

RAPPORT DE LA MISSION D'IDENTIFICATION DES BESOINS EN VUE DES ELECTIONS LEGISLATIVES DU 19 DECEMBRE 1997

I. GENÈSE DE LA MISSION

En réponse à la requête formulée par les autorités djiboutiennes en vue d'un soutien technique et matériel pour les élections législatives du 19 décembre 1997, il a été proposé à S.E. Monsieur Mohamed Moussa Chehem, Ministre des Affaires Étrangères et de la Coopération de la République de Djibouti, l'envoi d'une mission exploratoire destinée à apprécier – conformément aux Principes Directeurs de la Francophonie dans le domaine « l'état de préparation » de ces élections; « de prendre l'exacte mesure des besoins en matière d'assistance technique et financière, et d'identifier les modalités éventuelles d'implication de la Francophonie en appui à ce scrutin ».

Le principe d'une telle mission a été admis par le Président du Conseil permanent de la Francophonie, sur la base de l'avis motivé préparé par l'Agence de la Francophonie qui recommandait qu'une suite favorable soit accordée à la lettre du Secrétaire Général du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation dans laquelle il informait l'Agence des besoins matériels et techniques du Gouvernement de la République de Djibouti pour l'organisation des élections législatives et sollicitait son appui.

Concluant que la requête de Djibouti s'inscrivait dans « l'engagement de l'Espace francophone pour une participation des peuples à l'exercice libre des libertés fondamentales et l'avènement de l'Etat de droit, par la consolidation des institutions démocratiques », l'avis motivé recommandait qu'un expert, accompagné d'un fonctionnaire de l'Agence, puisse se rendre, sans délai, à Djibouti.

Cette mission qui s'est déployée du 22 au 29 novembre 1997, était composée d'un expert, Maître Jacques Simonnet, Avocat à la Cour et de M. Jean-François Bonin, responsable de projets à la Délégation Générale à la Coopération Juridique et Judiciaire qui en a assuré la coordination technique.

Elle s'est déroulée conformément aux Principes directeurs de la Francophonie, avec pour principales tâches de procéder à :

- la collecte de documents de référence historiques et politiques et des textes pertinents afférents à cette consultation ;
- l'étude des mesures ou dispositions tant structurelles que techniques, juridiques et financières, envisagées ou déjà mises en œuvre pour préparer et organiser la consultation prévue ;
- l'analyse du contexte et de l'environnement socio-politiques.

Sur la base de ces informations, la mission avait également pour mandat de formuler des recommandations sur les modalités optimales potentielles d'accompagnement, pour la communauté francophone, du processus en cours.

Pendant leur séjour, les membres de la mission exploratoire ont rencontré les hauts responsables de l'Etat, notamment ceux du Ministère des Affaires Etrangères, du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, du Ministère de la Justice ainsi que le Président du Conseil Constitutionnel, les responsables de l'Information et une partie du corps diplomatique accrédité à Djibouti.

II. APERÇU DE L'ÉVOLUTION DU PROCESSUS ET DU CADRE CONSTITUTIONNELS

A. Le processus constitutionnel

Le 27 juin 1977, faisant suite au référendum sur l'indépendance et aux élections législatives du 8 mai où le « oui » à l'indépendance recueille 98, 8 % des suffrages et la seule liste présente LPAI (Ligue Populaire Africaine pour l'Indépendance) dirigée par l'actuel Président de la République, M. Hassan Gouled Aptidon, emporte les 65 sièges (29

Afars, 27 Issas, 6 membres de deux autres ethnies somaliennes et 3 Arabes) et alors que le MPL (Mouvement Populaire de Libération -Afar-) et l'UNI (Union Nationale pour l'Indépendance -Afar-) ont boycotté le scrutin - l'Assemblée adopte deux lois Constitutionnelles proclamant la République de Djibouti une et indivisible, indépendante et souveraine, et faisant du Président de la République le chef de l'exécutif qui dispose du pouvoir d'exercer par « voie d'ordonnances (...) les pouvoirs nécessaires à l'exécution de sa mission. »

Le Président de la République est assisté d'un « Conseil de Gouvernement » responsable devant lui, dirigé par un Premier ministre nommé par lui.

D'emblée, se pose la question du régime parlementaire qui, malgré la place prééminente du Président de la République, peut être rationalisé. Les rapports entre l'exécutif et le législatif obéissent en effet à la logique du parlementarisme et reposent sur un régime d'équilibre entre les pouvoirs marqués par des moyens de contrôle et d'action réciproques même s'il y a prépondérance de l'exécutif. Or, ces deux lois Constitutionnelles ne précisaient ni la procédure législative, ni les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée, ni les modalités d'élaboration de la future Constitution !

Le même jour (27 juin 1977), M. Hassan Gouled Aptidon est élu Président de la République par acclamation de l'Assemblée.

Le 12 novembre 1977, le Président de la République signe une Ordonnance « organisant un comité Constitutionnel chargé d'élaborer les futures institutions ».

Toutefois, aucune nouvelle disposition ne sera prise, si ce n'est le 10 février 1981 où le Président de la République promulgue une loi organique délibérée par l'Assemblée, « habilitant » le Président « à compléter » les lois Constitutionnelles de 1977.

Dès lors, le Président de la République :

- sera élu pour 6 ans au suffrage universel direct et rééligible une seule fois;
- sa candidature sera présentée par un parti disposant de 25 députés au moins ;
- ses pouvoirs seront illimités en cas de crise.

