



*Au service  
des peuples  
et des nations*

# **DOCUMENT STRATEGIQUE POUR UNE AMELIORATION DE L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU PROCESSUS ELECTORAL MALGACHE**



Décembre 2016

## MOT DU PRÉSIDENT



**"Gouvernance électorale crédible et démocratique"**. Telle est la vision à laquelle la CENI s'attèle au quotidien afin d'améliorer le processus électoral Malgache.

En effet, des élections crédibles engendrent forcément une stabilité de l'Etat et serviraient de levier de développement durable pour le pays. C'est pour assurer tout cela que la CENI se dote aujourd'hui de ce document stratégique pour l'éclairer et l'accompagner tout le long du processus électoral.

La CENI adresse ici ses chaleureux et vifs remerciements au PNUD pour son soutien technique et ses appuis financiers pour l'élaboration de ce document.

D'ailleurs, elle anticipe déjà ses remerciements, toujours à l'endroit du PNUD, pour les collaborations futures qui sont en train d'être mises en place actuellement.

D'autre part, elle remercie aussi tous les acteurs du processus électoral qui ont apporté leur contribution au cours des ateliers de concertation organisés pour le besoin de la transparence. Les esprits des idées forces de ces contributions ont été respectés lors de la rédaction de ce document.

La CENI, par l'animation de ces cadres de concertation, reste toujours ouverte et est prête à collaborer avec tous les acteurs du processus électoral pour assurer la transparence et la crédibilité de toutes les élections à venir.

En conclusion, consciente de la lourde responsabilité qui pèse sur elle, la CENI se bat pour instaurer quotidiennement professionnalisme, transparence et crédibilité, la trilogie qui va assurer tout ce qu'elle va entreprendre dans le futur.

Dans tous les cas, la CENI fait partie des principaux leviers qui vont assurer un avenir meilleur pour le pays.

**Yves Herinirina RAKOTOMANANA**



# Sommaire

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....	6
INTRODUCTION .....	7
TITRE I: CONSULTATIONS NATIONALES POUR LA REVISION DU CADRE JURIDIQUE EN MATIERE ELECTORALE .....	9
CHAPITRE 1 : DES CONSULTATIONS DES PARTIES PRENANTES OU DES ACTEURS DU PROCESSUS ELECTORAL MALGACHE .....	10
I. DES OBJECTIFS DES ATELIERS .....	11
II. DU PUBLIC OU GROUPES CIBLES .....	14
III. DE LA STRUCTURATION DE LA PARTICIPATION .....	17
CHAPITRE 2 : RESTITUTION DES RESULTATS ATTEINTS ET DES RECOMMANDATIONS ISSUES DES ATELIERS .....	19
I- DE LA METHODOLOGIE, DU CONTENU DES DEBATS ET DU DEROULEMENT DES SEANCES DE TRAVAIL .....	19
II. DE L'ANALYSE DES PROBLEMATIQUES ET DES RECOMMANDATIONS ISSUES DES ATELIERS .	23
III. DES RESULTATS ET DE L'EVALUATION DES ATELIERS .....	37
TITRE II : ANALYSE, DROIT COMPARE ET STANDARDS INTERNATIONAUX .....	39
CHAPITRE 1 : L'ETAT DE L'EXISTANT .....	40
I. UN CADRE JURIDIQUE EPARS .....	40
II. UN CADRE JURIDIQUE MARQUE PAR DES SITUATIONS DE FAIBLESSE.....	44
CHAPITRE 2 : DES EXIGENCES REQUISES POUR L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU PROCESSUS ELECTORAL .....	74
I. DES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES .....	74
II. DES PRINCIPES DIRECTEURS ISSUS DES BONNES PRATIQUES ET DES STANDARDS INTERNATIONAUX .....	84
TITRE III : DÉMARCHES POUR UNE REFORME DU DROIT ÉLECTORAL POSITIF MALGACHE ....	86
CHAPITRE 1 : DES RECOMMANDATIONS D'AMENDEMENT DU CADRE JURIDIQUE DU PROCESSUS ÉLECTORAL .....	87
I. LE CADRE INSTITUTIONNEL DU PROCESSUS ELECTORAL .....	88
A. La stabilité du cadre juridique .....	88
B. La consolidation du cadre institutionnel .....	89
II. DU DROIT DE VOTE ET DE L'ELIGIBILITE .....	93
III. DES OPERATIONS ELECTORALES.....	98
IV. DU CONTENTIEUX ELECTORAL .....	105
CHAPITRE 2 : DE LA DEMARCHE TRATEGIQUE POUR LA REVISION DU CADRE JURIDIQUE DES ELECTIONS .....	107
I. LA MISE EN PLACE D'UN GROUPE DE TRAVAIL INTERINSTITUTIONNEL.....	107
II. LES AXES DE LA REFORME DU CADRE JURIDIQUE ET LA PROPOSITION DE CALENDRIER OU DU CHRONOGRAMME DE TRAVAIL.....	117
CONCLUSION .....	121
ANNEXES.....	122
A. TABLEAU COMPARATIF DES RECOMMANDATIONS MOE UE/UN NAM .....	123
B. FICHE TECHNIQUE DE PARTICIPATION .....	126

C. FICHE TECHNIQUE DES TRAVAUX DE GROUPE.....	127
D. MATRICE DE DOCUMENTATION DES TRAVAUX DE L'ATELIER DE CONSOLIDATION DES RECOMMANDATIONS.....	128
F-les temps forts de l'atelier par illustration imagée (photographiques) .....	139
G-FICHES DE PRESENCE PAR ATELIER.....	140
H-STRUCTURATION DE LA PARTICIPATION .....	158
I-EVALUATION DES ATELIERS.....	171
J- AGENDAS DES ATELIERS.....	181
K-MATRICE DE REPARTITION DES RESPONSABILITES ET DE REPARTITION DES TACHES DES MEMBRES DU COMITE SCIENTIFIQUE.....	195
TABLE DES MATIERES .....	196

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

BIANCO	Bureau indépendant anti-corruption
BV	Bureau de vote
CENI :	Commission électorale nationale indépendante
CENI-T	Commission électorale nationale indépendante pour la Transition
CNI	Carte nationale d'identité
CSI	Comité de sauvegarde de l'intégrité
DEPSEF	Direction des études, de la planification et du suivi évaluation de la Commission électorale nationale indépendante
EISA	Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique
FFM	<i>Filan-kevitry ny Fampihavanana Malagasy</i> ou Conseil de la réconciliation Malagasy
INSTAT :	Institut national de la statistique
MOE UE :	Mission d'observation électorale de l'Union européenne
OSC :	Organisations de la société civile
PACEM	Projet d'appui au cycle électoral 2012-2015 à Madagascar
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PTF	Partenaires techniques et financiers
RNM	Radio nationale malgache
SADC	Communauté pour le développement de l'Afrique australe
SADC- CNGO	Conseil des organisations non gouvernementales de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe
SAMIFIN :	<i>Sampana Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiam-bola</i> ou Service des renseignements financiers
TVM	Télévision Malagasy
UE	Union européenne
UN NAM :	Mission d'évaluation des besoins en matière électorale des Nations Unies

## INTRODUCTION

La tenue des élections présidentielle et législatives les 25 octobre et 20 décembre 2013 a constitué une étape déterminante du processus de sortie de crise à Madagascar. Le retour à l'ordre constitutionnel, qui en a procédé, a été consolidé, au plan des élections, par la tenue des élections communales du 30 juillet 2015 ainsi que par l'organisation des élections sénatoriales du 29 décembre 2015. Toutefois, au lendemain de ces différents scrutins, l'ensemble des missions d'observation électorale qui étaient présentes lors de ces scrutins, qu'elles aient été conduites par des organisations nationales ou internationales, de même que les observateurs de la vie publique malgache, se sont accordés pour constater des insuffisances ~~du~~ cadre juridique du processus électoral à Madagascar.

Il est une idée connue que tout processus électoral, où qu'il se déroule, constitue un point de névralgie et un moment privilégié d'introspection dont l'ampleur suscite souvent la confrontation de la société considérée aux tourments de son inconscient collectif que, seule, la consistance de sa culture démocratique permettra de contenir pour se prémunir de toute dégénérescence en une violence centrifuge. Ce constat a toujours été sous-jacent, aux crises politiques répétitives que Madagascar a connues, notamment depuis 1991. A chaque fois, la question de la législation électorale s'est trouvée au cœur de ces différentes situations de crise, amenant, à chaque reprise, des amendements qui n'ont guère permis d'endiguer des contestations futures.

Il est tout aussi communément partagé que 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. Il est, en effet, à relever que l'encadrement juridique de tout processus électoral est d'une importance cruciale car la qualité des instruments qui en procèdent et leur légitimité aux yeux de l'ensemble des parties prenantes à la compétition électorale, représentent les premiers gages de la crédibilité du processus électoral considéré, tout comme elles constituent un déterminant essentiel pour rétablir la confiance de l'ensemble des acteurs impliqués dans celui-ci.

En se conformant aux dispositions de l'article 60 de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 qui la régit, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) évoque, elle aussi, « des lacunes des dispositions du code électoral », ainsi que d'autres faiblesses du droit matériel des élections. Face à cette situation, la CENI, dans le respect de l'esprit des dispositions des articles 51, 60 à 62 de la loi du 19 octobre 2015, s'est résolument engagée dans une réflexion d'ensemble de l'encadrement juridique du processus électoral afin de l'améliorer.

Dans cette perspective, la CENI, à laquelle le PNUD s'est adjoint pour l'accompagner dans cet exercice, a privilégié une démarche inclusive et consensuelle, aux fins de recouvrer la confiance des acteurs de la compétition électorale et de l'opinion publique, mobilisant toutes les parties prenantes du processus électoral (les partis politiques, les organisations de la société civile, l'administration), et permettre ainsi de s'acheminer vers le prochain cycle électoral dans un contexte plus apaisé et d'avoir des élections acceptées par tous.

Le présent Document stratégique pour une amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache a pour finalité de faire le point dans cette vaste réflexion engagée

par la CENI, et permettre aux autorités qui disposent de la compétence de la décision, de mesurer l'opportunité de passer à l'étape suivante, celle de la concrétisation de la réforme de l'encadrement juridique du processus électoral malgache.

Ce Document stratégique s'inscrit dans la logique que la CENI a retenue dès l'entame de la réflexion. Il s'agit, avant tout, de privilégier et de s'appuyer sur le constat et le ressenti éprouvés par l'ensemble des parties prenantes au processus électoral. Il conviendra, par la suite, de soumettre cette réalité protéiforme aux exigences techniques et à la rationalité de la science du droit, des bonnes pratiques et des standards internationaux en matière électorale. Ce n'est qu'à l'issue de ce travail d'analyse que seront esquissés, à gros traits, les premiers traits d'une réforme du droit électoral malgache qui, indubitablement, s'impose pour améliorer le bon déroulement du prochain cycle électoral.

Ces trois temps de la réflexion sont ramassés au sein de trois titres distincts dans un enchaînement logique et chronologique de nature à conférer plus de cohérence à l'exercice nécessaire de révision du cadre juridique des élections.

Titre 1 : les consultations nationales pour la révision du cadre juridique en matière électorale ;

Titre 2 : analyse, droit comparé et standards internationaux ;

Titre 3 : des démarches pour une réforme du droit électoral positif malgache.

Fidèle à l'esprit de transparence qui a été le fil conducteur permanent tout au long de l'exercice, la CENI a tenu à ce que l'ensemble des propos tenus, mais aussi des propositions formulées lors des différents travaux soit rendu accessible et rassemblé au sein d'un autre volume, en annexe au présent document.

**TITRE I: CONSULTATIONS NATIONALES POUR LA REVISION DU CADRE  
JURIDIQUE EN MATIERE ELECTORALE**

# CHAPITRE 1 : DES CONSULTATIONS DES PARTIES PRENANTES OU DES ACTEURS DU PROCESSUS ELECTORAL MALGACHE

En prélude à l'organisation des prochaines échéances électorales, la CENI a conduit plusieurs des activités préélectorales au cours du dernier trimestre de l'année 2016. C'est ainsi que des consultations nationales inclusives portant sur la révision du cadre juridique des élections ont été menées en équation avec sa vision stratégique qui reste la « gouvernance électorale crédible et démocratique ». Trois acteurs majeurs du processus électoral ont été ciblés par ces ateliers. Il s'est agi des entités publiques, des Organisations de la Société Civile et des partis politiques. Cette activité participe au désir de la CENI d'organiser des élections apaisées et conformes aux standards internationaux.

Pourquoi avoir choisi de réviser le cadre juridique des élections et dans quel contexte s'opère cette activité?

Les consultations nationales sur la révision du cadre juridique des élections ont un fondement législatif dans la mesure où, en vertu des dispositions de l'article 61 de la loi 2015-020 du 19 octobre 2015, la CENI après tenue d'une élection, peut formuler dans un rapport spécial, des recommandations sur le cadre légal à l'intention de l'autorité compétente<sup>1</sup>.

Aussi, l'organisation d'ateliers de concertation avec chaque catégorie de parties prenantes aux élections pour recueillir leur point de vue sur le cadre légal se trouve inscrite sur le Plan de Travail Annuel de l'année 2016 de la CENI.

S'il est évident qu'en toute circonstance, la loi doit être par essence, « l'expression de la volonté générale »,<sup>2</sup> en période électorale, ce principe demeure une nécessité absolue. En matière électorale, cette « volonté générale » peut s'acquérir par la prise en compte de la vision et des desideratas des tous les acteurs au processus électoral par la recherche d'un consensus autour du cadre juridique des élections. Les consultations nationales des parties prenantes organisées par la CENI répondent ainsi à une telle exigence.

Ces consultations se positionnent comme une solution thérapeutique aux diverses maux qui minent les processus électoraux malgaches. Plusieurs recommandations ont été formulées par de nombreuses missions internationales d'observation électorale (missions de la Commission de l'Océan Indien, d'EISA, de la Francophonie, de l'Union africaine, de l'Union européenne, de la SADC CNGO, de la SADC) à l'issue du précédent cycle électoral. Il convient également de relever que, ce besoin de réforme a été consensuellement partagé par tous les acteurs publics nationaux (partis politiques, organisations de la société civile, observateurs des élections et de la vie publique...). Des insuffisances et des incohérences du cadre juridique ont été décelées entraînant l'impérieuse nécessité d'améliorer le cadre légal des élections.

A titre d'illustration, une polarisation de la réflexion engagée à cet effet sur des concepts juridiques peu maîtrisés et objet d'un détournement de significations, dénature le plus souvent,

---

<sup>1</sup>Loi relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales

<sup>2</sup>Article 6 de la Constitution de la Quatrième République malgache.

le débat juridique (cas du débat concernant le caractère impératif assigné au mandat des députés, alors qu'il est représentatif ; une confusion conceptuelle entre mandat impératif et nomadisme politique). Il en est de même du concept d'autorité administrative indépendante, catégorie institutionnelle dont relève la Commission électorale. D'origine anglo-saxonne, de réception récente dans le droit électoral malgache, dont est peu familier par de nombreux acteurs publics (hommes politiques, responsables de l'administration...) qui en pervertissent les traits distinctifs (le mode de désignation des membres et « l'impartialité constituante » qui en procède ; les réticences de l'administration à reconnaître l'indépendance fonctionnelle de la Commission électorale ou les contraintes opposées par l'administration à l'indépendance d'exécution budgétaire...).

Les consultations sur la révision du cadre juridique des élections censées remédier à ces insuffisances juridiques ont été placées sous la responsabilité d'un comité scientifique. Composé des cadres et commissaires de la CENI, d'une part, et des experts du PNUD, d'autre part, ce comité a piloté une série de quatre ateliers consultations nationales organisée par la CENI avec l'appui technique et financier du PNUD<sup>3</sup>. Ces consultations exécutées au cours de la période allant de septembre à novembre 2016 ont ciblé 425 personnes dont les séminaristes, les membres du comité scientifique, les cadres, agents et commissaires de la CENI. C'est au total 310 participants dont 87 femmes –issus des groupes cibles diversifiées et repartis en 16 groupes de travail –qui ont élaborés les recommandations relatives à la révision du cadre légal en matière électorale, sous les auspices du comité scientifique.<sup>4</sup>

Le présent chapitre permet entre autres de se déterminer sur les groupes cibles (II) ainsi que les objectifs visés (I) par les consultations nationales.

## **I. DES OBJECTIFS DES ATELIERS**

C'est dans un contexte socio-politique en pleine ébullition que la CENI avec l'appui financier et technique du PNUD, a initié le présent atelier de consolidation des recommandations sur l'amélioration du cadre légal en matière électorale. L'objectif général de cet atelier était de promouvoir une meilleure gestion du processus électoral à Madagascar dans une démarche participative et inclusive.

De manière spécifique, il s'agit de mettre en place un cadre légal amélioré reflétant les sensibilités des principales parties prenantes dans le processus électoral à Madagascar.

Outre les objectifs préalablement définis par le comité scientifique, les participants ont à la demande des membres dudit comité apportés des contributions visant à l'enrichissement des

---

<sup>3</sup>Depuis les élections de mise en place de la IV<sup>ème</sup> République avec l'accompagnement du projet d'appui au cycle électoral 2012-2015 à Madagascar (PACEM), le PNUD a toujours apporté son appui à la CENI afin de mener à bien sa mission. Il en est de même des activités préélectorales en prévision des échéances électorales de 2018. Les ateliers de consultations nationales sur la révision du cadre juridique des élections relèvent projet « appui aux activités pré-électorales et aux acteurs politiques » dont la CENI est le bénéficiaire.

<sup>4</sup>La désagrégation des données en matière de présence féminine aux ateliers affiche les statistiques suivantes:

- Atelier de concertation avec les OSC : 50 participants dont 20 femmes
- Atelier de concertation avec les partis politiques : 117 participants dont 20 femmes
- Atelier de concertation avec les entités publiques : 37 participants dont 12 femmes
- Atelier de consolidation des recommandations : 25 représentants des OSC dont 10 femmes ; 62 représentants des partis politiques dont 17 femmes et 19 représentants des entités publiques dont 08 femmes.

objectifs à atteindre au cours des séances plénières et ceci avant le début des travaux de groupes des ateliers de consultation avec les OSC et les partis politiques. Ces contributions portant sur des propositions des thèmes à débattre ou des observations générales sont venues enrichir les objectifs de départ des ateliers de consultation nationale (A) et de consolidation de recommandations (B).

#### **A. L'objectif général des ateliers de consultation nationale avec les organisations de la société civile, les partis politiques et entités publiques**

L'organisation des ateliers de consultation cadre avec les axes stratégiques de la CENI dont la réforme du droit positif malgache en matière électorale constitue une des priorités. Il s'inscrit dans le cadre global de mise en place des préparatifs d'un processus électoral apaisé et a pour objectif global de susciter une profonde réflexion autour du droit positif électoral malgache et de recueillir des recommandations et le soutien de l'Administration pour la consolidation et la mise en conformité des dispositions légales en vigueur aux standards internationaux.

Quelques objectifs ont été fixés par le comité scientifique pour les ateliers de consultation sur la révision du cadre juridique en matière électorale avec les OSC (3), les partis politiques (2) et les entités publiques(1). Il s'est agi de :

##### ***1. Des objectifs fixés par le Comité scientifique pendant les ateliers de consultation avec les entités publiques***

Plusieurs objectifs spécifiques ont été fixés par le comité scientifique dans le cadre de l'organisation des ateliers de consultation avec les entités publiques. On peut à ce titre énumérer les objectifs suivants :

- identifier et discuter des thèmes sujets à controverse ainsi que les lacunes et incohérences de certaines dispositions légales en matière de gestion des opérations électorales ;
- recueillir les éventuelles propositions de solution ou de scénarios avancées par les entités publiques ;
- consolider les propositions de solution et de scénario venant des entités publiques ;
- instaurer un climat de confiance et de soutien entre l'Administration et la CENI ;
- renforcer la collaboration et la synergie d'action entre l'Administration et la CENI.

##### ***2. Des objectifs fixés par le comité scientifique pendant les ateliers de consultation avec les partis politiques***

Les objectifs spécifiques à cet atelier ont été les suivants:

- identifier les thèmes sujets à lacune et contradiction vis-à-vis des dispositions légales ainsi que les dispositions sujettes à conflit du point de vue des partis politiques ;
- recueillir les éventuelles propositions de solution ou de scénarios formulés par les partis politiques ;
- consolider les propositions de solution et de scénario venant des partis politiques ;
- instaurer un climat de confiance entre les partis politiques et la CENI.

### **3. Des objectifs fixés par le comité scientifique pendant les ateliers de consultation avec les organisations de la société civile**

Les objectifs spécifiques de l'atelier de consultation avec les OSC ont tourné autour de six grands axes principaux, à savoir :

- identifier les thèmes présentant des lacunes et des contradictions vis-à-vis des dispositions légales
- identifier les dispositions légales sujettes à conflit du point de vue des OSC ;
- recueillir les éventuelles propositions de solution ou de scénarios formulés par la Société Civile ;
- consolider les propositions de solution et de scénario venant des OSC ;
- instaurer un climat de confiance et de soutien mutuel entre les OSC et la CENI ;
- renforcer la collaboration entre les OSC et la CENI.

### **B. Des objectifs spécifiques de l'atelier de consolidation des recommandations de la révision du cadre juridique en matière**

L'atelier de consolidation des recommandations de la révision du cadre légal en matière électorale présentait plusieurs objectifs spécifiques. Il s'agit de :

- identifier les lacunes et contradictions de la loi électorale au regard de la Constitution de la République malgache et les standards internationaux en la matière;
- analyser et consolider les recommandations issues des ateliers OSC des partis politiques et des institutions pour la réforme de la loi électorale ;
- évaluer les indicateurs d'indépendance de la CENI et proposer des solutions pour son raffermissement au plan organique et systémique vis-à-vis des différents pouvoirs (exécutif, législatifs et judiciaires) ;
- dégager un document stratégique et consensuel retraçant tous les aspects légaux devant faire l'objet d'amendement ou d'abrogation.

Au-delà des objectifs à atteindre, le comité scientifique s'est également fixé pour cet atelier, des résultats dont le but ultime visait à collecter des nouvelles propositions de recommandation que la CENI devrait à terme transmettre dans un rapport distinct au Gouvernement et au Parlement en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 61 de la loi n° 2015 – 020<sup>5</sup>. Sous le regard vigilant de toutes les parties prenantes ainsi que des Partenaires Techniques et Financiers, ces deux institutions devaient prendre action, en engageant un vaste programme de réforme du cadre légal au regard des différentes recommandations figurant dans le document stratégique.

Pour y arriver, les participants issus des OSC, des partis politiques ainsi que les représentants des institutions publiques intervenant directement ou indirectement dans le processus électoral devaient s'approprier des recommandations des trois précédents ateliers de révision du cadre juridique. Ils devraient également déceler et inventorier les insuffisances juridiques de la loi électorale sur la base desdites recommandations. Les nouvelles recommandations devraient faire l'objet de reformulations, de débats avant l'adoption pendant les travaux de groupe. Elles

---

<sup>5</sup> Loi relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission Electorale Nationale Indépendante »

devraient prendre en compte l'opinion et la vision de tous les acteurs majeurs du processus de consultation que l'on qualifie ici de groupes cibles.

## **II. DU PUBLIC OU GROUPES CIBLES**

L'activité d'audit de la loi électorale conduite par la CENI avec l'appui du PNUD s'inscrivait dans le cadre d'un processus inclusif destiné à corriger les insuffisances et les lacunes de la loi électorale malgache, tout en extirpant du droit positif afférent, certaines lois ou mesures réglementaires ad hoc, contradictoires et conflictogènes.

Inscrites dans le cadre des activités préélectorales, la CENI s'est donné pour ambition et ceci en droite ligne de ses attributions, de créer des conditions pour des élections transparentes, crédibles et conformes aux standards internationaux.

Notons qu'au-delà de la consécration du rôle de la CENI par la constitution,<sup>6</sup> la loi Organique n°2012-005 portant Code Electoral du 22 février 2012 confère également à cette institution, une autonomie administrative et une mission spécifique en matière de gestion de processus électoraux. C'est ce qui ressort du titre IV de ladite loi qui énonce dans son article 128 que : « la Commission Electorale Nationale Indépendante est chargée d'organiser et de gérer les opérations électorales et référendaires et de publier les résultats provisoires. Elle veille au respect de la législation électorale à tous les niveaux en vue d'assurer la crédibilité des élections. » On pourrait déduire de cette disposition législative que les ateliers organisés par la CENI à l'intention de certains groupes cibles dont les OSC(A), les partis politiques(B) et les entités publiques (C) dont nous allons tenter de rappeler ici les principales missions en matière électorale, visaient à crédibiliser sa gouvernance par la recherche d'un consensus autour du cadre juridique afférent.

### **A. Les organisations de la société civile et le rôle en matière électorale**

Aucun gouvernement, aucune institution nationale ou internationale ne peut tourner le dos au détenteur de la souveraineté nationale qu'est le peuple souverain.<sup>7</sup> Abraham Lincoln définissant la démocratie comme étant « le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple » a recentré le rôle primordial du peuple dans tout processus de démocratisation.

La société civile qui reste une composante essentielle de la population d'une nation se positionne comme « la voix des sans voix ». Dans un processus où toutes les voix comptent, la CENI ne pouvait s'empêcher d'écouter attentivement les desideratas des OSC malgaches dans le cadre des consultations nationales sur la révision du cadre juridique des élections.

---

<sup>6</sup>Il ressort de l'article 5 de la constitution de la IV<sup>ème</sup> République malgache que : « l'organisation et la gestion de toutes les opérations électorales relèvent de la compétence d'une structure nationale indépendante. La loi organise les modalités de fonctionnement de ladite structure.»

<sup>7</sup>Il ressort de l'article 5 de la constitution de la IV<sup>ème</sup> République malgache que : « 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. (...). 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.»

Le droit international et national reconnaît aux OSC un rôle important dans la gestion des processus électoraux. En République malgache, la loi organique n°2012-005 portant Code électoral du 22 février 2012 confère plusieurs missions aux organisations de la société civile. C'est le cas en matière du recensement électoral<sup>8</sup>, du contentieux des inscriptions sur les listes<sup>9</sup> et de l'observation des processus électoraux<sup>10</sup>. Ces OSC dont le rôle n'est plus à démontrer, ont des missions convergentes à celles consacrées par la loi aux partis politiques en matière d'éducation civique et électorale.

## **B. De la définition et du rôle des partis politiques en matière électorale**

La création, la définition des partis politiques et leur rôle en matière électorale sont consacrés par la Loi fondamentale malgache<sup>11</sup> ainsi que plusieurs autres mesures législatives dont la loi organique n°2012-005 portant Code électoral, la loi n° 2011-012 du 09 septembre 2011 relative aux partis politiques.

Il ressort de l'article 2 de la loi n° 2011-012 que, « le parti politique désigne tout groupement de citoyens ayant en commun un projet de société, partageant la même idéologie et poursuivant les mêmes objectifs, aux fins de défendre et de mettre en œuvre un programme politique pour le développement socio-économique et culturel de la nation par l'exercice de la représentation au sein de différentes institutions au niveau local, régional, provincial et national. Il concourt à la formation de la volonté politique, à l'expression du suffrage universel et à l'exercice du pouvoir par des moyens démocratiques et pacifiques à travers la participation aux élections, l'éducation civique et politique et l'encouragement de la participation des citoyens à la vie publique et politique. Il exprime ses objectifs dans un programme politique. » Toujours dans cette même veine, l'article 24 de la même loi énonce que : « les partis politiques participent, seuls ou avec

---

<sup>8</sup>Art. 10 : « 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. (...) Les Organisations Non Gouvernementales, associations ou groupements agréés en matière d'éducation civique et d'observation des élections ainsi que les organisations politiques 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. »

<sup>9</sup>Art. 18 : « Tout électeur peut, dans le délai prévu à l'article précédent, contester une inscription indue. Le même droit est reconnu aux autorités administrative et judiciaire, aux Organisations Non Gouvernementales, associations ou groupements agréés en matière d'éducation civique et d'observation des élections ainsi qu'aux organisations politiques. »

<sup>10</sup> L'article 123 du « Titre III : De l'observation des élections » de la loi organique n°2012-005 portant Code Electoral du 22 février 2012 énonce que : « les organisations non gouvernementales, associations ou groupements, désireux d'être agréés par la Commission Electorale Nationale Indépendante à surveiller le déroulement des opérations de vote jusqu'à l'acheminement du procès-verbal à la Commission Electorale Nationale Indépendante ou ses démembrements au niveau territorial doivent justifier d'une existence légale et présenter leur rapport d'observation des élections dans les dix jours suivant la date du scrutin. A cet effet, ils désignent des observateurs dont le nombre maximum dans un bureau de vote est limité à trois. »

<sup>11</sup>D'après l'article 14 de la constitution de la Quatrième République malgache, « Toute personne a le droit de constituer librement des associations sous réserve de se conformer à la loi.

Ce même droit est reconnu pour la création de partis politiques. Les conditions de leur création sont déterminées par une loi sur les partis politiques et leur financement.

Sont interdits les associations et les partis politiques qui mettent en cause l'unité de la Nation et les principes républicains, et qui prônent le totalitarisme ou le ségrégationnisme à caractère ethnique, tribal ou confessionnel.

Les partis et organisations politiques concourent à l'expression du suffrage.

La Constitution garantit le droit d'opposition démocratique. (...) »

d'autres partis politiques, aux élections nationales, provinciales, régionales et locales. »

D'autres missions non moins importantes et incombant aux partis politiques se déclinent en droits et devoirs<sup>12</sup>. C'est le cas de l'obligation de disposer d'un programme politique comprenant un volet éducation civique et développement<sup>13</sup> ; de la mise en œuvre de l'approche genre ; du respect de l'alternance démocratique au pouvoir par la voie du libre choix du peuple malgache ; du respect de l'Etat de droit et des droits de l'Homme ; du rejet de la violence et de la contrainte comme moyen d'expression, d'action politique, d'accès et de maintien au pouvoir et de la défense de la démocratie et de la souveraineté nationale.<sup>14</sup>

Tous ces droits et devoirs sont encadrés par les institutions de l'Etat et l'administration publique, qui ont eux aussi, un rôle clef dans l'administration des processus électoraux.

### **C. Du rôle des institutions publiques et de l'administration de l'Etat en matière électorale**

Ont été principalement ciblés dans le cadre de cet atelier, les Institutions de la République, les juridictions compétentes en matière de contentieux à tous les étapes du processus électoral, les départements ministériels ainsi que les organismes publics qui prennent part de près ou de loin aux opérations électorales.

Outre le concours de compétence et la compétence liée que l'on peut relever entre la CENI, l'administration et les institutions de l'Etat dans le cadre de la gouvernance électorale, il convient de relever que certaines matières ou opérations électorales relèvent de la compétence exclusive de l'Etat et de ses institutions. Il suffit de parcourir les étapes du cycle électoral pour se rendre à l'évidence.

L'importance de l'Etat malgache et des institutions n'est plus à démontrer en matière électorale. Sans être exhaustif, ses domaines d'interventions sont les suivantes :

- convocation des collèges électoraux ;
- réquisition des agents électoraux ;
- financement des élections ;
- sécurisation du processus électoral ;
- édition de lois et mesures réglementaires pertinentes en matière électorale ;
- définition de la cartographie électorale ou du découpage électoral ;
- promotion, de réalisation et d'éducation aux droits de l'homme ;
- gestion du contentieux électoral,<sup>15</sup> etc.

---

<sup>12</sup>Il ressort de l'article 26 de la loi n° 2011-012 du 09 septembre 2011 relative aux partis politiques que : « Les partis politiques ont le devoir de :

- 1- respecter scrupuleusement la Constitution, les lois et les règlements en vigueur ;
- 2- participer activement à la moralisation de la vie publique ;
- 3- former ses membres ;
- 4- sensibiliser les citoyens à participer à la vie publique et politique ;
- 5- rendre compte en matière politique. »

<sup>13</sup>Lire, article 10 de la loi n° 2011-012 du 09 septembre 2011 relative aux partis politiques.

<sup>14</sup>Pour tous ces devoirs et obligations, lire article 11 de la loi n° 2011-012 du 09 septembre 2011 relative aux partis politiques.

<sup>15</sup>Pour la compétence en matière contentieuse et la procédure, lire respectivement le Chapitre premier, et le chapitre

### III. DE LA STRUCTURATION DE LA PARTICIPATION

#### A. La structuration de la participation par atelier

Cette structuration de la participation ne prend pas en compte, les membres du comité scientifique de la révision du cadre légal, les membres de l'équipe technique et d'appui de la CENI dont la mission consistait à tenir le secrétariat dans chaque groupe, la reprographie des documents des supports et d'autres tâches logistiques.

##### 1. La participation des organisations de la société civile

Outre les participants issus des OSC de la société civile malgache, une dizaine de participants issus des universités, des experts électoraux internationaux malgaches et autres personnalités reconnus pour leur expertise en matière électorale a participé aux travaux à l'invitation du comité scientifique. Le tableau de l'Annexe G.1 structure la participation des associations et ONGs ayant participé à cet atelier. Ce sont 49 participants issus de 47 OSC différentes qui ont pris part aux travaux de consultation des Organisations de la Société civile pour la révision du cadre juridique électoral malgache.

##### 2. La participation des partis politiques

Le désir d'inclusion a conduit la commission de révision du cadre légal en matière électorale de la CENI à inviter toutes les formations politiques affiliées et reconnues par le Ministère de l'intérieur et de la décentralisation malgache. Ce sont au total plus de 182 partis et formations politiques qui ont été invités à envoyer un mandataire pour prendre part à l'« atelier de consultation avec les partis politiques sur la révision du cadre légal en matière électorale », qui s'est tenu le 3, 4 et 5 octobre 2016 à l'hôtel Carlton d'Antananarivo.

---

Il du Titre V traitant du contentieux électoral du code afférent.

Pour la poursuite des infractions, lire le chapitre IV du titre VI traitant des dispositions pénales du code électoral. Le contentieux de l'éligibilité en matière électorale révèle de la compétence de la Haute Cour Constitutionnelle, pour les élections présidentielles, législatives et sénatoriales. Pour ce qui est des élections territoriales, cette compétence est du ressort des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat de la Cours suprême. C'est ce qui ressort des dispositions la loi constitutionnelle malgache en son article 116 alinéa 4 que : « (...) la Haute Cour Constitutionnelle, dans les conditions fixées par une loi organique : (...) statue sur le contentieux des opérations de référendum, de l'élection du Président de la République et des élections des députés et sénateurs. » Cette même Constitution en son article 127 alinéa 3 énonce que le Conseil d'Etat, dans les conditions fixées par la loi organique « statue en appel ou en cassation sur les décisions rendues par les tribunaux administratifs ou les juridictions administratives spécialisées. Il est juge de certains contentieux électoraux (...) ».

L'article 131 de la loi organique n° 2012-005 du 22 mars 2012 portant code électoral énonce pour sa part que : « la Haute Cour Constitutionnelle statue sur toute requête contentieuse relative à un referendum, à l'élection du Président de la République, aux élections législatives et sénatoriales. Les Tribunaux administratifs sont juges en premier et dernier ressort de toutes requêtes contentieuses relatives aux élections territoriales (...) Les décisions définitives rendues par ces juridictions en matière de contentieux électoral, s'imposent à toutes les Institutions, aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et à la Commission Electorale Nationale Indépendante ainsi qu'à toutes les juridictions sauf pour les questions d'état.(...) ».

L'article 27 de l'Ordonnance n°2001-003 du 18 novembre 2001 relative à la Haute Cour constitutionnelle énonce que : « Outre les attributions qui lui sont dévolues par certaines dispositions constitutionnelles et législatives, la Haute Cour Constitutionnelle statue sur le contentieux:

- des opérations de référendum;
- de l'élection du Président de la République;
- des élections des députés et sénateurs. »

Sur la base des résultats attendus et des objectifs prédéfinis pour cet atelier, la méthodologie adoptée par le comité scientifique visait à s'assurer de la représentation efficace et efficiente de chaque parti politique. Ainsi, il a été recommandé aux partis politiques de choisir des représentants ayant un background juridique et une expérience en matière électorale. La participation féminine a également été encouragée afin de promouvoir l'approche genre. Chaque parti politique était invité à communiquer à l'avance à la CENI, les noms de deux représentants dont un homme et une femme. Cette démarche devait garantir la prise en compte du genre dans cette activité et offrir ainsi l'opportunité et la possibilité à la CENI de favoriser la représentativité féminine en opérant des choix des participants.

Sur la base de la présence effective aux travaux, la grille de participation et de représentativité des partis politiques (voir Annexe G.2) révèle 117 participants issus de 107 formations politiques

### **3. La participation des entités publiques**

Le choix des entités publiques comme groupe cible n'est fortuit. Contrairement à la notion d'institution étatique beaucoup plus précise et plus restrictive, la notion d'entité publique est plus adaptée et en adéquation avec les objectifs de l'atelier. L'article 40 de la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République définit les institutions de l'Etat malgache comme étant essentiellement composées du Président de la République et du Gouvernement ; de l'Assemblée Nationale et du Sénat ; de la Haute Cour Constitutionnelle ; de la Cour Suprême, des Cours d'appel et des juridictions qui leur sont rattachées ainsi que la Haute Cour de Justice exercent la fonction juridictionnelle. Le tableau en Annexe G.3 permet de dévoiler les entités publiques conviées à l'atelier de consultation avec ce groupe cible ainsi que le nombre des séminaristes issu de chaque entité. Ce sont au total 37 participants issus de 21 entités publiques différentes qui ont participé aux travaux.

### ***B. La structuration de la participation à l'atelier de consolidation des recommandations***

Le tableau de la structuration de la participation à l'atelier de consolidation des recommandations (voir liste en Annexe G.4) permet de se déterminer sur la cartographie des OSC, des entités publiques et des formations politiques ayant participé à l'atelier de consolidation ainsi que le nombre de représentants mandatés par lesdites formations.

Ce sont au moins 106 participants issus de 105 structures différentes dont 19 entités publiques, 62 partis politiques et 24 organisations de la société civile qui ont pris part à l'atelier de consolidation.<sup>16</sup> Cette diversification des structures intervenant dans le processus électoral répond à la démarche d'inclusion voulue pour ces consultations sur la révision du cadre juridique des élections.

---

<sup>16</sup> Exceptionnellement, l'Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique(EISA) a été représentée par deux participants d'origine malgache. Cette exception découle de l'expertise de cette ONG dans le domaine électoral.

## **CHAPITRE 2 : RESTITUTION DES RESULTATS ATTEINTS ET DES RECOMMANDATIONS ISSUES DES ATELIERS**

Dans cette partie de notre étude portant essentiellement sur la restitution des recommandations issues des ateliers, nous rappellerons la méthodologie de travail utilisée, le contenu du programme des ateliers (I) avant d'analyser les problématiques soulevées et les recommandations voulues par les participants pour la révision du cadre juridique des élections (II). Nous n'allons pas pour autant éluder la question de l'analyse des résultats atteints et de l'évaluation (III) des activités de consultations nationales sur la révision du droit électoral positif malgache.

### **I- DE LA METHODOLOGIE, DU CONTENU DES DEBATS ET DU DEROULEMENT DES SEANCES DE TRAVAIL**

Avant de dérouler le programme de l'atelier en plénière, des exposés préliminaires ont été très souvent présentés par les membres du comité scientifique sur diverses thématiques. L'objectif visé ici, était de rappeler aux participants les normes juridiques nationales et internationales qui concourent à la gouvernance électorale dans l'espace politique malgache, les standards internationaux et les bonnes pratiques en matière électorale, etc. Aussi ces exposés préliminaires visaient également à édifier les participants sur les objectifs de l'atelier tout en leur donnant une tribune pour pouvoir contribuer à l'élaboration des nouvelles thématiques devant faire l'objet de discussions pendant les travaux de groupes. L'occasion était ainsi également offerte à tous les participants de se prononcer sur leurs attentes vis-à-vis des ateliers.

Au plan méthodologique, l'approche participative et interactive avait été retenue par les facilitateurs/modérateurs des différents groupes de travail pour ainsi favoriser des échanges et le partage d'expérience permettant un enrichissement mutuel aussi bien des participants que des facilitateurs. Les discussions de groupes étaient sanctionnées par des recommandations pour l'amélioration du cadre légal en matière électorale qui allaient par la suite faire l'objet de restitution en plénière. Lesdites restitutions visant à susciter des contributions et des suggestions de l'ensemble des participants et l'approfondissement des recommandations.

Toujours dans le cadre de l'approfondissement des différentes recommandations des travaux de groupes, des récapitulatifs étaient organisés en fin de chaque journée pour ainsi donner l'occasion aux participants d'exercer leur capacité d'appropriation des recommandations issues journalièrement. Cette récapitulation permettait également aux facilitateurs d'insister sur certaines zones d'ombres et certaines thématiques abordées pendant l'atelier.

Dans le cadre de la démarche qualité, une fiche technique de documentation des travaux sous forme de matricielle avait été mise à la disposition du secrétariat pour la documentation harmonisée des échanges au sein des différents groupes. Toujours dans cette veine, plusieurs documents avaient été mis à la disposition des participants. Il s'est agi entre autres de :

- un kit de participant constitué de deux manuels pertinents en matière électorale dont des recueils des instruments juridiques nationaux et internationaux ;
- un kit spécial pour l'atelier de consolidation constitué de deux documents support pour les travaux de groupes dont un premier intitulé « Restitution des travaux de groupe lors des ateliers de concertation sur la révision du cadre légal relatif aux élections avec les Organisations de la société civile (du 21 au 23 Septembre 2016, avec les partis

politiques du 03 au 05 octobre 2016, les entités publiques (du 27 au 28 octobre 2016)» et un second libellé «Recommandations consolidées des ateliers de concertation avec les organisations de la Société Civile, les partis politiques et les entités publiques sur la révision du cadre légale en matière électorale » ;

- des extraits des rapports d'observations 2013 de la Mission d'Observation Electorale de l'Union européenne (MOE-EU) par thématique pour permettre aux participants de réfléchir à l'amélioration du cadre juridique électorale malgache au regard des observations et recommandations formulées par la MOE-EU.
- les codes de bonne conduite des partis politiques de plusieurs pays dont la Côte d'Ivoire et la République Démocratique du Congo, etc.

