



**MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE DE L'UNION AFRICAINE AUX
ELECTIONS LEGISLATIVES DU 23 FEVRIER 2018
EN REPUBLIQUE DE DJIBOUTI**

CONCLUSIONS PRELIMINAIRES

INTRODUCTION

Dans le cadre des élections législatives du 23 février 2018 à Djibouti, le Président de la Commission de l'Union Africaine (UA), **Son Excellence Monsieur Moussa Faki Mahamat**, y a dépêché une Mission d'Observation Electorale aux fins de suivre et d'évaluer le déroulement du processus électoral. Cette Mission d'Observation Electorale fait suite à une mission d'évaluation pré-électorale de l'Union africaine qui a séjourné dans le pays du 25 octobre au 4 novembre 2017.

La Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine (MOEUA) est conduite par **Son Excellence Monsieur Anicet-Georges Dologuélé**, ancien Premier Ministre de la République Centrafricaine. La Mission comprend 38 personnes. Elle est composée d'un Ambassadeur accrédité auprès de l'Union Africaine à Addis-Abeba, de Parlementaires panafricains, de Responsables d'Institutions en charge des élections et de Membres d'Organisations de la Société civile africaine.

Les observateurs, membres de cette Mission, viennent de 22 pays africains ci-après: Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Gabon, Guinée, Madagascar, Mali, Maurice, Mauritanie, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Somalie, Tchad, Togo et Tunisie.

L'évaluation de la Mission de l'Union africaine se fonde sur les dispositions de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, entrées en vigueur le 15 février 2012 ; la Déclaration de l'OUA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique AHG/Decl.1 (XXXVIII) et les directives de l' Union africaine pour les missions d'observation et de suivi des élections de 2002 ; le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs ; les instruments internationaux pertinents régissant l'observation internationale des élections ; ainsi que le cadre juridique des élections législatives de la République de Djibouti.

Sur la base de ces instruments, la Mission a évalué le déroulement du processus électoral en République de Djibouti.

La présente déclaration renferme les conclusions préliminaires de la MOEUA au terme de l'observation des opérations de vote et de dépouillement des voix. La Mission va continuer à suivre l'évolution du processus électoral et un rapport final sera produit à l'issue de celui-ci.

I- OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE LA MISSION

- 1-** La MOEUA a eu pour mandat l'évaluation objective, impartiale et indépendante des élections législatives du 23 février 2018 en République de Djibouti, conformément aux Instruments internationaux qui régissent les élections démocratiques en Afrique, et dans le respect des lois en vigueur dans ce pays.
- 2-** Afin d'atteindre ses objectifs, l'UA a adopté la méthodologie d'Observation de Court Terme telle que recommandée par la Mission d'Evaluation Pré-électorale qui s'est déroulée du 25 octobre au 4 novembre 2017. Ainsi, conformément aux Directives pour les Missions d'Observation et de Suivi des Elections de l'UA, la MOEUA a eu une série de consultations et de rencontres avec les autorités nationales, notamment: le Premier Ministre, le Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale, le Ministre de la Justice assurant l'intérim du Ministre de l'Intérieur, le Ministre de la Femme et de la Famille et le Président de l'Assemblée Nationale.
- 3-** La MOEUA a également interagi avec les responsables des institutions impliquées dans l'organisation et le contrôle des élections, à l'instar de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), le Conseil Constitutionnel, la Commission Nationale de la Communication, la Commission Nationale des Droits de l'Homme, ainsi qu'avec les partenaires internationaux, notamment le Doyen du Corps Diplomatique, les Ambassadeurs de la République Française, des Etats-Unis d'Amérique, de l'Union Européenne et la Coordonnatrice Résidente du Système des Nations Unies. Enfin, elle a aussi échangé avec les autres missions d'observations électorales : la Ligue Arabe, l'Organisation de la Coopération Islamique (OCI) et l'Autorité Intergouvernementale pour Développement (IGAD), et avec les représentants des partis et coalitions politiques légalement reconnus et les représentants d'organisations de la société civile de Djibouti.
- 4-** Conformément à la méthodologie de l'observation électorale de l'Union Africaine, la Mission a organisé une séance d'information et d'orientation sur les aspects structurants de la vie sociopolitique en République de Djibouti. Elle a, en outre, familiarisé les observateurs avec l'usage des formulaires pour la collecte et la transmission des données recueillies sur le terrain.