Le 12 juin 1981, le Président Hassan Gouled - qui, depuis 1979, a transformé la Ligue Populaire Africaine pour l'indépendance (LPAI) en Rassemblement Populaire pour le Progrès (RPP) dont il a pris la présidence - est le seul candidat à pouvoir être investi et est élu à la Présidence de la République avec 84,58 % des suffrages exprimés.

Le 24 octobre 1981 une loi organique régle l'élection des députés dont le mandat sera de cinq ans et le même jour une loi dite de « mobilisation nationale » confère tous pouvoirs au Gouvernement pour mettre en œuvre par

décret ses décisions et porte dissolution de tous les partis à l'exclusion du RPF.

Le 22 mai 1982, une nouvelle Assemblée de 65 députés sera élue ; 98,3 % des suffrages exprimés se portant sur la liste unique du RPF.

Le 24 avril 1987, le Président Hassan Gouled, candidat unique, sera réélu à la Présidence avec 99,32 % des suffrages exprimés et une nouvelle Assemblée sera élue dans les mêmes conditions qu'en 1982 avec 98, 57 % des suffrages exprimés à la liste unique du RPP.

A partir de 1988, la République connaîtra une série de violences et de manifestations antigouvernementales et le 19 décembre 1991, le Président Hassan Gouled se déclarera disposé à entreprendre « des réformes conformes à la démocratie et au pluralisme » dans la perspective des élections législatives de 1992 et présidentielles de 1993 sous réserve d'une « adhésion du peuple dans les six mois et du démantèlement des bandes armées. »

Le 21 janvier 1992, le Président de la République crée une Commission pour l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

Le 23 mars 1992, cette Commission présente un projet de Constitution.

Le 22 avril 1992, le mandat de l'Assemblée Nationale est prorogé en raison des événements, et le 25 juin, elle adopte une loi d'amnistie générale.

Le 4 septembre, la première Constitution djiboutienne est adoptée par référendum et par 96,84 % des suffrages exprimés.

Un « multipartisme » limité à 4 partis est adopté le même jour par 96,79 % des votants.

B. Le cadre constitutionnel

1. Le pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif est exercé par le seul Président de la République « qui est en outre Chef du Gouvernement » (Art. 21 Constitution).

Le Président de la République « détermine et conduit la politique de la nation ». « Il dispose du pouvoir réglementaire » (Art. 30 Constitution).

Le Gouvernement l'assiste (Art. 41 Constitution).

Le Président de la République préside le Conseil des Ministres (Art. 42 Constitution).

Il promulgue les lois dans un délai de quinze jours et il est « chargé de leur exécution » (Art. 34 Constitution).

Le Président de la République apparaît à la fois comme un « arbitre national » et en même temps un chef de l'exécutif puissant au regard de ses pouvoirs.

2. Le pouvoir législatif

« Le Parlement est constitué par une assemblée unique, dite Assemblée Nationale » (Art. 45 Constitution).

« L'Assemblée nationale détient le pouvoir législatif (Art. 56 Constitution) et une loi organique fixe le nombre des députés qui est actuellement de 65.

« Les matières autres que celles qui sont du domaine de la Loi (...) ressortissant du pouvoir réglementaire » (Art. 58 Constitution) exercé par le Président de la République.

« L'initiative des Lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres de l'Assemblée Nationale (Art. 59 Constitution).

Le Président de la République peut sur sa demande être entendu par l'Assemblée Nationale ou lui adresser des messages. Ces communications ne peuvent donner lieu à aucun débat en sa présence » (Art. 64 Constitution).

Les pouvoirs du Président de la République en relation avec le Parlement qui sont normalement réduits en régime parlementaire ou limités aux seules sessions extraordinaires et à la promulgation des lois, sont ici particulièrement importants.

3. Le pouvoir judiciaire

Son indépendance à l'égard de l'exécutif et du législatif est réaffirmée par l'article 71 de la Constitution.

Le Président de la République est « garant de l'indépendance de la magistrature » (Art. 73 Constitution) et il « veille à l'exécution des décisions de Justice » (Art. 36 Constitution).

C'est un principe ancien du droit que de réaffirmer l'indépendance des juges, tout en confiant cette garantie au Chef de l'exécutif.

Toutefois, les dispositions de l'article 36 donnent une réelle capacité d'intervention au Président de la République en matière judiciaire, de surcroît chef unique et puissant de l'exécutif.

4. Le Conseil Constitutionnel

Le Conseil Constitutionnel détient trois attributions principales :

- le contrôle de la Constitutionnalité des lois ;
- il intervient dans le fonctionnement des institutions ;
- il est juge du contentieux des élections et des référendums.

Il est composé de six membres (2 nommés par le Président de la République qui nomme le Président, 2 par le Président de l'Assemblée Nationale, 2 par le Conseil Supérieur de la Magistrature) nommés pour une durée de huit ans.

Le Président a « voix prépondérante » (Art. 78 Constitution).

4.1. « Il contrôle la Constitutionnalité des Lois » (Art. 75 Constitution)

Il « veille au respect des principes Constitutionnels » (Art. 75.1er al. Constitution) et à ce titre, il « garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques » (Art. 75 2° al. Constitution).

Le contrôle de constitutionnalité des lois ne présente toutefois aucun caractère obligatoire.

En effet, l'irrecevabilité des propositions, projets et amendements qui ne sont pas du domaine de la loi, est prononcée par le Président de l'Assemblée Nationale (Art. 60 1er al. Constitution).

Ce n'est qu'en cas de « contestation » (non explicitée) que le Président de l'Assemblée Nationale ou le Président de la République peut saisir le Conseil Constitutionnel (Art. 60 2° al. Constitution).

Toutefois, les « Lois organiques avant leur promulgation et le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, avant sa mise en application doivent être soumis au Conseil Constitutionnel,... » (Art. 78 Constitution).

