé la création d'une commission pour l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Celle-ci a présenté, le 23 mars, un projet de Constitution qui consacrait un régime présidentiel et autorisait les partis politiques. Une intervention militaire française a lieu le 25 février, dans le nord du pays, contre la guérilla.

- Le 22 avril, l'Assemblée Nationale a prorogé son mandat en raison des événements et le 25 juin, elle a adopté une loi d'amnistie générale au profit de toutes les personnes impliquées dans le déclenchement de la rébellion armée du FRUD.

- Le 10 juillet 1992, à l'occasion de l'annonce du référendum sur la nouvelle Constitution et d'élections législatives multipartites faite par le Président Gouled (27 juin), 8 mouvements d'opposition, regroupés au sein du Front Uni de l'Opposition Djiboutienne (FUOD, auquel appartient le FRUD), ont manifesté leur mécontentement.

- La première Constitution djiboutienne, soumise au peuple par référendum, le 4 septembre 1992, a été adoptée par 96,84 % des suffrages exprimés, le taux de participation étant de 75,16 %. La consultation a été boycottée par le FUOD.

Par ailleurs, la limitation du nombre des partis politiques à quatre a été approuvée le même jour par 96,79 % des votants.

La guérilla, opposée à la consultation, a connu une recrudescence.

- Le 28 septembre, deux partis politiques, le Parti National Djiboutien (PND) et le Parti du Renouveau Démocratique (PRD), ont été légalisés après examen de leur dossier. Avec le RPP, ils ont constitué trois des quatre partis autorisés officiellement.

- Le 18 décembre 1992, des élections législatives ont eu lieu, boycottées par le FUOD et le PND. Le taux de participation a été de 43 %. Le RPP a recueilli 76,71 % des suffrages exprimés, ce qui lui a permis, avec le système électoral en vigueur, de remporter la totalité des 65 sièges de député. Le PRD a obtenu 23,29 % des voix mais n'a eu aucun siège.

- M. Gourad est reconduit, le 4 février 1993, dans ses fonctions de Premier Ministre.

- Le 7 mai 1993, l'élection présidentielle s'est déroulée avec un taux de participation de 50,26 %. Le FUOD a boycotté la consultation. Les candidats étaient au nombre de cinq : M. Hassan Gouled est réélu avec 60,71 % des suffrages exprimés, tandis que le candidat du PRD en obtenait 22,03 % et celui du PND, 12,29 % ; deux candidats indépendants ont recueilli chacun moins de 3 % des voix.

- De juillet à septembre 1993, une offensive généralisée des forces armées djiboutiennes, suivie d'opérations de « nettoyage », a fait tomber la plupart des positions tenues par la guérilla du FRUD dans le nord du pays. En décembre, les responsables du PND et du PRD ont signé un accord d'unité d'action.

En 1994, le FRUD a connu une scission interne. Les dissidents ont engagé des négociations avec le Gouvernement, le 12 juin, lesquelles ont abouti, le 26 décembre, à la signature d'un accord de paix et de réconciliation nationale, qui a prévu, entre autres, la formation d'un « Gouvernement de conciliation nationale » et la refonte des listes électorales.

Le 8 juin 1995, deux des principaux dirigeants dissidents du FRUD, ont fait leur entrée au Gouvernement dirigé par M. Gourad. L'aile dure du FRUD a condamné sévèrement cette participation.

- Le 9 mars 1996, les dissidents du FRUD ont obtenu la légalisation du FRUD, qui s'est transformé en parti politique et est devenu la quatrième formation politique officielle du pays, tandis que le FRUD originel continuait sa rébellion armée contre le Gouvernement.

- Le 22 avril, le RPP a connu une scission, douze de ses députés ayant décidé de créer un « Groupe pour la Démocratie et la République ». Le 22 mai, cinq membres influents du RPP ont été exclus du parti. Le 19 juin, la « Coordination de l'Opposition Djiboutienne »-COD, a été créée par des dirigeants de l'opposition et d'anciens responsables exclus du RPP (en mai).

- En septembre 1997, ont eu lieu les premiers affrontements, depuis l'accord de paix de 1994, entre des rebelles afars et des soldats de l'armée nationale.

- Le 9 décembre 1997, l'alliance au pouvoir RPP/FRUD a remporté la totalité des 65 sièges de député de l'Assemblée Nationale à l'issue des élections législatives, tenues ce jour en présence, notamment, d'une mission d'observation de la Francophonie.

- La France a annoncé, le 5 avril 1998, la prochaine diminution du nombre de ses forces stationnées à Djibouti, en vertu d'un Accord de défense passé en mai 1979, lesquelles passeront de 3 400 à 2 500 hommes.

- Le 18 novembre 1998, Djibouti, accusée par l'Erythrée de soutenir l'Ethiopie dans le conflit frontalier qui oppose les deux pays, a rompu ses relations diplomatiques avec l'Erythrée.

- Le 4 février 1999, le Président Hassan GOULED a annoncé, lors d'un congrès extraordinaire de son parti, le RPP, sa décision de ne pas se présenter à l'élection présidentielle d'avril 1999 et son retrait de la scène politique.

III. LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

1. L'organisation des pouvoirs publics

La Constitution de la République de Djibouti, adoptée par référendum, le 4 septembre 1992 et entrée en vigueur, par ordonnance n° 92-0102/PRE, le 15 septembre 1992, proclame dans son préambule l'attachement du peuple djiboutien aux principes de la démocratie et des droits de l'Homme, tels qu'ils sont définis par la Déclaration universelle des droits de l'Homme et la Charte Africaine des droits de l'Homme et des Peuples.

Elle affirme aussi la détermination à établir un Etat de droit et de démocratie garantissant le plein épanouissement des libertés et des droits individuels et collectifs, ainsi que le développement harmonieux de la communauté nationale.

Elle précise que « la souveraineté nationale appartient au peuple djiboutien qui l'exerce par ses représentants » et que « la légitimité populaire est le fondement et la source de tout pouvoir. Elle s'exprime par le suffrage universel égal et secret. Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif procèdent du suffrage universel ou des instances élues par lui » (articles 3 et 4).

De même, la loi organique n° 1/AN/92/2e lecture, relative aux partis politiques, les autorise à concourir à l'expression du suffrage universel par des moyens démocratiques et pacifiques. A ce titre, ils ne doivent ni porter atteinte à la sécurité et à l'ordre, ainsi qu'aux droits et libertés individuels et collectifs, ni mettre en place des organisations militaires ou paramilitaires.

1.1. Le pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif est assuré par le Président de la République, Chef de l'Etat, qui est, en outre, chef du Gouvernement. (art. 21)

Il incarne l'unité nationale et assure la continuité de l'Etat. Il est le garant de la sécurité nationale, de l'indépendance nationale, de l'intégrité territoriale et du respect de la Constitution, des traités et accords internationaux. (art. 22)

Elu pour six ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours, il n'est rééligible qu'une seule fois. (art. 23)

Tout candidat aux fonctions de Président de la République doit être de nationalité djiboutienne, à l'exclusion de toute autre, jouir de ses droits civils et politiques et être âgé de quarante ans au moins. (art. 24)

Le Président de la République est assisté, dans l'exercice de ses fonctions, par un Gouvernement, dont sont membres de plein droit le Premier ministre et les ministres.

Le Président de la République désigne le Premier ministre, et, sur la proposition de celui-ci, nomme les autres membres du Gouvernement. Il fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions.

Les membres du Gouvernement sont responsables devant le Président de la République. (art. 41)

1.2. Le pouvoir législatif

Le Parlement est constitué par une assemblée unique, dite Assemblée nationale, dont les membres portent le titre de député. (art. 45)

Les députés sont élus pour cinq ans, au suffrage universel direct et secret.

L'Assemblée nationale détient le pouvoir législatif. Elle vote la loi à la majorité simple, sous réserve des dispositions de l'Article 67. (art. 56)

L'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres de l'Assemblée nationale. Le Président de la République et les députés ont le droit d'amendement. (art. 59)

Le Gouvernement rend compte périodiquement de son action et de sa gestion à l'Assemblée nationale, qui dispose de moyens d'information et de contrôle. (art. 61)

1.3. Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il s'exerce par la Cour suprême et les autres cours et tribunaux. (art. 71)

Le Président de la République est garant de l'indépendance de la magistrature (art. 73) et « veille à l'exécution des décisions de justice ». (art. 36) Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature, qu'il préside.

La Haute Cour de justice est, quant à elle, compétente pour juger le Président de la République et les ministres mis en accusation devant elle par l'Assemblée nationale. Elle est composée de membres désignés par l'Assemblée nationale.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel feront l'objet, compte tenu de ses responsabilités spécifiques en matière électorale, d'un examen particulier.

2. Le dispositif d'organisation et de contrôle des opérations électorales

2.1. Les textes de référence

Les élections présidentielles du 9 avril 1999 sont régies par un ensemble de textes juridiques, généraux ou spécifiques, dont les principaux sont les suivants :

- la constitution du 15 septembre 1992,
- la loi organique n° 1/AN/92, du 29 octobre 1992, relative aux élections,
- la loi n° 2/AN/92, du 15 septembre, relative à la liberté de communication,
- la loi organique n° 4/AN/93/37, du 7 avril 1993, fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel,
- le décret n° 99-0004/PRE, prolongeant les inscriptions sur les listes électorales et réduisant la période de contrôle des listes électorales,
- le décret n° 99-0023/PRE, du 25 février 1999, portant organisation du scrutin du 9 avril 1999,

- le décret n° 99-0037/PRE, du 24 mars 1999, portant création des Commissions de supervision pour les élections présidentielles du 9 avril 1999,
- le décret n° 99-00015/PR/MICD, du 6 février 1999, fixant la date des élections portant convocation du corps électoral et fixant les dates de dépôt des candidatures,
- l'arrêté n° 99-0171/PRE, du 13 mars 1999, portant création de la commission de contrôle des listes électorales,
- l'arrêté n° 99-0207/PRE, du 24 mars 1999, portant réglementation de la propagande pour les élections présidentielles du 9 avril 1999,
- la circulaire n° 436/M.I., du 3 avril 1999, relative au déroulement des élections présidentielles du 9 avril 1999.