- 5- Forte de ses 38 membres répartis en 19 binômes, la MOEUA a déployé 9 équipes binômes dans la capitale Djibouti et 10 à l'intérieur du pays. Ces équipes ont pu visiter 144 bureaux de vote, dont 90 en zone urbaine et 54 en zone rurale, soit 31 % des 469 bureaux de votes répertoriés sur l'ensemble du territoire national.
- 6- La présente évaluation est basée sur le compte rendu d'observations directes faites par les différentes équipes déployées dans les 6 régions du pays. Ces observations portent sur l'environnement global du déroulement du scrutin, l'ouverture des bureaux de vote, le déroulement proprement dit du vote, le dépouillement du vote et les entretiens que les différentes équipes ont eus avec certains acteurs djiboutiens sur le processus électoral.

II- CONSTATS ET OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

A- Contexte politique des élections législatives de 2018

- 7- Les élections législatives du 23 février 2018 interviennent dans un contexte politique apaisé, en comparaison aux précédentes législatives de 2013.
- 8- Au sein de la coalition de la majorité (UMP), on note que le Parti Social-Démocrate qui avait momentanément quitté la coalition et retiré ses candidats, est retourné à l'UMP au terme des négociations et a pris part au scrutin du 23 février 2018. L'opposition a également pris part à ces élections à travers la coalition UDJ-PDD, l'ARD et le CDU.

B- Cadre juridique des élections législatives de 2018

- 9- Les élections législatives à Djibouti sont régies principalement par : la Constitution du 15 septembre 1992, modifiée par la Loi constitutionnelle n°92/AN/10/6e L du 21 avril 2010 portant révision de la Constitution ; la Loi organique n°1/AN/92 relative aux élections modifiée par la Loi organique n° 2 /AN/93/3ème L du 7 avril 1993 et par la Loi organique n° 11/AN/02/4ème L du 14 août 2002 ; la Loi organique n°14/AN/11/6ème L du 04 juin 2012 et la Loi organique n°1/AN/92 du 06 décembre 2012; la Loi organique n°4/AN/93/3ème L fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel.
- 10- La Mission a noté l'existence de la Loi n° 127/AN/16 7ème L du 16 février 2016, portant statut juridique de l'opposition politique et fixant les conditions de son exercice. Le financement des partis politiques est également prévu par cette loi mais son effectivité demeure encore un défi.
- 11- La Mission a noté une avancée significative quant à la réglementation de la place de la femme dans la société djiboutienne. En effet, le quota réservé à la femme aux fonctions électives et administratives est passé de 10 à 25 % à la faveur de la Loi n° 219/AN/18/7ème L du 11 janvier 2018 modifiant la Loi n° 01/192/ AN/4e L du

13 novembre 2002 instituant le système de quota dans les fonctions électives et dans l'administration de l'Etat.

- 12- Divers textes d'application pertinents ont été pris par les autorités compétentes pour favoriser le déroulement harmonieux du processus électoral.

C- Administration électorale

- 13- Conformément au cadre juridique de la République de Djibouti, les élections législatives sont organisées par le Ministère de l'Intérieur. La Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), qui est une commission *ad'hoc*, assure la supervision des opérations électorales.

- 14- La Mission a relevé que la répartition des prérogatives entre le Ministère de l'Intérieur et la CENI, d'une part, et le statut et la composition de cette dernière, d'autre part, continuent d'être un sujet de préoccupation pour la classe politique.

D- Enregistrement des électeurs

- 15- Selon l'article 5 de la Loi Organique N° 1 /AN/92 du 29 Octobre 2012, est inscrit sur la liste des électeurs tout citoyen djiboutien des deux sexes, âgé d'au moins 18 ans et jouissant de ses droits civiques et politiques.

- 16- La République de Djibouti utilise un fichier électoral numérique. Le Décret n° 2016/019/PR/MI du 21 janvier 2016 fixe les modalités d'établissement de la liste électorale, ainsi que les conditions de délivrance et de validité des cartes d'électeurs. Ainsi, la période de la révision de la liste électorale s'étend du 02 janvier au 30 septembre de chaque année, à l'exception des années électorales. Du fait que 2018 soit une année électorale, l'inscription des électeurs s'était arrêtée en septembre 2017. Ainsi 194.169 électeurs ont pu s'enregistrer sur les 919.445 habitants que compte le pays, soit moins du quart de la population. Cet effectif a été jugé très faible par les acteurs politiques.