Quant aux autres lois, elles peuvent être déférées au Conseil Constitutionnel avant leur promulgation par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale ou dix députés au moins (Art. 79 1° al. Constitution).

Ce pouvoir du Président de la République est d'ailleurs affirmé à l'article 35 de la Constitution.

Enfin, « l'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée par tout plaideur devant toute juridiction » (Art. 80. al. 2. Constitution).

A l'inverse, si le Président de la République « Chef du gouvernement » veut modifier par décret une Loi qui a été votée en dehors des matières prévues par l'article 57 de la Constitution - qui limite de façon importante le domaine de l'élaboration de la loi, pouvoir essentiel du Parlement- il ne peut le faire qu'après autorisation du Conseil Constitutionnel saisi à sa demande (Art. 58 al. 2. Constitution.) qui aura constaté que la matière en question est du domaine réglementaire (Art. 58. 1- al. Constitution).

S'agissant enfin des traités, ceux-ci ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'après une révision de la Constitution dès lors qu'ils comportent « une clause contraire aux dispositions pertinentes de la Constitution » (Art. 37- 3- al. Constitution).

4.2. Il intervient dans le fonctionnement des institutions

– L'article 75 de la Constitution dans son troisième alinéa dispose en effet que le Conseil Constitutionnel est « l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics ».

– Le Président du Conseil Constitutionnel émet un avis en cas d'application de l'article 40 de la Constitution qui confère au Président de la République des pouvoirs exceptionnels en cas de crise grave et il est consulté avant qu'un projet de Loi soit soumis au référendum (Art. 33. Constitution).

– Le Conseil Constitutionnel sur demande du Premier ministre ou du Président de l'Assemblée nationale constate l'empêchement du Président de la République à remplir ses fonctions (Art. 29. Constitution).

– Le Conseil Constitutionnel statue sur « l'éligibilité » des députés (Art. 48 2- al. Constitution).

Ce rôle régulateur de l'application de la Constitution n'est toutefois jusqu'ici peu ou pas assuré en raison de problèmes techniques sur lesquels nous reviendrons.

4.3. Il est juge du contentieux des élections et des référendums

Le contrôle des élections présidentielles, législatives et des référendums a, en effet, été confié au Conseil Constitutionnel.

En matière d'élection présidentielle, il « contrôle la régularité des opérations, statue sur les réclamations, proclame les résultats du scrutin (Art. 27 al. 7 Constitution).

En revanche, comme nous l'avons vu (b) , il ne se prononce pas sur l'éligibilité des candidats.

En matière législative, « il statue en cas de contestation sur la régularité de l'élection des députés et sur leur éligibilité » (Art. 48 al. 2 Constitution).

De façon plus générale, comme en dispose l'article 77 de la Constitution, il :

- « veille à la régularité de toutes les élections et les opérations de référendum et en proclame les résultats ;
- « examine les réclamations et statue sur celles-ci » ;
- « est saisi en cas de contestation sur la validité d'une élection par tout candidat ou tout parti politique ».

Cette pratique ne semble pas jusqu'ici avoir été véritablement mise à l'épreuve.

III. ÉVÉNEMENTS POLITIQUES ET JURIDIQUES RÉCENTS

Après l'adoption de la Constitution (4 septembre 1992), les élections législatives (18 décembre 1992) et l'élection présidentielle (7 mai 1993) plusieurs constats s'imposent :

1. Le référendum sur l'adoption de la Constitution a été contesté et des régions entières du pays (Nord) notamment sous contrôle de la guérilla ou suivant un mot d'ordre de boycott se sont massivement abstenues, conduisant des observateurs à considérer que la participation était inférieure à 50 % !

2. L'approbation d'un « multipartisme » limité à quatre partis (consultation référendaire du 4 septembre 1992) entraîne, le 28 septembre, la légalisation ;

– du Parti National Djiboutien (PND) d'Adan Robleh Awaleh (ancien ministre exclu du RPF en 1986) ;

– du Parti du Renouveau Démocratique (PRD) de Mohamed Djama Elabé (ministre démissionnaire en janvier 1992) ;

– aux côtés du Rassemblement Populaire pour le Progrès (RPP) et au Front Uni de l'Opposition Djiboutienne (FUOD) au sein duquel étaient jusqu'alors regroupés huit

partis d'opposition dont le Front de Restauration de l'Unité et de la Démocratie (FRUD) bien que ce dernier ne soit pas enregistré ; limitant à trois les partis ayant une existence légale !

3. Lors des élections législatives boycottées par le FUOD et le PND, l'abstention est massive, notamment en pays Afar, puisque le taux de participation donné est de 43%.

Les observateurs notent alors :

- l'inadaptation du scrutin de liste majoritaire à un tour ;

- une controverse au sujet de l'établissement des listes électorales ;
- le rôle ambigu de l'Armée dans le déroulement des opérations de vote.

Ils notent toutefois que malgré des « inconsistances et des failles, les présidents des bureaux, ainsi que leurs co-travailleurs se sont remarquablement bien acquittés de leur tâche... »

Il s'agissait d'une première expérience, d'une première observation également, mais ce constat est important pour l'appréciation du dispositif actuel.

4. Les élections présidentielles sont fortement contestées par l'opposition qui déposera un recours devant le Conseil Constitutionnel.

Dans ce contexte, la fin de l'année 1993 sera toutefois marquée par :

- la signature d'un accord d'unité d'action par les responsables du PRD (D. Elabé) et du PNB (A. Robleh Awaleh) réclamant « la conclusion d'un cessez-le-feu, la libération des prisonniers politiques, l'ouverture de négociations, la formation d'un gouvernement d'unité nationale... »
- une nouvelle grâce présidentielle.