Il y a lieu d'examiner en particulier, les deux textes suivants :

2.1.1. La loi organique n°1/AN/92 relative aux élections

La loi organique n°1/AN/92 du 29 octobre 1992 relative aux élections, règle la jouissance et l'exercice du droit de suffrage et organise les consultations, tant référendaires que législatives et présidentielles.

Elle rappelle que le suffrage est universel, direct, égal et secret : sont électeurs tous les nationaux djiboutiens des deux sexes, âgés de 18 ans et jouissant de leurs droits civils et politiques. La liste électorale comprend, d'une part, tous les électeurs qui ont leur domicile ou leur résidence dans le district où ils sont recensés et d'autre part, ceux qui sont soumis à une résidence obligatoire dans le district où ils sont recensés, en qualité de fonctionnaire civil ou militaire et enfin, ceux qui ne remplissant pas les conditions d'âge ou de résidence, ci-dessus indiquées, lors de la date d'ouverture de la période d'inscription sur les listes électorales, les remplissent au jour fixé par le scrutin.

La loi détermine les conditions de fixation du nombre des bureaux de vote, de la désignation de leurs membres et du déroulement du scrutin. Elle fixe également, pour les candidats, le temps d'antenne à la radio et à la télévision d'Etat et détermine, enfin, les conditions de règlement des contentieux électoraux.

Des observateurs étrangers peuvent être invités à assister au déroulement des opérations de vote.

2.1.2. La circulaire n° 436/MI du 3 avril 1999 relative au déroulement des élections présidentielles du 9 avril 1999.

Cette circulaire constitue le document de base qui fixe les modalités de l'organisation et du déroulement du scrutin présidentiel.

Elle complète ainsi les dispositions du décret n° 99-0015/PR/MI convoquant le corps électoral, ainsi que le décret n° 99-0023/MI/PR portant modalités d'organisation et du déroulement du scrutin du 9 avril.

Concernant les opérations de vote, elle détermine les règles de l'organisation des bureaux de vote, de leur agencement, de leur composition et de leur fonctionnement.

Concernant les opérations de dépouillement, elle en dresse les étapes, allant de la rédaction des procès-verbaux, à la proclamation des résultats et à leur transmission aux instances concernées.

La circulaire du Ministre de l'Intérieur a été distribuée dans chaque bureau de vote, en tant que document de référence, devant être consulté en vue du règlement des éventuels conflits, lors du déroulement du scrutin.

2.2. Les institutions impliquées dans l'organisation et le contrôle des élections

2.2.1. Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation

Bien que ni la loi organique, ni la circulaire du Ministère, ne contiennent de références spécifiques concernant le rôle et les missions de ce Département dans l'organisation des élections, c'est le Ministère qui est chargé de l'organisation matérielle du scrutin, de l'établissement des listes électorales et des cartes d'électeur, de la distribution de ces dernières, de l'acheminement du matériel électoral dans les bureaux de vote, ainsi que de la centralisation des résultats. A ce Ministère incombe également la confection des documents électoraux (bulletin de vote, documents d'information, circulaire...), la mise à disposition du personnel électoral et la formation de ce dernier.

2.2.2. Les Commissions de supervision

Au plan national, la Commission nationale de supervision, et dans chaque circonscription administrative, des Commissions de supervision des élections, sont chargées de l'organisation, du suivi et du contrôle de toutes les opérations de vote.

Elles veillent au bon déroulement de la campagne électorale, au respect de l'équité dans l'accès des candidats aux moyens publics de propagande électorale, tels que les panneaux d'affichage, les émissions radiotélévisées, presse écrite.

Ces Commissions doivent établir un procès-verbal de toutes les anomalies qu'elles ont pu constater et qu'elles communiquent aux autorités et au Conseil constitutionnel.

2.2.3. Le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel comprend six membres, dont deux sont nommés par le Président de la République, deux par le Président de l'Assemblée nationale et deux par le Conseil supérieur de la magistrature (Const. art. 75), pour un mandat de huit ans, non renouvelable.

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de toutes les élections et des opérations de référendum, qui sont placées sous sa supervision, et en proclame les résultats. Il examine les réclamations et statue sur celles-ci. Il peut être saisi par tout candidat et tout parti politique. (Constit. art. 77)

A cet effet, il peut désigner des délégués auprès des présidents des bureaux de vote, chargés de veiller, pour son compte, à la régularité de la composition des bureaux de vote, des opérations de vote et de dépouillement.

Il est également garant du respect des textes en ce qui concerne le déroulement de la campagne électorale et l'utilisation du temps d'antenne par les candidats.