Les ateliers qui se sont déroulés en français et en malgache ont permis de parcourir et d'analyser plusieurs thèmes pertinents en matière électorale. Ces thèmes définis en fonction de l'ossature du code électorale et du groupe cible ont été souvent enrichis au regard des problématiques soulevées par plusieurs rapports de missions d'observations du processus électorale malgache et les propres desideratas des participants.

#### **A. De l'atelier des organisations de la société civile**

La méthodologie développée par le comité scientifique dans le cadre des consultations avec les OSC visait à garantir une représentation scrupuleuse des OSC ainsi qu'une participation active et fructueuse de ses représentants. Il a été recommandé aux OSC de mandater des représentants ayant un background juridique et une expérience en matière électorale pour les représenter à cette consultation. Plusieurs thématiques ont été arrêtées pour alimenter les débats au cours de cet atelier au regard des objectifs précités. Afin d'embrasser tous les thèmes pouvant intéresser les OSC, des grands thèmes de discussion ont été prédéfinis par la Commission chargée de l'organisation de l'atelier. Ces thèmes ont été enrichis par les participants dans le cadre d'un appel à contribution au cours de la séance plénière de la cérémonie d'ouverture.<sup>17</sup> Cette démarche visait à combler les attentes des participants par la prise en compte de leur propres desideratas. D'un point de vue général, les thématiques débattues peuvent être regroupées autour des trois grands thèmes suivants :

- la revue des dispositions générales et spécifiques relatives aux élections (dispositions du Code électorale, dispositions des textes spécifiques aux élections) ;
- le financement des campagnes électorales et des partis politiques ;
- le code d'éthique et de bonne conduite des parties prenantes aux élections.

L'aménagement de l'agenda de l'atelier a permis d'intégrer les thèmes avancés par les

---

<sup>17</sup>Au-delà des objectifs fixés par le comité scientifique, les participants ont souhaité voir inscrire d'autres thèmes sur dans l'agenda des ateliers. Pour l'atelier des OSC on peut énumérer les points suivants:

- classification des thèmes selon qu'ils relèvent du domaine de la loi ou des règlements ;
- débattre sur les thèmes relatif à la candidature ; l'éthique politique ; la fixation de la date des élections ; la fixation du calendrier électorale à chaque élection ; la notion de précampagne ; l'utilisation des biens publics pendant les campagnes électorales ; le pouvoir de la juridiction compétente en matière de contrôle ; Le Code de conduite des responsables au niveau des juridictions (impunité) ; le droit d'éligibilité ; l'éducation électorale;
- consolider les thèmes autour des opérations « Pré- électorales »; « Jour du scrutin » et « Post électorales »;
- l'insertion de la rubrique « textes à améliorer » et « textes à abroger » dans la matrice de la fiche de documentation des travaux.

participants pour ainsi enrichir le contenu des débats. L'agenda indicatif (voir annexe J), –de l'atelier de consultation avec les Organisations de la société civile sur la révision du cadre légal, tenu le 21, 22 et 23 septembre 2016 à l'hôtel Carlton à Antananarivo– reste évocateur.

## **B. l'atelier des partis politiques**

Pour atteindre les objectifs précités et dans le but d'embrasser tous les thèmes pouvant intéresser les partis politiques, des grands thèmes de discussion ont été prédéfinis par la Commission chargée de l'organisation de l'atelier. Toutefois, afin de satisfaire les attentes des participants, le comité scientifique a intégré dans l'agenda de l'atelier des thèmes souhaités par les participants en plénière de la cérémonie d'ouverture de l'atelier.<sup>18</sup>

D'un point de vue général, les thèmes traités peuvent être classés dans les grands thèmes suivants :

- la revue des dispositions générales et spécifiques relatives aux élections (dispositions du Code électoral, dispositions des textes spécifiques aux élections) ;
- le financement des campagnes électorales et des partis politiques ;
- les éléments pour l'élaboration du projet de code de conduite des parties prenantes aux élections.

L'agenda indicatif (voir annexe J) permet de renseigner sur le contenu et le déroulement des travaux de l'atelier de consultation avec les partis politiques sur la révision du cadre légal, qui s'est tenu du 3 au 5 octobre 2016 à l'hôtel Carlton à Antananarivo.

---

<sup>18</sup>Parmi les contributions recensées auprès des participants de l'atelier de consultation avec les partis politiques pour pouvoir combler leur attente vis-à-vis des objectifs de l'atelier, on peut entre autres énumérer les 22 points suivants :

Loi sur la CENI : Pouvoir, Structure, Concertations avec les acteurs, transparence, indépendance financière vis-à-vis des PTF, mandat...

Observation des élections : Désignation des observateurs au niveau des Fokontany ;

Subventions de l'Etat ou des bailleurs de fond pour les partis politiques ;

Dépôt de signature pour les membres des bureaux de vote auprès de la CENI ;

Neutralité des démembrements de la CENI ;

les fonctionnaires d'autorité pouvant faire de la propagande : Ministre ? -Contrôle de la campagne électorale ;

Elaboration de recueils de jurisprudence relatifs aux élections et sur les droits de vote ;

Loi sur les partis politiques : déclaration annuelle... ;

Confection de la liste électorale : basée au niveau du Fokontany ;

Détermination de la date des élections : cumul des scrutins, période électorale, urnes... ;

Application des peines relatives aux infractions électorales ;

Contrôle des résultats électoraux : moyens de preuves devant les juridictions (reportage, etc...) ;

Suite à donner aux ateliers de concertation ?

Sécurisation du cadre légal : Renforcement du domaine législatif, restriction du domaine réglementaire,

Education électorale et éducation citoyenne ;

juridiction électorale de proximité au niveau des Régions ;

Transparence des élections ;

Candidature des indépendants ;

Taux de participation aux élections/Légitimité des élus ;

Nombre des partis politiques ;

Répression en matière de précampagne électorale ;

Application stricte des lois en vigueur relatives aux élections.

### **C. De l'atelier des institutions publiques**

Pour atteindre les objectifs précités, des grands thèmes de discussion ont été prédéfinis par la Commission chargée de l'organisation de l'atelier. Toutefois, afin de satisfaire les besoins des participants, il est consacré également des séances pour traiter des thèmes souhaités par les participants en plénières.

D'un point de vue général, les thèmes débattus peuvent être regroupés autour des trois grands thèmes suivants :

- la revue des dispositions générales et spécifiques relatives aux élections (dispositions du Code électoral, dispositions des textes spécifiques aux élections) ;
- le financement des campagnes électorales et des partis politiques ;
- les éléments pour l'élaboration du projet de code de conduite des parties prenantes aux élections.

La matrice de répartition des thèmes par groupes ainsi que l'agenda de l'atelier (voir annexe J), rendent compte de la répartition des thèmes débattus et leur échelonnement durant le séminaire de concertation avec les entités publiques sur la révision du cadre légal tenu le 27 et 28 octobre 2016 à l'hôtel Colbert d'Antanarivo.

### **D. De l'atelier de consolidation des recommandations**

La complexité des travaux de l'atelier de consolidation des recommandations des précédents aux autres ateliers est liée au fait que ledit atelier devrait réunir tous les protagonistes, acteurs du processus électoral malgache autour d'une table pour discuter et approfondir les recommandations préalablement collectés au cours des ateliers de consultations avec les OSC, les partis politiques et les entités publiques. Quatre jours auront permis aux membres de cinq groupes de travail équitablement répartis pour statuer sur une pléthore de recommandations axées autour des thématiques diverses. Ces groupes coordonnés par un comité scientifique était placés sous la responsabilité de cinq consultants modérateurs/facilitateurs recrutés pour leur expertise en matière électorale et leurs connaissances du droit des élections et/ou du droit international. La mise en œuvre de ces travaux a bénéficié de l'appui de 21 agents de la CENI affectés aux tâches logistiques, de secrétariats, d'appui technique, etc. Afin de cristalliser les réflexions et les recommandations subséquentes, quelques pistes sont à dégager à partir des échanges entre les participants eux-mêmes, avec parfois l'intervention de la personne-ressource pour recentrer en tant que de besoin le cours des débats.

Le tableau décline de l'annexe K renseigne sur la répartition des tâches des membres de l'équipe technique et scientifique dont l'essentiel des missions était d'assurer la supervision et la modération des travaux de groupes (voir annexe E pour les termes de référence des consultants et l'annexe K pour la répartition des tâches).

Aussi, pour se déterminer sur le contenu des travaux et son déroulement, il serait indiqué de dissocier le cérémonial d'ouverture et les travaux de groupes des trois premières journées et la séance plénière des restitutions des travaux de groupes survenue le quatrième jour sanctionnant pareillement la fin des travaux de l'atelier de consolidation de recommandations.

Au regard des résultats attendus et des objectifs énumérés plus haut, une méthodologie a été adoptée pour la sélection des participants et la conduite des travaux de groupes.

Relativement au processus de sélection des participant(e)s, les séminaristes de l'atelier de consolidation des recommandations de la révision du cadre juridique des élections ont été mandatés par la plateforme des organisations de la société civile (OSC), les partis politiques et les institutions publiques malgache. Ils devraient de façon préférentielle avoir un background juridique et présenter un intérêt au regard des objectifs de cet atelier.

Leur sélection par la CENI tenait compte de leur rôle central dans la mise en œuvre du processus électoral, de l'aspect genre, des compétences diversifiées et de l'appartenance à des différentes aires politiques, géographiques et ethniques.

Outre le cérémonial de clôture, la journée du 10 novembre 2016 a été essentiellement consacrée aux restitutions en séance plénière, des toutes les recommandations consolidées au cours des travaux de groupes. L'agenda de travaux de groupes et de la plénière de cet atelier (voir annexe J) décline les différents thématiques ayant fait l'objet de recommandations.

## **II. DE L'ANALYSE DES PROBLÉMATIQUES ET DES RECOMMANDATIONS ISSUS DES ATELIERS**

L'analyse des problématiques et des recommandations issues des ateliers procède d'un souci à la fois de lisibilité, de restitution et de fidélité autant que possible par rapport aux discussions (voir document annexe portant sur les recommandations consolidées). Une option première aurait été de dresser dans une première partie le résumé de tout ce qui est ressorti des trois ateliers de concertation sur la révision du cadre légal relatif aux élections avec les organisations de la société civile du 21 au 23 septembre 2016, les partis politiques du 3 au 5 octobre 2016 et avec les entités publiques du 27 au 28 octobre 2016, pour ensuite enchaîner, dans une seconde partie, avec les résultats de ce récent atelier de consolidation, et au final en dégager, dans une troisième partie, des points particuliers et spécifiques à intégrer dans le Rapport général de l'atelier. Cette option, d'orientation purement académique et potentiellement réductrice et redondante, comporte le risque de déformation de la substance des exercices. La deuxième option, à laquelle nous nous sommes souscrit, nous a déterminé en cours de rédaction à privilégier une structure en trois parties : l'analyse des problématiques(A), l'analyse des propositions(B) et dégager quelques recommandions (C).

La deuxième approche plus personnelle a permis au rapporteur, non seulement de restituer de manière fidèle, autant que faire se peut, l'essentiel des recommandations, mais également de mettre en exergue des problématiques soulevées par les interventions.

### **A- Une analyse des problématiques**

Cette première partie du rapport se consacrera à l'analyse des problématiques par thème évoquées durant les travaux de groupe.

#### **1. La liste électorale**

L'inscription à la liste électorale constitue l'effectivité du droit de vote de chaque citoyen. Autrement dit, il découle du droit subjectif reconnu par le droit objectif aux individus. De ce fait, la question se pose sur la manière dont ceux-ci doivent et peuvent jouir ce droit. Dans la logique

de la pratique juridique, il appartient à chaque individu d'exercer son droit à travers un acte. En effet, il doit lui revenir de manifester sa volonté de s'inscrire à la liste électorale. Le souci majeur de tout un chacun réside dans le fait de vouloir participer directement aux affaires de l'Etat. La cause est simple : c'est la déception due à la mauvaise gouvernance des dirigeants. Or les problématiques ne se résolvent pas ainsi dans ce sens qu'élection implique désignation de représentant pour exercer le pouvoir (système représentatif). D'où le souhait d'une élection à participation massive de la population.

## **2. *L'observation des élections***

Cette mission s'avère superflue au cas où les opérations de scrutin se déroulent dans le respect *stricto sensu* des normes établies. Or ce qui n'est pas le cas pour le moment. C'est la raison pour laquelle l'observation des élections est d'une grande importance. En effet, elle doit être institutionnalisée. Ainsi, observer une élection constitue en quelque sorte un contrôle de régularité. Pourtant, le rapport de ces institutions d'observations n'est revêtu d'aucune force contraignante ni de valeur probante pour pouvoir réparer les imperfections et les illégalités constatées durant les opérations électorales. En effet, le risque, compte tenu d'une élection douteuse peut mettre en jeu la légitimité et la crédibilité de l'autorité de l'élu et la stabilité de l'Etat. Comment alors obtenir des missions d'observations conséquentes en matière électorale. Sinon l'objectif serait d'instaurer une opération électorale avec des standards fiables sans la présence d'une observation.

## **3. *La participation des femmes aux élections***

Le droit politique des femmes est acquis tant sur le plan international que national. Sauf que c'est l'effectivité et la jouissance qui rencontrent des obstacles majeurs. Ceux-ci découlent essentiellement des valeurs coutumières (occupation primordiale au ménage, ou préférence familiale au sexe masculin...) qui s'affrontent au droit positif bien que la conséquence affecte l'implication objective et massive des femmes aux affaires publiques. Est-ce que cette coutume peut être interprétée comme principe de l'autodétermination de la famille ou de la société concernée ?

## **4. *La question de la modernisation de la gouvernance électorale et de l'instabilité politique malgache***

Le système électoral malgache est dépassé par le temps et la technologie. La CENI utilise des tonnes de papiers (carte électorale, bulletin unique, liste électorale, ...) qui facilitent les fraudes électorales massives, l'instabilité politique dans le pays et la crise cyclique. L'indépendance de la CENI semble être fictive si ce qui a été préconisé lors de l'atelier reste lettre morte, notamment l'existence d'une bonne gouvernance. Sinon la CENI devient l'instrument du pouvoir en place pour faciliter les fraudes électorales. La démocratie en serait alors malade puisque le socle de la base démocratique est paralysé.

Une question se pose, la révision du Code électoral malgache à elle seule est-elle primordiale ?

## **5. *Le code de bonne conduite***

### **a) *Le code de bonne conduite pour les médias***

En matière électorale, il y a toujours des informations à transmettre au public en général et

surtout aux électeurs en particulier et des informations à transmettre à la CENI par rapport aux réalités sur le terrain. Cette activité nécessite un support important dont la plupart des messagers ne disposent pas. La communication devient coûteuse mais indispensable. Autrement dit, le service des médias est revêtu d'une allure commerciale. Etant donné qu'une élection est une affaire de concurrence, son rôle n'est pas négligeable. Par conséquent, le souci, sinon le souhait, des acteurs en matière électorale repose sur une activité médiatique sincère, impartiale, assurant la concurrence loyale. La question financière, bien qu'une majorité sollicite une gratuité du service de média, reste une problématique fondamentale qu'on ne peut pas résoudre à travers la question de droit ni par le code de bonne conduite dans un système libéral.

#### **b) Le code de bonne conduite pour les organisations de la société civile**

Pour ce qui est du rôle des OSCs, certains représentants présents ont tenu solennellement à souligner le rôle de leurs organisations dans la promotion de la bonne gouvernance électorale, de la démocratie et de l'Etat de droit. Ils ont par la même occasion fait savoir aux autres participants la situation de dépendance dans laquelle ils se trouvent vis-à-vis des bailleurs de fonds. En fait, ceux-ci dans de nombreux cas, se permettent de dicter certaines orientations des actions des organisations de la société civile. Outre ce risque de non-indépendance, se pose aussi la question de l'intégrité des membres dont certains sont des transfuges des partis politiques des précédents régimes, ce qui jette le flou dans la conscience collective quant à leur réelle raison d'être dans la fiabilisation du processus.

Le problème de moralité des OSC s'identifie particulièrement dans la manifestation publique de sa position politique vis-à-vis d'un candidat ou d'un parti politique lors de l'élection. Ce qui implique un devoir de réserve pour les membres des OSC qui mènent des missions d'observation d'élection. Quant aux citoyens adhérents à des OSC qui ne s'engagent pas à telle activité, une prise de position solennelle vis-à-vis d'un candidat est-elle admissible dans la mesure où aucune disposition juridique ne les interdit. Un code de bonne conduite s'avère alors nécessaire en dehors d'une disposition contraignante qui peut enfreindre la liberté individuelle.

Allant dans le même sens que les participants du groupe I, ceux du groupe IV pensent que le Code de bonne conduite de la société civile ne relève encore d'aucun instrument juridique à Madagascar. Et lors des travaux de commission, aucune divergence notable n'a été décelée à travers les interventions des participants au sujet des grandes lignes des règles que doit contenir ce code.

Ainsi en est-il de l'obligation qui incombe aux organisations de la société civile de procéder en permanence à l'éducation citoyenne à l'issue de laquelle elles doivent commettre des rapports. Certaines interventions ont même préconisé la réintroduction dans le programme scolaire du module « instruction civique en matière électorale ».

Mais compte tenu de l'importance de cette tâche, il a été proposé de retenir parmi les principes du Code l'inscription dans la loi des finances de son financement, l'éducation des citoyens restant un devoir de l'Etat. Il en est de même du principe de la neutralité politique des OSC.

En tant que garantes de l'application de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, les OSC doivent s'astreindre à une obligation de veille et d'interpellation permanente pour pouvoir jouer leur rôle d'appui à la gouvernance électorale. Mais pour ce faire, le Code doit contribuer à valoriser les OSC en l'incitant à mettre en place une plate-forme afin de

renforcer leur statut et leurs règlements intérieurs respectifs. Aux yeux des participants, le Code doit également contenir des mesures tendant à mettre les OSC effectuant des observations électorales sur un même pied d'égalité que les observateurs internationaux.

Par ailleurs, les participants, reconnaissant l'impossibilité dans l'immédiat de mettre en place une plate-forme nationale, ont recommandé l'inscription dans le Code des grands principes suivants: la tolérance au sein des OSC par le respect de la différence, le respect du choix du peuple, du « *soatoavina malagasy* » (les valeurs malgache), le fair-play, l'amélioration de la Constitution et le respect absolu du Code électoral. Quoi qu'il en soit, en attendant la réalisation du Code, un cadre de concertation doit être mis en place pour entretenir l'esprit de concertation et d'échange entre les OSC elles-mêmes et avec les autres parties prenantes aux élections.

### **c) Le code de bonne conduite pour les partis politiques**

Les problématiques manifestes mises en relief ressortent essentiellement du domaine pénal. Doit-on recourir à des agents verbalisateurs pour constater les faits ou faut-il instituer une police électorale pénale pour suivre de près le respect de dispositions pénales pour que l'élection se déroule sans faille ni altercation. La mentalité qui prévaut tend à ignorer ou à négliger l'Etat de droit durant la campagne électorale surtout. L'autorité de l'Etat mérite une assise de fermeté durant cette période transitoire. Le code de bonne conduite des partis politiques tend dans ce sens.

Les participants du groupe IV ont estimé, pour leur part, qu'à l'heure actuelle, aucune règle juridique ou conventionnelle ne régit cette matière. En effet, la loi n°2012-006 du 30 juillet 2012 portant Code d'éthique et de bonne conduite politique des acteurs politiques pendant la Transition, comme son intitulé l'indique, n'a pas vocation à s'appliquer pendant la IV<sup>ème</sup> République. Elle est ainsi devenue caduque.

Au sein du groupe IV, certains membres avaient préconisé la réactualisation de la loi n°2012-006 du 30 juillet 2012 portant code d'éthique et de bonne conduite politique des acteurs politiques et l'appliquer, *mutatis mutandis*, aux candidats, aux partis et groupements de partis politiques, en période électorale et hors période électorale. Tandis que pour d'autres, le modèle type de ce genre de code est fourni par le Code de bonne conduite des partis et groupements des partis politiques de la République du Congo, qui régit les rapports entre les membres en périodes pré-électorale, électorale et post-électorale.

Pour le cas spécifique des candidats, certaines mauvaises pratiques ont été évoquées par les participants. Il s'agit notamment de leur comportement irrespectueux envers leurs concurrents, l'incitation à la haine ou encore la diffamation. Certains avis avaient abondé dans le sens de la recherche de solutions dans la concertation entre partis politiques pour essayer de résoudre les conflits. D'autres, plus expéditifs, préféreraient confier directement ce genre d'affaires à la juridiction pénale. Ce qui ne constituerait pas forcément une mesure d'apaisement.

D'autres idées militaient en faveur de l'adoption d'un code de conduite entre les candidats à joindre au dossier de candidature. Ce code qui doit être annexé au Code électoral, est constitué de lettres d'engagements signées à tous les niveaux, national et régional, et mises en œuvre selon les coutumes et pratiques locales.

Quoi qu'il en soit, la plupart des membres du groupe de travail étaient d'accord pour l'insertion dans le Code de certains principes jugés primordiaux et sur lesquels devraient s'engager les

candidats et les partis politiques comme le bannissement de la prise de pouvoir par des moyens anticonstitutionnels, l'éducation citoyenne et le patriotisme, le fair-play...Le Code devrait aussi se garder de faire des confusions sur les prescriptions qu'il contient.

Il peut arriver, en effet, que, dans un code de bonne conduite, coexistent deux prescriptions de nature différente dont la violation expose leurs auteurs ou son auteur à des sanctions différentes : aux obligations d'ordre moral, comme le respect du « *soatoavina malagasy* », correspondent des sanctions d'ordre moral comme la réprobation sociale, la dénonciation publique... ; alors qu'aux manquements d'ordre juridique correspondent des sanctions de nature juridique (pénales ou civiles).

Enfin, pour prévenir les conflits pré ou post électoraux, le Code de conduite des partis et des groupements des partis politiques devraient receler des dispositions permettant de déterminer à l'avance la date des différentes échéances électorales ainsi que celle des précampagnes et des campagnes.

#### **d) Le code de bonne conduite pour l'Administration**

Le corps de l'Administration est le plus vulnérable en matière électorale. Pourtant la question de neutralité est de rigueur pour ces agents. Le constat fait apparaître des faits de recherche d'intérêts personnels comme la protection de son poste par un fonctionnaire. Les ordres hiérarchiques au profit d'un candidat ou d'un parti politique sont les plus décriés. Par contre, aucun recours pour excès de pouvoir n'a jamais été déclenché à Madagascar à l'endroit d'un tel individu, soit par peur, soit par ignorance. A l'instar d'un code de bonne conduite, quelle autorité morale peut-on constituer pour veiller à un tel principe.

C'est la loi n°2012-006 du 30 juillet 2012 devenue caduque qui énonce, dans son chapitre 3 intitulé « Dispositions applicables aux acteurs institutionnels, » quelques principes devant présider à la gestion des affaires publiques en général. Ainsi en est-il de l'obligation de l'administration d'assurer la liberté politique de tous les citoyens(art.14), le renforcement de la culture de la démocratie (art.16), la recherche de l'intérêt général (art.17), l'obligation de résultat (art.18), le respect du principe de la transparence dans la gestion des affaires publiques et la lutte contre la corruption (art.19), l'interdiction d'utilisation des moyens de l'Etat à des fins de campagne électorale (art.20). Il s'agit là de principes immuables qui restent valables encore aujourd'hui et qui pourraient servir de sources d'inspiration au législateur.

Toujours est-il que, selon les avis émis au sein du groupe IV, le code de bonne conduite de l'administration devrait être conçu par rapport aux responsabilités de celle-ci. C'est ainsi que le tribunal administratif souhaite la reconnaissance par le code à adopter de la durée de 60 jours pour le traitement des dossiers électoraux. De même, les membres du gouvernement et les fonctionnaires doivent se conformer à une éthique professionnelle, le « *soatoavina* » moral dont la violation les expose à des sanctions prévues par le code lui-même.

Le code de conduite de l'administration doit également contenir l'engagement de celle-ci à respecter et à promouvoir la neutralité et la transparence dans l'accomplissement de sa mission, en se soumettant à la Constitution et à la loi. Et le gouvernement doit déclarer cela solennellement. Enfin, le code de conduite doit consacrer l'engagement de l'administration à fixer la liste des fonctionnaires d'autorité et à l'annexer au Code électoral.

## **La notion de fonctionnaire d'autorité pose une problématique de divers ordres.**

Problématique :

- La définition par voie réglementaire prête à confusion ;
- En raison de leur statut et catégorie d'appartenance, certains fonctionnaires ne peuvent pas jouir pleinement de leurs droits civils et politiques ;
- Des ministres et des députés participent à des campagnes électorales ;
- Des fonctionnaires d'autorité qui se sont portés candidats n'ont pas démissionné.

### **6. L'indépendance de la CENI. Les pouvoirs de la CENI en tant qu'administration électorale**

Plusieurs interrogations ont été soulevées par les participants au sujet de l'indépendance de la CENI. Le souci des participants était de comprendre comment la CENI va pouvoir mener à bien sa mission sans trop dépendre de l'Etat. A cet égard, la problématique majeure consiste à trouver la réponse à la question de l'effectivité de l'autonomie financière de cette Autorité administrative indépendante.

#### **a) L'autonomie financière de la CENI**

Trois obstacles ont été identifiés. Il s'est agi de :

- l'insuffisance du budget de la CENI
- du taux de régulation sur tous les budgets de l'Etat
- la question des ressources de la CENI (subvention de l'Etat)

Recommandations :

- renforcement de l'autonomie financière de la CENI :
- augmenter le budget de la CENI ;
- alléger la procédure d'exécution budgétaire mais renforcer le contrôle d'ouverture de compte spécial ou de compte de dépôt au nom de la CENI ;
- s'assurer que le budget relatif à la tenue des élections soit exclusivement financé par les subventions de l'Etat malgache ;
- supprimer le taux de régulation sur le budget de la CENI ;
- multiplier les ressources propres de la CENI (dons et legs, contributions internationales et contributions des partis politiques) ;
- réviser le Code électoral, la loi sur la CENI, les textes relatifs aux lois des finances.

#### **b) L'indépendance de la CENI par rapport à son statut et à sa composition**

Problématique :

- tendance à la validation systématique des résultats du scrutin par les juridictions compétentes ;
- suspicion de partialité des membres et démembrements de la CENI ;
- possibilité pour des hauts fonctionnaires de l'Etat de donner des cadeaux aux membres de la CENI ;
- des membres de la CENI issus en majorité des organisations apolitiques ;
- le personnel de la CENI compte des fonctionnaires ;
- la CENI s'occupe des seules opérations électorales ;
- possibilité de dissolution de la CENI avant la fin de son mandat ;
- l'insuffisance de pouvoirs de la CENI dans l'exercice de ses fonctions ;
- la CENI ne dispose pas de pouvoir de répression ;

- la CENI n'a pas de pouvoir d'initiative de loi en matière électorale ;
- la CENI est limitée dans son pouvoir de réquisition des forces de l'ordre.

Recommandations :

- donner plus de moyens à la CENI ;
- étudier la possibilité de reconstitution des membres de la CENI et de ses démembrements ;
- interdire les membres de la CENI d'occuper un poste aux hauts emplois de l'Etat pour une période de 5 ans après leur mandat ;
- créer un comité tripartite comme cadre de concertation: Partis politiques, CENI, bailleurs;
- autoriser la nomination d'entités issues des partis politiques (regroupement des partis politiques) comme membres de la CENI et de ses démembrements ;
- donner plein pouvoir à la CENI dans l'exercice de ses fonctions pour garantir son indépendance (en matière de pouvoir de police électorale) ;
- pouvoir d'initiative des lois et pouvoir en tant qu'agent verbalisateur.

## **B. Une analyse des propositions**

L'organisation de cette consultation des divers acteurs équivaut à un processus participatif dont le but est de faire émerger de moult détails d'idées lesquels seront peaufinés sous forme de rapport. Ceci servira en conséquence à la réforme juridique du système électorale qui garantira la sincérité des votes et le principe inclusif et la transparence. D'où l'importance de cet exercice sous l'angle juridique.

### **1. Sur le plan constitutionnel**

L'initiative dans un processus participatif est d'une grande opportunité pour cet objectif de réforme du cadre juridique électorale. Les différentes réflexions apportées par les participants tendent vers la retouche de la Loi fondamentale malgache. D'abord, la notion de pouvoir mérite d'être bien définie en tant que principe de souveraineté. Autrement dit, les Malgaches doivent s'entendre sur la théorie à attribuer à cette souveraineté afin d'éviter l'amalgame dans le transfert et l'exercice du pouvoir (mode de scrutin, type de mandat...). Ce qui fait que l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution nécessiterait-elle une précision sur la théorie de la souveraineté (populaire ou nationale). La seconde garantit beaucoup plus un système libéral. Cela impliquera le choix du mandat des élus (impératif ou représentatif), de confirmer le droit politique (une fonction ou une obligation). Pour une Constitution qui préconise la souveraineté nationale, le mandat représentatif sera de rigueur. *(Il est à noter que, bon nombre d'individus conçoivent le mandat des députés comme impératif selon l'article 72 alinéa 1, 2, 3,4 de la Constitution. Or l'article 71 alinéa 3 est corollaire à un mandat représentatif. Confusion).*

Ensuite, les allégations avancées souhaitent que la date des élections présidentielle et parlementaire soit stipulée dans la Constitution pour éviter les manipulations. Enfin, toujours dans cet ordre d'idées, les desideratas divers veulent que le mode de scrutin législatif soit mentionné aussi dans la Constitution.

## **2. Sur le plan législatif**

Comment prévaloir le droit politique des citoyens malgaches dans un système représentatif où la liberté individuelle fait partie des priorités. Ce qui veut dire que l'électorat-fonction dérivée de la théorie de la souveraineté nationale implique que chaque individu est libre de se faire inscrire sur la liste électorale et de voter ou non. Or, si la participation massive des citoyens aux opérations de vote s'avère l'objectif majeur souhaité par les participants, cette disposition ne serait efficace que dans une société où le niveau d'instruction de la majorité de la population est assez élevé. Donc, la réforme du système d'enseignement est indispensable avec un régime obligatoire. Aussi une disposition légale doit être prise pour incomber au Chef de Fokontany l'obligation de déclarer tout évènement de naissance dans sa circonscription. Cela nécessite l'informatisation de l'état-civil auprès de chaque commune.

Quant à l'amélioration de la loi électorale, il appert de tenir compte des points suivants :

### **a) La liste et la carte électorales**

- La Commission de Recensement de la Liste Electorale (CRLE) doit être structurée d'une manière permanente en incluant le Chef de Fokontany et exclure les OSC d'observation des élections pour éviter la qualité de juge et partie. (Articles 20 et 31 du Code électoral). La révision doit être réalisée systématiquement à chaque évènement démographique (individu en âge de voter ayant reçu sa carte d'identité nationale, décès, migration...) sans annuler les mécanismes de révision annuelle spéciale à l'approche de l'élection). Une copie de la liste doit être affichée pour permettre aux citoyens de vérifier leurs noms et coordonnées, la concordance avec la carte électorale.
- Des idées sur une carte d'identité nationale et la carte électorale biométrique sont apparues. Un projet coûteux qui demande du temps. Pourtant, il paraît plausible et d'actualité. Il appartient alors à la CENI, de concert avec l'Administration de mobiliser des financements.

### **b) L'observation des élections**

- La loi électorale doit institutionnaliser l'observation des élections pour que les OSC qui veulent y intervenir fassent preuve de professionnalisme. Dans ce cas, la mission doit être bien définie *stricto sensu* : les points à observer, la manière d'observer, la durée de la mission, le territoire à couvrir. Cela veut dire que le droit d'observer doit être assorti d'obligations ;
- la CENI doit être revêtue de la qualité de police électorale. Par conséquent, il lui appartient de bien définir des directives munies de canevas d'observation à l'endroit des OSC. Cela doit entraîner un rassemblement et la formation des OSC ;
- la loi électorale doit prévoir ce transfert de compétence en octroyant une force probante au rapport dressé par les agents des OSC lesquels doivent prêter serment devant une instance juridictionnelle.

***NB*** : La question du financement de l'observation des élections ne peut pas faire l'objet de réglementation sauf si la CENI parvient à mobiliser des fonds conséquents, elle peut inclure dans son budget une ligne de crédit pour ce faire.

### **c) La participation des femmes aux élections**

Dans un Etat où le concept du pouvoir se repose sur la souveraineté nationale, il est impossible d'imposer la participation effective aux élections. Comme on a souligné plus haut, un résultat pareil découle d'un niveau d'instruction raisonnable pour tous. Toutefois, le droit politique des femmes est indiscutable à Madagascar.

En effet, un programme national de sensibilisation des femmes à jouir sans complexe de leur droit politique doit être conçu en impliquant les hommes dans la démarche.

C'est la raison pour laquelle le groupe IV, à l'issue des discussions conduites en son sein, a proposé des pistes de réflexion et d'action susceptibles de contribuer à l'amélioration de la place des femmes dans l'échiquier politique malgache. Il s'agira alors de :

- définir des mesures discriminatoires « positives » à l'endroit des femmes ;
- convaincre les femmes elles-mêmes qu'elles peuvent se présenter aux élections avec succès ;
- promouvoir l'éducation politique surtout pour les femmes ;
- reconnaître qu'elles sont des actrices politiques au même titre que les hommes, il doit y avoir une reconnaissance des hommes sur la parité femmes-hommes, il s'agit d'une prise de conscience ;
- rappeler aux femmes que suivant l'art 8 de la Charte africaine, elles doivent se montrer pour être considérées ;
- intégrer dans l'éducation citoyenne la promotion du genre ;
- instaurer un système de quota par candidature des partis politiques ;
- établir une liste zébrée pour la distinction des femmes sur la liste électorale ;
- créer des branches politiques spéciales pour les femmes ;
- oser remettre en cause le principe d'ordre établi dans la tradition malgache. Il faut avoir une volonté politique. Qu'elles osent adhérer aux partis politiques selon leur affinité politique ;
- encourager et sensibiliser les femmes d'aller au-devant de la scène ;
- faciliter la candidature des femmes ;

- descendre sur terrain et savoir convaincre les chefs claniques ou traditionnels pour la réussite de la parité femmes-hommes à Madagascar car chaque région a ses spécificités.

### ***3. Des sources de financement et de la gestion financière au sein des partis politiques***

Pour **les sources de financement**, les participants ont mis l'accent sur l'ineffectivité des dispositions législative et réglementaire y afférentes (loi 2011-012 relative aux partis politiques et décret 2013-057 pour l'application de certaines de ses dispositions) et ont avancé, pour y remédier, des mesures telles que l'application pratique des articles 34, 35 et 35 bis de la loi sus-mentionnée, cette dernière concernant l'octroi par l'Etat de subventions. Et dans cette perspective, la réduction du nombre des partis politiques jugé par trop pléthorique, notamment par leur regroupement par affinité idéologique, a été avancée ; ce qui pourrait aller à l'encontre du principe constitutionnel de la liberté de création de partis politiques (art.14, al.2). Il a été également proposé, en ce qui concerne les dons et les legs, de bien identifier les donateurs et le montant de leurs dons et d'en faire une publication. Les financements extérieurs dont l'origine est douteuse doivent ainsi être exclus.

Quant à la **transparence de la gestion financière des partis politiques**, les participants ont réclamé l'application de l'article 36 de la loi 2011-012, qui prévoit l'édiction d'un règlement définissant les règles de gestion des fonds alloués aux partis politiques ainsi que de l'article 38 portant sur la tenue d'une comptabilité simplifiée. Des voix se sont aussi fait entendre pour confier au SAMIFIN et au BIANCO le soin de contrôler les financements ainsi que les dépenses de campagnes. D'autres ont préféré, pour se charger de cette mission, un organe indépendant composé de représentants de l'administration, du ministère de la justice, des partis politiques, des organisations de la société civile et de la CENI. Parmi les recommandations figure également l'obligation de faire une déclaration sur l'utilisation des fonds utilisés et un rapport annuel d'activités.

### ***4. De la question de l'éligibilité*** **a) Les conditions d'éligibilité**

La question de la candidature pose le problème des conditions d'éligibilité prévues par les articles 3 à 5 du Code électoral ainsi que par les textes spécifiques à chaque type d'élection. Le premier critère d'éligibilité est la nationalité malgache. C'est ainsi que la notion de double nationalité a été débattue dans le groupe IV. Certains intervenants ont exprimé leur doute quant à la sincérité de l'attachement des Malgaches jouissant de la double nationalité à la terre malgache, à leurs concitoyens et aux valeurs qu'ils sont censés partager. Si bien qu'une condition supplémentaire est exigée de ces citoyens pour pouvoir candidater aux élections, à savoir l'engagement de n'utiliser exclusivement que leur nationalité malgache pendant toute la durée de leurs mandats, s'ils venaient à être élus.

Le cas des femmes ayant acquis la nationalité malgache par le mariage (pourquoi pas des hommes ?) et des étrangers naturalisés peut être également soulevé ici dans la mesure où le Code de la nationalité leur impose une condition supplémentaire de durée pour jouir du droit de vote et pour prétendre à l'éligibilité. Ce qui semble admettre l'existence, en matière de gouvernance électorale, de nationalité graduée et donc de citoyens de seconde zone alors que la nationalité est une et indivisible.

Outre les conditions classiques tenant à la durée de la résidence sur le territoire de Madagascar, l'appartenance aux partis politiques et à l'âge, et sur lesquelles les avis des participants sont partagés, trois autres critères ont particulièrement retenu l'attention du groupe IV. Il s'agit d'abord de la production d'un projet de société qui doit être déposé avec le dossier de candidature ; et ceci, afin, semble-t-il, de prévenir les candidatures « par accident ».

De même, l'exigence pour les candidats d'une moralité irréprochable a amené des participants à recommander la soumission des candidats à une enquête de moralité diligentée par le BIANCO et le parquet du tribunal de première instance. Il a été également émis l'idée selon laquelle les candidats aux élections devraient faire preuve d'un minimum de niveau académique, d'expérience en matière de gouvernance ainsi que d'une culture politique minimum.

#### **b) Le dossier de candidature et la caution**

Les discussions sur les dossiers de candidature ont porté essentiellement sur l'obligation pour les candidats de régulariser leur situation fiscale des trois dernières années précédant leurs candidatures. C'est le fameux « état 211 bis » bien connu des politiciens. Si les uns ont réclamé la suppression pure et simple de cette formalité, les autres ont prôné son maintien en l'état en arguant qu'il s'agit d'un gage de la moralité des candidats. Tandis que pour d'autres, la régularisation fiscale devrait pouvoir se faire même après les élections. Il y a lieu de préciser, par ailleurs, que toutes ces revendications sont assorties d'une proposition de révision du Code général des impôts. Enfin, sur le plan général, des participants ont souhaité la prorogation de la durée de validité des documents administratifs et judiciaires, comme le casier judiciaire, à six mois au lieu de trois actuellement. Et cela, compte tenu des difficultés rencontrées parfois par les candidats pour les obtenir.

Quant à la caution, les débats au sein du groupe IV se sont résumés à leurs montants et leur remboursement. C'est ainsi que, selon certains membres, le montant de la caution devrait être revu à la baisse pour l'élection présidentielle, 10 millions d'ariary au lieu de 50 millions d'ariary. En revanche, pour une autre frange, le montant actuel devrait être gardé et c'est pour les élections législatives qu'il faudrait la supprimer et la remplacer par la collecte de 100 000 signatures. Pour certains autres, il faut s'en tenir au statu quo et maintenir les montants actuels. Il a été également soutenu que le taux de remboursement de la caution devrait être réduit à 5% du suffrage exprimé au lieu de 10%.

### **5. Des codes de bonne conduite**

Bien que l'expression ne soit nouvelle pour les participants, y réfléchir les a surpris de telle sorte qu'il s'agit de définir la manière de faire la politique. Autrement dit, ils se sont convenus sur la définition de la bonne conduite comme des règles morales en matière électorale jusqu'à attribuer le terme « *Dinam-pifidianana* » en dehors d'une règle de droit contraignante.

#### **a) Du code de bonne conduite pour les médias**

La commission a fait le constat sur l'antécédent causé par le code de communication avec les journalistes malgré la portée générale de cette loi. Tandis qu'un code de bonne conduite concerne spécifiquement le corps concerné et devrait être inspiré par les membres eux-mêmes. En effet, en vue de préserver la crédibilité de la CENI et de son partenaire le PNUD et d'éviter la sensibilité de la presse, la commission recommande une nouvelle organisation de consultation

des agents des médias pour qu'il y ait plus d'adhésion étant donné qu'aucun rassemblement n'a jamais eu lieu et aucun agent n'a été présent dans la commission.

#### **b) Du code de bonne conduite pour les organisations de la société civile, les partis politiques et l'Administration**

Comme il s'agit de règles corporatives, il n'est pas évident d'apporter une interprétation à finalité juridique. Le résultat des réflexions est annexé à ce rapport. Toutefois, un accent a été porté sur les points suivants par les participants :

- l'institutionnalisation de la sensibilisation et de l'éducation en matière électorale a été très sollicitée à maintes reprises par chaque catégorie d'acteurs en vue de l'efficacité du processus électoral ;
- le manque de moyens financiers est un handicap flagrant pour les OSC et les partis politiques ;
- quant à l'Administration, l'appât du gain enfreint une meilleure règle de bonne conduite ;
- un comité de suivi a été proposé par chaque sous-commission pour veiller à l'effectivité du code de bonne conduite.

Concernant les fonctionnaires d'autorité, les recommandations qui suivent ont été formulées :

- élargir par la loi ou le Code électoral la liste des fonctionnaires d'autorité ;
- dépolitiser l'Administration ;
- donner aux fonctionnaires leurs pleins droits civiques, indépendamment de leur statut catégoriel ;
- promouvoir l'éducation politique et citoyenne ;
- renforcer les dispositions légales relatives à l'obligation des fonctionnaires d'autorité de démissionner lorsqu'ils se portent candidats ou participent à la campagne électorale ;
- interdire à toute personne occupant une fonction d'autorité de participer à la campagne électorale.

#### **6. Du mode de scrutin**

La détermination du mode de scrutin s'inscrit dans le cadre de la démocratisation du système électoral. En d'autres termes, il s'agit ici de définir les meilleurs moyens permettant aux citoyens de participer pleinement à la vie politique, notamment par le choix de leurs représentants au sein des institutions de l'Etat. Et ce choix s'exprime à travers les élections dont la forme la plus démocratique est le suffrage universel direct qui permet aux citoyens d'élire directement leurs représentants.

