

**DELEGATION A LA PAIX, A LA DEMOCRATIE  
ET AUX DROITS DE L'HOMME**

**Rapport de la mission francophone d'évaluation du processus  
électoral de sortie de crise à Madagascar**

**9 au 22 février 2011**



## SOMMAIRE

Introduction .....	5
Mandat de la mission .....	6
Méthodologie de la mission .....	7
Contexte de la mission .....	7
Recommandations et propositions de la mission .....	8
1. Améliorer l'encadrement juridique du système électoral malgache .....	8
2. Renforcer les capacités de l'administration électorale .....	8
3. Améliorer la crédibilité du fichier électoral .....	9
4. Recommandation de la tenue, pour les prochains scrutins, d'élections présidentielle et législatives couplées .....	10
5. Proposition d'un chronogramme .....	11
<b>Chapitre 1 : L'encadrement juridique du système électoral malgache .....</b>	<b>17</b>
I. Des observations générales sur l'articulation des textes et des compétences .....	17
1. l'articulation des textes .....	17
2. l'articulation des compétences .....	27
II. Des observations critiques opposables en la forme et au fond à la législation applicable aux consultations et élections à Madagascar .....	28
1. L'ordonnance n°2010-003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au code électoral .....	29
a) Des remarques générales sur l'ordonnance 2010-003 .....	30
b) Structure de l'ordonnance et questions terminologiques .....	31
c) Des propositions de modification et d'amendement .....	33
2. Le décret n°2010 - 142 du 24 mars 2010 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission électorale Nationale Indépendante » .....	42
<b>Chapitre 2 : le fichier électoral et la confection des listes électorales .....</b>	<b>45</b>
I. Avis général sur le fichier électoral et sur le référendum .....	45
1. Travail réalisé au niveau des Fokontany pour la confection des listes électorales .....	46
2. Transmission physique des listes entre Fokontany et CIR .....	47
3. L'informatisation des listes électorales .....	48
4. Qualité de l'exécution des consignes du CIR par les Fokontany .....	48
5. Suivi des listes corrigées .....	49
6. la remise en cause de l'impartialité de responsables de Fokontany .....	49
7. la distinction des rôles .....	50
8. Véritables doublons ou abus de langage .....	50
9. La non exhaustivité des listes électorales .....	51
10. la carte d'identité nationale .....	52
11. Référendum constitutionnel du 17 novembre 2010 .....	53
12. Le personnel en charge de l'organisation du scrutin dans les bureaux de vote .....	54
13. Modalités de travail entre personnel de Fokontany et agents électoraux .....	54

14. La maîtrise des listes électorales par la CENI .....	55
II. Les instruments de travail des opérateurs électoraux .....	55
1. Indemnités et salaires .....	55
2. Outils de travail .....	56
3. Formation .....	57
4. Moyens de locomotion .....	57
III. Informatisation du processus électoral .....	57
1. Logiciel de gestion des listes .....	58
2. Logiciel de traitement des résultats .....	59
3. Mise en place des Centres informatiques de District (CID) .....	60
4. Les appuis nécessaires en matière d'informatisation .....	61
IV. Autres sujets abordés à la demande des personnes rencontrées .....	61
V. Stratégie d'approche et d'amélioration du fichier électoral .....	62
- Partie 1 : Répartition spatiale de la population électorale .....	63
- Partie 2 : Structure par sexe et âge de la population électorale .....	72
- Partie 3 : Données électorales - données de la cartographie censitaire .....	80
- Partie 4 : Mise en place de l'opération ciblée pour une liste électorale ciblée .....	84
Conclusion générale .....	93
Annexes .....	95

-

## Introduction

En réponse à une demande du président de la Commission électorale nationale indépendante malgache (CENI), en date du 22 janvier 2011, sollicitant le déploiement d'experts aux fins d'appuyer la CENI dans la perspective de la tenue d'élection, le Secrétaire général de la Francophonie a dépêché à Madagascar une mission d'experts en charge de l'évaluation du processus électoral de sortie de crise, accompagnée du Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, Monsieur Hugo Sada. Cette mission d'experts, conduite par le Général Siaka Sangaré, Délégué Général aux élections du Mali et expert électoral de l'Organisation internationale de la Francophonie, était constituée par :

- Madame Karine Sahli -Majira, démographe ;
- Monsieur Jean Poirier, Chef de projet pour le développement d'un système de gestion des événements électoraux auprès de la Direction générale des élections du Québec ;
- Madame Zahra Kamil Ali, Responsable de projets à la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'Organisation internationale de la Francophonie ;

Monsieur Patrick Gaïa, professeur de droit public à l'Université de la Réunion, expert de la Commission de l'Océan Indien, dépêché par celle-ci, s'est joint à la mission francophone et a participé à l'ensemble de ses travaux.

La mission d'experts a séjourné à Madagascar du 8 au 22 février 2010.

Cette mission d'experts a été accompagnée par une mission conjointe de haut niveau, associant l'Organisation internationale de la Francophonie, représentée par Monsieur Hugo Sada, Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, et la Commission de l'Océan Indien, représentée par son Secrétaire général, Monsieur Callixte d'Offay. Cette mission était renforcée par la présence de Madame Denis Azais-Vely, Chargée de mission auprès du Secrétariat général de la Commission de l'Océan Indien, et Monsieur Rajaona Andrianaivo Ravelona, Responsable de projets à la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'Organisation internationale de la Francophonie.

L'objectif était de réaffirmer l'appui de la Francophonie et de la Commission de l'Océan Indien aux acteurs malgaches et à la Feuille de route de la médiation de la SADC, ainsi que son engagement à accompagner le processus électoral de sortie de crise.

Face aux derniers développements dans la résolution de la crise politique malgache marquée par le dialogue « *malgacho-malgache* », la mission francophone d'évaluation du processus électoral malgache s'inscrit dans le cadre renouvelé de la médiation internationale conduite par la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). En effet, le projet de « *Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar* », proposée par celle-ci prévoit des engagements spécifiques pour la communauté internationale portant pour l'essentiel sur un accompagnement et un encadrement du processus électoral (renforcement des capacités de la CENI, encadrement de la révision des listes électorales, etc...).

A cet égard, il conviendrait de rappeler que, dès la résolution adoptée par le Conseil permanent de la Francophonie, réuni en session extraordinaire sur la situation à Madagascar le 2 avril 2009, la Francophonie a souligné que la tenue d'élections libres, fiables et transparentes constitue la voie indiquée pour le retour à un ordre constitutionnel dans ce pays membre. Dans cette même résolution, les membres du Conseil permanent de la Francophonie « *invitent le Secrétaire général de la Francophonie (...) à maintenir un dialogue avec tous les acteurs politiques et sociaux malgaches*

ainsi qu'avec les partenaires internationaux en vue de la **tenue d'élections libres, fiables et transparentes dans les délais les plus rapides**, et de la restauration d'un Etat de droit démocratique »<sup>1</sup>. Ce qu'a confirmé le XIIIe Conférence des Chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage qui s'est tenue à Montreux du 23 au 24 octobre 2010. A cette occasion, les Chefs d'État et de gouvernement, à travers les dispositions de la Résolution sur les situations de crise, de sortie de crise et de consolidation de la paix dans l'espace francophone qu'ils ont adoptée, et pour ce qui concerne la situation à Madagascar,« (demandent) à nouveau à l'ensemble des acteurs malgaches, des sphères politique et civile, de tout mettre en œuvre pour favoriser un climat apaisé et de faire aboutir, de bonne foi, un dialogue ouvert à tous pour définir, dans un esprit de consensus, les modalités réalistes d'une sortie de crise et la tenue, dans les délais les plus proches, d'élections libres, fiables et transparentes, acceptées par toutes les parties et soutenues par la communauté internationale »<sup>2</sup>.

C'est dans ce contexte, et conformément aux dispositions du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, l'instrument de référence qui définit le cadre d'action de la Francophonie en matière de démocratie, de paix et des droits de l'Homme, que s'inscrit le mandat de cette mission.

## **MANDAT DE LA MISSION**

L'objet principal de cette mission d'experts multisectorielle était de procéder à une évaluation du système électoral et du processus électoral malgache, dont les deux objectifs généraux étaient :

- de définir le cadre requis pour l'organisation à Madagascar d'élections libres, fiables et transparentes devant permettre la sortie de crise, et clore la transition ;
- d'apprécier, si dans le contexte présent, les conditions effectives pour la tenue de scrutins conformes aux exigences des normes internationales sont réellement remplies et respectées.

Ces objectifs généraux se déclinaient en six objectifs spécifiques :

- a) une évaluation de l'encadrement juridique des système et processus électoraux ;
- b) une évaluation du fonctionnement et des capacités de la Commission électorale indépendante (CENI) ;
- c) une évaluation du dispositif de précontentieux et du contentieux électoral ;
- d) une évaluation du processus de recensement électoral et de révision et refonte des listes électorales par rapport aux exigences des normes et principes internationaux d'un processus électoral libre, fiable et transparent ;
- e) une évaluation des capacités et structures impliquées dans le processus électoral par rapport à leurs rôles et attributions respectifs ;
- f) une évaluation des conditions de mise en œuvre du Cadre d'action de la Francophonie pour l'accompagnement du processus électoral de sortie de crise à Madagascar.

Les conditions de mise en œuvre du Cadre d'action de la Francophonie pour l'accompagnement du processus électoral de sortie de crise à Madagascar pourront être déduites des recommandations faites pour soutenir le processus électoral malgache dans son évolution, pour une sortie réaliste de la crise.

---

<sup>1</sup> <http://www.francophonie.org/Le-Conseil-permanent-de-la,28269.html>

<sup>2</sup> [http://www.francophoniemontreux2010.ch/medias/SOM\\_XIII\\_RESOL2\\_Crises\\_LOGO\\_1.pdf](http://www.francophoniemontreux2010.ch/medias/SOM_XIII_RESOL2_Crises_LOGO_1.pdf)

## METHODOLOGIE DE LA MISSION

Afin de mener à bien son mandat, la mission s'est appuyée sur une exploitation des données documentaires disponibles, procédant à une lecture approfondie et à une étude des textes encadrant juridiquement le processus électoral, ainsi qu'à une analyse systématique de documents qui lui ont été transmis par des institutions malgaches tels que la CENI et l'Institut national de la statistique (INSTAT); mais aussi par des évaluations établies par les précédentes missions francophones dépêchées à Madagascar depuis 2009.

A cette étude documentaire, viennent s'ajouter une série de rencontres avec les autorités politiques malgaches<sup>3</sup>, les représentations diplomatiques et organisations internationales accréditées auprès de la République malgache, et la société civile à travers la Coordination nationale de la société civile (CNOSC); des séances de travail tenues avec les principales institutions nationales en charge de la mise en œuvre du processus électoral (la CENI, la Haute Cour Constitutionnelle et le Tribunal de première instance d'Antananarivo).

Par ailleurs, et afin d'avoir une compréhension au plus près des réalités quotidiennes du processus électoral, des missions de terrain ont été conduites dans plusieurs Régions malgaches. Les Régions visitées ont été : *Analamanga, Anosy, Itasy, Atsimo Andrefana, Atsinanana, Haute Matsiatra, Ihorombe*. Des déplacements dans les régions septentrionales du pays avaient été prévus, mais l'arrivée du cyclone *Biginza* a perturbé le programme initial de déplacements.

Lors de ces missions de terrain et de collecte d'information, les principales personnes rencontrées étaient : les chefs de Commission Electorale Régionale (CER), les chefs de Commission Electorale de District (CED), les chefs de Fokontany, les agents électoraux, les Secrétaires Généraux de Région, quelques chefs de District, les chefs de Centres informatisés régionaux (CIR). Une liste exhaustive des personnes rencontrées dans les Régions est mise en annexe à ce rapport.

## CONTEXTE DE LA MISSION

La mission s'est déroulée dans un contexte particulier, caractérisé par le débat autour de la finalisation annoncée proche du projet de « *Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar* », alors en cours, dont les négociations y afférentes ont été conduites par la mission de médiation de la SADC. Par ailleurs, le déploiement de la mission francophone à Madagascar était concomitant à la présence à Antananarivo d'un expert électoral dépêché par la Division de l'Assistance électorale au département des Affaires politiques des Nations-Unies mis à la disposition, et pour conseil, auprès de la médiation de la SADC. La mission francophone a eu, à maintes reprises, l'occasion d'échanger avec cet expert.

Conduit dans la perspective d'une évaluation de l'existant, le présent rapport s'articule autour de quatre temps essentiels. Le premier se propose de procéder à une évaluation de l'encadrement juridique du système électoral malgache, tout en examinant l'administration électorale, en mettant plus en avant les questions se rapportant à la CENI; le troisième aborde les questions afférant au fichier électoral malgache. Il est à relever que la mission a accordé un intérêt particulier à cette question, en rapport avec l'importance qui lui est accordée dans le débat en cours sur la faisabilité du processus électoral de sortie de crise à Madagascar. Enfin, la mission, au-delà des recommandations ponctuelles qu'elle formule, de manière éparse tout au long des chapitres, avancera en conclusion à ce rapport, des propositions d'action plus essentielles et générales devant contribuer à consolider le

---

<sup>3</sup> Voir la liste de ces autorités et personnalités politiques en Annexe n°1.

processus électoral de sortie de crise à Madagascar, accompagnées par les observations qui s’y rapportent.

## **RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE LA MISSION**

Conformément aux termes de références qui lui ont été assignés, la mission francophone, à l’issue de l’exercice d’évaluation du processus électoral malgache qui lui était demandé, tout en tenant compte des contingences présentes du pays, mais ayant en vue les perspectives nouvelles qui procèderaient de la Feuille de route en cours de finalisation, propose les recommandations qui suivent. Ces recommandations tendent toutes, et dans un souci de réalisme, à définir le cadre requis pour l’organisation des élections libres, fiables et transparentes, devant permettre à cet Etat membre de la Francophonie qu’est Madagascar, une sortie de crise apaisée, et favoriser le retour à l’ordre constitutionnel et démocratique.

### **1. Améliorer l’encadrement juridique du système électoral malgache**

La fiabilité et la crédibilité de l’ensemble d’un processus électoral, quel qu’il soit, repose avant tout sur la qualité de son assise et de son encadrement juridiques. C’est ainsi qu’au regard de l’évaluation de l’existant effectué en ces domaines par la mission, il est proposé d’améliorer l’encadrement juridique du système électoral malgache.

Dans cette perspective, la mission recommande **d’apporter des amendements à l’ordonnance n°2010-003 du 23 mars 2010 portant Loi organique relative au Code électoral** aux fins d’une part, de permettre sa mise en conformité, dans maintes de ses dispositions, avec la Constitution du 11 décembre 2010 ; d’autre part, de permettre, en conséquence, le strict respect de l’ordonnancement juridique qui représente un élément fondateur essentiel de l’Etat de droit démocratique.

Dans le même sens, elle recommande **la révision du décret n°2010 – 142 du 24 mars 2010 fixant l’organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission électorale Nationale Indépendante**. Au regard des attributions qui lui sont assignées par un texte qui a rang de loi organique, et pour mieux asseoir et garantir sa réelle indépendance, le futur texte qui l’organise devrait relever d’un rang législatif.

La mission a aussi constaté que les règles fixées actuellement dans le Code électoral paraissent notoirement insuffisantes pour garantir à tous les niveaux, en période électorale comme en dehors, des conditions satisfaisantes d’encadrement du « jeu politique ». Sans exclure la possibilité d’entreprendre une réflexion approfondie et une action à plus long terme, elle a identifié, à bref délai, **la nécessité de la mise en place d’une autorité indépendante dans le domaine de la communication en général et de la communication audiovisuelle et aux moyens des nouvelles technologies de l’information en particulier**.

### **2. Renforcer les capacités de l’administration électorale**

Institution de création récente, la CENI doit être confortée dans son indépendance, et bénéficier de toutes les initiatives utiles pour consolider celle-ci. A cet égard, il s’agirait de :

- **modifier le statut de ses membres, et organiser un double degré de responsabilités différenciées en son propre sein**, en distinguant le statut accordé à la représentation des « sensibilités politiques ». La participation de cette représentation partisane dans les activités

de l'autorité qui organise et gère toutes les séquences de la compétition électorale, est certes légitime et justifiée ; mais elle devrait être circonscrite dans des fonctions d'observation et de contrôle, et laisser aux membres la fonction opérationnelle et décisionnaire. A ce titre, la représentation des « sensibilités politiques » devrait avoir un statut consultatif spécifique, alors que les membres, qui sont de plein exercice, auront une voix délibérative<sup>4</sup>. Le dessein serait de se prémunir des précédents constatés dans de nombreux pays francophones, où la CENI et l'ensemble du processus électoral ont été pris en otage par la représentation partisane ;

- **Inviter, et au besoin contraindre, les autorités du pouvoir exécutif à mettre à la disposition de la CENI, en début de l'exercice budgétaire, la totalité de la dotation financière qui lui est attribuée par la loi de finances ;**
- **Renforcer, urgemment, les capacités de la CENI** en termes de :
  - **Services administratifs et techniques (notamment par la mise à disposition temporaire de fonctionnaires choisis par le Président de la CENI) ;**
  - **formation** de ses membres à tous les niveaux ;
  - **mise à disposition d'expertise internationale** en matière d'élection et dans le domaine informatique ;
  - **mise à disposition de matériels techniques et** informatiques ainsi que de ressources budgétaires suffisantes

Pour ce qui concerne l'autre branche de l'administration électorale, les juridictions compétentes selon la loi à connaître des aspects du contentieux électoral, et principalement la Haute Cour Constitutionnelle, il est **urgent de restaurer la confiance des justiciables** de ce contentieux à leur endroit. A cet égard, la mise à disposition auprès de ces juridictions d'une expertise internationale, à titre de conseiller, pendant la période des prochaines élections pourrait contribuer à atténuer ce sentiment de défiance.

Sur un plan technique, il serait opportun **d'unifier l'ensemble du contentieux électoral** au profit d'une seule et unique juridiction, laquelle bénéficierait d'un bloc de compétences allant de l'appréciation de la légalité des actes préparatoires jusqu'à celle de la régularité et à la sincérité du vote et du scrutin.

### **3. Améliorer la crédibilité du fichier électoral**

Selon les normes internationales, il est attendu d'un système électoral d'assurer une exhaustivité du fichier électoral de 90% (avec 9 citoyens admissibles sur 10 inscrits sur une liste électorale), une exactitude à 97% (avec un maximum de 3% d'erreurs de saisie), une actualité à 85% (les renseignements sur chaque électeur sont à jour dans 8,5 cas sur 10), une inclusivité (avec une inscription sur les listes électorales effective pour tous les citoyens quel que soit leur groupe ou catégorie d'appartenance).

---

<sup>4</sup> Il est à relever que la CENI elle-même fait cette même proposition dans le document « Projet de loi fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la commission électorale nationale indépendante » qu'elle a élaboré en prévision d'une révision du décret n°2010-142 qui l'organise, et transmis à la mission francophone

L'objectif visé par la stratégie d'approche du système électoral malgache en vue d'améliorer la crédibilité du fichier électoral est de proposer une solution qui satisferait aux normes internationales et obtiendrait un consensus sur leur complétude et qualité.

Les recommandations formulées dans le cadre de cette évaluation du processus électoral malgache sont proposées d'une part pour améliorer la qualité et la fiabilité des listes électorales et mettre à profit le processus de refonte des listes électorales, et d'autre part pour parvenir à constituer un fichier électoral informatisé permanent.

Ces recommandations, destinées à être opérationnelles avant l'organisation du prochain scrutin, doivent permettre de trouver un climat consensuel sur l'état des listes électorales malgaches, et conduire à l'organisation d'un scrutin dans de courts délais sans remise en cause des listes électorales ; ces listes seront, fonction des capacités administratives malgaches, à l'image de la population malgache détentrice d'une carte d'identité nationale et souhaitant son inscription sur une liste électoral. Il s'agira ainsi essentiellement de procéder à une révision ciblée du fichier électoral

#### ***Durée de la prochaine révision « exceptionnelle »***

Afin de **préparer les listes électorales** pour une révision ciblée, une durée de travail de **un mois (5 semaines)** est nécessaire. Elle implique le développement de quelques traitements informatiques spécifiques et la préparation des documents ad hoc pour les agents électoraux et pour les chefs de Fokontany.

Si les agents électoraux, le chef de Fokontany, les 4 chefs de secteurs s'associent à l'opération de révision de la liste électoral, celle-ci peut durer **3 semaines sur le terrain**.

Elle sera suivie par la mise à jour informatique des listes électorales (**3 semaines**) par la présence d'un agent électoral au niveau du CIR, selon un calendrier de passage à établir, afin que celui-ci facilite le déchiffrement des listes et comprenne les exigences de clarté de la transcription. Il repartira dans son Fokontany avec les informations incomplètes et la liste des doublons afin de faire corriger les données. Il aura suivi de bout en bout le parcours des listes électorales.

Les corrections des listes prendront **3 semaines encore**, et leur prise en compte informatique encore **3 semaines supplémentaires**.

Ainsi, **dans un délai de 17 semaines des listes provisoires de qualité** seront produites (soit 4 mois). L'analyse des résultats afin d'obtenir un consensus sur leur qualité peut demander un mois.

Afin de tenir ces délais des **préalables essentiels** sont à assurer immédiatement :

- le paiement des indemnités avant le démarrage des opérations ;
- le paiement des salaires sans retard ;
- la fourniture du matériel d'impression des listes pour la révision ;
- l'élaboration des outils de travail des acteurs de terrain ;
- l'organisation des formations destinées aux opérateurs électoraux et à la sensibilisation de la population.

#### **4. Recommandation de la tenue, pour les prochains scrutins, d'élections présidentielle et législatives couplées**

L'opportunité de coupler les scrutins présidentiels et législatifs alimente de plus en plus les débats dans les milieux politiques et intellectuels dans l'espace francophone. Cette expérience menée avec succès en Haïti en 2006 et récemment au Niger, offre le double avantage de réaliser des économies

substantielles sur le budget électoral et d'alléger le chronogramme électoral. Dans le contexte malgache, elle pourrait comporter des risques de vide constitutionnel au cas où le Chef de l'Etat, le Premier ministre, ou les Présidents du Congrès de la transition et du Conseil supérieur de la transition, seraient candidats à l'une ou l'autre des deux élections, étant entendu qu'ils seront tenus de démissionner six mois avant le scrutin conformément aux dispositions de la nouvelle Constitution<sup>5</sup>.

## **5. Proposition d'un chronogramme**

Cette proposition de chronogramme afférant au processus électoral de sortie de crise à Madagascar repose pour l'essentiel sur les recommandations à court terme précédemment développées.

Dans ce contexte, la mission francophone relève qu'une validation de l'existant et une valorisation de l'expérience acquise par la CENI constituent des éléments structurants essentiels, dont il conviendrait de tenir compte, dans l'établissement d'un chronogramme. Celles-ci devraient permettre à la CENI de conduire l'exercice de la prochaine révision ciblée des listes électorales avec plus de certitudes en recourant à des points de repères qui lui sont devenus familiers : ses démembrements sont désormais installés sur l'ensemble du territoire ; les 54. 519 agents électoraux ont été désignés, les tâches et opérations à entreprendre pour faire respecter la réalisation du calendrier électoral sont clairement définies et identifiées... Le processus d'institutionnalisation de la CENI représente indubitablement une réalité, délégitimant toute tentation de l'ignorer et toute velléité d'un retour en arrière. Néanmoins, cette situation n'enlève aucunement l'opportunité et la nécessité, en certains domaines, de prévoir et d'entamer le renforcement de ses capacités.

Par ailleurs, aux yeux de la mission francophone, à la condition que les principaux acteurs concernés par la transition honorent de manière rapide, immédiate et de bonne foi les engagements qu'ils ont souscrits (l'élargissement de la composition de la CENI, la révision du Code électoral, la dotation budgétaire de la CENI en rapport avec son mandat...) la tenue d'élections couplées crédibles est susceptible d'être organisée dans un délai de sept mois. Elle souligne toutefois que tout report ou retard dans la réalisation de ces engagements hypothèquerait le calendrier et la crédibilité d'un chronogramme tel que schématiquement présenté ci-après.

---

<sup>5</sup> Il est à rappeler à cet effet, qu'aux termes de l'article 166 alinéa 4 du titre VII de la Constitution du 11 décembre 2010 portant sur les dispositions transitoires et diverses, il est prévu qu'« (...) en cas de vacance de la Présidence, pour quelque cause que ce soit, les fonctions de Chef de l'Etat sont exercées collégalement par le Premier Ministre, le Président du Conseil Supérieur de la Transition, et le Président du Congrès »

Mois	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9
<b>Semaines</b>									
<b>Mobilisation des ressources financières</b>									
Introduction des requêtes de financement		■							
Accord de principe du financement		■	■						
Décaissement du financement			■	■					
<b>Centre National de Traitement</b>									
Installation d'un Centre National de Traitement de la liste électorale		■							
Aménagement des locaux		■							
Recrutement du personnel pour le CNT		■							
Entrée en fonction du personnel		■	■						
Installation et configuration du matériel informatique		■							
Installation et configuration du logiciel		■							
<b>Mise à niveau du logiciel SIGEM</b>									
Règlement des droits de propriété du logiciel SIGEM		■							
Définition des besoins informatiques électoraux		■							
Analyse du logiciel SIGEM		■							
Implémentation du logiciel SIGEM aux besoins identifiés		■	■						
Tests logiciels			■	■					
Contrôle Qualité du logiciel			■	■					
Tests d'intégration			■	■					
Déploiement du logiciel dans les CIR et CID opérationnels				■	■				
<b>Révision électorale ciblée</b>									
Travaux préparatoires aux formations et outils des opérateurs électoraux		■	■	■					
Formation des chefs de CIR à Antananarivo sur le logiciel amélioré et à la production des documents de la révision			■	■					
Formation des nouveaux chefs de CID dans les CIR et travaux de saisies et de corrections des CIR			■	■					

Mois	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9
Formation en cascade des opérateurs électoraux : du niveau national au niveau régional, district, communale et du Fokontany									
Déploiement des documents de révision électorale (registres et autres matériels...)									
Sensibilisation de la population à l'opération / éducation citoyenne									
Consolidation de la liste à l'échelle nationale									
Recherche et identification des doublons potentiels									
Transmission des listes électorales et des doublons potentiels aux régions									
Impression des listes électorales et des doublons potentiels dans les régions pour chaque Fokontany									
Transmission des listes électorales et des doublons potentiels au niveau des Fokontany									
Transmission des bases de données aux districts									
Révision ciblée (visite des électeurs inscrits sur la liste électorale pour vérification des données + ajouts et radiations)									
Transmission aux CIR (et aux CID selon la configuration mise en place) des ajouts, radiations et corrections pour saisie (inclut l'information pour les doublons potentiels)									
Saisie dans les CIR (ou CID) des modifications (ajouts, retraits, corrections) apportées aux listes électorales									
Transmission des listes électorales corrigées aux Fokontany									
Affichage / Publication des listes provisoires et recours									
Acheminement des listes provisoires corrigées aux CIR (ou aux CID)									
Préparation des listes définitives									
Impression des cartes d'électeurs, de décharges des cartes d'électeurs, des listes d'émargement									
Acheminement des cartes d'électeurs									
Distribution des cartes d'électeurs									
Analyse des données, préparation du rapport final d'acceptabilité de la liste électorale, restitution aux parties prenantes									

Mois	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9
<b>Période électorale</b>									
Période électorale									
Campagne électorale									
Dépôt des candidatures									
Recours									
<b>Le matériel électoral</b>									
Évaluation du matériel électoral									
Commande du matériel électoral									
Confection du matériel électoral									
Livraison du matériel électoral en région									
Réception et contrôle du matériel électoral en région									
<b>Bulletins de vote</b>									
Confection									
Impression									
Livraison									
<b>Campagne d'information et de publicité pour le scrutin</b>									
Mobilisation des partenaires									
Détermination des moyens d'information et des périodes clés									
Production du matériel d'information									
Sensibilisation de l'électorat à toutes les étapes du scrutin (bulletin de vote unique, Présidentielle simultanée aux Législatives, fonctionnement du mode de scrutin, emplacement des bureaux de vote, etc.)									
<b>Premier tour de la Présidentielle et des Législatives</b>									
Publication des résultats préliminaires de la CENI									
<b>Deuxième tour de la Présidentielle</b>									
<b>Observation internationale du processus</b>									

Mois	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9
Expression d'intérêt par les observateurs des élections				■	■	■			
Accréditation des observateurs					■	■	■	■	
Arrivée des observateurs internationaux							■		
Déploiement des observateurs internationaux							■		



## CHAPITRE 1 : L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU SYSTEME ELECTORAL MALGACHE

L'analyse de l'encadrement juridique du système électoral malgache conduit à avancer deux séries d'observations. Les premières porteront sur la forme, les secondes sur le fond. Mais il conviendrait auparavant de formuler des observations plus générales relatives à l'articulation des différents textes pertinents ayant vocation à régir la matière électorale au sens large à Madagascar .

### I. DES OBSERVATIONS GENERALES SUR L'ARTICULATION DES TEXTES ET DES COMPETENCES

#### 1. L'articulation des textes

Le cadre juridique dans lequel s'inscrivent aujourd'hui les consultations et élections à Madagascar se caractérise par une assise normative relativement dense, éparse et disséminée dans une multitude de textes dont la lisibilité, la clarté et la compréhension sont de ce fait rendues peu satisfaisantes.

Dans cette multitude, on notera parmi les textes les plus importants :

- la Constitution du 11 décembre 2010, notamment en ses articles 5, 15, 116, 120, 127 et 132 ;
- l'ordonnance numéro 2010-003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au code électoral ;
- le décret n° 2010-142 du 24 mars 2010 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la CENI, le décret n° 2010-146 du 24 mars 2010 constatant la désignation des membres de la CENI.

D'autres textes plus anciens, demeurant toujours en vigueur, peuvent être également mentionnés :

- l'ordonnance n° 92-039 du 14 septembre 1992, sur la Communication audio-visuelle<sup>6</sup> ;
- l'ordonnance n° 90-001 du 9 mars 1990 portant régime général des partis ou organisations politiques<sup>7</sup> ;
- la loi n° 90-031 du 31 décembre 1990 relative à la communication<sup>8</sup> ;
- l'ordonnance modifiée n° 60-082 du 13 août 1960 relative aux réunions publiques et aux manifestations sur la voie publique ;
- l'ordonnance n° 60-104 du 21 septembre 1960 relative aux attroupements ;
- le décret n° 92-962 du 11 novembre 1992 relatif à la transparence des opérations électorales ;
- la circulaire n°8658 bis-/MI/SG/DELED du 18 novembre 1992 concernant les modalités d'application du décret n°92-962 du 11 novembre 1992 relatif à la transparence des opérations électorales.

---

<sup>6</sup> Pour l'ordonnance n° 92-039 du 14 septembre 1992, sur la Communication audio-visuelle, voir *JORM* n° 2153 du 7 décembre 1992, pp. 2734 - 2754.

<sup>7</sup> Pour l'ordonnance n° 90-001 du 9 mars 1990 portant régime général des partis ou organisations politiques, voir le *JORM* n° 1985. Edition spéciale du 19 mars 1990, pp. 473 et s. Il est à relever que cette ordonnance a fait l'objet d'une révision substantielle par l'une des dernières lois adoptées par le parlement sous le régime de Ravalomanana, la loi n° 2009-002 du 15 janvier 2009 relative aux partis politiques. Adoptée respectivement par l'Assemblée nationale le 13 janvier 2009, et le Sénat, le 15 janvier 2009, ce texte de loi a été soumis, à l'initiative du président de la République, au contrôle de la Haute Cour Constitutionnelle sans que celle-ci ne se soit prononcée, bloquant en conséquence sa publication. Dépourvue d'effectivité, ce texte de loi figure, néanmoins, sur la liste des « lois adoptées » sur le site internet du Congrès de la transition. Voir, en ce sens, <http://www.assemblee-nationale.mg/lois/2009-002.pdf>

<sup>8</sup> Pour la loi n°90-031 du 31 décembre 1990 portant sur la communication, voir, *JORM* n° 2038 du 31 décembre 1990 pp. 2673 et s.; Errata : *JORM* du 18 février 1991, p. 240

Il est aussi à relever qu'à côté de ces textes de portée générale qui encadrent toutes les consultations électorales, il existe des textes de portée particulière, en rapport avec l'objet du scrutin considéré. Ainsi, il existe des textes spécifiques se rapportant à la consultation référendaire ou propres à chaque type d'élections présidentielle, législatives, communales, régionales et provinciales, dont beaucoup devrait faire l'objet d'une prochaine révision. Parmi ces textes figurent :

- la Constitution du 11 décembre 2010, notamment en ses articles 45 alinéas 1<sup>er</sup> et 2, 46 alinéas 1<sup>er</sup>, 2 et 4, 47 alinéa 1<sup>er</sup> et 3, 49 alinéa 1<sup>er</sup> pour l'élection du Président de la République ; 60 alinéa 2, 69 alinéas 1<sup>er</sup> et 2, 71 et 72 pour les élections législatives ; 80 et 81 pour les élections sénatoriales ; 151 alinéa 1<sup>er</sup> et 2 pour les élections communales ; 154 et 155 alinéas 1<sup>er</sup> et 2 pour les élections régionales ; 158 alinéa 1<sup>er</sup> et 159 alinéas 1<sup>er</sup> et 2 pour les élections provinciales ; 162 alinéa 3 pour les consultations référendaires ;
- l'ordonnance n° 2001-002 du 31 août 2001, portant loi organique relative à l'élection du Président de la République ;
- le décret n° 2006-672 du 12 septembre 2006 fixant les conditions d'application des dispositions de l'ordonnance n°2001-002 du 31 août 2001 portant loi organique relative à l'élection du Président République ;
- la loi organique n°2002-004 du 3 octobre 2002 relative à l'élection des Députés à l'Assemblée nationale ;
- l'ordonnance n° 2007-001 du 8 octobre 2007 relative aux élections communales;
- le décret n°2007-881 du 8 octobre 2007 fixant les conditions d'application de l'ordonnance n°2007-001 du 8 octobre 2007 relative aux élections communales.

Ce corpus s'est constitué par un empilement dans le temps de textes dont la cohérence et le respect de l'ordonnement juridique ne sont pas toujours vérifiés. Pour bien mesurer l'enjeu et la portée de cette situation, il est à rappeler qu'en général, les règles applicables en matière de consultations populaires et d'élections se répartissent dans tous les systèmes étatiques en trois catégories pour l'essentiel.