IV. OBSERVATION DU PREMIER TOUR DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES

1. Méthodes de travail de la délégation et de la mission conjointe

La mission d'observation de l'Organisation Internationale de la Francophonie est arrivée à Djibouti, le dimanche 4 avril 1999. Dans l'attente de l'arrivée de son Président, elle s'est réunie, dès le lundi matin, pour une séance d'information et la définition d'une méthode de travail.

A cette fin, le groupe s'est choisi un responsable « ad interim » et a demandé au coordonnateur de donner les premières informations en explicitant les règles d'observation des élections.

Cet échange d'informations s'est trouvé facilité par la mise à la disposition préalable des observateurs, par les services de la Délégation aux droits de l'Homme et à la Démocratie, d'un dossier contenant les textes fondamentaux de la République de Djibouti, le rapport de la mission francophone d'identification des besoins en assistance électorale élaboré à l'occasion des élections législatives de décembre 1997, les principes directeurs de la Francophonie en matière d'élection.

Le coordonnateur a rappelé les objectifs recherchés par la Francophonie à travers les missions d'observation, à savoir l'accompagnement des processus de démocratisation et de consolidation de l'Etat de droit dans l'espace francophone. Les observateurs ont été invités à avoir toujours présents à l'esprit les principes de neutralité et d'objectivité.

Le principe d'une rencontre journalière a été retenu, afin de permettre aux membres de la mission de partager les informations, harmoniser les points de vue et déterminer les tâches individuelles ou collectives de la journée.

A l'occasion de cette séance, les observateurs ont aussi mis au point un programme de travail pour les quatre jours précédant le scrutin, en identifiant les institutions et personnalités, à rencontrer, dont les candidats à l'élection, ainsi que les points à aborder lors de ces entretiens.

Les observateurs de la Francophonie ont également été informés des démarches entreprises en vue de la collaboration de l'OIF avec la Ligue des Etats Arabes et l'OUA, dans le cadre d'une observation conjointe de l'élection.

Enfin, ils ont dressé une première ébauche du plan de déploiement des équipes dans les différentes circonscriptions électorales, en tenant compte des informations reçues sur l'existence de zones difficiles, pour des raisons sociales ou d'insécurité, ainsi que sur l'assise des candidats, dans telle ou telle circonscription.

A partir du mercredi 7 avril, ces rencontres journalières ont été élargies aux délégations de l'OUA et de la Ligue Arabe.

2. Rencontres avec les Institutions et les candidats

Au cours de son séjour, avant et après les élections, la mission internationale conjointe d'observation a tenu des séances de travail avec l'ensemble des Autorités, Institutions et acteurs impliqués dans le processus électoral, lui permettant de prendre la mesure du contexte politique et de l'état des préparatifs du scrutin.

2.1. Le Secrétaire général du Ministère des Affaires Etrangères

Le lundi 5 avril, les observateurs de la Francophonie ont été reçus par le Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères, en présence du Secrétaire général du Ministère de la Justice en même temps que les observateurs du Japon, du Yémen et d'Egypte.

Le Secrétaire général a salué la présence des observateurs et remercié les Organisations internationales et les pays amis de Djibouti pour avoir répondu à l'invitation de son Gouvernement et, ainsi, apporté leur concours en vue de la réalisation d'élections présidentielles transparentes.

Ont été évoqués la composition des Commissions de supervision, le découpage électoral, l'établissement des listes électorales, clôturées depuis le 31 janvier 1999, les conditions d'établissement de la carte d'électeur et de délivrance des ordonnances supplétives, la répartition du temps d'antenne à la radio et à la télévision pour les candidats.

- Faisant état du consensus qui se serait établi au sein de la classe politique (majorité opposition),

sur la nécessité de confier l'organisation des élections au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le Secrétaire général a toutefois tenu à rappeler les pouvoirs étendus confiés à la Commission nationale de Supervision et aux Commissions locales, afin, notamment, de rassurer les candidats et de garantir la transparence des élections.

- La délégation a été informée des modalités de l'actualisation des listes électorales, de la période légale d'inscription, à cette fin, sur ces listes, pour tenir compte de l'accession à la majorité de jeunes djiboutiens, ainsi que du fichier des naturalisations.

- De même, la délégation a noté les dispositions particulières adoptées pour la tenue de cette consultation, telles la création, pour la première fois, de bureaux de vote dans les Ambassades à l'étranger, ou encore les conditions très restrictives établies pour l'autorisation, de l'exercice du droit de vote par ordonnance.

- La mission a également été informée de la mise à disposition de chaque candidat de 60 minutes (Radio-TV) pour l'ensemble de la période de campagne qui est de 13 jours. La pratique du tirage au sort permet de désigner le candidat qui ouvre la campagne. L'autre candidat, « de facto », est appelé à la clôturer.

Le Secrétaire général a fait part à la délégation de la Francophonie de l'arrivée prochaine d'autres observateurs représentant des Organisations internationales (OUA, Ligue Arabe), et certains Etats amis de la République de Djibouti (USA, Yémen, Ethiopie, Pays Bas et Chine).

Enfin, le Secrétaire général a examiné, avec la délégation de la Francophonie, la liste des personnalités et des Institutions que cette dernière souhaitait rencontrer.