C'est ce mode d'élection déjà appliqué pour l'élection présidentielle, les législatives et les communales que certains participants du groupe IV ont voulu transposer aux élections provinciales, régionales ; alors que les membres élus des Provinces et des Régions le sont actuellement au suffrage universel indirect, c'est à dire par des grands électeurs. D'autres intervenants ont néanmoins reconnu l'impossibilité de recourir systématiquement au suffrage universel direct pour toutes les élections eu égard au coût exorbitant généré par de telles opérations. Des participants ont profité de l'occasion pour réclamer la reconnaissance de statut de collectivité territoriale décentralisée pour les Fokontany, et l'élection de leur président au suffrage universel direct.

## ***7. De la refonte du code électoral et du système de gouvernance électorale***

La refonte du Code électoral entre dans le cadre de l'instauration de la bonne gouvernance, la lutte contre la pauvreté, la réconciliation nationale, la logique de recherche de stabilité et de développement durable pour le pays après une élection libre, transparente et démocratique faite dans l'intérêt de la Nation et au bénéfice du peuple malgache.

L'E-Gouvernance est une solution. Le nouveau système électoral à Madagascar remplacera le système traditionnel utilisé dans les Fokontany. L'informatisation du recensement à partir de la base (Fokontany) avec un logiciel SAP serait la meilleure solution pour éviter les fraudes électorales. Avec ce nouveau système, le nombre exact de la population et des électeurs à Madagascar en temps réel est connu. L'organisation et la préparation des élections seront plus tard à la charge du Ministère de l'Intérieur.

Dans le nouveau code électoral « les indépendants » n'ont plus leur raison d'être pour participer aux élections. La date des élections y est fixée.

La nouvelle liste électorale comportera les informations concernant chaque électeur avec ses empreintes digitales, sa photo, son numéro unique, le numéro du bureau de vote et son code barre personnel.

La carte d'électeur est remplacée par la carte d'identité nationale biométrique ou électronique. (Le budget pour l'impression de cette nouvelle carte d'identité biométrique gratuite, l'Etat devra supprimer les institutions lourdes et inutiles : CENI, SAMIFIN, Médiature, BIANCO, FFM, Sénat et n'aura plus besoin des 50 millions de dollars pour le recensement, ...)

Le Président de la République en exercice et les hauts fonctionnaires de l'Etat poseront leurs démissions six mois avant les élections présidentielles s'ils se présentent en tant que candidats.

Le plafonnement des dépenses électorales sera comptabilisé dans un compte bancaire de campagne déclaré. La distribution de tee-shirt, de riz... aux fins de corruption et de déviation de la sincérité des votes sera interdite. Le support publicitaire est limité. Les tranches d'émission de propagande à la TVM et RNM sont bien réparties. Les débats télévisés entre les candidats sont bien répartis. L'égalité des chances des candidats est respectée.

Les précampagnes électorales et les campagnes électorales se dérouleront respectivement trois mois avant les élections présidentielles.

La démocratie sera d'autant plus respectée car presque tout le peuple malgache aura exprimé son choix d'une manière juste, libre et transparente.

Il vaut mieux organiser les élections une bonne fois pour toute. Si les élections présidentielles vont se dérouler en août - septembre 2019. Dans le cas où le Président de la République actuel se présente, il démissionnera au mois de février 2019.

## ***8. Du bulletin unique de vote***

La notion de bulletin unique a suscité des interrogations dans les débats au sein des participants. Des interrogations émergent quant à savoir comment rendre le bulletin unique moins facile à

falsifier. Une autre source d'inquiétude est bien celle relative aux innovations technologiques avec la notion de vote électronique. A cet égard, les participants ont émis beaucoup de doute et de réserve quant à sa faisabilité et pertinence à Madagascar en l'état actuel des choses. En effet, force est de constater que nombreux sont encore les citoyens qui n'ont pas accès aux infrastructures d'information et de communication, et partant n'ayant aucune possibilité de s'approprier les apports des innovations technologiques dans presque tous les domaines, surtout celui de la vie publique. Le vote électronique n'est pas encore à la portée de la majorité des malgaches, a-t-on conclu presque à l'unanimité.

Au-delà des questions posées plus haut, c'est la question des caractéristiques et de l'impression du bulletin de vote (a) ainsi que des signes distinctifs(b) qui a été discutée.

#### **a) Des caractéristiques et de l'impression du bulletin de vote**

Problématique :

- bulletin unique facile à falsifier ;
- bulletin multiple à abandonner dont l'impression et l'acheminement sont à la charge du candidat : risque de non acheminement à destination ;
- problème d'impression pour insuffisance financière de certains candidats ;
- possibilité d'utilisation de pseudonyme ;
- codage de tous les bulletins uniques par bureau de vote ;
- incapacité pour les aveugles à utiliser le bulletin unique sans être assistés.

Recommandations :

- utiliser le bulletin unique devant comporter: photo, nom et prénoms du candidat ou du candidat en tête de liste, cachet du bureau de vote, logo de l'entité, numéro d'ordre ;
- interdire le pseudonyme ;
- clairement définir les modalités de codage du bulletin unique ;
- fixer le numéro de série par bureau de vote ;
- la CENI envoie des missionnaires pour effectuer le codage et mettre les caractéristiques du bulletin unique à chaque bureau de vote ;
- concevoir des bulletins uniques adaptés pour les aveugles ;
- renforcer l'éducation électorale sur l'utilisation du bulletin unique.

#### **b) Du marquage du bulletin unique**

Problématique :

- marquage de différentes formes.

Recommandations :

- uniformiser le marquage du bulletin unique ;
- utiliser une couleur unique pour marquage avec marqueur ou cachet ;
- renforcer l'éducation électorale sur l'utilisation du bulletin unique ;
- adopter le vote électronique graduellement, progressivement pour être internalisé par les citoyens.

### **9. De la sécurisation du processus électoral**

Problématique :

- le rôle du Ministère de la sécurité publique ;
- insuffisance de définition des infractions en matière électorale ;
- les délégués des candidats ne sont pas associés à l'acheminement des résultats ;
- les organes de contrôle et de normes ne sont pas complètement fonctionnels.

Recommandations :

- ne pas réintégrer le Ministère de la sécurité publique au sein du Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation ;
- sécuriser le processus électoral par une entité mixte des agents de forces de l'ordre (Sécurité publique, Gendarmerie, Armée) ;
- mettre en place des agents vérificateurs par bureau de vote ;
- renforcer le contrôle du processus par des observateurs électoraux à qui il faudrait attribuer beaucoup plus de pouvoirs ;
- bien définir les infractions qui pourraient remettre en cause la sincérité du vote ;
- associer les délégués des candidats à l'acheminement des résultats.

### **III. DES RESULTATS ET DE L'EVALUATION DES ATELIERS**

#### **A. Une analyse des résultats des consultations nationales**

Les consultations nationales organisées par la CENI avec le soutien du PNUD se sont soldées par la tenue effective de 04 ateliers ayant réuni 425 personnes dont 309 séminaristes, les consultants, les commissaires de la CENI, les agents et personnels soutien de la CENI, etc. Seize (16) groupes de travail ou de réflexions ont été formés pour réfléchir sur l'élaboration des recommandations de la révision du cadre légal des élections. Au-delà de recommandations issues des parties prenantes dudit processus qui seront transmises aux institutions par la CENI, le présent document stratégique de la réforme du cadre légal devrait servir de boussole aux pouvoirs exécutif et législatif pour pouvoir prendre de nouvelles mesures réglementaires et législatives concourant au raffermissement d'un cadre juridique et d'un droit électoral consensuel et débarrassé des aspects conflictogènes.

Aussi, avec l'organisation de ces ateliers de consultations, la sérénité et le climat de confiance ont été retrouvés entre la CENI et les principaux acteurs du processus électoral.

A côté des indicateurs de succès, il ne faut cependant pas perdre de vue les difficultés rencontrées. Une faible connaissance du droit positif malgache, en général, et du droit électoral, en particulier par de nombreux participants à l'exercice de consultation participative, surtout ceux issus des partis politiques, a constitué une indéniable contrainte dans le déroulement de celui-ci.

Quelle est l'évaluation portée par les membres du comité scientifique et les participants sur l'organisation des ateliers?

#### **B. Une évaluation des ateliers**

Outre les évaluations systématiques menées par le comité scientifique pendant et après chaque atelier, plusieurs types d'évaluations ont été opérés en relation avec les séminaristes (voir table des annexes). Constitué pour l'essentiel des membres de la CENI, des experts du PNUD et des consultants facilitateurs-modérateurs de l'atelier de consolidation, le comité scientifique a procédé au moins à trois types d'évaluations qu'il convient d'analyser distinctement.

Le premier niveau d'évaluation visait à profiler tous les participants à travers les renseignements et informations portés par eux-mêmes sur la fiche technique de participation. L'exploitation et l'analyse des profils des participants ont permis aux membres du comité

scientifique d'équilibrer les groupes au niveau du genre, de la qualité et du niveau des débats au cours des travaux dans les divers groupes. Cette dernière considération n'a été rendue possible qu'à travers la prise en compte des niveaux intellectuels et des expériences acquises dans le domaine électoral ou de tout autre domaine connexe des participants.

Cette approche permettait de s'assurer de la démarche qualité et de l'intégration de l'approche genre dans cette activité.

Le second niveau d'évaluation a consisté pour le comité scientifique à se déterminer sur le niveau de satisfaction au regard des objectifs fixés et des thèmes inscrits par le comité scientifique au programme de l'atelier. Cet exercice a permis aux participants de revisiter les objectifs préalablement fixés et de proposer des nouveaux thèmes devant faire l'objet de débat pendant les travaux (voir agenda des ateliers).

Le troisième niveau d'évaluation visait à recueillir, dans le respect de l'anonymat, l'appréciation des participants sur les points suivants :

- les conditions d'organisation de l'atelier au plan logistique, technique et organisationnel ;
- la pertinence des thèmes discutés, etc.

Cette collecte d'information s'est faite sur la base d'un formulaire à travers des questions ouvertes et des questions fermées.

L'exploitation et l'analyse des fiches d'évaluations ont permis au comité scientifique de se déterminer sur les diverses appréciations, recommandations, suggestions et surtout leur expectatives au sujet de l'organisation des ateliers de consultation sur la révision du cadre juridique des élections (voir grille d'évaluation des ateliers en annexe I)

## **Conclusion**

Au-delà des diverses questions ainsi abordées durant les discussions au sein du Groupe V, une remarque générale consécutive aux interventions de la personne-ressource s'impose : les rudiments du droit constitutionnel sont loin d'être bien appropriés et internalisés par beaucoup de participants, acteurs du jeu politique malgache, ce qui était à l'origine d'intenses polémiques sur les concepts de « mandat impératif » et « mandat représentatif ». Résorber ce déficit culturel devrait aussi s'inscrire comme passage obligé dans la dynamique en cours pour instaurer l'Etat de droit et la bonne gouvernance électorale dans ce pays.

L'initiative de réforme constitutionnelle et législative appartient au pouvoir exécutif de l'Etat, une approche en *soft power* auprès des chefs de l'Exécutif et des membres du Gouvernement en vue d'une concertation et d'un approfondissement des propositions sorties des ateliers successifs devrait être entamée par la CENI.

La conception d'un programme d'envergure en matière de processus électoral est conseillée et devrait faire l'objet de la mobilisation de tous les partenaires techniques et financiers étrangers.

L'implication des spécialistes en droit constitutionnel, historiens, économistes, sociologues dans la rédaction du projet de texte est de rigueur pour la réforme juridique.

**TITRE II: ANALYSE, DROIT COMPARE ET STANDARDS  
INTERNATIONAUX**

# CHAPITRE 1 : L'ETAT DE L'EXISTANT

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. Il est, en effet, à relever que le cadre juridique de tout processus électoral est d'une importance cruciale car la qualité des instruments qui en procèdent et leur légitimité aux yeux de l'ensemble des parties prenantes à la compétition électorale, représentent les premiers gages de la crédibilité d'un processus électoral, tout comme elles constituent un déterminant essentiel pour rétablir la confiance de l'ensemble des acteurs impliqués dans celui-ci.

Pour ce qu'il en est du droit électoral positif malgache, les analyses s'accordent à reconnaître que celui-ci se caractérise par deux aspects essentiels. Le droit électoral positif malgache est aussi marqué par des situations de faiblesses, le plus souvent consécutives à son renouvellement conduit à marche forcée dans le contexte du processus de sortie de la crise politique de 2009. Elaboré dans un contexte particulier, caractérisé par les contingences de l'urgence, voire de la précipitation, le cadre juridique du processus électoral recèle, souvent, des situations d'incohérence et d'incomplétude dans son contenu. Il est aussi affecté par des faiblesses majeures dans sa publicité ; ce qui vient semer le doute sur l'effectivité de sa normativité et entretenir, chez les parties prenantes au phénomène électoral, une connaissance, le plus souvent, approximative de ses règles et principes.

## I. UN CADRE JURIDIQUE EPARS

D'emblée, il est à relever que, dans sa configuration présente, le droit électoral malgache se caractérise par sa complexité. Formellement, il est constitué par un empilement de textes dont les énoncés ne satisfont guère aux exigences des principes de cohérence et de systémativité requis pour une législation garante de la sécurité juridique. Cette situation n'est pas propre à la situation présente. Le droit électoral malgache a toujours été caractérisé par une assise normative relativement dense ; un corpus épars et disséminé à travers une profusion de ses sources formelles dont la lisibilité, la clarté et la compréhension, de ce fait, ne sont pas toujours aisées.

Les sources formelles du droit électoral malgache peuvent être regroupées en trois catégories distinctes.

### A. Des textes constituant le socle du droit positif des élections à Madagascar.

Ce premier groupe réunit les textes de base sur lesquels est adossé l'ensemble du processus électoral. Cette première catégorie est constituée par :

- la Constitution du 11 décembre 2010, notamment en ses articles 5, 15, 116, 120, 127 et 132<sup>19</sup> ;
- la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral<sup>20</sup>; avec ses textes d'application dont, notamment, le décret n°2013-270 du 16 avril 2013 modifié par le décret n°2013-593 du 6 août 2013, deux décrets fixant les conditions d'application de certaines dispositions du Code électoral durant les campagnes électorales ;

---

<sup>19</sup>Journal Officiel de la République de Madagascar, n°3 350, Edition spéciale, 20 janvier 2011, pp.85-119.

<sup>20</sup>Journal Officiel de la République de Madagascar, n° 3.421, Edition spéciale, 26 avril 2012, pp. 1.309-1.336.

- la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales, dénommée « Commission électorale nationale indépendante » (CENI)<sup>21</sup>, qui, depuis une année, s'est substituée à la loi n°2012-004 du 1er février 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition<sup>22</sup> ;
- l'ordonnance n°2001-003 portant Loi organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle<sup>23</sup>, en ses dispositions se rapportant à la matière électorale.

Ce premier niveau est constitué, principalement, par des instruments juridiques de rang normatif élevé dans la hiérarchie des normes (Constitution et Lois organiques). Ce rang dans l'ordonnement juridique, ainsi que les caractères qui leur sont propres, notamment ceux rattachés aux conditions et modalités de leur adoption et de leur révision, en font, en principe, des normes d'une grande stabilité.

## **B. Des textes spécifiques à chaque catégorie d'élections**

Depuis l'indépendance, en 1960, il s'est installée une tradition juridique en matière électorale, admettant qu'à côté des textes de portée générale qui encadrent l'ensemble des consultations électorales, consignés dans une loi organique dénommée Code électoral, il existe des textes de portée particulière, dont l'objet est d'organiser chacune des catégories de scrutins prévues par la Constitution.

Ainsi, pour le cas singulier des élections de sortie de crise tenues en octobre et décembre 2013, celles-ci ont été organisées par deux Lois organiques n°2012-015 du 1<sup>er</sup> août 2012 relative à l'élection du premier Président de la Quatrième République<sup>24</sup>, et celle n°2012-016 de la même date, relative aux premières élections législatives de la Quatrième République<sup>25</sup>. Ces deux lois organiques seront modifiées et complétées, la première par l'ordonnance n°2013-002 du 12 avril 2013<sup>26</sup>. C'est sur le fondement de celle-ci que la Cour électorale spéciale décide de donner la possibilité aux candidats retenus par sa propre Cour de retirer leur candidature<sup>27</sup>, et aux candidats évincés par la Cour électorale spéciale à la suite de la révision de la Décision n°01-CES/D du 3 mai 2013, de proposer une candidature de remplacement<sup>28</sup>. La loi organique organisant les premières élections législatives, quant à elle, est modifiée, dans certaines de ses dispositions, par l'ordonnance n°2013-003 du 13 septembre 2013<sup>29</sup>. Ces différentes législations organiques ont fait l'objet d'une multitude de textes réglementaires d'application.

<sup>21</sup> *Journal Officiel de la République de Madagascar*, n°3 649, Edition spéciale, 6 novembre 2015, pp. 4 836 et s.

<sup>22</sup> *Journal Officiel de la République de Madagascar*, n° 3.423, édition spéciale, 3 mai 2012

<sup>23</sup> *Journal officiel de la République de Madagascar*, n° 2.747, Edition spéciale, 19 novembre 2011, pp. 3.077 et s.

<sup>24</sup> *Journal Officiel de la République de Madagascar*, n°3.448, Edition spéciale, 4 octobre 2012, pp.2.852-2.859.

<sup>25</sup> *Journal officiel de la République de Madagascar*, n° 3 448, Edition spéciale, 4 octobre 2012, pp.2 859-2 871.

<sup>26</sup> *Journal Officiel de la République de Madagascar*, n°3 503, Edition spéciale, 15 août 2013, pp. 2 394 et s.

<sup>27</sup> Voir la Décision n°08-CES/D du 17 août 2013 relative aux demandes en révision de la décision n°01-CES/D du 3 mai 2013. : <http://www.hcc.gov.mg/election/decision-n08-cesd-du-17-aout-2013-relative-aux-demandes-en-revision-de-la-decision-n01-cesd-du-3-mai-2013/>

<sup>28</sup> Voir la Décision n°11-CES/D du 21 août 2013 arrêtant la liste définitive des candidats à l'élection du premier Président de la quatrième République, <http://www.hcc.gov.mg/election/decision-n11-cesd-du-21-aout-2013-arretant-la-liste-definitive-des-candidats-a-lelection-du-premier-president-de-la-quatrieme-republique/>

<sup>29</sup> *Journal Officiel de la République de Madagascar*, n°3 512, Edition spéciale, 24 septembre 2013, pp. 2 906 et s.

Dans une analyse de ces régimes juridiques particuliers propres à chaque type d'élection, les textes réglementaires concernant l'élection du premier Président de la Quatrième République se sont avérés être relativement denses. Ils reposent, pour l'essentiel, sur le décret n°2013-154 du 12 mars 2013 fixant les conditions d'application des dispositions de la Loi organique n°2012-015 du 1<sup>er</sup> août 2012 relative à l'élection du premier Président de la Quatrième République de la Quatrième République<sup>30</sup>. Ce décret fera l'objet d'un autre décret modifiant ses articles 5, 9, 12, 18, 21, 32, 33, 35, 49,50 et 52. Il s'agit du décret n°2013-690 du 10 septembre 2013<sup>31</sup>.

Le dispositif réglementaire se rapportant aux élections législatives était moins fourni, constitué pour les plus significatifs par :

- le décret n°2013 – 083 du 13 février 2013 fixant le nombre des membres de l'Assemblée Nationale, la répartition des sièges sur l'ensemble du territoire national ainsi que le découpage des circonscriptions électorales pour les premières élections législatives de la Quatrième République<sup>32</sup> ;
- le décret n°2013-155 du 12 mars 2013 fixant les conditions d'application de la loi organique n°2012-016 du 01 août 2012 relative aux premières élections législatives de la Quatrième République<sup>33</sup>.

Un troisième texte a étayé le droit électoral de la transition par le biais de la loi n°2012-014 du 26 juillet 2012 portant création de la Cour Électorale Spéciale<sup>34</sup>. Cette législation fait de la juridiction nouvellement créée, une chambre spéciale au sein de la Haute Cour Constitutionnelle<sup>35</sup>. Elle fera l'objet d'une révision par la loi n°2013-008 du 1<sup>er</sup> août 2013 modifiant notamment la composition de la Haute juridiction<sup>36</sup>. Il est à relever que la Cour électorale spéciale exerce la plénitude des compétences attribuées à la Haute Cour Constitutionnelle en matière électorale dans le cadre des premières élections du Président de la République et des députés de l'Assemblée Nationale de la Quatrième République.

Enfin, un quatrième texte majeur est venu compléter le socle législatif du droit électoral de la transition. Il s'agit de la loi n°2012-006 du 30 juillet 2012 portant Code d'éthique et de bonne conduite politique des acteurs politiques pendant la Transition<sup>37</sup>, censée canaliser l'extrême polarisation de la vie politique pendant cette période pleine qu'a constitué la période de la transition.

Le droit électoral de la transition se caractérisait par une grande densité de ses normes, une disparité de leur nature normative et par leur caractère provisoire. Etabli pour traduire en des

---

<sup>30</sup> *Journal Officiel de la République de Madagascar*, n°3 478, Edition spéciale, 11 avril 2013, pp. 1 057 et s.

<sup>31</sup> *Journal Officiel de la République de Madagascar*, n°3 512, Edition spéciale, 24 septembre 2013, pp. 2 912 et s.

<sup>32</sup> *Journal Officiel de la République de Madagascar*, n°3 478, Edition spéciale, 11 avril 2013, pp. 1 050 et s.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 1 074 et s. Ce décret a fait l'objet de certaines modifications par le décret n°2013-340 du 15 mai 2013, *Journal Officiel de la République de Madagascar*, n°3 493, Edition spéciale, pp. 1 720 et s.

<sup>34</sup> *Journal Officiel de la République de Madagascar*, n° 3 443, 6 septembre 2012, pp. 2 566 et s.

<sup>35</sup> En application des dispositions de l'article 88 de la Constitution du 10 décembre 2011, ce texte aurait dû être pris sous la forme d'une Loi organique et non d'une loi simple.

<sup>36</sup> *Journal officiel de la République de Madagascar*, n° 3501, Edition spéciale, 8 août 2013 pp. 2 288 et s.

<sup>37</sup> *Journal officiel de la République de Madagascar* n° 3443, 6 septembre 2012-09-06, pp. 2 553-2 556.

dispositions normatives les prescriptions de la Feuille de route signée le 17 septembre 2011<sup>38</sup>, le droit électoral de la transition est aussi fondamentalement marqué par les contingences, les carences et l'instabilité propres à un ordre juridique du provisoire ; car il est voué à s'éteindre à l'issue du cycle électoral de la transition.

Le droit électoral de la transition constitue le dernier état du droit électoral matériel pour les élections présidentielle et législatives. En raison de la centralité de ces deux scrutins dans l'organisation des modalités de dévolution du pouvoir, l'évocation du droit électoral de la transition s'avère être incontournable et utile, dans la perspective d'une amélioration du droit électoral substantiel.

A l'issue du retour à l'ordre constitutionnel, consécutif à la tenue des élections présidentielle et législatives du 25 octobre et du 20 décembre 2013, le législateur est revenu à la tradition juridique en matière électorale, en adoptant des textes de loi propres à chaque catégorie de scrutin. C'est dans ce sens que s'inscrivent :

- la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes<sup>39</sup>, et
- la Loi organique n°2015-007 du 3 mars 2015 fixant les règles relatives au fonctionnement du Sénat ainsi qu'aux modalités d'élection et de désignation des Sénateurs de Madagascar<sup>40</sup>. Cette législation est complétée par ses textes d'application, dont les plus importants sont : le décret n°2015-1413 du 21 octobre 2015 fixant le nombre des membres du Sénat<sup>41</sup>

Ces deux textes de loi ne font plus référence à l'ordre juridique de la transition, et ancrent les scrutins qu'ils organisent dans une normalité constitutionnelle recouvrée définitivement.

### **C. Des textes se rapportant à l'environnement juridique dans lequel le processus électoral s'inscrit**

A cette dernière rubrique figurent des textes dont l'objet est très varié. Ils concernent des domaines connexes à la matière électorale, et participent à l'encadrement du phénomène électoral.

Ils concernent, d'une part, des textes relatifs à la vie politique et partisane que sont :

- la loi n°2011- 012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques<sup>42</sup>, complétée par son principal texte d'application, le décret n°2013-057 du 29 janvier 2013 fixant les conditions d'application de certaines dispositions de la loi n°2011-012<sup>43</sup> ;
- la loi n°2011-013 du 9 septembre 2011 portant statut de l'opposition et des partis de l'opposition<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup>Journal officiel de la République de Madagascar, n°3.415, Edition spéciale, 22 mars 2012, pp.1041-1048.

<sup>39</sup>Journal officiel de la République de Madagascar, n° 3 578, Edition spéciale, 3 octobre 2014, pp. 3 700 et s.

<sup>40</sup>Journal officiel de la République de Madagascar, n°3 608, Edition spéciale, 12 mars 2015, pp. 1 146 et s.

<sup>41</sup>Journal officiel de la République de Madagascar, n°3 649, Edition spéciale, 6 novembre 2015, pp. 4 862 et s. Ce décret est complété par le décret n°2016-001 du 6 janvier 2016, Journal Officiel de la République de Madagascar, n0 3 668, 4 février 2016, p. 412.

<sup>42</sup>Journal officiel de la République de Madagascar, n°3.404, 9 janvier 2012, pp. 339 - 345

<sup>43</sup>Journal officiel de la République de Madagascar, n°3 479, 15 avril 2013, pp. 1 114 et s.

<sup>44</sup>Journal officiel de la République de Madagascar, n°3.405, 10 janvier 2012, pp. 359 - 363

Sont, d'autre part, concernés les textes règlementant les regroupements de personnes, à l'exclusion des réunions tenues dans le cadre de la campagne électorale organisées par les dispositions du Code électoral, que sont :

- l'ordonnance n°60-082 du 13 août 1960 révisée relative aux réunions publiques et aux manifestations sur la voie publique<sup>45</sup> ;
- l'ordonnance n°60-104 du 21 septembre 1960 relative aux attroupements<sup>46</sup>.

Enfin, il conviendrait de rattacher aux textes qui se rapportent à l'environnement juridique du processus électoral, la loi n°2016-029 du 24 août 2016 portant Code de la communication médiatisée<sup>47</sup>, la communication et les médias jouant un rôle essentiel dans tout processus électoral. Cette législation, très récente, prend le relai de la loi n° 90-031 du 21 décembre 1990 sur la Communication<sup>48</sup> et de l'ordonnance n° 92-039 du 14 septembre 1992 sur la communication audiovisuelle<sup>49</sup>. Cet ancien droit matériel des médias se caractérisait par sa structure : un ensemble composite de textes où font défaut les exigences d'harmonie, de cohérence, de rigueur et de clarté requises pour disposer d'une législation efficiente.

## II. UN CADRE JURIDIQUE MARQUE PAR DES SITUATIONS DE FAIBLESSE

### A. Des observations générales

#### 1. Des observations sur la forme : de la pertinence du recours à la dénomination « code électoral »

De la multitude de textes évoqués précédemment, la centralité de la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral apparaît clairement. Cheville ouvrière de l'encadrement par le droit du phénomène électoral, cette loi, au regard de la dénomination qui lui est conférée par l'autorité qui en est l'auteur, fait débat. Censé, selon cette dénomination, « codifier » les règles générales gouvernant les consultations et élections, ce texte souffre non seulement d'un certain nombre de défauts récurrents de forme, 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 la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012, 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.

---

<sup>45</sup> Modifiée par l'ordonnance n° 62-017 du 14 août 1962 (*Journal officiel*, n° 239 du 1<sup>er</sup> septembre 1962, p. 1710) ; la loi n°66-029 du 19 décembre 1966 (*Journal officiel*, n° 512 du 24 décembre 1966, p. 2528) et par la Loi organique n°2000-014 du 24 août 2000 (*Journal officiel*, n°2657 du 28 août 2000, p. 2988, et n° 2659 du 4 septembre 2000, Editions spéciales, p. 2909.)

<sup>46</sup> *Journal officiel de la République de Madagascar*, n° 124 du 01 octobre 1960, pp. 1.947 et s.

<sup>47</sup> *Journal officiel de la République de Madagascar*, n°3711, Edition spéciale du 12 octobre 2016, pp. 5 863-5 902.

<sup>48</sup> *Journal officiel de la République de Madagascar*, n°2038 du 31 décembre 1990 pp. 2673 et s.; Errata : *Journal officiel* du 18 février 1991, p. 240

<sup>49</sup> *Journal officiel de la République de Madagascar*, n° 2513, 7 décembre 1992, pp. 2734 - 2754

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 la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012, les dispositions législatives organiques, ordinaires et les dispositions réglementaires s'entrecroisent et se mêlent dans le plus parfait désordre. Il conviendrait, 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>50</sup>. Selon une approche habituelle et communément partagée par les différents 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.

La Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 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 la législation organique du 22 mars 2012 apparaît entachée, toujours sur le plan de la méthode, de contradiction interne : elle prétend « (fixer) les règles générales relatives à l'exercice du droit de vote des électeurs et ) l'éligibilité aux élections à des mandats publics électifs et aux référendums (...), (définir) les principes généraux (...), mais elle entre aussi, plus avant, dans le menu détails des processus électoraux et des scrutins (« police des bureaux de vote », « port de badge »...).

---

<sup>50</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 (*Journal Officiel de la République de Madagascar*, 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, aussi bien dans la démarche suivie que dans sa forme, de l'ordonnance n°91-074/PCTSP du 10 octobre 1991 portant Code électoral adopté par la Conférence nationale du Mali. Dans le contexte malgache, l'ordonnance 92-041 du 2 octobre 1992 devait, dans le domaine 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, désignation retenue à Madagascar depuis la loi organique n°3 du 6 juin 1959 portant réglementation de l'exercice du droit de vote sous la Première République. Il en fut de même sous la Deuxième République avec l'ordonnance n° 77-005 du 3 mars 1977 modifiant certaines dispositions de l'article 23 (nouveau) de la loi organique n°3 du 6 juin 1959 portant réglementation de l'exercice du droit de vote (*Journal Officiel de la République Démocratique de Madagascar*, 5 mars 1977, pp. 547 et s.), et l'ordonnance n° 77-010 du 15 mars 1977 modifiant l'article 40 de la loi organique n°3 du – juin 1959 de l'exercice de droit de vote (*Journal Officiel de la République Démocratique de Madagascar*, 15 mars 1977, p. 679),

Une action de révision en profondeur de ce texte de référence que constitue la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant 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>51</sup>.

## ***2. Des observations concernant l'articulation des textes et des compétences***

Le corpus du droit électoral malgache s'est constitué par un empilement, dans le temps, de textes dont la cohérence et le respect de l'ordonnancement 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

---

<sup>51</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.

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>52</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, dès lors, donc deux éléments dans l'agencement 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. En second lieu, figurent dans le domaine de la Loi organique, les éléments les plus importants d'un régime juridique particulier. Ainsi, 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'ordonnancement des textes juridiques s'avère nécessaire car l'analyse de l'articulation des différentes catégories des normes du droit électoral malgache, laisse entrevoir un entassement de textes, voire de dispositions d'un même texte, dont les énoncés ne satisfont pas toujours aux exigences des principes de cohérence et de systématité requises pour une législation garante de la sécurité juridique. La lecture des différents éléments du corpus du droit électoral malgache laisse affleurer, assez souvent, des situations de non-respect de la distribution du domaine d'intervention respectif de la loi organique et de la loi simple, puis entre la loi ordinaire et le décret. Le cadre juridique du processus électoral recèle, ainsi, des situations d'incohérence dans son contenu.

A cet égard il importe de relever, d'emblée, qu'en faisant relever de la loi organique « le code électoral »<sup>53</sup>, le constituant malgache n'a pas adopté une ligne de conduite des plus claires<sup>54</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>52</sup> Voir, par exemple, les dispositions de l'article 88 de la Constitution du 11 décembre 2010.

<sup>53</sup> Voir les dispositions de l'article 88 Point 10 de la de la Constitution du 11 décembre 2010.

<sup>54</sup> Voir supra.

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

<i>Disposition de la Constitution</i>	<i>Objet</i>
<p><b>Article 5 al. 1<sup>er</sup></b></p> <p style="padding-left: 40px;"><b>al. 2</b></p> <p style="padding-left: 40px;"><b>al. 3</b></p> <p style="padding-left: 40px;"><b>al. 4</b></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>
<b>Article 15</b>	Tout citoyen a le droit de se porter candidat aux élections prévues par la présente Constitution, sous réserve des conditions fixées par la loi.
<b>Article 45 al. 1<sup>er</sup> et 2</b>	Le Président de la République est (...) élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.
<b>Article 46 al. 1<sup>er</sup></b>	Tout candidat aux fonctions de Président de la République doit être de nationalité malgache, 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>55</sup> .

<sup>55</sup> Voir également l'article 132 de la Constitution du 11 décembre 2010.

<b>Disposition de la Constitution</b>	<b>Objet</b>
<p><b>al.2</b></p> <p><b>al.4</b></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> <p>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.</p>
<p><b>Article 47 al. 1<sup>er</sup></b></p> <p><b>al. 3</b></p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p><b>Article 49 al. 1<sup>er</sup></b></p>	<p>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.</p>
<p><b>Art. 60 al. 2</b></p>	<p>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)</p>

<b>Disposition de la Constitution</b>	<b>Objet</b>
<b>Article 69 al. 1<sup>er</sup></b>  <b>al. 2</b>	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.
<b>Article. 71</b>	Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de tout autre mandat public électif et de tout emploi public, excepté l'enseignement <sup>56</sup> .
<b>Article 72 al. 5</b>	Le régime de déchéance et les règles d'éthique et de déontologie <sup>57</sup> sont déterminés par la loi sur les partis politiques et les réglementations en matière de financement des partis politiques <sup>58</sup> .
<b>Article 80</b>	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.
<b>Article 81</b>	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.

<sup>56</sup> En contradiction avec les articles 155 alinéa 2 et 159 alinéa 2 de la même Constitution du 11 décembre 2010.

<sup>57</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 ».

<sup>58</sup> En contradiction avec l'article 88 de la même Constitution du 11 décembre 2010.

<b>Disposition de la Constitution</b>	<b>Objet</b>
<b>Article 116 - 4°</b>  <b>5°</b>	(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.
<b>Article 120 al. 1<sup>er</sup></b>  <b>al. 3</b>	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.
<b>Article. 127 al. 3</b>	Le Conseil d'Etat (...) est juge de certains contentieux électoraux <sup>59</sup> .
<b>Article 132</b>	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.
<b>Article 151 al. 1<sup>er</sup></b>  <b>al. 2</b>	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>59</sup> Il est ici à noter l'absence de toute précision ni de renvoi à des textes d'application.

<b>Disposition de la Constitution</b>	<b>Objet</b>
<b>Article 154</b>	La fonction exécutive est exercée par un organe dirigé par le Chef de Région élu au suffrage universel <sup>60</sup> .
<b>Article 155 al. 1<sup>er</sup></b> <b>al. 2</b>	La fonction délibérante est exercée par le Conseil régional dont les membres sont élus au suffrage universel <sup>61</sup> . Les députés et les sénateurs issus des différentes circonscriptions de la région sont membres de droit du Conseil régional, avec voix délibérative <sup>62</sup> .
<b>Article 158 al 1</b>	La fonction exécutive est exercée par un organe dirigé par le Chef de Province élu au suffrage universel <sup>63</sup> .
<b>Article 159 al 1<sup>er</sup></b> <b>al 2</b>	La fonction délibérante est exercée par le Conseil provincial dont les membres sont élus au suffrage universel <sup>64</sup> . Les députés et les sénateurs issus des différentes circonscriptions de la province sont membres de droit du Conseil provincial, avec voix délibérative <sup>65</sup> .
<b>Article 162 al 3</b>	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>60</sup> Il est à observer qu'aucune précision n'est indiquée si le suffrage est direct ou indirect (renvoi à la loi article 156 de la Constitution).

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</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>63</sup> Cette disposition n'a reçu aucune précision quant à la nature directe ou indirecte du suffrage.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</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 alinéa 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.

### Loi organique<sup>66</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>67</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>66</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>67</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'article 71 (incompatibilité automatique du mandat de député avec l'exercice de tout autre mandat public électif) et l'article 155 (députés sénateurs) sont membres de droit du Conseil régional avec voix délibérative).

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

### Loi ordinaire

<i>Disposition de la Constitution</i>	<i>Objet</i>
Art 5 al 3	Les modalités de fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante
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 1 <sup>er</sup>	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 <sup>o</sup>	Les droits civiques (nb : dans le respect de la constitution et de la loi organique)
Art. 95 - I - 3 <sup>o</sup>	La nationalité
Art. 95 - I - 8 <sup>o</sup>	La détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie (en relation aux élections)

<b><i>Disposition de la Constitution</i></b>	<b><i>Objet</i></b>
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

**Décrets intervenant en matière électorale sur renvoi exprès et direct de la Constitution<sup>68</sup>**

<b><i>Articles de la constitution</i></b>	<b><i>Objet</i></b>
Article 70	Le nombre des membres de l'Assemblée Nationale. La répartition des sièges ; le découpage des circonscriptions <sup>69</sup> .
Art 97	Le domaine du règlement <sup>70</sup>

<sup>68</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>69</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>70</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 ?

## **B. Des situations d'incohérence au sein du droit matériel du processus électoral**

Le déroulement des opérations électorales lors du processus électoral de sortie de crise, en 2013, et des scrutins communaux et sénatoriaux, en 2015, mais surtout la gestion du contentieux électoral qui en a procédé, a servi de révélateur d'un certain nombre d'incohérence dans le contenu du droit matériel du processus électoral. Ces singularités sont vérifiées à tous les niveaux normatifs : constitutionnel, législatif et réglementaire.

### **1. Des situations de non-conformité à la Constitution**

Ces situations concernent l'électorat et ne sont guère propres à la législation électorale actuelle, car elles ont toujours été présentes, de manière récurrente, dans la législation électorale depuis l'indépendance, y compris dans le projet de Code électoral adopté lors du Forum national du 22 au 31 mars 1992, pourtant présenté pour être le projet le plus consensuel et exclusif que Madagascar ait connu. Il s'agit de situations qui, pour d'aucuns, pourraient ne recéler qu'un intérêt marginal, mais qui, toutefois, posent des questions de principe majeures.

#### **a) La limitation de la jouissance du droit de vote pour la femme ayant acquis la nationalité malgache par mariage et concernant les étrangers naturalisés malgaches**

Prévue par les dispositions de l'article 3 alinéa 2 de la loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral, mais simple reprise de l'article 2 alinéa 2 nouveau de l'ordonnance n°92-04 du 2 octobre 1992 portant Code électoral, et de l'article 2 alinéa 3 de l'ordonnance n°2010-003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au code électoral qui a précédé la législation aujourd'hui en cours, cette première situation renvoie à l'application des articles 37 à 39 de l'ordonnance n°60-064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malgache<sup>71</sup>.

Cette disposition 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 malgache par mariage ainsi que celles des étrangers naturalisés malgaches sont fixées par le Code de la nationalité »<sup>72</sup>, elle introduit une discrimination au détriment des

---

<sup>71</sup>Journal Officiel de la République de Madagascar, n° 111, 23 juillet 1960, pp. 1 305 et s. L'ordonnance n°60-064 du 22 juillet 1960 a fait l'objet de nombreuses modifications dont celle établie par la loi n°95-021 du 18 septembre 1995 affectant les dispositions de l'article 38, ici concerné. Voir *Journal Officiel de la République de Madagascar*, n°2 341, 1<sup>er</sup> janvier 1996, pp. 3 et 13.

<sup>72</sup> Ces conditions d'électorat des étrangers naturalisés malgaches 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

femmes ; 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.

**b) De la non-conformité à la Constitution de l'inéligibilité automatique des citoyens sur la liste électorale pour cause de condamnation pour crimes ou délits**

Ce que prévoient les dispositions de l'article 4 1° de de la loi organique n°2012-005 portant Code électoral, indique une inéligibilité absolue et automatique à l'égard de tout individu qui a fait l'objet d'une condamnation « pour crime ou délit ». Cette interdiction des droits civiques est incompatible avec un certain nombre de règles essentielles du droit pénal, qui se retrouvent synthétiser dans le principe de la légalité des délits et des peines. A cela s'ajoute, le non-respect par les autorités malgaches d'un engagement international, à savoir celui procédant de l'article 25 alinéa 1er du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>73</sup>, ratifié par Madagascar le 21 juin 1971, sans aucune réserve<sup>74</sup>.

Selon le principe de la légalité des délits et des peines, un principe cardinal du droit pénal, dont la consécration constitutionnelle par la Loi fondamentale de 1992 a été renouvelée par la Constitution de 2010, dans les mêmes termes et au même article 13, le législateur est soumis à « la nécessité de définir les incriminations en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire ». Pour les peines qui leur sont applicables, deux autres exigences sont requises : celles de nécessité et de proportionnalité. Cette législation ne peut, par ailleurs, s'appliquer qu'à des infractions commises postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. Sur ces fondements, la

---

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.

(...)

*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 (*Journal Officiel de la République de Madagascar*, n° 228 du 16 juin 1962,p p. 1075et s. ), l'ordonnance n° 73-049 du 27 août 1973 (*Journal Officiel de la République de Madagascar*, n° 934 du 27 août 1973 Edition spéciale, pp. 2713 et s. )et par la loi n° 95-021 du 18 septembre 1995 (*Journal Officiel de la République de Madagascar*, n° 2341 du 1<sup>er</sup> janvier 1096, pp. 3 et 13 )

<sup>73</sup> Selon les dispositions de cet article 25 du Pacte international des droits civils et politiques conclu le 16 décembre 1966, il est indiqué que, « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables:

- a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;
- b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs (...) »

<sup>74</sup> Voir, *Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, conformément au paragraphe 15 b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme. Madagascar*, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Septième session, Genève, 8-19 février 2010, A/HRC/WG.6/7/MDG/2, p. 2. Document accessible sur le site : <http://upr-epu.com/files/165/infoONU.pdf>

juridiction de jugement peut prendre, de manière discrétionnaire, des mesures d'incapacité civique, en lien avec la condamnation pénale prévue par le Code pénal, en tant que peine complémentaire. En ce sens, l'article 28 du Code pénal malgache précise que la condamnation à une peine criminelle emportera « la dégradation civique », laquelle consiste entre autres, précise l'article 34 2° du Code pénal, « (...) dans la privation du droit de vote, d'élection, d'éligibilité, et en général de tous droits civiques et politiques (...) ».