La Constitution, tout d'abord, fixe les règles les plus importantes qu'il s'agisse par exemple du choix du suffrage, des conditions de nationalité (et donc de citoyenneté), de celles liées à la jouissance du droit de vote, du choix du mode de scrutin, des conditions d'éligibilité... La Constitution peut ainsi fixer des règles communes à tous les types de scrutins. Ainsi par exemple, la qualité d'électeur est d'abord conditionnée par la possession de la nationalité et cela vaut pour toutes les consultations et élections politiques. Mais la Constitution n'a pas vocation à régir toutes les questions ; c'est le cas notamment pour ce qui concerne la qualité d'électeur et en matière d'éligibilité. Elle peut, toutefois, renvoyer à des textes d'application soit, dans l'ordre de la hiérarchie des normes, à des lois organiques, à des lois ordinaires ou à des décrets d'application.

Viennent ensuite les lois organiques et les lois ordinaires. Les lois organiques ne peuvent être prises que sur renvoi express de la Constitution c'est-à-dire dans le domaine que le législateur constituant (pouvoir constituant) ou le législateur constitutionnel (pouvoir de révision) a assigné au législateur organique<sup>9</sup>. Il en va différemment pour la loi ordinaire puisque le législateur ordinaire peut être habilité à intervenir, soit sur renvoi de la Constitution soit sur renvoi de la loi organique. Cette différenciation entre catégories normatives est importante car elle fixe les compétences respectives des différents pouvoirs normateurs intéressés et ce, sans contrôle du juge constitutionnel notamment. Concrètement par exemple une loi qui fixe des règles qui devraient l'être par le législateur organique, est inconstitutionnelle. On retiendra donc deux éléments dans l'agencement

---

<sup>9</sup> Voir, par exemple, les dispositions de l'article 88 de la Constitution du 11 décembre 2010.

loi organique, loi ordinaire. En premier lieu, si la loi organique est prise pour l'application de la Constitution ; la loi ordinaire l'est pour l'application des lois organiques ou dans le domaine assigné par la Constitution au législateur ordinaire. Second élément : figurent dans le domaine de la loi organique, les éléments les plus importants d'un régime juridique particulier. Par exemple, il est commun de constater que le régime des inéligibilités et des incompatibilités est fixé par la loi organique. A l'inverse les règles en matière de financement des campagnes électorales sont généralement fixées par la loi ordinaire et au renvoi de cette dernière par décret.

Les décrets d'application constituent, le dernier étage dans l'échelle de la concrétisation des règles supérieures. Ils ne doivent normalement intervenir que pour l'application des lois, plus rarement pour celle des lois organiques. Ainsi, la mise en œuvre de la Constitution par décrets, comme le prévoient les dispositions de l'article 70 de la Constitution du 11 décembre 2010 relèverait, quant à elle, de « l'incongruité juridique ».

Ce rappel des principes organisant l'ordonnement des textes juridiques s'avère nécessaire car l'adoption de la Constitution du 11 décembre 2010 vient bousculer l'ordre anciennement établi. On devra donc par suite considérer que toute disposition de l'ordonnance n°2010-003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au Code électoral contraire à la Constitution du 11 décembre 2010, sera réputée abrogée par cette dernière, ainsi qu'en dispose l'article 165 de ce texte constitutionnel. Aussi, par exemple, pourrait-on juger contraires à la Constitution les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance susvisée qui ajoutent une condition pour la jouissance de la qualité d'électeur par rapport à celles des articles 5 alinéa 4 et 6 alinéas 2 et 3 de la Constitution. Il en est de même de celles du même article 2 alinéa 3 de l'ordonnance qui opèrent une discrimination en fonction du sexe, laquelle est contraire aux dispositions de l'article 5 alinéa 4 de la nouvelle Constitution.

Le problème de la constitutionnalité de l'ordonnance n°2010-003 du 23 mars 2010 étant posé, il y a tant lieu de la modifier en conséquence. Il y a là un premier motif poussant à la révision de ses dispositions. La perspective d'une modification de l'ordonnance du 23 mars 2010 devra par ailleurs respecter, conformément à ce qui a été souligné plus avant, le domaine d'intervention respectif de la loi organique et de la loi ordinaire en matière électorale ; puis entre la loi ordinaire et le décret.

A cet égard il importe de relever, d'emblée, qu'en faisant relever de la loi organique « le code électoral »<sup>10</sup>, le constituant malgache n'a pas adopté une ligne de conduite des plus claires<sup>11</sup>. Le problème étant que viser « le code électoral » en général ne renseigne en rien sur ce qui doit précisément y figurer. Il convient donc d'embrasser la Constitution dans son ensemble pour vérifier comment opère-t-elle à titre initial la répartition des compétences dans « la matière » ou « le domaine électoral » au sens large ; ce qui permettra alors de délimiter le champ des compétences respectives du Parlement et du pouvoir exécutif (constitué par le Président de la République et le Gouvernement) dans ce domaine.

---

<sup>10</sup> Voir les dispositions de l'article 88 Point 10 de la de la Constitution du 11 décembre 2010.

<sup>11</sup> Voir infra.

## Tableau des dispositions de la Constitution intéressant la matière électorale

<i>Disposition de la Constitution</i>	<i>Objet</i>
<p><i>Article 5 al. 1<sup>er</sup></i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>al. 2</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>al. 3</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>al. 4</i></p>	<p>« La souveraineté appartient au peuple, source de tout pouvoir, qui l'exerce par ses représentants élus au suffrage universel direct ou indirect, ou par la voie du référendum. Aucune fraction du peuple, ni aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté ».</p> <p>L'organisation et la gestion de toutes les opérations électorales relèvent de la compétence d'une structure nationale indépendante.</p> <p>La loi organise les modalités de fonctionnement de ladite structure.</p> <p>Sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi tous les nationaux des deux sexes jouissant de l'exercice de leurs droits civils et politiques. La qualité d'électeur ne se perd que par une décision de justice devenue définitive.</p>
<i>Article 15</i>	Tout citoyen a le droit de se porter candidat aux élections prévues par la présente Constitution, sous réserve des conditions fixées par la loi.
<i>Article 45 al. 1<sup>er</sup> et 2</i>	Le Président de la République est (...) élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.
<p><i>Article 46 al. 1<sup>er</sup></i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>al.2</i></p>	<p>Tout candidat aux fonctions de Président de la République doit être de nationalité malagasy, jouir de ses droits civils et politiques, avoir au moins trente-cinq ans à la date de clôture du dépôt des candidatures, résider sur le territoire de la République de Madagascar depuis au moins six mois avant le jour de la date limite fixée pour le dépôt des candidatures<sup>12</sup>.</p> <p>Le Président de la République en exercice qui se porte candidat aux élections présidentielles démissionne de son poste soixante jours avant la date du scrutin présidentiel. Dans ce cas, le Président du Sénat exerce les attributions présidentielles courantes jusqu'à l'investiture du nouveau Président.</p>

<sup>12</sup> Voir également l'article 132 de la Constitution du 11 décembre 2010.

<i>al.4</i>	Il est interdit à toute personnalité exerçant un mandat public ou accomplissant des fonctions au sein des Institutions et candidat à l'élection présidentielle, d'user à des fins de propagande électorale, de moyens ou de prérogatives dont elle dispose du fait de ses fonctions. La violation qui en serait constatée par la Haute Cour Constitutionnelle constitue une cause d'invalidation de la candidature.
<i>Article 47 al. 1<sup>er</sup></i>  <i>al. 3</i>	L'élection du Président de la République a lieu trente jours au moins et soixante jours au plus avant l'expiration du mandat du Président en exercice.  L'élection a lieu au premier tour à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue, le Président de la République est élu au second tour à la majorité des suffrages exprimés parmi les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. Le second tour a lieu trente jours au plus après la proclamation officielle des résultats du premier tour.
<i>Article 49 al. 1<sup>er</sup></i>	Les fonctions de Président de la République sont incompatibles avec toute fonction publique élective, toute autre activité professionnelle, toute activité au sein d'un parti politique, d'un groupement politique, ou d'une association, et de l'exercice de responsabilité au sein d'une institution religieuse.
<i>Art. 60 al. 2</i>	Les élections générales se tiennent soixante jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus après le prononcé de la dissolution (de l'Assemblée nationale par le Président de la République après information auprès du Premier ministre, et consultation des Présidents des Assemblées)
<i>Article 69 al. 1<sup>er</sup></i>  <i>al. 2</i>	Les membres de l'Assemblée Nationale sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct.  Le régime des scrutins est déterminé par une loi organique.
<i>Article. 71</i>	Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de tout autre mandat public électif et de tout emploi public, excepté l'enseignement <sup>13</sup> .
<i>Article 72 al. 5</i>	Le régime de déchéance et les règles d'éthique et de déontologie <sup>14</sup> sont déterminés par la loi sur les partis politiques et les réglementations en matière de financement des partis politiques <sup>15</sup> .

<sup>13</sup> En contradiction avec les articles 155 alinéa 2 et 159 alinéa 2 de la même Constitution du 11 décembre 2010.

<sup>14</sup> A cet égard, il est intéressant de relever qu'aux termes des alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de ce même article 72, il est indiqué que, « durant son mandat, le député ne peut, sous peine de déchéance, changer de groupe politique pour adhérer à un nouveau groupe, autre que celui au nom duquel il s'est fait élire. En cas d'infraction à l'alinéa précédent, la sanction est la déchéance qui est prononcée par la Haute Cour Constitutionnelle ».

<i>Article 80</i>	Les membres du Sénat portent le titre de « Sénateur de Madagascar ». Leur mandat est de cinq ans, sauf en ce qui concerne le Président du Sénat, en application de l'article 46 alinéa 2 de la présente Constitution.
<i>Article 81</i>	Le Sénat représente les Collectivités Territoriales Décentralisées et les organisations économiques et sociales. Il comprend, pour deux tiers, des membres élus en nombre égal pour chaque Province, et pour un tiers, des membres nommés par le Président de la République, pour partie, sur présentation des groupements les plus représentatifs issus des forces économiques sociales et culturelles et pour partie en raison de leur compétence particulière.
<i>Article 116 - 4°</i>  <i>5°</i>	(La Haute Cour Constitutionnelle) statue sur le contentieux des opérations de référendum, de l'élection du Président de la République et des élections des députés et sénateurs.  (La Haute Cour Constitutionnelle) proclame le résultat officiel des élections présidentielles, législatives et des consultations par référendum.
<i>Article 120 al. 1<sup>er</sup></i>  <i>al. 3</i>	En matière de contentieux électoral et de consultation populaire directe, la Haute Cour Constitutionnelle rend des arrêts.  Les arrêts (...) de la Haute Cour Constitutionnelle sont motivés ; ils ne sont susceptibles d'aucun recours. Ils s'imposent à tous les pouvoirs publics ainsi qu'aux autorités administratives et juridictionnelles.
<i>Article. 127 al. 3</i>	Le Conseil d'Etat (...) est juge de certains contentieux électoraux <sup>16</sup> .
<i>Article 132</i>	Si la déchéance du Président de la République est prononcée (par la Haute Cour de Justice), la Haute Cour Constitutionnelle constate la vacance de la présidence de la République ; il sera procédé à l'élection d'un nouveau Président dans les conditions de l'article 47 ci-dessus. Le Président frappé de déchéance n'est plus éligible à toute fonction publique élective.
<i>Article 151 al. 1<sup>er</sup></i>  <i>al. 2</i>	Dans les communes, les fonctions exécutives et délibérantes sont exercées par des organes distincts et élus au suffrage universel direct.  La composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement des organes exécutifs et délibérants ainsi que le mode et les conditions d'élection de ses membres sont fixés par la loi.

<sup>15</sup> En contradiction avec l'article 88 de la même Constitution du 11 décembre 2010.

<sup>16</sup> Il est ici à noter l'absence de toute précision ni de renvoi à des textes d'application.

<i>Article 154</i>	La fonction exécutive est exercée par un organe dirigé par le Chef de Région élu au suffrage universel <sup>17</sup> .
<i>Article 155 al. 1<sup>er</sup></i>  <i>al. 2</i>	La fonction délibérante est exercée par le Conseil régional dont les membres sont élus au suffrage universel <sup>18</sup> .  Les députés et les sénateurs issus des différentes circonscriptions de la région sont membres de droit du Conseil régional, avec voix délibérative <sup>19</sup> .
<i>Article 158 al 1</i>	La fonction exécutive est exercée par un organe dirigé par le Chef de Province élu au suffrage universel <sup>20</sup> .
<i>Article 159 al 1<sup>er</sup></i>  <i>al 2</i>	La fonction délibérante est exercée par le Conseil provincial dont les membres sont élus au suffrage universel <sup>21</sup> .  Les députés et les sénateurs issus des différentes circonscriptions de la province sont membres de droit du Conseil provincial, avec voix délibérative <sup>22</sup> .
<i>Article 162 al 3</i>	Le projet ou la proposition de révision, (devant être préalablement approuvé par les trois quarts des membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat) est soumis à référendum.

<sup>17</sup> Il est à observer qu'aucune précision n'est indiquée si le suffrage est direct ou indirect (renvoi à la loi art 156 de la Constitution).

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Cette disposition est en contradiction frontale avec celle de l'article 71 al 1<sup>er</sup> de la Constitution, voir plus haut.

<sup>20</sup> Cette disposition n'a reçu aucune précision quant à la nature directe ou indirecte du suffrage.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> A l'instar du commentaire formulé précédemment à l'endroit de l'article 155 alinéa 2, cette disposition contrarie celle de l'article 71 al 1<sup>er</sup> de la Constitution.

## La répartition des compétences telle que fixée par la Constitution entre la loi organique, la loi ordinaire et le décret en matière électorale.

### A. Loi organique<sup>23</sup>

<i>Disposition de la Constitution</i>	<i>Objet</i>
Art 47 al 4	Le report de l'élection présidentielle
Art 82	Le fonctionnement du Sénat ; composition du Sénat. Modalités d'élections et de désignation (nb : redondant et partiellement contradictoire art 88)
Art 88 1°	Les règles relatives à l'élection du Président de la République (dans le respect des articles 45 et 55 de la Constitution)
Art 88 2°	Les modalités de scrutins relatives à l'élection des députés. Conditions d'éligibilité ; régime d'incompatibilité et de déchéance. Règles de remplacement en cas de vacance (dans le respect des articles 69, 71 al. 1 <sup>er</sup> et 2 et 72 de la Constitution) <sup>24</sup>
Art 88 3°	Idem (NB : les règles relatives à l'élection des sénateurs sont fixées de manière plus étroite dans l'article 88 3° comparé à l'article 82, les deux renvoyant cependant à la loi organique)
Art 88 10 :	Code électoral

<sup>23</sup> Le domaine de la loi organique est réputé être déterminé strictement par la Constitution ce qui signifie que là où la Constitution renvoie au terme de « loi » sans autre précision, il convient de retenir que cela vise la loi ordinaire et non la loi organique.

<sup>24</sup> S'agissant du régime de la déchéance, la Constitution comporte deux dispositions contradictoires : l'article 72 alinéa 5 et l'article 88 alinéa 3, conférant respectivement compétence à la loi ordinaire et à la loi organique.

S'agissant de la composition respective de l'Assemblée nationale et du Sénat, les règles applicables sont fixées respectivement par décret selon les dispositions de l'article 70 de la Constitution, et par une loi organique aux termes de l'article 82 de la Constitution.

D'autres contradictions persistent au cœur même de la Constitution. Par exemple entre l'art 71 (incompatibilité automatique du mandat de député avec l'exercice de tout autre mandat public électif) et l'art 155 (députés sénateurs) sont membres de droit du Conseil régional avec voix délibérative).

Art 116 al 1 <sup>er</sup>	Les compétences de la HCC précisées par loi organique en matière de contentieux électoral (Président de la République, député, sénateur, référendum). Idem pour les proclamations officielles des résultats.
----------------------------	--

#### A. Loi ordinaire

<i>Disposition de la Constitution</i>	<i>Objet</i>
Art 5 al 3	Les modalités de fonctionnement de la CENI
Art 5 al 4	La qualité d'électeur
Art 6 al 3	L'égal accès et participation des femmes aux fonctions dans le domaine de la vie politique
Art 15	Les conditions d'éligibilité
Art 41 al 1er	La détermination du montant, des conditions et des modalités d'attribution des indemnités allouées aux personnalités appelées à exercer un mandat public.
al 2	Les modalités d'application de l'exigence d'un dépôt auprès de la HCC d'une déclaration de patrimoine.
al. 4	Les modalités relatives à la procédure de déchéance pour non-respect de ces dispositions
Art 95 - I – 1°	Les droits civiques (nb : dans le respect de la constitution et de la loi organique)
Art. 95 - I – 3°	La nationalité
Art. 95 - I – 8°	La détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie (en relation aux élections)
Art 151	La composition, l'organisation (attributions et fonctionnement) des organes exécutifs et délibérants des communes. Le mode et les conditions d'élection de leurs membres

Art 156	La composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement des organes exécutifs et délibérants des Régions. Le mode et les conditions d'élection de leurs membres
---------	---

## B. Décrets intervenant en matière électorale sur renvoi exprès et direct de la Constitution<sup>25</sup>

<i>Articles de la constitution</i>	<i>Objet</i>
Article 70	Le nombre des membres de l'Assemblée nationale. La répartition des sièges ; le découpage des circonscriptions <sup>26</sup> .
Art 97	Le domaine du règlement <sup>27</sup>

<sup>25</sup> Il est à observer qu'en l'absence de renvoi direct au décret par la Constitution, c'est selon le cas, il appartient au législateur organique ou au législatif ordinaire d'y pourvoir. Dans tous les cas, le respect des dispositions constitutionnelles, c'est-à-dire des compétences (matières) assignées par la Constitution à la loi organique et à la loi ordinaire, s'impose. Ainsi par exemple, le renvoi au décret par une loi ordinaire, est inconstitutionnel si la matière renvoyée relève du domaine de la loi. A défaut de renvoi exprès par la loi organique ou par la loi ordinaire, le pouvoir réglementaire pourra et devra intervenir en vertu de ses compétences d'exécution ou de mise en application des lois (article 65, alinéas 5 et 6, et article 55 alinéa 3 selon le partage de ce pouvoir entre le Premier ministre et le Président de la République).

<sup>26</sup> Ces matières relèvent par excellence du domaine de la loi, voire de la Constitution. A ce titre, elles ne devraient pas être régulées par décret, c'est-à-dire décidées par le gouvernement. On ne peut ici que relever le paradoxe qui voit le nombre des membres de l'Assemblée nationale, la répartition des sièges et le découpage des circonscriptions être fixés par décret alors que la loi détermine la composition des organes exécutifs de la Région.

<sup>27</sup> Il est à relever, à cet égard, la détermination *a contrario* du champ des matières réglementaires.

Dans cet enchevêtrement des textes régissant la matière électorale et rendant son encadrement peu clair, voire désordonné parce que « désynchronisé », la Constitution en vigueur entretient et nourrit, malheureusement, ces travers en raison d'un certain nombre de contradictions internes, qui d'ailleurs n'affectent pas seulement la « matière électorale » au sens large mais concernent également des dispositions dont l'objet est différent. La mise en adéquation substantielle des textes d'application prévus en la matière appellerait donc, une clarification juridique. A défaut, à quelle aune juger de la constitutionnalité des textes infra-constitutionnels ?

## 2. L'articulation des compétences

Au sein du cadre juridique dans lequel s'inscrivent présentement les consultations et élections à Madagascar, la Constitution, qui est le texte de base, fixe un certain nombre de conditions de fond notamment en ce qui concerne la qualité d'électeur, l'éligibilité, les incompatibilités, le nombre de suffrages, les modes de scrutin)<sup>28</sup>. Elle précise, par ailleurs, les compétences pour la détermination des éléments constitutifs des différentes rubriques citées ; les unes relevant de la loi organique, et les autres de la loi ordinaire, voire du décret (v supra).

La plupart de ces textes ont été pris avant la promulgation de la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République, appelant, en conséquence, une modification pour être mis, en tant que de besoin, en conformité avec la Loi fondamentale, sauf à être réputés abrogés par celle-ci, en application des dispositions de son article 165. Tel est le cas, en premier chef, de l'ordonnance n° 2010-003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au code électoral. Si d'autres textes appellent également certains commentaires critiques, l'accent sera toutefois mis sur cette ordonnance qui constitue présentement, le texte d'application de référence en la matière, tant par le nombre de ses dispositions (164 articles) que par la diversité des questions traitées.

Appréhendé sous l'angle de la compétence, ce texte appelle un certain nombre d'observations. En premier lieu, il apparaît que cette ordonnance a été prise sur le fondement notamment de l'article 85 alinéa 9 de la Constitution du 18 septembre 1992, aujourd'hui échu. Certes, sur le plan matériel, la Constitution du 11 décembre 2010 reprend les mêmes dispositions à l'article 88 alinéa 10, lesquelles précisent que le Code électoral relève d'une loi organique.

Mais plus précisément, s'agissant d'une ordonnance, son fondement résulte des dispositions combinées de la Constitution du 18 septembre 1992 et de celles, d'une part, de l'ordonnance n° 2009-002 du 17 mars 2009 portant transfert des pleins pouvoirs à Andry Nirina Rajoelina, et de celles, d'autre part, de l'ordonnance n° 2009-012 du 18 décembre 2009 relative à la réorganisation du régime de la Transition vers la Quatrième République. Si, comme il le sera par la suite expliqué<sup>29</sup>, ce texte appelle un certain nombre de modifications sur la forme et le fond, ce sont surtout les conditions de sa révision qui posent problème et que l'on évoquera brièvement.

En effet, le cadre d'intervention de ces éventuelles modifications est fixé par les articles 165 et 166 de la Constitution du 11 décembre 2010, articles figurant au titre VII consacré aux « dispositions transitoires et diverses » En examinant ces prescriptions, il en résulte que :

- d'une part, toutes dispositions du droit en vigueur demeurent applicables, exception faite de celles contraires à la Constitution ;
- d'autre part, le Président de la transition, en Conseil des ministres, est compétent pour prendre par ordonnance les textes législatifs nécessaires à la mise en place des institutions et organes ainsi que les lois d'application prévues par la Constitution ;

---

<sup>28</sup> Voir Tableaux, supra.

<sup>29</sup> Voir infra.

- enfin, jusqu'à la mise en place des institutions de la IV République, les institutions et organes de la transition continuent d'exercer leurs fonctions.

S'agissant de l'ordonnance du 23 mars 2010 susvisée, celle-ci demeure ainsi en vigueur dans toutes ces dispositions non contraires à la Constitution du 11 décembre 2011 entrée en vigueur. Si sa révision devait intervenir à bref délai, c'est-à-dire avant la mise en place définitive des institutions et organes prévus par la Constitution (on songe bien évidemment au Président de la République et aux deux chambres du parlement), elle devrait être le fait d'une nouvelle ordonnance de même nature, et ce, conformément aux dispositions combinées des articles 165 alinéa 2 et 88 10° de la Constitution.

Ces dispositions doivent néanmoins être lues à la lumière de l'article 166 de la Constitution qui dispose que, « jusqu'à la mise en place progressive des institutions prévues par la présente Constitution, les institutions et les organes prévus pour la période de la transition continuent d'exercer leurs fonctions ». Ces « fonctions » sont en particulier fixées par l'ordonnance n° 2010-010 du 10 octobre 2010 relative à la mise en place du Parlement de la transition. Ce texte précise en son article 1<sup>er</sup> que le « Parlement de la transition (...) est l'organe législatif du régime transitoire (...) ». L'article 2, alinéas 1<sup>er</sup> et 6 poursuivent que « le Parlement dans l'exercice de ses fonctions : (...) ratifie les ordonnances qui acquièrent force législative dès leur publication ».

Du rapprochement de ces textes, il semble résulter deux séries d'exigences pour ce qui a trait à d'éventuelles modifications de l'ordonnance n° 2010-003. A ce titre, et dans le respect des dispositions de la Constitution du 11 décembre 2010, celle-ci, pourra, tout d'abord, être modifiée par une ordonnance portant loi organique à objet identique, débattue et prise en Conseil des ministres (article 55), signée par le Président de la transition, qui exerce les fonctions de chef de l'Etat « jusqu'à l'investiture du nouveau Président de la République » (article 167 alinéa 3). Elle devra être contresignée par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres concernés (article 62), et soumises, avant sa publication, à un contrôle de conformité à la Constitution auprès de la Haute Cour Constitutionnelle (article 116 et 117 alinéa 1<sup>er</sup>). Cette nouvelle ordonnance appelle néanmoins, selon les termes des dispositions de l'article 2 alinéas 1<sup>er</sup> et 6 de l'ordonnance n° 2010-010 du 10 octobre 2010 relative à la mise en place du Parlement de la transition, une ratification par le Parlement de la transition (Congrès de la transition et Conseil supérieur de la transition).

## **II. DES OBSERVATIONS CRITIQUES OPPOSABLES EN LA FORME ET AU FOND A LA LEGISLATION APPLICABLE AUX CONSULTATIONS ET ELECTIONS A MADAGASCAR**

Les principaux textes régissant la matière électorale seront ici successivement analysés, avant que ne soient évoqués les dispositifs ou mécanismes de nature à combler les lacunes de la législation ou réglementation existante. La Constitution mise à part, puisqu'elle est en vigueur après son adoption définitive, l'accent sera mis sur les textes d'application pertinents jugés les plus importants. Une analyse de l'ordonnance n° 2010-003, cheville ouvrière de l'encadrement par le droit du système électoral sera privilégiée ; celle du décret 2010-142 du 24 mars 2010 n'évoquera que les grands traits qui le caractérisent.

## 1. L'ordonnance n°2010-003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au code électoral

Cette ordonnance a été « promulguée »<sup>30</sup> le 23 mars 2010. Elle reprend dans ses grandes lignes la loi organique n° 2000-014 du 24 août 2000 portant code électoral. Elle innove cependant sur un certain nombre de points en<sup>31</sup> :

- prévoyant l'institution d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI) en remplacement du Conseil national électoral (CNE) ;
- spécifiant les conditions de proclamation définitive des résultats des élections par la juridiction compétente ;
- consacrant le bulletin unique de vote ;
- imposant la suppression de l'usage de « l'ordonnance électorale » ;
- procédant à la réactualisation du quantum des amendes pénales ;
- posant l'interdiction de la tenue d'une « consultation populaire »<sup>32</sup> durant la saison des pluies.

Dans sa structure, l'ordonnance comporte 163 articles répartis en dix titres d'inégale importance. Après un article premier de portée générale qui porte sur l'objet et le contenu du texte, celui-ci ouvre sur six titres successifs.

Le titre premier, libellé « de la jouissance et de la constatation du droit de vote comporte deux chapitres (trente quatre articles) intitulés respectueusement « des conditions requises pour être électeur et candidat » et « des listes électorales ».

Le titre II traite des « opérations électorales » et comporte neuf chapitres déclinés en quatre vingt onze articles. Sont abordés successivement : « la convocation des collèges électoraux », objet du Chapitre premier ; « la campagne électorale » (chapitre II) ; « l'affichage » (chapitre III) ; « l'impression et la distribution des bulletins de vote » (chapitre IV) ; « la carte électorale » (chapitre V) ; les « bureaux de vote » (chapitre VI) ; le « scrutin » (chapitre VII) ; le « dépouillement » (chapitre VIII) ; le « recensement » général des votes et (...) la proclamation des résultats (chapitre IX).

Le titre III aborde la Commission électorale Nationale indépendance mais il ne comporte en tout et pour tout que trois articles à la rédaction très ramassée, répartie sur sept alinéas en tout.

Le titre IV expose le régime du « contentieux » en huit articles. L'ordonnance intègre en son sein des « dispositions pénales » regroupées dans le titre V. Ce titre se décline sur dix neuf articles qui sont répartis sur quatre chapitres : chapitre 1<sup>er</sup>, « des fautes relatives à l'exercice du droit de vote ».

---

<sup>30</sup> La mention selon laquelle « Le Président de la Haute Autorité de la Transition » (...) promulgue l'ordonnance dont la teneur suit » est le moins curieuse, eu égard à son manque d'orthodoxie sur le plan juridique. Le terme est inapproprié appliqué à un acte de cette nature. Si en effet le Chef de l'Etat « signe » les ordonnances, il ne les promulgue pas. Ce terme étant réservé aux « lois » comme un élément exigé pour que cette catégorie normative accède à la validité juridique. En suite de quoi, le Chef de l'Etat « signe », seulement, les ordonnances avant leur « publication » (Voir en ce sens les articles 52-2 et 58 de la Constitution du 18 septembre 1992 ainsi que 55 alinéa 2 et 59 de la Constitution du 11 novembre 2010). La formule appropriée serait : « Le Président de la Haute autorité de la Transition (...) ordonne ». Ce fut la formule consacrée à l'endroit des nombreuses ordonnances prises sous la Deuxième et la Troisième République. Voir, en ce sens et entre autres, par l'ordonnance 92-041 du 2 octobre 1992 portant Code électoral, modifiée par l'ordonnance 92-044 du 23 octobre 1992 (*JORM* n° spécial du 5 octobre 1992, pp. 2.326 et s.) où il est indiqué : « Le Premier ministre, Chef du gouvernement, (...), en Conseil de gouvernement, ordonne (...) ».

<sup>31</sup> Voir l'exposé des motifs de l'ordonnance.

<sup>32</sup> Le terme ici utilisé est tout aussi impropre car il confond « consultations » (référendaires) et « élections » (législatives ou sénatoriales ou encore locales). En réalité, l'économie de cette formule vise à interdire tous types de scrutin durant la saison des pluies que celui-ci se rapporte à une consultation populaire ou à une élection. L'article 36 de l'ordonnance pêche de manière inverse en faisant seulement mention du terme « élection ». L'intitulé du chapitre concerné ne laisse planer aucun doute : la « convocation des collèges électoraux » concerne indifféremment à la fois les élections et les consultations.

Chapitre II de « l'infraction à la propagande électorale » ; chapitre III « de l'entrave à la liberté et à la sincérité » ; chapitre IV « de la poursuite des infractions ».

L'ordonnance s'achève par un titre VI classiquement intitulé « dispositions transitoires et finales » qui regroupe sept articles.

L'analyse proposée de l'ordonnance appelle, tout d'abord, à formuler des remarques générales avant d'évoquer certaines faiblesses sur le plan rédactionnel ainsi que des maladresses constatées dans la terminologie utilisée, lesquelles laissent affleurer de réelles incertitudes sur le plan conceptuel et brouillent la lisibilité et la bonne compréhension du texte. Elle se clôt par des propositions d'amendements et de modifications à apporter à l'ordonnance.

**a) Des remarques générales sur l'ordonnance n°2010-003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au Code électoral**

Par son objet, selon la dénomination qui lui est conférée par l'autorité qui en est l'auteur, l'ordonnance n°2010-003 porte loi organique relative au Code électoral. En elle-même, cette dénomination fait débat. Par ailleurs, censé « codifier » les règles générales gouvernant les consultations et élections, ce texte souffre non seulement d'un certain nombre de défauts récurrents de forme et de fond, mais présente également des défaillances structurelles de méthode auxquelles il conviendrait d'apporter remède à l'avenir.

Le premier défaut de méthode se vérifie dans l'indication de l'article 88 10° de la Constitution à rattacher « le Code électoral » en général au domaine de la loi organique. Ce rattachement est ambigu car il pourrait en être inféré que l'ensemble des dispositions qu'il contient ont valeur organique. Or ce n'est pas le cas puisqu'à la lecture de ce texte, on s'aperçoit qu'il intègre des dispositions qui relèvent à la fois des domaines de la loi organique, de la loi ordinaire, voire même du décret. En définitive, la dénomination retenue est purement formelle et procédurale : elle signifie que la forme et la procédure selon lesquelles le Code électoral doit être adopté, sont législatives organiques.

Or, deuxième défaut récurrent, le texte du Code tel qu'il se présente ne permet pas de distinguer visuellement ce qui, dans ses dispositions, relèvent respectivement de la loi organique, de la loi ordinaire et du pouvoir réglementaire. Formellement donc, il ne revêt pas la nature d'un « véritable code » mais seulement les apparences. Selon les principes communs de codification, en effet, les textes concernés rassemblés dans un « code » exigent une différenciation entre les articles « LO » (dispositifs de nature organique), les articles « L » (dispositifs de nature législative ordinaire) et les articles « R » (dispositifs de nature réglementaire). Outre qu'une telle répartition est absente de l'ordonnance, les dispositions législatives organiques, ordinaires et les dispositions réglementaires s'entrecroisent et se mêlent dans le plus parfait désordre. Il conviendrait donc dans une perspective de clarté et de lisibilité de rétablir une certaine cohérence en entreprenant cette différenciation formelle.

Dans le prolongement, on ne saurait voir dans ce « code » une authentique entreprise de « codification »<sup>33</sup>. Selon une approche habituelle et communément partagée par les différents

---

<sup>33</sup> Il est cependant à relever que le recours à cette dénomination, plus que la qualification de « Code électoral », est inauguré dans le droit malgache par l'ordonnance 92-041 du 2 octobre 1992 portant Code électoral, modifiée par l'ordonnance 92-044 du 23 octobre 1992 (*JORM* n° spécial du 5 octobre 1992, pp. 2.326 et s.), texte s'adossant au « projet de Code électoral » élaboré lors du Forum national du 22 au 31 mars 1992. Celui là même s'inspire, dans la démarche suivie et sa forme, de l'ordonnance n°91-074/PCTSP du 10 octobre 1991 portant Code électoral adopté par la Conférence nationale au Mali. Dans le contexte malgache, l'ordonnance 92-041 du 2 octobre 1992 devait, dans le domaine des

systèmes juridiques, la codification consiste à rassembler, unifier et fixer dans un corpus unique les règles qui gouvernent une matière (ici les élections au sens large) et destinée à leur donner une cohérence d'ensemble. Au demeurant la codification est généralement opérée par décret et consiste à reclasser ou classer des textes préexistants et épars selon leur nature en « partie législative » et « partie réglementaire » sans les modifier en substance (codification à « droit constant »). A l'inverse, on parlera de codification réelle ou à « droit nouveau », parce que créatrice d'une œuvre nouvelle, pour le rassemblement dans un code de règles nouvelles applicables à une matière.

L'ordonnance analysée mêle curieusement ces deux perspectives sans toutefois aller jusqu'au terme de cette logique : de nombreuses règles régissant telle ou telle élection restent en dehors du « code », alors que par ailleurs, elle comporte un certain nombre d'innovations substantielles. En dernière analyse l'ordonnance n°2010-003 apparaît entachée, toujours sur le plan de la méthode, de contradiction interne : elle prétend « fixer les règles générales » à l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections à des mandats publics électifs et aux référendums, définir les principes généraux (...), mais entre plus avant dans le menu détails des processus électoraux et des scrutins (« police des bureaux de vote », « port de badge »...).