2.2. La réunion des présidents des bureaux de vote du District de Djibouti

Le mardi 6 avril, les observateurs ont été invités à assister à une réunion d'information et de sensibilisation des présidents des bureaux de vote de la ville de Djibouti. Au cours de cette réunion, la première et la seule avant le scrutin, qui s'est déroulée au Palais du peuple, le Commissaire de la République, après avoir procédé à l'appel nominatif des présidents des bureaux, a fait une présentation du matériel électoral, en soulignant que, pour la première fois, avaient été prévus des urnes transparentes et de l'encre indélébile.

Ce matériel comportait notamment :

- deux rideaux à usage d'isolaires
- du matériel d'éclairage (lampe tempête, lampe torche, 6 bougies, allumettes), du matériel de bureau et deux cadenas
- des documents électoraux
- quatre exemplaires d'imprimés de statistiques électorales
- quatre exemplaires de formulaires de réquisition des forces publiques
- une fiche de transmission
- la liste d'émargement des électeurs.

La circulaire du Ministère de l'intérieur a été également distribuée et commentée à cette occasion.

Insistant sur la nécessité de la transparence des opérations, le Commissaire de la République a confirmé, enfin, que les observateurs nationaux et internationaux régulièrement porteurs du badge bleu, conçu à leur intention, seraient libres d'effectuer, le jour du scrutin, des déplacements dans les bureaux de vote de leur choix.

2.3. Le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation

La délégation de la Francophonie a été reçue le mardi 6 avril 1999, en présence des délégations de l'Egypte et du Yémen, par son Excellence EL MIOBSIEH WAIS, Ministre de l'Intérieur, chargé de la Décentralisation. Une deuxième rencontre s'est déroulée le 8 avril 1999, avec l'ensemble des délégations d'observateurs.

Après avoir remercié les délégations pour leur présence à Djibouti, présence qui répondait, notamment, à une demande de l'opposition, le Ministre a assuré que le Gouvernement mettrait tout en œuvre pour que les élections soient transparentes et libres et que les observateurs puissent accomplir leur mission dans les meilleures conditions, particulièrement en ce qui a trait à leur liberté de mouvement. Le Ministre a aussi expliqué la difficulté et la complexité de la situation dans les zones à populations nomades, correspondant aux districts de l'intérieur et, enfin, a donné les précisions suivantes :

- à 24 heures du scrutin, 90 % des cartes d'électeur étaient déjà distribuées à Djibouti centre et près de 70 % dans les districts de l'intérieur.

- l'encre indélébile, propre à dissuader les éventuels fraudeurs, avait été testée publiquement dans son bureau en présence de la télévision nationale qui, par la suite, en a diffusé le reportage. De l'avis du Ministre, ce test avait convaincu tous ceux qui y avaient assisté.

- les ordonnances ne sont destinées à intervenir qu'en faveur des personnes devenues majeures après le 31 janvier (date de clôture des inscriptions sur la liste électorale) et disposant régulièrement d'une carte d'identité, ainsi que pour les militaires en mission à l'intérieur du pays et notamment dans le Nord.

- la sécurité des bureaux de vote a fait l'objet de dispositions adéquates.

- l'établissement des procès-verbaux de dépouillement des résultats, en trois exemplaires, à transmettre, respectivement, au Conseil constitutionnel, au Ministère de l'Intérieur et au Chef de district, sans qu'une copie soit remise au représentant de chaque candidat, est conforme à la législation en vigueur. Le Ministre a fait observer qu'il est prévu, toutefois, que ces représentants puissent disposer, chacun, des feuilles de pointage et qu'ils ont, par ailleurs, la latitude de noter les résultats à l'issue du dépouillement. Cette pratique, a-t-il d'ailleurs souligné, n'a pas varié depuis les dernières élections organisées dans le pays. L'article 53 de la loi autorise aussi les présidents de bureaux de vote à afficher les résultats devant les bureaux de vote.

- le transport des urnes, jusqu'aux chefs lieux de district, est prévu, par la loi, comme devant être effectué en présence des représentants des candidats.

- les résultats du scrutin seront instantanément annoncés à la télévision, après vérification par la Commission Nationale de Supervision, une soirée électorale devant se dérouler aussi bien à la télévision qu'à la radio.

- le budget total des opérations électorales est estimé à 60 000 000 FD, soit 2 220 000 FF.

Le Ministre a, enfin, informé les délégations des dispositions pratiques prises par le gouvernement afin de faciliter la mission des observateurs, telle la mise à disposition d'une salle de conférence au Ministère de l'Intérieur et celle d'un hélicoptère pour les équipes d'observateurs qui se déplaceraient dans le Nord du pays.

2.4. Les Candidats

L'ensemble des délégations a successivement rencontré Monsieur Moussa Ahmed Idriss, candidat de l'opposition, dit candidat indépendant, et Monsieur Ismail Omar Guelleh, candidat du parti au pouvoir, dit candidat de l'Alliance.