Toutefois, les condamnations prononcées par le juge, qu'il s'agisse des peines principales ou complémentaires, sont des condamnations temporaires, dont le quantum est fixé par le texte d'incrimination. En raison du principe de légalité des délits et des peines, la durée des interdictions des droits civiques ne sauraient ainsi être, par principe, illimitée ; sauf pour les condamnations expressément indiquées en ce sens. Elles s'éteignent à l'échéance de la peine prononcée, pouvant même, sous certaines conditions, faire l'objet de l'effacement post-sentenciel de la peine et de la condamnation par le biais de techniques particulières telles que le relèvement, l'amnistie ou la réhabilitation. A cet égard, Il faudrait rappeler un autre principe fondateur du droit pénal malgache, hérité du droit français selon lequel, « l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion ». Bref, le principe d'une peine *in perpetuum*, énoncée de manière générale, absolue et automatique est juridiquement impropre, et porte atteinte au principe constitutionnel du droit pénal, de légalité des délits et des peines.

En dernier lieu, il est à observer que la formulation de la cause d'inéligibilité interpelle. Selon la logique du droit pénal, faut-il le rappeler, ce sont les déchéances des droits civiques prononcées par le juge et non les incriminations retenues qui, en elles-mêmes, déterminent les conditions de l'inéligibilité, comme le laisse penser le Code électoral.

Ces éléments principaux du droit pénal ainsi que les missions assignées à la peine, comme il est rappelé précédemment, apparaissent comme autant de règles conformes à ce que doit être le droit pénal dans un Etat de droit, et auxquelles le droit électoral qui s'y adosse doit, lui aussi, souscrire et se soumettre.

## **2. Des situations de désynchronisation au niveau législatif**

### **a) Des divergences dans la portée de sanctions pour les mêmes irrégularités**

Ces divergences concernent les sanctions prévues pour l'utilisation de biens publics ainsi que des prérogatives de puissance publique pendant la campagne électorale de l'élection présidentielle. Si l'article 133 du Code électoral dispose que « l'utilisation des biens publics ainsi que des prérogatives de puissance publique à des fins de propagande électorale entraîne l'annulation des voix éventuellement obtenues par (...) le candidat (...) mis en cause, dans la ou les localités où l'infraction a été constatée » ; les dispositions de l'article 134 du même instrument juridique indiquent, pour une même irrégularité, l'usage de prérogatives de puissance publique, une sanction d'une autre nature : la disqualification. Selon l'article 134, « 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 peuvent être disqualifiés »<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> La pertinence de la rédaction de cette disposition de l'article 134 est, par ailleurs, problématique. L'équipollence qu'elle établit entre « autorité politique », « fonctionnaire d'autorité, civile ou militaire » et « candidats » évoquée,

La Cour électorale saisie d'une requête aux fins d'une disqualification du candidat Hery Rajaonarimampianina, rejette celle-ci dans sa Décision n°21-CES/D du 9 novembre 2013<sup>76</sup>, au motif que « le candidat dont la disqualification est présentement demandée , (...) , a démissionné de ses fonctions conformément aux exigences des articles 7 et 05 respectivement des lois n°2012-005 et n° 2012-015 susvisées; Que, dès lors, n'étant plus une autorité administrative et, par là même, totalement étranger à l'administration, le candidat est insusceptible de détenir ou d'user des prérogatives de puissance publique qui consistent en des moyens reconnus juridiquement, que peut utiliser l'Administration afin de lui permettre de remplir des missions d'intérêt général, et ce en dépit même du consentement des administrés ». Par la suite, le juge électoral, pour les mêmes faits, dans son Arrêt n°01-CES/AR du 22 novembre 2013 portant proclamation des résultats définitifs du premier tour de l'élection présidentielle du 25 octobre 2013<sup>77</sup>, relève « qu'il est parvenu à la Cour des pièces démontrant l'usage de prérogatives de puissance publique et de biens publics à des fins de propagande électorale en faveur du candidat Hery Rajaonarimampianina (dans certaines localités[...]) ». La Cour en tire les conséquences, en affirmant « qu'il y a lieu par voie de conséquence d'annuler 5.774 voix obtenues par le candidat Hery Rajaonarimampianina dans lesdites Communes ». La Cour, certes, reconnaît la réalité de l'usage de prérogatives publiques, mais elle écarte, en toute logique, la sanction de la disqualification, prévue par l'article 134. Le juge électoral choisit l'autre option, l'annulation des voix acquises, que lui accordent les dispositions de l'article 133 du Code électoral.

#### **b) Des anomalies en matière de délais contentieux**

De telles situations, dans un parfait « parallélisme des formes », ont été constatées lors de l'élection présidentielle du 25 octobre et du 20 décembre 2013, et au cours des élections communales du 30 juillet 2015. Ce qui illustre à merveille, la permanence de la question.

Deux cas de figure peuvent être à cet égard relevés. C'est tout d'abord le cas des dispositions de l'article 132 du Code électoral et celles de l'article 26 de la loi organique n°2012-015 du 1<sup>er</sup> août 2012 relative à l'élection du premier président de la Quatrième République. Selon les dispositions de l'article 132 du Code électoral, « dans un délai de dix jours francs après la clôture du scrutin, tout électeur régulièrement inscrit sur la liste électorale et ayant participé au vote a le droit de saisir (...) la Haute Cour Constitutionnelle (...) de toutes réclamations et contestations

---

semble laisser croire que, le candidat ici en question, et faisant usage de prérogatives de puissance publique est une autorité politique, ou un fonctionnaire d'autorité, civile ou militaire. Ce qui ne saurait en aucune façon être le cas, car, tout candidat ayant bénéficié de l'un ou l'autre de ces titres, doit démissionner ou est démissionnaire d'office. Pour l'élection présidentielle, l'article 5 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique n°2012-015 du 1<sup>er</sup> août 2012 relative à l'élection du premier Président de la République de la Quatrième République souligne que, « tout candidat aux fonctions de premier Président de la Quatrième République exerçant un mandat public est appelé à démissionner de sa fonction soixante jours avant la date du scrutin suivant les dispositions de l'article 46 de la Constitution ». Il en est de même pour les élections législatives. Selon les dispositions de l'article 19 alinéas 1<sup>er</sup> et 3 de la loi organique n°2012-016 du 1<sup>er</sup> août 2012 relative aux premières élections législatives de la Quatrième République, « tout fonctionnaire d'autorité, civile ou militaire, désireux se porter candidat aux élections des membres de l'Assemblée Nationale, est relevé de ses fonctions à compter de la date de publication officielle de la liste des candidats. S'il est élu, il est placé de plein droit en position de détachement, trente jours après la proclamation officielle des résultats définitifs, et réintégré d'office dans le département ministériel d'origine au terme de son mandat. (...) Toute autorité politique candidat aux élections des membres de l'Assemblée Nationale est déclaré démissionnaire d'office de ses fonctions à compter de la date de publication de la liste officielle des candidats »

<sup>76</sup> Source : <http://www.hcc.gov.mg/election/decisions-election/decision-n21-cesd-du-9-novembre-2013-relative-a-une-requete-aux-fins-de-disqualification/>

<sup>77</sup> Source : <http://www.hcc.gov.mg/election/decisions-election/arret-n01-cesar-du-22-novembre-2013-portant-proclamation-des-resultats-definitifs-du-premier-tour-de-lelection-presidentielle-du-25-octobre-2013/>

portant sur la régularité du déroulement de la campagne électorale, (...) ou portant sur la régularité des opérations de vote qui se sont déroulées dans le ressort du bureau de vote où il est inscrit. Le même droit est reconnu à chaque candidat ou à son délégué ou à son mandataire dans toute ou partie de la circonscription concernée par sa candidature. Il peut de même contester les résultats du scrutin de son bureau de vote ou dénoncer l'inobservation des conditions requises ou prescriptions légales selon les modalités prévues au présent chapitre ».

L'exercice de ce délai de recours contentieux est néanmoins dissocié des conditions réelles du déroulement des opérations électorales, car le délai contentieux peut arriver à son échéance avant même que les résultats, même provisoires, du scrutin, ne soient encore connus. En effet, selon les dispositions l'article 26 de la loi organique n°2012-015 du 1<sup>er</sup> août 2012, « la Commission électorale nationale indépendante arrête et publie les résultats provisoires au plus tard dans les dix jours qui suivent la réception du dernier pli fermé émanant des sections du recouvrement matériel des votes ». L'étendue du territoire national, ainsi que les difficultés d'acheminement des plis électoraux des sections du recouvrement matériel des votes sont telles que le dernier pli électoral ne pourrait parvenir auprès de la Commission électorale que bien au-delà du délai contentieux indiqué de dix jours après la clôture du scrutin. Pour le scrutin du 25 octobre 2013, le dernier pli émanant des sections de recensement matériel des votes n'est parvenu à la Commission électorale nationale indépendante pour la transition 'CENI-T) que le 6 novembre 2013, alors que le délai contentieux est arrivé à son échéance le 4 novembre 2013. Certes, dans l'absolu, les électeurs ainsi que les candidats ont tout loisir de contester les résultats issus du décompte effectué au niveau des bureaux de vote ; mais, il serait plus logique que ces contestations se fondent sur les résultats provisoires publiés par la CENI-T. Ce qui n'a pu se faire, car la publication des résultats provisoires du scrutin du 25 octobre 2013 par la CENI-T n'est intervenue que le 8 novembre 2013.

Afin de pallier cette incohérence des textes, la Cour électorale spéciale a pris la décision de reprendre à son compte, toute requête qui lui serait transmise après la clôture du délai contentieux, et qui se baserait sur la publication des résultats provisoires délivrés par la CENI-T le 8 novembre 2013.

Le second cas de figure de ces situations de dissociation par le législateur de situations juridiques connexes, concerne les dispositions de l'article 131 in fine du Code électoral, qui prévoient que, « (...) dans tous les cas, tout contentieux électoral doit être traité dans les trois mois à partir de la proclamation officielle des résultats définitifs du scrutin », et celles de l'article 27 de la Loi organique n°2012-015 du 1<sup>er</sup> août 2012 relative à l'élection du premier président de la Quatrième République. Aux termes de celles-ci, « la Cour électorale spéciale procède à la proclamation des résultats définitifs au plus tard dans un délai de quinze jours à partir de la date de publication des résultats provisoires par la Commission électorale nationale indépendante ».

A la lecture de ces dispositions, il en ressort que l'autorisation que le Code électoral accorde au juge électoral de traiter le contentieux électoral pendant une longue période pouvant aller jusqu'à trois mois, ne correspond pas avec les exigences de la loi organique n°2012-015 du 1<sup>er</sup> août 2012, dans ses dispositions se rapportant à la proclamation officielle des résultats de l'élection présidentielle. Par ailleurs, la logique d'une bonne politique juridictionnelle en matière des résultats du premier tour d'une élection présidentielle voudrait que le contentieux soit vidé préalablement à la proclamation des résultats par le juge électoral. Ce qui ramènerait le délai de traitement du contentieux électoral à celui de la proclamation officielle des résultats. En matière d'élection présidentielle, le droit comparé enseigne que la pratique communément admise au

sein des juridictions électorales tendrait effectivement à confondre ces deux délais. La Cour électorale spéciale aurait pu ainsi épuiser l'ensemble du contentieux qui lui est soumis et proclamer les résultats officiels, dans le délai de quinze jours à partir de la date de publication des résultats provisoires par la CENI-T. C'est le choix que la Cour électorale spéciale a retenu, en vidant le contentieux et proclamer les résultats officiels du premier tour le 22 novembre 2013.

La pratique suivie par les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat intervenant en tant qu'instance de recours en cassation, pour traiter le contentieux électoral des élections communales du 30 juillet 2015, a été différenciée. Si certains ont suivi la démarche qui a été suivie par la Cour électorale spéciale lors de l'élection présidentielle, en vidant tout d'abord le contentieux et proclamer dans un deuxième temps les résultats officiels, cette attitude n'a pas été suivie de manière unanime. Certains tribunaux administratifs ont procédé autrement, en dissociant la proclamation officielle des résultats du traitement des litiges, ce dernier intervenant *a posteriori* et ont créé une indescriptible confusion dont les justiciables et l'opinion publique n'ont guère compris la logique de la démarche.

### **3. Des situations de contrariété de dispositions législatives par des dispositions règlementaires**

Des situations d'incohérence au sein du droit matériel du processus électoral, ce dernier cas de figure est la plus problématique. Il l'est d'autant plus qu'il vient neutraliser, dans son esprit, le principe cardinal de la neutralité de l'administration pendant la campagne électorale. Selon les dispositions de l'article 45 du Code électoral, « il est interdit à tout fonctionnaire, non candidat, d'autorité civile ou militaire, à toute autorité politique (...) de faire de la propagande en vue de voter pour (...) un candidat, sous peine de sanction pénale et disciplinaire ». Le paragraphe 15 de la Feuille de route confirme cette obligation de neutralité des autorités politiques et administratives en soulignant que, « le Président, le gouvernement, les chefs d'institution et l'ensemble de l'administration de la transition doivent rester neutres dans la période de la transition, en particulier dans le processus électoral ».

Toutefois, un acte règlementaire, en deux temps, est venu circonscrire et ruiner cette obligation de neutralité, sans tenir compte de l'exigence de conformité d'un texte règlementaire d'application par rapport aux dispositions du texte législatif dont il procède. Tout d'abord, l'article 2 du décret n°2013-270 du 16 avril 2013 fixant les conditions d'application de certaines dispositions de la loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral durant les campagnes électorales a précisé que, « Les autorités politiques non candidates, (...), les ministres, chefs ou membres de partis ou organisations politiques, à l'exclusion des chefs d'institutions, peuvent assister aux manifestations de campagnes électorales pendant la période concernée à condition de s'abstenir de prendre la parole durant lesdites manifestations ou de faire des déclarations d'opinion sur les candidatures en concurrence sous quelques formes qu'elles soient. Dans ce sens, les candidats, les partis ou organisations politiques, ayant présenté des candidats et les comités de soutien ne peuvent pas utiliser les photos et les noms des autorités citées ci-dessus ainsi que les effigies de leurs départements de provenance dans les supports de campagnes électorales ».

Un autre décret, le décret n° 2013 - 593 du 6 août 2013 modifiant certaines dispositions du décret du 16 avril 2013<sup>78</sup> est intervenu pour neutraliser davantage l'esprit de neutralité imposé

---

<sup>78</sup>Journal officiel, Edition spéciale, n° 3 503 du 15 août 2013, pp. 2 396-2 397

par les textes de nature législative. La version définitive de l'article 2 du texte réglementaire souligne en son alinéa 2 que, « (...) les candidats, les partis ou organisations politiques, les différentes mouvances ayant présenté des candidats et les comités de soutien peuvent utiliser les photos et les noms des autorités citées ci-dessus ainsi que les effigies des entités de provenance dans les supports de campagnes électorales ».

En vue des élections communales et municipales, le conseil de gouvernement en apportant des amendements à la liste nominative des autorités politiques et des fonctionnaires d'autorité civile ou militaire qui est annexée au décret n°2015 - 142 du 17 février 2015 fixant la liste des autorités politiques et des fonctionnaires d'autorité civile et militaire, va finir par vider les dispositions de l'article 45 du Code électoral de son sens. En effet, les ministres ne figurent plus sur la nouvelle liste des autorités politiques et des fonctionnaires d'autorité civile ou militaire. Ce qui a pour conséquence de lever l'interdiction qui leur est faite de participer activement à la campagne électorale.

#### ***4. Des situations de contrariété de dispositions de textes réglementaires par une délibération de l'Assemblée générale de la CENI-T***

Les élections communales du 31 juillet 2015 à Antananarivo ont été fortement marquées par une polémique procédant d'une interprétation effectuée par la CENI-T des dispositions d'un texte réglementaire, le décret n°2015-617 du 1<sup>er</sup> avril 2015 fixant les modalités d'organisation des élections communales et municipales pris par le conseil de gouvernement.

Selon les dispositions de l'article 43 nouveau du décret n°2015-617 du 1<sup>er</sup> avril 2015 relative aux caractéristiques du bulletin unique pour les élections communales et municipales du 31 juillet 2015, « le bulletin fait apparaître les caractéristiques contenues dans le spécimen fourni par la liste des candidats au cours du dépôt de candidature dont la couleur, l'emblème, le titre, sauf décision contraire du Tribunal administratif. Pour respecter le principe du scrutin de liste, les caractéristiques contenues dans le spécimen fourni par la liste de candidats au cours du dépôt de candidature ne peuvent en aucun cas contenir la photo, le nom ou les prénoms d'une personne.».

L'Assemblée générale de la CENI-T a apporté une interprétation de ces dispositions, concernant notamment le sens à accorder à l'interdiction de faire figurer un nom ou un prénom, à l'endroit du surnom d'un candidat inscrit sur une liste. Effectuant une interprétation littérale des dispositions de l'article 43 qui évoquent et interdisent l'usage du nom patronymique et de prénoms lui étant rattachés, l'Assemblée générale de la CENI-T en tire la conséquence, que le recours à surnom n'étant pas expressément prohibé, « l'utilisation de pseudonyme ou nom d'emprunt ou diminutif est autorisé ».

Cette délibération de la CENI-T a posé un double problème. Un problème d'interprétation, tout d'abord, car l'esprit de l'interdiction de faire mention d'un nom ou d'un prénom se fonde, selon le décret, sur « le principe du scrutin de liste ». Ce sont des listes qui sont en compétition et non des candidats. Le recours au pseudonyme, au nom d'emprunt ou diminutif d'un des candidats, contribuerait à associer le nom d'un candidat à une liste. Ce qui serait à l'opposé du but recherché par les auteurs du décret.

Mais il s'est posé une autre question de hiérarchie des deux normes provenant de deux autorités administratives, dont l'une a le statut d'une autorité administrative indépendante. Selon le

schéma classique des actes administratifs unilatéraux, le décret, pris en conseil de gouvernement, prime sur la délibération d'une assemblée générale d'une autorité administrative. Au-delà de la hiérarchie formelle des actes administratifs, d'aucuns ont mis en avant le statut de l'autorité administrative indépendante qu'est la CENI-T, dont l'indépendance est consacrée par l'article 5 de la Constitution. Cette indépendance, soulignent les tenants de cette lecture, doit surtout s'appréhender dans les rapports de la Commission électorale avec l'Exécutif. Elle implique d'abord l'absence de toute tutelle ou pouvoir hiérarchique à son égard de la part du pouvoir exécutif. Une autorité administrative indépendante ne reçoit ni ordre, ni instruction du gouvernement. En conséquence, elle est soustraite au pouvoir hiérarchique des ministres ainsi qu'au respect du principe de la hiérarchie des actes administratifs.

Le recours au droit comparé des autorités administratives indépendantes ne fournit pas de réponses claires .au débat

En France, présentée comme étant un « oxymore juridique », la catégorie protéiforme des autorités administratives indépendantes a mis la question de l'indépendance de ces autorités administratives indépendantes au cœur d'un vaste débat et suscité une importante production doctrinale<sup>79</sup>. Une partie de la doctrine soutient que les autorités administratives indépendantes constituent une exception à l'article 20 de la Constitution française, selon lequel « le gouvernement dispose de l'administration ». Par conséquent, leur existence pose la question de leur légitimité démocratique. Certes, comme les membres du gouvernement, les présidents d'autorités administratives indépendantes sont nommés par le président de la République. Mais l'autorité que les ministres détiennent sur les services administratifs apparaît par le fait même qu'ils répondent de leur fonctionnement qui engage leur responsabilité politique devant le Parlement. Par conséquent, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement est le fondement de l'autorité du gouvernement sur l'administration. Or ce n'est pas le cas pour les présidents des autorités administratives indépendantes. Le principe de l'article 20 de la Constitution est ainsi difficilement compatible avec l'existence d des autorités administratives indépendantes, ce qui pose de nombreuses questions d'ordre constitutionnel.

Pour la doctrine, « il s'agit de structures placées hors hiérarchie, échappant à tout pouvoir d'instruction et de contrôle et disposant d'une liberté d'action juridiquement garantie »<sup>80</sup> Selon le rapport public du Conseil d'Etat français de 2001 les autorités administratives indépendantes peuvent « être définies comme des organismes administratifs, qui agissent au nom de l'Etat et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du Gouvernement ». Certains s'appuient sur l'affirmation par le Conseil d'Etat du principe d'irrévocabilité du mandat d'une autorité administrative indépendante, voulu par le législateur, dans la décision d'assemblée du Conseil d'Etat du 7 juillet 1989, *Ordonneau*, pour souligner cette césure de l'autorité administrative indépendante avec l'Exécutif. Dans cette décision, le Conseil d'Etat a considéré

---

<sup>79</sup> Voir notamment, Paul Sabourin, « Les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle », *AJDA*, 1983, p. 275 et s ; Jacques. Chevallier, « Réflexions sur l'institution autorités administratives indépendantes », *La Semaine Juridique*, 1986, I 3254 ; Marie-José Guedon, *Les autorités administratives indépendantes*, L.G.D.J., 1991 ; Michel Gentot, *Les autorités administratives indépendantes*, Montchrestien, 1994 Jean-Louis Autin, « Les autorités administratives indépendantes », *Jurisclasseur Administratif*, fascicule 75, 1997 Claude-Albert Colliard et Gérard Timsit (dir.), *Les autorités administratives indépendantes* », P.U.F., 1998 ; Conseil d'Etat, « Réflexions sur les autorités administratives indépendantes », Rapport public, n° 52, 2001; pp.253-462; Patrice Gélard, *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié*, Office parlementaire d'évaluation de la législation, Assemblée Nationale, n° 3166 – Sénat n° 404, Paris, 2006.

<sup>80</sup> Jacques Chevalier, « Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes », *JCP G*, 1986, I, 3254.

que le gouvernement ne peut légalement mettre fin avant le terme de son mandat aux fonctions du président d'une autorité administrative indépendante en raison de la survenance de sa limite d'âge dans son corps d'origine<sup>81</sup>.

Cette position n'est pas partagée par tous. Ainsi, pour une autre partie de la doctrine administrative, les autorités administratives indépendantes agissent au nom et pour le compte de l'Etat et apparaissent comme un rouage essentiel de l'administration d'Etat, principalement dans les domaines où les libertés fondamentales sont en cause et en matière de régulation économique, et dont les actes peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Par ailleurs, c'est la responsabilité de l'Etat qu'elles engagent par leurs actes dommageables. A cet égard, il convient de préciser que les autorités administratives indépendantes sont soumises au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat<sup>82</sup>. Appréhendées sous ces aspects, les autorités administratives indépendantes s'insèrent donc sans particularisme excessif au sein des autres institutions administratives

### **C. De l'incomplétude du cadre juridique du processus électoral**

Tout exercice d'encadrement juridique, quelle que soit la matière concernée, a pour objet d'établir un ordonnancement cohérent et intelligible de mesures qui répondent à une double exigence, indissolublement liée, de complétude de l'ordre juridique mis en place (présenté, par essence, comme un système complet) et de normativité. L'examen du cadre juridique du processus électoral malgache laisse, quant à lui, transparaître des situations d'incertitude, consécutives à un défaut de systématisme des mesures attendues en raison soit de lacunes législatives, soit de l'absence de textes règlementaires d'application. Le désordre du droit ainsi créé aboutit, dans l'un ou l'autre cas de figure, soit à la rupture de la chaîne de normativité, soit à la dénaturation ou à l'ineffectivité du cadre juridique établi.

#### **1. Des incertitudes en raison de hiatus législatifs**

Une situation à cet égard, plus qu'emblématique est ici évoquée. Il concerne la régulation des dépenses de campagne. Selon l'article 47 du Code électoral, « les règles applicables au financement des campagnes électorales et à l'utilisation des dépenses y afférentes sont fixées par la loi sur les partis politiques ». Or, aucune disposition de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques<sup>83</sup>n'évoque cette question. Les dispositions du chapitre 6 de ladite loi aborde uniquement les questions se rapportant au financement des partis politiques, et aucunement celles concernant le financement de la campagne électorale. Le renvoi effectué par le Code électoral est, néanmoins, surprenant. Certes, sur le plan matériel, il est communément admis qu'une loi organique, car tel est le statut du Code électoral, renvoie à un texte de loi simple. Toutefois, la démarche du législateur organique étonne car, sur le plan chronologique, la loi sur les partis politiques a précédé l'adoption du Code électoral, ce qui constitue une première anomalie. Par ailleurs, au moment de l'adoption du Code électoral, le législateur organique devait savoir, en toute logique, que, dans son contenu, la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques n'aborde aucunement le financement de la campagne électorale. Le renvoi commis par le législateur organique n'a pas ainsi raison d'être.

---

<sup>81</sup> CE, Assemblée, 7 juillet 1989, *Ordonneau*, Rec. p. 161 et AJ 1989 p. 598, chronique E. Honorat et E. Baptiste.

<sup>82</sup>Voir Arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat, Retail du 10 juillet 1981 Rec. p. 303 ; RDP 1981, p. 1441, concl. Franc et p. 1687, note Auby, p. 1687.

<sup>83</sup> Op. cit.

L'ensemble des questions se rapportant à la régulation des dépenses de campagne se trouve ainsi confrontée à un « vide juridique », qui légitime un « besoin de loi »<sup>84</sup>. Ce hiatus législatif est préoccupant lorsque l'on sait toute l'importance accordée à la régulation des dépenses de campagne à l'endroit des élections libres et régulières.

## ***2. De l'ineffectivité par le défaut de textes réglementaires d'application***

Par principe, et en vertu des articles 55 et 65 de la Constitution, le pouvoir réglementaire est tenu de prendre, dans un délai raisonnable, les mesures nécessaires à l'application d'un texte de loi, que celui-ci ait prévu ou non de telles mesures. L'énonciation de règles de droit par la loi, si elle peut produire des effets de droit, ne suffit pas pour appliquer correctement la règle de droit retenue et adoptée par la loi. Il appartient au pouvoir réglementaire de définir les modalités d'application et de réalisation des règles et des principes voulues par le législateur.

L'encadrement juridique d'un processus électoral ne se suffit pas à la simple reconnaissance de droits subjectifs énoncés par les textes de loi (droit de suffrage, droit d'être candidat à une élection...), il a d'autres finalités : il habilite et organise des activités, il prescrit des comportements dont la réalisation requiert, obligatoirement, l'intervention d'un texte réglementaire d'application. Si ces principes sont, dans leur grande majorité, respectés et mis en œuvre, il n'en demeure pas moins que dans certains domaines, l'absence de textes réglementaires d'application est constatée, neutralisant les effets attendus d'une règle de la loi ou paralysant certains processus voulus par le législateur.

Deux cas de figure peuvent être, ici, invoqués, pour illustrer cette situation fort préjudiciable à l'autorité de la loi. Le premier cas se rapporte à l'absence de tout texte réglementaire concernant le financement des partis politiques tel que prévu par les articles de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques. Le législateur, en l'occurrence, a recours à la technique du renvoi général indiquant que « des textes réglementaires fixent en tant que de besoin les modalités d'application de la présente loi » (article 40). Il fait aussi appel aux modalités pratiques du renvoi précis, soulignant l'intervention d'un texte réglementaire pour définir les règles de la gestion des fonds alloués aux partis politiques (article 36); les modalités de la transparence dans la gestion des ressources ; les conditions de la tenue, par tout parti politique, d'une comptabilité simplifiée et celles de la présentation, tous les ans, d'un rapport financier (article 38). Jusqu'à présent, aucun texte réglementaire indiqué par la loi n'est intervenu, neutralisant totalement l'ensemble des dispositions du chapitre 6 de la loi portant sur le financement des partis politiques.

L'objectif assigné à la loi par le législateur, « d'instaurer des règles d'éthique et de déontologie devant régir les partis politiques », c'est-à-dire d'une moralisation de la vie publique ne saurait être accessible sans l'intervention des textes réglementaires pris par le pouvoir réglementaire.

Un troisième cas de figure est le défaut, jusqu'à présent, d'un texte réglementaire pour la mise en œuvre du statut de l'opposition tel qu'il est défini par la loi n°2011-013 du 9 septembre 2011 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition. Il est, toutefois, à observer que la situation est différente du cas du financement des partis politiques examiné plus tôt. Pour ce qui concerne l'application de la loi portant statut de l'opposition, la prise d'un texte réglementaire

---

<sup>84</sup> Voir, entre autres, Ho Dinh Anne-Marie, « Le " vide juridique " et le " besoin de loi ". Pour un recours à l'hypothèse du non-droit », *L'Année sociologique*, 2/2007 (Vol. 57), p. 419-453.

est soumise, préalablement, à un amendement de la loi du 9 septembre 2011, consécutif à l'Avis n°04-HCC/AV de la Haute Cour Constitutionnelle, du 17 septembre 2014 relatif à une demande d'avis sur le cadre institutionnel d'exercice du statut de l'opposition<sup>85</sup>.

En effet, en s'appropriant à prendre un texte réglementaire d'application à la loi du 9 septembre 2011, l'administration prend conscience « que les dispositions de la loi n° 2011-013 du 9 septembre 2011 portant statut de l'opposition et des partis de l'opposition sont, en effet, peu explicites, ne permettant guère de savoir avec certitude la nature parlementaire ou extra-parlementaire de « *l'opposition officielle* », telle qu'énoncée par ladite loi. De même, l'ambiguïté de ces dispositions rend difficile l'identification du « *chef de l'opposition officielle* » devant bénéficier des prérogatives et des garanties qui lui sont conférées par la loi n° 2011-013 du 9 septembre 2011. » Le Premier Ministre, le 19 août 2014, saisit alors la Haute Cour Constitutionnelle d'une demande d'avis « pour que la Haute juridiction définisse et précise, au regard des dispositions de la Constitution, le cadre institutionnel au sein duquel le statut de l'opposition doit être exercé et se déployer ».

Avant d'apporter une réponse à la question qui lui est posée, la Haute Cour Constitutionnelle commence par définir ce que représente l'opposition. De son point de vue, « dans les Etats démocratiques, il est désigné par opposition, les partis politiques ou les mouvements légalement constitués n'appartenant pas à la majorité parlementaire et donc s'y opposant ; que l'opposition constitue un contre-pouvoir ; qu'elle représente la possibilité d'une alternance politique par le biais des élections ; qu'elle permet de renouveler le personnel politique ; qu'en conséquence, le rôle de l'opposition est essentiel en démocratie ». Le juge constitutionnel malgache souligne, néanmoins, qu'il conviendrait de distinguer l'opposition parlementaire, de l'opposition extra-parlementaire qui, par leur nature et leur statut, devraient être soumises à des régimes distincts. L'opposition parlementaire est « au cœur du jeu démocratique et de l'équilibre des pouvoirs ; qu'outre sa fonction de représenter la minorité du corps électoral, la raison d'être de l'opposition parlementaire est de contrôler le Gouvernement (...) ». L'opposition extra-parlementaire, quant à elle, « (...) regroupe les formations politiques ou associations menant des activités ayant des répercussions politiques mais ne disposant pas de représentants à l'Assemblée Nationale ou au Sénat ; (...) que dans un régime démocratique, l'opposition non-parlementaire peut notamment invoquer la liberté de parole, la liberté de la presse et la liberté de réunion pour présenter publiquement ses revendications ; que l'opposition extraparlamentaire anime la vie politique en exerçant le droit de contrôle social par rapport à la classe politique établie que sont l'opposition parlementaire et la majorité, en influençant l'opinion publique ainsi que le pouvoir directement ou indirectement ». Dans l'esprit juridique, cette clarification apportée par le juge constitutionnel devrait être reprise par le législateur aux fins d'amender la loi n° 2011-013 du 9 septembre 2011, préalablement à l'édiction d'un texte réglementaire d'application.

#### **D. Des modes de scrutin peu propices à la stabilité des institutions représentatives**

Les travaux de la science politique ont souligné les liens de cause à effet entre le mode de scrutin et les conditions d'apparition d'une majorité au sein des institutions représentatives. A cet effet, ils ont, par ailleurs, mis en lumière les facteurs d'établissement de la stabilité d'une telle majorité. Parmi ceux-ci figurent, en se combinant avec la nature du mode de scrutin (uninominal

---

<sup>85</sup>Voir, <http://www.hcc.gov.mg/avis/avis-n04-hccav-du-17-septembre-2014-relatif-a-une-demande-davis-sur-le-cadre-institutionnel-dexercice-du-statut-de-lopposition/>.

ou de liste ; majoritaire ou proportionnel), la nature du système partisan ainsi que les conditions et les modalités de participation (ouvertes, semi-ouvertes ou fermées) à la compétition électorale.

Dans le système juridique malgache, la Constitution, en son article 15, consacre une ouverture totale aux citoyens à participer à la compétition électorale en énonçant solennellement que, « tout citoyen a le droit de se porter candidat aux élections prévues par la présente Constitution (...) », sans l'exigence ni l'obligation d'une investiture accordée par un parti politique. Quant aux modes de scrutin, conformément aux dispositions de l'article 69 alinéa 2 de la Constitution, ils sont déterminés par une loi organique. La réalité de la vie politique malgache dévoile à quel point la conjonction du mode de scrutin retenu avec le libéralisme des conditions d'éligibilité, est peu propice à l'apparition d'une majorité stable aussi bien à l'Assemblée Nationale, qu'au sein des collectivités territoriales décentralisées.

### **1. Des contraintes à multiple détente pour les élections législatives**

Ces contraintes procèdent, tout d'abord, des conséquences quasi mécaniques du libéralisme consenti par le constituant qui a favorisé l'apparition d'une offre électorale très importante, voire pléthorique ; dont les effets seront exacerbés par le mode de scrutin.

Les élections législatives du 20 décembre 2013 se sont déroulées de manière différenciée sur l'ensemble des 119 Districts de l'Île. Deux modes de scrutins radicalement distincts ont été prévus, selon le nombre de siège à attribuer au sein des circonscriptions électorales. En effet, les dispositions de l'article 2 de la loi organique n°2012-016 du 1<sup>er</sup> août 2012 relatives aux premières élections législatives de la Quatrième République précisent que, « (les membres de l'Assemblée Nationale) sont élus au suffrage universel direct, soit au scrutin majoritaire uninominal à un tour, soit au scrutin de listes à la représentation proportionnelle à un tour en fonction du nombre d'habitants de chaque circonscription électorale. Dans les circonstances qui ne comportant qu'un seul siège à pourvoir, les députés sont élus au scrutin majoritaire uninominal à un tour (...) Dans les circonscriptions qui comportent plusieurs sièges à pourvoir, l'élection a lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour selon la règle du quotient électoral et celle du plus fort reste (...) ».

#### **a) Une offre électorale extrêmement large**

Conformément aux dispositions de l'article 15 de la Constitution, le libéralisme du Code électoral pour les candidatures aux élections législatives, autorisant « tout individu » (article 24), « tout parti politique légalement constitué, toute coalition de partis politiques, toute association légalement constituée, tout groupement de personnes indépendantes jouissant de leurs droits civils et politiques » à présenter des candidatures (article 25), fait échapper aux formations et partis politiques la participation à la compétition électorale. De cette façon, les partis politiques partagent avec d'autres acteurs leur vocation à « (concourir) à la formation de la volonté générale, à l'expression du suffrage universel par des voies démocratiques et pacifiques à travers la participation aux élections », telle que décrite par les dispositions de l'article 2 de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques

La loi organique n°2012-016 du 1<sup>er</sup> août 2012 relative aux premières élections législatives de la Quatrième République confirme cette orientation, et laisse extrêmement ouvertes les conditions pour être candidat aux élections législatives. Ce qui a permis l'apparition d'une offre électorale très importante. 2 036 candidats titulaires (ainsi que 4 884 candidats remplaçants) se présentent pour 151 sièges à pourvoir au sein de l'Assemblée Nationale. Dans les 32

circonscriptions électorales où il y a deux sièges à pourvoir, 765 listes sont en lice ; c'est-à-dire qu'en moyenne, les électeurs ont eu à choisir entre 23 listes électorales. L'amplitude de l'offre électorale est certes variable, l'offre la plus importante étant proposée aux électeurs d'Antananarivo III avec 38 listes, et l'offre la plus faible, à Farafangana, s'élevant à 13 listes.

Pour les 87 circonscriptions électorales où il n'y a qu'un siège unique à pourvoir, la moyenne de l'offre est de 14 candidats par circonscription. L'offre la plus importante étant faite à Antsirabe avec 29 candidats, Port-Bergé, avec 8 candidats est la circonscription où il y a le moins de candidats.

Cette offre est aussi caractérisée par une part importante de candidatures indépendantes. Il y a près de 691 candidatures indépendantes qui se retrouvent indifféremment dans les deux types de circonscription.

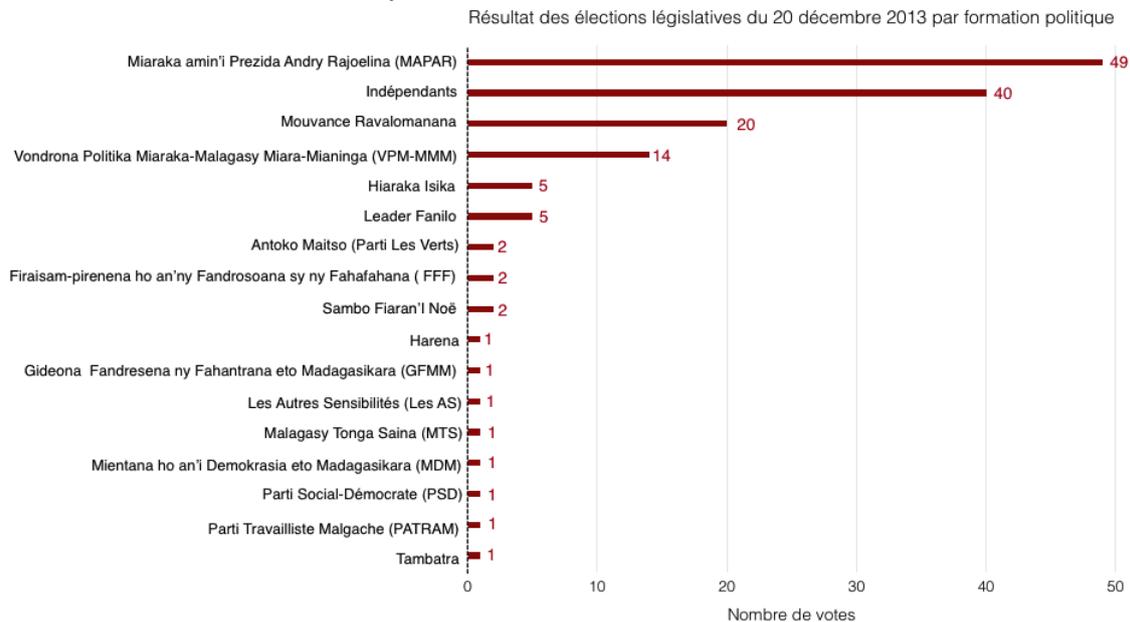
L'application des deux modes de scrutin, uninominal majoritaire à un tour et la représentation proportionnelle selon la plus forte moyenne à une offre de cette nature, permet des perspectives très ouvertes pour la compétition électorale, où l'élection du candidat pourra être acquise par une faible majorité. Ce fut le cas dans la circonscription d'Antanifotsy où les deux élus l'ont été avec des scores de 13,94% et de 14,93%, ou dans celle d'Ambohidratrimo où le second élu l'a été avec 17,04% des suffrages exprimés. De tels résultats peuvent affecter l'autorité de l'élu ainsi que sa légitimité démocratique.

La combinaison du mode de scrutin avec le libéralisme des candidatures a débouché sur une représentation nationale extrêmement éclatée, sans que n'y ait émergé, dans la foulée du scrutin, une majorité parlementaire. A cet égard, il est à remarquer que les principaux acteurs de la compétition pour les élections législatives (*Miaraka amin'i Prezida Andry Rajoelina*- MAPAR, les indépendants, les associations politiques, la Mouvance Ravalomanana, VPM-MMM...) ne relèvent d'aucun statut juridique clairement établi<sup>86</sup>, bien que le ministère de l'Intérieur leur ait délivré un récépissé constatant leur création. Le cours de la campagne électorale a, par ailleurs, permis de constater le volontarisme de ces nouvelles formations politiques, ainsi que l'effacement, sur le plan électoral, des « partis politiques historiques », qui avaient auparavant dominé la scène

---

<sup>86</sup> Les dispositions de l'article 24 du Code électoral autorisent le regroupement de partis politiques dans le contexte d'élections nationales, provinciales, régionales et locales, sans que ce regroupement ne bénéficie d'un statut juridique clairement défini. En s'appuyant sur ces dispositions, le décret n°2013-057 du 29 janvier 2013 fixant les conditions d'application de certaines dispositions de la loi n°2011-012 (op. cit.), précise que l'existence de ces regroupements de partis politiques n'est envisagée qu'à l'occasion des élections (article 9). Certes, le décret prévoit, selon les dispositions de son article 12, des formalités à respecter auprès du ministère de l'Intérieur pour la constitution de ces regroupements ; toutefois, aucun statut juridique particulier n'est prévu. La délivrance de récépissé par le ministère de l'Intérieur, pour le MAPAR (Récépissé n°3577-MI/SG/DGAT/DAP/SLP/PP du 18/09/2013) ou pour la VPM-MMM (récépissé n°1343-MI/SG/DGAT/DAP/SLP/PP du 27 mars 2013) ne saurait à lui seul suffire pour accréditer la reconnaissance du statut de parti politique. A cet égard, Il est, en outre, à relever que selon les dispositions de l'article 22 du décret n°2013-057, « les regroupements politiques actuels, aux fins de régularisation, doivent choisir, soit de se constituer en un parti politique à part entière en fusionnant les partis membres conformément aux dispositions de l'article 31 de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques ; soit de laisser à chaque parti composant lesdits regroupements, le soin de se constituer séparément en parti politique autonome ». La logique de ces dispositions voudrait que les regroupements *de facto*, cessent d'exister à l'issue de l'élection pour laquelle ils sont constitués. Sur cette question, voir l'Avis n°01-HCC/AV du 29 avril 2015 sur la constitutionnalité de la création d'un groupe parlementaire dont les membres sont issus d'un autre groupe parlementaire portant la même dénomination mais différenciée seulement par un numéro d'ordre, <http://www.hcc.gov.mg/avis/avis-n01-hccav-du-29-avril-2015-sur-la-constitutionnalite-de-la-creation-dun-groupe-parlementaire-dont-les-membres-sont-issus-dun-autre-groupe-parlementaire-portant-la-meme-de/>

politique, jusqu'en 2009.