Une action de révision en profondeur du texte de référence que constitue l'ordonnance n°2010-003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au code électoral s'impose ainsi. Si l'on souhaite la mise en place d'un véritable code électoral, une telle entreprise de codification exigera à la fois : de rassembler et d'unifier des textes éparpillés et disséminés dans un ensemble cohérent et unique aisément et immédiatement accessible aux citoyens, de classer les règles applicables à chaque élection en « partie législative » et « partie réglementaire » selon la matière affectée par chaque règle

Il conviendrait également de regrouper au sein du même code, l'ensemble des règles applicables à la « matière électorale » au sens large afin d'éviter « l'éclatement » de la législation applicable en ce domaine et pour en faciliter la lecture et l'accessibilité par les citoyens. Ainsi le renvoi hors code électoral, à des textes de lois spécifiques à chaque catégorie d'élection ne favorise guère la lisibilité du droit applicable en ce qui concerne des éléments aussi importants que ceux ayant trait au régime des inéligibilités, des incompatibilités ou de la déchéance du mandat. Rien ne fait obstacle au regroupement de ces règles au sein du code électoral, quitte à opérer les distinctions souhaitées en son sens selon la catégorie d'élection ou de fonction publique élective concernée.

En revanche, et inversement, on adhèrera plus facilement à la démarche qui consisterait à « détacher » du code électoral, un certain nombre de règles qui touchent de plus loin le cadre d'élections ou de consultations. Ceci pourrait être le cas notamment de la réglementation sur l'accès à l'audiovisuel public durant les campagnes officielles, de celle relative au recours aux techniques de sondages d'opinion, ou de la législation sur le financement public des partis politiques<sup>34</sup>.

### ***b) Structure de l'ordonnance et questions terminologiques***

A sa lecture, le texte de l'ordonnance n° 2010-003 laisse apparaître une série de faiblesses. La première a trait au caractère excessivement réduit des dispositions touchant respectivement à l'électorat, c'est-à-dire la qualité pour être électeur, et à l'éligibilité d'une part ; au régime des

---

élections et de manière symbolique, marquer la rupture avec les pratiques de la République démocratique et celles du Front national pour la défense de la Révolution. Ainsi a-t-il été décidé de substituer un « Code électoral » à l'ordonnance n°82-016 du 6 mai 1982 modifiée, relative à l'exercice du droit de vote.

<sup>34</sup> Question qui est au demeurant distincte de celle de la prise en charge par l'Etat des dépenses électorales et des conditions de leur remboursement ainsi que de celle concernant le plafonnement des dépenses électorales et qui appellent toutes deux une codification de leurs règles au sein du code électoral.

incompatibilités d'autre part ; et enfin, et surtout, au statut, à l'organisation, au fonctionnement et aux compétences de la CENI. La seconde faiblesse, plus formelle, résulte quant à elle d'un certain nombre de maladresses dans la terminologie utilisée, qui mettent en cause la cohérence de certains intitulés par rapport au contenu du texte. On évoquera rapidement ces deux aspects.

#### ▪ ***Des règles insuffisamment développées et précises***

Les conditions de l'électorat et de l'éligibilité doivent être davantage précisées au sein même du code électoral sans renvoi à une législation adjacente ou à des textes d'application. De plus, si l'électorat relève de la loi, le régime des inéligibilités et des incompatibilités touchant les élections nationales doivent figurer au titre des dispositions organiques. Il devrait en aller de même de la déchéance éventuelle du mandat sous le contrôle de la Haute Cour Constitutionnelle.

Des règles applicables à la CENI appellent également un certain nombre de compléments indispensables. Compte tenu, en effet, du rôle qui est le sien et des fonctions qu'elle assume afin de garantir la fiabilité, la sincérité et la transparence des différents scrutins, le renvoi au décret pour fixer les règles concernant « l'organisation, le fonctionnement, les attributions et les pouvoirs » de la CENI n'est guère justifié et apparaîtrait même comme étant non conforme à la Constitution. Cette exigence ne relève pas que du symbole : si l'objectif affiché est bien de rompre avec un passé trop marqué par l'intrusion du pouvoir exécutif, en général, et du gouvernement en particulier, dans la gestion et la conduite des élections ou consultation, l'un des moyens d'y parvenir est d'accroître la compétence législative et de diminuer la compétence réglementaire dans ce domaine.

La « remontée » au niveau législatif des principales règles constitutives de la CENI, de son fonctionnement et de ses compétences, sera le gage d'une indépendance plus affirmée de cette institution par rapport au gouvernement. Cela aurait de surcroît pour effet de placer directement le contrôle de la licéité de l'ensemble de ces règles, du moins les plus importantes, sous le contrôle de la Haute Cour Constitutionnelle. Le paradoxe apparaît d'autant plus grand que toutes les règles applicables à la CENI ont été adoptées par l'exécutif (ordonnance, décret) avant le déroulement de scrutins majeurs engageant durablement l'avenir du pays.

#### ▪ ***Des maladresses dans la terminologie utilisée***

Elles sont patentes pour ce qui touche au cœur même du cadre électoral, c'est-à-dire le droit de vote (électorat) et le droit de se présenter à une élection (l'éligibilité). Les deux notions sont mêlées et confondues abusivement sous une même rubrique. A cet égard, le titre premier de l'ordonnance n° 2010-003 est révélateur des confusions avérées.

Ainsi, le titre premier s'intitule « de la jouissance et de la constatation du droit de vote ». D'emblée, une première observation s'impose car cet intitulé ne correspond aucunement à l'annonce énoncée par l'article premier de l'ordonnance qui fait mention des « règles générales relatives à l'exercice du droit de vote ». Or, la jouissance d'un droit ne se confond pas avec l'exercice d'un droit et inversement. Les conditions qui déterminent chacun de ces éléments ne se recoupent que partiellement sans se confondre ; la jouissance du droit de vote étant définie par des conditions cumulatives de nationalité, d'âge, de capacité ... L'exercice, quant à lui, définit les conditions de la mise en œuvre effective du droit considéré (exercer son droit de vote), et il est pour l'essentiel déterminé par l'inscription sur la liste électorale.

Par ailleurs, un autre « décalage » résulte du rapprochement entre l'intitulé du titre premier et celui du chapitre premier. Là où le premier évoque le « droit de vote », le second fixe « les conditions

requis pour être électeur et candidat ». Or, le droit de vote se rapporte, strictement entendu, à l'électorat et aux conditions pour être électeur (c'est-à-dire pour avoir la jouissance et l'exercice du droit de voter), mais non à l'éligibilité (ou le droit d'éligibilité) qui désigne les conditions pour pouvoir se présenter à une élection (être candidat en vue d'être élu).

Il conviendrait par la suite de modifier l'intitulé du titre premier de l'ordonnance sous commentaire de manière à embrasser les deux aspects complémentaires mais distincts que sont l'électorat, d'une part, (qui est électeur ?) et l'éligibilité d'autre part (qui peut être candidat et élu le cas échéant).

### **c) Des propositions de modification et d'amendement à apporter au texte de l'ordonnance**

Dans un souci d'opérationnalité, ces propositions seront présentées dans l'ordre même de la rédaction de l'ordonnance, en débutant par les modifications formelles portant sur la terminologie utilisée ; pour ensuite suggérer des propositions d'amendements tendant à rectifier davantage des écarts constatés sur le plan conceptuel.

#### **▪ Des propositions de modification dans les formulations utilisées au sein de l'ordonnance**

A l'orée même du texte de l'ordonnance, il conviendrait en premier lieu de supprimer toute référence à la « *promulgation* » pour la remplacer par le terme « *ordonne* » en début du texte<sup>35</sup>. En conséquence, à l'extrême fin du texte, la phrase « *promulguée à Antananarivo le 23 mars 2010* » est entachée d'incorrection sur le plan juridique, et devrait être remplacée par « *Fait à Antananarivo le 23 mars 2010* ».

Dans le même sens, au libellé du **titre premier** de l'ordonnance : « *de la jouissance et de la constatation du droit de vote* », il est proposé d'y substituer : « *de l'électorat et de l'éligibilité* », ou « *du droit de vote et de l'éligibilité* ».

Au **chapitre premier**, intitulé « *des conditions requises pour être électeur et candidat* », il est suggéré de le remplacer par « *de l'électorat* » ou, comme variante, « *de la qualité d'électeur* »

Dans la même logique, l'énoncé de **l'article 1<sup>er</sup> alinéa 2** qui souligne que l'ordonnance « *fixe les règles générales relatives à l'exercice du droit de vote des électeurs qui sont régulièrement inscrits sur la liste électorale, aux élections à des mandats publics électifs et aux référendums* », devrait être modifié comme suit : « *Elle fixe les règles générales relatives à l'exercice du droit et d'éligibilité aux élections à des mandats publics électifs et aux référendums* ».

A **l'article 2**, la référence à l'adjectif « *civique* » au côté des droits civils et politiques dont « *jouissent* » les électeurs, est inadapté puisque les droits civiques sont précisément le droit de vote et l'éligibilité. La référence est de toute manière incluse dans la logique des droits politiques. **L'alinéa 2** du même article devrait, quant à lui, faire référence au « *droit de vote* » au lieu et place de « *conditions de l'électorat* » (Ibid, alinéa 3).

Au vu de l'objet traité par les **articles 4 à 6** de l'ordonnance, inséré dans le chapitre I, il serait opportun de prévoir un **chapitre II nouveau** car les dispositions de ces articles abordent une question distincte, évoquant « *des conditions requises pour être éligible* », et qui n'ont aucun rapport avec « *les conditions pour être électeur et candidat* », libellé du chapitre I au sein duquel ces articles sont

---

<sup>35</sup> Voir supra.

insérés.

Au sein de ce chapitre, à **l'article 5** qui précise que, « *les conditions d'inéligibilité et les régimes d'incompatibilité pour l'exercice des fonctions publiques électives sont fixés par les lois spécifiques à chaque catégorie d'élection* », il convient de remplacer le mot « *inéligibilité* » par « *éligibilité* » et « *les régimes d'incompatibilités* » par « *le régime des inéligibilités et des incompatibilités* ». La rédaction alternative proposée pour cet article serait donc la suivante : « *Les conditions d'éligibilité et le régime d'inéligibilité et des incompatibilités pour l'exercice des fonctions publiques électives sont fixées par les lois spécifiques à chaque catégorie d'élections* »<sup>36</sup>.

Ces premières propositions de modification tendent à préciser le sens à accorder à « l'électorat » ainsi qu'à « l'éligibilité ». Il n'est pas non plus recommandable de mêler dans une même approche « l'électorat » et « l'éligibilité » d'une part, et le régime « des incompatibilités » d'autre part. Sur le plan technique, ces différentes exigences ne se recoupent pas et relèvent en conséquence d'un régime distinct. Car, les incompatibilités ont ceci de commun avec l'éligibilité qu'elles relèvent (ou devraient relever toutes deux) d'une législation de niveau au moins organique. Dans nombre de systèmes électoraux, on trouve même des dispositions constitutionnelles réglant certaines questions y afférentes ; c'est le cas des incompatibilités entre les fonctions de membres de gouvernement et celles de membres du parlement.

Mais elles s'en distinguent en ce que, en principe, l'incompatibilité ne fait pas obstacle à l'élection. De ce point de vue, les dispositions de **l'article 6** de l'ordonnance sont inutilement rigides en ce qu'elles instituent un régime d'incompatibilités automatiques au lieu d'introduire une certaine souplesse laissant libre le choix de l'élu. En toute hypothèse, la clarté et la lisibilité de l'ordonnance seraient plus marquées en introduisant un intitulé d'entrée aux incompatibilités et à leurs règles essentielles et précédant l'article 6.

D'autres glissements de vocabulaire sont, en d'autres endroits de l'ordonnance, vérifiés. Ainsi, à **l'article 36**, la référence à « *la catégorie d'élection* » est inappropriée, car cet article vise aussi bien les élections proprement dites que les consultations référendaires.

A **l'article 39**, l'expression « *période électorale* » utilisée, ne revêt aucune signification juridique. Il conviendrait d'y substituer l'expression « *campagne électorale* », sans doute en précisant « *officielle* ».

Pour ce qui concerne l'expression « *utilisation des dépenses de propagande* » évoquée à **l'article 47**, il s'agit en réalité des « *règles relatives au financement public et au plafonnement des dépenses électorales* », lesquelles doivent effectivement être déterminées par la loi. Il s'agira, par ailleurs, de renvoyer aux règles plus spécifiques relatives à la prise en charge et au remboursement par l'Etat des dépenses électorales, selon un régime fixé par la loi.

Le renvoi à « *la voie règlementaire* » opéré par **l'article 50 alinéa 3** concernant les « modalités d'apposition d'affiches électorales » pendant la campagne électorale, quant à lui, apparaît comme étant trop vague. La voie règlementaire qui y est prévue pouvant viser indistinctement deux types d'actes. Or, s'agissant de modalités ayant trait au déroulement de la campagne électorale, les règles d'affichage doivent être identiques sur l'ensemble du territoire afin de faire respecter le principe d'égalité. Il convient donc de remplacer « *par voie règlementaire* » par « *décret* », lequel émane

---

<sup>36</sup> Cette rédaction n'apparaît au demeurant que comme une amélioration de circonstance si l'on accepte l'idée que le renvoi à des textes « hors code électoral » n'est pas une bonne chose (Voir supra.) La codification prônée au sein même du code électoral du régime afférant aux questions évoquées, n'impliquent à son tour un « renvoi interne », c'est-à-dire à d'autres dispositions.

nécessairement d'une autorité nationale. Cette même observation s'applique, de la même manière, pour les **articles 54 alinéa 2 et 55 alinéa 2** de l'ordonnance.

A **l'article 59 alinéa 1<sup>er</sup>**, il serait inapproprié d'avancer que la carte (d'électeur) « *justifie* » le « *droit au vote* ». Elle pourrait, tout au plus, être un élément de constatation du droit de vote ou de la qualité d'électeur, mais ne saurait, en aucune façon, constituer une preuve de l'établissement d'un tel droit. Celui-ci est en effet, et exclusivement, déterminé par la possession de qualités définies par la Constitution et le cas échéant par la loi, tant en ce qui concerne sa jouissance (nationalité, majorité civile, capacité...) que son exercice (inscription sur les listes électorales). En toute hypothèse, il convient au surplus de supprimer l'intitulé du **chapitre 5** : « *de la carte électorale* ». Celui-ci évoque malencontreusement une perception de type géographique, tel le découpage électoral, pour le remplacer par « *carte d'électeur* ».

Dans la présentation que **l'article 67** fait du bureau de vote, le style de la rédaction qui y est emprunté (« *le bureau de vote est composé de : [...]* »), pourrait être amélioré en indiquant plutôt que, « *le bureau de vote est composé comme suit : (...)* ». De la même manière, l'expression utilisée à **l'article 84**, se référant au « *bureau de vote (qui) se prononce* », mériterait, elle aussi, une reformulation. En effet, moins que le bureau lui-même, ce sont ses membres qui se prononcent ; aussi il serait utile de préciser à quelle(s) condition(s), notamment de majorité, les décisions prises au nom du bureau doivent se conformer.

Relevant toujours du style de la rédaction de l'ordonnance, lorsque **l'article 77 alinéa 2** évoque les conditions de désignation par la CENI de la représentation des organisations non gouvernementales ou des associations engagées dans l'exercice de l'observation électorale, la rédaction de cet alinéa mériterait d'être allégée comme suit : « *à cet effet, ils désignent des observateurs dont le nombre maximum dans un bureau de vote est limité à trois* ».

**L'article 85 alinéa 1<sup>er</sup>** mériterait lui aussi d'être reformulé. Il y est indiqué que, « *(...) les collègues électoraux ne peuvent s'occuper que de l'élection pour laquelle ils sont réunis* ». Le recours au substantif « *s'occuper* » qui est au cœur de la proposition principale, provenant d'une traduction littérale tirée de la langue malgache, serait indubitablement inappropriée ; car les collègues électoraux sont plutôt convoqués pour se prononcer sur des candidatures ou sur une question soumise à son appréciation. Ce même commentaire fondé sur des confusions d'ordre lexicologique se retrouve dans l'utilisation de l'expression « *vote* » à **l'article 91**, alors que celle de « *scrutin* » serait plus adaptée ; cette déclinaison ne figurant pas dans la langue malgache.

A **l'article 94 alinéa 1<sup>er</sup>**, l'indication que, « *à son entrée dans la salle (de vote,) l'électeur doit justifier de son droit de vote* » appelle un commentaire : l'électeur est précisément celui qui est reconnu disposer (jouir) de son droit de vote ; ainsi, il conviendrait plutôt de faire référence à la « *qualité* » d'électeur, et non à son droit. L'électeur devrait alors justifier de sa qualité et non de son droit de vote.

En son **alinéa 4, l'article 94** souligne que, « *les isolements doivent être placés de telle façon que le public puisse constater que les opérations électorales se sont déroulées normalement* ». La référence à l'adverbe « *normalement* » est imprécise. Cette disposition devrait plutôt souligner que, « *les opérations électorales se sont déroulées conformément aux exigences de visibilité et de transparence du scrutin* ».

A **l'article 99 alinéa 2**, lorsqu'il est indiqué que, « *les indications correspondantes concernant les électeurs qui se présentent porteurs d'une des décisions visées aux articles 72 et 89 du présent Code sont portées à la fin de la liste* », l'utilisation du terme « *décision* » s'avère impropre. Il aurait fallu écrire « *(...) les électeurs qui se présentent porteurs d'une des pièces ou documents visés aux articles*

72 et 89 du présent Code », plutôt que *des décisions* visées à ces mêmes articles. De même, aux **articles 118, 119 et 122 alinéa 1<sup>er</sup>**, il serait plus adapté d'écrire « *organes* » aux lieux et place de « *structures* » ; ce qui justifiera le genre du sujet « il » aux alinéas 2 et 3 de ce même article 122 et à **l'article 123 alinéa 1<sup>er</sup>**.

A **l'article 130**, l'indication selon laquelle « *La Haute Cour Constitutionnelle est juge en premier et dernier ressort de toute requête contentieuse* » n'est pas appropriée, car elle laisse entendre que les décisions de la dite Cour pourraient être susceptibles de faire objet d'un recours à cassation. Il faudrait, en effet, rappeler que l'expression « en premier et dernier ressort » se dit exclusivement à propos d'une décision émanant de juridiction de première instance et non susceptible d'appel, mais sans exclure le recours en cassation. Or, il va de soit que les « décisions » ou « arrêts » de la Haute Cour Constitutionnelle, par leur nature, ne sont pas susceptibles d'aucun recours de quelque nature que ce soit. Ce qui est d'ailleurs confirmé par les dispositions de l'article 120 alinéa 3 de la Constitution du 11 décembre 2010, reprenant textuellement celles de l'article 43 alinéa 3 de l'ordonnance n°2001-003 du 18 novembre 2001 relative à la Haute Cour constitutionnelle, où il est clairement affirmé que « les arrêts, décisions et avis de la Haute Cour Constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucune voie de recours ». La confusion semblerait ainsi procéder de l'assimilation, non fondée, entre des décisions juridictionnelles rendues en premier et dernier ressort et celles insusceptibles de faire l'objet de l'une ou l'autre des voies de recours existantes, qu'il s'agisse de voies de recours ordinaires ou extraordinaires.

Autre situation est celle procédant de **l'article 130, alinéa 3** : dans l'affirmation selon laquelle « *le Conseil d'Etat statue en cassation, pour violation de la loi, sur les jugements rendus par les tribunaux administratifs (...)* », l'évocation que la Haute juridiction administrative « *statue en cassation* » n'est pas satisfaisante. Il conviendrait d'écrire : « le Conseil d'Etat statue sur les pourvois en cassation présentés pour violation de la loi »<sup>37</sup>.

A **l'article 131**, l'expression « *réclamations et contestations portent sur la régularité des opérations de campagne* » est elle aussi inadaptée. Il serait plus indiqué d'écrire : « *la régularité du déroulement de la campagne électorale* ».

Il en est de même à **l'article 133**. Le terme « *disqualifiés* » retenu pour qualifier la sanction prise par la CENI à l'endroit de « *toute autorité politique, tout fonctionnaire d'autorité, civile ou militaire, candidats à une élection, ayant usé des prérogatives de puissance publique dont ils disposent pour influencer le choix des électeurs* », est impropre. Il serait plus justifié d'écrire « *démis d'office de son mandat* ». A cet égard, la précision doit être faite que cette sanction ne saurait être prononcée par une autorité administrative telle que la CENI. En raison de sa nature, elle devrait relever exclusivement de la compétence de la Haute Cour constitutionnelle. Certes, la Constitution, en l'état de sa rédaction ne prévoit pas expressément ce chef de compétence, mais La Haute Cour n'en est pas moins fondée à prononcer la déchéance du mandat de député dans un certain nombre de cas (article 72 alinéas 2 et 4 de la Constitution). Par extension, la Haute Cour pourrait être fondée à se reconnaître compétente pour tous les cas de déchéance du mandat de député. Pour les autres mandats, le principe devrait être le même : seul un juge doit pouvoir prononcer une telle sanction sous réserve, dans ce cas, des voies de recours habituelles. La sanction doit également pouvoir être prononcée avant l'élection et devrait consister non point à une « disqualification », mais en une sanction d'inéligibilité. En tout état de cause, toute sanction de nature à affecter la jouissance de l'exercice d'un droit civique comme l'éligibilité ne peut pas émaner d'une autorité non juridictionnelle.

---

<sup>37</sup> L'article est pour le surplus incomplet : l'ouverture à cassation ne peut être limitée à la seule violation de la loi mais inclut aussi l'incompétence, le manque de base légale et la fausse interprétation de la règle de droit.

Dans **le titre V** de l'ordonnance, l'intitulé du **chapitre 1<sup>er</sup>** sous la présentation « *des fraudes relatives à l'exercice du droit de vote* », devrait être corrigé pour être plus précis. Il s'agit en réalité de viser un certain nombre d'infractions relatives à l'exercice du droit de vote. Aussi, conviendrait-il par suite d'écrire : « des infractions constitutives de fraude à l'exercice du droit de vote ».

Au sein de ce même chapitre, **l'article 138 alinéa 4** utilise les termes « *assemblée électorale* » qui sont dépourvus de signification. Il serait plus indiqué de les supprimer purement et simplement.

A **l'article 139**, la référence à « *la paix publique* » est impropre. Il s'agit davantage de « *l'ordre et de la sécurité publics* », expression consacrée qu'il conviendrait alors de retenir. (Idem **article 145**).

Pour le **chapitre II** du même **titre V**, il est constaté que l'intitulé lui-même de ce chapitre (« *de l'infraction à la propagande électorale* »), mériterait à être revu, car peu explicite dans ses termes et de surcroît ambigu. Il conviendrait d'écrire : « *des infractions en matière de propagande électorale* ».

A **l'article 141**, l'expression « *lors d'une propagande électorale* » est syntaxiquement incorrecte. Il convient de faire référence à « *la campagne électorale* » ainsi que, le cas échéant aux « *moyens de propagande* » utilisés au cours du déroulement de celle-ci.

Pour ce qui concerne le **chapitre III**, l'intitulé de celui-ci (« *de l'entrave à la liberté et à la sincérité* ») s'avère être imprécis et mal rédigé. Le contenu dudit chapitre aborde plutôt « *des infractions constitutives d'entrave à la liberté et à la sincérité du scrutin et du vote* », expression qui devrait alors être retenue pour libeller ce chapitre III.

A **l'article 151, alinéa 2**, lorsqu'il est prévu que, « toute personne qui, à l'occasion d'une élection, a acheté ou vendu un suffrage à un prix quelconque est privée de ses droits civiques et déclarée incapable d'exercer aucune fonction publique ou interdite d'exercer aucun mandat public électif pendant cinq à dix ans » ; il conviendrait, pour être complet, d'ajouter au membre de phrase « à l'occasion d'une élection », les termes « *ou d'une consultation référendaire* ».

#### ▪ des propositions d'amendement sur le fond de l'ordonnance

En dehors de questions d'ordre terminologique et de vocabulaire, un certain nombre de modifications substantielles devraient être apportées au texte de l'ordonnance sous commentaire.

**L'article 2 alinéa 3** de l'ordonnance 2010-003 soulève un problème évident de constitutionnalité notamment au regard des articles 5 alinéa 4 et 6 alinéas 2 et 3 de la Constitution du 11 décembre 2010. Tout d'abord, en indiquant de manière spécifique que, « les conditions d'électorat des femmes ayant acquis la nationalité malagasy par mariage ainsi que celles des étrangers naturalisés Malagasy sont fixées par le Code de Nationalité »<sup>38</sup>, il introduit une discrimination à l'égard des femmes ;

---

<sup>38</sup> Ces conditions d'électorat des étrangers naturalisés Malagasy sont définies aux articles 37, 38 et 39 du Code de la nationalité. Aux termes de ceux-ci, il est prévu que :

Art. 37 - L'individu qui a acquis la nationalité malgache jouit à dater du jour de cette acquisition de tous les droits attachés à la qualité de Malgache, sous réserve des incapacités prévues dans des lois spéciales ou de celles édictées à l'encontre des étrangers naturalisés par l'article 38 ci-dessous.

Art. 38- L'étranger naturalisé est soumis aux incapacités suivantes :

1° Pendant un délai de dix ans à partir du décret de naturalisation, il ne peut être investi de fonctions ou de mandats électifs pour l'exercice desquels la qualité de Malgache est nécessaire;

2° Pendant un délai de cinq ans à partir du décret de naturalisation, il ne peut être électeur lorsque la qualité de Malgache est nécessaire pour permettre l'inscription sur les listes électorales;

3° Pendant un délai de cinq ans à partir du décret de naturalisation, il ne peut être nommé à des fonctions publiques rétribuées par l'Etat, inscrit à un barreau ou nommé titulaire d'un office ministériel.

ensuite les dispositions de cet alinéa de l'article 2 établissent une discrimination en fonction de l'origine, également prohibées par la Constitution. On ajoutera qu'il y a là le signe d'une restriction peu justifiée car de peu de portée pratique à l'affirmation du suffrage universel. Cet alinéa devrait en conséquence être supprimé.

Il est aussi constaté que le rapprochement des **articles 3 et 4** fait apparaître un certain nombre de contradictions qui appellent une modification de rédaction. En premier lieu, lorsqu'au point 2 de l'article 3 il est indiqué que, « *sont privés du droit électoral et ne doivent pas, en conséquence, être inscrits sur la liste électorale : (...) les individus condamnés lorsque la condamnation empêche d'une manière définitive leur inscription sur la liste électorale* » ; cette prescription ne se comprend au regard du point 1° (*sont privés du droit électoral et ne doivent pas, en conséquence, être inscrits sur la liste électorale les individus condamnés pour crime ou délit*), que si sont visés soit, des condamnations pour contravention, soit des condamnations civiles. Or de toute évidence, la privation dans ce cas de la qualité d'électeur (et non comme l'indique malencontreusement la disposition concernée « du droit électoral ») apparaît comme une sanction disproportionnée dans l'un et l'autre cas, disproportion contraire au principe de valeur constitutionnelle de la « nécessité des peines »<sup>39</sup>. Mais il est aussi à observer que **l'article 4 – 3**, en soulignant que, « *sont éligibles, sans distinction de sexe, tous les citoyens malagasy remplissant les conditions pour être électeur ainsi que celles requises par les textes particuliers à chaque catégorie d'élection, notamment (...) la non condamnation pour crime ou délit* », comporte un énoncé répétitif par rapport à l'article 3 – 2. Si le droit d'éligibilité est subordonné à la jouissance préalable de l'électorat (il faut d'abord être électeur pour être éligible), il est superfluo de mentionner à nouveau pour le second, l'une des conditions de reconnaissance applicable au premier (non condamnation pour crime ou délit). Il convient donc de réécrire ces deux articles pour en assurer la coordination.

A **l'article 5**, il convient de remplacer le mot « inéligibilité » par « éligibilité » et « les régimes d'incompatibilités » par « le régime des inéligibilités et des incompatibilités ». La rédaction proposée serait donc la suivante : article 5 : « Les conditions d'éligibilité et le régime d'inéligibilité et des incompatibilités pour l'exercice des fonctions publiques électives sont fixées par les lois spécifiques à chaque catégorie d'élections »<sup>40</sup>.

A sa lecture, il apparaît que **l'article 6** établit un régime d'incompatibilités dites « automatiques ». Il conviendrait, à l'inverse, d'assouplir ce régime afin de favoriser le jeu de passerelle entre les diverses fonctions publiques électives et non électives. L'assouplissement consisterait à offrir le choix au titulaire de fonctions incompatibles, celui-ci disposant d'un délai pour renoncer à l'une des deux

---

(...)

Art. 39 - Le naturalisé qui a rendu à Madagascar des services importants, ou celui dont la naturalisation présente pour Madagascar un intérêt exceptionnel, peut être relevé en tout ou en partie des incapacités prévues à l'article précédent. Dans ce cas, la décision est prise par décret du conseil des Ministres.

Voir l'ordonnance n° 60 - 064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malgache (*JORM* n° 111 du 23 juillet 1960, pp.1305 et s. ), modifiée par la loi n° 61-052 du 13 décembre 1961 (*JORM*. n° 201 du 23 décembre 1961, pp.2260 et s. ), la loi n° 62-005 du 6 juin 1962 (*JORM* n° 228 du 16 juin 1962, p. 1075 et s. ), l'ordonnance n° 73-049 du 27 août 1973 (*JORM* n° 934 du 27 août 1973 Edition spéciale, pp. 2713 et s. ) et par la loi n° 95-021 du 18 septembre 1995 (*JORM* n° 2341 du 01 janvier 1996, pp. 3 et 13 )

<sup>39</sup> Sans être expressément affirmé par la Constitution, ce principe est pourtant au fondement même de la répression pénale et il trouve sa manifestation première et incontestée dans le principe *non bis in idem* posé par l'article 13 alinéa 4. Il découle aussi en jurisprudence constitutionnel comparé du principe de la légalité des délits et des peines qui interdit la rétroactivité de la peine pénale, et plus généralement des mesures constitutives de sanction, plus sévère. *A contrario* si la loi pénale plus douce peut être, elle, rétroactive, c'est précisément parce que l'on considère que les sanctions imposées par la loi ancienne ne sont plus nécessaires.

<sup>40</sup> Cette rédaction n'apparaît au demeurant que comme une amélioration de circonstance si l'on accepte l'idée que le renvoi à des textes « hors code électoral » n'est pas une bonne chose (Voir supra.) La codification prônée au sein même du code électoral du régime afférant aux questions évoquées n'impliquerait à son tour un « renvoi interne », c'est-à-dire à d'autres dispositions.

fonctions et ce, sous le contrôle de la Haute cour constitutionnelle. Dans le prolongement, la liste de fonctionnaires d'autorité et des autorités politiques visées par l'article 6 alinéa 4 devrait être fixé par décret pris en conseil de gouvernement<sup>41</sup>.

Les dispositions des **articles 8 et 11**, quant à elles, opèrent une dissociation inutile entre les opérations de recensement des électeurs qu'elles confient à une « *Commission locale de recensement des électeurs* » et les opérations visant à arrêter la liste électorale confiée à une « *Commission chargée d'arrêter la liste électorale* ». Ce dédoublement est à la fois facteur de dispersement et de perte de temps. Il conviendrait de fusionner les deux opérations en en confiant le soin à une seule et même structure : *la Commission locale de recensement des électeurs et d'établissement de la liste électorale* ».

L'articulation des compétences et des recours en matière de contentieux de l'inscription sur la liste électorale, organisée par les **articles 16 à 20**, appelle, elle aussi, à une réécriture en profondeur des articles pertinents. Au-delà des problèmes de syntaxe qui affectent la compréhension et la clarté des **articles 19 alinéa 1<sup>er</sup>, 20 alinéa 1<sup>er</sup> dernière phrase, 20 alinéa 3**, il apparaît que les réclamations portées successivement devant « *la Commission* »<sup>42</sup>, puis « *la Commission spéciale* » (**article 19 alinéa 2**)<sup>43</sup>, et enfin devant le tribunal de première instance, doivent être précisées quant à leur nature exacte. Ainsi, les décisions rendues par la « Commission » et par « La Commission spéciale » ne sauraient, sinon abusivement et de manière erronée, être qualifiées de décisions juridictionnelles faute par lesdites instances de pouvoir prétendre à la qualité de juridictions. Les deux commissions visées ne pourront au mieux que prendre des décisions administratives dont la légalité peut, par exception, être contestée devant la juridiction de l'ordre judiciaire. Il en résulte que c'est par un total abus de langage, qu'à propos de la décision de la « Commission spéciale », il est fait état à **l'article 21** de la possibilité d'interjeter appel de ladite décision. Si l'on interjette appel d'un jugement ou arrêt, on ne peut que former un recours (contentieux ou gracieux) contre une décision non juridictionnelle. Les mots « *interjeter appel* » figurant à l'article 21 doivent donc être impérativement remplacés par « *introduire un recours en annulation contre la décision contestée dans les quinze jours* ».

Dans le prolongement, la disposition prévue à **l'article 22 alinéa 2** selon laquelle « *la décision du Président du Tribunal de première instance n'est susceptible d'aucune voie de recours* », s'avère être certainement inconstitutionnelle. S'agissant en effet d'une décision juridictionnelle, celle-ci doit au minimum pouvoir faire l'objet d'un recours en cassation dès lors qu'elle émane d'une juridiction de premier ressort. L'article doit donc être modifié en conséquence pour ménager la possibilité d'un pourvoi, fut-il enserré dans un délai très bref. Les mêmes observations peuvent être opposées à la rédaction des **articles 32 et 34, alinéa 5**.

Pour ce qui concerne le chapitre II du titre II qui traite de la campagne électorale, il paraît souhaitable d'en rappeler les principes de base dans un article introductif nouveau (article 39 – 1). Ceux-ci s'appuient sur trois exigences :

---

<sup>41</sup> En l'état actuel du droit, cette liste fonctionnaires d'autorité est pour l'essentiel celle définie par les dispositions de l'article 19 de la loi n° 94-006 du 26 août 1995 relative aux élections territoriales, hors les dispositions contraires à la loi n° 2003-024 du 13 août 2003 relative aux élections communales. Ainsi, sont considérés comme fonctionnaires d'autorité : les représentants de l'Etat, les généraux de toutes les armées, les inspecteurs généraux, le Chef de l'Etat major général de l'armée, le Commandant de la Zandarmariam-pirenena, les Commandants des forces, les Commandants des Régions militaires, les Commandants des circonscriptions régionales de la Zandarmariam-pirenena et leurs Adjoints, les magistrats des Cours et tribunaux, les contrôleurs généraux, les commissaires et officiers de police, les inspecteurs d'Etat, les contrôleurs d'Etat, les payeurs et receveurs généraux, les trésoriers principaux, les percepteurs principaux, les receveurs des postes et des régies financières et leurs délégués respectifs.

<sup>42</sup> On suppose qu'il s'agit de la Commission chargée d'arrêter la liste électorale visée par l'article 11, mais cela devrait être précisé notamment par renvoi express audit article.