Après une scission au sein du FRUD (mars 1994) des négociations seront engagées le 12 juin avec le gouvernement par un conseil exécutif dirigé par Ougoureh Kifleh Ahmed, conduisant à la signature d'un accord « de paix et de réconciliation nationale » le 26 décembre 1994 qui prévoit notamment la formation d'un gouvernement de « Conciliation Nationale » et la « refonte des listes électorales ».

Le 8 juin 1995, les principaux dirigeants dissidents du FRUD (Ali Mohamed Daoud et O. Kifleh) entrent au gouvernement.

Le 9 mars 1996, le FRUD est légalisé devenant la quatrième formation politique reconnue dans le pays après le RPF, le PRD et le PND. Cette évolution entraîne deux conséquences politiques majeures :

1. l'aile dure du FRUD est marginalisée et ne semble plus représentative pour les Afars ;
2. une scission se produit au sein du RPF conduisant à des exclusions et à des condamnations pour offense au Chef de l'État.

Cette dernière conséquence s'inscrivant d'ores et déjà dans le processus de succession du Président de la République.

La loi relative aux élections a été promulguée le 29 octobre 1992 faisant suite à deux lois du 15 septembre 1992 :

- l'une relative aux partis politiques
- l'autre relative à la liberté de la presse.

Cette loi sera suivie de deux décrets en 1993 :

- l'un relatif aux partis politiques;
 - l'autre fixant les modalités d'établissement des listes électorales,
- et par une loi fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil Constitutionnel.

Ce dispositif juridique, tout à fait cohérent et complet, n'appelle pas de remarques particulières si ce n'est sur deux points :

- la proclamation des résultats ;
- le scrutin de liste majoritaire à un tour.

A. La proclamation des résultats

La Loi dispose dans son article 54, quatrième alinéa, que: « les résultats définitifs de toutes les consultations seront rendus publics par le Ministère de l'Intérieur au

plus tard à minuit le jour qui suit la fin du scrutin ».

Cette notion de « résultats définitifs » contrevient à l'esprit de contrôle des élections par le Conseil Constitutionnel dont il est dit dans le même article (alinéa 5) qu'il « proclame solennellement les résultats après avoir effectué les vérifications ».

Certes, il s'agit-là d'une analyse qui peut paraître subjective mais il n'en reste pas moins vrai que le contexte psychopolitique pèse lourdement à un moment où le Conseil Constitutionnel a besoin d'asseoir son autorité en la matière d'autant qu'il est confronté à de nombreux problèmes :

- il ne dispose pas de local,
- ne dispose d'aucun collaborateur ou juriste,
- et bien entendu, d'aucun moyen informatique ou documentaire

S'agissant de la juridiction politique suprême, le Conseil Constitutionnel doit traduire – tant par sa composition que par ses attributions – le rôle important qu'il joue dans le fonctionnement du régime politique.

Encore faut-il qu'il n'y ait pas d'ambiguïté politique et que les ressources humaines et les moyens matériels soient adaptés à sa mission.

B. Le mode de scrutin

Il (le scrutin) est de liste majoritaire à un tour sans panachage, ni vote préférentiel. Dans un article paru le 27 novembre en première page de l'hebdomadaire « La Nation », M. Abdourazak Guedi Hassan, Conseiller aux affaires juridiques du Ministre de l'Intérieur a décrit pour le bénéfice des lecteurs le mode de scrutin de la manière suivante:

« Chaque électeur vote pour une série de candidats inscrits sur un même bulletin,... ». « L'électeur est tenu de voter pour la liste entière. De ce fait, il n'a pas la possibilité, d'une part de confectionner sa propre liste à partir des candidats présentés sur les différentes listes (« sans panachage ») et d'intervertir l'ordre de présentation à l'intérieur d'une même liste (« ni vote préférentiel ») ». « Les sièges à pourvoir dans chaque circonscription administrative sont attribués à la liste de candidats qui recueille le plus grand nombre de voix ».

Le conseiller aux affaires juridiques du Ministre de l'Intérieur commente dans les termes suivants ce choix du législateur :

« Tout mode de scrutin a ses avantages et ses inconvénients ». « Le scrutin majoritaire de liste à un tour est utilisé traditionnellement dans les démocraties anglo-américaines ». « En tout état de cause, un mode de scrutin n'est jamais innocent, tout dépend de l'idée que l'on se fait; tout dépend du résultat que l'on escompte ». « Avec ce scrutin, l'efficacité prime sur

toute autre considération dans la mesure où il assure la stabilité au sein de l'Assemblée nationale et une certaine discipline au sein du parti ».

La mission ne peut avancer aucun argument qui permettrait de contredire cette analyse du mode de scrutin choisi par le législateur djiboutien. La liste bloquée, comme c'est actuellement le cas, ne laisse effectivement aucune liberté à l'électeur dans la mesure où il doit voter pour une liste entière comprenant autant de noms que de sièges à pourvoir (37 pour Djibouti-ville ; 12 pour Dikhil ; 6 pour Ali Sabieh ; 6 pour Tadjoura et 4 pour Obock) sans possibilité de modification.

Si l'électeur avait au moins la possibilité de panachage, il pourrait non seulement modifier la liste qui a sa préférence en rayant le nom de certains candidats pour les remplacer par ceux figurant sur d'autres listes, tout en votant pour autant de candidats qu'il y a de postes à pourvoir (listes complètes) ; mais il pourrait aussi éventuellement bénéficier de la possibilité de vote préférentiel et dans ce cas – ce qui n'est pas indifférent – il pourrait modifier l'ordre des candidats inscrits sur une liste déterminée.