A l'issue du scrutin, aucune formation politique n'est parvenue, à elle seule, à détenir la majorité absolue à l'Assemblée Nationale. Le défaut d'un fait majoritaire, conjugué avec l'extrême disparité de l'éventail politique, neutralise alors les vertus du parlementarisme rationalisé sur lesquelles devait reposer la dynamique et la stabilité institutionnelles telles que celles-ci sont établies par la Constitution de la Quatrième République.

### b) Des contraintes de nature politique

Dans le contexte du paysage politique et partisan très éclaté vérifié à Madagascar, le concept de majorité comme entité durable et cohérente qui a pour vocation explicite de soutenir fidèlement le gouvernement pendant la durée de la législature, a des difficultés à s'établir.

Dans l'appréhension de la situation politique présente, la tentation est grande de se référer à la période 1992 - 1995, qui lui est comparable, à bien des égards. La courte expérience du régime parlementaire que fut celui de la première partie de la Troisième République malgache (1993 - 1995), et le succès qu'y a connu le concept de « majorité à géométrie variable », énoncé à l'époque par le président de l'Assemblée Nationale, Richard Andriamanjato, a illustré les difficultés de l'émergence d'une majorité parlementaire au sein d'un paysage partisan si éclaté. A l'époque, le régime d'assemblée mis en place par la Constitution de 1992 et l'éclatement des « Forces Vives » en une multitude de partis politiques (120) que le mode de scrutin aux élections législatives a suscité (plus de 4 000 candidats pour 138 sièges à pourvoir), ont favorisé l'installation d'une crise politique permanente entre le Président de la République, Albert Zafy, dépositaire de la légitimité des urnes, et le Premier Ministre Francisque Ravony, procédant de l'Assemblée Nationale et qui exerçait l'essentiel du pouvoir exécutif. En l'absence d'une réelle majorité parlementaire, Madagascar a alors connu une instabilité ministérielle. Ainsi, entre 1993 et 1995, cinq (5) gouvernements, conduits par le même Premier Ministre, se sont succédés. Cette

situation a légitimement amené le président Zafy a procédé à une révision de la loi fondamentale par referendum, et changer radicalement la nature du régime constitutionnel de la Troisième République malgache en faisant, désormais, de l'institution présidentielle la clé de voûte de l'exécutif. La loi constitutionnelle du 13 octobre 1995, en conférant au Président de la République de nouvelles attributions, a mis un terme au régime d'assemblée et changé radicalement la nature du régime constitutionnel de la Troisième République.

Cette difficulté à concevoir l'idée même d'une majorité parlementaire a toujours été vérifiée tout au long de l'histoire constitutionnelle malgache. Depuis 1960, celle-ci a connu une oscillation permanente entre le régime d'assemblée et la tentation consulaire. Cette situation procède de la faiblesse de la structuration du système politique et celui des partis, avec son corollaire, la faible consistance des majorités. Cristallisé et dynamisé par la désignation du chef de l'Etat au suffrage universel direct, le fait majoritaire que celui-ci devait engendrer a, en réalité, masqué un déficit démocratique dont les effets pervers ont, à chaque fois et de manière inattendue, emporté rapidement le régime en place, sans que pour autant le discours de mobilisation à la contestation ne trouve appui ou ancrage dans un réel projet de société alternatif, construit et élaboré par une majorité en émergence.

Enfin, la dynamique schismatique ainsi que la multiplication du phénomène de scissiparité qui affectent aussi bien la sphère politique que civile, laisse peu augurer, comme en 1992 - 1995, l'établissement d'une majorité parlementaire gouvernante. Au regard des contingences du paysage partisan, si une majorité parlementaire se dégage, elle ne saura être que « gouvernée » par les règles du parlementarisme rationalisé établi par la Constitution de la Quatrième République.

## ***2. Des contraintes procédant de l'ingénierie institutionnelle des collectivités territoriales décentralisées et du mode de scrutin retenu à l'endroit de leurs organes***

Les collectivités territoriales décentralisées constituent un autre lieu où sont vérifiées les difficultés d'établissement d'une majorité stable au sein des organes représentatifs de celles-ci, en raison de la structure singulière de ces derniers et du mode de scrutin retenu pour l'élection de leurs membres.

Il conviendrait, tout d'abord, de relever, qu'aux termes de la loi organique n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, l'ingénierie institutionnelle des collectivités territoriales décentralisées prévoit l'existence, pour chaque niveau de collectivités (commune, Région et Province), d'une assemblée délibérante, ou Conseil, dirigé par un président dudit conseil ; et d'un organe exécutif, constitué par le maire pour la commune, le Chef de Région pour la Région et le Chef de Province, pour la Province. Contrairement à l'organisation classique des collectivités territoriales décentralisées, la nouvelle législation de la décentralisation prévoit que le maire, au niveau de la commune, ne soit pas élu par le conseil municipal, en son sein, ni que le Chef de Région le soit par le conseil régional parmi ses membres, ou que le Chef de Province par le conseil provincial. Selon les dispositions de l'article 240 de la loi organique n° 2014-020 du 27 septembre 2014, en effet, « le Chef de l'exécutif et les membres de l'organe délibérant de chaque Collectivité territoriale décentralisée (communes, régions et Provinces) sont élus au suffrage universel ».

Ainsi, pour la commune, selon les dispositions de l'article 306 de la loi organique du 27 septembre 2014, « les Maires et les membres des Conseils sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans renouvelable, au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle à un tour, sans panachage, ni vote préférentiel, ni liste incomplète. Les sièges sont attribués aux candidats suivant l'ordre de présentation dans chaque liste et selon la règle « du plus fort reste ». Est élu maire le candidat se trouvant à la tête de la liste ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages exprimés. Les candidats se trouvant en tête de liste qui n'auront pas été élus maires seront exclus de la répartition des sièges au sein du Conseil municipal ou communal (...) »<sup>87</sup>.

Pour la Région, l'article 311 de la loi organique du 27 septembre 2014 précise que, « les Chefs de Région et les membres des Conseils sont élus au suffrage universel indirect pour un mandat de quatre ans renouvelable au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour, sans panachage, ni vote préférentiel, ni liste incomplète. Est élu Chef de Région le candidat se trouvant à la tête de la liste ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages exprimés. Les sièges sont attribués aux candidats suivant l'ordre de présentation dans chaque liste et selon la règle du plus fort reste. Les candidats se trouvant en tête de liste qui n'auront pas été élus Chef de Région seront exclus de la répartition des sièges au sein du Conseil régional. » Le collège électoral convoqué pour élire le chef de Région et les membres du Conseil régional, quant à lui, est constitué par les Maires et conseillers municipaux et communaux des communes composantes de la Région.

Ce même schéma est repris pour la Province. Les dispositions de l'article 317 de la loi précisent que, « les Chefs de Province et les membres des Conseils provinciaux sont élus au suffrage universel indirect pour un mandat de quatre ans renouvelable au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour, sans panachage, ni vote préférentiel, ni liste incomplète. Est élu Chef de Province le candidat se trouvant à la tête de la liste ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages exprimés. Les sièges sont attribués aux candidats suivant l'ordre de présentation dans chaque liste et selon la règle du plus fort reste. Les candidats se trouvant en tête de liste qui n'auront pas été élus Chef de Province seront exclus de la répartition des sièges au sein du Conseil provincial. ». « Le collège électoral est constitué par les chefs de Région et les conseillers régionaux des régions composantes de la Province ».

Au sein de l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale décentralisée, il est prévu que, « le Conseil élit pour la durée du mandat en son sein par scrutin uninominal à deux tours et

---

<sup>87</sup> Ce mode de scrutin reprend, pour l'essentiel, celui prévu par la loi n°94-007 du 26 avril 1995, relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités territoriales décentralisées, à l'égard des communes rurales. A l'endroit de celles-ci, la loi a prévu que les Maires et les membres du Conseil sont élus au suffrage universel direct, sur une liste unique à un tour, sans panachage ni vote préférentiel ni liste incomplète. Le siège du Maire est attribué à la tête de la liste qui obtient le plus grand nombre de suffrages exprimés. Les sièges des membres du Conseil sont répartis sur les listes en présence au scrutin à la représentation proportionnelle, selon l'ordre de présentation des candidats dans chaque liste et suivant la règle du quotient électoral et celle de la plus forte moyenne.

Sous l'ancienne législation, dans les communes urbaines, des conseils sont élus au suffrage universel direct, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour, sans panachage ni vote préférentielle, ni liste incomplète. Les sièges sont attribués aux candidats selon l'ordre de présentation dans chaque liste et selon la règle du quotient électoral et celle de la plus forte moyenne. Les Maires sont élus au suffrage universel direct au scrutin uninominal à un tour. Le candidat qui aura obtenu le plus grand nombre de voix est proclamé élu. Le maire et les membres du conseil, élus également au suffrage universel direct par deux scrutins distincts. Ce dispositif a, en son temps, le plus souvent, débouché sur une compétition entre le maire et le conseil, tous deux pouvant se revendiquer de la même légitimité au sein de la même commune.

par vote séparé le Président du Conseil, le Vice-président et les deux rapporteurs qui forment le Bureau du Conseil.

Jusqu'à présent, ce dispositif électoral, si singulier, n'a été éprouvé, depuis les élections communales du 30 juillet 2015, qu'au premier niveau de la décentralisation, celui des communes. Il en appert que le mode de scrutin retenu n'a guère contribué à ce que puisse émerger et s'installer une majorité stable, garante de l'efficacité du gouvernement communal.

### **E. Des faiblesses majeures dans la publicité des textes du droit matériel électoral**

La publicité des actes normatifs représente la condition première de leur entrée en vigueur et de leur opposabilité. En principe, aux termes des dispositions de l'article 3 de la l'ordonnance n°62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé, qui est toujours en vigueur, « les lois ne deviennent obligatoires, qu'un jour franc après l'arrivée du *Journal officiel*, constatée à la sous-préfecture par l'apposition d'un timbre à date. » Cette condition, malheureusement, n'est pas appliquée avec la rigueur requise en matière de légistique à Madagascar, y compris en matière électorale. Ce qui, au regard de l'article 3 de l'ordonnance précitée, pose des questions sur l'opposabilité de ces instruments normatifs.

Sans viser à l'exhaustivité, relevons, en distinguant la pratique pendant la période de la transition, et celle du retour à l'ordre constitutionnel, dans quelles conditions et selon quel délai, les textes se rapportant au phénomène électoral, font l'objet d'une publication.

Sous la période de la transition, ces délais de publications au Journal officiel, étaient relativement longs. Ainsi,

- la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques, est l'objet d'une insertion au journal officiel quatre mois plus tard, le 9 janvier 2012 ;
- la loi n° 2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions d'une structure nationale indépendante dénommée Commission nationale Electorale nationale indépendante pour la Transition, qui n'est publiée au journal officiel que trois mois après, le 3 mai 2012 ;
- la Loi organique n°2012-015 du 1<sup>er</sup> août 2012 relative à l'élection du premier Président de la Quatrième République et n° 2012-016 relative aux premières élections législatives de la Quatrième République, sont l'objet d'une publication au journal officiel, deux mois plus tard, le 4 octobre 2012 ;
- la publication de la liste et de l'emplacement des bureaux de vote qui, selon les dispositions de l'article 65 du Code électoral, « doivent être fixés par décision du Président du démembrement régional de la CENI-T, soixante jours au moins avant la date du scrutin, et portée à la connaissance des électeurs par tous les moyens appropriés, en tenant compte de la densité des électeurs et de leur lieu de résidence » ; seules les références des décisions des Présidents des commissions électorales régionales fixant la liste et les emplacement des bureaux de vote sont publiées au journal officiel, le 24 septembre 2013, c'est-à-dire 30 jours avant le scrutin, alors que le délai légal est de « soixante jours au moins avant la date du scrutin ».

A cet égard, l'on peut constater qu'une pratique sournoise s'est installée depuis la période de la transition. En effet, sous couvert de l'urgence, comme ce fut le cas, à l'époque, en de nombreux domaines, le législateur ou l'autorité administrative auteur de l'acte réglementaire, fait appel de

manière systématique aux dispositions de l'article 4 de l'ordonnance n° 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé<sup>88</sup>. Celles-ci donnent la possibilité qu'un texte normatif puisse entrer immédiatement en vigueur dès qu'il aura reçu une publication par émission radiodiffusée et télévisée ou affichage. Toutefois, ceci est soumis à la condition de l'urgence. Il est à observer que peu de ces textes, n'a fait l'objet d'une publication par une émission radiodiffusée et télévisée ou affichage ; de la même façon, la condition de l'urgence ne saurait toujours être évoquée à leur endroit.

Depuis le retour à l'ordre constitutionnel, le délai constaté entre la date de la promulgation d'un texte normatif se rapportant au processus électoral et celle de sa parution au Journal officiel a sensiblement évolué.

- la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes<sup>89</sup>, fait l'objet d'une publication au Journal officiel dès le 3 octobre 2014, soit dans un délai de 6 jours ;
- la Loi organique n°2015-007 du 3 mars 2015 fixant les règles relatives au fonctionnement du Sénat ainsi qu'aux modalités d'élection et de désignation des Sénateurs de Madagascar, est publiée au Journal officiel 9 jours plus tard, le 12 mars 2015<sup>90</sup> ;
- le décret n°2015-1413 du 21 octobre 2015 fixant le nombre des membres du Sénat, pris en application de la loi organique du 3 mars 2015 précédemment évoquée, fait l'objet d'une insertion au Journal officiel du 6 novembre 2015<sup>91</sup>, soit 9 jours plus tard.

Cette embellie concernant la parution des textes à finalité électorale n'est, néanmoins, pas généralisée pour l'ensemble des textes normatifs, dont la parution au Journal officiel intervient toujours avec un délai relativement long. A cet égard, on peut citer le cas de la loi n°2016-029 du 24 août 2016 portant Code de la communication médiatisée, publiée au Journal officiel du 12 octobre 2016<sup>92</sup>, soit après un délai de 49 jours.

---

<sup>88</sup> *Journal Officiel de la République de Madagascar*, n°244, 28 septembre 1962, pp. 1 989 et s. L'ordonnance n° 62-041 du 19 septembre 1962 a été complétée par la loi n° 98-019 du 2 décembre 1998 (*Journal Officiel de la République de Madagascar*, n° 2 549, 15 décembre 1998, pp. 3 642 et 3 654 ; Errata : *Journal Officiel de la République de Madagascar*, n° 2 571, 26 avril 1999, pp. 1 060 et s.

<sup>89</sup>Op.cit.

<sup>90</sup>Op. cit.

<sup>91</sup>Op. cit.

<sup>92</sup>*Journal officiel de la République de Madagascar*, n°3 711, Edition spéciale, 12 octobre 2016, pp. 5 863-5 902.

## CHAPITRE 2 : DES EXIGENCES REQUISES POUR L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU PROCESSUS ELECTORAL

Engager un exercice de remise en ordre du cadre juridique du processus électoral afin de disposer des outils qui garantiraient la réalité d'une gouvernance électorale crédible, démocratique et acceptée par tous, requiert, en premier lieu, l'identification des impératifs catégoriques dont le respect, seul, conférerait les qualités qui en sont attendues. Ces exigences sont nombreuses. Elles sont, le plus souvent, polarisées par les principes de l'intégrité électorale<sup>93</sup> requérant :

- Un comportement éthique de l'ensemble des acteurs du processus électoral : les administrateurs, les fonctionnaires électoraux ; les partis politiques, les candidats et les organisations de la société civile, dont les médias ;
- Un processus équitable respectant un cadre législatif accepté par tous, une administration neutre et un traitement équitable de toutes les parties prenantes ;
- Le respect de la transparence et de la redevabilité par toutes les parties prenantes au processus électoral.

Formellement, ces principes de l'intégrité électorale serviront autant comme révélateurs que comme indicateurs, mais aussi comme guide dans l'exercice de réforme qui est à engager. Ils serviront de points d'ancrage majeur mais aussi de balises qui sont nécessaires pour circonscrire le périmètre et le champ de la réforme. Conjugués avec les exigences de la légistique matérielle, ils devraient aider, dans un second temps, à définir les éléments nécessaires pour assurer la cohérence interne du cadre juridique renouvelé, tendant à garantir l'efficacité des instruments juridiques ; et promouvoir sa cohérence externe, visant à réaliser leur effectivité.

Ces exigences relèvent de deux séries de préoccupations distinctes, mais complémentaires. Il s'agira, tout d'abord, de tenir compte des impératifs de l'ordre constitutionnel, car l'objectif de la démarche qui est engagée serait d'inscrire la réforme envisagée, dans la cohérence du système normatif existant, et dans le respect des règles de l'Etat de droit. Il sera, par la suite, proposé d'évoquer les exigences des bonnes pratiques et des standards internationaux, pour que dans son objet et dans sa matière, la réforme à conduire se conforme aux engagements internationaux en matière de démocratie, souscrits par Madagascar.

### I. DES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES

S'il est communément admis que la Constitution fixe le statut du pouvoir au sein de l'Etat, elle devrait aussi déterminer les conditions d'attribution de ce pouvoir, autrement dit les modalités d'organisation des élections qui vont en être le fait générateur. La Constitution devrait ainsi définir les principes directeurs du système électoral que la législation électorale aura la responsabilité de traduire en des termes normatifs, dans le respect du principe de la hiérarchie des normes. Celles-ci concernent, en premier lieu, les prescriptions des dispositions de la Loi fondamentale ; mais elles s'incarnent aussi dans les éléments du « bloc de constitutionnalité », dont notamment l'objectif de valeur constitutionnelle *d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi telle que celui-ci a été énoncé et défini par la Haute Cour Constitutionnelle*.

---

<sup>93</sup> Voir sur ce sujet, ACE le Réseau du savoir électoral, *Intégrité électorale*, 2012, pp. 22-27, <http://aceproject.org/ace-fr/pdf/ei/view> .

## A. Des prescrits constitutionnels

La Constitution a elle-même déterminé, à travers certaines de ses dispositions, les règles et principes d'organisation de l'encadrement juridique du processus électoral. Ils sont de portée normative variable. Si certains sont, par leur nature, de portée générale ; d'autres sont plus circonstanciés, établis à des fins précises.

### 1. Le principe de la souveraineté nationale (articles 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup>, 71 alinéa 3)

La Constitution de la Quatrième République, comme sa devancière, ancre la souveraineté, qui constitue le fondement ultime du pouvoir, dans la Nation comme l'énonce son article 5 alinéa 1<sup>er</sup>. « 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. »

Cette disposition reprend littéralement celle de l'article 6 de la Constitution révisée de la Troisième République, elle-même une reprise tronquée de l'article 3 de la Constitution française de 1958. A l'entame de l'article 5 de la Constitution de 2010, ainsi que de l'article 6 de la Constitution de 1992 révisée, le constituant a, en effet, soustrait l'adjectif qualificatif « nationale » pour désigner la nature de la souveraineté dans le régime constitutionnel malgache, et évoque, dans la foulée, que « la souveraineté appartient au peuple ». Ce qui sème auprès de certains, une certaine ambiguïté quant à la nature, nationale ou populaire, de la souveraineté consacrée. Toutefois, la deuxième phrase du même alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 5 est sans équivoque pour rattacher la souveraineté ici évoquée à la théorie de la souveraineté nationale. Selon celle-ci, si « aucune fraction du peuple, ni aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté », seule donc la Nation, une entité abstraite, peut être propriétaire de la souveraineté, et l'exerce par ses représentants. C'est bien ce qui est affirmé par l'article 5 de la Constitution, que les dispositions de l'article 71 alinéa 3 confirment en affirmant que, « le député exerce son mandat suivant sa conscience et dans le respect des règles d'éthique déterminées ». Il n'est aucunement question d'un mandat qui le lie à ses électeurs, ni d'instructions émanant de son parti politique d'origine.

A cet égard, comme les dispositions concernées ont été empruntées à un autre ordre constitutionnel, les enseignements du droit comparé sont utiles pour éclairer ce qui apparaît, pour certains, comme étant un imbroglio, alors que la doctrine comparée l'a étudié et clarifié depuis longtemps. Celle-ci est unanime pour affirmer que tous les régimes constitutionnels qui se soient inspirés des dispositions de l'article 3 de la Constitution française, se rangent derrière la théorie de la souveraineté nationale, et la mettent en œuvre. Selon cette doctrine, le peuple est considéré comme le propriétaire de la souveraineté, mais il n'est pas, lui-même, la souveraineté. Le principe de la souveraineté réside plutôt, essentiellement, dans la Nation qui l'exerce par ses représentants<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> La doctrine sur cette question est très fournie, voir entre autres, François Luchaire, « Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale », *Revue du Droit Public*, n°6, novembre-décembre 1991 ; pp. 1 507 et s. ; Michel Troper, « la souveraineté appartient au peuple. L'article 3 de la Constitution de 1958 », in Michel Troper et Lucien Jaume, *1789 et l'invention de la constitution*, Paris/Bruxelles, LGDJ/Bruylant, 1994, pp. 251 et s. Maurice Kamto, *Pouvoir et Etat en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1987, 545 p., Ondoua Alain, « La population en droit constitutionnel. Le cas des pays d'Afrique francophone », *Afrique contemporaine*, 2/2012 (n° 242), p. 87-97, Hilaire Akerekoro, « L'exercice de la souveraineté nationale reconnue au peuple dans le constitutionnalisme africain », *Afrilex*, <http://afrilex.u->

Ainsi donc, pourrait-on souligner que la souveraineté telle qu'elle est définie par les dispositions de l'article 5 de la Constitution de 2010, aussi bien dans son fondement que dans son exercice, ne saurait être que nationale. En conséquence, les représentants du peuple, élus dans le cadre des institutions de la République, sont considérés comme participant à l'exercice de cette souveraineté.

Nombreuses sont les conséquences de ce rattachement à la souveraineté nationale ; la plus importante, pour notre exercice, étant la nature représentative du mandat des députés. La Haute Cour Constitutionnelle, dans son Avis n°01-HCC/AV du 16 mai 2007 sur l'interprétation de dispositions constitutionnelles, l'avait exprimé clairement, pour ce qui concerne le régime de la Troisième République. Après avoir qualifié la nature du mandat du député de représentatif, le juge constitutionnel a souligné que, « par le mandat représentatif, chaque parlementaire n'a pas d'ordre ni instruction à recevoir des électeurs qui l'ont élu ou d'un parti politique qui l'a investi »<sup>95</sup>. De ce fait, il signifie, sans ambages, que le mandat impératif n'a pas sa raison d'être dans le régime constitutionnel de la Troisième République. Le juge constitutionnel, dans le cadre de la Constitution de la Quatrième République, confirme ce rattachement du régime de la souveraineté à la théorie de la souveraineté nationale, et, par ricochet, la nature représentative, et non impérative du mandat des députés, dans des récents avis et décisions<sup>96</sup>.

Alors même que ceux-ci s'inscrivent dans la ligne esquissée par la précédente formation de jugement de la Haute Cour Constitutionnelle, établissant ainsi authentique jurisprudence, ces avis et décisions de la Haute Cour Constitutionnelle se trouvent, aujourd'hui, au cœur d'une violente polémique concernant la mise en œuvre de l'article 72 de la Constitution. Les derniers avis et décisions pris par la Haute Cour Constitutionnelle sont contestés par une frange des observateurs nationaux qui, dans leurs commentaires, à vrai dire, confondent les concepts de « mandat impératif » avec celui de « nomadisme ou de transhumance politique », mis en scène par l'article 72, alors que les deux concepts sont de nature et de portée tout à fait différente.

## **2. Le principe d'égalité du suffrage (article 5 alinéa 4)**

En proclamant dans son article 1<sup>er</sup> alinéa 3 que « la démocratie et le principe de l'Etat de droit

---

[bordeaux4.fr/sites/afirlex/IMG/pdf/L\\_exercice\\_de\\_la\\_souverainete\\_revisite\\_en\\_correction\\_nouvelle.pdf](http://bordeaux4.fr/sites/afirlex/IMG/pdf/L_exercice_de_la_souverainete_revisite_en_correction_nouvelle.pdf).

<sup>95</sup> Voir <http://www.hcc.gov.mg/avis/avis-n01-hccav-du-16-mai-2007-sur-linterpretation-de-dispositions-constitutionnelles/>. Ce faisant, le juge de la Haute Cour Constitutionnelle fait sienne la position de la doctrine de la souveraineté nationale et du mandat représentatif selon laquelle, comme l'a souligné Raymond Carré de Malberg, « le député ne représente pas exclusivement le collège électoral qui l'a élu, mais la nation entière toute entière. (Si) le mandataire est toujours révocable, le député n'est juridiquement astreint à rendre aucun compte vis-à-vis de ses électeurs, le mandant est maître de son mandat », Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Paris, Dalloz (1920), rééd. 2004, pp. 212 à 215.

<sup>96</sup> Voir Décision n°12-HCC/D3 du 11 février 2015 relative à une demande de contrôle de constitutionnalité du décret n°2015-021 du 14 janvier 2015 portant nomination du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, <http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n-12-hccd3-du-11-fevrier-2015-relative-a-une-demande-de-contrôle-de-constitutionnalite-du-decret-n2015-021-du-14-janvier-2015-portant-nomination-du-premier-ministre-chef-du-go/>; Décision n°12-HCC/D3 du 11 février 2015 relative à une demande de contrôle de constitutionnalité du décret n°2015-021 du 14 janvier 2015 portant nomination du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, <http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n-12-hccd3-du-11-fevrier-2015-relative-a-une-demande-de-contrôle-de-constitutionnalite-du-decret-n2015-021-du-14-janvier-2015-portant-nomination-du-premier-ministre-chef-du-go/>.

constituent le fondement de la République », la Constitution de 2010 ne saurait ainsi connaître ni accepter des modalités de dévolution du pouvoir que par le seul biais de l'élection. Dans ce contexte, le suffrage est le moyen d'exercice de la souveraineté nationale, que la Constitution organise, et préserve en lui conférant un certain nombre d'attributs, car il constitue l'instrument privilégié de réalisation de la démocratie. L'élection apparaît, dès lors, comme une méthode et une procédure de création d'organe, et non pas comme un critère de la démocratie<sup>97</sup>. Pour la Constitution de la Quatrième République, le premier attribut assigné au suffrage se rapporte à l'exigence d'égalité (article 5 alinéa 4), s'incarnant dans l'adage « un homme, une voix », et s'oppose à « toute division par catégorie des électeurs ou des éligibles ».

A cet effet, la Constitution prescrit que le droit de suffrage soit organisé par la loi, garant du respect de son caractère général et impersonnel. Attribué aux seuls nationaux, le droit de suffrage exclut, selon la Constitution, toute discrimination de quelle que nature ou fondement qu'elle soit. Le constituant, indique expressément l'interdiction d'une discrimination fondée sur le genre. La sacralité du droit de suffrage est tellement forte que sa perte ne saurait être décidée que sur le fondement d'une décision de justice qui, rappelons-le, s'exprime et décide au nom du peuple malgache.

Le principe d'égalité du suffrage a, dès lors, pour corollaire celui de l'universalité des suffrages, englobant aussi bien la capacité civique active (le droit de vote), que la capacité civique passive (l'éligibilité), mais encadré par la loi et les limites que celle-ci définit. La loi pourra prévoir des conditions de nationalité, d'âge, de résidence (s'entendant comme la résidence habituelle) ou de capacités juridiques pour en être titulaire et l'exercer.

Mais, le principe d'égalité du suffrage ne se rapporte pas uniquement aux électeurs ; il l'est aussi à l'endroit des candidats. Ceci implique que les candidats, homme ou femme, à une élection aient les mêmes chances d'accéder à l'exercice de l'autorité publique. Les citoyens étant égaux aux yeux de la loi, sont également admissibles à toutes les dignités, selon leur capacité et sans autres distinctions que celles de leurs vertus et de leurs talents.

Exigence démocratique, le principe de l'égalité du suffrage représente aussi une exigence de représentativité. Dans ce sens, il agit comme un principe d'équilibre démographique appliqué à la délimitation des circonscriptions électorales. Celle-ci devrait être réalisée en respectant le principe d'égalité de représentation des populations, et non des votants, de chacune des circonscriptions sans pour autant être astreint à une stricte proportionnalité<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Voir, Hans Kelsen, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, trad. C. Eisenmann, Paris, Dalloz, 2e éd., 2004, pp. 95-102.

<sup>98</sup> Il est à observer que, a contrario, Hans Kelsen avait défini, de manière théorique, le principe d'égalité du suffrage en soulignant que, « le poids d'un suffrage est une fraction dont le dénominateur est le nombre de votants que comptent le corps électoral et dont le numérateur est le nombre de députés que le corps électoral doit élire. ». Voir, Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'État*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, La pensée juridique (1945), 1997, p. 343.

### 3. Le statut constitutionnellement garanti des partis politiques

La Constitution de 2010 renforce sensiblement la reconnaissance par les dispositions de l'article 14 alinéas 2 à 4 de la Constitution de 1992 révisée d'un statut constitutionnellement garanti aux partis politiques<sup>99</sup>. La Constitution reconnaît le rôle incontestable des partis politiques dans le fonctionnement de la démocratie, ainsi que leur place dans l'édifice constitutionnel.

Le premier élément de ce statut constitutionnel des partis politiques est vérifié dans la liberté de leur création, corollaire de la liberté d'association, d'opinion et d'expression énoncé à l'article 10. Le constituant de 2010 apporte une innovation, en prévoyant l'existence d'une législation propre pour les partis politiques, distincte de celle concernant les associations ; laissant ainsi à penser qu'il souhaite mettre un terme à la confusion entre les milieux associatif et partisan, largement pratiquée. Cette législation relative aux partis politiques, selon la Constitution, doit prévoir des dispositions sur le financement des partis politiques, sans qu'elle ne précise la nature publique de celui-ci. Ces dispositions doivent contribuer à établir des obligations de transparence et de redevabilité, les partis devant rendre compte publiquement de l'origine de leurs ressources. Ce qui participerait à une moralisation financière des partis politiques. Cette reddition des comptes ne saurait néanmoins porter sur les dépenses, car une telle solution reviendrait à nier toute liberté aux partis politiques. Le contrôle des dépenses interviendrait plutôt dans le cadre du contrôle du financement de la campagne électorale, soulevant des problématiques différentes, bien que pouvant être connexes, et qu'il conviendrait de distinguer de celles du financement des partis politiques.

L'autre élément intéressant du statut constitutionnel des partis politiques, réside dans la désignation par la Constitution de la fonction essentielle dont elle garantit la réalisation. L'article 14 alinéa 4, de manière laconique, souligne que « les partis et organisations politiques concourent à l'expression du suffrage ». Cette expression, pour insuffisante qu'elle soit, permet de constater que, pour le constituant, la principale fonction d'un parti politique est de participer aux élections et à l'exercice du pouvoir. Elle peut laisser à penser que les fonctions d'un parti politique qui bénéficient de la protection de la Constitution, sont essentiellement circonscrites au cadre électoral. Certes, les fonctions d'un parti politique ne se limitent pas au seul rôle électoral. Il assume aussi des tâches « d'éducation civique et politique, l'encouragement à la participation du citoyen à la vie publique et politique », selon les dispositions de l'article 2 alinéa 2 de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011. Formellement, la réalisation de ces activités est garantie par la loi, et non par la Constitution.

La principale nouveauté apportée la Constitution de 2010 repose dans la consécration d'un véritable statut de l'opposition (article 14 alinéas 5 à 7), si la Constitution de 1992 n'a reconnu que « le droit d'opposition démocratique (...) à la minorité ». Cette situation devrait contribuer à la responsabilisation de tous les acteurs publics, en premier lieu de l'opposition ; à l'établissement d'une démocratie pluraliste et d'une vie politique apaisée. C'est aussi dans cette même dynamique de la responsabilisation que la Constitution de 2010 a établi un dispositif devant limiter les pratiques de nomadisme politique des députés, et de changement

---

<sup>99</sup> Il conviendrait d'observer que sous la Deuxième République, les formations politiques regroupées au sein du Front National pour la Défense de la Révolution bénéficiaient aussi d'un statut constitutionnellement garanti (articles 8 et 9 de la Constitution du 30 décembre 1975) ; mais il s'inscrivait dans un constitutionnalisme socialiste au sein duquel les partis politiques jouaient un rôle essentiel dans la mise en œuvre du centralisme démocratique. La nature de la garantie constitutionnelle qui est octroyée aux partis politiques et tout à fait différente depuis 1992, et s'inscrit dans la logique de la démocratie libérale et représentative.

d'appartenance au parti politique en cours de mandat. La Constitution, en son article 72, a prévu un mécanisme de sanctions pouvant aller jusqu'à la déchéance de l'élu<sup>100</sup>. Les retombées de telles pratiques peuvent, en effet, bousculer le fonctionnement des institutions de la République.

#### **4. Le principe de liberté de la candidature aux élections (article 15)**

Aux termes de l'article 15 de la Constitution, « tout citoyen a le droit de se porter candidat aux élections prévues par la présente Constitution, sous réserve des conditions fixées par la loi ». Ce faisant, le constituant consacre, de manière extrêmement généreuse, un principe de liberté de candidature à toutes les élections. La seule condition qui est posée par la Constitution est celle de la citoyenneté, qui en l'occurrence s'appréhende par la nationalité. Il n'y a aucune obligation d'investiture par les formations politiques, habilitant de la sorte les candidatures indépendantes et mettant les simples citoyens, en concurrence immédiate avec les partis politiques.

Certes, la Constitution évoque la « réserve des conditions fixées par la loi » ; mais celles-ci, concernant les conditions d'éligibilité définies par le Code électoral (articles 5 à 7), et par les différentes législations dédiées à chaque scrutin, ne pourraient contrarier le droit constitutionnel de la liberté de candidature. Dans le déroulé du texte constitutionnel, la consécration de cette liberté peut surprendre, alors que dans les dispositions de l'article qui précède, le constituant semble avoir accordé un rôle majeur aux partis politiques dans le processus électoral. Le statut privilégié accordé à ceux-ci se trouve immédiatement confiné et réduit.

Comme il est précédemment expliqué, ce libéralisme de la candidature a suscité un surcroît de candidatures, lors des élections législatives du 20 décembre 2013 et des élections communales du 30 juillet 2015, mettant à mal le système partisan malgache.

#### **5. Le principe de l'indépendance de l'administration électorale (article 5 alinéas 2 et 3)**

L'article 5 alinéa 2 de la Constitution qui prévoit, parmi les organes de la IVème République, la mise en place d'une « structure nationale indépendante » chargée de « l'organisation et de la gestion de toutes les opérations électorales » est relativement laconique quant aux responsabilités et aux principes devant régir cette « structure ». Le constituant renvoyant au législateur la charge de préciser les modalités d'organisation et de fonctionnement de celles-ci.

---

<sup>100</sup> Selon les enseignements du droit comparé, un tel dispositif vient, le plus souvent, renforcer les mécanismes de discipline interne des partis politiques. Sa mise en œuvre n'est pas aisée. En effet, en raison de la nature représentative du mandat du député, celui-ci, une fois élu, représente la Nation dans son ensemble et non ses électeurs. Il n'est soumis, en conséquence qu'à sa conscience, comme le souligne l'article 71 alinéa 3 de la Constitution malgache, et aux règles disciplinaires de son parti. Le constituant malgache a voulu aller plus loin en indiquant 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 ». Cette disposition a, néanmoins, été circonscrite par les dispositions de l'article 29 alinéa 4 de l'arrêté n°67 AN/P du 3 mai 2014 portant Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale. Selon celle-ci, « Sous peine de déchéance, prononcée par la Haute Cour Constitutionnelle, tout député ne peut changer de parti autre que celui au nom duquel il s'est fait élire durant son mandat, sauf à siéger comme indépendant durant tout son mandat ». Il suffirait à un député de se ranger aux côtés des indépendants, pour échapper à la procédure de l'article 72.

L'article 72 alinéa 4 prévoit un autre dispositif en indiquant que, « la déchéance d'un député peut également être prononcée par la Haute Cour Constitutionnelle s'il dévie de la ligne de conduite de son groupe parlementaire ». Mais ici aussi, les dispositions de l'article 29 alinéa 4 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, neutralisent l'effectivité de la procédure.

Dans son fonctionnement, toute commission électorale, afin de garantir la crédibilité de son mandat se soumet aux principes directeurs qui suivent :

#### **a) L'indépendance**

La signification à accorder au concept d'indépendance, en matière d'administration électorale, mérite d'être précisée, car il renvoie à deux acceptions distinctes<sup>101</sup> ; celle, tout d'abord, de l'indépendance institutionnelle, structurelle ou organique par rapport à l'Exécutif ; puis celle de l'indépendance substantielle ou matérielle, qui se rapporte à l'objet et à la nature des responsabilités confiées à la Commission. Cette dernière se manifeste à travers l'autonomie de la volonté de la commission dans ses prises de décision, une autonomie vis-à-vis de l'ingérence de l'Exécutif, mais aussi par rapport aux influences partisans. Ces deux significations sont certes rattachées à des problématiques distinctes, mais qui demeurent liées, la première tenant à la composition de la commission, et la seconde à l'essence même de la responsabilité de la commission.

Si l'indépendance institutionnelle se mesure au niveau de normativité du texte juridique qui institue la commission, la Constitution étant considérée comme étant l'instrument qui offre le plus de garantie à l'indépendance structurelle, et le décret, celui qui ouvre la voie à la précarité ; l'autonomie de la décision de la commission électorale ne peut se suffire d'un instrument juridique, elle ne peut exister en dehors d'une éthique de comportement de ses membres. Elle ne saurait ainsi dépendre d'un élément extérieur à l'institution, mais procède, fondamentalement, de l'intégrité et du sens des responsabilités de ses propres membres.

#### **b) L'impartialité**

L'intégrité et la crédibilité de tout processus électoral ne peuvent se suffire de l'indépendance d'action de la commission électorale ; celle-ci doit être complétée par une impartialité dans la gestion du processus électoral. Ceci signifie que la commission électorale doit traiter tous les participants à la compétition électorale de la même manière, « juste et équitable, sans consentir d'avantages à une quelconque tendance politique ou à un groupement d'intérêt quel qu'il soit ».

Certes, l'exigence d'impartialité peut être imposée par le cadre juridique, mais elle repose avant tout sur la conduite et l'attitude des membres de la commission à l'endroit des parties prenantes au processus électoral, car « l'impartialité est davantage un état d'esprit qu'un principe de droit, bien que cet état d'esprit puisse être encouragé par des mécanismes externes et efficaces pour examiner les décisions de l'organe de gestion des élections (OGE) ainsi que par la mise en place d'un code de conduite au sein de l'OGE prévoyant de lourdes sanctions »<sup>102</sup>.

#### **c) L'intégrité**

La notion d'intégrité repose elle aussi, sur le comportement des membres de la commission électorale, à ne pas favoriser certains intérêts politiques, et s'articule autour de la notion de responsabilité. Toutefois, sa garantie ne peut être abandonnée à la subjectivité des hommes composant l'OGE lui-même.

---

<sup>101</sup> Sur cette question, voir le Réseau du savoir électoral ACE, <http://aceproject.org/ace-fr/topics/em/principes-directeurs-de-la-gestion-electorale>

<sup>102</sup> Ibid.

L'intégrité est un facteur indispensable à la crédibilité du processus électoral et va bien au-delà de l'absence de manipulations et de fraudes. Elle englobe la volonté de concevoir et d'aligner le cadre juridique des élections ainsi que les règles et les pratiques électorales avec les engagements internationaux en matière de droits de l'homme. Elle inclut aussi un engagement à faire preuve de transparence, d'honnêteté et de professionnalisme.

La notion d'intégrité électorale comprend aussi « un ensemble de normes basées sur les principes démocratiques et un système juridique et institutionnel qui encouragent et protègent la tenue d'élections justes et équitables. Ces systèmes devraient être adaptés au contexte social et politique de chaque pays, mais les objectifs fondamentaux sont les mêmes et relèvent de la nécessité de tenir des élections démocratiques libres et justes ». Les principes directeurs essentiels au maintien de l'intégrité électorale sont les suivants : le respect des principes de la démocratie électorale ; une conduite éthique ; l'exactitude et la protection institutionnelles avec un système de vérifications et de contrôle ; la surveillance et l'application des règles ; la transparence.

Selon le projet ACE, « l'intégrité électorale s'appuie sur un système juridique et institutionnel qui encourage et protège des élections justes et équitables ainsi que l'application de mesures spécifiques visant à protéger l'intégrité en fonction des normes et bonnes pratiques relatives aux élections démocratiques. Les mesures adéquates doivent être adaptées au contexte social et politique de chaque pays, mais les objectifs fondamentaux sont identiques et découlent de la nécessité de garantir des élections honnêtes et crédibles. Parmi les principes directeurs susceptibles de contribuer à l'organisation d'élections menées avec intégrité, on peut citer :

- le respect des principes de la démocratie électorale ;
- un comportement éthique ;
- le professionnalisme et la rigueur ;
- des mesures de protection institutionnelles ;
- la surveillance et l'application de la loi ;
- la transparence et la redevabilité »<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Voir, <http://aceproject.org/ace-fr/topics/ei/ei20>

#### **d) La transparence**

L'exigence de la transparence concerne la gestion opérationnelle et financière du processus électoral. Elle se réalise à travers le droit de regard du public sur les décisions de la commission électorale et sur leur motivation.

« La transparence électorale peut être fondée sur la loi électorale, ainsi que l'illustre l'obligation pour l'OGE d'informer le public de ses activités. La transparence peut constituer une pratique imposée par le code de conduite de l'OGE ou être adoptée par l'OGE en tant que politique institutionnelle »<sup>104</sup>.