E- Enregistrement des candidats et déroulement de la campagne électorale

- 17- En application du Décret N°2018-058/PR/MI du 4 février 2018 portant publication des listes des 65 candidats titulaires et 65 suppléants pour les élections législatives du 23 février 2018, l'UMP a présenté 35 candidats titulaires et 35 suppléants pour la circonscription électorale de la Préfecture de Djibouti-ville ; 6 candidats titulaires et 6 suppléants pour la circonscription électorale de la Préfecture d'Ali-Sabieh ; 3 candidats titulaires et 3 suppléants pour la circonscription électorale de la Préfecture d'Arta ; 4 candidats titulaires et 4 suppléants pour la circonscription électorale de la Préfecture d'Obock ; 6 candidats titulaires et 6 suppléants pour la

circonscription électorale de la Préfecture de Tadjourah et 11 candidats titulaires et 11 suppléants pour la circonscription électorale de la Préfecture de Dikhil.

- 18-** Quant à l'opposition, l'alliance UDJ-PDD a présenté 35 candidats titulaires et 35 suppléants dans la circonscription électorale de la Préfecture de Djibouti-ville ; le Centre Démocrate Unifié (CDU) a soumis aux suffrages des Djiboutiens 6 candidats titulaires et 6 suppléants dans la circonscription électorale de la Préfecture d'Ali-Sabieh. Pour sa part, l'Alliance Républicaine pour le Développement (ARD) a présenté 6 candidats titulaires et 6 suppléants dans la circonscription électorale de la Préfecture de Tadjourah.
- 19-** La campagne électorale a débuté le vendredi 9 février 2018 et s'est achevée le mercredi 21 février 2018 à minuit comme prescrit par le Décret 2017-380/PR/MI du 20 novembre 2017. Elle s'est déroulée dans le calme et sans incidents majeurs sur toute l'étendue du territoire national. Chacune des coalitions politiques a clôturé cette campagne à Djibouti-ville, respectivement le mardi 20 février 2018 au siège de l'UDJ, pour l'alliance UDJ-PDD ; et le mercredi 21 février au Stade El-Hadj Hassan Gouled Aptidon, pour l'UMP.
- 20-** La MOEUA a noté que les débats télévisés prévus entre les représentants des différents partis en lice dans le cadre de ces élections législatives n'ont pas eu lieu.

F- Médias

- 21-** La MOEUA avait, à l'issue de l'élection présidentielle de 2016, encouragé les autorités djiboutiennes à mettre en place une autorité indépendante de régulation des médias. Elle a constaté avec satisfaction que la Commission Nationale de la Communication (CNC) a été mise en place et est fonctionnelle. La Mission salue cette avancée importante dans le processus de démocratisation en République de Djibouti.
- 22-** De même, la Mission a noté la rigueur dans la gestion par la CNC de l'accès équitable des forces politiques engagées dans les élections législatives de février 2018 aux médias du service public, conformément à la loi n° 114/AN/15/7ème L du 21 mars 2016 instituant la Commission Nationale de la Communication.

G- Société civile

- 23-** La MOEUA a noté que la société civile était quasi inexistante sur les questions électorales et de gouvernance. Or, la Charte Africaine sur la Démocratie, les Elections et la Gouvernance pose l'observation citoyenne des élections comme une variable clé de la transparence des processus électoraux démocratiques.

H- Sensibilisation des électeurs

24- La MOEUA a relevé que certaines insuffisances observées chez nombre d'électeurs pendant le déroulement des opérations de vote pourraient être liées au manque de sensibilisation des électeurs sur les enjeux de ces élections et le contenu des différentes phases du processus électoral.

I- Participation des femmes

25- La Constitution de la République de Djibouti consacre le principe d'égalité de tous les citoyens sans distinction de sexe. Ce principe est décliné dans la plupart des textes législatifs et réglementaires de la République de Djibouti dont la Loi Organique n°1/AN/92 du 29 octobre 1992 relative aux élections et ses textes d'application.

26- La MOEUA a noté qu'une politique en faveur de la femme est mise en œuvre en République de Djibouti, aux fins de rendre effectif le principe universel d'égalité entre les citoyens. En ce sens, la Loi n°219/AN/18/7^{ème}L du 11 janvier 2018 modifiant la Loi n°192/AN/02/4^{ème}L du 13 novembre 2002 fixe à 25% au moins le quota des femmes dans les fonctions électives et dans l'administration de l'Etat.