Ces deux aspects permettraient à la fois :

- un meilleur équilibre politique, sans aller jusqu'au vote proportionnel, mode de scrutin le plus simple dans son principe mais le plus délicat dans son application par l'attribution des restes par le système du « plus fort reste » ou celui de « la plus forte moyenne » et aux conséquences politiques plus grandes voire déstabilisantes au regard des équilibres précaires ;
- une atténuation du rôle des partis ; la composition de la liste dépendant actuellement de leur seule volonté ; même si le scrutin de liste présente l'avantage de privilégier les idées et les programmes par rapport aux individus, ce qui est important dans les deux cas par rapport à l'alliance RPP/FRUD sur laquelle nous reviendrons.

Ce dispositif est d'autant plus sensible que la seule circonscription de Djibouti-ville avec 37 députés dispose à elle seule de la majorité absolue avec une avance de 4 sièges (65 députés formant l'Assemblée Nationale).

Ces questions sensibles semblent toutefois faire l'objet d'une réflexion et s'inscrivent certainement dans le cadre d'une évolution institutionnelle souhaitable peut-être prématurée aujourd'hui en raison du processus de paix!

Ce dispositif juridique a été complété en 1997 par 4 décrets et 1 arrêté :

- le décret du 27 mars portant « prorogation du délai d'inscription et des révisions des listes électorales jusqu'au 30 avril 1997 », sur lequel nous reviendrons quant à l'appréciation du processus ;
 - le décret du 4 novembre portant « création des Commissions de supervision des élections législatives » sur lesquelles nous reviendrons également ;
 - le décret du 12 novembre fixant « les modalités d'organisation du scrutin relatif aux prochaines élections législatives » qui appelle des commentaires pratiques mais non sur le fond ;
 - le décret du 17 novembre relatif à « la création de la Commission de propagande chargée de donner un avis sur le prix d'impression des documents électoraux » qui – vu l'état du quasi-monopole de l'Imprimerie Nationale pour des raisons techniques – joue un rôle relatif ;
- et enfin,
- l'arrêté du 17 novembre portant « fixation du nombre et de l'implantation des bureaux de vote pour les élections législatives. »

Conformément à l'article 8 du décret n° 97-0163/PR/MI du 12 novembre 1997, « la campagne électorale s'ouvre à compter du jour de la publication des listes électorales au Journal Officiel » (publication particulièrement performante en

comparaison avec d'autres pays africains notamment) et « prend fin le mercredi précédant le jour de scrutin » soit le 17 décembre 1997.

Le dépôt définitif des listes enregistrées provoque quant à lui la publication desdites listes par décret au Journal Officiel « 14 jours au moins avant la date du scrutin » comme en dispose l'article 37 de la Loi Organique n° 1/1N/92 du 29 octobre 1992, soit dans le cas d'espèce au plus tard le 5 décembre prochain.

Ce dispositif est actuellement connu puisque :

- 2 listes sont déposées à Djibouti-ville (37 sièges) et à Dikhil (12 Sièges) : celles du RPP/FRUD et du PRD
- 3 listes sont déposées à Ali Sabieh (6 sièges) celles du RPP/FRUD, du PRD et du PND
- et enfin à Tadjoura (6 sièges) et Obock (4 Sièges) seule la liste commune RPP/FRUD est candidate.

La coalition RPP/FRUD apparaît comme la conséquence directe des accords de paix et de l'actuelle coalition gouvernementale.

Sa seule présence à Tadjoura et à Obock illustre parfaitement cette volonté de consensus s'agissant de la zone Nord totalement AFAR.

Cette alliance et ce dispositif dans cette zone mériteraient d'être discutés sous réserve de la preuve d'une véritable opposition dont la spoliation serait évidente, ce qui en l'état actuel du Constitutionnat et des informations recueillies, ne semble pas être le cas d'autant qu'il est patent que la population dans son ensemble aspire à une paix durable!

Ce dispositif peut être éventuellement l'objet d'une polémique à Djibouti-ville au regard d'une population électorale plus avertie et plus politisée qui pourrait éprouver un sentiment de frustration mais qui de toute évidence ne connaît pas les spasmes de l'affrontement armé et se limite à un microcosme intellectuel souvent entretenu de l'extérieur! Le débat ne peut se situer qu'au plan constitutionnel et sur l'usage du scrutin de liste majoritaire à un tour comme nous l'avons déjà observé.

Si nous revenons aux trois fonctions fondamentales de la Constitution, organisation du pouvoir, garanties fondamentales et fonction d'impulsion, il n'est pas difficile de reconnaître que les résultats les moins insatisfaisants pourraient appartenir au domaine des garanties!

L'important est que la Constitution contribue au développement de la société, sans y mettre obstacle et au contraire en le facilitant. Il s'agit-là de la naturelle évolution des institutions dont le jugement serait peut-être à ce jour prématuré!

En ce qui concerne seulement la fonction d'impulsion, qui par nature dépasse les « droits institutionnels », seul le Conseil Constitutionnel peut amorcer cette mutation et, comme nous l'avons vu, il reste beaucoup à faire dans ce domaine.