<sup>43</sup> Celle-ci ne compose aucune dénomination, laquelle devrait pourtant être précisée afin d'éviter toute conclusion, notamment avec la CENI visée, elle, à l'article précédent.

- la première exigence est celle de l'égalité des candidatures, dans les situations d'élection. La mise en œuvre de cette première exigence devrait avoir pour conséquence l'interdiction de toute manœuvre, ou de recours à tout procédé ou moyen de propagande ou autre de nature à fausser l'égalité entre les candidats. L'impératif de l'égalité pose essentiellement la question des moyens de financement des campagnes électorales et appelle, par conséquent, une législation spécialement adoptée à cette fin ainsi qu'une prise en charge par l'Etat du remboursement de frais de campagne.
- La neutralité de l'administration représente la deuxième exigence requise C'est un principe complémentaire à la première, car la neutralité est indispensable pour assurer l'égalité des candidatures ou des options en compétition. Les autorités éventuellement chargées d'organiser les opérations électorales doivent ainsi faire preuve d'impartialité et de neutralité. Ce qui se traduit par l'interdiction faite à tout agent public au sens large, d'user de sa qualité et de son autorité en faveur d'un candidat ou d'une option.
- Enfin, l'exigence de loyauté des procédés et techniques de propagande doit être mentionnée. Tout moyen déloyal susceptible d'altérer la sincérité et la transparence du scrutin doit être strictement interdit. Ce qui dans le prolongement inderidit de plus fort le recours à l'injure, la diffamation, la contrainte physique ou morale et bien entendu la violence.

En conséquence de ces développements, **l'article 39 – 1 nouveau** suggéré sera rédigé comme suit: « *la campagne électorale et son déroulement sont fondés sur les principes d'égalité de candidature, de neutralité de l'administration et de loyauté des techniques et moyens de propagande. La Commission électorale nationale indépendante veille sous le contrôle du juge au strict respect de ces principes* ».

En son **article 43**, l'ordonnance prévoit que, « *Si les réunions électorales prévues à l'article précédent risquent de porter atteinte à l'ordre public, le représentant de l'Etat territorialement compétent peut soit les suspendre, soit les disloquer* ». Il est évident que ce dernier verbe (*disloquer*) ne saurait être appliqué à des réunions publiques. Il serait alors plus approprié d'utiliser l'expression « *en ordonner la dissolution* », et d'ajouter la possibilité d'interdire la tenue de ces réunions. Dans sa nouvelle rédaction, l'article 43 se lira en ces termes : « *si les réunions électorales prévues à l'article précédent risquent de porter atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, le représentant de l'Etat territorialement compétent peut soit les interdire, soit les suspendre, soit en ordonner la dissolution* ».

Dans le même souci de précision, la concision de **l'article 47** selon lequel, « *le financement de la campagne électorale et l'utilisation des dépenses de propagande sont fixés par la loi* », mériterait à être revue et rectifiée. Cet article devrait comporter dans ses dispositions, un renvoi exprès aux règles relatives au contrôle et au plafonnement des dépenses électorales ainsi qu'à la prise en charge par l'Etat du remboursement forfaitaire de dépense de campagne électorale<sup>44</sup>. Une nouvelle rédaction est proposée, indiquant que : « *les règles applicables au financement des campagnes électorales, au plafonnement des dépenses des campagnes électorales ainsi qu'à la prise en charge ou au remboursement par l'Etat des dépenses de campagne électorale sont fixées par la loi* ».

Le même exercice de précision s'impose aussi pour **l'article 48** dont les dispositions définissent et fixent les principes et les règles concernant l'utilisation de moyens audiovisuels publics, auxquels est assimilé « *l'usage des lieux et bâtiments publics* », alors qu'il s'agit là de deux questions sensiblement différentes qui devraient être traitées séparément.

---

<sup>44</sup> La rédaction proposée n'a de sens que s'il existe une législation appropriée et en vigueur couvrant les demandes concernées. Voir infra.

La question de l'utilisation des moyens audiovisuels publics doit faire l'objet de règles plus précises concernant notamment la répartition des temps d'antenne et ce, en fonction du type d'élection et de consultation. Par ailleurs, les règles applicables en la matière doivent également prendre en considération le recours aux autres moyens de communication existants, notamment pour assurer le pluralisme de différents courants d'opinion, et ce, dans le cadre des moyens privés de communication. L'ensemble de ces règles doit régir les situations qui prévalent pendant les campagnes électorales officielles mais également en dehors de ces périodes durant lesquelles l'équilibre doit être recherché et garanti entre les différents courants d'expression politique, et tout particulièrement, entre les courants d'opinion représentatifs de la majorité et ceux de l'opposition y compris les courants d'expression minoritaires. Pour ces raisons, il conviendrait de faire en sorte que les règles établies à cet effet soient placées sous le contrôle d'une autorité administrative indépendante distincte de la CENI. A l'inverse, s'agissant de l'usage des lieux et édifices publics, le soin d'en fixer les règles peut être laissé à la CENI.

Pour ce qui concerne les modalités pratiques de mise en œuvre du bulletin unique, l'une des nouveautés apportées par l'ordonnance 2010-003 dans la pratique électorale malgache, l'indication par **l'article 55** des conditions de la prise en charge financière des frais d'impression des bulletins de vote doit être modifiée substantiellement. En prescrivant que, « *tout parti politique ou organisation ayant présenté ou soutenu un candidat ou une liste de candidats, tout candidat ou liste de candidats, est tenu de contribuer aux frais d'impression des bulletins de vote dont les taux sont fixés par voie réglementaire selon chaque catégorie d'élection* », l'ordonnance exonère l'Etat de son obligation de couvrir de telles dépenses lesquelles doivent inclure non seulement l'impression mais également l'acheminement et la distribution des bulletins de vote. En tout état de cause, le seuil de 10 % fixé à l'alinéa 2 paraît excessif et devrait être revu à la baisse pour ne pas excéder 5 %. Il ressort des dispositions de cet article 55 que la rupture avec le dispositif du précédent Code électoral n'est pas aussi claire qu'elle ait été annoncée. La lecture comparée des dispositions des articles 47 et 48 de la Loi organique n° 2000-014 du 24 août 2000 portant Code électoral et celles de l'article 55 de l'ordonnance 2010-003 semble l'établir, et fait ressortir un parallélisme presque parfait<sup>45</sup>.

Pour ce qui concerne les bureaux de vote, **l'article 65** souligne que, « les édifices culturels, les bâtiments des particuliers et les casernes ne peuvent être utilisés comme bureaux de vote ». L'alinéa 2 de ce même article prévoit néanmoins que, « *Dans le cas où il ne se trouve pas dans le Fokontany un bâtiment public pouvant abriter le bureau de vote, le Chef de Fokontany doit en aviser le responsable désigné par la Commission Electorale Nationale Indépendante ou ses démembrements au niveau territorial, dès la publication du décret ou arrêté de convocation des électeurs, afin que ce dernier puisse demander une dérogation à l'application des dispositions du premier alinéa du présent article, et exclusivement, en ce qui concerne les bâtiments des particuliers* ». Cet alinéa 2 mériterait d'être complété par les dispositions prévoyant qu'en cas de réquisition de biens immobiliers appartenant à des personnes privées, une indemnisation appropriée sera accordée sous le contrôle des tribunaux de l'ordre judiciaire. L'absence de dispositif prévu à cette fin rend certainement

---

<sup>45</sup> Selon les dispositions de la Loi organique n° 2000-014 du 24 août 2000 portant Code électoral, il est indiqué que, « (...) Chaque parti politique ou organisation ayant présenté ou soutenu un candidat ou une liste de candidats, chaque candidat ou liste de candidats remet à une commission ad hoc ses bulletins de vote prévus éventuellement par les textes particuliers à chaque catégorie d'élection » (article 47). (...) « L'État rembourse les frais d'impression des bulletins de vote aux partis politiques, organisations, candidats ou listes de candidats ayant obtenu au moins dix pour cent des suffrages exprimés, selon des modalités fixées par décret pris en Conseil de Gouvernement » (article 48). Aux termes de l'article 55 de l'ordonnance 2010-003 du 23 mars 2010 portant Loi organique relative au Code électoral, il est prévu que, « tout parti politique ou organisation ayant présenté ou soutenu un candidat ou une liste de candidats, tout candidat ou liste de candidats, est tenu de contribuer aux frais d'impression des bulletins de vote dont les taux sont fixés par voie réglementaire selon chaque catégorie d'élection. L'État rembourse les contributions aux frais d'impression des bulletins de vote aux partis politiques, organisations, candidats ou listes de candidats ayant obtenu au moins dix pour cent des suffrages exprimés, selon des modalités fixées par décret pris en Conseil de Gouvernement ».

inconstitutionnelles les prescriptions concernées dans l'état de leur rédaction actuelle, y compris sous l'empire de la Constitution antérieure et aussi de la Constitution actuelle (article 13 et 34 combinés de la Constitution du 11 décembre 2010).

En matière de police de bureau de vote, et se rapportant à la question sensible de la présence de force armée, **l'article 81, alinéa 4** souligne que, « (...) nulle force armée ne peut, sans autorisation, être placée dans les bureaux de vote ni aux abords immédiats des bureaux de vote ». Il importe, toutefois, au regard notamment de l'extrême délicatesse de ce sujet, de préciser à la demande de quelle autorité et par quelle autorité l'autorisation de recourir à la force armée peut être sollicitée et accordée.

Dans le fonctionnement du bureau de vote, et concernant plus précisément les actes pris par celui-ci, **l'article 97** précise que « *l'absence de contreseing par un membre du bureau de vote ne constitue pas une cause d'annulation du scrutin dans le bureau de vote concerné* ». Cela a pour effet, notamment, d'écartier toute sanction dans les cas où les membres désignés du bureau de vote omet volontairement ou non d'apposer sa signature sur la liste d'émargement ou sur le procès-verbal des opérations électorales.

## **2. Le décret n°2010 – 142 du 24 mars 2010 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission électorale Nationale Indépendante ».**

Ce décret a été pris sur le fondement de l'article 129 de l'ordonnance n°2010 – 003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au code électoral. Il comporte 73 articles répartis en cinq titres respectivement sur les dispositions générales applicables (articles 1<sup>er</sup> – 3), l'organisation, les fonctionnements et les attributions de la CENI (articles 4 – 45), les démembrements territoriaux de la CENI (articles 46 – 56), les dispositions financières (articles 57 – 65). Ce texte comprend enfin des dispositions transitoires et finales (articles 66 – 73).

Le décret sous commentaire est par ailleurs complété par un décret d'application n°2010 – 146 du 24 mars 2010 constatant la désignation des membres de la Commission électorale nationale indépendante<sup>46</sup>.

Ce décret et son texte d'application fixent l'essentiel du régime juridique de la CENI ainsi d'ailleurs que le fait ressortir la comparaison quantitative et substantielle des dispositions pertinentes que l'ordonnance n°2010 – 003 du 23 mars 2010, d'une part, et celle du présent décret. Alors, en effet, que le premier de ces textes ne couvre que les aspects très généraux de l'organisation, du fonctionnement et des compétences de la CENI et ceux, en à peine, quatre articles dont un article de renvoi au décret sous commentaire, le second aborde par le détail de ces 73 articles l'essentiel du régime juridique de la Commission.

Il y a là, comme l'on s'est appliqué à le souligner ci-avant, le signe d'une première difficulté majeure. Comme le précise en effet, l'article 127 de l'ordonnance n°2010 -003 susvisé, la CENI est appelée à jouer un rôle sinon exclusif dans le processus électoral pour laquelle elle se trouve investie de deux missions essentielles. Elle est d'abord chargée d'organiser, de superviser les opérations électorales et référendaires et d'en proclamer les résultats ; elle est ensuite et parallèlement chargée de veiller au respect de la législation électorale à tous les niveaux, en vue d'assurer la crédibilité des élections.

---

<sup>46</sup> On mentionnera pour mémoire l'arrêté n°0418/10/CENI du 17 septembre 2010 fixant les conditions d'application des dispositions de l'article 157 de l'ordonnance n°2010-003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au code électoral et de l'article 66 du décret n°2010-142 du 24 mars 2010 fixant l'organisation, de fonctionnement et des attributions de la Commission électorale nationale indépendante. Cet arrêté a été pris dans le cadre du Référendum constitutionnel du 17 novembre 2010.

L'article 128, alinéa 2 de l'ordonnance 2010-003, précise encore que la CENI est le garant moral de l'authenticité du scrutin et de la sincérité du vote. En suite de quoi, il convient impérativement de rééquilibrer au profit de la loi, le partage des compétences aux fins de fixer les règles touchant au statut et aux attributions de la CENI. Ainsi, les règles constitutives essentielles touchant tant à la composition, à l'organisation et au fonctionnement de la CENI, ensemble, les règles définissant ces compétences et son pouvoir de diffusion (y compris le cas échéant ses pouvoirs de contraintes et de sanction), doivent être fixées par la loi et non par décret. Il en va de même des garanties prévues pour assurer son indépendance statutaire et son autonomie.

Il faut voir dans cet indispensable rééquilibrage de signe d'une double exigence. En premier lieu, c'est la Constitution qui l'impose. A cet égard, le rapprochement des dispositions des alinéas 2 et 3 de l'article 5 de la Constitution du 11 décembre 2010 conduit à exclure la compétence du décret aux fins de fixer les règles essentielles touchant, de manière générale, au statut de la CENI et à ses compétences. Certes l'alinéa 3 ne renvoie à la loi que le soin de fixer les règles relatives aux « modalités de fonctionnement » de la CENI. Mais autre que cela rend incontestablement inconstitutionnel le décret sous commentaire dans ses dispositions relatives au fonctionnement stricto sensu de ladite Commission, il est tout aussi clair que devrait également échappé le décret et revenir à la loi le soin de fixer les règles et principes essentiels et afférents aux autres éléments constitutifs de son statut et de ses compétences. Le fait de qualifier la « structure » dont s'agit de « structure nationale indépendante et de placer sous sa compétence l'organisation et la gestion de toutes les opérations électorales (alinéa 2), conduit en effet à fonder de plus fort la compétence de régulation de la loi afin de faire échapper la Commission à toute influence provenant du pouvoir exécutif, laquelle comprendrait durablement l'indépendance à la fois statutaire, budgétaire et fonctionnelle de la CENI.

En second lieu, replacer sous la compétence de la loi les règles et procédures essentielles du régime statutaire et fonctionnel de la CENI est, dans le contexte de sortie de crise actuelle, une exigence politique de première importance. On ne peut en effet à la fois vouloir dissocier l'organisation et la gestion de l'ensemble des élections et consultations politiques de l'emprise gouvernemental (très prégnante jusqu'ici) et dans le même temps permettre au seul gouvernement de décider comment l'autorité investie à cette fin par la Constitution devra être composée et pourra exercer ses compétences.

Certes, et pour conclure, or ce point – la compétence législative, ne saurait être pour autant exclusive en la matière, elle doit pouvoir se concilier avec une compétence réservée au pouvoir réglementaire. Mais cette dernière ne saurait être que résiduelle dérivée et seconde. Ce qui implique que c'est à la loi que revient le soin de déterminer à titre initial sous le contrôle du juge constitutionnel les règles et principes fondamentaux touchant au statut et compétence de la CENI, à charge d'investir par renvoi le pouvoir réglementaire de la seule et stricte compétence d'exécution et de mise en œuvre de la loi.



## CHAPITRE 2 : LE FICHIER ELECTORAL ET LA CONFECTION DES LISTES ELECTORALES

Le fichier électoral malgache a été contesté lors de la crise malgache. Les critiques formulées à son égard laissaient entendre que sa qualité était source de fraude électorale. Un processus de refonte totale du fichier électoral a été décidé fin 2009 puis lancé début 2010. Ce processus de refonte des listes électorales se doit d'être examiné. Les textes réglementaires ne font pas précisément référence à ce qu'est une refonte. Il s'en suit nécessairement des interprétations différentes selon les responsables de Fokontany qui jusqu'alors en étaient chargés. En effet, il s'agit, dans le cas de Madagascar, de demander aux commissions électorales de chaque Fokontany de procéder à un nouveau recensement électoral des électeurs détenteurs d'une carte d'identité nationale. Cela sous-entend que ce recensement ne prend plus appui sur le registre de population, tenu au niveau de chaque Fokontany. Il ne s'agit donc plus d'en [du registre de population] faire un extrait de la population majeure détentrice d'une carte d'identité nationale et jouissant de ses droits civils et civiques.

Sur décision du Ministère de l'Intérieur, la mise à jour annuelle des listes électorales a été remplacée en 2010 par une refonte totale des listes électorales. L'esprit qui prévalait à la décision d'une telle refonte était de proposer une liste « nettoyée » des personnes décédées, et des personnes ayant quitté le Fokontany sans que l'autorité administrative n'ait pu les radier de sa liste, faute d'absence de déclaration des personnes quittant le Fokontany.

L'exercice d'évaluation du processus de recensement électoral aux fins d'établir une stratégie d'obtention de listes électorales fiables auquel la mission francophone est conviée en est un à double détente. Il s'agit, tout d'abord, d'appréhender, en rapport avec le cadre juridique et organisationnel existant, les mécanismes et procédures retenus et suivis pour l'établissement des listes électorales afin d'en mesurer la qualité. Mais l'exercice ne saurait être complètement achevé sans vérifier de visu sur le terrain, étalonner et éprouver sur pièces la réalité de ces mécanismes et procédures, et mesurer, en conséquence, les conditions concrètes requises pour assurer et garantir l'efficacité du recensement électoral. C'est ce que la mission a entrepris de faire.

Dans cette perspective, les entretiens que la mission francophone a menés avec les démembrés de la CENI, les chefs de Fokontany et les responsables de CIR rencontrés lors de ces visites sur le terrain, ont d'une part porté sur la refonte du fichier électoral entreprise en 2010 et les deux révisions qui ont suivi depuis (en septembre 2010, puis du 1<sup>er</sup> décembre 2010 au 31 janvier 2011), et d'autre part sur l'organisation et le déroulement du référendum constitutionnel du 17 novembre 2010, avec une emphase sur l'usage des listes électorales durant le scrutin. Ces entretiens ont permis de dresser un état des lieux des aspects organisationnels liés au fichier électoral. La démarche que la mission francophone a établie et suivie à cet effet, s'est voulue pragmatique afin d'identifier au plus tôt les problèmes qui se posent, et d'en proposer, de manière tout autant pratique, des recommandations spécifiques.

### I. AVIS GÉNÉRAL SUR LE FICHIER ÉLECTORAL ET SUR LE RÉFÉRENDUM

Le fichier électoral représente l'ensemble des inscrits sur les listes électorales des 17 472 Fokontany de Madagascar, soit la consolidation des 22 fichiers réalisés au niveau régional.

Le mode d'établissement des listes électorales est décrit dans l'ordonnance 2010-003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au Code électoral. Notamment, l'article 7 précise que la

Commission Electorale Nationale Indépendante et ses démembrements dressent, avec l'appui de responsables de l'administration, la liste électorale de chaque Fokontany.

Les dispositions de cet article 7 précise, qu' « *il est dressé dans chaque Fokontany une liste électorale par les soins de la Commission Electorale Nationale Indépendante et de ses démembrements avec l'appui des responsables ci-après désignés* » :

- *le responsable désigné par le Préfet de Police avec le concours de la Commune, pour la Commune urbaine d'Antananarivo ;*
- *le responsable désigné par le Chef de District avec le concours de la Commune, pour les autres Communes urbaines ;*
- *le Chef d'Arrondissement, avec le concours du Maire de la Commune rurale concernée, pour les Communes rurales.*

Puis à l'article 8, la création d'une commission locale de recensement des électeurs au niveau de chaque Fokontany est spécifiée, en ses termes : « *Une commission locale de recensement des électeurs, chargée de recenser tous les citoyens ayant acquis les qualités exigées par la loi pour l'exercice du droit de vote est créée au niveau de chaque Fokontany.*

*Ladite commission, placée sous la responsabilité d'un représentant local de la Commission Electorale Nationale Indépendante est composée de quatre représentants de chaque secteur du Fokontany. Les membres de ladite commission sont nommés par la Commission Electorale Nationale Indépendante ou ses démembrements au niveau territorial.*

*Les organisations non gouvernementales, associations ou groupements agréés en matière d'éducation civique et d'observation des élections, les organisations politiques ainsi que les associations légalement constituées sont membres de droit de cette commission. Leurs représentants dûment mandatés doivent en faire la déclaration au responsable désigné par niveau par la Commission Electorale Nationale Indépendante et lui adresser la liste de leurs membres affectés à cet effet, sans toutefois dépasser pour chaque entité le nombre de deux.*

*Copie de ladite liste est adressée au Préfet de Police ou au Chef de District dans les Communes urbaines, selon le cas, ou au Chef d'Arrondissement dans les Communes rurales.*

*Une fois les listes confectionnées au niveau des Fokontany, elles sont transmises selon un canal précis vers les Centres informatiques régionaux (CIR) en charge non seulement de la saisie des listes mais aussi de la mise en exergue voire de la suppression de toute inscription multiple. Suite à ce premier traitement de l'information, les listes provisoire sont renvoyées dans chaque Fokontany pour révision. Une fois ces listes corrigées par la population venue vérifier leur qualité, elle sont à nouveau acheminées vers les CIR pour prise en compte des modifications. Les listes définitives sont alors prêtes pour la tenue d'un scrutin. »*

## **1. Travail réalisé au niveau des Fokontany pour la confection des listes électorales**

### **Constat**

Selon les chefs de Fokontany rencontrés en février 2011, ils ont bien procédé à une refonte totale de leur liste électorale en 2010, suivie d'une première révision au cours de l'année 2010 juste avant le référendum. Ensuite, la révision annuelle ordinaire (telle que prévue par les textes) s'est déroulée entre le 1<sup>er</sup> décembre 2010 et le 31 janvier 2011 avec la participation des agents électoraux.

Cependant, lors des visites de terrain menées en septembre 2010, les échanges avec les personnes rencontrées, conduisaient à penser que l'approche par la refonte totale de la n'avait pas été pas homogène sur l'ensemble du territoire malgache. Le mode de collecte de l'information et la décision

d'inclure ou non certaines catégories de personnes était resté à la discrétion des responsables de Fokontany.

Des difficultés quant au déchiffrement de certaines listes manuscrites ont été soulevées par les responsables des Centres informatisés régionaux. Les listes insuffisamment lisibles induisent de fait des erreurs de saisie et donc entravent l'exactitude des listes.

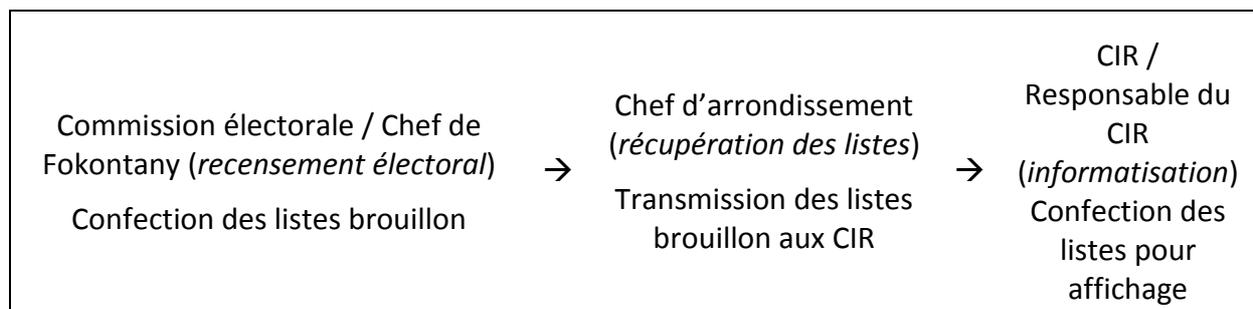
### Recommandation

Il est nécessaire de développer une stratégie qui évite ou limite les problèmes de graphie et qui permettra d'accroître l'exactitude des listes.

## 2. Transmission physique des listes entre Fokontany et CIR

### Constat

La transmission physique des listes des Fokontany au CIR et inversement pour les révisions des listes provisoires doit suivre le schéma suivant :



Rapport au Chef de District<sup>47</sup>

Au Préfet de Police pour la Commune urbaine d'Antananarivo ; au Chef de District pour les autres Communes urbaines ; au Chef d'Arrondissement pour les Communes rurales.

L'absence de moyens tant financiers que mobiles conduit les responsables de Fokontany, et (depuis la dernière révision) les agents électoraux à transmettre les listes à « dos d'homme ». Cependant, il semble que certaines listes ne parviennent pas au destinataire.

### Recommandation

Il serait nécessaire de mettre en place un système de traçabilité des listes pour pouvoir situer et retrouver les listes dites égarées entre le Fokontany, la commune d'arrondissement, le district, et le CIR.

<sup>47</sup> Voir les dispositions de l'article 7 du code électoral, supra.

### **3. L'informatisation des listes électorales**

#### **Constat**

Les Centres informatisés régionaux sont en place sur l'ensemble des 22 régions du pays. Les fichiers électoraux régionaux ont permis l'organisation du scrutin du 17 novembre 2010. Ces fichiers régionaux reprennent l'ensemble des listes électorales des Fokontany de leur région. Pour l'Analamanga et Vakinankaratra la saisie étant scindée sur plusieurs lieux d'enregistrement de la région (au niveau des districts ou de groupement de districts), le fichier régional n'est pas véritablement réalisé, il est pour le moment une compilation des sous-fichiers de sa région.

Le logiciel d'informatisation de la liste électorale, dénommé SIGEM, actuellement utilisé dans toutes les régions de Madagascar, a été développé par des informaticiens du Ministère de l'Intérieur.

C'est au niveau régional que l'impression des listes électorales de chaque bureau de vote a eu lieu. Certaines régions ont dû imprimer les listes d'autres régions voisines, car tous les CIR ne disposent pas d'imprimantes.

La CENI ne dispose pas de **Centre National de Traitement des données**, ce qui ne lui permet pas un suivi des listes électorales informatisées ou ni un traitement des résultats électoraux. C'est une situation qui entrave sérieusement tout travail de gestion nationale des données électorales. Ainsi actuellement, la CENI ne peut avoir de vision « réelle » et prospective de ce qui se passe sur le terrain autrement que par les rapports oraux de ses démembrés.

#### **Recommandation**

Mettre en place un Centre National de Traitement des données (CNT). Ce CNT permettra d'organiser et suivre les actions à mener sur le terrain, de veiller à l'harmonisation des actions entreprises dans les régions et de pouvoir élaborer des stratégies ciblées pour corriger les opérations mal ou improprement menées.

### **4. Qualité de l'exécution des consignes du CIR par les Fokontany**

#### **Constat**

Insuffisance de communication et de compréhension du système en place par les chefs de Fokontany. Difficulté d'établir des relations de travail efficaces, des dispositions en vue d'expliquer le processus sont à mettre en place, notamment la recherche de doublons et l'incidence sur les listes, l'explication sur les tris informatiques, l'explication sur les numéros d'ordre des électeurs.

#### **Recommandation**

Le passage d'une liste manuelle à une liste informatisée mérite d'être expliquée à des personnes encore bien éloignées du processus d'informatisation des listes électorales, de la recherche automatisée des doublons et des données incohérentes ou manquantes.

## 5. Suivi des listes corrigées

### Constat

A combien de Fokontany le CIR a envoyé de listes de doublons et de listes de corrections ? Combien de Fokontany ont retourné des listes corrigées ? Les corrections étaient complètes pour combien de Fokontany ? Les corrections étaient partielles pour combien de Fokontany ? Le suivi des listes corrigées n'a pas été réalisé sous forme organisée et systématisée, et donc toutes ces questions sont restées sans réponse.

A combien de Fokontany de leur région les CIR ont-ils envoyé une liste provisoire pour publication et vérification de la population ? A priori à tous les Fokontany.

Les chefs de CIR assurent cependant que ce qui est revenu des Fokontany a été traité mais pas nécessairement avant la tenue du référendum dont l'arrêtage des listes était le 2 novembre 2010.

Lors de la préparation des listes pour le référendum constitutionnel, une fois les listes électorales brouillons affichées, la population devait faire ses commentaires et demander à ce que les corrections nécessaires soient apportées. Le temps imparti à la prise en compte des corrections, quinze (15) jours, au niveau des centres informatisés était bien insuffisant, d'autant que c'est au cours de ces 15 jours qu'il fallait aussi procéder à l'impression des listes définitives, et des cartes d'électeurs.

**Les délais de prise en compte des corrections des listes provisoires** par les CIR n'ont pas été suffisants. Les délais doivent être revus en tenant compte des délais d'acheminement des listes du Fokontany aux CIR, et en évaluant la quantité de travail nécessaire.

### Recommandation

Dans le cadre de l'organisation des opérations électorales, il est nécessaire de **prévoir des délais suffisants pour la mise à jour effective des listes**. Les délais prévus dans les textes juridiques ne prennent pas encore en compte les délais induits par l'informatisation, opération qui a lieu après la révision manuelle des listes. L'absence de prévision de délais pour la consolidation des listes et leur production informatique nuit au système.

Il est important de modifier les délais de dernier recours sur la liste électorale afin que les listes informatisées soient prêtes pour les scrutins. Clore les listes 3 mois avant tout scrutin assurerait une gestion correcte des informations.

## 6. La remise en cause de l'impartialité de responsables de Fokontany

### Constat

Des **omissions** sont reconnues par tous les intervenants du processus électoral, et une part de ces omissions est imputable à la non prise en compte par les CIR des corrections des listes provisoires (du fait de délais trop courts) et d'une population qui est peu venue contrôler son inscription effective sur la liste (fait courant dans tous les pays). Cependant, outre ces problèmes d'ordres organisationnels (qu'il faudra prendre en compte pour l'avenir), il a été fait mention de quelques cas (isolés) de refus d'inscription de la part de chefs Fokontany sur suggestion, semble-t-il du maire de leur commune) de certains de leurs citoyens du fait de leur couleur politique.

## Recommandation

Ces cas semblent avoir été résolus lors de la révision 2010/2011 grâce à la participation des agents électoraux (de la CENI). Continuer à assurer l'intégrité et l'impartialité des agents électoraux est essentiel pour conserver la confiance de la population dans ses institutions et plus particulièrement dans la nouvelle institution qu'est la CENI.

## 7. La distinction des rôles

### Constat

Parmi les **attributions des chefs de Fokontany** (et de secteurs) se trouve la collecte de l'impôt ; or il est courant (quel que soit le pays) que l'on cherche à se soustraire à l'imposition et donc que l'on préfère ne pas se faire connaître des « collecteurs » d'impôt. Les multiples tâches administratives à remplir par les responsables de Fokontany ont donc pu entraver la confection d'une liste électorale exhaustive.

### Recommandation

Cela renforce la nécessité de confier la confection de la liste électorale à des agents indépendants et dédiés à cette tâche, et de faire prévaloir la transparence dans leur sélection. La distinction des attributions entre les chefs de Fokontany et de secteurs avec les agents électoraux va donc sans doute, de fait, apporter un accroissement de la population couverte par le fichier électoral

Ainsi sous réserve d'un minimum de sensibilisation de la population, les agents électoraux pourront compléter leur liste et la population pourra exercer son droit de vote sans se voir inquiéter par un appariement de fichiers ou d'informations (tout au moins non nominative avec les impôts).

## 8. Véritables doublons ou abus de langage

### Constat

Il semble que certains **doublons** aient été notés au sein d'un même Fokontany, mais aucun cas précis n'a été rapporté. Quoiqu'il en soit il ne peut s'agir de doublons avec un même numéro de carte nationale d'identité, et donc pas d'un doublon exact. Des mesures de contrôles seront à proposer aux agents électoraux, afin que ces situations soient vérifiées.

D'autre part, il semble qu'il y ait parfois eu abus de langage dans l'appellation « **doublons** » : des cartes d'électeurs identiques ont été émises en plusieurs exemplaires. Ces cas s'expliquent par le fait que lors d'un arrêt brusque de l'impression, la réinitialisation de l'imprimante pour la reprise de l'impression a parfois été quelque peu chaotique, rééditant une partie des cartes d'électeurs déjà émises.

Ainsi, des défaillances techniques engendrent abus de langage puis confusion dans la perception de la liste électorale par la population.

## Recommandation

D'autre part, afin d'améliorer la transparence du processus, les travaux informatiques menés par les Centres informatiques régionaux doivent être expliqués aux responsables de la confection des listes électorales sur le terrain. Ils doivent saisir pourquoi toutes les personnes inscrites manuellement sur les listes électorales ne peuvent être admises et admissibles automatiquement sur une liste électorale : l'informatisation permet de détecter les inscriptions multiples et rejette l'inscription d'une même personne dans plusieurs Fokontany. La fluidité de l'échange entre les intervenants du processus d'inscription des citoyens est nécessaire pour permettre aux agents de terrain de bien saisir l'importance de la précision des informations qu'ils sont en charge de collecter lors des opérations de recensement électoral, et l'importance de la mise à jour des listes électorales.

## 9. La non exhaustivité des listes électorales

### Constat

La recherche d'explication sur la non exhaustivité des listes, conduit à relever trois causes majeurs :

- Des quartiers non recensés car trop éloignés de la demeure du chef de Fokontany (les bureaux des Fokontany sont bien souvent les lieux de vie des chefs de Fokontany.) Les chefs de Fokontany ruraux reconnaissent ne pas avoir été en mesure de se déplacer sur l'ensemble du territoire de leur circonscription, car ils n'ont pas les moyens d'en faire plus (ni moyens de locomotion, ni indemnités perçues lors de la révision ou de la refonte).
- Des personnes sans carte d'identité nationale, et donc non habilitées à être inscrites sur les listes électorales.
- Des personnes refusant d'être inscrites sur une liste électorale.

Ainsi, la difficulté à mesurer la part des personnes sans carte d'identité nationale, de celles refusant de se faire inscrire, ou des véritables « oubliés » porte préjudice au processus électoral dans son ensemble.

### Recommandation

Afin que les agents électoraux puissent effectuer les tournées de terrain, il est nécessaire que leurs indemnités de déplacement leur soient versées avant le démarrage de l'opération de révision, sinon leur risque d'immobilité mettra en péril l'exhaustivité de la liste électorale.

Les agents électoraux contribueront :

- à la sensibilisation de la population
- au contrôle des listes électorales
- à l'atteinte des populations les plus éloignées du « cœur » du Fokontany.
- D'autre part, il pourrait leur être demandé de dresser des listes complémentaires des personnes sans carte d'identité nationale, et des personnes refusant leur inscription sur la liste électorale. **Cela permettrait d'assurer et de conforter la CENI dans la qualité des travaux de ses démembrements.**

La CENI parviendrait à pouvoir mesurer la qualité sa liste électorale et justifier auprès de l'ensemble des parties prenantes au processus électoral l'état de la listes et les mesures nécessaires pour obtenir son amélioration.