2.4.1. Rencontre avec Monsieur Ahmed IDRISSE

Les différentes délégations d'observateurs internationaux ont été reçues, le 7 avril 1999, au domicile du candidat de l'opposition. Elles ont pu, dans un premier temps, s'entretenir avec les membres de son équipe de campagne, en présence des principaux responsables des partis (PRD et PND) regroupés au sein d'une coalition. La délégation de la Francophonie a présenté les principes et les objectifs de sa mission. Ainsi a-t-elle insisté sur les exigences de neutralité et d'objectivité qui caractérisent la démarche francophone en ce domaine.

Les interlocuteurs des délégations, tout en saluant la présence des observateurs, ont manifesté leur déception quant à leur nombre restreint, dans la mesure où ils auraient souhaité les voir se déployer dans tout le pays, et visiter la majeure partie des bureaux de vote.

En l'état, la présence d'une vingtaine d'observateurs seulement, qui ne pouvait, en aucun cas, constituer une garantie suffisante contre des risques de fraudes massives, était loin de les rassurer.

Les préoccupations de l'opposition quant à la fiabilité des opérations préélectorales et électorales concernaient les points suivants :

- les moyens de l'Etat auraient été utilisés en faveur du candidat du parti au pouvoir ;
- l'opposition n'avait pu avoir accès aux procès verbaux de clôture des listes électorales ;
- elle n'avait pris connaissance des listes, ainsi que des localisations des bureaux de vote, que deux jours seulement avant la rencontre ;
- l'administration aurait délivré un trop grand nombre d'ordonnances, parfois à des personnes déjà détentrices de cartes d'électeur, ceci en vue de les faire voter plusieurs fois ;
- les présidents des bureaux seraient tous des fonctionnaires de l'Etat ;
- des urnes pré-remplies auraient été dissimulées, avec les mêmes numéros que celles déposées dans les bureaux de vote ;
- deux types d'encre auraient été mis en circulation, dont l'une indélébile, présentée à la télévision et l'autre, délébile, distribuée dans les bureaux de vote.

Concernant la présence des représentants des candidats dans les bureaux du vote, l'opposition a estimé qu'elle ne serait pas en mesure d'en déployer partout, par manque de moyens ou pour des raisons de sécurité.

Par ailleurs, l'opposition considère qu'elle n'a pas été associée à la préparation de cette élection. Elle estime, notamment, que la Commission nationale de supervision au sein de laquelle elle dispose d'une représentation, ne s'est jamais réunie. Prévue pour être opérationnelle dès le mois de juillet 1998, cette Commission n'a été mise en place que tardivement et, de façon générale, ses attributions n'ont pas été respectées.

L'opposition souhaiterait, aussi, une révision des dispositions de la circulaire relative aux procès verbaux de dépouillement, pour ce qui concerne leurs destinataires. Elle demande, en effet, qu'une copie soit remise aux représentants des candidats.

Enfin, elle a émis de sérieuses réserves sur les conditions de transport des urnes aux chefs lieux de district.

Le Directeur de campagne du candidat s'est proposé de remettre à la délégation le document consignait toutes ces observations et préoccupations, sans que suite y soit donnée.

2.4.2. Rencontre avec Monsieur Ismael Omar Guelleh

Le 7 avril, les délégations se sont retrouvées au domicile du candidat de l'Alliance RP/PRUD, Monsieur Ismaël Omar Guelleh.

Ce dernier a fait part de sa satisfaction quant à la présence d'observateurs internationaux à Djibouti, présence considérée comme un gage de crédibilité des résultats du scrutin, dans la mesure où tous ceux qui sont engagés dans la consolidation de la démocratie et de la paix doivent se mobiliser.

Monsieur Guelleh a déploré que dans un pays comme Djibouti, qui dispose d'une longue tradition en matière d'élections (depuis 1949) et, dans le cadre d'une deuxième élection présidentielle pluraliste, l'opposition ait recours à une stratégie consistant, dès avant le scrutin, à en contester les résultats, en émettant des critiques et des protestations à l'encontre des conditions de son organisation. Selon lui, cette méthode, devenue habituelle sur le continent africain, devrait disparaître avec l'enracinement progressif de la démocratie.

La délégation des observateurs internationaux a eu, à nouveau, à rappeler les principes d'objectivité et de neutralité qui guident toute action d'observation internationale et a formulé le vœu de voir la République de Djibouti s'engager dans la voie du développement économique et social, quel que soit le candidat élu.

2.5. Le Conseil constitutionnel

La mission internationale conjointe a eu des entretiens avec le Président du Conseil constitutionnel dans les locaux du Ministère de l'Intérieur.

Le Président a rappelé la composition et la mission de son Institution, dont le rôle est de garantir la régularité des élections et d'en publier les résultats.

Il a écarté toute possibilité de remettre une copie des procès-verbaux aux représentants des candidats, en raison des textes en vigueur, mais a, néanmoins, promis de faire examiner cette question pour l'avenir.

Le Président a, par ailleurs, indiqué que le Conseil n'avait reçu, sur ce point ou sur celui des listes électorales, aucune plainte de la part de l'opposition.