Quant à l'organisation des pouvoirs, on pourrait faire la même constatation que celle que faisait Alberto Predieri en 1981 pour l'Italie (Bilan de trente trois années de

Constitution républicaine-Revue Pouvoirs n° 18-1981) « des gouvernements qui gouvernent peu ou en retard, des parlements qui ne choisissent pas, des autonomies sans potentiel, un interventionnisme économique qui combine assistance et gaspillage, une dépense publique non contrôlée, une magistrature devant laquelle bien souvent les citoyens ne savent que penser, aux manifestations parfois spectaculaires, parfois manipulées, parfois inconsidérées (bien que l'appareil judiciaire apparaisse comme l'un des plus performants des PMA), sans parler des troubles et des corruptions qui ont investi les sommets politiques, militaires et policiers (bien qu'il faille ici les relativiser au regard d'autres exemples connus). En partie, ces troubles et ces inefficiences peuvent être également attribués à la timidité et à l'archaïsme de certaines formules constitutionnelles auxquelles on pourrait facilement trouver remède ».

A Dikhil, cette situation doit être relativisée à la fois au regard de la sociologie du corps électoral et par rapport à l'aspiration de paix.

Quant à Ali Sabieh, il s'agit d'une illustration de la radicalisation de la domination ethnique avec la présence du PRD, comme à Djibouti-ville et à Dikhil et aussi du PND.

Le premier parti (PRD) s'inscrit dans cette logique mais avec une force relative au regard de l'aspiration générale de paix et de la disparition de son leader Mohamed Djama Elabe.

Quant au second (PND), il illustre lui aussi cette problématique mais aussi celle des clivages ponctuels au sein du RPP par l'affirmation du groupe le plus noble de l'ethnie Issa, les Mamassane, auquel appartiennent certains hauts responsables institutionnels qui n'adhèrent toutefois pas à cette radicalisation, d'où la seule présence du PND à Ali Sabieh.

Les forces en présence pour la consultation législative du 19 décembre 1997 sont donc les suivantes :

- Djibouti -Ville (37 sièges) RPP/FRUD et PRD
- Dikhil (12 sièges) RPP/FRUD et PRD
- Ali Sabieh (6 sièges) RPP/FRUD ; PRD et PND
- Tadjoura (6 sièges) RPP/FRUD
- Obock(4 sièges) RPP/FRUD

IV. DU DISPOSITIF DE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS

Les dispositions évoquées en matière juridique sont jusqu'alors respectées. Quatre points méritent une attention particulière :

- la confection des listes électorales,
 - les moyens mis en œuvre pour l'impression des documents et l'organisation des bureaux de vote,
 - les médias,
 - la Commission de supervision,
- étant entendu que nous ne reviendrons pas sur les difficultés du Conseil Constitutionnel évoquées précédemment.

A. La confection des listes électorales

Depuis l'accord du 26 décembre 1994 portant notamment sur « la refonte des listes électorales », un effort notoire a été entrepris. Actuellement 165.000 électeurs sont inscrits sur une population de 550.000 environ dont 250.000 à Djibouti-ville.

Si l'on tient compte de la jeunesse de la population, 50% de celle-ci serait constituée par les moins de vingt ans, le ratio paraît raisonnable. De surcroît, il faut tenir le plus grand compte de la population nomade et de la quasi inaccessibilité de certaines zones. Les équipes de sensibilisation ont toutefois entrepris un travail de fond qui semble pertinent.

Dès lors, il faut juger le dispositif actuel au prorata de ces contraintes auxquelles s'ajoute évidemment le niveau très relatif de « culture politique » de la population et de fait son manque de mobilisation.

Dès le début des années 1990, le « Service de la Population » avait entrepris un travail remarquable qui a permis une meilleure structuration de l'état-civil et du fichier des cartes d'identité. Aujourd'hui il semble que tant le travail de proximité consistant à aller vers les populations que les opérations de remise en ordre des listes, que la prise en compte des nouvelles inscriptions, aient permis une certaine rationalisation du système au point d'obtenir des listes qui, même si elles ne sont pas parfaites, apparaissent performantes. La distribution des cartes inhérentes à ces listes s'inscrit dans le même esprit.

Il va donc s'agir dès lors beaucoup plus de la question du déroulement des opérations de vote :

- responsabilisation des présidents des bureaux de vote et des assesseurs,
- contrôle rigoureux des opérations,
- intervention de l'Armée ou des forces de l'ordre dans le processus...

En effet, même si le processus n'est pas parfait, même si la Commission du « Contrôle des listes électorales » a pu éprouver des difficultés, l'informatisation de l'ensemble des listes électorales a permis de remédier aux multiples inscriptions qui ont pu être constatées dans le passé. Ce programme nous est d'ailleurs apparu performant.

De plus, les différents responsables du processus électoral ont été particulièrement marqués par les observations de la mission de 1992 et ont fait en sorte de remédier à tous les manquements qui avaient été constatés.

B. Les moyens mis en œuvre pour l'impression des documents et l'organisation des bureaux de vote

Comme nous l'avons déjà signalé seule l'Imprimerie Nationale peut répondre à la demande quant à l'impression des différents documents. Techniquement, il n'y a aucun problème mais bien évidemment, les coûts sont élevés et l'implication des différents bailleurs – sur laquelle nous reviendrons – dans ce domaine est assez relative.

La question est tout aussi sensible au regard de l'organisation des bureaux de vote puisque les isolements et les urnes surtout font cruellement défaut en raison d'une déperdition importante depuis 1992, connue dans de nombreux pays, mais encore plus explicable dans le cas de Djibouti, en raison des événements et de l'éloignement de certains bureaux.

C. Les médias

Le dispositif est organisé autour du secrétariat général de l'Information qui comprend :

- l'hebdomadaire « La Nation » qui, en 1977, a succédé au « Réveil de Djibouti »,
- la Radio Télévision Djiboutienne* (RTD) comprenant d'une part, la Radio qui diffuse alternativement en langues locales (Somalis et Afar), en Français et en Arabe et la Télévision ;
- l'Imprimerie Nationale chargée du Journal Officiel et de l'impression de tous les documents officiels ;
- le Centre National de Documentation.