## 10. La Carte d'identité nationale

### Constat

Seules les personnes disposant d'une carte d'identité nationale (CIN) ont pu être inscrites sur le fichier électoral, cela est en conformité avec les textes.

Le Ministère de l'Intérieur qui a lancé l'opération gratuite de délivrance des cartes d'identité nationale en 2010, par l'instauration d'un « guichet unique » permettant la délivrance du jugement supplétif d'acte de naissance à la Carte d'identité nationale, estime que 255 000 cartes d'identités nationales ont été délivrées au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2010. Le Ministère estime avoir ainsi pu combler les attentes de la moitié des concitoyens. Actuellement, prévaut une situation budgétaire ne permettant pas de fournir aux Districts (rendus à titre exceptionnels responsables de la délivrance des Cartes d'identité nationale, durant cette période « guichet unique »), les cartes d'identité demandées, du fait du manque de matériel et de consommables : « kits photos »<sup>48</sup>, papier, formulaires, encre pour impression. L'opération a dû être interrompue pendant le dernier semestre 2010, mais a repris depuis dans un peu plus de la moitié des districts du pays.

Pour les districts pour lesquels l'information a été collectée, on note une augmentation sensible du nombre de cartes d'identité délivrées entre 2009 et 2010, mais il ressort des discussions qu'une frange de la population reste sans carte d'identité faute d'intérêt et faute de matériel de l'administration. Les évaluations en la matière sont encore difficiles, d'autant que certains quartiers trop éloignés des résidences des chefs de Fokontany ne sont pas recensés (faute de moyens de locomotion et de moyens financiers, les indemnités des chefs de Fokontany étant payées bien trop tardivement par rapport aux périodes effectives des opérations sur le terrain).

### Opération « jugement supplétif »

Ainsi, selon le Ministère de l'Intérieur, et plus précisément, selon les estimations de la Direction de l'Administration du Territoire, 1,715 milliards d'Ariary auraient été nécessaires pour achever l'opération jugements supplétifs d'acte de naissance / actes de naissance / cartes d'identité nationale, en 2010 pour parvenir à ainsi délivrer 350 000 CIN supplémentaires. Dans le budget de la DAT, sont compris le matériel, les consommables mais aussi le coût des missions de contrôle sur le terrain.

Sans carte d'identité, la population ne peut être inscrite sur les listes électorales, il est donc essentiel que le Ministère de l'Intérieur ne puisse pas être accusé d'entraver l'inscription de la population ou d'une frange de la population sur les listes électorales.

Or selon le Ministère de l'Intérieur, des demandes sont toujours en instance mais ne peuvent être satisfaites, faute de moyens matériels et financiers.

Quelques résultats réconfortants peuvent être soulignés : Dans le district de Toliara 2, qui est un district rural, l'opération jugement supplétif a bénéficié 4 075 personnes, **dont 71% de femmes**. L'importance de la part des femmes est d'autant plus appréciable, que l'ex Province de Toliara (dans son ensemble) souffrait d'un manque flagrant de la population féminine sur ses listes électorales. On peut espérer, que l'obtention de la carte d'identité nationale (procédure rapide et gratuite) a conduit ces femmes à une inscription sur les listes électorales. Une attention particulière sur l'analyse de la structure de la population électorale par sexe et âge de Toliara 2 sera menée lors des investigations menées sur le fichier électoral lui-même.

---

<sup>48</sup> Un kit photo est constitué d'un appareil photo, d'un ordinateur, d'une imprimante, d'une machine à plastifier.

Si à l'origine l'opération « jugement supplétif - carte d'identité » devait être liée à une inscription quasi-automatique des bénéficiaires de l'opération sur les listes électorales, dans la pratique les discussions avec les Chefs de Fokontany, les chefs d'arrondissement et les chefs de district ont montré une approche disparate de la situation.

De fil en aiguille, en l'absence de données fiables sur le niveau de délivrance de cartes d'identité nationale à la population, évaluer le nombre d'inscrits possibles des Fokontany est difficile. Cette évaluation des cartes d'identité nationales est de fait liée à celle du nombre d'actes de naissances établis : sans acte de naissance, pas de carte d'identité nationale ; sans carte d'identité nationale pas d'inscription sur une liste électorale.

Bien que le Ministère de l'Intérieur ait évalué à un demi-million la demande en matière de jugement supplétif/carte d'identité nationale de la population malgache en 2010, des études démographiques ont été menées depuis 2005 à Madagascar, et il apparaît que le besoin en carte d'identité nationale serait plutôt de l'ordre de 2 à 3 millions.

Quoiqu'il en soit les projections démographiques établies (dans la suite de ce rapport) indiquent qu'à Madagascar au cours de cette dernière décennie les nouveaux majeurs étaient de l'ordre 450 000 par an. Ainsi, le Ministère de l'Intérieur doit annuellement pouvoir délivrer ce nombre de cartes d'identité nationale, et à ce nombre s'ajoute le rattrapage pour les personnes ne détenant pas encore de carte d'identité nationale et les duplicata de celles en faisant la requête.

### **Recommandation**

Un « rafraîchissement » et investigation plus fine des besoins de la population est donc nécessaire, et doit sans doute se penser dans un système global de refonte de l'état civil.

## **11. Référendum constitutionnel daté du 17 novembre 2010**

### **Constat (et avis des interviewés sur le déroulement du référendum)**

Lors du référendum, il ne semble pas qu'il y ait eu de réclamations ou de demandes d'inscriptions de personnes sans carte d'identité nationale ; seules des personnes notées sur « la liste mère » des Fokontany ont pu réclamer leur droit de vote (et l'obtenir). Ceci a été justifié, à ce moment là, par l'impossibilité des centres informatiques régionaux de pouvoir assurer avoir pris en compte l'ensemble des corrections des listes provisoires.

Il ne semble pas que des statistiques sur le nombre d'inscriptions complémentaires aient été tenues au niveau de la région, ou tout au moins pas par les personnes rencontrées. Ces inscriptions complémentaires n'ont cependant pas donné lieu à une informatisation. Seules les listes corrigées des Fokontany, listes dont les corrections et ajouts n'avaient pas été saisies avant le référendum faute de temps, ont été prises en compte ainsi que la dernière révision pour certaines régions.

Malgré les insuffisances relevées, le référendum s'est bien passé, **selon les personnes rencontrées** (donc essentiellement des personnes en charge de l'organisation même du référendum).

Cependant, la qualité d'impression des documents produits qu'il s'agisse des cartes d'électeur ou des listes électorales a été déplorée. Les imprimantes des centres informatiques régionaux n'impriment plus correctement, ce qui conduit à la confection de listes et de cartes d'électeurs pas toujours lisibles, et donc impropres à la conduite d'un scrutin sans équivoque.

## **Recommandation**

Prévoir le renouvellement du matériel d'impression s'impose. De plus, les 22 centres régionaux n'étant toujours pas tous équipés en imprimante, conduit à une surcharge d'impression des centres informatisés tant du point de vue de leur travail supplémentaire que dans la sur-utilisation des outils.

## **12. Le personnel en charge de l'organisation du scrutin dans les bureaux de vote**

### **Constat**

Il semble que les chefs de districts (et leurs adjoints) aient dû pallier le manque d'expérience des agents électoraux dans la gestion des bureaux de vote, et contribuer à l'apaisement des situations conflictuelles induites par des indemnités non payées aux membres de BV le jour de scrutin ; les membres de bureau de vote menaçant de refuser d'ouvrir le bureau de vote s'ils ne percevaient pas leur indemnité.

### **Recommandation**

La professionnalisation des agents électoraux par l'organisation de formations spécifiques à leur intention est nécessaire.

## **13. Modalités de travail entre personnel de Fokontany et agents électoraux**

### **Constat**

Jusqu'à la mise en place des agents électoraux de la CENI, les responsables de Fokontany étaient chargé de la confection des listes électorales.

Selon les échanges, il ne semble pas qu'il y ait d'importants conflits de compétence à signaler entre responsables de Fokontany et agents électoraux. Néanmoins, les relations gagneraient à être clarifiées (un document en cours d'élaboration par le CENI a été soumis aux démembrements de la CENI pour avis et semble bien apprécié). D'autre part un éclaircissement quant au paiement des salaires aux agents CENI (quel que soit le niveau de démembrement) et le paiement des indemnités au personnel des Fokontany est nécessaire pour qu'il n'y ait pas de réticence, voire de comportements envieux. Le personnel du Fokontany à jusqu'à présent mené cette opération quasi-gratuitement : seule une indemnité mensuelle totale de 50 000 Ariary était versée au chef de Fokontany et à son adjoint (respectivement 30 000 + 20 000 Ariary) qui se chargeaient de la répartir avec les chefs de secteur du Fokontany.

### **Recommandation**

Les travaux en collaboration entre agents électoraux et responsables de Fokontany sont à préserver au moins pour les prochaines opérations de révision des listes électorales.

Le recrutement des démembrements de la CENI doit être aussi transparent que possible. Il est parfois remis en question. Or des précautions quant au choix des agents électoraux sont nécessaires pour garantir un travail de type administratif de qualité et ne pas donner flanc à un travail partisan.

L'autonomie et l'indépendance des démembrements de la CENI doivent être assurées. Assurer l'autonomie budgétaire est plus que nécessaire ainsi que le paiement des agents électoraux et de l'ensemble des démembrements de la CENI dans les délais impartis. Ce sont des gages de réussite.

#### **14. La maîtrise des listes électorales par la CENI**

##### **Constat**

Le processus de refonte des listes électorales a été entrepris en début d'année 2010, la CENI n'était donc pas encore mise en place. La refonte a cependant été lancée par « quatre représentants de chaque secteur du Fokontany », comme requis à l'article 8 de la loi organique du code électoral, mais il a manqué à ceux-ci d'être « sous la responsabilité d'un représentant local de la Commission Electorale Nationale Indépendante ». Ceci amène la CENI à ne pouvoir totalement assurer la qualité du travail entrepris lors de cette refonte, et de ce fait la CENI éprouve des difficultés à assumer les éventuels manquements ou même questionnements.

##### **Recommandation**

En supposant que la refonte ait été entreprise (même partiellement) sur l'ensemble du territoire, il ne serait pas recommandé à la CENI de reprendre à nouveau à zéro les recensements électoraux (tout au moins pas systématiquement). La recommandation serait de faire sillonner le territoire des Fokontany par les Agents électoraux avec pour sous mains les listes électorales en vigueur, pour contrôler l'information inscrite, procéder aux corrections, ajouts et radiations qui s'imposent. Ainsi, selon les événements survenus dans le Fokontany, ils procéderaient en respectant les dispositions légales en vigueur à la proposition d'inscription des nouveaux majeurs (dès l'obtention de leur Carte d'identité nationale), de radiation des personnes décédées, d'inscription des nouveaux venus, de radiation de ceux ayant déménagé.

## **II. LES INSTRUMENTS DE TRAVAIL DES OPÉRATEURS ÉLECTORAUX**

Sous le vocable « opérateurs électoraux » ont été placés l'ensemble des catégories de personnel intervenant dans le processus de confection des listes électorales. Les sujets traités dans ce chapitre se placent dans une perspective de souhait d'amélioration de la liste électorale et dans la recherche de la présentation pertinente des objectifs d'exhaustivité et d'exactitude qu'il est possible d'atteindre par la liste électorale malgache.

Ainsi, la mise en place de préalables incontournables devra être assurée, puis les conditions d'obtention une liste fiable et consensuelle explorée.

Quatre préalables essentiels à l'amélioration du processus électoral sont exposés : la nécessité d'avoir les budgets nécessaires au paiement des indemnités et salaires du personnel, la confection d'outils spécifiques pour les rendre opérationnels, la délivrance d'une formation adéquate aux opérateurs électoraux, la mise à disposition de moyens de locomotion adéquats selon l'étendue à parcourir par les opérateurs électoraux.

### **1. Indemnités et salaires**

##### **Constat**

Les indemnités et salaires des acteurs du processus électoral ne sont pas payés dans les délais, ce qui entrave nécessairement la qualité du rendu puisque les personnes ne peuvent être dans les conditions favorables à leur déploiement sur le terrain. Même s'ils reconnaissent faire leur travail du mieux qu'ils peuvent, ils ne disposent sans doute pas d'économies suffisantes pour pouvoir avancer l'argent nécessaire à leurs déplacements auprès de la population.

## **Recommandation**

Sans le paiement régulier de leurs indemnités/salaires, il est normal que les agents ne puissent pas procéder correctement à leurs tâches. Il est donc hautement nécessaire que les opérateurs électoraux disposent de leurs indemnités avant le démarrage des opérations sur le terrain.

Régler le problème budgétaire est une priorité, et faire partir les agents sur le terrain sans le versement des montants dus entrave sérieusement la qualité du rendu.

## **2. Outils de travail**

Les **listes actuelles** déjà informatisées doivent **servir de base à la prochaine révision** électorale. Elles doivent être mises sous la forme d'un document de travail efficient, avec la prévision de :

- zones de corrections,
- variables complémentaires, notamment date d'arrivée dans le Fokontany, ancien Fokontany de résidence, état actuel de la personne (décédé, a déménagé, temporairement absent)
- lignes complémentaires pré-imprimées (pour les additions) avec délimitation des caractères (une lettre ou un chiffre par case), et du nombre de caractères pour les dates de naissances (sur 8 positions) ou numéro de carte d'identité nationale (sur 12 positions).

**Listes complémentaires** : Les personnes sans carte d'identité nationale d'une part et les personnes refusant d'être inscrites d'autre part devraient être notées sur des listes ad hoc afin que l'on puisse avoir un éclairage complet sur la situation de la population électorale malgache. Cela devrait être réalisable sans difficulté majeure puisque les agents doivent quoi qu'il en soit faire du porte à porte.

Afin de préserver la protection du citoyen, ces listes pourraient être traitées informatiquement de manière anonyme. Elles auraient pour objet essentiel d'éclairer sur la situation administrative des citoyens (avoir ou non une carte d'identité nationale) et le désintérêt manifeste pour la chose politique (refuser d'être inscrit) sur une liste électorale, selon e.

**L'analyse des listes électorales** repose sur la connaissance de la population par sexe et âge, et la mise en perspectives des différentes sources d'information dont on dispose, notamment : les listes électorales de 2006 à rapprocher avec les listes de 2010 (tout au moins au niveau statistique), les données issues de la cartographie de l'INSTAT (avec un dénombrement de la population totale du Fokontany et un balisage de l'ensemble des structures d'habitation de Madagascar), et les données des enquêtes ménages (dont les résultats préliminaires de enquête 2010 est parue en février 2011), permettront d'orienter et de mieux cibler les travaux des agents électoraux, la construction d'outils de contrôle pour les démembrements de la CENI tant au niveau régional, qu'au niveau district, communal, ou même au niveau des Fokontany.

### **3. Formation**

#### **Constat**

La formation du personnel en charge de cette révision n'a pas été véritablement assurée, or il est nécessaire de porter à leur connaissance l'ensemble des informations relatives à la population qu'ils doivent recenser.

#### **Recommandation**

Une formation en cascade des opérateurs électoraux et du personnel des Fokontany est nécessaire, avec la confection d'outils de travail appropriés : listes pré-imprimées pour correction des listes provisoires, formulaires d'inscription des nouveaux électeurs, tri des listes par adresse et par nom, avec la confection d'un guide de révision des listes électorales.

La formation des responsables de CID le temps d'une révision auprès des responsables de CIR est hautement souhaitable.

La formation de tous les responsables de CIR à Antananarivo est nécessaire afin d'assurer une gestion harmonieuse des bases de données, la qualité des traitements de l'information, la connaissance des procédures de contrôle de cohérence, la production d'outils spécifiques pour les agents électoraux, ainsi que la sauvegarde et la transmission des données au (futur) centre de traitement national de la CENI.

D'autre part, parmi les domaines spécifiques à la permanence de la liste électorale, une formation complémentaire et spécifique sur l'administration des radiations et des transferts est nécessaire aux agents électoraux et au personnel informatique afin de mieux cerner les doublons et de les éviter.

### **4. Moyens de locomotion**

#### **Constat**

L'absence de moyens de locomotion qu'il s'agisse de voiture ou de moto rend la tâche des agents électoraux et de leurs superviseurs bien difficile ; une part de la population délaissée sur le fichier électoral s'en ressent.

#### **Recommandation**

Le paiement des indemnités permettra déjà de régler une part des déplacements des personnes notamment les acteurs qui ont à aller à la rencontre de la population pour parfaire le recensement électoral. Les agents qui doivent assurer la supervision des travaux doivent être en mesure de se déplacer sur leur étendue de supervision, et des moyens de locomotion leurs sont nécessaires.

### **III. INFORMATISATION DU PROCESSUS ÉLECTORAL**

Deux logiciels sont nécessaires au processus électoral en cours : un logiciel de gestion des listes électorales, utilisé au niveau des régions, accompagné d'une application de consolidation de l'ensemble des fichiers constitués au niveau régional ; un logiciel de traitement des résultats électoraux, car l'échéance du prochain scrutin est très brève.

## 1. Logiciel de gestion des listes

Le logiciel de gestion des listes, SIGEM, n'a pas pu être totalement analysé. Néanmoins, une première version avait été présentée à la mission francophone en janvier 2010 et les remarques faites alors avaient été prises en compte avant l'implémentation au niveau des centres régionaux.

Ce qui a été vu, lors des visites de centres informatisés, conduit à rassurer sur le produit développé SIGEM. Certains verrous ont été mis pour limiter les erreurs de saisie ou de collecte afin que la chaîne d'inscription des électeurs puisse rapidement être alertée pour apporter les correctifs nécessaires avant d'accepter l'entrée d'un inscrit dans la base de données. Par exemple, le logiciel refuse d'inscrire un numéro de CIN de 11 chiffres ; tout numéro de CIN est composé de 12 chiffres exactement, sa longueur est donc contrôlée dès la saisie, et si une erreur s'est glissée au moment de l'inscription manuelle sur les formulaires alors l'erreur doit être corrigée au niveau du Fokontany pour que l'inscription de l'électeur soit validée informatiquement. De même, l'inscription de caractères alphabétiques dans un numéro de carte d'identité nationale est rejeté par le système, et notamment les XXX utilisés par certains chefs de Fokontany (peut-être quand ils ne disposent pas de l'information complète sur le citoyen).

### Constat

Le logiciel SIGEM a bien permis la prise en compte de la refonte des listes électorales, mais certains développements complémentaires sont à envisager pour l'optimiser

Actuellement, lorsqu'un opérateur de saisie insère un numéro de CIN déjà présent dans la base de données régionales sur laquelle il travaille, alors le système refuse l'entrée. La procédure actuelle, demande alors que l'OPS inscrive sur une feuille de papier le cas de refus d'introduction de l'électeur dans la base de données, et indique que le numéro de CIN doit être vérifié. Cela conduit à retourner une liste de « rejets » au niveau du FOKONTANY pour correction.

Deux problèmes se posent :

- Certains numéros de CIN sont véritablement des doublons, du fait d'une erreur au niveau de l'attribution par les communes. L'incidence est donc de ne pas inscrire quelqu'un qui a l'ensemble de ces documents en règle. Ces procédures de contrôle demandent à être menées sérieusement et en y accordant le temps nécessaire. Elles ne peuvent être menées uniquement à la veille d'une opération électorale ; elles doivent s'inscrire dans les travaux réguliers de contrôle de la CENI, pour assurer une augmentation de la qualité de la liste électorale malgache (au sens national) : un citoyen majeur une et une seule inscription.
- D'autre part, seule la deuxième entrée est soumise au rejet potentiel, or c'est peut-être la première saisie de CIN qui était erronée, mais aucun contrôle n'est demandé concernant cette personne. L'incidence potentielle d'un tel cas, est que deux erreurs seront introduites : la première entrée sera considérée comme juste, or elle ne l'aura pas été et la deuxième entrée sera rejetée.

Certains centres informatisés procèdent différemment : s'ils identifient un même numéro de CIN pour deux individus distincts, ils renvoient une demande de vérification aux deux Fokontany. Puis si l'on s'aperçoit que les deux personnes existent bien, et qu'il n'y a pas eu d'erreur dans le numéro de CIN retranscrit, alors le chef d'arrondissement intervient pour délivrer un nouveau numéro de CIN à l'une des deux personnes. Cette procédure vaut la peine d'être partagée, et suivie sur l'ensemble du territoire. On comprend d'autant mieux le besoin d'instruire précisément l'ensemble de la chaîne d'inscription pour corriger les erreurs administratives et parvenir à une liste fiable.

Parfois, si une même personne est retrouvée lors de la saisie informatisée dans deux Fokontany différents, alors le CIR décide de ne pas l'inscrire une deuxième fois, lui attribuant d'office le premier Fokontany où elle a été enregistrée comme son Fokontany de résidence réelle, sans consultation complémentaire du chef de Fokontany.

## **Recommandation**

Il est recommandé de poursuivre les opérations électorales avec le logiciel SIGEM, tout en y apportant quelques amendements, notamment :

- Eviter les rejets systématiques : mettre en zone d'attente les données incomplètes ou inexactes. Prévoir des listes « spéciales » informatisées reprenant ces cas à partir de données partiellement complètes.
- En cas de doublon de numéro d'identité, faire une liste des cas et demander le contrôle dans les deux Fokontany concernés, et non pas uniquement dans le « deuxième », car il n'y a pas de relation d'ordre entre les Fokontany, mais seulement une organisation des travaux de saisie qui induit un ordre dans l'inscription.
- Module de sortie des cartes d'électeurs à revoir afin que la date de naissance soit indiquée pour ceux disposant de cette information (et non uniquement l'année de naissance, avec la mention « né vers »)
- Ajouter une colonne indiquant la date d'arrivée du citoyen dans le Fokontany (sous réserve d'accord de la CENI et des textes juridiques dans la procédure de collecte des données électorales).
- Recherche approfondie des doublons potentiels (intra et inter région)
- Création de modules de contrôles des doublons
- Amélioration des procédures de transferts d'inscrits ;
- Préparation d'états statistiques sur le nombre de modifications, de radiations, de transferts (in et out) et d'addition enregistrés lors de chaque révision
- Création du logiciel de consolidation nationale des bases régionales (et régionale quand la base est informatisée au niveau du district ou de groupement de districts)

## **2. Logiciel de traitement des résultats**

### **Constat**

La CENI ne dispose pas encore de logiciel pour la compilation des résultats électoraux. Des informaticiens du Ministère de l'intérieur ont développé un logiciel qui pourrait être adapté en quelques semaines, mais pour cela ils demandent à être indemnisés des précédents travaux faits (création de SIGEM) et pour le développement du logiciel de collecte des résultats.

## Recommandation

Les informaticiens du Ministère de l'Intérieur pourraient être d'un appui notable pour parvenir à régler ces deux problèmes. Il s'agit de trouver cependant une ligne budgétaire pour les remercier des travaux déjà entrepris dans le cadre du développement du logiciel d'informatisation de la liste électorale, et pour les « motiver »<sup>49</sup> à poursuivre leurs activités de développement des outils informatiques pour le traitement des résultats électoraux.

### 3. Mise en place des Centres informatiques de District (CID)

Si l'idée de création de Centres informatiques de District (CID) est fort louable et totalement justifiée pour être au plus près de la population, et pour gagner dans les délais d'acheminement et de traitement des données, néanmoins des préalables doivent être posés.

En effet, le temps nécessaire à la mise en place de Centres informatiques de District ne doit pas être négligé, tant au niveau matériel, logistique et organisationnel. Or l'objectif actuel est de parvenir à des listes fiables et consensuelles dans un délai court. Bien que le recrutement des informaticiens qui auront à gérer ces sites soit déjà lancé, ils ne peuvent être opérationnels sans suivre une formation pratique approfondie. Sans une solide formation pratique, le risque serait d'accroître les disparités dans le traitement des listes électorales.

Ainsi, il serait judicieux de s'appuyer sur leurs compétences en les faisant travailler au niveau des centres régionaux, de les faire participer à toutes les étapes de traitement des listes électorales, et ainsi de les professionnaliser. Ils seraient autonome pour la gestion de la prochaine révision ordinaire des listes.

Leur formation non seulement sur le logiciel SIGEM mais aussi sur les travaux de correction à demander aux acteurs de terrain est à préparer avec soin, et ne peut être réalisée dans des délais trop courts, sinon de nouveaux risques d'erreur sur les listes vont se profiler, et assurer une cohérence de la transmission de l'information dans chacun des districts sera difficile. Elle ne l'est d'ailleurs pas encore tout à fait au niveau des régions.

Les informaticiens des CID doivent acquérir une expérience de SIGEM et cela serait possible s'ils se formaient avec le responsable de leur CIR de rattachement, notamment en profitant de la prochaine révision. Les informaticiens des CID pourraient constituer tout ou partie des opérateurs de saisie, et apprendre à connaître et gérer l'ensemble des situations qu'ils auront à rencontrer dans leur CID. Ainsi acquérir un savoir faire auprès des CIR niveau régional permettrait d'assurer une gestion uniforme du traitement des listes.

D'autre part, la consolidation des données au niveau régional, doit encore être développée : si le nombre de doublons a été considérablement réduit sur les listes électorales cela vient d'une part de l'organisation de la refonte de la liste électorale et plus précisément du lancement d'un recensement électoral, et du traitement des données au niveau régional ; Cependant la consolidation régionale des saisies au niveau des districts n'est pas encore possible, et n'a donc pas encore portée ses fruits pour la région de Vakinankaratra et d'Analamanga dont les saisies ont été menées à un échelon plus

---

<sup>49</sup> Karine Sahli-Majira en janvier 2010 avait pu travailler avec ces informaticiens sur le logiciel SIGEM. Remarques et suggestion, ont été prise en considération, et le logiciel a sensiblement été amélioré. Maintenir cette collaboration serait un plus pour le système. Le transfert de compétences à la CENI pourrait être orchestré par un expert de l'OIF.

fin que la région (district ou assemblément de districts), car il faut parfaire le système en place et prendre le temps de le tester. Il est donc hautement suggéré dans une échéance brève de renforcer les acquis et de parfaire la formation des responsables de CID au niveau des CIR, en les faisant participer à toutes les opérations menées dans CIR.

Les responsables de CIR dépendent actuellement du Ministère de l'Intérieur, or il est nécessaire qu'ils soient rattachés à la CENI, tout au moins en période de travaux électoraux. L'actuelle double « tutelle » peut entraver l'optimisation des travaux de la CENI et créer des situations équivoques.

#### **4. Les appuis nécessaires en matière d'informatisation sont les suivants :**

1. Indemnisation des informaticiens ayant élaboré le logiciel SIGEM
2. Mise en place du CNT
3. Organisation d'un atelier de formation nationale des 22 responsables de Centres informatique régionaux à la CENI pour une formation
4. Installation d'une connexion internet sur les 22 CIR et au niveau central
5. Expertise pour analyser l'exhaustivité et l'unicité des inscriptions, pour trouver les doublons, et proposer des actions ciblées pour améliorer la qualité des la listes électorales
6. Expertise en formation pour organiser les modules de formation en cascade de l'ensemble des démembrements de la CENI
7. Expertise en média et communication pour préparer la sensibilisation de la population

Une première évaluation relative à l'installation d'une connexion internet sur les 22 CIR, et du matériel nécessaire à la mise en place d'un centre national informatisé à la CENI, établit les besoins à 112 Millions d'Ariary pour l'installation et à 15,6 millions de frais de fonctionnement mensuels<sup>50</sup>.

#### **IV. Autres sujets abordés à la demande des personnes rencontrées**

Quelques points autres, ont été abordés avec les personnes rencontrées. Ces points sont repris dans le cadre de ce rapport sectoriel mais n'ont pas été analysés. Ils méritent d'être gardés en mémoire ou d'être analysés par d'autres experts.

- Difficulté d'usage du bulletin unique par la population peu alphabétisée, et importance des campagnes d'explication et sensibilisation pour l'usage du bulletin unique
- Difficultés pratiques pour l'acheminement des résultats lors des scrutins des Bureaux de vote eu SRMV.
- Demande d'éclaircissement sur les modalités de paiement des salaires par session ou mensuellement sur une base annuelle.
- Il a été proposé que la distribution des cartes d'électeurs soit confiée aux agents électoraux.
- Une confiance manifeste dans l'appui de la francophonie et une attente marquée étaient perceptibles quelles que soient les personnes rencontrées tant au niveau de la capitale que dans les régions.

---

<sup>50</sup> Voir en Annexe : Devis estimatif pour la mise en place de l'intranet de la CENI.

- Lors de la session de restitution orale des travaux de la mission d'évaluation à la CENI, le Président de la CENI a renouvelé son souhait de poursuivre une collaboration fructueuse entre la CENI et l'OIF et a manifesté son vif intérêt pour les rapports écrits qui seront produits à la suite de la présente mission.

## **V. STRATÉGIE D'APPROCHE ET D'AMÉLIORATION DU FICHER ÉLECTORAL**

L'objet de ce chapitre est d'explicitier comment exploiter le fichier électoral actuel, avec les données et les outils dont on dispose ou que l'on peut construire. L'objet n'est donc pas de faire une analyse aboutie et fine du fichier électoral mais de proposer stratégie et outils qui permettront de parvenir à un fichier électoral fiable. La stratégie se décompose comme suit, elle consiste à réaliser :

### **Partie 1 : Répartition spatiale de la population électorale**

1. Analyse des inscrits – tableaux d'effectifs par province, région et district
2. Cartographie des inscrits par région et district, fin 2010
3. Cartographie des inscrits par région et district, fin 2006
4. Cartographie de l'évolution des inscrits entre 2006 et 2010, par région et district

### **Partie 2 : Structure par sexe et âge de la population électorale**

5. Pyramide des âges des inscrits à différents niveaux géographiques : National (à venir provincial, régional, par district, par commune, et par Fokontany) en 2011
6. Superposition des pyramides de la population malgache majeure (estimée) avec la population inscrite sur les listes électorales : national (à venir niveau provincial, régional, et par district)

### **Partie 3 : données électorales – données de la cartographie censitaire**

7. Confrontation des données électorales avec les données de population collectées par l'INSTAT lors de la cartographie censitaire établie par l'INSTAT en 2008/2009, collecte effectuée en vue de la préparation du prochain recensement général de la population

### **Partie 4 : Mise en place de l'opération ciblée pour une liste électorale exhaustive**

8. Explication sur le mode de préparation d'une opération ciblée des sous-populations non inscrites sur les listes électorales, en vue de leur inscription ou à défaut de la compréhension de leur non-inscription.
9. Conception des outils de travail et de contrôle pertinents pour les démembrements de la CENI chargés de la surveillance des travaux.

## Partie 1 : Répartition spatiale de la population électorale

La comparaison des effectifs d'inscrits en 2010 à ceux de 2006 permet de se forger une première idée sur les travaux menés lors de la refonte de la liste électorale en 2010.

Dans les tableaux qui suivent les effectifs d'inscrits sur les listes électorales sont indiqués pour 2006 et 2010 et complétés par un estimateur de l'évolution des effectifs entre 2006 et 2010.

**Tableau : Les inscrits sur les listes électorales, par province à Madagascar, en 2006 et 2010**

Province	Nombre d'inscrits fin 2006	Nombre d'inscrits fin 2010	Evolution des inscrits entre 2006 et 2010
ANTANANARIVO	2 579 692	2 416 728	-6%
ANTSIRANANA	555 187	581 823	5%
FIANARANTSOA	1 306 436	1 305 836	0%
MAHAJANGA	820 761	808 731	- 1%
TOAMASINA	1 168 428	1 113 117	- 5%
TOLIARA	887 286	972 032	10%
<b>MADAGASCAR</b>	<b>7 317 790</b>	<b>7 151 223</b>	<b>- 2%</b>

L'apparente diminution de l'effectif des électeurs (-2% en 4 ans) va, certes, à l'inverse de ce qui est attendu dans une population qui croît au rythme d'environ 2,9% par an, et dont l'effectif annuel des nouveaux adultes, les 18 ans, ces dernières années était de l'ordre de 450 000. Ainsi en 4 ans, le nombre d'électeurs aurait dû croître d'environ 1,8 millions de personnes, si seuls les nouveaux majeurs s'inscrivaient sur les listes électorales.

Rappelons qu'en 2006, aucune recherche de doublon n'a été suivie (d'une confirmation et) d'une suppression des doublons. Il y avait donc un gonflement des listes. Ce constat ne doit pas être vu comme une preuve de fraude, mais plutôt comme le résultat de données de saisies non contrôlées, de travaux de collecte menés au niveau des Fokontany sans accompagnement et suivi de leurs travaux, et sans formation spécifique sur le sujet électoral en propre. Les suppressions des citoyens des listes électorales à leur départ des Fokontany n'étaient pas suffisamment efficaces ou systématiques.

La forte augmentation des inscriptions dans la Province de Toliara vient sans aucun doute compenser le déficit flagrant de citoyens non-inscrits sur les listes électorales, déjà noté en 2006 et conforte (sous réserve de vérifications complémentaires) quant à la qualité des travaux entrepris dans cette province en 2010. D'autre part, la délivrance gratuite et rapide de cartes d'identité dans cette province qui était semble-t-il particulièrement déficitaire pourrait avoir eu d'importantes répercussions sur la liste électorale.

Les données provinciales méritent d'être affinées et la présentation de ces mêmes informations au niveau régional puis au niveau district, sont présentées ci-après.

La présentation des informations électorales sous forme de cartes est organisée comme suit : une première carte illustre la répartition des inscrits sur le territoire malgache en 2010, suivie de la répartition en 2006 (pour une mise en perspective avec conservation des mêmes classes de légende pour les 2 années), puis une troisième carte illustre l'évolution relative du nombre d'inscrits sur les

listes entre 2006 et 2010. Cette troisième carte de l'évolution est reprise en format A4 (pour faciliter la lecture) juste après la série des trois mises côte à côte.