#### **e) L'efficacité**

L'efficacité électorale s'appréhende à travers la qualité des prestations de l'OGE à réaliser ses missions dans les meilleures conditions qui satisfait non seulement l'opinion publique, les électeurs, mais aussi les parties prenantes à la compétition électorale. Elle se mesure à travers la bonne connaissance et la maîtrise des différentes procédures et pratiques électorales, mais surtout par le biais du consentement et de l'acceptation à se soumettre aux décisions prises par l'OGE.

#### **f) Le professionnalisme**

Le professionnalisme dans le domaine de la gestion électorale se mesure, principalement, à travers la mise en œuvre rigoureuse des procédures électorales et la présence d'un personnel remplissant les compétences requises pour exécuter les tâches qui lui sont attribuées, de manière appropriée. Ceci signifie que le personnel électoral a reçu une formation lui permettant d'être en capacité de réaliser les missions que lui confère la loi dans le respect des normes professionnelles qui s'y rapportent.

La démonstration par le personnel électoral de ses capacités professionnelles devrait inspirer la confiance des parties prenantes au processus électoral, contribuant à le faire accepter par celles-ci.

Selon le projet ACE, « un OGE professionnel garantit que tous les candidats, partis et électeurs sont traités de façon égale et équitable, et que les ressources et installations électorales, comme les moyens techniques, sont utilisés aussi efficacement que possible. Il doit aussi correctement administrer et revoir la loi électorale ainsi que la manière dont il fournit des avis à son personnel, aux partis politiques, aux candidats et aux électeurs au sujet du processus électoral. Il doit également rechercher la meilleure façon d'informer et d'éduquer les électeurs sur le processus électoral »<sup>105</sup>.

### **6. Le principe de la périodicité des élections**

Cette exigence constitutionnelle se retrouve éparse entre différents articles de la Constitution. Il signifie que les élections doivent se tenir régulièrement à l'échéance de tout mandat électif national ou local. La question de la durée des mandats électifs nationaux (président de la République, députés et sénateurs), est fixée par la Constitution. Leur durée est identique, fixée à cinq ans, pour tous les mandats électifs nationaux. Si pour le président de la République, le

---

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> Ibid.

mandat est limité à un seul renouvellement (art. 45 alinéa2), il ne fait l'objet d'aucune limitation pour les députés et les sénateurs. Pour les mandats électifs au sein des collectivités territoriales décentralisées, la Constitution le renvoie à la compétence du législateur (article 144 al. 1<sup>er</sup>). A cet effet, selon les dispositions de l'article 240 de la loi organique n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes<sup>106</sup>, « le Chef de l'exécutif et les membres de l'organe délibérant de chaque Collectivité territoriale décentralisée sont élus au suffrage universel, pour un mandat de quatre (4) ans ».

Il est, néanmoins, à observer que pour les députés, cette durée peut être abrégée par l'exercice par le président de la République du droit de dissolution, ainsi que l'y habilite l'article 60. La durée du mandat du député peut ainsi évoluer, rendant impossible de définir des dates préfixes d'un calendrier des élections législatives. La même difficulté se pose à définir à des dates fixes de l'élection présidentielle, en raison de l'ingénierie institutionnelle de l'exécutif sous la Constitution de 2010. Seule, en effet, la présence d'un vice-président élu, habilité par la Constitution à remplacer et à se substituer au président de la République qui ne serait plus en capacité d'exercer définitivement ses fonctions, permettrait de retenir cette hypothèse.

### **B. Des exigences se rapportant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi**

Depuis sa Décision n°22-HCC/D3 du 1<sup>er</sup> avril 2015 relative à la loi n°2015-011 portant statut particulier de la Commune Urbaine d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar<sup>107</sup>, le juge constitutionnel malgache s'attache à contrôler la qualité de la loi. A cette fin, et pour ce faire, il a retenu parmi ses normes de référence du contrôle de constitutionnalité cette exigence de légistique formelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Dans sa Décision n°31-HCC/D3 du 16 octobre 2015 concernant la loi n°2015-020 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommées « Commission Electorale Nationale Indépendante »<sup>108</sup>, la Haute Cour Constitutionnelle définit cet objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, partie prenante du bloc de constitutionnalité, en soulignant que « *dans l'exercice de l'élaboration et de la rédaction de la loi, le législateur demeure soumis à l'exigence de précision et de clarté dans les expressions qu'il utilise, et que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi lui impose d'édicter des normes cohérentes, suffisamment précises afin de prémunir les sujets de droit contre les applications contraires à la Constitution* ».

*Le juge constitutionnel en précise le sens, dans sa Décision n° 30-HCC/D3 du 12 août 2016 relative à la loi n°2016-029 portant Code de la communication médiatisée, et souligne que dans la rédaction de la loi, « les termes utilisés devraient être précisés et les textes législatifs et réglementaires (qui sont) mentionnés devraient être énumérés »*<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> Op.cit.

<sup>107</sup><http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n22-hccd3-du-1er-avril-2015-relative-ala-loi-n2015-011-portant-statut-particulier-de-la-commune-urbaine-dantanarivo-capitale-de-la-republique-de-madagascar/>

<sup>108</sup><http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n-31-hccd3-du-16-octobre-2015-concernant-la-loi-n2015-020-relative-a-la-structure-nationale-independante-chargee-de-lorganisation-et-de-la-gestion-des-operations-elector/>

<sup>109</sup><http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n-30-hccd3-du-12-aout-2016-relative-a-la-loi-n2016-029-portant-code-de-la-communication-mediatisee/>

L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi signifie ainsi que les dispositions législatives doivent être formulées de manière « suffisamment précises » et ne soient pas équivoques. Dans la fabrique de la loi, le législateur doit promouvoir la cohérence, la concision, le respect d'un cadre terminologique préexistant. Bref, il doit veiller à la qualité de la législation, à savoir sa clarté, sa simplicité et son efficacité. Ces exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi sont celles de la sécurité juridique, qu'il faudrait préserver.

## **II. DES PRINCIPES DIRECTEURS ISSUS DES BONNES PRATIQUES ET DES STANDARDS INTERNATIONAUX**

Matière de souveraineté par définition, le droit électoral ne puise pas uniquement ses sources, formelles et matérielles, dans les instruments du droit interne ; il est aussi appelé à tenir compte des bonnes pratiques et des standards internationaux qui sont définis par des instruments du droit international, opposables à la réalité électorale malgache. Ces instruments sont nombreux, se répartissant entre des instruments universels, régionaux et sous régionaux ; mais comprenant aussi des engagements politiques, telle la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000 pour les Etats et gouvernements appartenant à l'espace francophone<sup>110</sup>.

Sans viser à l'exhaustivité, l'on peut citer, parmi les instruments universels :..... 45

- L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948<sup>111</sup> ;
- Les articles 4 et 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR) du 1<sup>er</sup> décembre 1965<sup>112</sup> ;
- L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), du 16 décembre 1966<sup>113</sup> ;
- L'article 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) du 18 décembre 1979<sup>114</sup> ;
- La Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, adoptée par l'Union Interparlementaire, le 26 mars 1994<sup>115</sup> ;
- l'Observation générale n° 25 sur le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de voter et d'être élu et le droit d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays (article 25 du PIDCP) adopté le 27 août 1996 par le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies<sup>116</sup> ;
- La Recommandation générale n°23 sur la vie politique et publique, adoptée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 16<sup>ème</sup> session, 13-31 janvier 1997<sup>117</sup> ;

---

<sup>110</sup>[http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Declaration\\_Bamako\\_2000\\_modif\\_02122011.pdf](http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Declaration_Bamako_2000_modif_02122011.pdf)

<sup>111</sup><http://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/>

<sup>112</sup><http://www.cncdh.fr/sites/default/files/cerd.pdf>

<sup>113</sup><http://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

<sup>114</sup><http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/fconvention.htm>

<sup>115</sup><http://www.ipu.org/cnl-f/154-free.htm>

<sup>116</sup>CCPR/C/21/Rev.1/Add.7

[http://www.eods.eu/library/UN\\_International%20Covenant%20on%20Civil%20and%20Political%20Rights\\_General%20Comment%20No%2025\\_1996\\_FR.pdf](http://www.eods.eu/library/UN_International%20Covenant%20on%20Civil%20and%20Political%20Rights_General%20Comment%20No%2025_1996_FR.pdf)

<sup>117</sup><http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-fr.htm#recom23>

Des instruments régionaux, pourrait-on évoquer :

- La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), 1981<sup>118</sup>
- Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes (CADHP –PF), 7 novembre 2003<sup>119</sup> ;
- La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, 30 janvier 2007<sup>120</sup> ;

Enfin, des instruments sous régionaux, procédant des institutions de la SADC, sont aussi à prendre en compte. Il s'agit :

- des normes et standards pour les élections dans la Région de la SADC, 25 mars 2001<sup>121</sup>
- des Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC (PEMMO) 6 novembre 2003 <sup>122</sup> ;
- du Protocole de la SADC sur le Genre et le Développement 2008<sup>123</sup>

Chacun de ces instruments internationaux dispose de ses propres critères et exigences pour des « élections démocratiques et authentiques ». Il est, néanmoins, logique qu'ils se recoupent sur un certain nombre de questions. A l'issue d'un exercice de consolidation de l'ensemble des normes requises pour des « élections libres et équitables », la Commission de Venise a défini « les principes du patrimoine électoral européen » ainsi que les conditions de mise en œuvre de ceux-ci<sup>124</sup>. Ils présentent l'avantage de faire la synthèse des principes directeurs des bonnes pratiques et des standards internationaux issus du droit international relatif aux élections, et peuvent servir de grille d'évaluation et d'amélioration du cadre juridique d'un processus électoral. De manière schématique, ils retiennent les thèmes qui suivent :

- Le suffrage universel ;
- Le suffrage égal ;
- Le suffrage libre ;
- Le suffrage secret ;
- Le suffrage direct ;
- La périodicité des élections ;
- Le respect des droits fondamentaux ;
- La stabilité du droit électoral ;
- Les garanties procédurales.

L'exercice de revue et de réforme du cadre juridique du processus électoral malgache a tout à gagner à s'en approprier les éléments.

---

<sup>118</sup><http://www.achpr.org/fr/instruments/achpr/>

<sup>119</sup><http://www.achpr.org/fr/instruments/women-protocol/>

<sup>120</sup>[http://www.un.org/fr/africa/osaa/pdf/au/african\\_charter\\_democracy\\_elections\\_governance\\_2007f.pdf](http://www.un.org/fr/africa/osaa/pdf/au/african_charter_democracy_elections_governance_2007f.pdf)

<sup>121</sup>[http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/regional-resources-africa/sadcpf\\_electionnormsstandards.pdf/view](http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/regional-resources-africa/sadcpf_electionnormsstandards.pdf/view)

<sup>122</sup>[http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/regional-resources-africa/ecf\\_eisa\\_princip.pdf/view](http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/regional-resources-africa/ecf_eisa_princip.pdf/view)

<sup>123</sup>[http://www.eods.eu/library/SADC\\_Protocol%20on%20Gender%20and%20Development\\_2008\\_FR.pdf](http://www.eods.eu/library/SADC_Protocol%20on%20Gender%20and%20Development_2008_FR.pdf)

<sup>124</sup> Voir, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Le droit électoral, 27 août 2013 ,CDL-EL(2008)029, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2008\)029-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2008)029-f)

**TITRE III : DÉMARCHES POUR UNE REFORME DU DROIT ÉLECTORAL  
POSITIF MALGACHE**

## **CHAPITRE 1 : DES RECOMMANDATIONS D'AMENDEMENT DU CADRE JURIDIQUE DU PROCESSUS ÉLECTORAL**

Les différents ateliers de consultation tenus de septembre à novembre 2016 ont été extrêmement riches en propositions et recommandations, que le présent chapitre se propose d'en faire la synthèse. A cet égard, l'objectif principal est d'améliorer la qualité de la législation électorale malgache en palliant ses faiblesses identifiées par l'analyse de l'existant complétant les constats établis lors de la revue effectuée à l'occasion des différents ateliers. Dans cette perspective, les recommandations qui suivent, tiennent compte, aussi bien, des exigences constitutionnelles que des impératifs des bonnes pratiques et des standards internationaux, précédemment développés.

A ce niveau de l'exercice, ces recommandations ne peuvent avoir qu'une portée synthétique, esquissées dans leurs grandes lignes. Leur présentation se limitant à énoncer leur raison d'être, sans aller jusqu'à dévoiler leurs ressorts intimes ; à évoquer, à grands traits, ce qui constitue, pour chacune d'elles, les points forts et les points de faiblesse. Elles devront, après leur validation, être déclinées de manière plus détaillée afin d'envisager les modalités de leur réalisation.

Exercice de synthèse des nombreuses opinions et propositions émises lors des ateliers de concertation, les recommandations qui seront formulées, privilégient la recherche d'une cohérence qui, par essence, s'inscrit dans une démarche d'agrégation des idées avancées, dans le respect des principes juridiques essentiels et des impératifs propres à la nature de la matière électorale. De nombreuses idées, toutes aussi intéressantes qu'originales, ont pu être avancées ; mais leur conformité aux impératifs catégoriques des principes juridiques n'étant, malheureusement, pas vérifiée, entache leur recevabilité. L'exemple le plus marquant est le souhait exprimé, à maintes reprises, de voir la date de toutes les élections à caractère national définie et fixée par un texte de loi, voire par la Constitution. Pour les élections législatives, l'attribution au bénéfice du Président de la République du droit de dissolution de l'Assemblée Nationale, procédant de la nature du régime constitutionnel de la Quatrième République, et dont il peut faire usage, à sa seule discrétion, ruine toute idée de fixer préalablement la date des élections législatives. Pour l'élection présidentielle, seule la présence d'un vice-président, élu sur le même ticket que le président de la République, et appelé à se substituer à celui-ci en cas de défaillance définitive, permettrait de déterminer, comme aux Etats-Unis, une date préfixe de l'élection.

Toutefois, conformément aux exigences de transparence qui ont gouverné l'ensemble des travaux de consultation des parties prenantes au processus électoral, toutes les opinions qui ont été formulées, seront reprises et retranscrites fidèlement dans un document annexe.

Enfin, il est à observer que l'exercice de la réforme du droit électoral malgache s'inscrit dans le cadre et le respect de l'ordonnement normatif de la Constitution de la Quatrième République.

## I. LE CADRE INSTITUTIONNEL DU PROCESSUS ELECTORAL

### A. La stabilité du cadre juridique

Problématiques	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/Points d'attention	Texte(s) à modifier
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les éléments du droit électoral malgache, en raison de leur <b>éparpillement au sein de divers instruments</b> ne sont pas faciles d'accès.</li> <li>▪ Cette dispersion est, par ailleurs, propice à des lacunes juridiques, des redites, des incohérences entre les différents éléments du corpus ou à des neutrons législatifs</li> <li>▪ La législation électoral malgache souffre d'une <b>instabilité permanente</b> ; la pratique des lois spécifiques aux différentes consultations, chaque élection a sa propre législation, contribue à installer une insécurité juridique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assurer la sécurité juridique en matière électoral</li> <li>▪ Assurer une meilleure qualité de la loi électoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procéder à une authentique entreprise de codification de la matière électoral, en rassemblant dans un même document tous les instruments, selon leur niveau normatif (Lois organiques, lois simples, Règlements</li> <li>▪ Les éléments fondamentaux du droit électoral (le mode de scrutin, le découpage des circonscriptions et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions) ne devraient pas être modifiés de manière subreptice avant la tenue d'un scrutin</li> <li>▪ La législation et la réglementation électoral ne doivent plus être modifiées après la publication du décret portant convocation des électeurs pour une consultation électoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Une meilleure accessibilité des différents éléments du droit électoral, qui sont éparés</li> <li>▪ Une compréhension plus aisée du contenu du cadre juridique du processus électoral</li> <li>▪ Une prédictibilité de la norme du droit électoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La réalisation du travail de codification nécessite du temps, et mobilise une expertise qualifiée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'ensemble des instruments du droit électoral</li> </ul>

## B. La consolidation du cadre institutionnel

### 1. La Commission électorale nationale indépendante (CENI)

Problématiques	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/ Points d'attention	Texte(s) à modifier
Le concept de l'organisation du scrutin par un organe impartial, introduit depuis 2010 dans le droit électoral malgache, demeure mal connu. <b>Les principes régissant la structure, la composition et les règles de fonctionnement, d'une autorité administrative indépendante sont pas compris</b> par de nombreux acteurs publics, mais surtout par les responsables d'institutions administratives et par les responsables politiques	Améliorer la confiance de toutes les parties prenantes au processus électoral ainsi que de l'opinion publique à la Commission électorale	Consolider et enrichir la configuration présente, avec un amendement aux fins d'un renforcement des règles et des procédures garantissant la déontologie des membres de la CENI à l'échéance de leur mandat (prolongement du régime d'incompatibilité, de l'obligation de déclaration de patrimoine, d'activités et d'intérêts...)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Propice à l'affirmation de l'indépendance, de la neutralité et de l'impartialité de la CENI</li> <li>Propice à la professionnalisation de la CENI</li> </ul>	La loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales, dénommée « Commission électorale nationale indépendante » (CENI)	Certains ARTICLES de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales, dénommée « Commission électorale nationale indépendante » (CENI)
<b>De l'indépendance financière de la CENI</b> énoncée par l'art. 5 al. 2 de la Constitution, consacrée par l'art. 106 de la La loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 et par la loi de finances rectificative pour 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer la mise en œuvre de l'indépendance budgétaire de la CENI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Améliorer et rendre publique la procédure de versement des dotations budgétaires dont bénéficie la CENI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribution à l'affirmation de l'indépendance, de la neutralité et de l'impartialité de la CENI</li> <li>Renforcement de la confiance des parties prenantes au processus électoral à l'indépendance de la CENI</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Les textes de procédure mis en œuvre par le ministère des finances et du budget en matière de décaissements des crédits budgétaires à la CENI</li> </ul>

## 2. Les partis politiques

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/Points d'attention	Texte(s) à modifier
<p><b>L'éventail des partis politiques est extrêmement large</b> (132 partis sont en règle avec la réglementation selon un état effectué en juin 2016 par le ministère de l'Intérieur)</p> <p>De <b>nombreux partis ne se soumettent pas aux obligations que leur impose</b> la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011. En juillet 2016, le ministère de l'Intérieur, confronté à un vide juridique, a engagé une procédure de radiation d'une cinquantaine de partis</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rationaliser le fonctionnement du système de partis</li> <li>▪ Réduire le nombre des partis politiques</li> <li>▪ Favoriser le respect des dispositions de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Compléter la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 par des dispositions précisant les modalités de contrôle de la mise en œuvre des obligations pesant sur les partis (art. 17,18, 19, 23,27, 37, 38), ainsi que la procédure de sanction en cas de non-respect des dispositions de la loi (art. 30)</li> <li>▪ Amender la législation afin de favoriser la fusion des partis politiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assainissement du système des partis</li> <li>▪ Responsabilisation des partis politiques</li> <li>▪ Une plus grande crédibilité des partis et des hommes politiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Réticence des partis politiques de faible envergure, voués à disparaître. Ils sont les plus nombreux sur l'échiquier partisan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Art. 30 de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques</li> <li>▪ Art. 23 de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011</li> <li>▪ Art. 7 du décret n°2013-057 du 29 janvier 2013 fixant les conditions d'application de la loi n°2011-012</li> <li>▪ Art. 31 de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques</li> </ul>
<p><b>Les partis politiques ont une faible capacité financière</b>, les rendant vulnérables aux pratiques illicites, hypothéquant leur intégrité et affectant profondément leur crédibilité</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assurer la protection des partis politiques contre toute influence indue de donateurs et pour leur garantir la possibilité de s'affronter dans le respect du principe d'égalité des chances et</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Option 1 :</b> Etablir les textes réglementaires d'application du chapitre 6 de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques prévoyant un financement privé (restriction du financement public en fonction des résultats lors du</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Etablissement d'une culture de transparence et de reddition des comptes au sein des partis politiques</li> <li>▪ Renforcement des capacités et de la crédibilité des partis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Faiblesse des capacités financières de l'Etat qui hypothèque le financement public des partis politiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'ensemble des dispositions du chapitre 6 de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques</li> </ul>

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/Points d'attention	Texte(s) à modifier
	<p>d'assurer la transparence dans le financement politique</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Renforcer les capacités financières des partis politiques</li> <li>▪ Lutter contre les pratiques de corruption</li> </ul>	<p>dernier renouvellement de l'Assemblée Nationale pourrait être envisagée)</p> <p><b>Option 2 :</b> Améliorer les dispositions du chapitre 6 de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 en prévoyant notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un encadrement plus serré des sources du financement privé des partis politiques avec des dispositions sur le plafonnement des contributions externes ;</li> <li>- Un encadrement renforçant la traçabilité des ressources des partis politiques ; ainsi que des dispositions définissant de manière claire le statut et le régime fiscal des partis politiques ;</li> <li>- Une articulation avec les dispositions pertinentes de la loi n°2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produit de crimes ; et celles de la loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption</li> <li>- Mise en place d'un dispositif institutionnel adapté</li> </ul> <p><b>Option 3</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Légiférer le financement des partis politiques et celui des campagnes électorales au sein d'un même instrument, la loi n°2011-012 du 9</li> </ul>	<p>politiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Renforcement et mise en plus grande cohérence de la législation sur les partis avec l'ensemble de la législation se rapportant à la lutte contre la corruption ;</li> <li>▪ Renforcement de la culture de transparence et de reddition des comptes au sein des partis politiques ;</li> <li>▪ Renforcement de la crédibilité des partis politiques auprès de l'opinion publique ;</li> <li>▪ Renforcement de la confiance des parties prenantes et de l'opinion publique au processus électoral.</li> </ul> <p>▪ Un encadrement juridique plus cohérent du financement des partis politiques dans</p>	<p>L'adoption d'amendements à la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 retarde l'élaboration des textes d'application de la loi</p> <p>▪ Le financement des campagnes électorales des candidatures</p>	<p>L'ensemble des dispositions du chapitre 6 de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Art. 47 du Code électoral</li> </ul> <p>▪ De nouveaux textes sont à élaborer</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Art. 47 du Code</li> </ul>

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/Points d'attention	Texte(s) à modifier
		septembre 2011 (art.47 du Code électoral)	leurs activités de routine et de campagne, de manière à garantir un système transparent et équitable	indépendantes ne saurait être soumis à la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilité de confusion de la problématique propre à chacun de ces deux moments dans le fonctionnement des partis politiques;</li> </ul>	électoral <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'ensemble de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques</li> </ul>

## II. DU DROIT DE VOTE ET DE L'ELIGIBILITE

### A. De la qualité d'électeur

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/ Points d'attention	Texte(s) à modifier
<p>Bien que le principe de l'universalité du suffrage soit consacré par la Constitution, <b>des situations de discrimination existent</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre l'ensemble de la législation électorale en conformité avec la Constitution, en respect du principe de la hiérarchie des normes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rétablir la plénitude des droits civiques de la femme ayant acquis la nationalité malgache par mariage (ceci requiert, parallèlement une révision des art. 37 à 39 du Code de la nationalité)</li> <li>Mettre les dispositions de l'art. 4-1° du Code électoral, ainsi que celles de tous les textes de loi spécifiques à chaque élection qui s'y réfèrent, en conformité avec le principe constitutionnel du droit pénal, de légalité des peines et des délits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en conformité de l'ensemble des textes du cadre juridique des élections avec la Constitution et les engagements internationaux souscrits par Madagascar</li> <li>Renforcement du caractère inclusif de la participation au processus électoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incompréhension des nationaux quant à l'alignement de leur statut à celui des étrangers naturalisés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Art. 3 al. 2 du Code électoral</li> <li>Art. 37 à 39 de l'ordonnance n° 60-064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité</li> <li>Art. 4-1° du Code électoral</li> <li>Art. 245-4° de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes</li> </ul>

## B. De la condition d'éligibilité

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/ Points d'attention	Texte(s) à modifier
<p>Le principe de liberté de candidature établi par la Constitution a suscité un surcroît de candidatures lors des élections législatives du 20 décembre 2013 et communales du 30 juillet 2015. <b>Le grand nombre de députés indépendants a bouleversé le fonctionnement des institutions</b>, voire perverti les grands équilibres établis par la Constitution.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rétablir un fonctionnement normal des institutions en limitant, autant que faire se peut, l'installation à l'Assemblée Nationale d'une majorité à géométrie variable »</li> <li>▪ Rationaliser le débat politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rationaliser la mise en œuvre du principe de liberté de candidature, en intégrant de nouvelles conditions de l'éligibilité, déterminées par la loi conformément aux dispositions de l'art. 15 de la Constitution (par exemple : une investiture accordée par un parti politique ; un parrainage par un nombre déterminé d'élus...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un fonctionnement plus rationnel, et plus en phase avec l'esprit de la Constitution des institutions de la République</li> <li>▪ Une responsabilisation accrue des partis politiques et du personnel politique</li> <li>▪ Un meilleur encadrement des partis politiques appelés à jouer un rôle plus à la mesure de leur raison d'être</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Des difficultés pour faire adopter la réforme législative en raison de l'importance numérique des députés indépendants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le pendant de l'Art. 8 de la loi organique n°2012-016 du 1<sup>er</sup> août 2012 relative aux premières élections législatives de la Quatrième République, dans la nouvelle loi relative aux élections législatives à rédiger</li> <li>▪ Art. 245 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 pour les élections territoriales</li> </ul>
<p>La législation électorale organise <b>un régime discriminatoire à l'endroit des candidats naturalisés</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mettre l'ensemble de la législation électorale en conformité avec la Constitution, en respect du principe de la hiérarchie des normes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rétablir la plénitude des droits civiques des étrangers naturalisés et de la femme ayant acquis la nationalité malgache par mariage éligibles 'à l'expiration d'un délai de 10 ans après la date du décret de naturalisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mise en conformité de l'ensemble des textes du cadre juridique des élections avec la Constitution et les engagements internationaux souscrits par Madagascar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incompréhension des nationaux quant à l'alignement de leur statut à celui des étrangers naturalisés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Art. 249 et 250 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014</li> </ul>

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/ Points d'attention	Texte(s) à modifier
<p>En dépit de l'interdiction faite par le code de la nationalité (Art. 42), de nombreux hommes politiques disposent de la double nationalité. Une partie de l'opinion publique <b>souhaite établir l'inéligibilité des binationaux</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Clarifier le statut des binationaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Option 1</b> : Faire appliquer les dispositions de l'Art. 42 du Code de la nationalité qui prohibe la double nationalité</li> <li>▪ <b>Option 2</b> : Faire évoluer le Code de la nationalité et accepter la détention d'une double nationalité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consolidation de la confiance des électeurs au personnel politique</li> <li>▪ Modernisation du Code de la nationalité. L'en-jeu de cette question dépasse celui du droit électoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contribution à renforcer auprès de l'opinion le syndrome insulaire</li> <li>▪ Incompréhension de nombreux nationaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ordonnance n°60-064 du 22 juillet 1960 portant code de la nationalité</li> </ul>

### C. De la liste électorale

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles /Points d'attention	Texte(s) à modifier
<p>L'enregistrement sur la liste électorale requiert la possession de la carte nationale d'identité (art. 12 du Code électoral). <b>De nombreuses personnes, pour de multiples raisons, faute de disposer de l'acte de naissance nécessaire à la délivrance de la carte nationale d'identité, se trouvent exclus du recensement électoral.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disposer d'une liste électorale répondant aux critères d'exhaustivité, d'exactitude, d'actualité et d'inclusion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborer, au plus tôt, les textes réglementaires d'application de la loi n°2016-051 relative à la délivrance des jugements supplétifs d'acte de naissance dans le cadre de « l'Opération carte nationale d'identité », adoptée par le Parlement lors de la deuxième session ordinaire qui s'est tenue du 18 octobre au 16 décembre 2016.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcement de la dynamique d'inclusion</li> <li>Renforcement de la participation des citoyens au processus électoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La complexité et la longueur de la procédure législative et réglementaire devant être mise en œuvre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De nouveaux textes sont à commettre</li> </ul>
<p>Selon les dispositions de l'art. 34 du Code électoral, « la liste électorale arrêtée définitivement le 15 avril de l'année est la seule liste valide pour toutes les opérations électorales de l'année en cours et reste valable jusqu'au 15 avril de l'année suivante ». <b>L'opportunité de ce gel de la liste électorale n'est pas toujours comprise par</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disposer d'une liste électorale fiable et d'actualité, prête à utilisation à tout moment durant la saison sèche de l'année entre le 30 avril et le 30 novembre, seule période dans l'année où des consultations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Option 1 :</b> Procéder à une révision spéciale avant le scrutin afin d'intégrer les nouveaux majeurs</li> <li><b>Option 2 :</b> Maintenir le dispositif présent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>la liste électorale utilisée pour le scrutin est d'une actualité accrue</li> <li>Le gel de la liste permet de disposer d'une liste, prête à utilisation à tout moment durant la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La révision spéciale, réalisée dans un contexte de passions électorales, est propice à des manipulations</li> <li>La révision spéciale, réalisée dans un contexte de passions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Art. 34 du Code électoral</li> </ul>

<b>Problématique</b>	<b>Objectif(s)</b>	<b>Recommandations</b>	<b>Points forts</b>	<b>Points faibles /Points d'attention</b>	<b>Texte(s) à modifier</b>
l'opinion publique	électorales peuvent être organisées (Art. 36 du Code électoral)		saison sèche de l'année	électorales, est propice à des manipulations	

### III. DES OPERATIONS ELECTORALES

#### A. La campagne électorale

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/ Points d'attention	Texte(s) à modifier
<p>Dans un contexte de suspicion généralisée, il s'est développé <b>au sein de l'opinion publique l'idée de règlementer la période qui précède celle de la campagne électorale</b> déterminée par le Code électoral</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Préserver le respect du principe de l'égalité des chances</li> <li>▪ Réfléchir sur l'opportunité de définir une période dite de précampagne et d'en déterminer le statut et la nécessité d'un encadrement juridique. Il s'agira ainsi de déterminer les droits conférés et les obligations s'imposant aux parties prenantes au processus électoral pendant cette période.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Option 1</b> : Interdire toute activité de promotion d'une candidature avant l'ouverture de la campagne électorale officielle</li> <li>▪ <b>Option 2</b> : Définir une période dite de précampagne, ainsi que les activités politiques pouvant y être effectuées</li> <li>▪ <b>Option 3</b> : Au sein de la législation relative à la régulation financière, prévoir un dispositif de plafonnement des comptes. On portera la période couverte pour laquelle les recettes et les dépenses doivent figurer sur le compte au-delà de la période prévue par l'art. 41 du Code électoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Strict respect du principe d'égalité des chances</li> <li>▪ La période étalée de la propagande permet aux candidats disposer de plus de temps pour mieux convaincre et développer un argumentaire de campagne</li> <li>▪ L'élargissement du plafonnement des dépenses au-delà de la période de la campagne officielle limite la portée des activités de précampagne et fera l'économie de définir celle-ci</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Par essence, l'activité politique a pour objet de faire la promotion, à tout moment, d'une idée et de soigner l'image des personnes qui la porte</li> <li>▪ La pertinence de distinguer la précampagne de la campagne officielle n'est pas évidente, ainsi que les activités s'y rapportant</li> <li>▪ Une période de propagande trop longue est plus coûteuse et propice à l'exacerbation des tensions</li> <li>▪ L'efficacité de cette mesure dépendra du seuil limite des dépenses électorales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Art. 41 du Code électoral</li> </ul>

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/ Points d'attention	Texte(s) à modifier
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Option 4</b> : Maintenir le régime actuel qui n'envisage de règlementer que la période de la campagne électorale telle que définie par le Code électoral (Art. 41)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le temps court de la campagne est moins coûteux et moins propice au développement des tensions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En rapport avec la taille de la circonscription, et des difficultés de se déplacer, le temps court n'est pas suffisant pour effectuer les déplacements nécessaires</li> </ul>	
<p>Il s'est installé depuis longtemps <b>une tradition de dépendance et de subordination de l'administration face au pouvoir politique.</b> L'administration est, le plus souvent, instrumentalisée dans la campagne électorale</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promouvoir les principes de la neutralité du service public et de la dépolitisation de l'administration</li> <li>▪ Promouvoir le respect du principe d'égalité de chances des candidats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procéder à une stricte application des dispositions de l'art. 45 du Code électoral</li> <li>▪ Mettre un terme à tout régime dérogatoire pris selon un texte réglementaire contraire</li> <li>▪ Promouvoir le principe de la libre formation de la volonté de l'électeur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La neutralité du service public dans la campagne électorale contribuera à rétablir la confiance de l'opinion publique dans l'administration, et le processus électoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'ancrage très fort d'une culture de subordination au pouvoir public au sein de l'administration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Art. 45 et 46 du Code électoral</li> <li>▪ Décret n°2015 - 142 du 17 février 2015 (à abroger)</li> </ul>
<p>La législation relative à <b>la régulation financière de la campagne électorale</b> (à distinguer du financement des partis politiques) est inexistante. Les nécessités et exigences d'une gouvernance responsable du processus électoral militent à son établissement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contribuer à la moralisation de la vie publique</li> <li>▪ Contribuer à l'égalité des chances des candidats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mettre en place une législation organisant une régulation financière de la campagne électorale, prévoyant : <ul style="list-style-type: none"> <li>- le plafonnement des dépenses :</li> <li>- un encadrement des ressources avec l'exigence de conserver la trace de toutes les contributions directes et en nature accordées aux partis et aux candidats pendant la période électorale ;</li> <li>- un contrôle des comptes de</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Renforcement de l'appropriation d'une culture de responsabilité, de transparence et de reddition des comptes par les acteurs publics</li> <li>▪ Consolidation du principe d'égalités des chances des candidats</li> <li>▪ Renforcement de la confiance des citoyens dans le processus électoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La faiblesse de l'expertise en matière de contrôle de comptes de partis politiques, par nature complexe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un nouveau texte de loi doit être élaboré</li> </ul>

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/ Points d'attention	Texte(s) à modifier
		campagne par une autorité administrative indépendante, assorti de sanctions ; - des modalités appropriées de remboursement forfaitaires des dépenses électorales ; - l'interdiction des contributions d'Etat et de personnes morales de droit étranger			

## B. Du rôle des médias dans la couverture de la campagne électorale

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/Points d'attention	Texte(s) à modifier
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La tenue d'élections démocratiques dépend, le plus souvent, de <b>la capacité des médias à travailler de manière professionnelle et impartiale pendant la campagne électorale</b></li> <li>▪ Les médias publics et privés jouent des rôles différenciés pendant la campagne électorale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantir une couverture impartiale des campagnes électorales,</li> <li>▪ Assurer une couverture équilibrée des partis et des candidats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mettre en place, le plus tôt possible, l'Autorité nationale de régulation des communications médiatisées prévue par la loi n°2016-029 du 24 août portant Code de la communication médiatisée (Art. 53), qui est le garant du respect du traitement équitable, impartial et équilibré de la campagne par les médias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le respect du pluralisme du traitement des informations et de la couverture de la campagne participe à la réalisation du principe de l'égalité des chances ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La procédure d'adoption de la future loi portant organisation et fonctionnement n'est pas encore entamée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la loi n°2016-029 du 24 août portant Code de la communication médiatisée</li> </ul>

### C. Du mode de scrutin

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/Points d'attention	Texte(s) à modifier
<ul style="list-style-type: none"> <li>Le mode de scrutin retenu pour les élections législatives et territoriales ne contribue guère à l'installation d'une majorité stable, garant du bon fonctionnement des institutions de la République et des organes des collectivités territoriales décentralisées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Désigner un mode de scrutin tendant à l'installation d'une majorité d'élus stable et cohérente</li> <li>Limiter les effets d'un mode de scrutin conduisant au dysfonctionnement du système politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Pour les élections législatives</b></li> <li><b>Option 1 :</b> Scrutin uninominal majoritaire à un tour, le district constituant la circonscription électorale ; les candidatures devant recueillir l'investiture des partis politiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La simplicité du mode de scrutin</li> <li>Favorise un rapport direct entre les électeurs et les députés (responsabilité géographique des élus)</li> <li>Tendance à favoriser le bipartisme</li> <li>Produit un gouvernement affranchi des contraintes d'une coalition de partis</li> <li>Produit une véritable opposition d'alternance à l'Assemblée Nationale</li> <li>Moindre coût financier de l'organisation du scrutin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Une représentation non-proportionnelle des partis par rapport au nombre de vote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le nouveau texte de loi spécifique aux élections législatives</li> </ul>

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/Points d'attention	Texte(s) à modifier
		<p><b>Option 2 :</b> Scrutin uninominal majoritaire à deux tours, le district constituant la circonscription électorale; les candidatures devant recueillir l'investiture des partis politiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un surcroît de légitimité pour le député élu</li> <li>▪ favorise la formation de coalitions et un certain degré de négociation entre partis</li> <li>▪ Met en place une majorité d'idées fondée sur un pacte de gouvernement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Une lourdeur administrative pour l'organisation des deux tours</li> <li>▪ Un coût financier important</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Pour les élections sénatoriales :</b></li> <li>- maintien du mode de scrutin prévu par la loi organique n°2015 – 007 du 03 mars 2015 (suffrage universel indirect, au scrutin de liste à un tour et à la représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne. Chaque Province constitue une circonscription électorale)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Confirmation de la place accordée aux collectivités territoriales et aux organisations économiques et sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incompréhension par l'opinion publique du suffrage universel indirect</li> </ul>	<p>la loi organique n°2015 – 007 du 03 mars 2015</p>

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/Points d'attention	Texte(s) à modifier
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- un seul centre de vote pour chaque circonscription électorale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Facilité des opérations de dépouillement et promptitude des résultats</li> </ul>		<p>Art. 3 de la Décision n°001/CENI/2015 du 29 octobre 2015</p>

#### IV. DU CONTENTIEUX ELECTORAL

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/ Points d'attention	Texte(s) à modifier
<p>La gestion et le règlement du contentieux électoral occupe dans tout processus électoral un rôle essentiel. <b>Le contentieux électoral est caractérisé par sa complexité technique</b>, le droit électoral qu'il a à appliquer se situant au carrefour de plusieurs disciplines (droit constitutionnel, droit administratif, droit civil, droit pénal) ; avec souvent des principes dérogatoires au droit commun.</p> <p><b>Le juge électoral n'est pas juge de la régularité des élections, encore moins de la moralité du processus électoral.</b> Ceci suscite l'incompréhension des justiciables.</p> <p><b>Le juge électoral est le gardien des formalités, mais surtout le garant de la sincérité du vote et de l'équité de la compétition électorale, aux fins de la validité des résultats des élections</b></p> <p>Le contentieux électoral à proprement dit est à distinguer du contentieux répressif qui tend à la sanction des actes de fraudes commis à l'occasion des élections et à la condamnation de leurs auteurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rationaliser la gestion et le règlement du contentieux électoral dans le respect des garanties procédurales</li> <li>▪ Garantir la mise en œuvre du droit à une procédure équitable et publique devant un tribunal impartial ;</li> <li>▪ Concrétiser le respect du principe de l'égalité d'accès à la procédure judiciaire et du principe de l'égalité des armes</li> <li>▪ Consolider la confiance des parties prenantes au processus électoral dans la gestion et le règlement du contentieux électoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Faciliter la procédure à toutes les étapes la gestion et le règlement du contentieux électoral (le contentieux de l'inscription, des opérations préparatoires, des opérations électorales et des résultats), tout en préservant les principes d'une bonne administration de la justice électorale.</li> <li>▪ Rationaliser les délais de saisine et de décision en rapport avec les contraintes propres à chaque étape du processus électoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Amélioration de l'accès au contentieux électoral et de la réalisation du principe du droit à un recours effectif devant une juridiction</li> <li>▪ Limitation des situations de déni de justice ou consécutives au laxisme des juridictions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Surnombre des requêtes pouvant retarder la gestion et le règlement du contentieux électoral</li> <li>▪ Fragilisation de la mise en œuvre du chronogramme du processus électoral</li> <li>▪ Fragilisation de la mise en œuvre du chronogramme du processus électoral</li> </ul>	<p>Chap.2 du Titre V du Code électoral</p>

Problématique	Objectif(s)	Recommandations	Points forts	Points faibles/ Points d'attention	Texte(s) à modifier
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rendre systématique la saisine du juge pénal dès lors que la commission d'actes de fraudes électorales est constatée par le juge électoral</li> <li>▪ Renforcement de la sanction des actes de fraudes électorales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dissuasion du renouvellement des actes de fraude par la sanction de ceuc-çi</li> <li>▪ Renforcement de la confiance de l'opinion publique dans le processus électoral</li> </ul>		

## CHAPITRE 2 : DE LA DEMARCHE TRATEGIQUE POUR LA REVISION DU CADRE JURIDIQUE DES ELECTIONS

Durant les ateliers de consultation de la révision du cadre juridique des élections, l'une des préoccupations majeures des participants était axée sur l'exploitation des recommandations qui allaient en résulter. Il suffit de se référer au chapitre 2 pour s'en convaincre.<sup>125</sup> Si le premier défi de la CENI et du PNUD a été d'organiser des ateliers de consultation pour pouvoir collecter de façon inclusive, la vision et les recommandations de tous les acteurs majeurs du processus électoral en vue de la révision du cadre légal des élections, la résultante logique des opérations reste l'internalisation desdites recommandations dans le droit positif électoral malgache.

Comment pourrait s'opérer ce mécanisme d'appropriation nationale des recommandations par les institutions compétentes chargées de prendre des mesures législatives et réglementaires?

La constitution malgache organise et encadre le pouvoir réglementaire et législatif qu'elle confère à certaines entités publiques détentrices de ces prérogatives étatiques. La prise en compte des résultats des consultations et des recommandations énumérées dans le présent document nécessite l'élaboration et la mise sur pieds d'une véritable stratégie.

C'est au regard de cet objectif noble que, le présent chapitre suggèrera une démarche à adopter pour conduire de façon efficiente, le processus de réforme dont l'aboutissement reste la prise des mesures législatives et réglementaires en adéquation avec les axes prioritaires de réformes dégagés(II). Ce travail pourrait être piloté par un groupe de travail interinstitutionnel ad hoc opérant en qualité de Comité scientifique chargé de l'élaboration et de la révision du cadre juridique des élections (I).

### I. LA MISE EN PLACE D'UN GROUPE DE TRAVAIL INTERINSTITUTIONNEL

Les lois et règlements restent une prérogative étatique en vertu des principes souverainistes de tout Etat.