Il s'agit donc là d'un dispositif étatique puissant qui, à défaut d'être suffisamment pluraliste, a mené des campagnes d'information importantes en vue des élections législatives.

Parallèlement, il existe plusieurs organes de presse écrite qui sont tous dépendants des partis et qui s'adressent à une infime partie de la population, au regard du niveau culturel de celle-ci. Il est donc difficile de parler de presse d'opinion.

- le RPF dispose du « Progrès »,

- le PRD du « Renouveau »,
- le PND de la « République »,
- le FRUD de la « Liberté »,

et enfin, le GDR « Groupe pour la Démocratie et la République », qui dispose du « Populaire » suite à la scission de 12 députés au sein du RPP qui entendaient « lutter contre la corruption et l'injustice » et « raffermir la situation économique et financière », qui ne participe pas à la présente consultation et qui se veut « groupe d'opinion » ce dont plusieurs observateurs attestent.

Actuellement donc, hormis la presse politique, se pose la question de la présence des différents partis sur les ondes publiques.

L'article 60 de la Loi organique n°I/AN/92 relative aux élections, dispose que :

- « les partis politiques peuvent utiliser les antennes de la radio d'Etat et de la télévision d'Etat pour leur campagne électorale » ;
- « une émission de 60 minutes (pouvant être utilisées de manière fragmentaire) par parti est mise à disposition des candidats » ;
- « ces émissions sont enregistrées et réalisées dans les studios de la RTD ».

Ce dernier point pourrait faire l'objet de commentaires s'il n'y avait pas là aussi d'impérieuses raisons techniques à ce dispositif.

Pour l'heure, la Commission Nationale de la Communication a proposé la répartition suivante :

- RPP/FRUD : 60 minutes
- PRD: 60 minutes
- sPND : 60 minutes

La question se pose de savoir si le RPP d'une part et le FRUD d'autre part, ont droit chacun à 60 minutes ! Au regard de la Loi certainement car de surcroît, les alliances ne sont pas limitatives, pas plus que la présence relative des partis (PRD 3/5 et PND 1/5).

Indépendamment de ce débat, chacun semble satisfait du dispositif. d) La Commission de Supervision.

Il s'agit de la « grande inconnue » de cette mission car malgré beaucoup d'efforts, y compris de notre interlocuteur du Ministère de l'Intérieur, il n'a pas été possible de rencontrer ne serait-ce que quelques uns de ses membres. Est-elle banalisée ou démotivée, c'est difficile à dire d'autant que tous les partis sont représentés.

La Commission Nationale se confond avec celle de Djibouti-ville et compte 2 RPF, 2 FRUD et 2 PRD.

Quant aux Commissions des districts, elles comptent 1 représentant par parti engagé dans la consultation Dikhil (1RPP, 1 FRUD, 1 PRD) ; Ali Sabieh (1RPP et 1 FRUD); Tadjoura et Obock (1 RPP et 1 FRUD).

En revanche, dans les districts et notamment à Dikhill où nous nous sommes rendus, elle semble assez impliquée dans la consultation.

V. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Observations

Les membres de la mission exploratoire ont été à même de constater qu'un réel effort a été fait pour la préparation de ces élections notamment au Ministère de l'Intérieur. Le chronogramme établi sera sans aucun doute respecté et les élections pourront se tenir le 19 décembre.

Deux problèmes cruciaux se posent :

- les contraintes budgétaires
- le rôle du Conseil Constitutionnel;

1. Les contraintes budgétaires

Une grande partie des discussions qu'ont eues les membres de la mission avec les hauts responsables du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ont porté sur le coût des préparatifs des prochaines élections, d'abord les législatives, mais également les présidentielles, prévues normalement pour 1999. Les précisions apportées l'ont été sur les renseignements d'ordre budgétaire contenus dans le document transmis le 25 novembre à l'Agence de la Francophonie.

Le coût global des élections législatives est estimé à 236,000,000 Francs Djibouti, soit 7 866 667 FF. Le soutien de l'Agence n'a été sollicité que pour le financement d'une partie du coût total, soit 146 667 600 FD ou 4 889 287 FF.

Cette somme se décompose comme suit :

- matériel et fournitures : 12 millions FD, soit 400 000 FF ;
- documents et imprimés : 109 968 600 FD, soit 3 665 620 FF ;
- per diem, heures supplémentaires
(agents électoraux, informaticiens,
membres organisateurs...): 16 210 000 FD, soit 540 334 FF ;
- carburants : 6 millions FD, soit 200 000 FF ;
- transport d'électeurs : 2 500 000 FD, soit 83 334 FF.

Il s'agit, notamment, du matériel nécessaire à l'organisation des élections (urnes, isoloirs, lampes tempête, cadenas, fournitures des bureaux de vote, tableaux d'affichage, ordinateurs, imprimantes, véhicules tout terrain...), de la production des documents et imprimés utilisés à l'occasion des opérations électorales (bulletins de vote, enveloppes, procès-verbaux des opérations, feuilles de pointage, cartes d'électeur, etc...) ainsi que du transport et de la distribution de tous ces imprimés et documents.