**Tableau : Les inscrits sur les listes électorales, par région à Madagascar, en 2006 et 2010**

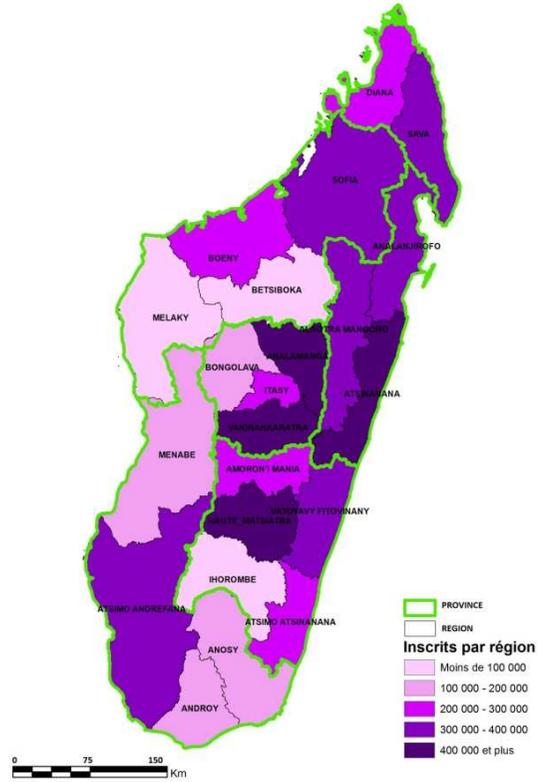
Province	Région	Nombre d'inscrits fin 2006	Nombre d'inscrits fin 2010	Evolution des inscrits entre 2006 et 2010
ANTANANARIVO	ANALAMANGA	1 481 041	1 338 367	- 10%
	BONGOLAVA	156 136	172 244	10%
	ITASY	282 427	278 062	- 2%
	VAKINANKARATRA	660 088	628 055	- 5%
ANTSIRANANA	DIANA	251 000	229 151	- 9%
	SAVA	304 187	352 672	16%
FIANARANTSOA	AMORONI MANIA	236 335	220 429	- 7%
	ATSIMO ATSIANANA	204 714	211 947	4%
	HAUTE MATSIATRA	422 327	410 511	- 3%
	IHOROMBE	82 902	83 368	1%
	VATOVAVY FITOVINANY	360 158	379 581	5%
MAHAJANGA	BETSIBOKA	91 870	94 082	2%
	BOENY	281 137	260 548	- 7%
	MELAKY	87 009	90 176	4%
	SOFIA	360 745	363 925	1%
TOAMASINA	ALAO TRA MANGORO	380 434	356 015	- 6%
	ANALANJIROFO	341 662	330 050	- 3%
	ATSINANANA	446 332	427 052	- 4%
TOLIARA	ANDROY	157 827	188 553	19%
	ANOSY	175 075	196 040	12%
	ATSIMO ANDREFANA	378 331	396 182	5%
	MENABE	176 053	191 257	9%
<b>MADAGASCAR</b>		<b>7 317 790</b>	<b>7 151 223</b>	<b>- 2%</b>

Ces cartes de la population électorale synthétisent les bassins de l'électorat potentiel, la lecture de celle de 2010 suivie de celle de 2006, n'indique aucune modification d'effectif d'inscrits (les deux cartes sont identiques). Or, la carte de l'évolution du nombre d'inscrits indique un déplacement de l'électorat. Notamment une augmentation sensible dans 3 régions aux extrémités de la grande île : Androy et Anosy d'une part, et Sava d'autre part. Une quatrième région des Hauts Plateaux, Bongolava a enregistré une augmentation sensible de son électorat.

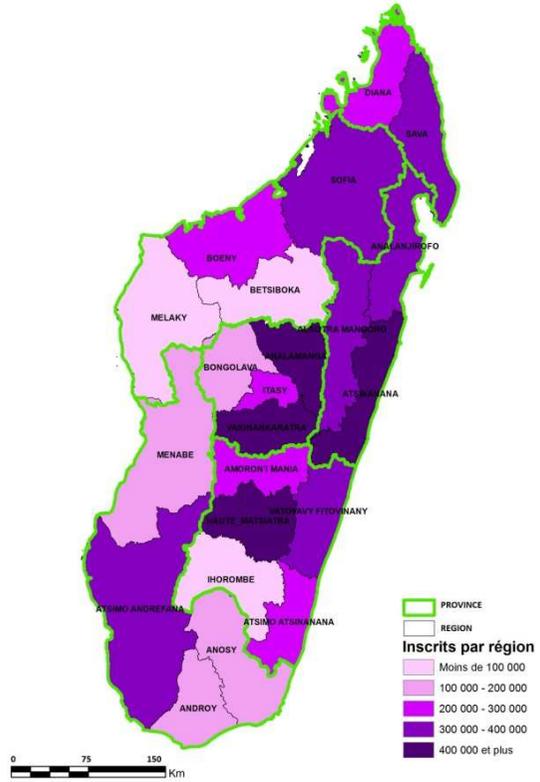
Les pertes d'électeurs peuvent s'interpréter comme une refonte insuffisamment bien entreprises, ou encore une suppression effective d'électeurs restés injustement inscrits alors qu'ils avaient déménagé.

Ces comparaisons d'effectif d'inscrits entre 2006 et 2010 doivent être menées avec prudence. Le nombre d'inscrits a pu être surestimé en 2006 dans certaines zones et notamment les zones qui subissent d'importants mouvements de population. Il est aussi possible qu'apparaissent des zones moins bien recensées en 2010. C'est notamment une importante question pour la région de l'Analamanga.

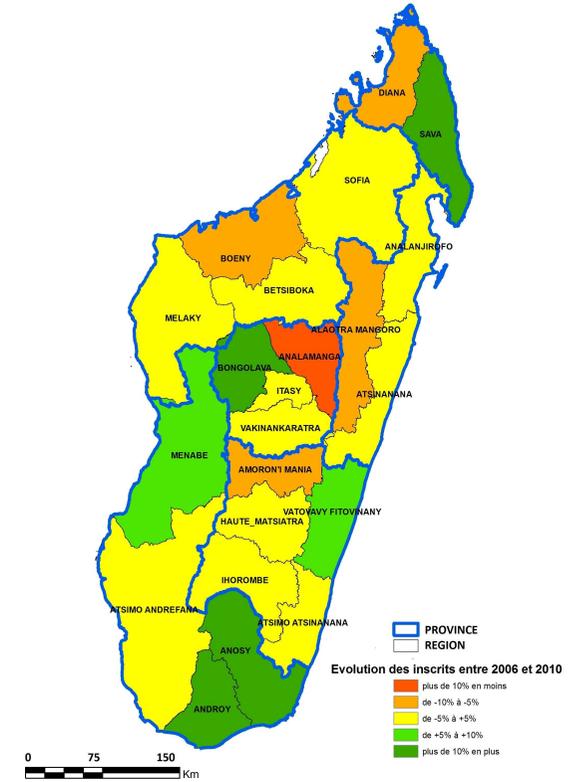
Effectif d'inscrits sur les listes électorales par région - Madagascar fin 2010



Effectif d'inscrits sur les listes électorales par région - Madagascar fin 2006



Evolution des effectifs d'inscrits sur le fichier électoral entre 2006 et 2010 par région à Madagascar



Evolution des effectifs d'inscrits sur le fichier électoral entre 2006 et 2010 par région à Madagascar

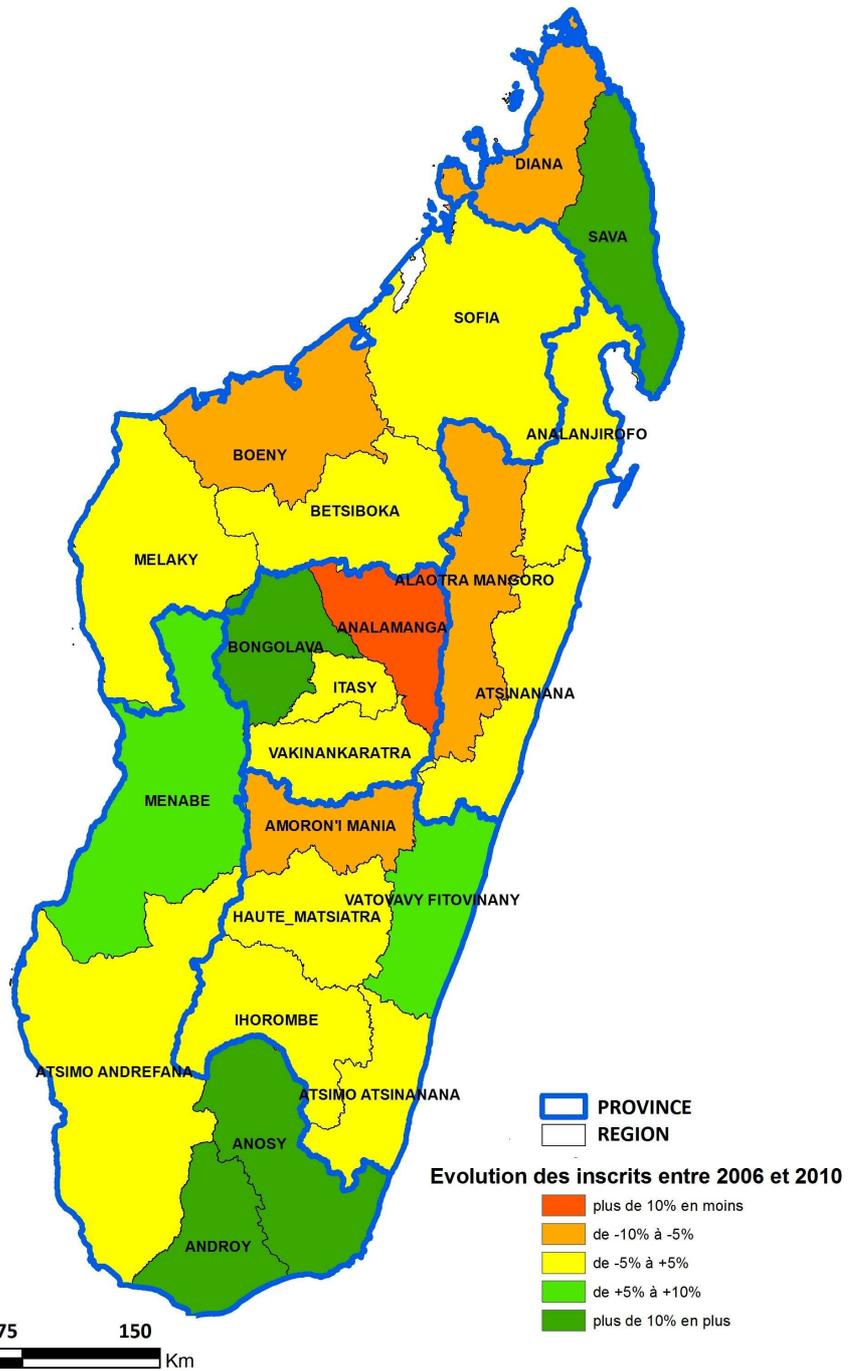


Tableau : Les inscrits sur les listes électorales, par district à Madagascar, en 2006 et 2010

Province	Région	Code district	Nom district	Nombre d'inscrits fin 2006	Nombre d'inscrits fin 2010	Evolution des inscrits entre 2006 et 2010
ANTANANARIVO	ANALAMANGA	1100	ANTANANARIVO RV	604 650	504 018	- 17%
		1101	AMBOHIDRATRIMO	175 507	180 731	3%
		1102	ANDRAMASINA	65 137	69 200	6%
		1103	ANJOZOROBE	67 870	69 397	2%
		1104	ANKAZOBE	50 149	51 637	3%
		1105	ANTANANARIVO ATSIMONDRANO	246 682	212 732	- 14%
		1106	ANTANANARIVO AVARADRANO	170 766	154 265	- 10%
	BONGOLAVA	1201	FENOARIVIBE	38 714	44 475	15%
		1202	TSIROANOMANDIDY	117 422	127 769	9%
	ITASY	1301	ARIVONIMAMO	123 366	121 996	- 1%
		1302	MIARINARIVO	88 912	84 488	- 5%
		1303	SOAVINANDRIANA	70 149	71 578	2%
	VAKINANKARATRA	1401	AMBATOLAMPY	89 140	89 731	1%
		1402	ANTANIFOTSY	111 315	107 285	- 4%
		1403	ANTSIRABE I	105 878	92 318	- 13%
		1404	ANTSIRABE II	142 726	135 203	- 5%
		1405	BETAFO*	140 515	131 008	- 7%
		1406	FARATSIHO	70 514	72 510	3%
ANTSIRANANA	DIANA	2101	AMBANJA	71 205	59 350	- 17%
		2102	AMBILOBE	66 270	66 444	0%
		2103	ANTSIRANANA I	48 691	40 235	- 17%
		2104	ANTSIRANANA II	34 964	36 992	6%
		2105	NOSY BE	29 870	26 130	- 13%
	SAVA	2201	ANDAPA	60 757	73 828	22%
		2202	ANTALAHA	66 899	76 053	14%
		2203	SAMBAVA	107 721	119 904	11%
2204	VOHEMAR	68 810	82 887	20%		
FIANARANTSOA	AMORONI MANIA	3101	AMBATOFINANDRAHANA	42 567	42 186	- 1%
		3102	AMBOSITRA	93 105	84 974	- 9%
		3103	FANDRIANA	70 324	59 636	- 15%
		3104	MANANDRIANA	30 339	33 633	11%
	ATSIMO ATSIANANA	3201	BEFOTAKA SUD	9 750	11 535	18%
		3202	FARAFANGANA	81 139	79 784	- 2%
		3203	MIDONGY SUD	10 963	12 133	11%
		3204	VANGAINDRANO	71 978	78 976	10%
		3205	VONDRORO	30 884	29 519	- 4%
	HAUTE MATSIATRA	3301	AMBALAVAO	76 732	74 859	- 2%
		3302	AMBOHIMAHASOA	72 086	69 591	- 3%
		3303	FIANARANTSOA I	79 293	70 513	- 11%
		3304*	FIANARANTSOA II*	167 734	159 829	- 5%
		3305	IKALAMAVONY	26 482	35 719	35%
	IHOROMBE	3401	IAKORA	10 965	10 860	- 1%
		3402	IHOSY	57 109	56 761	- 1%
		3403	IVOHIBE	14 828	15 747	6%
	VATOVAVY FITOVINANY	3501	IFANADIANA	44 421	47 449	7%
		3502	IKONGO	47 416	49 659	5%
		3503	MANAKARA	106 413	110 942	4%
3504		MANANJARY	67 942	70 714	4%	
3505		NOSY VARIKA	58 651	59 123	1%	
3506		VOHIPENO	35 315	41 694	18%	
MAHAJANGA	BETSIBOKA	4101	KANDREHO	5 282	7 024	33%
		4102	MAEVATANANA	49 105	47 980	- 2%
		4103	TSARATANANA	37 483	39 078	4%
	BOENY	4201	AMBATO BOENI	72 442	66 384	- 8%
		4202	MAHAJANGA I	84 613	71 196	- 16%
		4203	MAHAJANGA II	27 426	27 655	1%
		4204	MAROVOAY	58 309	56 704	- 3%
		4205	MITSIJJO	21 968	21 063	- 4%
		4206	SOALALA	16 379	17 546	7%
	MELAKY	4301	AMBATOMAINTY	10 054	9 497	- 6%
		4302	ANTSALOVA	16 158	21 393	32%
		4303	BESALAMPY	18 777	19 793	5%
		4304	MAINTIRANO	32 670	30 515	- 7%
		4305	MORAFENOBE	9 350	8 978	- 4%
	SOFIA	4401	ANALALAVA	40 933	42 959	5%
		4402	ANTSOHIHY	46 588	51 209	10%
		4403	BEALANANA	46 777	45 264	- 3%
4404		BEFANDRIANA NORD	58 084	59 845	3%	
4405		MAMPIKONY	40 096	43 341	8%	
4406		MANDRITSARA	79 937	69 472	- 13%	
4407		PORT BERGE	48 330	51 835	7%	

**Tableau (suite) : Les inscrits sur les listes électorales, par district à Madagascar, en 2006 et 2010**

Province	Région	Code district	Nom district	Nombre d'inscrits fin 2006	Nombre d'inscrits fin 2010	Evolution des inscrits entre 2006 et 2010
TOAMASINA	ALAO TRA MANGORO	5101	AMBATONDRAZAKA	112 658	101 532	- 10%
		5102	AMPARAFARAVOLA	105 740	96 379	- 9%
		5103	ANDILAMENA	30 104	28 252	- 6%
		5104	ANOSIBE AN'ALA	30 904	33 040	7%
		5105	MORAMANGA	101 028	96 812	- 4%
	ANALANJIROFO	5201	FENERIVE EST	87 852	89 182	2%
		5202	MANANARA NORD	70 520	63 894	- 9%
		5203	MAROANTSETRA	74 651	73 927	- 1%
		5204	SAINTE MARIE	9 941	10 467	5%
		5205	SOANIERANA IVONGO	41 546	35 938	- 13%
		5206	VAVATENINA	57 152	56 642	- 1%
	ATSINANANA	5301	ANTANAMBAO MANAMPOTSY	14 382	16 100	12%
		5302	BRICKAVILLE	63 793	65 580	3%
		5303	MAHANORO	69 698	69 423	0%
		5304	MAROLAMBO	43 482	44 925	3%
		5305	TOAMASINA I	133 552	118 730	- 11%
		5306	TOAMASINA II	72 472	66 200	- 9%
5307		VATOMANDRY	48 953	46 094	- 6%	
TOLIARA	ANDROY	6101	AMBOVOMBE ANDROY	67 599	81 501	21%
		6102	BEKILY	44 658	45 650	2%
		6103	BELOHA ANDROY	21 857	26 091	19%
		6104	TSIHOMBE	23 713	35 311	49%
	ANOSY	6201	AMBOASARY SUD	48 221	57 053	18%
		6202	BETROKA	50 913	51 273	1%
		6203	TAOLANARO	75 941	87 714	16%
	ATSIMO ANDREFANA	6301	AMPANIHY OUEST	70 997	81 621	15%
		6302	ANKAZOABO SUD	17 683	19 499	10%
		6303	BENENITRA	10 160	8 451	- 17%
		6304	BEROROHA	14 280	13 889	- 3%
		6305	BETIOKY SUD	67 614	66 229	- 2%
		6306	MOROMBE	34 147	34 547	1%
		6307	SAKARAHA	28 926	32 402	12%
		6308	TULEARY I	56 050	51 797	- 8%
		6309	TOLIARY II	78 474	87 747	12%
	MENABE	6401	BELO SUR TSIRIBIHINA	35 565	40 036	13%
		6402	MAHABO	39 651	47 301	19%
		6403	MANJA	21 439	22 957	7%
		6404	MIANDRIVAZO	36 644	39 564	8%
6405		MORONDAVA	42 754	41 399	- 3%	
<b>MADAGASCAR</b>				<b>7 317 790</b>	<b>7 151 223</b>	<b>- 2%</b>

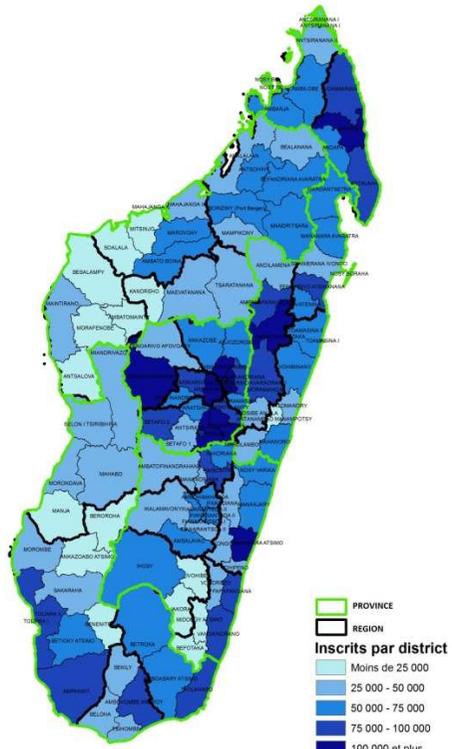
L'analyse par district permet de compléter celle préalablement effectuée par région, permettant de savoir si des disparités au sein des régions apparaissent.

Ainsi, dans la région de Sava on note une homogénéité de « l'augmentation apparente » des inscriptions, quelque soit le district et de façon prononcée.

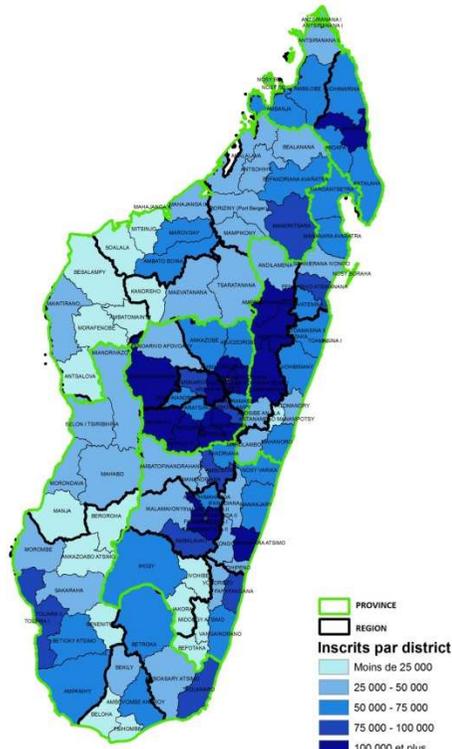
La couleur jaune a été réservée aux districts dont la population des inscrits a peu évolué entre 2006 et 2010. Si la qualité de l'inscription avait été identique entre 2006 et 2010, alors tous les districts auraient probablement dû voire leur population électorale augmenter. La couleur jaune indique donc un recul relatif de la population électorale. Ceci est d'autant plus vrai pour les districts en orange et rouge (tel que Benenitra avec une perte de 19%).

D'autre part, notons l'impressionnante augmentation des inscrits dans le district de Tsihombe (de la Province de Androy, +49%), ainsi que dans quelques autres districts supérieure à 30%. Toute augmentation spectaculaire demandera aussi à être vérifiée et expliquée pour que le climat consensuel autour du fichier électoral soit possible et que la transparence soit assurée.

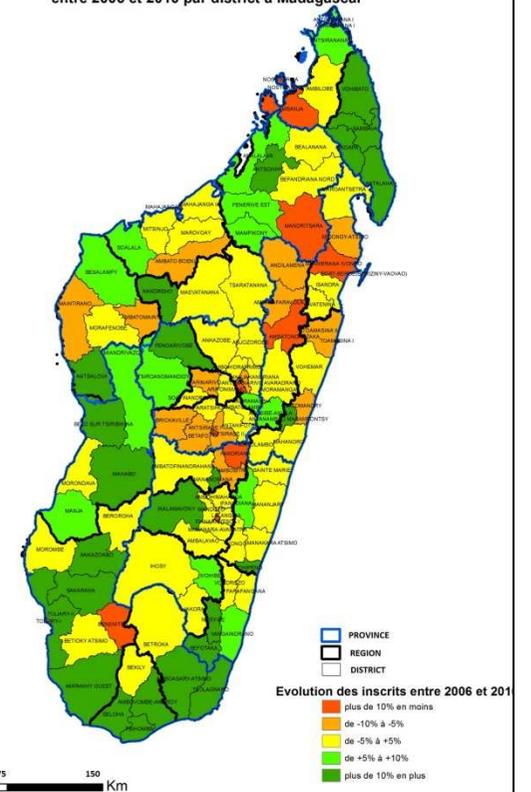
Effectif d'inscrits sur les listes électorales par district - Madagascar fin 2010



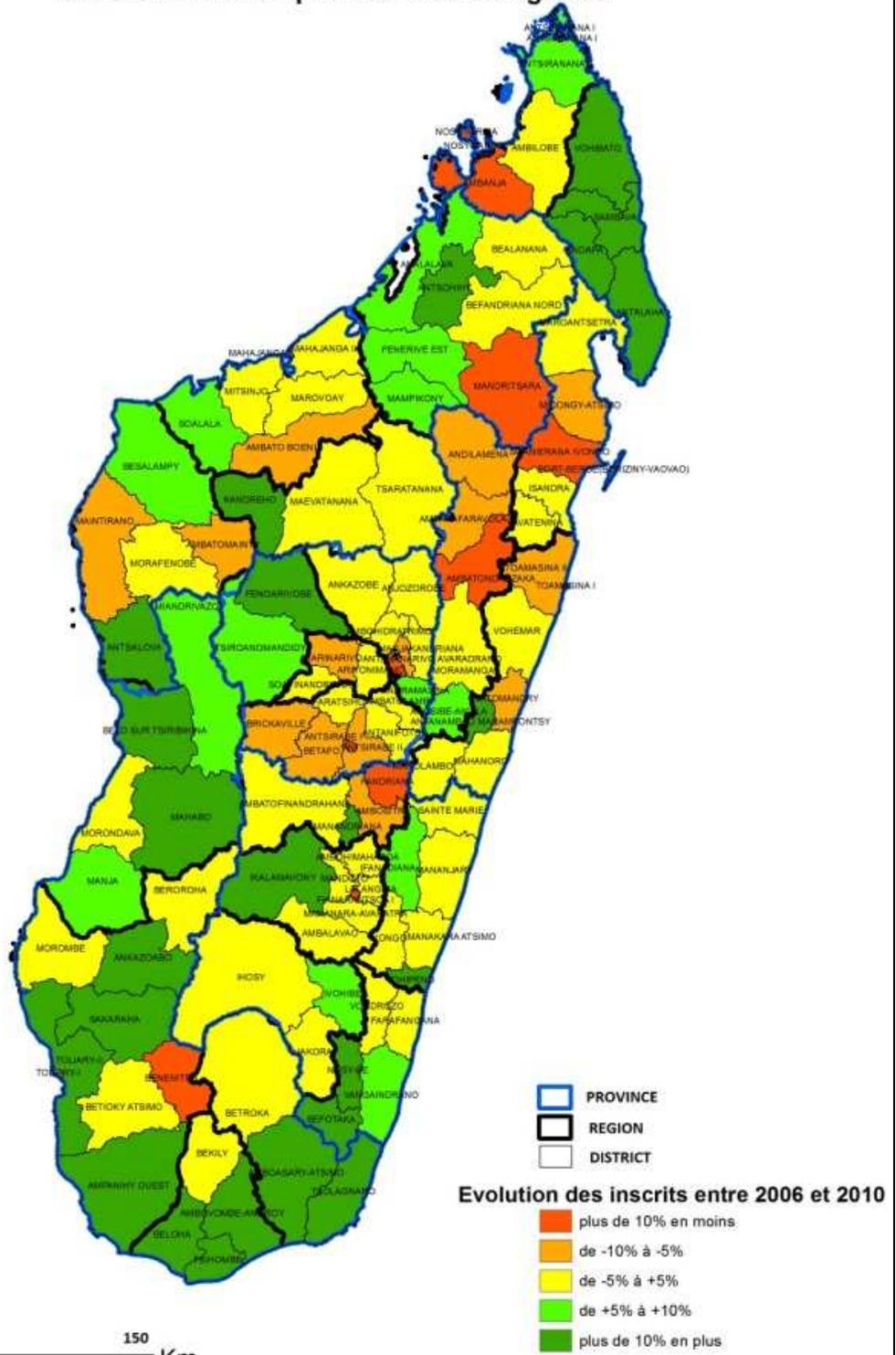
Effectif d'inscrits sur les listes électorales par district - Madagascar fin 2006



Evolution des effectifs d'inscrits sur le fichier électoral entre 2006 et 2010 par district à Madagascar

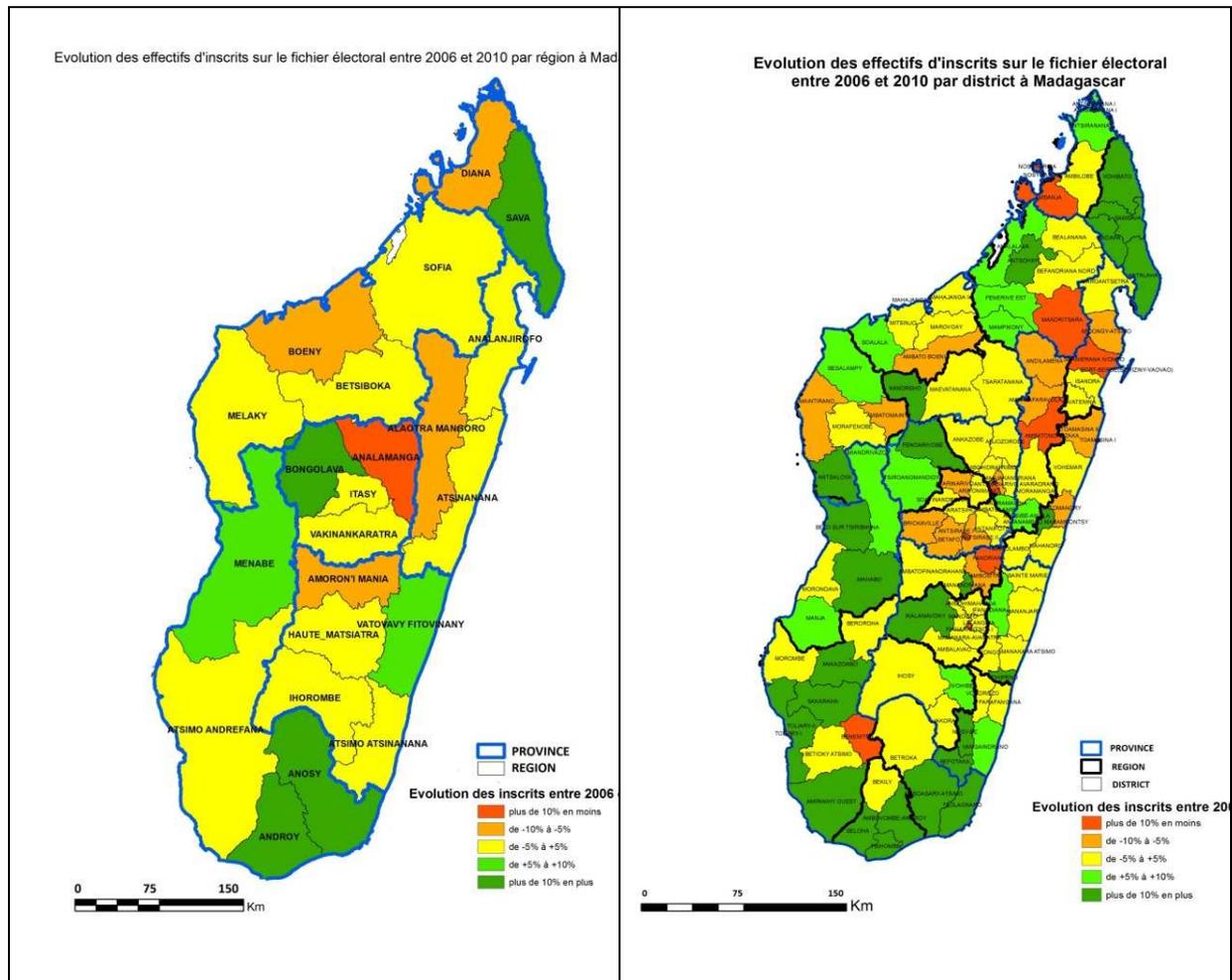


### Evolution des effectifs d'inscrits sur le fichier électoral entre 2006 et 2010 par district à Madagascar



Une autre mise en perspective des données apporte un éclairage différent et complémentaire. La carte de la répartition des inscrits par région est immédiatement suivie de la même information mais

par district. Ici seules ont été reprises et mises côte à côte les cartes de évolutions des inscrits sur le fichier électoral entre 2006 et 2010.



Ces deux cartes illustrent l'évolution de la population des inscrits par région puis par district. Elles permettent de percevoir la disparité des évolutions des populations des districts au sein d'une même région.

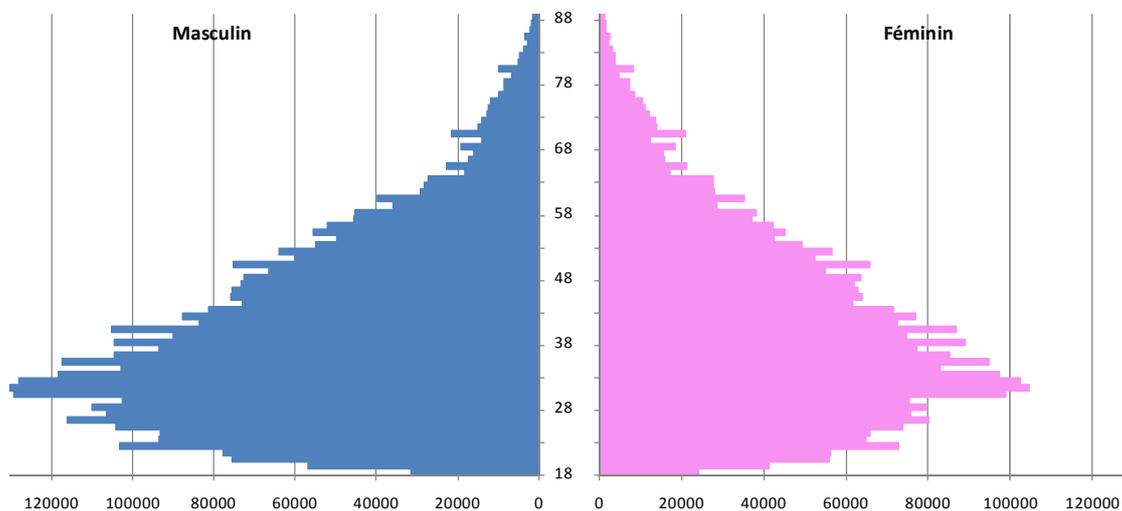
Certaines régions semblent avoir eu des effectifs d'inscrits qui ont évolué de façon homogène comme à Sava, alors que dans la région de Diana ou de Vakinankaratra l'évolution semble plus hétérogène selon les districts.

Pour la région d'Analamanga, seuls les districts d'Antananarivo - Renovohitra semblent avoir perdu une part importante de leurs inscrits. Ce fait se doit de trouver une explication plausible à moins qu'il ne révèle un sous enregistrement important de l'électorat en 2010.

Cette première approche globale des effectifs peut être utilement complétée par une étude de la population électorale par sexe et âge.

## Partie 2 : Structure par sexe et âge de la population électorale

A partir de la consolidation des bases de données régionales des 22 régions de Madagascar, voici présentée sous la forme d'une pyramide des âges la population actuellement inscrite sur les listes électorales.