Au-delà du principe de l'indépendance de la CENI consacré par le législateur malgache, la gouvernance électorale en appelle à un concours de compétence entre les institutions et les entités publiques dans le cadre de l'élaboration des normes juridiques en matière électorale.

La création d'une plateforme de collaboration et de travail interinstitutionnel répond à ce principe et à une démarche de transparence et d'inclusion requis pour tout processus électoral. Cette démarche principielle, d'inclusion et de garanties de transparence électorale reste tributaire du fonctionnement d'un tel groupe dont les indicateurs restent la composition et la méthodologie de travail (B) sans occulter la définition claire de son intérêt et de ses missions (A).

#### A. Intérêt et missions

Nous allons tour à tour étudier ici, les avantages (1) et la feuille de route (2) dont peuvent

---

<sup>125</sup>Lire, partie II. C du Chapitre II, traitant de l'évaluation des ateliers.

revêtir un tel comité interinstitutionnel de révision du cadre juridique des élections.

### **1. Des avantages de la création d'un Groupe de travail pour la révision du cadre juridique des élections**

Un groupe de travail interinstitutionnel de révision du cadre juridique des élections a indubitablement des avantages.

La CENI en encourageant le gouvernement à mettre en place un groupe de travail interinstitutionnel qui proposera à la lumière des recommandations formulées au cours des ateliers des consultations des projets de texte portant actualisation du cadre légal en matière électorale reste dans les attentes d'atteindre certains résultats qu'on pourrait également cerner le bien fondé en termes d'avantages. Sans être exhaustif, on peut énumérer les points suivants :

- la création d'une synergie interinstitutionnelle dans la conduite du processus politique et législatif de réforme du cadre légal en matière électorale ;
- la garantie d'une cohésion du cadre légal en matière électorale tout en évitant des initiatives isolées et en décalage avec les conclusions de l'atelier national ;
- la promotion d'un processus électoral inclusif et le renforcement de la confiance des parties prenantes en maintenant la dynamique née des travaux en atelier ;
- la réduction des délais de procédures et des lenteurs administratives ;
- La recherche du consensus et de l'inclusion de tous les acteurs institutionnels majeurs autour de la révision du cadre légal ;
- la mutualisation des actions et des efforts de tous les acteurs de la réforme par la réunification de toutes les parties prenantes, avec l'appui des experts électoraux nationaux et internationaux autour d'un groupe de travail ;
- l'accompagnement de l'expertise des institutions par les experts des PTF ;
- la maîtrise du calendrier électoral ;
- l'édition des lois électorales inclusives, enrichies par les standards internationaux et les bonnes pratiques internationales ;
- la garantie de transparence électorale par de la préservation de l'indépendance de la CENI et de la primauté de l'Etat en matière législative et réglementaire ;
- l'arrimage du calendrier de la réforme électorale au chronogramme opérationnel du processus électoral.

Les avantages ci-dessus énumérés ne sont prolifiques que dans un environnement de travail où la feuille de route de l'organe en charge de la conduite des travaux de révision du cadre juridique des élections est clairement définie et encadrée.

### **2. De la feuille de route du Groupe de travail interinstitutionnel**

Censé être placé sur la coprésidence de la CENI et de la primature, le groupe de travail interinstitutionnel chargé de la révision du cadre légal des élections est institué par décret et son action est limitée dans le temps.

Sans être exhaustif, ses principales missions se déclinent autour des points suivants :

- relire le code électoral au regard des recommandations prescrites dans le présent document stratégique de la réforme ;

- formuler des projets de décret et des textes de lois prenant en compte les recommandations des ateliers et suivant les axes stratégiques de la réforme ;
- rechercher et obtenir auprès des toutes les institutions compétentes, les informations pertinentes pour l'élaboration des nouvelles textes de lois et des décrets ;
- proposer dans le temps impartis les projets de décrets et de textes lois intégrant les recommandations des ateliers consignées dans le présent document stratégique ;
- rendre compte de l'état d'avancement des travaux au Premier Ministre et à la CENI (toutes les deux semaines) ;
- établir un rapport des travaux à la fin des travaux.

Qu'en est-il de la composition et de la méthodologie de travail d'un tel comité ?

## **B. De la composition et de la méthodologie de travail**

La définition de la composition du groupe de travail (1) et de sa méthodologie du travail (2) mérite des précisions que nous analyserons ici.

### **1. De la composition du Groupe de travail sur la révision du cadre légal en matière électorale**

Sous la coordination de la primature et de la CENI, le groupe de travail sur la révision du cadre électoral en matière électorale est composé comme suit :

- Coprésidence :
  - Le Premier Ministre ou son représentant ;
  - Le président de la CENI ou son représentant
- Secrétariat technique :
  - un représentant du Secrétariat général du gouvernement ;
  - un représentant du Ministère de l'intérieur et de la décentralisation ;
  - un représentant de la CENI ;
  - un représentant du Comité de sauvegarde de l'intégrité (CSI).
- Membres :
  - un représentant de la Présidence de la République ;
  - un représentant du Ministère de l'Intérieur ;
  - un représentant du Ministère de la Justice ;
  - un représentant du Ministère des Finances et du Budget ;
  - un membre de la Commission juridique du Sénat ;
  - un membre de la Commission juridique de l'Assemblée Nationale ;
  - un représentant du Comité de sauvegarde de l'intégrité ;
  - un représentant du Service des renseignements financiers, dénommé « *Sampana Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiam-bola* » (SAMIFIN) ;
  - un représentant du Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO).
- Appui technique :
  - Experts-consultant despartenaires techniques et financiers qui accompagnent le

- processus électoral malgache<sup>126</sup> ;
- Deux experts de la CENI.

Toutefois, les membres de la Haute Cour Constitutionnel, du Conseil d'Etat; de la Cour des comptes de la Cour Suprême, ainsi que de plusieurs autres entités publiques pourront être sollicités par le Groupe de travail interinstitutionnel, de manière ad hoc, pour requérir leur expertise et avis sur des questions relevant de leurs compétences.

---

<sup>126</sup>Cet élargissement aux PTF répond à la nécessité d'une synergie d'action entre les institutions étatiques et les Partenaires techniques et financiers (PTF) au processus électoral

## **2. De la méthodologie de travail et des précisions sur le rôle institutionnel de certains acteurs impliqués**

Il est ci-après proposer de présenter, en des termes synthétiques, la méthodologie devant organiser le Groupe de travail interinstitutionnel, et de rappeler, sommairement, les attributions de certaines institutions qui seront concernées par la réforme du droit électoral à entreprendre.

### **a) De la méthodologie de travail**

Au-delà du rôle imputable à tout comité scientifique ou groupe de travail, le groupe interinstitutionnel chargé de la révision du cadre légal en matière électorale devrait s'inspirer des mécanismes de fonctionnement des comités interministériels.

Le lieu du déroulement des activités, les moyens logistiques et le régime de fonctionnement sont laissés à l'appréciation du Gouvernement.

La définition de la méthodologie de travail par contre est laissée à la discrétion des membres du comité qui y statueront dès les premières séances.

Cette méthodologie de travail doit tenir compte des différents domaines de compétences et des attributions conférées à certaines institutions par la constitution.

### **b) Un rappel des attributions de quelques institutions en matière législative et réglementaire**

La Constitution de la Quatrième République malgache du 11 décembre 2010 dans son titre III portant organisation de l'Etat énumère les institutions de l'Etat. Ainsi, selon les dispositions de l'article 40 les « Les Institutions de l'Etat sont :

- le Président de la République et le Gouvernement ;
- l'Assemblée Nationale et le Sénat ;
- la Haute Cour Constitutionnelle.
- La Cour Suprême, les Cours d'Appel et les juridictions qui leur sont rattachées ainsi que la Haute Cour de Justice exercent la fonction juridictionnelle. » Allant plus loin même loi fondamentale énonce que « le Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'Etat de droit est chargé d'observer le respect de l'éthique du pouvoir, de la démocratie et du respect de l'Etat de droit, de contrôler la promotion et la protection des droits de l'homme.»<sup>127</sup>

Ces institutions interviennent, chacune dans le cadre des compétences que lui confère la Constitution, dans la prise des actes législatifs et réglementaires.

#### **i. Le Président de la République**

Aux termes des dispositions de l'article 45 de la Constitution, « le Président de la République est le Chef de l'Etat. (...) Il est le garant, par son arbitrage, du fonctionnement régulier et continu des pouvoirs publics, de l'indépendance nationale et de l'intégrité territoriale. Il veille à la sauvegarde et au respect de la souveraineté nationale tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Il est garant de l'unité nationale ».

Le Président de la République joue un rôle essentiel dans la procédure législative et

---

<sup>127</sup>Article 43 de la Constitution de la Quatrième République malgache.

règlementaire. A cet effet, il dispose de pouvoirs propres qu'il exerce de façon discrétionnaire, et de pouvoirs partagés avec le Gouvernement qui nécessitent le contreseing ministériel, celui-ci rend le ministre signataire responsable de l'acte présidentiel devant le Parlement.

Dans la mise en œuvre de ses pouvoirs propres, en matière de procédure législative et règlementaire, le Président de la République :

- soumet obligatoirement à la Haute Cour Constitutionnelle qui statue sur leur conformité à la Constitution, avant leur promulgation, les Lois organiques, les lois et les ordonnances, (articles 117) ;
- « (peut) déférer à la Haute Cour Constitutionnelle, pour contrôle de constitutionnalité, tout texte à valeur législative ou règlementaire, ainsi que toutes matières relevant de sa compétence » (article 118) ;
- « promulgue les lois dans les trois semaines suivant la transmission par l'Assemblée Nationale de la loi définitivement adoptée. Avant l'expiration de ce délai le Président de la république peut demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles qui ne peut lui être refusée » (article 59) ;
- « négocie et ratifie les traité. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à la ratification » (article 137 alinéa 1<sup>er</sup>).

Les pouvoirs que le Président de la République partage avec le Gouvernement dans la mise en œuvre de ses compétences en matière législative et règlementaire, sont plus importants. A ce titre, le Président de la République :

- « préside le Conseil des ministres » (article 55 -1);
- « (convoque) l'Assemblée Nationale réunie en session extraordinaire, sur un ordre du jour, déterminé par décret du Président de la République pris en Conseil des ministres, soit à l'initiative du Premier Ministre, soit à la demande de la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale » (article 76 alinéa 1<sup>er</sup>) ;
- « signe les ordonnances prises en Conseil des ministres » (article 55 -2). Sur ce fondement, le Président de la République peut bénéficier d'un pouvoir législatif délégué, lui permettant, après une habilitation conférée en ce sens par le Parlement de « prendre, par ordonnance en Conseil des ministres, des mesures de portée générale sur des matières relevant du domaine de la loi » (article 104) ;
- exerçant la fonction exécutive avec le Gouvernement (article 44), « signe les décrets délibérés en Conseil de ministres » (article 55 -3);
- « détermine et arrête, en Conseil des ministres, la politique générale de l'Etat » (article 55 - 6) ;
- « procède, en Conseil de ministres, aux nominations dans les hauts emplois de l'Etat dont la liste est fixée par décret pris en Conseil de ministres » (article 55 -4) ;
- « peut, sur toute question importante à caractère national, décider en Conseil de ministres, de recourir directement à l'expression de la volonté du peuple par voie de référendum » (article 55 - 5) ;
- « peut proclamer, en Conseil des ministres, après avis des Présidents de l'Assemblée Nationale, du Sénat et de la Haute Cour Constitutionnel, la situation d'exception, à savoir l'état d'urgence, l'état de nécessité ou la loi martiale, sur tout ou partie du territoire national, lorsque les institutions de la république, l'indépendance de la Nation, son unité ou l'intégrité de son territoire sont menacées et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics se trouve compromis (article 61 alinéa 1<sup>er</sup>). Le Président de la

République dispose alors de « pouvoirs spéciaux dont l'étendue et la durée sont fixées par une Loi organique » (article 61 alinéa 2) ;

- dispose, en Conseil des ministres, de l'initiative de la révision de la Constitution « en cas de nécessité jugée impérieuse » (article 162 alinéa 1<sup>er</sup>).

## **ii. Le Premier Ministre, chef du Gouvernement**

Le Premier Ministre, chef du Gouvernement, selon les termes utilisés à l'entame des dispositions de l'article 65 de la Constitution, a autorité sur les membres du Gouvernement dont il dirige l'action. Il exerce un rôle important dans la procédure législative. Ceci est, tout d'abord, vérifié parce qu'il est la seule autorité, au sein du pouvoir exécutif, qui dispose de l'initiative des lois (articles 65-3<sup>o</sup> et 86 alinéa 1<sup>er</sup>).

Il lui appartient, par ailleurs, de conduire la procédure législative. A cet effet, le Premier Ministre « arrête les projets de lois à soumettre à la délibération du Conseil des ministres et à déposer sur le bureau de l'une des deux Assemblées » (article 65-4<sup>o</sup>). Il choisit ainsi l'assemblée devant laquelle le projet de loi sera discuté, en premier lieu. Il peut, en outre, décider de la procédure à suivre pour l'adoption du projet de loi, les dispositions de l'article 96 alinéa 2 l'habilitant à « déclarer l'urgence », en cas de « désaccord entre les deux assemblées », et à « provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement ». Le Premier Ministre dispose d'une autre ressource particulière dans la procédure législative, disposant de la possibilité de demander un vote bloqué pour l'adoption d'un texte de loi (article 98). « Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des ministres, peut engager la responsabilité de son Gouvernement en posant la question de confiance », et « peut exiger de chacune des Assemblées de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie des dispositions des textes en discussion, (...) dans les huit derniers jours de chacune des sessions ordinaires ».

Concernant les textes règlementaires, le Premier Ministre :

- « assure l'assurance de l'exécution des lois » (article 65-5<sup>o</sup>) ;
- « exerce le pouvoir règlementaire », sous réserve de respecter les attributions, en ce domaine du Président de la République telles qu'elles sont définies par les dispositions de l'article 55 ;
- « décide, (en conseil de Gouvernement), des mesures de mise en œuvre des programmes nationaux de développement économique et social, ainsi que de celui de l'aménagement du territoire, en collaboration avec les autorités des collectivités territoriales décentralisées ».

Il appert de cette présentation succincte des attributions normatives du Premier Ministre, que certaines de celles-ci sont assorties de l'action du Parlement, rappelant le concours de compétence entre le Gouvernement et le Parlement, dans le contexte, néanmoins, d'un régime de parlementarisme rationalisé.

## **iii. Le concours de compétences entre le Gouvernement et le Parlement**

Le régime constitutionnel de la Quatrième République malgache met en place un régime de séparation souple et de collaboration des pouvoirs, caractérisé à toutes les étapes de la

procédure législative. Mais, il est surtout marqué par une rationalisation du régime parlementaire dont l'un des principaux objectifs est d'éliminer les excès de la souveraineté parlementaire afin de garantir une plus grande stabilité gouvernementale. Le régime constitutionnel issu de la Constitution du 11 décembre 2010 reprend ainsi toutes les techniques du parlementarisme rationalisé telles qu'elles ont été éprouvées en d'autres lieux et circonstances, et qui se résume dans quatre séries de mesures. Il s'agit d'un strict régime des sessions, d'un effort pour définir le domaine de la loi ; une organisation stricte de la procédure législative et, enfin, un encadrement des mécanismes juridiques indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques entre les pouvoirs exécutif et législatif. La transposition de ces mesures dans les rapports entre le Gouvernement et le Parlement, a pris des formes diverses. Dans ce cadre particulier, le Gouvernement dispose de l'arsenal et des mécanismes du parlementarisme rationalisé pour garder la haute main sur le processus législatif, comme il est précédemment évoqué, et dans l'encadrement de la fonction de contrôle du Parlement: la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées et la priorité de la discussion des projets de lois (article 86 al. 3) ; l'encadrement strict des initiatives et des amendements parlementaires pouvant se voir opposer des irrecevabilités financières ou de protection de la compétence du domaine réglementaire prévues par les alinéas 6 et 7 de l'article 86; la consécration de l'existence d'un pouvoir réglementaire autonome au bénéfice de l'exécutif (articles 97) ; la possibilité de demander un vote bloqué pour l'adoption d'un texte de loi (article 98).

Selon les dispositions de l'article 87 de la Constitution, le Parlement, constitué par l'Assemblée Nationale et le sénat, vote « les lois organiques,<sup>128</sup> les lois de finances et les lois ordinaires (...) dans les conditions fixées par la présente Constitution. ». Par essence, le domaine de la Loi organique est déterminé par la Constitution elle-même. En dehors des questions qui lui sont renvoyées par d'autres articles de la Constitution, les dispositions de l'article 88 de la Loi fondamentale de la Quatrième République circonscrivent, en les énumérant, les matières relevant du domaine de la Loi organique. Parmi celles-ci figurent :

- les règles relatives à l'élection du Président de la République ;
- les modalités de scrutin relatives à l'élection des députés, les conditions d'éligibilité, le régime d'incompatibilité et de déchéance, les règles de remplacement en cas de vacance, l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale ;
- les modalités de scrutin relatives à l'élection des Sénateurs, les conditions d'éligibilité, le régime d'incompatibilité et de déchéance, les règles de remplacement en cas de vacance, l'organisation et le fonctionnement du Sénat ;
- l'organisation, le fonctionnement, les attributions, la saisine et la procédure à suivre devant la Haute Cour Constitutionnelle;
- le Code électoral ;

---

<sup>128</sup>Selon l'article 89 de la constitution, « Les lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes :

1. le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première Assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de 15 jours après son dépôt ;

2. les procédures prévues aux articles 86, 96 et 98 sont applicables. Toutefois, une loi organique ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres composant chaque Assemblée ; faute d'accord entre les deux Assemblées après deux lectures, l'Assemblée Nationale statue définitivement à la majorité de deux tiers des membres la composant.

Si l'Assemblée Nationale n'a pas adopté le projet de loi organique avant la clôture de la session, les dispositions dudit projet peuvent être mises en vigueur par voie d'ordonnance, en y incluant, le cas échéant, un ou plusieurs amendements adoptés par une Assemblée.

3. les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux Assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration de leur conformité à la Constitution par la Haute Cour Constitutionnelle. »

- les dispositions générales relatives aux lois de finances ;
- les situations d'exception ainsi que les limitations des libertés publiques, individuelles et collectives durant lesdites situations.

Le constituant procède de la même manière pour définir le domaine de la loi ordinaire. « Outre les questions qui lui sont renvoyées par d'autres articles de la Constitution », souligne son article 95, la Constitution définit le domaine de la loi en distinguant les matières dans lesquelles « la loi fixe les règles », et celles pour lesquelles « la loi détermine les principes généraux ».

Parmi les matières qui font partie du domaine de la loi, selon les dispositions de l'article 95 de la Constitution, se trouvent, notamment, pour ce qui concerne les matières pouvant relever de la réforme du droit électoral malgache :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordés aux individus, associations, partis politiques et à tout autre groupement pour l'exercice des droits et des libertés ainsi que leurs devoirs et obligations ;
- la nationalité ;
- la circulation des personnes ;
- les règles de procédure administrative et financière ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie ;
- les règles relatives aux conflits de lois et de compétences ;
- la création de nouveaux ordres de juridictions et leurs compétences respectives ainsi que leur organisation et les règles de procédure qui leur sont applicables ;
- l'organisation de la famille, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- l'organisation et le fonctionnement des Collectivités territoriales décentralisées.

Aussi étendu qu'il apparaisse, le domaine de la loi demeure fortement encadré, avec l'indication à l'article 97 de la Constitution que, « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi, ont un caractère réglementaire. Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret pris après avis de la Haute Cour Constitutionnelle ». Dispositions fortement inspirées de celles article 34 et 37 de la Constitution française de 1958, les articles 95 et 97 de la Constitution malgache de 2010 font, en matière normative, de la compétence réglementaire, la compétence de principe, la compétence législative devenant l'exception. Ce clivage, à l'instar de nombreuses expériences qui se sont inspirées du dispositif de la Cinquième République française, constitue l'une des lignes de force du dispositif constitutionnel et normatif malgache, que la Haute Cour Constitutionnelle œuvre à faire rigoureusement respecter.

#### **iv. La Haute Cour Constitutionnelle**

Aux fins de la réforme du droit électoral, la Haute Cour Constitutionnelle sera amenée à jouer un rôle fondamental. Il ressort, en effet, des dispositions de l'article 116 de la Constitution qu'en dehors des questions qui lui sont renvoyées par d'autres articles de ladite Constitution, la Haute Cour Constitutionnelle, dans les conditions fixées par la Loi organique qui organise son fonctionnement, est compétente pour :

- statuer sur la conformité à la Constitution des traités, des lois, des ordonnances, et des règlements autonomes ;
- régler les conflits de compétence entre deux ou plusieurs Institutions de l'Etat ou entre l'Etat et une ou plusieurs Collectivités Territoriales Décentralisées ou entre deux ou

- plusieurs Collectivités Territoriales Décentralisées;
- statuer sur la conformité à la Constitution et aux lois organiques, des délibérations et des actes réglementaires adoptés par les Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- statuer sur le contentieux des opérations de référendum, de l'élection du Président de la République et des élections des députés et sénateurs ;
- proclame le résultat officiel des élections présidentielles, législatives et des consultations par référendum.

Son rôle en matière de contrôle de constitutionnalité des lois est encadré par l'article 117 de la constitution, qui énonce qu'« avant leur promulgation, les lois organiques, les lois et les ordonnances sont soumises obligatoirement par le Président de la République à la Haute Cour Constitutionnelle qui statue sur leur conformité à la Constitution.

Une disposition jugée inconstitutionnelle ne peut être promulguée. Dans ce cas, le Président de la République peut décider, soit de promulguer les autres dispositions de la loi ou de l'ordonnance, soit de soumettre l'ensemble du texte à une nouvelle délibération du Parlement ou du Conseil des Ministres selon le cas, soit de ne pas procéder à la promulgation.

Dans les cas prévus ci-dessus, la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle suspend le délai de promulgation des lois.

Les jugements rendus par la Haute Cour Constitutionnelle sont qualifiés de décisions ou d'arrêts. Plus précisément, en matière de contentieux électoral et de consultation populaire directe, la Haute Cour Constitutionnelle rend des arrêts. Dans les autres matières relevant de sa compétence, hors le cas prévu à l'article 119, elle rend des décisions. Les arrêts et décisions 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.<sup>129</sup>.

#### **v. La Cour suprême**

Constituée par la Cour de cassation, le Conseil d'Etat et la Cour des comptes, la Cour suprême a pour rôle de « veiller au fonctionnement régulier des juridictions de l'ordre judiciaire, administratif et financier » (article 121 de la Constitution). Les attributions de chacune de ses composantes varient selon qu'il s'agit de la Cour de Cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour de Compte.

Il ressort de l'article 126 de la Constitution que « la Cour de Cassation veille à l'application de la loi par les juridictions de l'ordre judiciaire. Outre les compétences qui lui sont reconnues par les lois particulières, elle statue sur les pourvois en cassation formés contre les décisions rendues en dernier ressort par ces juridictions. »

Relativement aux attributions du Conseil d'Etat, les dispositions de la loi constitutionnelle notamment en son article 127 énonce que « sans préjudice de compétences spéciales prévues par la loi, le Conseil d'Etat contrôle la régularité des actes de l'Administration et veille à l'application de la loi par les juridictions de l'ordre administratif. Le Conseil d'Etat, dans les conditions fixées par une loi organique statue en appel ou en cassation sur les décisions rendues par les tribunaux administratifs ou les juridictions administratives spécialisées. Il est juge de certains contentieux électoraux. Il peut être consulté par le Premier Ministre et par les membres

---

<sup>129</sup>Article 120 de la Constitution de la Quatrième République malgache.

du gouvernement pour donner son avis sur les projets de texte législatif, réglementaire, ou sur l'interprétation d'une disposition législative, réglementaire. Il peut procéder, à la demande du Premier Ministre, à des études sur des textes de lois, sur l'organisation, le fonctionnement, et les missions des services publics. »

## **II. LES AXES DE LA REFORME DU CADRE JURIDIQUE ET LA PROPOSITION DE CALENDRIER OU DU CHRONOGRAMME DE TRAVAIL**

Les propos qui suivent se proposent de rappeler, succinctement, les grands axes de la réforme (A) avant de suggérer l'ébauche du chronogramme de ladite réforme (B).

### **A. Les axes majeurs de la révision du cadre légal en matière électorale**

La matrice suivante permet de schématiser les axes majeurs de la réforme à conduire dans l'amélioration du droit positif électoral malgache. Il est inspiré du chapitre 4 traitants des propositions d'amendement de l'encadrement juridique du processus électoral.

Plusieurs axes de réforme du cadre juridique des élections sont envisageables. Par thèmes majeurs, les réformes suivantes seront exécutées pour ainsi répondre aux aspirations des acteurs du processus électoral :

- Le code électoral ;
- La loi sur le financement, la limitation du budget de campagnes et les mécanismes de contrôle ;
- La loi sur le quota ou la participation électorale et politique des femmes aux élections locales et régionales ;
- Le code éthique et de bonne conduite des partis politiques
- Le code éthique et de bonne conduite des OSC ;
- Le code éthique et de bonne conduite des medias ;
- Le code éthique et de bonne conduite de l'administration et des fonctionnaires d'autorité, etc.

La mise en application de ces reformes requiert une maîtrise du calendrier électoral et des différentes phases du cycle électoral. L'exécution des opérations préélectorale dans le temps imparti, notamment la révision du cadre juridique des élections n'échappe pas à cette contrainte calendaire.

### **B. L'ébauche d'un chronogramme de la réforme**

La maîtrise du calendrier électoral et de la réforme envisagée passe par la compréhension du fonctionnement des institutions de l'Etat (voir supra) et de la tenue des différentes sessions de l'Assemblée Nationale et du Sénat.<sup>130</sup> Ceci est d'autant plus important que, certaines mesures ou

---

<sup>130</sup>Voir, à cet égard, notamment les articles 75 et 76 pour l'Assemblée Nationale ; l'article 84 pour le Sénat et les articles 71 à 79 qui s'appliquent par analogie aux deux institutions.

Article 75. « L'Assemblée Nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an. La durée de chaque session est fixée à soixante jours. La première session commence le premier mardi de mai et la seconde, consacrée principalement à l'adoption de la loi de finances, le troisième mardi d'octobre. »

Article 76. : « L'Assemblée Nationale est réunie en session extraordinaire, sur un ordre du jour déterminé, par décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres, soit à l'initiative du Premier Ministre, soit à la demande de la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale. La durée de la session ne peut excéder douze jours. Toutefois, un décret de clôture intervient dès que l'Assemblée Nationale a épuisé l'ordre du jour pour lequel elle a été convoquée.

réformes relèvent soit du domaine législatif soit du domaine réglementaire, et le plus souvent les autorités législatives et réglementaires doivent être convoquées simultanément.

En tenant compte du calendrier constitutionnel des élections et des différents éléments du cycle électoral, il serait souhaitable que toutes les opérations de révision du cadre légal des élections puissent être achevées au cours de la première session ordinaire du Parlement qui débute le premier mardi du mois de mai 2017, et s'étalant sur soixante jours. Dès lors, au regard des délais qui sont rapprochés, il semblerait impérieux d'établir une ébauche de calendrier de travail pour les besoins de la réforme, dans les meilleurs délais.

Ce chronogramme servira de boussole au Groupe de travail, lequel intègrera dans sa démarche, les exigences du droit international en matière électorale ainsi que les bonnes pratiques internationales qui exigent que les réformes électorales se tiennent au moins 6 mois avant la tenue des élections.

---

Article 84. « Le Sénat se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an. La durée de chaque session est fixée à soixante jours. La première session commence le premier mardi de mai et la seconde, consacrée principalement à l'adoption de la loi de finances, le troisième mardi d'octobre.

Il peut être également réuni en session spéciale sur convocation du Gouvernement. Son ordre du jour est alors limitativement fixé par le décret de convocation pris en Conseil des Ministres. Lorsque l'Assemblée Nationale ne siège pas, le Sénat ne peut discuter que des questions dont le Gouvernement l'a saisi pour avis, à l'exclusion de tout projet législatif. »

**Matrice des activités du Groupe de travail interinstitutionnel  
de la réforme du cadre légal des élections**

La matrice des activités du Groupe de travail interinstitutionnel se décline en trois séquences ci-dessous décrites.

Ces activités seront prolongées par la CENI qui devra, à terme, organiser des séances de sensibilisation, des sessions de formation et/ou de renforcement des capacités des acteurs intervenants dans le processus électoral sur les nouveaux instruments juridiques des élections.

**Séquence 1: Chronogramme de la révision des lois et règlements en matière électorale**

<b>Calendrier</b>	<b>Temps de réalisation</b>	<b>Activités</b>	<b>Intervenants</b>
		-	-
		Remise du rapport et fin de la réforme de textes principaux du cadre légal	

**Séquence 2 : Chronogramme des activités relatives à la consolidation et la signature des codes éthiques et de bonne conduite des acteurs du processus électoral**

<b>Calendrier</b>	<b>Temps de réalisation</b>	<b>Activités</b>	<b>Acteurs concernés</b>
		Fin de la signature des codes éthiques et de bonne conduite	



## CONCLUSION

Les recommandations formulées par le présent *Document stratégique pour une amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache*, ont, par essence, vocation à embrayer la dynamique d'une réforme du droit électoral malgache. La CENI, ainsi que le PNUD qui l'a accompagné dans cet exercice, au même titre que la grande majorité de ceux qui ont participé à l'exercice inclusif de concertation de l'ensemble des parties prenantes au processus électoral, ont conscience que cette réforme est, aujourd'hui, plus que nécessaire. Elle est incontournable, et sa nécessité est pressante.

Les premières propositions de ce Document stratégique, qui seront soumises à l'appréciation des pouvoirs publics, ont pour principale ambition de conférer une plus grande cohérence au droit électoral malgache afin qu'il puisse réellement contribuer à ancrer de manière irréversible, et surtout, acceptée par tous, l'exercice démocratique que constituent les élections.

Il appartiendra, désormais, aux autorités compétentes, à commencer par le Gouvernement, à apprécier dans quelle mesure, selon quelle procédure et dans quels délais cette réforme sera mise en œuvre, et soumise au Parlement pour la concrétiser. Dans l'esprit de ceux qui ont élaboré ce Document stratégique, et sans pour autant bousculer ces autorités dans leur souveraineté, cet exercice doit être engagé dans les meilleurs délais afin de le préserver de la turbulence de la passion des prochaines échéances électorales qui avancent à grand pas.

Les mesures de la réforme qui s'annonce n'auront alors pour seul périmètre que les exigences de la cohérence ainsi qu'un caractère plus démocratique du phénomène électoral.

## **ANNEXES**

## A. TABLEAU COMPARATIF DES RECOMMANDATIONS MOE UE/UN NAM

La tableau<sup>131</sup> suivant résume et confronte les recommandations de la MOE EU avec celles de la mission d'évaluation des besoins de l'ONU.

<b>SUJET</b>	<b>Recommandations MOE UE</b>	<b>Recommandations NAM NU</b>
CADRE JURIDIQUE	<p>Révision substantielle dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Contrôle des dépenses électorales</li> <li>● Définition des infractions en période électorale</li> <li>● Procédures de recours (délais etc.)</li> <li>● Neutralité des autorités politiques et administratives</li> <li>● Conditions pour le remboursement de la caution aux candidats</li> <li>● Le lien entre éligibilité et naturalisation récente</li> <li>● Meilleure définition des fraudes électorales</li> <li>● Création d'un nouvel organisme de contrôle des médias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Appui du PNUD dès 2016 pour l'harmonisation du cadre légal et l'amélioration des procédures</li> <li>● Loi concernant le financement des Partis et des campagnes électorales</li> <li>● Code de la communication</li> <li>● Charte de la Société civile</li> <li>● Régulation effective du secteur des médias et garantie d'un accès équitable aux médias publics</li> <li>● Précision dans la loi quant à l'autorité compétente pour déterminer la date des élections</li> </ul>
CADRE INSTITUTIONNEL	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Publication régulière et diffusion sur internet des textes au Journal Officiel</li> <li>● Pérennisation de la CENI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Renforcement des capacités de la CENI</li> <li>● Recommandation au Gouvernement d'assurer l'indépendance organique et financière de la CENI</li> </ul>
PARTIS POLITIQUES	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Rationalisation des Partis politiques et renforcement de leurs capacités</li> <li>● Rendre effective la subvention des Partis par l'état.</li> <li>● Amélioration de la représentation des femmes et des jeunes dans la vie politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Appui des Partenaires pour le renforcement des capacités des partis politiques et le dialogue entre ceux-ci</li> </ul>
ADMINISTRATION ELECTORALE	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Renforcement des capacités des démembrements de la CENI</li> <li>● Meilleure diffusion des décisions prises par la CENI (transparence).</li> <li>● Meilleure cartographie des bureaux de vote et réduction du nombre maximal d'électeurs par BV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Appui du futur Projet à la planification stratégique et logistique de la CENI</li> <li>● Appui du futur Projet électoral à la communication interne et externe de la CENI</li> <li>● Actualiser la cartographie</li> </ul>

<sup>131</sup>Extrait du « tableau comparatif MOE UE/UN NAM /PTP CENI » préparé en octobre 2016 par Martin Nadon, CTP du PACEM.

		<p>électorale (bureaux de vote surpeuplés)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultations régulières de la CENI avec les acteurs de u processus (partis, institutions, médias, OSC etc.)</li> <li>• Election et non nomination des chefs de Fokontany</li> </ul>
OPERATIONS ELECTORALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meilleure gestion de l'acheminement et du rapatriement du matériel électoral</li> <li>• Uniformisation de l'interprétation des PV et des bulletins de vote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appui du futur Projet électoral aux opérations électorales</li> <li>• Déploiement par le futur Projet de petites équipes à l'intérieur du pays</li> <li>• Considérer la tenue simultanée des élections présidentielle et législatives</li> <li>• Recherche d'une option consensuelle pour éviter des élections pendant la période des pluies</li> </ul>
ENREGISTREMENT DES ELECTEURS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prendre des mesures pour augmenter le niveau d'inscription des femmes et des jeunes</li> <li>• Mieux former les démembrements et informer les citoyens sur les questions des déménagements et de la suppression des personnes décédées des listes électorales.</li> <li>• Etablissement d'un fichier des CNI et renforcement de leur sécurisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement de la fiabilité et de l'exhaustivité de la liste électorale</li> <li>• Transmission systématique des nouveaux titulaires de carte CIN aux Fokontany pour inscription sur les listes électorales</li> <li>• Harmonisation des publications du fichier électoral</li> </ul>
GESTION DES RESULTATS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Affichage systématique dans les BV et publication sur internet BV par BV</li> </ul>	
MEDIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meilleur contrôle de l'accès gratuit ou payant des médias publics locaux</li> <li>• Meilleure autorégulation des médias et professionnalisation du métier de journaliste</li> <li>• Etablissement d'une distinction claire entre information, éditorial et publicité payée dans les médias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien du futur Projet électoral du PNUD aux médias</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meilleure autorégulation des médias et professionnalisation du métier de journaliste</li> </ul>	
SENSIBILISATION ELECTORALE ET OBSERVATION	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des OSC impliquées dans l'observation nationale des élections</li> <li>• Meilleure coordination des</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien du futur Projet électoral du PNUD à la société civile</li> <li>• Appui du nouveau Projet à la</li> </ul>

	activités et amélioration de la sensibilisation des électeurs, particulièrement envers les jeunes	sensibilisation et à l'éducation citoyenne
GENRE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesures à prendre pour favoriser une participation paritaire des femmes dans la vie politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien du futur Projet Electoral à la promotion d'une plus grande participation politique des femmes et des jeunes</li> <li>• Meilleure représentation des femmes dans les démembrements et structures opérationnelles de la CENI</li> <li>• Désagrégation par genre des données électorales par la CENI pour acteurs qui les demandent</li> <li>• Adoption d'une stratégie nationale genre et élections ainsi qu'une proposition de loi sur la représentation proportionnelle hommes-femmes</li> </ul>
PREVENTION DES CONFLITS ET ALERTE PRECOCE		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appui du futur Projet du PNUD à ce niveau</li> <li>• Plaidoyer des PTF pour éviter toute révision constitutionnelle avant les élections de 2018</li> <li>• Clarification par le gouvernement ou les institutions de la situation judiciaire de l'ex président Ravalomanana</li> </ul>
MOBILISATION ET COORDINATION DES RESSOURCES		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appui du futur Projet du PNUD à ce niveau</li> </ul>

## B. FICHE TECHNIQUE DE PARTICIPATION

**REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA**  
*Fitiavana-Tanindrazana – Fandrosoana*



*Au service  
des peuples  
et des nations*

ATELIER DE CONCERTATION AVEC LA SOCIETE CIVILE  
 POUR LA REVISION DU CADRE LEGAL REGISSANT LES ELECTIONS  
 DU ... AU... 2016 A .....

### FICHE TECHNIQUE DE PARTICIPATION

Nom(s) :	
Prénom(s) :	
Sexe :	
Organisation représentée :	
Profession :	
Niveau d'étude :	
Discipline étudiée :	
Expérience en matière électorale	- - - - - - - -
Expectatives par rapport à l'atelier de révision du cadre légal régissant les élections	- - - -

NB : Les informations consignées sur cette fiche seront exploitées de façon confidentielle et faciliteront la répartition des participants dans différents groupes de travail selon les critères d'expériences en matière électorale, du niveau d'étude, du genre, etc.

## C. FICHE TECHNIQUE DES TRAVAUX DE GROUPE

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA  
Fitiavana-Tanindrazana – Fandrosoana



Au service  
des peuples  
et des nations

ATELIER DE CONCERTATION AVEC LA SOCIETE CIVILE  
POUR LA REVISION DU CADRE LEGAL REGISSANT LES ELECTIONS  
DU ... AU ..... 2016

### FICHE TECHNIQUE DES TRAVAUX DE GROUPE

Journée :

THEME :

N°	Articles	Etats des lieux	Inventaire des limite(s), des insuffisance(s) juridiques et des aspects(s) conflictuel(s)	Proposition(s) de reformulation	Proposition(s) de reformulation
1	- -	- -	- -	- -	- -
2	- -	- -	- -	- -	- -
3	- -	- -	- -	- -	- -
4	- -	- -	- -	- -	- -
5	- -	- -	- -	- -	- -
6	- -	- -	- -	- -	- -
7	- -	- -	- -	- -	- -

Fait à Madagascar le.....

Pour le groupe et PO le Comité technique :

Président :

Modérateur :

Rapporteur :

## D. MATRICE DE DOCUMENTATION DES TRAVAUX DE L'ATELIER DE CONSOLIDATION DES RECOMMANDATIONS

**REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA**  
*Fitiavana-Tanindrazana – Fandrosoana*



*Au service  
des peuples  
et des nations*

### **Atelier de consolidation des recommandations relatives à l'amélioration du cadre légal en matière électorale**

A-Thèmes axés sur l'ossature du Code électoral

<u>Thème</u> : DU DROIT DE VOTE ET DE L'ELIGIBILITE				
SOUS THEME : QUALITE D'ELECTEUR ET CONDITIONS D'ELIGIBILITE				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
<u>Thème</u> : DROIT DE VOTE ET DE L'ELIGIBILITE				
SOUS THEME : LISTES ELECTORALES				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
<u>Thème</u> : DROIT DE VOTE ET DE L'ELIGIBILITE				
SOUS THEME : Etablissement des listes électorales				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier

-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
SOUS THEME : Révision des listes électorales				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
Thème : OPERATIONS ELECTORALES				
SOUS THEME : CONVOCATION DES COLLEGES ELECTORAUX				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
--	-	--	--	--
SOUS THEME : CAMPAGNE ELECTORALE				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
SOUS THEME : AFFICHAGE				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
SOUS THEME : IMPRESSION ET DISTRIBUTION DES BULLETS DE VOTE				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
--	--	--	--	--

SOUS THEME : CARTE D'ELECTEUR				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
SOUS THEME : BUREAUX DE VOTE				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
SOUS THEME : Délégués des comités de soutien de candidat ou de liste de candidats				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
SOUS THEME : Police des bureaux de vote				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
SOUS THEME : Du port de badge				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

SOUS THEME : DU SCRUTIN				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

SOUS THEME : Déroulement du scrutin				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

SOUS THEME : Des dérogations				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

SOUS THEME : DEPOUILLEMENT				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

SOUS THEME : RECENSEMENT GENERAL DES VOTES ET PROCLAMATION DES RESULTATS				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

<u>Thème</u> : OBSERVATION DES ELECTIONS				
SOUS THEME : OBSERVATION DES ELECTIONS				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

<u>Thème</u> : COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE				
SOUS THEME : COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

<u>Thème</u> : CONTENTIEUX				
SOUS THEME : COMPETENCE EN MATIERE CONTENTIEUSE				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
SOUS THEME : PROCEDURE				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

SOUS THEME : Procédure devant les juridictions compétentes				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
SOUS THEME Procédure en cassation				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
<u>Thème</u> : DISPOSITIONS PENALES				
SOUS THEME : INFRACTIONS CONSTITUTIVES DE FRAUDE A L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
SOUS THEME : INFRACTIONS EN MATIERE DE PROPAGANDE ELECTORALE				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
<u>Thème</u> : DISPOSITIONS PENALES				
SOUS THEME : INFRACTIONS CONSTITUTIVES D'ENTRAVE A LA LIBERTE ET A LA SINCERITE DU SCRUTIN ET DU VOTE				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

SOUS THEME : POURSUITE DES INFRACTIONS				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

#### B- FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET LE CONTROLE DES DEPENSES ELECTORALES

<u>Thème</u> : FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES				
SOUS THEME : FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

#### C- LA PARTICIPATION POLITIQUE DES FEMMES ET LA QUESTION GENRE

<u>Thème</u> : LA PARTICIPATION POLITIQUE DES FEMMES ET LA QUESTION GENRE				
SOUS THEME : LA PARTICIPATION POLITIQUE DES FEMMES ET LA QUESTION GENRE				
Problématique(s)	Analyses	Propositions des premiers ateliers	Recommandations	Textes ou dispositions à modifier
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

#### D- CODE D'ETHIQUE ET DE BONNE CONDUITE

<u>Thème</u> : CODE D'ETHIQUE ET DE BONNE CONDUITE			
SOUS THEME : CODE D'ETHIQUE ET DE BONNE CONDUITE DES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE			
Etat des lieux et Problématique(s)	Analyses	Normes/Dispositions du droit interne et international	Propositions des premiers ateliers
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-

SOUS THEME : CODE D'ETHIQUE ET DE BONNE CONDUITE DES MEDIAS			
Etat des lieux et Problématique(s)	Analyses	Normes/Dispositions du droit interne et international	Propositions des premiers ateliers
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-
SOUS THEME : CODE D'ETHIQUE ET DE BONNE CONDUITE DES PARTIS POLITIQUES			
Etat des lieux et Problématique(s)	Analyses	Normes/Dispositions du droit interne et international	Propositions des premiers ateliers
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-
SOUS THEME : CODE D'ETHIQUE ET DE BONNE CONDUITE DES FONCTIONNAIRES D'AUTORITES ET DE L'ADMINISTRATION			
Etat des lieux et Problématique(s)	Analyses	Normes/Dispositions du droit interne et international	Propositions des premiers ateliers
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-

## E. TERMES DE REFERENCES DE CONSULTANTS MODERATEURS FACILITATEURS DE L'ATELIER DE CONSOLIDATION

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA  
*Fitiavana-Tanindrazana – Fandrosoana*



*Au service  
des peuples  
et des nations*

### TERMES DE REFERENCE

#### **Recrutement de 5 (cinq) modérateurs/personnes ressources pour l'atelier de consolidation des recommandations sur la révision du cadre légal relatif aux élections, du 07 au 10 novembre 2016**

##### **Contexte :**

A l'issue des ateliers de concertation avec les Organisations des Sociétés Civiles, les partis politiques et les entités publiques, il sera tenu un atelier de consolidation des recommandations sur l'amélioration du cadre légal en matière électorale. Pour ce faire, les participants seront organisés en cinq commissions qui se chargeront du travail de consolidation de toutes les recommandations recueillies lors des derniers ateliers sus-cités.