Le Ministère de l'Intérieur a demandé à l'Agence de la Francophonie de «spécifier (ses) dispositions vis-à-vis des besoins» figurant sur ce tableau partiel. Les membres de la mission se sont donc attachés à identifier les postes de dépenses qui correspondent au type d'appui couramment apporté par l'Agence, en matière électorale, tout en tenant compte des engagements déjà pris par les Partenaires au développement de Djibouti.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a promis de mettre à la disposition du Ministère de l'Intérieur, trois véhicules tout terrain de type camionnette qui serviront à livrer le matériel électoral dans les bureaux de vote

= 280,000 FF

Le Canada prendra en charge les coûts relatifs à la formation des membres des bureaux de vote et des délégués des partis politiques ainsi qu'au paiement d'une partie de leurs frais le jour du scrutin = 144,000 FF (35,000 dollars CAN).

Le Japon et les Etats-Unis d'Amérique ont tous deux dit qu'ils fourniraient du matériel informatique

= 580,000 FF pour le Japon

= 75,000 FF (13,000 US dollars) pour les Etats-Unis.

La France a offert de prendre en charge l'impression de divers documents électoraux : 200,000 FF.

Il convient enfin d'ajouter, qu'à l'issue des entretiens que ses représentants ont eus avec les membres de la mission francophone, le Ministère de l'Intérieur a modifié la liste des besoins pour lequel un financement était sollicité à l'extérieur. C'est ainsi que toutes les sommes servant à l'indemnisation des différents personnels électoraux, feront l'objet d'une mesure budgétaire sur les fonds de l'Etat.

A la demande des membres de la mission francophone, leurs interlocuteurs ont précisé leurs attentes à l'endroit de l'Agence. Tout en indiquant qu'ils étaient au courant des contraintes budgétaires auxquelles l'Agence faisait face, les représentants du Ministère de l'Intérieur ont toutefois insisté sur l'urgence, pour les organisateurs, d'avoir des précisions sur les intentions de l'Agence. De leur côté, les membres de la mission ont vérifié auprès de leurs interlocuteurs certaines hypothèses d'intervention.

Il s'avère que le matériel informatique, tant celui promis par le Japon que celui promis par les Etats-Unis, non seulement ne couvrira pas complètement les besoins identifiés par le Ministère de l'Intérieur, mais il ne sera pas mis à la disposition des autorités djiboutiennes, à temps pour les élections. Selon le Ministère de l'Intérieur, si l'Agence pouvait, dans les quelques jours suivant la fin de la mission, mettre à sa disposition le matériel informatique manquant et non couvert par les offres japonaises et américaines, celui-ci serait utilisé, notamment pour la centralisation des résultats électoraux des législatives du 19 décembre. Dans les jours qui suivront, ce même équipement servirait déjà le processus de mise à jour de la liste électorale qui sera utilisée à l'occasion de l'élection présidentielle de 1999. A la demande du Ministère de l'Intérieur, deux fournisseurs de la place ont préparé des factures pro forma du matériel disponible à Djibouti. Après vérifications, le même matériel informatique négocié en France, par l'Agence serait environ 30% moins cher.

Le Ministère de l'Intérieur a aussi indiqué qu'il accueillerait favorablement un engagement de l'Agence à financer l'équipement, hors imprimés, des 200 bureaux de vote qui seront ouverts le 19 décembre. A cette fin, la mission a reçu copie d'un devis pro forma établi par une menuiserie de la place qui pour 12 474 000 francs djibouti, fournirait au Ministère de l'Intérieur les urnes avec cadenas, les isoloirs, les tableaux d'affichage avec support et les enseignes portant le numéro de bureau de vote.

Sans un effort financier significatif, ces élections ne pourront pas se dérouler de façon idéale nonobstant le contexte politique qui, pour certains, peut-être un motif de non-intervention difficile à apprécier notamment au niveau des bilatéraux qui, n'ont pas caché toutefois « souhaiter accompagner le processus de paix. »

Compte tenu d'une part, de l'urgence et des besoins mis en exergue par le Ministère de l'Intérieur, et compte tenu d'autre part, de la modicité des moyens de l'Agence mais aussi de sa pratique et expertise en la matière, la mission propose que le matériel informatique et l'équipement des bureaux de vote déjà décrits, soient l'objet principal de son appui

technique à Djibouti pour l'organisation et la bonne tenue des élections législatives du 19 décembre et accessoirement, à celles de la prochaine élection présidentielle.

2. Le rôle du Conseil Constitutionnel

Il ne s'agit pas de revenir sur le dispositif juridique qui est tout à fait cohérent, mais d'affirmer ici la nécessité d'une indépendance accrue du Conseil Constitutionnel et le renforcement de son rôle. Son action est non seulement importante dans le cadre des élections mais aussi pour une meilleure évolution des règles démocratiques.

Indépendamment du manque de moyens, déjà largement commenté, il faut insister sur la nécessité d'une formation in situ et d'échanges avec d'autres structures du même type. Avec la Justice, il s'agit-là d'un axe prioritaire pour le renforcement de l'Etat de droit.

B. Recommandations

Sur la base de ces différentes considérations, à l'issue de sa mission exploratoire, mandatée par les Instances de la Francophonie, la mission recommande :

1) d'apporter un appui informatique significatif notamment au niveau des districts (5), des arrondissements (5 à Djibouti-ville) voire des postes administratifs (1 à Djibouti-ville; 2 à Ali Sabieh; 2 à Dikhil; 2 à Tadjoura; 1 à Obock) afin d'améliorer la collecte des résultats et, à terme, de développer le processus des listes électorales dans la perspective des consultations prochaines.

2) d'apporter un soutien financier au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, responsable de la fourniture de tout le matériel devant équiper les quelque 200 bureaux de vote du pays.

3) de fournir un appui documentaire et informatique au Conseil Constitutionnel ainsi qu'une assistance technique ponctuelle pour le contentieux électoral.

4) d'envisager éventuellement un appui spécifique au Secrétariat Général de l'Information.