2.6. La Commission nationale de supervision

Les délégations se sont entretenues avec les membres de la Commission nationale de supervision, en présence à la fois du représentant du candidat de l'opposition et de celui du candidat du parti au pouvoir, rencontre qui était présidée par un Conseiller du Ministre de l'Intérieur.

Le représentant de l'opposition a fait remarquer que la Commission ne s'était réunie qu'une fois, le 24 février, et, de ce fait, n'avait pas eu la possibilité de contrôler la régularité des listes électorales. Sur ce point, le représentant du Ministre de l'Intérieur a informé les observateurs que le Gouvernement avait mis sur pied des Commissions ad hoc, dont une Commission chargée des listes électorales.

Sur la question concernant la remise des procès verbaux des dépouillements aux représentants des candidats, le représentant du Ministre a estimé que les candidats devraient se contenter des feuilles de pointage qui seraient mises à leur disposition.

2.7. Le Ministre des Affaires Etrangères

Le Ministre des Affaires Etrangères a reçu l'ensemble des observateurs. Il les a salués au nom du Gouvernement et leur a dit combien ce dernier était honoré de la décision prise par les Organisations internationales et les pays amis de participer à la tenue de la consultation électorale présidentielle.

Evoquant les difficultés inhérentes à l'organisation d'un événement aussi important que les élections présidentielles, il a sollicité l'indulgence des observateurs pour les insuffisances éventuelles constatées.

3. L'observation, le 9 avril 1999, jour du scrutin.

3.1. Le déploiement de la mission internationale conjointe

En dépit de leur nombre restreint et après avoir tenu compte des enjeux et des contextes politiques locaux, les observateurs de l'OUA, de la Ligue des Etats Arabes et de l'OIF, ont tenu à se déployer, de façon conjointe, sur l'ensemble du territoire, même dans des zones réputées non sûres. Ils ont été ainsi les seuls à observer le déroulement du scrutin dans les deux districts du Nord du pays, Tadjura et Obock, ainsi que dans le District d'Ali Sabieh, au Sud, jusqu'à la frontière de l'Ethiopie.

Pour ce faire, la mission s'était répartie en six équipes de deux, selon le schéma suivant :

OBSERVATEURS	ORGANISATION	DISTRICT	ARRONDISSEMENTS
<ul style="list-style-type: none"> • Idé Oumarou • Ntolé Kazadi 	<p>Francophonie Francophonie</p>	Djibouti	I, II, III (42 bureaux visités sur 80)
<ul style="list-style-type: none"> • Sika Frepeau • Samir Hosni 	<p>OUA Ligue des Etats Arabes</p>	Djibouti	I, III, IV, V et Poste admin. de Wea* (38 bureaux sur 52)
<ul style="list-style-type: none"> • Housseyni Y Maiga • Alfred Poloko 	<p>Francophonie Francophonie</p>	Ali Sabieh	7 bureaux visités sur 19
<ul style="list-style-type: none"> • Phillipe Pejo • Jean Pr. Miamona 	<p>Francophonie OUA</p>	Obock	5 bureaux visités sur 15, dont les bureaux lointains de Khor-Angar et Lahassa.
<ul style="list-style-type: none"> • Michel Bissonnet • Didier Berberat 	<p>Francophonie Francophonie</p>	Tadjura	17 bureaux visités sur 27 dont les bureaux lointains de Sagalou, Kalaf, Ardo et Randa
<ul style="list-style-type: none"> • Ahmed El Awdatt 	Ligue des Etats Arabes	Dikhil	Ne parlant que la langue arabe, il a fait équipe avec l'observateur du Yémen.

La synthèse des principaux constats opérés par les différentes équipes s'est traduite dans le communiqué conjoint des trois délégations (voir en annexe).

3.2. Observations du scrutin

3.2.1. Fonctionnement des bureaux de vote

Les heures d'ouverture et de fermeture de certains bureaux de vote, tant dans le district de Djibouti que dans ceux de l'intérieur n'ont pas été respectées pour des motifs divers :

- arrivée tardive des membres des bureaux de vote,
- ouverture tardive des lieux de vote,
- informations contradictoires sur les horaires,
- raisons d'insécurité,
- arrivée tardive du matériel.

3.2.2. Personnel électoral

Un manque évident de formation a été constaté, chez les membres des bureaux de vote entraînant les conséquences suivantes :

- une diversification des schémas dans la conduite des différentes étapes du scrutin ;
- la confusion dans les rôles entre le représentant des candidats et les membres du bureau due à une méconnaissance du rôle de chacun ;
- la non-exigence de la présentation d'une pièce d'identité en complément de la carte d'électeur dans quelques bureaux de vote ;
- le non-usage et l'usage inappropriés du matériel électoral (non usage de l'encre indélébile surtout en milieu rural, non-utilisation ou utilisation inadéquate du perforateur, etc.) ;
- une insuffisance dans la préparation de l'électorat menant à une mauvaise utilisation des bulletins de vote et de l'isoloir.