**Madagascar - Les inscrits sur les listes électorales par sexe et âge fin 2010**

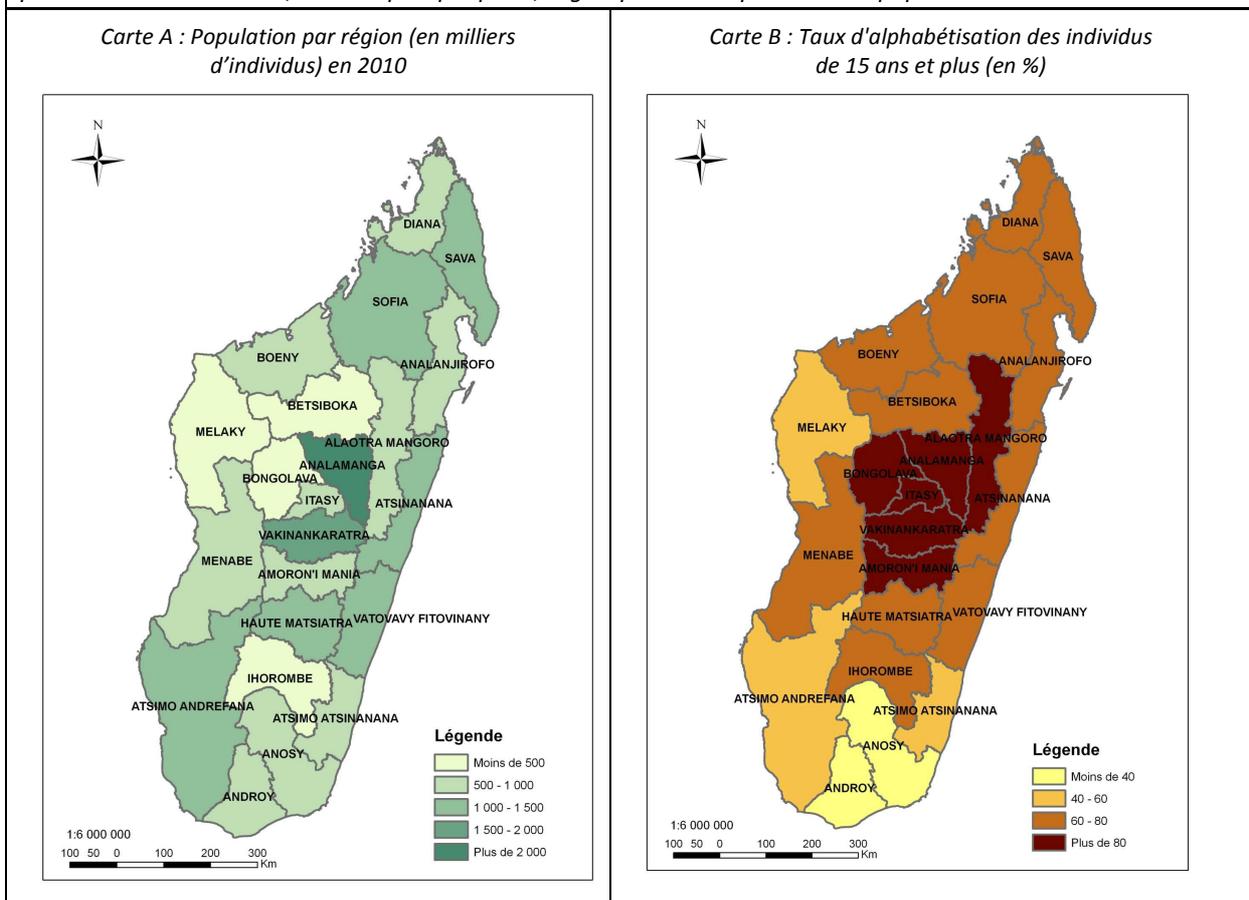
L'objectif de l'analyse de la population électorale est de permettre une évaluation chiffrée des systèmes et processus électoraux actuellement en place, en fonction des résultats effectivement obtenus et de parvenir à la formulation de mesures d'accompagnement pour parvenir à la tenue d'élections fiables avant le 30 novembre 2011. Pour se faire, telles sont les étapes de l'évaluation :

- Traitement des données du fichier électoral.
- Analyse de la population électorale, proposition d'une révision électorale ciblée, et d'un ensemble de formations aux différents acteurs du système, avec conception d'outils de travail et de mesure de l'efficacité des opérateurs.
- Elaboration d'une base de données composite pour la confrontation de données de sources distinctes, relevé des anomalies, des incohérences et recherche d'explication quant à l'absence d'exhaustivité des listes.
- A quoi peut-on parvenir et en combien de temps faut-il pour y parvenir ? Quels sont les préalables nécessaires à une amélioration
- Formulation de nouveaux outils de collecte de données pour accroître la pertinence des travaux de terrain.

La population de Madagascar est aujourd’hui de l’ordre de 20 millions d’habitants. Sa forte croissance naturelle, alentour de 3 habitants pour cent, se traduit par une augmentation de 500 000 personnes chaque année.

En quelques chiffres, la mortalité générale est de 12 décès par an pour mille habitants, la natalité voisine 38 naissances pour mille habitants. La répartition ville/campagne, toujours en faveur des campagnes va progressivement s’inverser et aller, lui aussi, tout comme le mouvement naturel, dans le sens d’un moins grand nombre d’enfants par femme. En effet, la population, encore majoritairement rurale, migre vers les villes et le niveau d’alphabétisation augmente.

*Selon l’enquête ménage 2010, la population est estimée à 20 017 milliers d’individus, dont 20% en milieu urbain et 80% en milieu rural. Les deux régions d’Analamanga et de Vakinankaratra, toutes deux situées dans la province d’Antananarivo, sont les plus peuplées, regroupant le cinquième de la population.*



Source : INSTAT/DSM/EPM2010

*Le taux d’alphabétisation des 15 ans et plus est de 71,4%. Les populations des provinces d’Antananarivo et d’Antsiranana sont en moyenne plus alphabétisées. A l’opposé, Androy et Anosy présentent les plus fortes proportions d’individus non alphabétisés.*

*La majorité des ménages malgaches se classent parmi les pauvres. Un peu moins de la moitié (47%) de la population déclare vivre en difficulté. Les régions les plus touchées par la pauvreté subjective sont Matsiatra Ambony, de Vatovavy Fitovinany, d’Ihorombe, d’Atsimo Atsinanana, d’Analanjirifo, d’Atsimo Andrefana, d’Androy, d’Anosy et de Sava.*

La croissance globale de la population va sans doute tendre à ralentir en termes relatifs, mais elle continuera à progresser en nombre d’habitants, longtemps encore avant d’atteindre un possible rythme d’équilibre autour de 2 à 2,2 enfants par femme, équilibre qui assure le seul remplacement

des générations : un homme et une femme en âge d'avoir des enfants ayant eux-mêmes deux enfants atteignant l'âge de la fécondité.

Comment cet ensemble de données démographiques se traduit-il vis-à-vis de la population de 18 ans et plus, c'est-à-dire de la population en âge de voter ?

Quel est l'effectif des 18 ans et plus en 2011 ? Quelle est la répartition entre hommes et femmes ? Quelle est la répartition entre villes et campagnes ?

Si l'espérance de vie est évaluée à une soixantaine d'années pour un enfant qui naît en 2011, sans grande différence entre les hommes et les femmes, il n'en est pas de même pour ceux qui atteignent 18 ans. Avec les données fragmentaires dont nous disposons, la durée moyenne de vie à 18 ans serait de plus de 50 ans, plus élevée pour les femmes que pour les hommes. En d'autres termes cela signifie que les personnes âgées de 18 ans aujourd'hui vivront « en moyenne » 50 ans (âge moyen au décès : 68 ans) ; du point de vue électoral les individus âgés de 18 ans aujourd'hui ont donc une durée de vie électorale d'une cinquantaine d'années.

L'âge moyen d'un électeur est de 40 ans, et durant plus de 25 années « en moyenne » il restera électeur ou tout au moins en âge d'être électeur.

La répartition villes/campagne fait qu'actuellement, la plus grande partie de la population en âge de voter vit en zone rurale.

La répartition entre les sexes, tenant compte de la surmortalité masculine à tout âge, se traduit par un plus grand nombre de femmes que d'hommes en âge de voter ; cette sur-féminité des effectifs, faible à 20 ans, croît avec l'avancement en âge (100 femmes pour 50 hommes passés 75 ans).

#### **Evolution des 18 ans et plus : 1975 – 1993 – 2011**

	<b>1975</b>	<b>1993</b>	<b>2011*</b>
Hommes	1 841 118	2 815 384	4 763 524
Femmes	1 881 894	2 918 027	4 918 069
Population de 18 ans et +	3 733 012	5 733 411	9 681 593
Population totale	7 603 554	12 238 914	20 599 134
Part de 18 ans et + dans la population totale	49 %	48 %	47 %

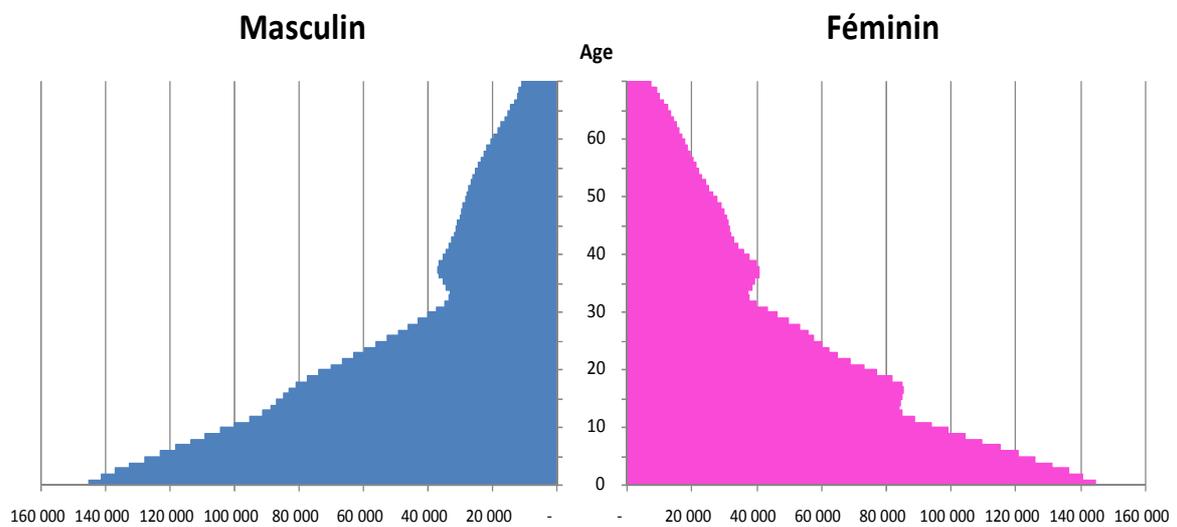
\* Les données pour 2011 sont basées sur les estimations réalisées dans le cadre de l'analyse présentée dans ce rapport et qui suit.

### Méthode d'évaluation de la population âgée de 18 ans et plus en 2011

Les données disponibles pour évaluer la population en âge de voter en 2011 sont essentiellement issues de trois sources : le recensement démographique de 1975, celui de 1993 et l'enquête de démographie et santé de 2008/2009.

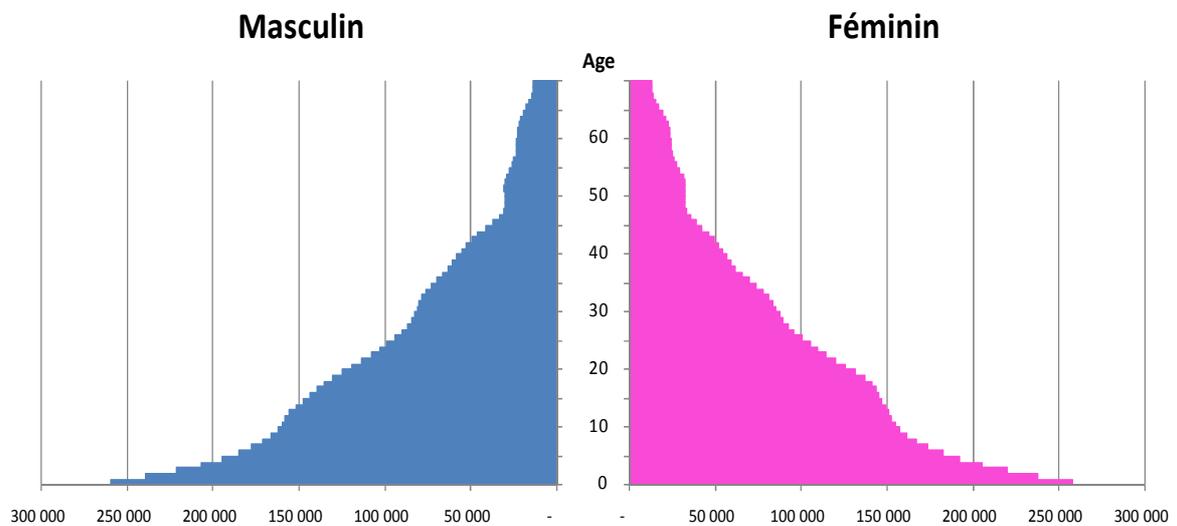
Les données des recensements 1975 et 1993 sont publiées par groupe quinquennal d'âge et non par année d'âge ; pour reconstituer des effectifs en âge de voter, les 18 ans et plus, et pour effectuer des projections de population par sexe et année d'âge jusqu'en 2011, ces données sont transformées par année d'âge en appliquant les coefficients de déquinquennalisation de Sprague.

Les résultats sont présentés dans les deux pyramides : 1975 et 1993



**Population totale de Madagascar en 1975 (7 604 000 personnes)**

**Source :** données du RGPH1975 par sexe et groupes quinquennaux d'âge, distribuées par âge selon les coefficients de Sprague



**Population de Madagascar en 1993 (12 234 000 personnes)**

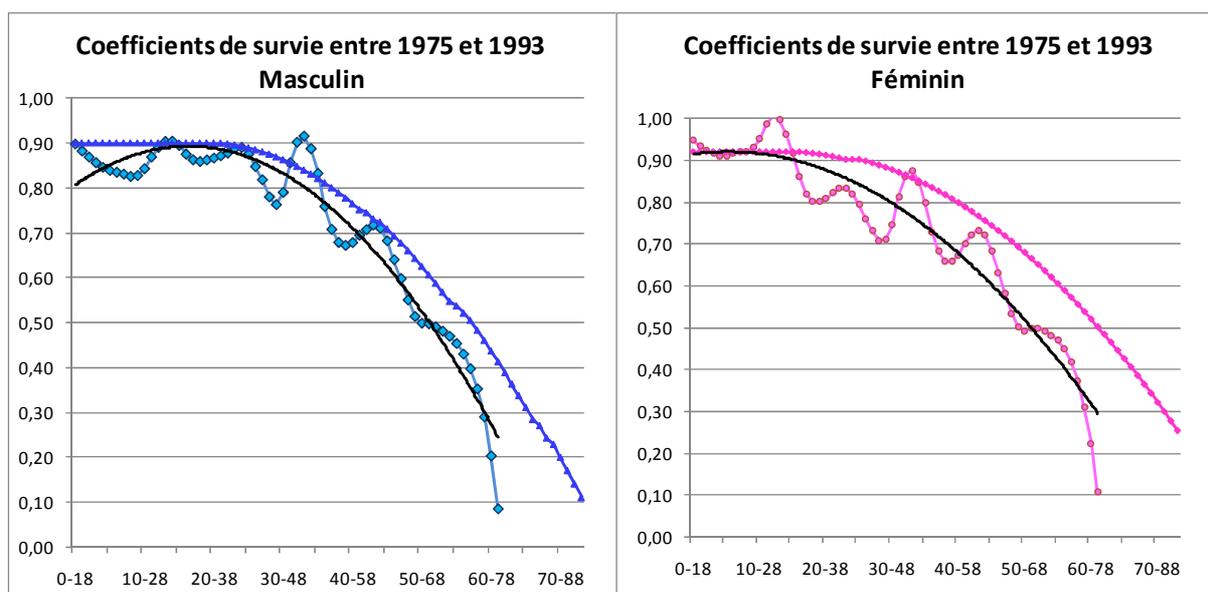
**Source** : données du RGPH1993 par sexe et groupes quinquennaux d'âge, distribuées par âge selon les coefficients de Sprague

La durée intercensitaire 1975/1993 est de 18 années, et l'écart entre 1993 et 2011 est lui aussi égal à 18 ans.

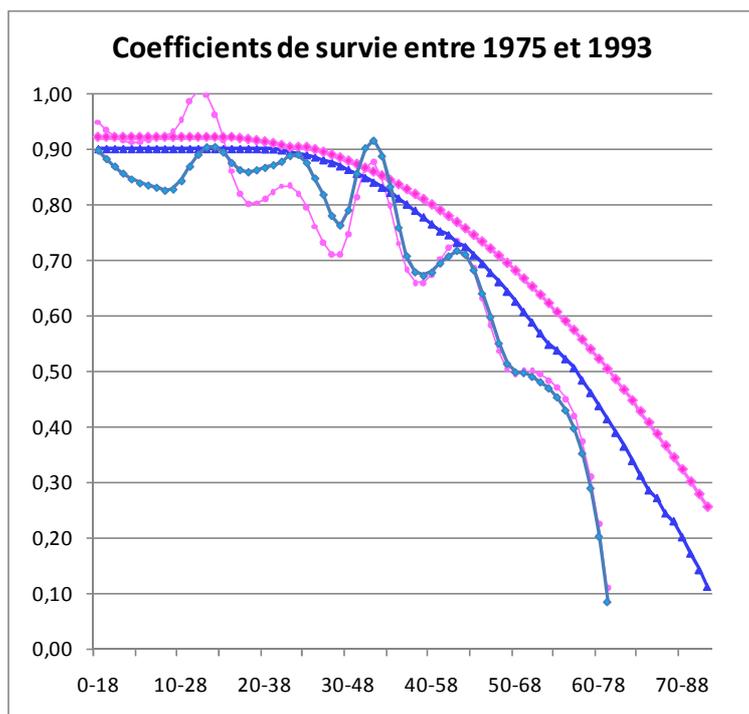
Les effectifs par sexe et âge en 1993 été rapprochés ont de ceux qu'ils étaient, 18 ans plus tôt, en 1975.

Dans la mesure où les migrations internationales sont négligeables (peu d'entrées, peu de sorties de l'île de Madagascar), une hypothèse a été faite que le rapport entre les effectifs par sexe et âge à 18 années d'écart représente la probabilité de rester en vie entre 1975 et 1993. De la sorte, une série de risques de survie sur une période de 18 années a été obtenue.

Les courbes des probabilités de survie ainsi établies sont tracées pour chaque sexe ; puis lissées « au mieux » et en fonction des connaissances sur l'évolution de la mortalité selon l'âge et le sexe. Les creux et les pics sont lissés par une fonction mathématique de façon à respecter la hausse progressive, d'abord lente puis de plus en plus soutenue, du risque de mourir au fur-et-à-mesure que l'âge augmente ; en appliquant des correctifs selon le sexe pour prendre en compte la surmortalité des hommes.

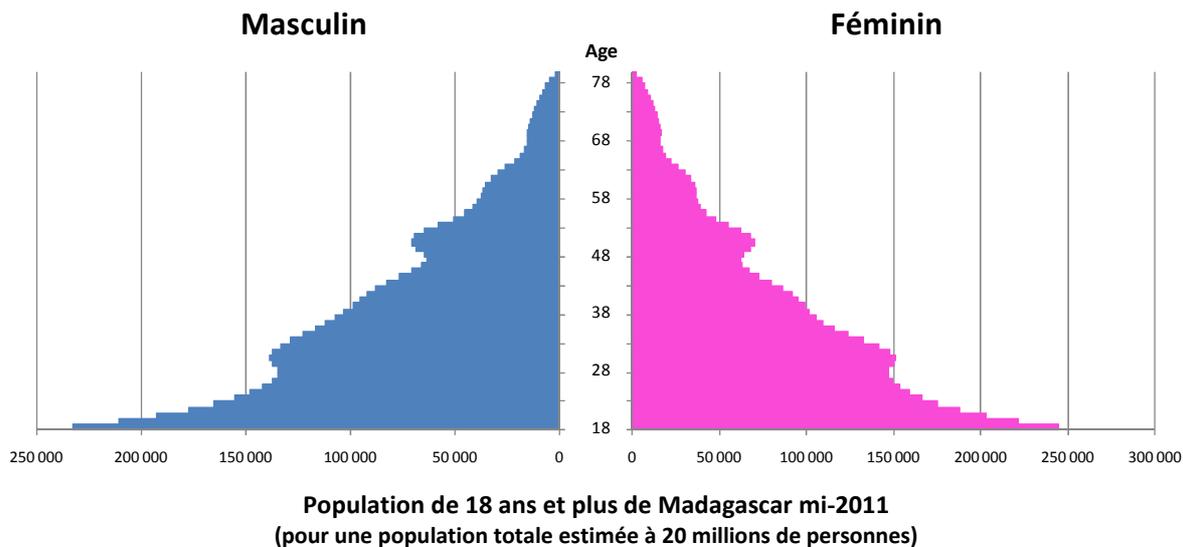


Les courbes lissées sont reportées sur les courbes initiales ; ce procédé, qui consiste à garder en l'état les effectifs recensés, a pour lui d'éviter de procéder à des corrections sur les effectifs, corrections toujours plus délicates que le lissage des courbes de mortalité/survie, mieux connues des démographes.

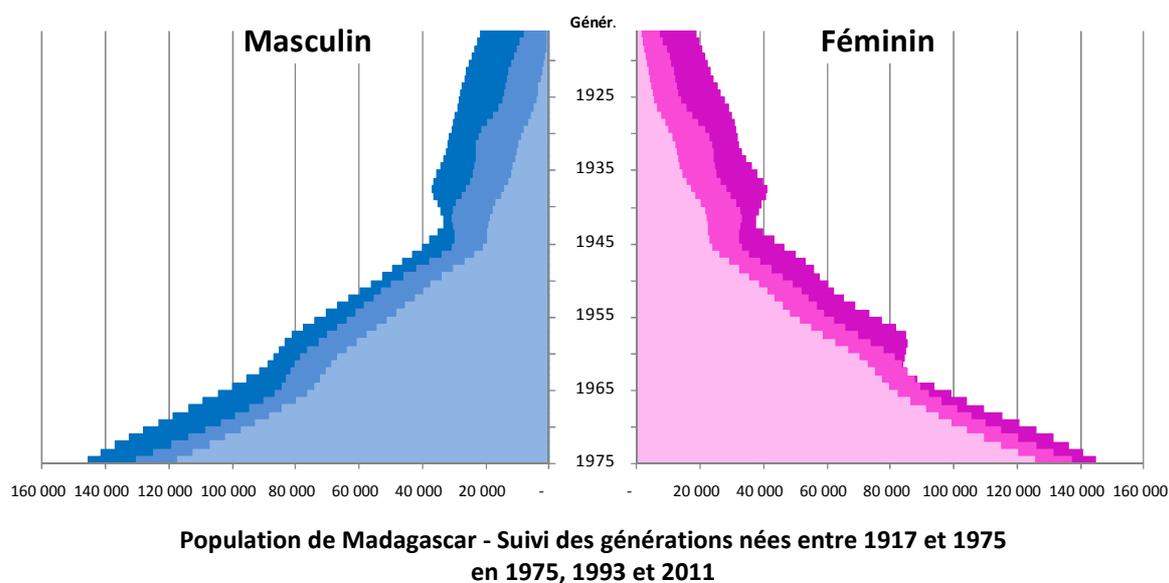


Les probabilités de survie ainsi lissées sont lues et reportées dans un tableau de probabilités de survie à 18 ans pour chaque sexe ; cette table de survie est ensuite appliquée aux effectifs par sexe et année d'âge en 1993. De la probabilité de survie à 18 ans, appliquée à un effectif recensé en 1993, résulte une estimation de l'effectif survivant 18 ans plus tard, donc en 2011. Ainsi par exemple, les vingt ans en 1993 sont devenus les 38 ans en 2011 : ce sont les effectifs recensés en 1993 diminués des décédés dans cette génération au cours des dix-huit années écoulées.

Divers scénarios peuvent ensuite être envisagés en variant de manière plus ou moins intense la baisse de la mortalité (ce qui revient à augmenter d'autant la probabilité de survie). Un seul scénario est retenu ici (une légère baisse de la mortalité) à défaut d'informations suffisantes sur l'évolution de la mortalité à Madagascar.

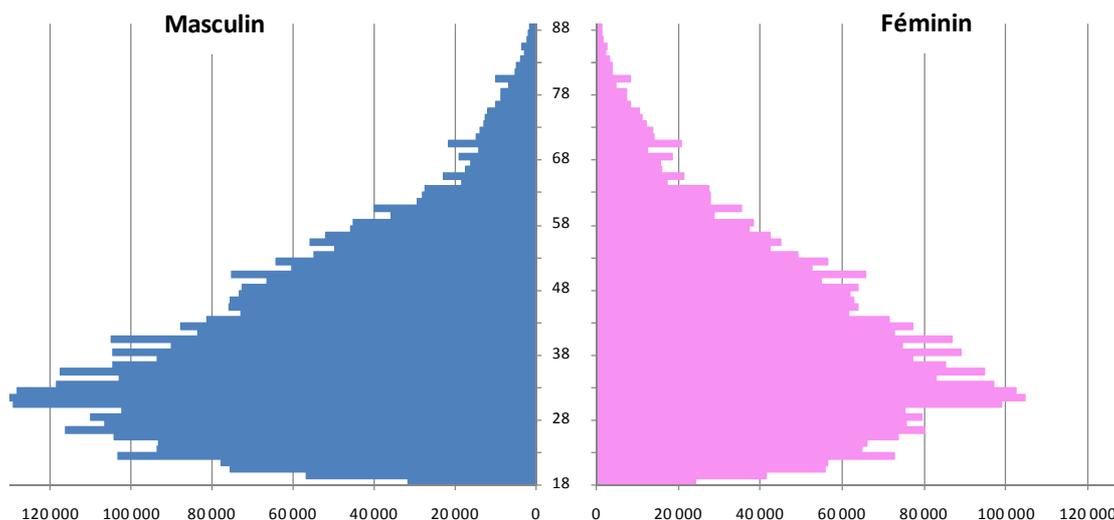


**Source** : estimation de l'auteur ; estimation par sexe et âge réalisée à partir des données des RGPH de 1975 et 1993, en conservant les taux de survie observés entre 1975 et 1993 à la population de 1993.



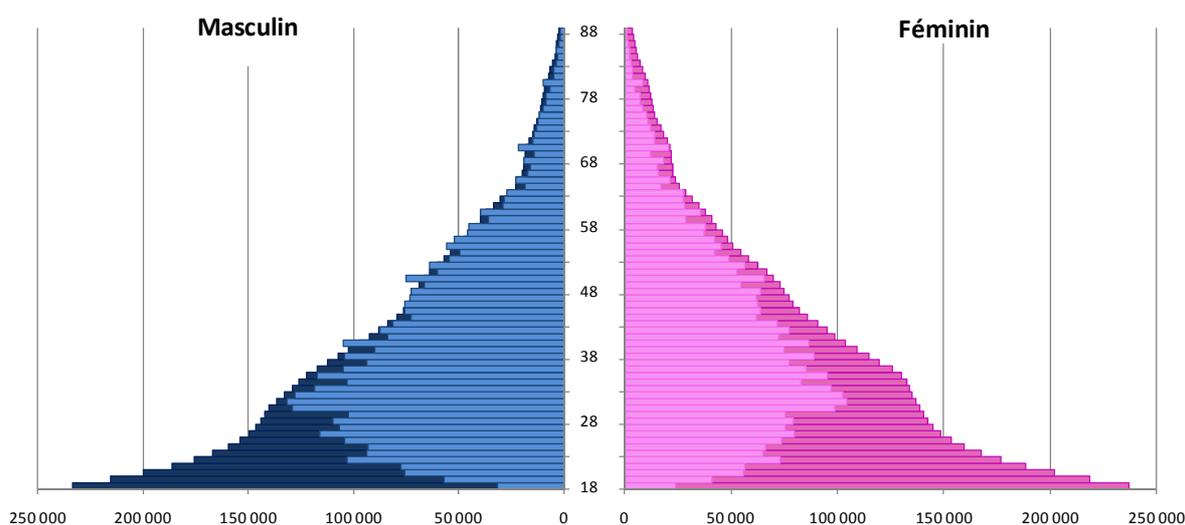
En bleu et rose foncés : situation observée au RGPH 1975.  
En bleu et rose intermédiaires : situation observée au RGPH 1993.  
En bleu et rose clairs : situation estimée mi-2011.

**Source** : superposition de pyramides des âges réalisée à partir des données des pyramides précédemment présentées.



### Madagascar - Les inscrits sur les listes électorales par sexe et âge fin 2010

Source : bases de données des centres informatiques régionaux (CIR)



### Madagascar – Superposition de la pyramide des inscrits sur la population des majeurs en 2011

Selon les estimations présentées dans ce rapport, la population des majeurs à Madagascar mi-2011 serait de l'ordre de 10 320 000 personnes dont 51% de femmes ; autrement dit, avec une proportion de 49 hommes pour 51 femmes.

L'analyse de la population électorale (les 18 ans et plus) indique que dans le cadre de la préparation des élections en 2011, 78% des hommes malgaches sont inscrits sur les listes électorales, et 61% des femmes. Ainsi globalement, 70% de la population malgache est inscrite sur une liste électorale. Ces évaluations de la population électorale présentées dans le cadre de ce rapport au niveau national peuvent et doivent se faire à des niveaux plus fins dans le cadre de l'amélioration du fichier électoral.

*Le traitement des données au niveau provincial est en cours, et celui au niveau régional suivra. Néanmoins quelques délais supplémentaires sont nécessaires pour une présentation détaillée.*

### Partie 3 : données électorales – données de la cartographie censitaire

Les données électorales ont été confrontées aux données de population collectées par l'INSTAT lors de la cartographie censitaire établie en 2008/2009, collecte effectuée en vue de la préparation du prochain recensement général de la population.

Les effectifs de population totale présentés dans ce chapitre sont issus des données de la cartographie censitaire. La population électorale représentant environ 47% de la population totale, les proportions d'inscrits calculées au niveau national, provincial et régional sont à comparer à ce niveau.

Les données sont présentées dans des tableaux par province et région puis cartographiées par région.

La Province et la région de l'Analamanga atteignent le niveau d'inscription le plus élevé avec respectivement 40 % et 42 % d'inscrits.

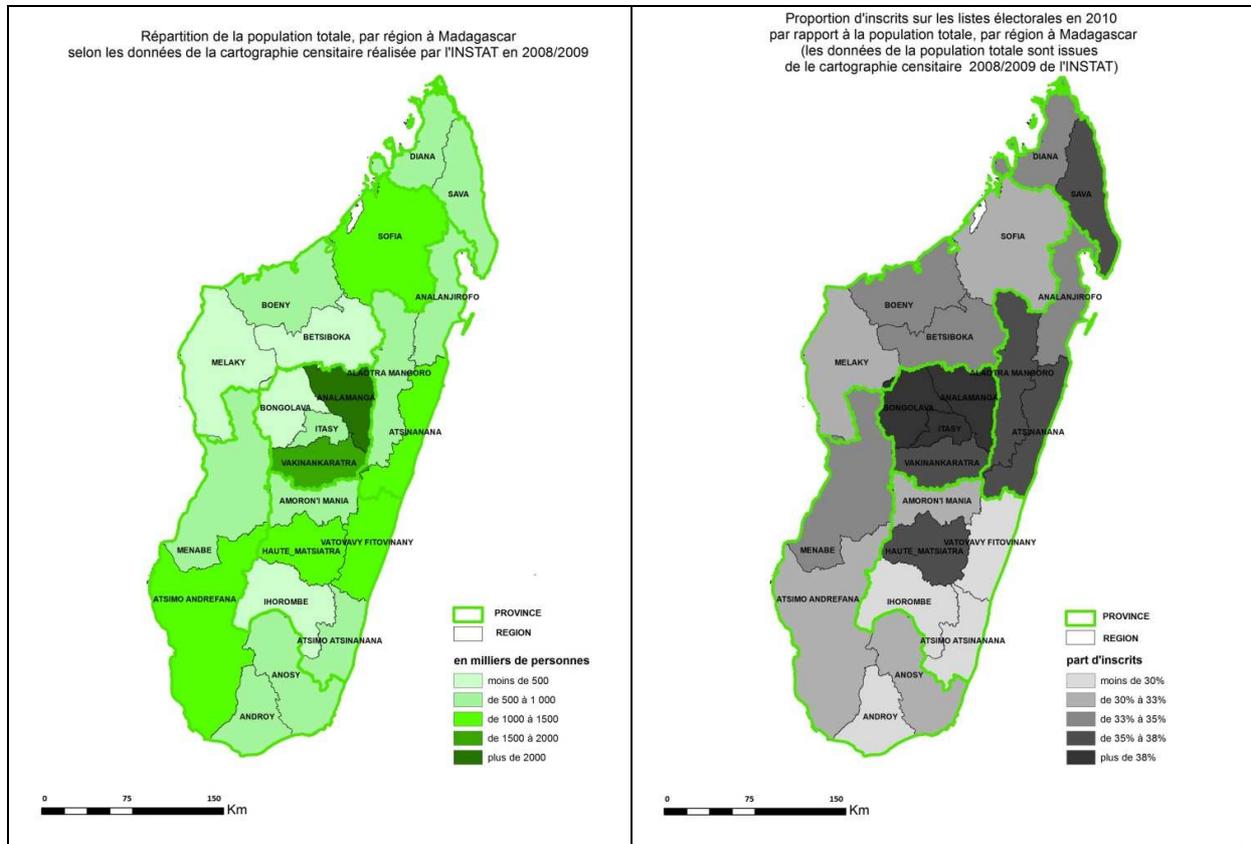
**Tableau : Population totale et inscrits sur les listes électorales, par province à Madagascar en 2010**

Province	Population totale	Superficie (km <sup>2</sup> )	Inscrits 2010	Proportion inscrits / pop totale	densité de population hbt/km <sup>2</sup>	densité d'inscrits au km <sup>2</sup>
ANTANANARIVO	6 088 162	59 808	2 416 728	40%	102	40
ANTSIRANANA	1 613 475	43 815	581 823	36%	37	13
FIANARANTSOA	4 359 689	100 805	1 305 836	30%	43	13
MAHAJANGA	2 524 448	151 978	808 731	32%	17	5
TOAMASINA	3 199 369	71 264	1 113 117	35%	45	16
TOLIARY	3 181 787	164 096	972 032	31%	19	6
MADAGASCAR	20 966 930	591 766	7 198 267	34%	35	12

**Tableau : Population totale et inscrits sur les listes électorales, par région à Madagascar en 2010**

Province	Région	Population totale	Superficie (km <sup>2</sup> )	Inscrits 2010	Proportion inscrits / pop totale	densité de population hbt/km <sup>2</sup>	densité d'inscrits au km <sup>2</sup>
ANTANANARIVO	ANALAMANGA	3 214 605	17 332	1 338 367	42%	185	77
	BONGOLAVA	439 041	17 955	172 244	39%	24	10
	ITASY	703 469	6 471	278 062	40%	109	43
	VAKINANKARATRA	1 731 047	18 049	628 055	36%	96	35
ANTSIRANANA	DIANA	671 970	20 082	229 151	34%	33	11
	SAVA	941 505	23 733	352 672	37%	40	15
FIANARANTSOA	AMORON I MANIA	686 375	16 538	220 429	32%	42	13
	ATSIMO ATSIANANA	862 690	16 543	211 947	25%	52	13
	HAUTE MATSIATRA	1 151 131	20 882	410 511	36%	55	20
	IHOROMBE	299 793	26 105	83 368	28%	11	3
	VATOVAVY FITOVINANY	1 359 700	20 738	379 581	28%	66	18
MAHAJANGA	BETSIBOKA	281 760	29 530	94 082	33%	10	3
	BOENY	767 631	30 306	260 548	34%	25	9
	MELAKY	277 990	40 886	90 176	32%	7	2
	SOFIA	1 197 067	51 256	363 925	30%	23	7
TOAMASINA	ALAO TRA MANGORO	985 953	27 396	356 015	36%	36	13
	ANALANJIROFO	993 653	21 824	330 050	33%	46	15
	ATSIANANA	1 219 763	22 044	427 052	35%	55	19
TOLIARY	ANDROY	704 524	18 725	188 553	27%	38	10
	ANOSY	644 885	29 631	196 040	30%	22	7
	ATSIMO ANDREFANA	1 263 992	66 723	396 182	31%	19	6
	MENABE	568 386	49 018	191 257	34%	12	4
<b>MADAGASCAR</b>		<b>20 966 930</b>	<b>591 766</b>	<b>7 198 267</b>	<b>34%</b>	<b>35</b>	<b>12</b>

La répartition de la population totale de Madagascar permet de cibler les régions les plus peuplées, et est complétée par la carte des densités de population (présentée page suivante). Ces cartes proposent un visuel de ce que devrait être la répartition de l'électorat si l'ensemble des majeurs malgaches étaient inscrits sur les listes électorales.