III- OBSERVATIONS DU JOUR DE VOTE

A- Ouverture des bureaux de vote

27- La plupart des bureaux de vote ont ouvert à l'heure. Sur l'ensemble des bureaux observés par la MOEUA, 50% ont ouvert à l'heure, c'est-à-dire à 6h00 ; 20% ont ouvert avec 15 à 30 minutes de retard et 30% avec un retard supérieur ou égal à une heure. Ces différents retards sont dus, soit à l'arrivée tardive du personnel électoral et/ou du matériel électoral, soit à l'aménagement tardif des bureaux de vote. Aucune file d'électeurs n'était visible à l'ouverture de la quasi-totalité des bureaux de vote visités par les observateurs de la MOEUA.

B- Matériel électoral

28- La MOEUA a observé que le matériel électoral était disponible dans tous les bureaux de vote visités et en quantité suffisante. Cependant, elle a noté quelques insuffisances dans la maîtrise de l'usage du matériel électoral mis à la disposition du personnel électoral dans les bureaux de vote. Par exemple, l'obligation de tremper un doigt de l'électeur dans l'encre indélébile après le vote, comme le prescrit l'article 49 de la loi organique relative aux élections, n'était pas appliquée de manière systématique.

29- La MOEUA a noté que la mise en œuvre des recommandations faites lors de l'élection présidentielle de 2016 concernant l'usage de certains matériels électoraux demeure encore un défi. En effet, les cadenas sont toujours utilisés en lieu et place des scellés, ce qui pourrait susciter un doute sur la sécurité des urnes. Dans le même ordre d'idées, la Mission a noté que le scrutin s'est déroulé avec l'usage de bulletins multiples et de cartes d'électeurs sans photos.

C- Participation électorale

30- Si la mobilisation des électeurs a paru timide aux premières heures du scrutin, les observateurs ont relevé une augmentation du nombre de votants à l'entrée des bureaux dans l'après-midi et à l'approche de l'heure de clôture. Dans l'ensemble des bureaux de vote visités par la MOEUA, le taux de participation avoisine les 45%.

31- La MOEUA a également observé des votes d'un nombre important des forces de l'ordre dans certains bureaux de vote sur la base d'ordres de mission : 104 dans le bureau de vote n°2 dans la ville de Djibouti ; 73 dans le bureau de vote n° 13 à Illisola dans la région d'Obock. Il en a été de même à Tadjourah, Ali Sabieh et Dikhil.

32- La Mission a noté le peu d'engouement suscité par ces élections législatives du 23 février 2018, surtout aux premières heures de la journée du scrutin. C'est ce qui a certainement justifié le décret pris en fin d'après-midi par le Président de la République portant prolongation de l'heure de la clôture à 19h 00', soit une heure de plus que prévue.

D- Participation des femmes

33- La Mission a noté une faible implication des femmes dans le processus électoral. Si le quota des femmes a été respecté dans une large mesure sur les listes des candidats, la MOEUA a relevé leur faible représentation dans le personnel électoral. Par exemple, les femmes représentent 11% du personnel des membres des bureaux de vote visités par les observateurs la MOEUA. De même, 8 % seulement des représentants des listes de candidats sont des femmes.

E- Personnel électoral

34- Dans la quasi-totalité des bureaux de vote visités par la MOEUA, les quatre membres composant le personnel électoral étaient présents, conformément aux textes en vigueur. La MOEUA est d'avis qu'en dépit de quelques lacunes, le personnel électoral a fait preuve d'engagement et de bonne volonté dans la conduite des opérations électorales.

F- Déroulement du scrutin

- 35-** Le scrutin s'est globalement bien déroulé, dans un climat de paix et de sérénité. Les bureaux de vote étaient bien aménagés et les isolements bien placés pour garantir le secret du vote. Le matériel était complet et en quantité suffisante. La vérification de l'identité de l'électeur au regard de la liste électorale était systématique et préalable à la remise des bulletins de vote conformément aux prescriptions de la loi électorale.
- 36-** La MOEUA a relevé la présence d'observateurs internationaux de l'OCI, de la Ligue Arabe et de l'IGAD, principalement dans certains bureaux de vote de Djibouti, Dikhil et Tadjourah.
- 37-** En outre, la Mission a observé avec satisfaction que des initiatives avaient été prévues, visant à favoriser le vote des personnes âgées et des personnes à mobilité réduite. Par exemple, à Yoboki dans la région de Dikhil, une association de jeunes s'est mobilisée pour porter assistance aux personnes du troisième âge et à celles à mobilité réduite afin de leur permettre d'exercer leur devoir civique.

G- Secret du vote

- 38-** D'une manière générale, les élections législatives du 23 février 2018 se sont déroulées dans le respect du secret du vote. Toutefois, la Mission a noté que certains isolements ne comportaient pas de poubelles à même de recueillir les bulletins de vote non utilisés.