3.2.3. Matériel électoral

Si des efforts ont été mis en œuvre pour offrir des conditions matérielles adéquates aux électeurs, le matériel électoral différait selon les bureaux de vote où l'on pouvait observer :

- deux types d'urnes, transparentes dans le district de Djibouti et en bois dans l'intérieur du pays ;
- deux types d'encre, indélébile dans certains districts et ordinaire dans certains bureaux du milieu rural.

3.2.4. Déroulement du vote

- La campagne électorale, que les observateurs ont en partie suivie, ainsi que le scrutin présidentiel se sont tenus dans les échéances fixées par les textes et se sont déroulés dans le calme.

- Les électrices et les électeurs se sont présentés en grand nombre pour choisir leur candidat dans le secret des isoiloirs.

- Les forces de l'ordre présentes se sont cantonnées dans leur rôle de garant de l'ordre public sans interférer dans le déroulement du scrutin.

3.2.5. Opérations de dépouillement

Dans presque tous les bureaux de vote les équipes d'observation ont constaté que le processus de dépouillement s'était déroulé dans la transparence et, surtout, dans la sérénité.

Les procès-verbaux ont été remplis et signés par les membres des bureaux de vote, sans que les observateurs aient été témoins de contestations. Les urnes contenant les procès-verbaux et les listes d'émargement ont été régulièrement accompagnées par les Présidents des bureaux de vote et leurs assesseurs, ainsi que les représentants des candidats et remises aux chefs de district, conformément aux textes.

4. Observation après le scrutin

4.1. La proclamation des résultats.

Les résultats ont été annoncés dans la nuit du 9 au 10 avril 1999, par les Ministres de l'Intérieur et de la Communication, créditant Monsieur Ismaël GUELLEH de 74,09 % des suffrages exprimés, Monsieur AHMED MOUSSA IDRIS obtenant, pour sa part, 25,78 % des suffrages. Un communiqué du Ministère des Affaires Etrangères, rendu public le 10 avril 1999, confirmera officiellement ces résultats.

4.2. Réactions après l'annonce des résultats

C'est par les médias (presse écrite et radio) que les délégations des observateurs internationaux ont suivi les réactions de l'opposition dénonçant ce qu'elle considérait comme une vaste opération de fraude organisée par le pouvoir.

Elles ont été, en revanche, reçues par le Président sortant, Son Excellence Monsieur Hassan Gouled Aptidon, au Palais de la République. A l'ouverture de la rencontre, le Président Aptidon a demandé une minute de silence en la mémoire du Président Ibrahim Bare Mainassara et a déploré les actes qui ont conduit à son décès.

Prenant la parole au nom de toutes les délégations d'observateurs internationaux, Monsieur Ide Oumarou, Chef de la délégation de la Francophonie, a salué le calme qui avait caractérisé le déroulement des élections, traduisant le haut degré de civisme du peuple djiboutien, ainsi que les efforts entrepris pour mener à bien la consultation électorale. Il a, par ailleurs, formulé le vœu de voir la République de Djibouti s'engager dans la consolidation de la stabilité politique. Ces encouragements ont été appuyés par le Chef de la délégation de la Ligue des Etats Arabes ainsi que par l'Ambassadeur de la République Arabe d'Egypte.

Le Président de la République a remercié tous ceux qui, par leur présence, ont contribué au bon déroulement de ces élections, considérées comme une étape importante dans la transmission du pouvoir « aux jeunes », afin que ceux-ci assument la plénitude de leurs responsabilités dans la construction du pays.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Au terme de l'observation du déroulement de l'élection présidentielle du 9 avril 1999 en République de Djibouti, la mission francophone se félicite de constater que :

- Le peuple djiboutien, dans sa majeure partie, est décidé à construire au quotidien un Etat de droit, dont l'une des exigences est la tenue d'élections libres et transparentes.
- En dépit des lacunes constatées dans la préparation et, surtout dans la tenue du scrutin, les observateurs s'accordent à dire que cette consultation a fait l'objet d'efforts sensibles pour en assurer un déroulement adéquat.

Aussi, la mission recommande-t-elle, pour l'organisation des futures consultations électorales, d'apporter des aménagements, notamment, en ce qui concerne :

- l'article 54 de la loi organique n° 1/AN/92, relative aux élections, afin de permettre aux représentants des candidats présents lors du dépouillement, de disposer d'un exemplaire, chacun, du procès-verbal de dépouillement,
- une plus grande implication des Commissions de supervision (auxquelles participent les représentants des candidats, conformément aux textes), afin d'accroître la transparence.
- l'amélioration des listes électorales, par leur actualisation, plusieurs mois avant chaque élection, et du système de liste électorale unique et présente dans tous les bureaux d'un district. Système compréhensible en raison de la nomadisation des populations mais qui pose des problèmes de manipulation des listes trop complexes pour les agents électoraux et qui suscitent la méfiance de l'opposition (votes multiples),
- la distribution, dans un délai raisonnable, des cartes d'électeur,
- la formation et l'information des agents électoraux, en particulier les membres des bureaux de vote,
- la formation et la sensibilisation des électeurs.