La proportion d'inscrits sur les listes électorales (relativement à la population totale) indique les régions bien insuffisamment inscrites comme Vatovavy Fitovinany, Ihorombe, Atsimo Atsinanana et Androy.

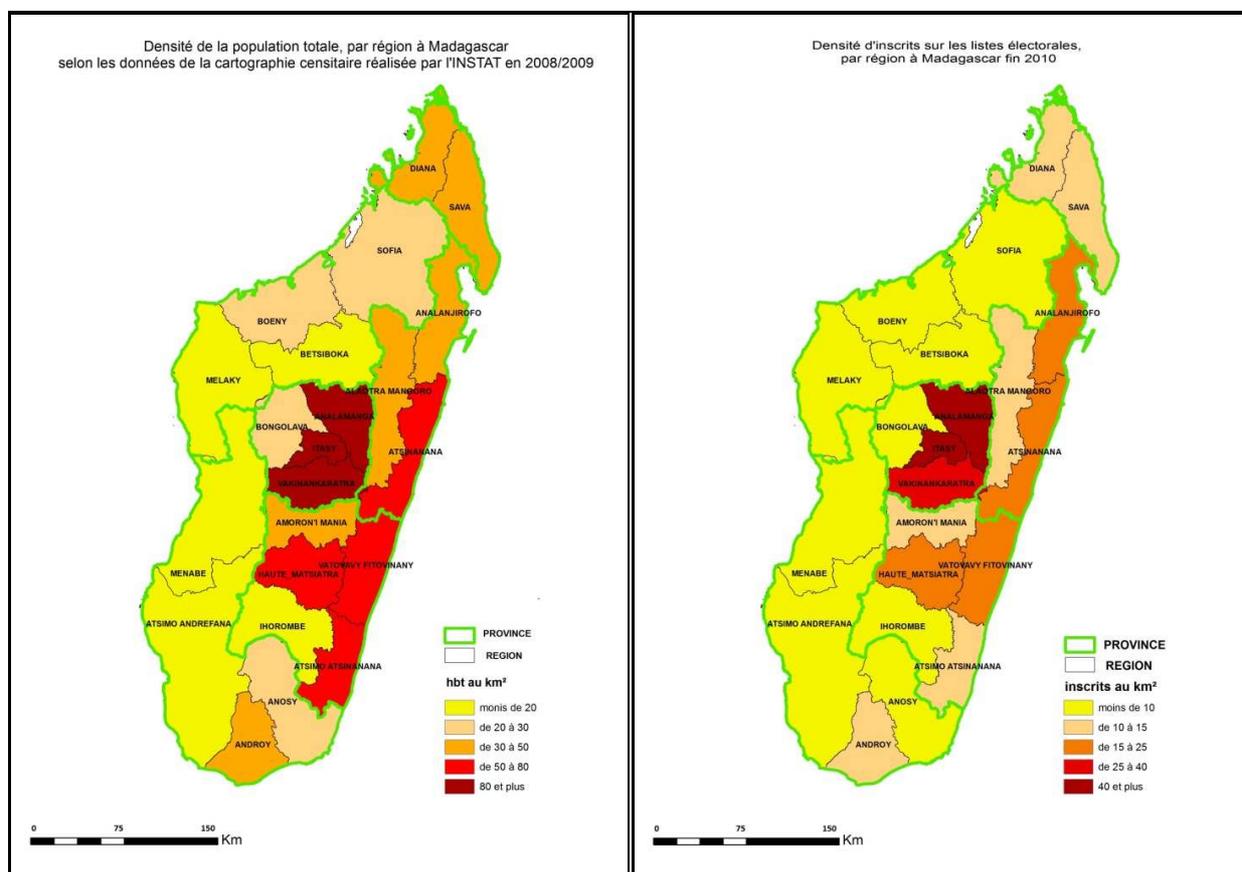
La région de Vatovavy Fitovinany est pourtant relativement fortement et densément peuplée. Il est possible que cette situation soit due aux difficultés de déplacement dans cette région souvent inondée, mais une solution adéquate doit être trouvée.

L'importance des travaux cartographiques, est de pouvoir accéder aux efforts, et de veiller à ne pas donner le flan à la critique d'une ségrégation « ethnique » ou régionale des inscrits.

Ainsi chercher à parvenir à démontrer l'équité des procédures mises en place permettra de justifier avoir respecté les normes internationales.

Les cartes de densité ont pour avantage de redonner une intensité de présence ou non à la population présente. Rapporter les effectifs de population à l'étendue du territoire relativise les questions sur l'exhaustivité de l'inscription, et permet d'identifier des zones relativement réduites en superficie qui sont insuffisamment recensées, et où les efforts fournis seront aisément couronnés de succès.

Ainsi sont présentées la carte de la densité de population totale, et la carte de la densité des inscrits sur les listes électorales.



De ces cartes mises en parallèle, on notera la moindre densité d'inscrits dans presque toutes les régions par rapport à leur densité de population, bien que les classes de légendes aient été divisées par 2 (pour conserver la proportion d'environ 50% de majeurs dans la population). Cela va dans le sens de la sous-inscription des électeurs.

Néanmoins, notons que dans la région de l'Analamanga qui, comme vu dans les analyses précédentes, a relativement perdu des inscrits par rapport à 2006, la densité d'inscrits fait partie des plus importantes du pays. On peut se demander s'il n'y avait pas eu en 2006 un gonflement inadéquat des listes de l'Analamanga qui s'expliquerait notamment par la forte mobilité de la population de cette région, et l'insuffisante prise en compte des radiations / transferts d'électeurs par les Fokontany.

Dans la Province de Fianarantsoa, la région de Atsimo Atsinanana (région sud-est) bien que densément peuplée à une faible densité d'inscrits. Des efforts particuliers pour inscrire l'électorat seront donc à prévoir dans cette région.

#### **Partie 4 : Mise en place de l'opération ciblée pour une liste électorale exhaustive**

L'objectif de la prochaine révision électorale est de pouvoir assurer l'ensemble de parties prenantes du processus électoral de la qualité et de l'exhaustivité de l'inscription de la population sur les listes électorales.

Il est pour cela nécessaire de démontrer que les agents électoraux ont sillonné l'ensemble du pays, que personne n'a été écarté, et que ceux qui ne sont pas inscrits sur les listes électorales (hormis les mineurs), sont sans carte d'identité nationale ou opposent un refus manifeste à leur inscription.

Les analyses menées au niveau national seront affinées au niveau provincial, régional, par district, communal et par Fokontany afin de construire des outils propres à chaque niveau de supervision ; la mise en place d'outils de travail pour l'ensemble des acteurs de l'opération de collecte sera ainsi effectuée.

##### **1. Outils des agents électoraux**

Les informations actuellement requises par le code électoral sont les suivantes :

1. le numéro d'ordre
2. les noms et prénoms
3. la date et lieu de naissance
4. la filiation
5. les numéros, date et lieu de délivrance de la carte nationale d'identité
6. l'adresse ou le lieu de résidence

Dans l'organisation actuelle des feuillets de collecte certains informations sont dans la même cellule, or il est important de scinder la collecte des informations avec comme règle : une information par cellule.

Certaines variables complémentaires sont proposées selon les listes concernées :

- Date d'arrivée dans le Fokontany,
- Date de départ du Fokontany,
- Cause du départ (décès, changement de résidence)
- Sexe
- Cause de l'absence d'une Carte d'identité nationale
- Raison du refus d'inscription

Les outils mis à la disposition des agents électoraux sont décrits ci-après.

#### **Registre des électeurs déjà inscrits (pour révision)**

Les feuillets doivent être pré-remplis pour la population connue, avec la présence d'un espace de correction des données, en prévision des erreurs de saisie antérieures.

Ce registre doit être organisé à la fois par adresse et par ordre alphabétique des noms des personnes. Chaque agent aura la liste des adresses du secteur qu'il aura à baliser.

Une liste complémentaire des inscrits organisée par ordre alphabétique pour l'ensemble du Fokontany sera adjointe pour les cas de personnes inscrits à la « mauvaise adresse », afin qu'elle soit retrouvée puis les corrections liées à son état civil, sa carte d'identité ou sa résidence seront portées sur le registre des électeurs déjà inscrits.

Certaines variables complémentaires sont proposées :

- Date d'arrivée dans le Fokontany,

- Date de départ du Fokontany,
- Cause du départ (décès, changement de résidence)

#### Registre des nouvelles inscriptions

Les feuillets doivent être vierges pour les populations non encore inscrites sur une liste électorale, mais pré-imprimés avec délimitation des champs pour une transcription organisée et lisible pour les opérateurs de saisie.

#### Registre des personnes sans Carte nationale d'identité

Un registre spécial des personnes sans CNI doit être créé avec les mêmes variables, mais la cause de l'absence de CNI sera explicitée.

Certaines variables complémentaires sont proposées :

- Sexe
- Cause de l'absence d'une Carte d'identité nationale

#### Registre des personnes refusant d'être inscrites sur la liste électorale

Un registre spécial des personnes refusant doit être créé avec les mêmes variables, mais la cause de l'absence de CNI sera explicitée.

Certaines variables complémentaires sont proposées :

- Sexe
- Raison du refus d'inscription

#### Plans issus de la cartographie de l'INSTAT

Afin d'assurer un balayage total du terrain, les agents électoraux doivent avoir leur **plan de la zone à couvrir**. Le quadrillage de l'ensemble du territoire national a été réalisé par l'INSTAT en 2008/2009, il mérite d'être exploité au mieux afin de ne pas omettre une partie du territoire. Ces plans disponibles auprès de l'INSTAT, peuvent être demandés en fonction de la zone de travail souhaitée. Ils pourraient être produits par Fokontany, et au sein de chaque Fokontany les agents électoraux en exercice auront à délimiter précisément leur zone de recensement. Ces plans ont l'avantage d'avoir été récemment actualisés ; y sont mentionnés les routes, chemins, obstacles naturels mais aussi bâtiments publics et surtout lieux d'habitation de la population.

Un format des feuillets de chacun des différents registres est présenté ci-après.

## Registre des électeurs déjà inscrits (pour révision)

### *Informations à reporter sur chaque registre des électeurs de Fokontany*

Province ..... Région..... District ..... Commune .....Fokontany .....

### *Informations à reporter sur chaque feuillet d'inscription*

N° d'ordre	NOM	PRENOM	Date de naissance	Lieu de naissance
17	RAHARISOLO	JEAN JACQUES	13 11 1970	IHOSY
Filiation				
NOM du père		Prénom du père	NOM de la mère	Prénom de la mère
RAHARISOLO		PHILIPPE	RANAIVOMANA	MARAINA
Carte nationale d'identité			Adresse de résidence (Quartier du Fokontany)	Date d'arrivée dans le Fokontany
Numéro de carte	Date de délivrance	Lieu de délivrance	Date de départ du Fokontany	Cause du départ (décès, changement de résidence)
123451345345	23 02 1990	IHOSY	-	-
Filiation				
NOM du père		Prénom du père	NOM de la mère	Prénom de la mère
RAHARISOLO		PHILIPPE	RANAILOMANA	MARAINA
Carte nationale d'identité			Adresse de résidence (Quartier du Fokontany)	Date d'arrivée dans le Fokontany
Numéro de carte	Date de délivrance	Lieu de délivrance	Date de départ du Fokontany	Cause du départ (décès, changement de résidence)
123121777877	23 02 1990	IHOSY	-	-



## Registre des personnes refusant de s'inscrire sur la liste électorale

### *Informations à reporter sur chaque registre des électeurs de Fokontany*

Province ..... Région..... District ..... Commune .....Fokontany .....

### *Informations à reporter sur chaque feuillet d'inscription*

N° d'ordre	NOM	PRENOM	Date de naissance	Lieu de naissance
<b>Filiation</b>				
NOM du père		Prénom du père	NOM de la mère	Prénom de la mère
Carte nationale d'identité			Adresse de résidence (Quartier du Fokontany)	Date d'arrivée dans le Fokontany
Numéro de carte	Date de délivrance	Lieu de délivrance	 	 
		 	Sexe 1. <input type="checkbox"/> Masculin    2. <input type="checkbox"/> Féminin	
			<b>Raison du refus :</b>	

N° d'ordre	NOM	PRENOM	Date de naissance	Lieu de naissance
<b>Filiation</b>				
NOM du père		Prénom du père	NOM de la mère	Prénom de la mère
Carte nationale d'identité			Adresse de résidence (Quartier du Fokontany)	Date d'arrivée dans le Fokontany
Numéro de carte	Date de délivrance	Lieu de délivrance	 	 
		 	Sexe 1. <input type="checkbox"/> Masculin    2. <input type="checkbox"/> Féminin	
			<b>Raison du refus :</b>	

## Registre des personnes sans Carte nationale d'identité

### *Informations à reporter sur chaque registre des électeurs de Fokontany*

Province ..... Région..... District ..... Commune .....Fokontany .....

### *Informations à reporter sur chaque feuillet d'inscription*

N° d'ordre	NOM	PRENOM	Date de naissance	Lieu de naissance
Filiation				
NOM du père		Prénom du père	NOM de la mère	Prénom de la mère
Pourquoi ne disposez vous pas de Carte nationale d'identité ?			Adresse de résidence (Quartier du Fokontany)	Date d'arrivée dans le Fokontany
1. <input type="checkbox"/> Pas intéressé	2. <input type="checkbox"/> Demande en cours	3. <input type="checkbox"/> Demande infructueuse		
4. <input type="checkbox"/> Ignore procédure	5. <input type="checkbox"/> Problème acte naissance ou jugement supplétif	6. <input type="checkbox"/> Problème administration ou autre : .....		
			Sexe	
			1. <input type="checkbox"/> Masculin 2. <input type="checkbox"/> Féminin	

N° d'ordre	NOM	PRENOM	Date de naissance	Lieu de naissance
Filiation				
NOM du père		Prénom du père	NOM de la mère	Prénom de la mère
Pourquoi ne disposez vous pas de Carte nationale d'identité ?			Adresse de résidence (Quartier du Fokontany)	Date d'arrivée dans le Fokontany
1. <input type="checkbox"/> Pas intéressé	2. <input type="checkbox"/> Demande en cours	3. <input type="checkbox"/> Demande infructueuse		
4. <input type="checkbox"/> Ignore procédure	5. <input type="checkbox"/> Problème acte naissance ou jugement supplétif	6. <input type="checkbox"/> Problème administration ou autre : .....		
			Sexe	
			1. <input type="checkbox"/> Masculin 2. <input type="checkbox"/> Féminin	

## 2. Outils des démembrements (communaux, des districts, régionaux)

Les démembrements de la CENI en charge de la supervision disposeront d'un tableau de suivi des opérations avec les données suivantes :

### *Pour la Commune*

Données pré-remplies					A remplir par le superviseur communal			
Fokontany	Population totale	Population électorale présumée	Effectif d'inscrits lors de la révision 2011	Manquants présumés	Inscription nouvelles	Sans carte d'identité	Refus d'inscription	Total

### *Pour le District*

Données pré-remplies					A remplir par le superviseur de District			
Commune	Population totale	Population électorale présumée	Effectif d'inscrits lors de la révision 2011	Manquants présumés	Inscription nouvelles	Sans carte d'identité	Refus d'inscription	Total

### *Pour la Région*

Données pré-remplies					A remplir par le superviseur de Région			
District	Population totale	Population électorale présumée	Effectif d'inscrits lors de la révision 2011	Manquants présumés	Inscription nouvelles	Sans carte d'identité	Refus d'inscription	Total

### *Pour la Province (suivi effectué par des membres de la CENI nationale)*

Données pré-remplies					A remplir par le « superviseur de Province »			
Région	Population totale	Population électorale présumée	Effectif d'inscrits lors de la révision 2011	Manquants présumés	Inscription nouvelles	Sans carte d'identité	Refus d'inscription	Total

### *Pour la Nation (suivi effectué par des membres de la CENI nationale)*

Données pré-remplies					A remplir par le « superviseur national »			
Province	Population totale	Population électorale présumée	Effectif d'inscrits lors de la révision 2011	Manquants présumés	Inscription nouvelles	Sans carte d'identité	Refus d'inscription	Total

Ainsi dans ces tableaux les superviseurs pourront aider les agents électoraux dans leur ciblage des zones où la sous-inscription est apparente.

Ces documents de suivi seront accompagnés d'une note spécifique sur la région afin que les acteurs du processus électoral aient le maximum de connaissance sur la population de leur zone de travail.

Ces tableaux de suivi permettront aux superviseurs de connaître les lieux où la population est manifestement insuffisamment inscrite, de pouvoir rechercher un meilleur niveau d'inscription, puis de pouvoir valablement expliquer le niveau d'inscription atteint dans leur zone de supervision.

## **VI. CONCLUSION**

Une appréciation générale de l'ensemble du processus électoral engagé serait de se féliciter la décision de la refonte des listes électorales qui avaient mal vieilli lorsqu'elles étaient fondées sur une extraction du registre de population, et de l'indépendance de la CENI.

Il s'agit maintenant de s'inscrire dans des perspectives d'avenir apaisé, et notamment pas la mise place de procédures à même de garantir la permanence de ces listes dans le respect de leur qualité. Ne plus recourir au registre de population pour mettre à jours la liste électorale est maintenant une voie écartée, c'est un plus pour le fichier électoral. Cette voie antérieurement usitée n'était ni aisée, et sa mise en œuvre ne s'est guère avérée efficiente.

Ainsi, penser au mode d'actualisation des listes électorales est plus que nécessaire, ainsi qu'à l'inscription de la population « omise » de par l'absence d'un système administratif lui permettant une reconnaissance juridique dès la naissance, et donc par une inscription à l'état civil.

Les recommandations à court et moyen termes sont à suivre jusqu'à la mise en place d'un état civil fiable et universel pour l'ensemble des citoyens malgaches.



## Conclusion générale

Au-delà des recommandations à réaliser dans le court terme, en vue de la réalisation du chronogramme proposé par la mission francophone<sup>51</sup>, celle-ci souligne l'opportunité d'envisager, dès maintenant, une réflexion approfondie sur les réformes qui sont à entreprendre afin de renforcer et de consolider le système électoral malgache.

Ainsi, pour ce qui concerne l'encadrement juridique de celui-ci, elle a identifié des secteurs pour lesquels il conviendrait soit de combler un vide juridique, soit de parfaire le droit existant, appelant pour l'essentiel à être légiférés. C'est le cas :

- **du financement des partis politiques**, et plus largement des associations qui contribuent à dynamiser la vie politique nationale et locale ;
- **du financement public à des campagnes électorales**. L'introduction d'une législation adaptée et moderne dans ce domaine apparaît indispensable à la fois pour assurer l'égalité des « compétiteurs » et pour dynamiser la compétition électorale en permettant notamment aux petites formations politiques et courants d'opinions minoritaires de se « faire entendre » et d'être « visibles » sur la scène politique. La réglementation à intervenir devrait nécessairement comporter deux volets : la prise en charge et le remplacement par l'Etat des frais et dépenses de campagne d'une part; le plafonnement de dépense des campagnes électorales, d'autre part. L'ensemble de ces règles devrait, compte tenu de leur objet et particularité, faire l'objet d'une codification au sens du code électoral. Elles viseraient tous types d'élections nationales et locales et de consultations.

Elles seraient compléter par des règles appropriées concernant à la fois le contrôle des règles de financement de la campagne électorale et des sanctions applicables (sanctions pénales, inéligibilité, démission d'office, sanctions pécuniaires...)

- **de la création** dans la forme d'une autorité administrative indépendante **d'une commission de régulation des sondages et des enquêtes d'opinion** ;
- **de l'adoption d'une législation spécifique favorisant des voies d'accès et la participation des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ainsi qu'aux autres fonctions dans les domaines de la vie politique économique et social**. C'est là un volet très important compte tenu de ces effets indus observés en droit comparé. La recherche de la parité produit un effet de « respiration démocratique » en limitant les ententes entre notables en place et aussi en contenant des phénomènes de monopolisation du pouvoir ; elle produit également un effet de rajeunissement notoire du personnel politique et des fonctions d'encadrement en général et permet aussi de dynamiser la démocratie politique mais également économique et social.

---

<sup>51</sup> Voir dans la partie introductive du rapport.

En matière du recensement électoral et concernant la confection des listes électorales, des recommandations à moyen et long terme doivent suivre dès la mise en place des nouvelles institutions issues du prochain scrutin.

En ce sens, le système malgache d'identification des personnes mérite d'être revu et d'être reconçu dans son ensemble. En l'absence d'un état civil fiable, exhaustif et systématique, sur quelle base documentaire peut-on radier un électeur décédé sans risque d'erreur (ou de malveillance) ? Aussi, en matière d'état civil, poursuivre une identification des citoyens sans régler la situation de façon globale pour tous les citoyens malgaches, met en difficulté l'ensemble du système, et laisse la voie ouverte à toute fraude potentielle. Une refonte du système d'état civil et du système de délivrance des cartes d'identité nationale est nécessaire. Les problèmes récurrents engendrés par cette absence de socle fiable dans l'identification des personnes doit être traité parallèlement à la conduite de la prochaine campagne de recensement général de la population et de l'habitation (RGPH), pour ne pas laisser la porte ouverte à la contestation. Le chantier peut sembler lourd mais il doit être mené pour redonner à chaque citoyen ses premiers droits civils, en reconnaissant sa naissance et donc son identité juridique.

Dans cette même perspective, il conviendrait aussi:

- d'élaborer un projet de refonte de l'état civil, avec une administration outillée pour répondre à la demande (consciente ou non) de la population, et pour parvenir à une administration transparente de la population s'impose. Les retombées en matière de paix sociale sont inestimables, et assoient un état dans une modernisation sans conteste ;
- d'établir des liens entre fichier des cartes d'identité nationale et fichier électoral pour inscription sur la liste électorale des nouveaux majeurs ou des personnes avec nouvelle carte d'identité nationale ;
- d'établir des liens entre fichier d'état civil et fichier électoral notamment pour la radiation des décès.

En dernier lieu, la mission francophone présente ses remerciements à toutes les institutions et personnes venues à sa rencontre, et qui lui ont partagé, en toute liberté, leurs avis et appréciations sur le système électoral actuel. La majorité des rencontres au niveau régional a été organisée par la CENI qu'elle remercie pour son efficacité à mobiliser les intervenants. Elle lui sait, par ailleurs, gré d'avoir bien voulu accepter de « jouer le jeu » de cet exercice, qui n'est pas toujours aisé, de l'évaluation, en toute franchise, sans tabou et surtout de bonne foi, en mettant à sa disposition tous les documents que ses experts lui auraient sollicité, ou qu'elle leur a transmis à leur propre initiative<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> L'ensemble de ces documents se retrouvent dans le volume « *Annexes et documents de travail de la mission francophone d'évaluation du système électoral de sortie de crise à Madagascar. 9 au 22 février 2011* », accompagnant le présent rapport.

## **ANNEXES**



## **Annexe n° 1 : Audiences et réunions de travail de la mission francophone d'évaluation du processus électoral de sortie de crise à Madagascar**

---

### **Audiences auprès des autorités malgaches :**

- Monsieur Andry Rajoelina, Président de la transition,
- Général Camille Vital, Premier ministre, chef du gouvernement ;
- Monsieur Raharinaivo Randrianatoandro, Président du Congrès de la transition ;
- Général Dolin Rasolosoa, Président du Conseil supérieur de la transition ;
- Général Ranto Rabarisoa, Président du Conseil militaire pour la défense nationale ;
- Vice-amiral Hyppolite Rarison Ramaroson, ministre des affaires étrangères ;
- Monsieur Jean, ministre de l'Intérieur ;
- Monsieur Hajo Andrianainarivelo, ministre de la décentralisation et de l'aménagement du territoire.

### **Réunions de travail avec les institutions et personnalités :**

- La Commission électorale nationale indépendante, conduite par son président, Me Yves Herinirina Rakotomanana ;
- La Haute Cour Constitutionnelle, conduite par son président, Monsieur Jean-Michel Rajaonarivony ;
- Le Tribunal de première instance d'Antananarivo, dirigée par sa présidente, Madame Hortensia Andriambeloson ;
- La Coordination des organisations de la société civile, en présence de MM. Aristide Velompanahy, Serge Zafimahova, André Rasolo ;
- Messieurs Mamy Rakotoarivelo, Secrétaire général *a.i* du TIM et Fetison Rakoto Andrianirina, Chef de la délégation de la Mouvanse Ravalomanana ;
- Monsieur Paul Gérard Ravelomanantsoa, Directeur général de l'Institut national de la statistique (INSTAT) ;

### **Réunion de travail avec les membres du corps diplomatique :**

- Madame Fatma Samoura, Coordonnateur résident du Système des Nations unies à Madagascar ;
- Monsieur Peter Metcalf, Conseiller politique au sein du Système des Nations unies à Madagascar ;
- Monsieur Léonidas Tezapsidis, Chef de Délégation de la Délégation de l'Union européenne à Madagascar,
- Monsieur Dumisani Rasheleng, Premier secrétaire de l'Ambassade de l'Afrique du Sud ;
- Monsieur Carlos Orga, Ambassadeur de la Confédération helvétique à Madagascar ;
- Monsieur Jean-Marc Châtaignier, Ambassadeur de France à Madagascar ;
- Monsieur Ernest Gérard Lemaire, Ambassadeur de Maurice à Madagascar ;
- Monsieur César Coly, Ambassadeur du Sénégal à Madagascar ;
- Monsieur Said Bacar Housseine, expert électoral dépêché par la Division de l'assistance électorale au Département des affaires politiques des Nations-Unies auprès de la médiation de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)

## **Annexe n° 2 : Proposition d'un cadre d'action de la francophonie pour l'accompagnement du processus électoral de sortie de crise à Madagascar**

---

Sur le fondement de la résolution adoptée par le Conseil permanent de la Francophonie, réuni en session extraordinaire sur la situation à Madagascar le 2 avril 2009, confirmée par celles qu'a prises le XIIIe Conférence des Chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage qui s'est tenue à Montreux du 23 au 24 octobre 2010 ; et en s'appuyant sur les conclusions et recommandations formulées par les différentes missions d'information et d'évaluation que son Secrétaire général a déployées à Madagascar depuis 2009 en vue de la recherche de solutions de sortie de crise et dans la perspective de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, la mission propose, ci-après, un « *Cadre d'action de la Francophonie pour l'accompagnement du processus électoral de sortie de crise à Madagascar* ». Celui-ci définit les activités que la Francophonie pourra entreprendre, en synergie et en complémentarité avec ses partenaires internationaux, dans l'accompagnement du processus électoral. Les actions proposées privilégient les domaines pour lesquels la plus value francophone est établie et reconnue.

**1. La mise à disposition d'une expertise appropriée aux fins de l'élaboration des textes législatifs et règlementaires** devant organiser les différents scrutins à venir (législatives, présidentielle et communales) conformément aux dispositions de l'article 165 de la Constitution du 11 décembre 2010, et à examiner l'opportunité de l'adoption d'un code d'éthique et de bonne conduite ainsi que celle de la révision des textes de loi accompagnant le processus électoral. Il s'agit notamment de la loi n°2009-002 du 15 janvier 2009 relative aux partis politiques et de la loi n° 90-031 du 31 décembre 1990 sur la communication.

### **2. Un appui au processus de révision des listes électorales**

L'objectif de l'appui est de contribuer à la consolidation de listes électorales qui soient en conformité avec les exigences des normes et principes internationaux d'un processus électoral libre, fiable et transparent.

L'intervention de la Francophonie visera à :

- a) ***Un appui pour une amélioration de la stratégie relative à l'organisation des travaux de révision, voire de refonte des listes électorales***, qui tiendrait compte des contraintes inhérentes au calendrier électoral.

Les actions proposées par la Francophonie tendront à :

- *améliorer la conduite des différentes séquences de la chaîne de production des listes électorales* allant du recensement électoral commis par chacune des commissions locales de recensement mises en place auprès des 17.472 Fokontany, jusqu'à la distribution des cartes d'électeurs par ces mêmes commissions, en passant par le traitement des « listes brouillons » et la confection des listes électorales par les Centres informatiques établis désormais auprès des 119 Districts ;

- *contribuer à une fiabilité du processus de révision des listes électorales ainsi qu'à l'élaboration d'un fichier électoral informatisé sûr et accepté par l'ensemble des acteurs du processus électoral.*

**b) *Un appui pour une amélioration de l'architecture méthodologique et organisationnelle du recensement électoral***

Il s'agira, notamment, de contribuer à une meilleure clarification des attributions respectives de la Commission électorale nationale indépendante et de celles des services déconcentrés du ministère de l'Intérieur dans les opérations préparatoires.

**3. Le renforcement des capacités de la Commission électorale nationale indépendante (CENI)**

Le principal objectif de l'appui proposé par la Francophonie est d'optimiser les capacités de la Commission électorale nationale indépendante, véritable cheville ouvrière de l'ensemble du processus électoral, mais qui est de création récente.

**a) *Le renforcement des capacités sur le plan organisationnel :***

Celui-ci portera sur des actions tendant à :

- *un appui pour la mise en place d'un centre national de traitement des données pour le suivi des listes électorales informatisées et pour le traitement des résultats électoraux ;*
- *l'audit et la validation des listes électorales ;*
- *l'audit et la validation des logiciels (SIGEM) de gestion des listes électorales et de traitement des résultats électoraux ;*
- *un appui pour l'installation d'une connexion internet sur les Centre informatiques des Districts et au niveau central ;*
- *un appui au dispositif de sécurisation et garantissant la transparence de la procédure de centralisation et de traitement des résultats. Cette phase est l'une des plus délicates et sensibles de la chaîne électorale, dont la fiabilité conditionnera, en grande partie, la crédibilité de l'exercice électoral.*

**b) *Le renforcement des capacités sur le plan personnel :***

Il s'agira d'apporter un appui à :

- *la formation et à la professionnalisation de la Commission nationale et de ses démembrements.*  
Outre l'organisation de séminaires de formation à l'endroit des membres de la Commission et de ses démembrements, cet appui pourrait aussi s'effectuer par des échanges d'expérience et le partage de pratiques utiles avec d'autres commissions électorales appartenant à l'espace francophone et disposant d'attributions similaires à celles de la CENI malgache ;
- *la consolidation des acquis dans la formation des agents recruteurs et électoraux.*

La formation dispensée aux agents électoraux en vue du référendum constitutionnel du 17 novembre 2010 a été effectuée à la hâte en raison des contraintes de temps imposées par les multiples contingences de l'époque ; et mériterait à être consolidée et renforcée.

#### **4. Le renforcement des capacités des autres acteurs et structures impliqués dans le processus électoral**

A cette fin, la Francophonie s'attachera à :

- a) ***l'organisation d'un séminaire d'appropriation des nouveaux textes par les acteurs institutionnels du processus électoral*** (Commission électorale nationale indépendante, Haute Cour Constitutionnelle, structures décentralisées du ministère de l'Intérieur...), aux fins d'avoir une compréhension commune de l'encadrement juridique du processus électoral ;
- b) ***un appui aux actions de sensibilisation des électeurs, des organisations non gouvernementales, associations ou groupements agréés en matière d'éducation civique et d'observation des élections, des organisations politiques ainsi que des associations légalement constituées sur leurs rôles et attributions respectifs*** tels qu'ils sont indiqués dans les dispositions du Code électoral, et concernant leur participation aux travaux de la commission locale de recensement, à l'observation électorale, au dépouillement et au recensement général des votes.
- c) ***une mise à disposition de l'expertise francophone en vue d'une meilleure gestion du contentieux et du précontentieux électoral*** prise en charge par la Haute Cour Constitutionnelle et la Commission électorale nationale indépendante.
- d) ***l'appui à un renforcement des capacités de l'observation nationale.***  
L'implication des capacités endogènes d'observation électorale constitue un élément non négligeable d'intériorisation et d'appropriation du processus électoral. Elle constitue ainsi un levier essentiel de légitimation dudit processus notamment dans la sortie de crise. Si l'expertise de l'observation nationale des élections constitue une réalité avérée et reconnue pour certaines organisations, tel le KMF-CNOE, l'implication des autres organisations de la société civile à l'observation des élections suggérées par les dispositions de l'article 77 du Code électoral, requiert un renforcement de leurs capacités pour qu'elles puissent participer de manière crédible à un authentique exercice d'observation électorale.

#### **5. un accompagnement spécifique dans les domaines de la communication et des médias**

En ce sens, la Francophonie œuvrera à :

- a) ***l'organisation de séminaires de sensibilisation des médias*** accompagnés de la remise du Guide du journaliste en période électorale réalisé par l'OIF et RSF en vue de l'adoption d'un code de bonne conduite par les médias à l'occasion de la période électorale ;
- b) ***l'organisation d'un séminaire sur la régulation des médias et le rôle des instances de régulation dans la gouvernance démocratique***, en partenariat avec le Réseau francophone des régulateurs des médias ;
- c) ***l'organisation d'un monitoring des médias*** afin de vérifier le respect de la liberté d'expression ;

*d) une dotation à l'éventuelle structure en charge de la régulation des médias en matériel et en logiciel de monitoring ;*

*e) une mise à disposition d'expertise en faveur d'un cadre législatif et réglementaire plus favorables à la liberté de la presse et au pluralisme des médias à Madagascar (ex: mise en place effective d'une instance de régulation des médias).*

**6. Le déploiement d'une mission francophone d'observation des élections**

Cet exercice qui doit clore l'accompagnement du processus de sortie de la crise politique malgache, aura pour objet de procéder à une évaluation des caractères libres, fiables et transparents du processus électoral, sur le fondement des indicateurs et des paramètres indiqués par la Déclaration de Bamako. Il aura pour objectif d'apprécier si les conditions effectives de la restauration d'un Etat de droit démocratique et du rétablissement de l'ordre constitutionnel rompus le 17 mars 2009, seraient réellement remplies et respectées.