H- Représentation des candidats dans les bureaux de vote

- 39-** La MOEUA a noté que l'UMP était représentée dans la plupart des bureaux de vote. L'Opposition ne l'a été que dans certains bureaux.

I- Sécurité

- 40-** La sécurité du scrutin a été organisée sur la base de l'Arrêté du Président de la République N° 2017-216/PR/MI du 26 décembre 2017 désignant le Directeur général de la Police nationale aux fonctions de responsable de la sécurité pendant la période électorale. Ce dispositif a permis de maintenir l'ordre et la sécurité de la période pré-électorale jusqu'au jour du scrutin et d'assurer le bon déroulement des opérations de vote.

A cet égard, un dispositif des forces de sécurité et de défense a été déployé sur l'ensemble du territoire pour assurer la sécurité des différents centres et bureaux de vote. Si dans la grande majorité des bureaux de vote, ce déploiement s'est traduit par une présence discrète, dans quelques rares cas elle est parfois apparue envahissante.

41- De même, bien que le vote des soldats soit légal, la descente groupée d'hommes en tenue munis de leur ordre de mission dans les centres de vote pourrait être interprétée comme un acte d'intimidation symbolique vis-à-vis des autres électeurs.

J- Clôture et dépouillement

42- En vertu du décret n°2018-089/PR/MI du Président de la République de Djibouti du 23 février 2018, la fermeture des bureaux de vote, initialement prévue pour 18 heures précises, a été prolongée d'une heure. Cependant, certains bureaux de vote ont fermé avant l'heure légale de clôture.

43- Les opérations de dépouillement se sont essentiellement déroulées en lieux indiqués conformément aux dispositions du cadre juridique des élections en République de Djibouti.

44- A l'issue du dépouillement, l'affichage des résultats n'a pas été systématique conformément à l'article 53 de la Loi organique n°1/AN/92 relative aux élections. Par ailleurs, les représentants des listes de candidats en lice n'ont reçu aucun document attestant des résultats du vote.

CONCLUSION

Au terme de ses observations, la MOEUA note que les élections du 23 février 2018 en République de Djibouti se sont déroulées dans la paix, le calme et la sérénité, et qu'elles étaient libres et régulières.

La MOEUA félicite le Gouvernement, les acteurs politiques et le peuple de la République de Djibouti et les encourage à continuer de préserver la paix et la sécurité dans le pays, gage d'un développement durable. Elle recommande, en cas de contestation des résultats par certains candidats, de recourir aux moyens légaux qu'offre le cadre juridique des élections.

La MOEUA note avec satisfaction que les autorités de Djibouti ont respecté le calendrier électoral. En effet, les élections législatives de 2018 sont organisées 5 ans après celles de 2013 pour le renouvellement de l'Assemblée Nationale, conformément à la Constitution de la République de Djibouti.

La MOEUA remercie les autorités du pays pour leur disponibilité et pour les dispositions prises en vue de faciliter son travail en République de Djibouti.

Recommandations

Enfin, tout en respectant la souveraineté de l'Etat de Djibouti dans ses choix et options de gestion des élections, et afin de contribuer au renforcement du processus électoral, la MOEUA formule les recommandations suivantes :

Au Gouvernement :

- améliorer le cadre légal des élections en ayant recours au bulletin unique et à des scellés codés ; à la remise des procès-verbaux de dépouillement et/ou des fiches de résultats dans les bureaux de vote aux représentants des différentes forces politiques engagées dans les élections ;
- procéder à l'établissement d'une liste électorale biométrique ;
- poursuivre les efforts aux fins de la libéralisation effective de l'espace médiatique ;
- rendre effectif le financement des partis politiques conformément à la loi n°127/AN/16 7^{ème} L du 16 février 2016 portant statut de l'opposition politique en République de Djibouti ;
- veiller au renforcement des capacités des membres de la CENI et de son personnel d'appui ;

Aux acteurs politiques :

- poursuivre le dialogue politique dans le cadre de l'Accord Cadre de 2014 aux fins d'aboutir à une modification du cadre légal créant une Commission électorale effectivement indépendante, permanente et paritaire chargée de l'organisation des élections ;

A la société civile :

- s'intéresser aux problématiques de démocratie, d'élection et de gouvernance;
- s'impliquer plus activement dans l'éducation électorale des citoyens et dans les processus électoraux.

Fait à Djibouti, le lundi 26 février 2018

Pour la Mission,

S.E.M. Anicet-Georges Dologué
Chef de Mission