Dans le souci d'affiner l'aspect technique desdits travaux de commissions et afin de préserver la neutralité de la modération et des personnes ressources, il est recommandé que le rôle de modérateur-personne ressource soit assumé par des personnes étrangères à la CENI et justifiant d'une expertise dans le domaine électorale et du droit international public, la rédaction des textes législatifs et réglementaires.

Il a été également mentionné, dans les diverses recommandations relatives à l'organisation des précédents ateliers, l'amélioration du soutien technique apporté lors des travaux de groupe. De ce fait, les présents TDR ont trait au recrutement de ces modérateurs-personnes ressources.

##### **Objectifs**

###### *Objectif global :*

Le recrutement des modérateurs-personnes ressources permet d'assurer l'obtention de résultats plus affinés et de réflexions plus poussées sur l'amélioration du cadre légal relatif aux élections

###### *Objectifs spécifiques :*

- Assurer la qualité des résultats des travaux de commission lors de l'atelier de consolidation par l'intervention de modérateur-personne ressource qualifié ;
- Apporter un appui technique de qualité à la CENI en matière d'encadrement des travaux de commission lors de l'atelier de consolidation ;

- Mettre à la disposition des participants un soutien technique juridique en matière électorale ;
- Canaliser les interventions et débats dans les travaux de commission afin d'assurer l'obtention des résultats fixés pour l'atelier ;
- Apporter un appui technique et juridique dans la confection des rapports de travaux de commission ;
- Produire un rapport consolidé celui des résultats des travaux de commission suivant un modèle défini par la CENI.

### **Résultats attendus :**

Avec l'implication des modérateurs-personnes ressources qualifiés étrangers à la CENI et au PNUD:

- la qualité des résultats des travaux de commissions est satisfaisante ;
- la CENI dispose d'appui technique adéquat dans le cadre des travaux de commissions ;
- les participants disposent d'un soutien technique de qualité en matière de législation électorale ;
- la conduite des débats est assurée de manière neutre et professionnelle ;
- l'accent est mis sur l'aspect juridique en ce qui concerne la rédaction des rapports des travaux de commissions ;
- Un rapport de travaux de commission est rédigé par chaque personne ressource responsable du groupe,
- Un rapport consolidé des travaux des différentes commissions est rédigé suivant les exigences requises par la CENI.

### **Rôles et attributions des modérateurs-personnes ressources :**

Les modérateurs-personnes ressources ont pour rôle essentiel d'appuyer et de diriger les débats en travaux de groupe. Sous la supervision de la Commission « Révision du cadre légal » et de l'expert juriste international, les modérateurs-personnes ressources sont chargés :

- de faciliter les travaux de commission de l'atelier de consolidation ;
- d'apporter son appui technique en matière de droit électoral aux participants des travaux de commission ;
- de rédiger le rapport de la conduite des travaux de groupe ;
- de rédiger les recommandations, résultats des travaux de groupe (restitutions);
- de procéder à la consolidation des recommandations issues de tous les travaux de groupe.

### **Compétences:**

- solide capacité de facilitation et d'animation de débat ;
- capacité de synthèse et de rédaction ;
- maîtrise de l'arsenal juridique des élections ;
- maîtrise des pratiques et du système électoral malgache
- bonne capacité relationnelle ;
- ouverture d'esprit et faculté d'adaptabilité et de souplesse dans les relations avec les participants aux travaux de groupe

**Qualifications et expériences:**

- Formation : diplôme universitaire de niveau bac+5 en droit public ou équivalent
- Expérience :
  - au moins 5 ans d'expérience en matière de conduite d'atelier ou de facilitation ;
  - bonne connaissance du système électoral malgache
  - expérience dans la rédaction des textes législatifs et réglementaires,
  - expérience dans le domaine de rédaction de rapport,
  - expérience dans l'intégration du genre

**Opérationnalité :**

*Type de contrat :* contrat individuel à durée déterminée pour une mission spécifique

*Durée de la prestation:* 07 novembre 2016 au 12 novembre 2016 (atelier de consolidation des recommandations sur l'amélioration du cadre légal en matière électorale)

**Candidature :**

- pièces du dossier :
  - CV mis à jour retraçant les expériences en matière électorale dans les domaines visés ci-dessus;
  - Lettre de motivation ;
  - Copie du dernier diplôme.
- délai de dépôt : du 03 novembre 2016 au 05 novembre 2016 à 12 heures.
- adresse de dépôt :
  - CENI Alarobia enceinte ININFRA ;
  - E-mail : affairesjuridiques.cenit@gmail.com; ceni@ceni-

## F-les temps forts de l'atelier par illustration imagée (photographiques)



*Ouverture officiel par Monsieur PCENI et Madame la représentante du Représentant Résident du PNUD*



*Illustration du déroulement des travaux de groupe*



*Séance de restitution et clôture officielle*

## G-FICHES DE PRESENCE PAR ATELIER

### 1-Lors de l'atelier de consultation avec les OSC

LISTE DES OSC PARTICIPANTS A L'ATELIER DE CONCERTATION  
RELATIF A LA REVISION DU CADRE LEGAL 21 au 23 septembre 2016

N°	Entité	Nom et prénoms	Coordonnées (téléphone, e- mail)	
1	<b>Acces Zon'Olombelona</b>	RAKOTOARIVELO Herizo	<a href="mailto:hrherizo@yahoo.fr">hrherizo@yahoo.fr</a>	034 90 465 04
2	<b>Action Sociale pour Developper (ASD)</b>	RATOLOJANAHARY Tanteliniana Andoarimamy		
3	<b>Action Sociale pour Developper (ASD) (LIBERTY32)</b>	ANDRIAMANANA Nivoarivony	<a href="mailto:andriamanananivo@gmail.com">andriamanananivo@gmail.com</a> <a href="mailto:asdactionsocialepourdevelopper@yahoo.fr">asdactionsocialepourdevelopper@yahoo.fr</a>	034 13 550 76
4	<b>AFJM (Association des Femmes Journalistes de Madagascar)</b>	RAONIMANALINA Haingotiana Nadia	<a href="mailto:raoni_28@yahoo.fr">raoni_28@yahoo.fr</a>	034 98 590 77
5	<b>APDH</b>	RAZARANAINA Jean Claude	<a href="mailto:razaranaina@yahoo.fr">razaranaina@yahoo.fr</a>	034 02 510 00
6	<b>Association F.F.S.B</b>	RASOANOROVELO Isabelle Nirina	<a href="mailto:rasoanorovelo.sami@gmail.com">rasoanorovelo.sami@gmail.com</a>	034 05 510 88 033 06 369 84
7	<b>CDA (Conseil de Développement d'Andohatapenaka)</b>	RANDRIANAIVO Solofohery Tiana Didier	<a href="mailto:didierandrianaivo@yahoo.fr">didierandrianaivo@yahoo.fr</a> <a href="mailto:cda@moov.mg">cda@moov.mg</a>	033 11 738 38
8	<b>CEDII (Centre d'Echanges, de Documentation et d'Information inter- Institutionnels)</b>	RAZANAMAHEFA Désirée Marie Stella	<a href="mailto:cedii.fia@mov.mg">cedii.fia@mov.mg</a> <a href="mailto:cedii@cedii.org">cedii@cedii.org</a>	034 03 931 91
9	<b>Chantal RAHARIMALALA</b>	Chantal RAHARIMALALA	<a href="mailto:chantou-2010@hotmail.com">chantou-2010@hotmail.com</a>	032 99 361 58
10	<b>CNFM (Conseil National des Femmes de Madagascar)</b>	VIA Céline Marie Yolande	<a href="mailto:via_yolande@yahoo.fr">via_yolande@yahoo.fr</a>	032 04 682 26
11	<b>COM (Comité des Observateurs de Madagascar)</b>	RAVONIALITERA Berthe	<a href="mailto:comdemad@yahoo.fr">comdemad@yahoo.fr</a>	034 09 524 97

N°	Entité	Nom et prénoms	Coordonnées (téléphone, e- mail)	
12	<b>Commission juridique du Sénat</b>	RAKOTOVAZAHA Olivier	<a href="mailto:mfmvovonana2007@yahoo.fr">mfmvovonana2007@yahoo.fr</a>	034 36 587 42
13	<b>COOPADIA Madagascar</b> (Coopération des Acteurs de Développement Intégré et Adéquat de Madagascar)	BAOSOLOHARISOA Miriame	<a href="mailto:baomiriame@gmail.com">baomiriame@gmail.com</a>	034 18 400 84
14	<b>EISA</b>	RANOHEFY Andréas Jessica		
15	<b>ENAM</b>	RAKOTONINDRINA Tolotriniaina Zanoelihaingo	<a href="mailto:zanoeltolotra@gmail.com">zanoeltolotra@gmail.com</a>	034 17 927 16
16	<b>ENAM</b>	TOKIFAHARANA Herimaharozo Randrianarivony	<a href="mailto:herimaharo@gmail.com">herimaharo@gmail.com</a>	034 02 939 82 032 40 939 82
17	<b>F.C.R.T.M</b> (Fédération des Communautés Royales Traditionnelles de Mad/car)	Princesse ZOENDRENINY ELAKOVELO	<a href="mailto:princessemahafaly@yahoo.fr">princessemahafaly@yahoo.fr</a>	034 66 358 57
18	<b>FANOMEZANTSOA</b>	RAJOELIMALALA Fanomezantsoa	<a href="mailto:ranjatoloarahaingo@gmail.com">ranjatoloarahaingo@gmail.com</a>	034 80 287 87 033 76 609 54
19	<b>FENASOBE</b> (Fédération Nationale des Associations pour l'observation des Elections et l'Environnement)	IHOMARY	<a href="mailto:ongfenasobe@yahoo.fr">ongfenasobe@yahoo.fr</a>	034 69 700 24
20	<b>FINOANA</b>	RAKOTOMAHAZO Hery Martial	<a href="mailto:herybano@yahoo.fr">herybano@yahoo.fr</a>	034 84 403 21
21	<b>FISOFIZO (Fikambanana Sosialy ho Fiarovana ny Zo)</b>	ANDRIANOMENJANAHARYMALALA Solofoniaina	<a href="mailto:rahary2014@gmail.com">rahary2014@gmail.com</a>	033 48 865 08
22	<b>FORCE</b>	RANDRIAMIAKATRA Andriatahina Johns	<a href="mailto:andrirandriamiakatra@gmail.com">andrirandriamiakatra@gmail.com</a>	034 15 758 73
23	<b>FTMF ( Fikambanan'ny Tanora Mandala ny Fahamarinana mba ho fampanandrosoana ny Firenena)</b>	RAMIARONDRABE Hajason	<a href="mailto:ramiarondrabe@yahoo.fr">ramiarondrabe@yahoo.fr</a>	034 81550 52
24	<b>GASI MPILATSAKA AN-TSITRAPO</b> (Groupement des Alliés pour le Salut et l'Intégrité)	RANDRIAMALALA Robert Charly	<a href="mailto:gasivolontaire@gmail.com">gasivolontaire@gmail.com</a>	

N°	Entité	Nom et prénoms	Coordonnées (téléphone, e- mail)	
34	<b>GASSE</b> (Groupement d'Actions Sociales et de Suivi Electoral)	ANDRIANJAFY Justin		034 41 129 16
26	<b>GEN</b>	Madeleine RAMAHOLIMIHASO		
27	<b>Groupe Miray Aina (GMA)</b>	RASOLOHERY	<a href="mailto:pr.rasolohery@gmail.com">pr.rasolohery@gmail.com</a>	034 19 914 77
28	<b>Justice et Paix</b>	RAZAKAMAHAROMANANA Honoré	<a href="mailto:razakahonoré@gmail.com">razakahonoré@gmail.com</a> <a href="mailto:jepmada@yahoo.fr">jepmada@yahoo.fr</a>	
29	<b>KMF-CNOE</b>	RABEKIJANA Félix	<a href="mailto:najakibera@gmail.com">najakibera@gmail.com</a>	034 09 869 60
30	<b>LIBERTY 32</b>	HARIVOLA REINE		
31	<b>LMDHP</b> (Ligue Malgache des Droits de l'Homme et du Peuple)	RAMAMONJISOA Louis de Gonzague	<a href="mailto:ouisdegonzagues.ram@gmail.com">ouisdegonzagues.ram@gmail.com</a>	034 96 760 71
32	<b>MANDA</b>	RAVELOJAONA Jean Pierre	<a href="mailto:mandamadaass@gmail.com">mandamadaass@gmail.com</a>	032 88 127 70
33	<b>MMTM (Malagasy Miray Tanindrazana Mandroso)</b>	RAKOTONIRINA Marcel Jean Norbert	<a href="mailto:m.rakotonirina@yahoo.fr">m.rakotonirina@yahoo.fr</a>	034 05 682 19
34	<b>MRI (MAMPITA RIAN'ILOSOA)</b>	RANDRIAMAMPITA William	<a href="mailto:mampitawill@gmail.com">mampitawill@gmail.com</a>	032 74 774 49
35	<b>ONG FELANA</b>	RAKOTOSON René Michel	<a href="mailto:ongfelana@yahoo.fr">ongfelana@yahoo.fr</a>	033 09 735 91
36	<b>ONG GRADER</b>	RAZAFINDRAKOTO Hantanirina Juliana		033 29 805 18
37	<b>ONG TOLOTSOA</b>	MIADANA Fabien Privat	<a href="mailto:mfabienprivat@gmail.com">mfabienprivat@gmail.com</a>	032 79 083 00 034 11 269 32
38	<b>Ordre des journalistes</b>	RANDRIANINDRINA Sandiarivony Zoelson		
39	<b>OSCAR</b>	RAKOTO Hery Mireille	<a href="mailto:oscarsocietecivile@gmail.com">oscarsocietecivile@gmail.com</a> <a href="mailto:pechmir@yahoo.fr">pechmir@yahoo.fr</a>	034 09 035 95
40	<b>PFNOSCM</b> (Plate- Forme Nationale des Organisations de la Société Civile de Madagascar)	NDRIANDAHY Mahamoudou	<a href="mailto:mndriand@yahoo.fr">mndriand@yahoo.fr</a>	034 29 081 89
41	<b>Plateforme de Fédération des</b>	RAZAFINDRAZAKA Ginette Tiana	<a href="mailto:mamatianagnette@gmail.com">mamatianagnette@gmail.com</a>	032 07 795 09

N°	Entité	Nom et prénoms	Coordonnées (téléphone, e- mail)	
	<b>Personnes handicapées de Madagascar (PFPHM)</b>			
42	<b>RAIAMANDRENY MIJORO (RRM)</b>	RAKOTONDRAVELO Jean Victorien	<a href="mailto:victorien.rakotondravelo@yahoo.fr">victorien.rakotondravelo@yahoo.fr</a>	034 45 955 05
43	<b>RENOBE</b> (Réseau National des Observateurs Electoraux)	RANIVOARISOA Jemison	<a href="mailto:jemisonivo@yahoo.fr">jemisonivo@yahoo.fr</a>	034 61 347 08
44	<b>Sehatra Fampanandrosoana Laika Organisation(SFL-ORG)</b>	RAKOTONOMENJANAHARY Jean Claude	<a href="mailto:jeankila@yahoo.fr">jeankila@yahoo.fr</a>	034 03 086 44
45	<b>SYNAD</b>	RAMILISON Serge	<a href="mailto:sergeramilison@gmail.com">sergeramilison@gmail.com</a>	034 09 506 57
46	<b>TENONA</b>	RAVELOJAONA Faramalala Jeanne	<a href="mailto:tenonamada@gmail.com">tenonamada@gmail.com</a>	033 79 499 22 034 93 687 90
47	<b>TNMF</b>	ELIARISOA Véronique	<a href="mailto:eliarisoaveronique@gmail.com">eliarisoaveronique@gmail.com</a>	034 10 332 07 033 83 102 49
48	<b>UNMDH</b>	ANDRIANAIVO Jérémie	<a href="mailto:jeremie.andrianaivo@gmail.com">jeremie.andrianaivo@gmail.com</a>	033 73 800 98
49	<b>VMLF</b>	RAZAFINDEHIBE Nathalie Céline	<a href="mailto:celinenathalie67@hotmail.com">celinenathalie67@hotmail.com</a>	034 60 654 49
50	<b>MPM (Mpiasa Miavotra)</b>	RAHARINIRINA Charline Hantamalala	<a href="mailto:raharinirinacharline@gmail.com">raharinirinacharline@gmail.com</a>	032 66 526 72

**2. Lors de l'atelier de consultation avec les partis politiques**

**LISTE DES PARTIS POLITIQUES PARTICIPANTS A L'ATELIER DE CONCERTATION  
RELATIF A LA REVISION DU CADRE LEGAL  
07 AU 10 NOVEMBRE 2016**

<b>N°</b>	<b>Dénomination</b>	<b>Nom et Prénoms</b>	<b>Contacts</b>
1	ACTE POUR LA RENOVATION DE M/SCAR EMERGENT (ARME)	ONITIANA Félicité	033 09 499 59
2	ACTION POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES TRIANGLES DU NORD ET DU SUD (ADETRINOS)	RANDRIAMAHARAVO Faustin	033 11 739 02
3	AINGABEN'NT TIA TANINDRAZANA ANTOKY NY FAMPANDROSOANA (ATTAFA)	RAKOTOARISON Vincent Vladmir	034 71 273 78
4	AMPELA MANAO POLITIKA (AMP)	RANDRETSA Faly Nirina	032 85 474 84 033 11 001 84
5	ANDRY FANAVOTANA AN'I MADAGASIKARA (AFM)	TAFITA Lalao	033 02 777 71
6	ANDRY SY RIHANA ENTI-MANAVOTRA AN'I MADAGASIKARA OU AVANT - GARDE POUR LA RÉNOVATION DE MADAGASCAR (AREMA )	RANOROSOA Razafimandimby Jacqueline	034 84 193 22
7	ANTOKO FAMPANDROSOANA AN'I MADAGASIKARA (AFM)	RANDRIARIMALA Sitraka Tantely	034 25 199 29
8	ANTOKO MANAJA NY FOMBA NENTIN-DRAZANA TONTOLO IAINANA ZON'NY VALALA BE MANDRY (AFN/TZV)	RASOAZANAKOLONA Suzanne	034 50 237 18
9	ANTOKO MIOMBONA EZAKA (AME)	RAMILINA	033 14 308 81
10	ANTOKO POLITIKA MADIO (APM)	RAVELONAIVO Rija	101 211 124 556
11	APPEL POUR LA PATRIE, LE PROGRÈS ET LA LIBERTÉ ( APPEL)	RANDRIAMITSIRIMANA Albert Nathalie Juliana	034 17 696 48
12	ARON'NY DEMOKRASIA SY NY FIHAVANANA (ADF)	TSIVAKINA Christian	033 18 327 78
13	ARO-RIAKA	RAKOTONIRINA Grégoire Odon	033 18 307 86 034 04 978 10
14	ASA FANABEAZANA HO AN'NY BE SY NY MARO (AFABE)	ANDRIAMPARANY DOUDOU MICHEL	033 73 049 41

N°	Dénomination	Nom et Prénoms	Contacts
15	AVI	RAMARIJAONA RABARY Yves Henri	034 13 690 07
16	AVI	RAKOTONDRAJAO Armand Frédon	032 07 582 54
17	AVI Fiaraha-mientana	RAMARINJAONA Yves	034 08 541 77 034 20 511 10
18	AVOTRA HO AN'NY FIRENENA (AHF)	RAZAFIMANANTANY Emile	033 04 970 73
19	COMITE POUR L'AVENEMENT DE LA MONARCHIE (FANARE)	ANDRIANASOLO R S Clovis	034 03 192 39
20	COMITE POUR LE LIBERALISME ECONOMIQUE (CLE)	RANDRIANASOLO FANOMEZANA Nicolas	033 06 382 89
21	DINGANA EZAKA FAMPANDROSOANA IOMBONANA (DEFI)	RANDRIANJAFY	034 40 931 43
22	DROITS HUMAINS ET DEMOCRATIE (DHD MADAGASIKARANTSIKA)	HAINGO Rajoelison	034 12 377 88
23	EZAKA MAMPANDROSO ANTSIKA (EMA)	ANDRIAMITAHINTSOA Rivosoa	034 03 980 79
24	FAMPANDROSOANA AN TOKY NY FIANDRIANAM-PIRENENA (FAFI)	RANDRIANIRINA Jeannot	033 02 135 22
25	FANASIN'I MADAGASIKARA	TORIMANA dit EVAHARANE	034 17 934 94
26	FANEVA DE MADAGASCAR POUR LE DEVELOPPEMENT ET LA DEMOCRATIE (FMDD)	RAFANOMEZANTSOA Rochel	034 76 446 23
27	FANOROLAHY	RABESON Christian	034 66 635 63
28	FARIMBONA HO AN'I MADAGASIKARA VAOVAO FMV	Maminiaina ANDRIANANTENAINA	034 02 114 94
29	FARITRA ROA AMBY ROAPOLO MIARADIA (FRM)	HARILALAO Noël Jean REDIDA Valisoa Erick	033 08 907 33
30	FIHAVANANTSIKA	RASOLOFO Andrianandrintsaina Norolaza	034 10 441 24
31	FIKAMBANAN'NY TANORA MPITOLONA MALAGASY (FTPM)	RAJAONAH Jacques Yves	034 16 108 78
32	FIOMBONAN'NY BEMIRAY MALAGASY (FBM)	MAMODEHOUSSENE IRSADE	034 02 702 77
33	FIRAISAM-PIRENENA HO AN'NY FAHAFAHANA SY NY FANDROSOANA (FFF)	CASSIM Didier	034 27 476 48
34	FITAMBOLAGNELA/IAD(Identité, Ambition, Développement)	RALAIZANADRAOTO Jean Marie	034 60 587 25
35	FORUM DES IDEES DE GAUCHE FDIG	RABEMANANJATO Rado N	034 05 015 12
36	FRONT DES ORGANISATIONS MALAGASY POUR LA BIENVEILLANCE DE L'AVENIR (FOMBA)	HOERSON Stones Jean Baptiste	034 05 373 81
37	FRONT DES PATRIOTES MALAGASY (FDPM)	TOMBOZARA Etienne Nicolas	034 43 013 23

N°	Dénomination	Nom et Prénoms	Contacts
38	GASIKARA ANTSIKA REHETRA (GAR)	NIRINANOMENJANAHARY Pierrick Roland	034 79 512 20
39	GASY AFAKA , SAINA IRAY, KOLON-TSAINA ARAFITRA HIKOJANA NY OLOM-PIRENENA (GASIKARAKO)	RASOLOHARIJAONA Johny	033 14 059 35
40	GASY COMPAGNY NEW SYSTEM OF DEVELOPMENT( GCNSD)	RAZAFINDRANARY Razafimbola	033 12 959 60
41	GIDEONA FANDRESENA NY FAHANTRANA ETO MADAGASIKARA (GFFM)	RAKOTOVAO Andriamparany	034 45 259 66
42	GIDEONA FANDRESENA NY FAHANTRANA ETO MADAGASIKARA (GFFM)	RAHELISOA Odette	034 15 189 91
43	GRAD ILOAFO	ANDRIAMASINAVALONA Sépière Mauricette Tiaray	034 39 890 92
44	GROUPE DES JEUNES MOUVANCES RAVALOMANANA (GJMR)	RANDRIARIMANANA Misoa	033 21 148 78
45	GROUPEMENT LIBERAL DE MADAGASCAR (GLM)	RAVELONJATO Bernard Anselme	034 03 971 72
46	GROUPEMENT REGIONAL DES REPRESENTANTS DES ASSOCIATIONS ET DES PARTIS POLITIQUES DE L'ETAT(GRAPPE)	RAMAMONJISOA Eric	034 60 000 45
47	HERIM-BAHOAKA MITAMBATRA (HBM)	MIRADJI Mbolisoa Sandrine	034 50 738 67
48	HERIN'NY FAHAMARINANA SORONA MASINA (HFSM)	RAKOTOARIMANANA Jean Daniel	034 13 370 21 033 05 269 57
49	HERY VAOVAO HO AN'I MADAGASIKARA (HVM)	RACHIDY Mohamed	034 00 400 08
50	HETSIKY NY OLOM-PIRENENA ZAKATSIKA HOZ	RAKOTOMANANA Misa	032 40 247 50
51	KIADY MALAGASY NY DEMOKRASIA (KMD Bemiray)	RAZAFINIMANANA Bruno	034 50 211 69/032 48 333 06
52	KOMITY MIARO NY DEMOKRASIA HO AMIN'NY FANOVANA(KMD FANOVANA)	ANDRIATAHIRILALAO Jacques	034 79 770 70
53	KOMITY MIARO NY DEMOKRASIA HO AMIN'NY FANOVANA(KMD FANOVANA)	RABEARIVELO Jeannot Théophile	033 04 369 07
54	LIBERALISME ECONOMIQUE ET ACTION DEMOCRATIQUE POUR LA RECONSTRUCTION NATIONALE-FANILO (LEADER FANILO)	TOTO Alphonse	034 14 222 39
55	LIBERALISME ECONOMIQUE ET ACTION DEMOCRATIQUE POUR LA RECONSTRUCTION NATIONALE-FANILO (LEADER FANILO)	RAZANAKA Samuel	034 19 095 55
56	MADA YOUNG EDGE (MAYE)	MARO Andy	034 25 306 76
57	MADAGASIKARANTSIKA	REHOTROZO ANDRE	034 11 517 43

N°	Dénomination	Nom et Prénoms	Contacts
58	MALAGASY ATAMBATRY NY SOA HO AN'NY TANINDRAZANA EZAKA HO AN'IZAY REHETRA SAHY (MASTERS)	RAHANTASOA Florence	034 01 072 61
59	MALAGASY IRAY (M-IRAY)	RANDRIANALISOA	033 11 572 26 034 13 350 60
60	MALAGASY MIADY AMIN'NY FAHANTRANA (MMF)	RALISONIRINA Nathalie Sylvia	033 21 191 20
61	MALAGASY MIARA MIAINGA (AM3)	RAKOTOMANANA Rija	032 11 778 77
62	MALAGASY MIFANAJA (MAMI)	Prince MANJAKAVELO Tsitampihe	033 09 718 37
63	MALAGASY MIRAY (MAMIR)	RAHARISON	033 17 189 55
64	MALAGASY MIVONDRONA MANDALA NY RARINY (GMMR)	RAKOTOARISON Yves Aimé	034 14 204 74
65	MALAGASY MIVONDRONA MITOLONA / MASSE des MALAGASY MILITANTS (MMM)	RANDRIAMBAOMAHOVA Zakasoa Max Halvarie	032 49 546 93 033 31 808 61 034 37 165 81
66	MALAGASY TIA TANINDRAZANA MANDROSO (MTTM)	MAXIMIN Elia	
67	MALAGASY TONGA SAINA (MTS)	RAMANANTSOA Todison Ramarcel	034 05 582 95
68	MANARANARA FANILO	RAZAFIMBELO Barthelemis	034 12 011 94
69	MAPAR	PIERRE HOLDER	034 04 915 55
70	MAPAR	RANDRIATSIMIHATA Hery Lazavonjy	034 39 995 61
71	MARINA	RANAIVOSON Desiré	034 72 138 97
72	MENA SY FOTSY NY SOSIALISMA SPIRITOALISTAOFIRA LAKABE MITONDRA HAZAVANA (ARENO)	ANDRIARIMANANA Henintsoa	034 10 241 85
73	MIENTANA HO AN'NY DEMOKRATIA ETO MADAGASIKARA (MDM)	RANAIVO Roger	034 15 387 15
74	MISE EN ACTION LA SOLIDARITE POUR L'AVENIR DE M/SCAR (MIASA)	ANJARA Fabien	034 58 808 10
75	MODELE MIARO NY ZON'OLOMBELONA (mmzo)	RAZAFINDRAKOTO Victor	033 18 603 34
76	MONIMA KAMIVIMBIO	BIATA Jean Malaga	034 20 447 95
77	Mouvement Démocrate Chrétien de M/car (MDCM)	RAZANAMAHERY Modeste	020 22 649 81 032 46 095 67
78	MOUVEMENT DES JEUNES INTELLECTUELS ORIGINAIRES DE FIANARANTSOA (MJIOF)	RATEFIMIHARSON Richard	034 49 523 50

N°	Dénomination	Nom et Prénoms	Contacts
79	MOUVEMENT POUR L'INNOVATION, LE REDRESSEMENT ET L'AVENIR DE MADAGASCAR (MIRA)	RANDRIAMANJAKA Jean Remi	034 60 039 66
80	MOUVEMENT POUR L'INNOVATION, LE REDRESSEMENT ET L'AVENIR DE MADAGASCAR (MIRA)	RASOARINORO Pierette	034 21 679 47
81	MPIASA SY TANTSAHA MITOLONA (MTM)	RAVELOJAONA Jean Pierre	032 88 127 77
82	MPITOLONA HO AMIN'NY FAMPANDROSOAN'I MADAGASIKARA (MFM)	RALAIKOA Samuel	034 36 211 50
83	NAMAGNA HO AN'NY FAMPANDROSOANA (NAMAGNA)	JEAN CLEMENT	34 08 727 19
84	NATIORA	RAVALISON Paulin	033 08 602 11
85	PARTI DEMOCRATE CHRETIEN MALAGASY (PDCM)	RAPETERA Désiré	034 12 933 60
86	PARTI DEMOCRATE CHRETIEN MALAGASY (PDCM)	RATSIMBAZAFY Francine	034 01 214 88 034 12 933 60
87	PARTI DEMOCRATIQUE MUSULMAN (PDM)	YOUSSOUF Petit Jean	034 99 169 31
88	PARTI ECOLOGIQUE MALAGASY (PEM)	LAURENT Parfait Fontaine	034 05 620 38 034 07 560 73
89	PARTI LIBERAL DEMOCRATE (PLD)	RAZAIARISOA Lalatiana	034 45 095 03
90	PARTI REPUBLICAIN ET DEMOCRATE DE MADAGASCAR (PRDM)	TREFINDRAZANA Théodore	033 05 341 49
91	PARTI REPUBLICAIN MALAGASY (PRM)	RAJAONARY Andriandaolao Ralambo	034 01 498 29
92	PARTI SOCIAL DEMOCRATE DE MADAGASCAR (PSD)	RABETY Mampionona	034 15 188 36
93	PARTI TRAVAILLISTE MALAGASY (PATRAM)	RANDRIANASOLO Charles Ledoux	034 10 036 17
94	RASSEMBLEMENT DES CITOYENS RESPONSABLES (RCR)	RABEMANARIVO Louis Victor	032 45 621 30
95	RASSEMBLEMENT POUR L'AVENIR DE MADAGASCAR (RAM)	Michel LAZASOA	034 01 210 92
96	RASSEMBLEMENT POUR LA DÉMOCRATIE RÉPUBLICAINE (RDR)	PAUL MPODY	034 43 561 45
97	REFONDATION TOTALE DE MADAGASCAR (RTM)	RAJAONARIVelo Andriamiharindaza	034 05 581 58
98	RPSD VAOVAO	RASOANAIVO Armand	033 05 700 19 034 05 584 52
99	SOLIDARITE DES JEUNES INTELLECTUELS POUR L'AVENIR DE M/SCAR (SJIAM)	RAZAFINDRAZANA Samson	034 66 651 60
100	TANORA ANDRIN'NY FAMPANDROSOANA (TAFa)	RANDRIANOROSOA JOHN	033 24 413 47

N°	Dénomination	Nom et Prénoms	Contacts
101	TANORA MALAGASY MIROSO (TAMAMI)	TSIANENENANA RAFALIARISOA Nomenjanahary Ruquifort	034 63 046 37
102	TANORA MALAGASY VONONA (TGV)	RAZAFINDRAKOTO Fanomezana NiaRy Francis	034 65 208 96
103	TEZA	RAKOTOAMBOA Jean Louis	033 11 262 41
104	TEZA	RANDRIAMANDRANTO Ihanta	
105	TIAKO I MADAGASIKARA (TIM)	RAHARINAVALONA Mamy Mamonjy	034 11 191 78
106	TSANGAMBATOLAHY	RAJOELISOA Irène Adeline	033 05 721 39
107	UNION DES DEMOCRATES CHRÉTIENS DE MADAGASCAR; KOMITY MIARA- MIASA HO AMIN'NY TOLOMPIAVOTANA (UDECMA-KMTP)	ANDRIAMORASATA Solo Norbert	032 68 169 29
108	UNION NATIONALE POUR LA REFONDATION ET LA RECONSTRUCTION DE M/CAR (UNRRM)	JOEL HARISON Marie René	034 18 642 18
109	VAHOAKA VANONA SAHY VONONA (VVSV)	MAROTSAHA	034 04 596 12
110	VATO FEHIZORON' I MADAGASIKARA (VFM)	RAKOTOARINELINA Be Charles	032 57 975 43 033 63 510 25
111	VERITE INALIENABLE POUR LE RASSEMBLEMENT DE LA POPULATION AU NIVEAU DE L'UNITE NATIONALE (Virapun Group)	RANDRIANARISON Jean Freddie	032 04 740 52
112	VONJY IRAY TSY MIVAKY (VITM)	RAKOTONIRINA Eugène Felix	034 42 077 41
113	VATO BEVATA	RAKOTOARISATA Christine	033 92 404 32
114	ZANAK'I MADAGASIKARA (ZAMA)	RAKOTOZANAKAJY Toniniaina	033 12 685 18
115	ZO SY ADIDY NY GASY (ZAGASY)	RAKOTONIMANANA Jean Elysée	034 10 489 54/034 13 609 49
116	MRDDM	TIANDRAZA René de Mon Espoir	033 15 910 17
117	RASSEMBLEMENT DES DEMOCRATES MUSULMANS DE MADAGASCAR RENOUVEAU RDMMR	RAZAFINDRAIBE Joseph	152 32

### 3. Lors de l'atelier de consultations avec les entités publiques

#### LISTE DES ENTITES PUBLIQUES PARTICIPANTS A L'ATELIER DE CONCERTATION RELATIF A LA REVISION DU CADRE LEGAL 27 ET 28 OCTOBRE 2016

1.	ENTITE	NOM ET PRENOMS	Coordonnées (téléphone, e- mail)	
2.	ASSEMBLEE NATIONALE	RAKOTOARISON Adrian Brann	034 12 297 22	adrian.assemblee@gmail.com
3.	ASSEMBLEE NATIONALE	TONGAFETY Sandranjato Albert	034 43 933 59	tongafety@gmail.com
4.	ASSEMBLEE NATIONALE	RANDRIANJAFISOLO Anthony	032 04 915 33	anthonrand@gmail.com
5.	SENAT	JONASY Joelson	034 58 443 61	jjonasy@gmail.com
6.	SENAT	RAKOTOMALALA Jaques Yves Richard	034 12 011 99	jacques_laps@yahoo.fr
7.	SENAT	RANDRETSA Faly	034 04 480 37	fali2005@yahoo.fr
8.	SENAT	RATONGAVELONAHARY Modeste	034 11 802 99	modeste.ratongavelo@gmail.com
9.	HCC	ZAFIMIHARY Marcellin	032 05 654 69	zafimiharycellin@gmail.com
10.	HCC	RANDRIAMORASATA Sahondra	034 66 666 70	mamisah@yahoo.fr
11.	CONSEIL D'ETAT	RAKOTOBE Nanie Viviane	034 12 001 35	rakotobenanieviviane@yahoo.fr
12.	CONSEIL D'ETAT	ANDRIAMAHOLY Dina	034 01 500 90	andriamaholydina@gmail.com
13.	FFM	RAMAROSEHENO Némèse	033 12 963 05	nemeseramaroseheno@gmail.com
14.	MEDIATURE	RANAIVO Henri	032 40 039 36	
15.	MDN	MANDINIZARA AndrianaryRavelo	034 95 808 95	iarivelomandiny@gmail.com
16.	MINJUS	ROBINSON Harinoro	034 19 839 62	miganoor@yahoo.fr
17.	DGI/MFB	MARTIAL Eddy Nobel	034 05 341 43	yngahnobel@yahoo.com
18.	DGB/MFB	RAKOTOARISON Rinja	034 17 029 06	rinja.rakotoarison@gmail.com
19.	DGB/MFB	RAZAFITSIALONINA Fetra		tovorazorson@gmail.com

20	DGRA/MID	SAFIA	034 18 522 76	safia.marie@yahoo,fr
21	DELED/MID	RAMAROSON Veronirina	034 15 522 46	vero_nirina2002@yahoo,fr
22	MSP	RANJATOARISOA Andriamiadana	034 15 096 27	ranjatoarisoamamitiana@yahoo,fr
23	FOP	MAHADINY Girard	034 05 561 41	gbmahadiny@yahoo,fr
24	MCRI	RAJOELISON Josué	034 05 577 27	rajoelisonj@gmail,com
25	SEG	RANDRIAMIHARINJARA Jeny	034 12 005 23	segcozdpse@gmail,com
26	CSI	RAZANADRASANIRINA Geneviève	032 05 830 74	razanadrasanirina.gen@gmail,com
27	BIANCO	RASON Annie	033 02 231 33	annierason@yahoo,fr
28	SAMIFIN	RAKOTONIRAINY AndryRantoarivelo	034 02 890 75	ranto@samifin,gov,mg
29	INSTAT	RAZAFINDRAVAO Augustine	034 06 633 20	razaftina@gmail,com
30	TA ANTANANARIVO	RAKOTONIRINA Heriasina Fabrice	034 96 633 99	asina.rakotonirina1@gmail,com
31	TA MAHAJANGA	RANDRIAMAHANINA Iraso	034 28 528 09	iraso16@gmail,com
32	TA TOAMASINA	RANDRIAMAROSON Mamy	034 87 246 30	mamyerisson@hotmail,com
33	TA ANTSIRANANA	MBALO Ranaivo Fidèle	032 05 043 62	fmbalomg@yahoo,fr
34	TA TOLIARA	RAKOTONDRAZAKA Tina José	034 31 783 61	
35	TA FIANARANTSOA	ANDRIAMAMPIANDRA Mamy Jaona	032 03 303 83	mamytito@yahoo,fr
36	PREFET DE POLICE	RAHARIMANGANINDRIANA Verohanitra	034 07 522 53	ty_flm@yahoo,fr
37	DISTRICT TANA SUD	RAKOTONIERANA Louis Bertin	033 11 526 94	rakotonierana@gmail,com
38	DISTRICT TANA SUD	RASOLONDRAIBE Narison	034 13 281 40	

#### 4. Lors de l'atelier de consolidation des recommandations

a) Des représentants des partis politiques

LISTE NOMINATIVE DES PARTICIPANTS: PARTIS POLITIQUES ATELIER DE CONSOLIDATION RELATIVES A L'AMELIORATION DU CADRE LEGAL EN MATIERE ELECTORALE 07, 08, 09 et 10 novembre 2016

N°	DENOMINATION	NOM ET PRENOMS	CONTACTS
1	ADETRINOS	RANDRIAMAHARAVO Faustin	033 11 739 02
2	AINGABEN'NT TIA TANINDRAZANA ANTOKY NY FAMPANDROSOANA (ATTAFa)	RANDRIANASOLO Charles Ledoux	034 10 036 17
3	AMPELA MANAO POLITIKA (AMP)	RANDRETSa Faly Nirina	032 85 474 84
4	ANTOKO MAITSO (PARTI VERT)	RALANDISON RAZAFINDRASOA Fenosoa	033 80 351 54
5	ANTOKO MIOMBONA EZAKA (AME)	RAMILINA	033 14 308 81
6	ANTOKO POLITIKA MADIO (APM)	RAVELONARIVO Rija	034 11 120 50
7	ANTOKON'NY KONGRESIN'NY FAHALEOVANTENAN'I MADAGASIKARA (AKFM - FANAFAOZANA)	ANDRIAMANDIMBIARIVO Andriatodisoa	033 11 188 70
8	APPEL POUR LA PATRIE, LE PROGRÈS ET LA LIBERTÉ ( APPEL)	RANDRIAMITSIRIMANANA Albert	034 17 696 48
9	AREMA	RANOROSOA Razafimandimby Jacqueline	034 84 193 22
10	ARON'NY DEMOKRASIA SY NY FIAHAVANANA (ADF)	OMARY Hamissy	032 02 226 48
11	ARO-RIAKA	RAKOTONIRINA Grégoire Odon	034 04 978 10
12	AVOTRA HO AN'NY FIRENENA (AHF)	RAZAFIMANANTANY Emile	034 72 686 08
13	COMITE POUR LE LIBERALISME ECONOMIQUE (CLE)	RAHARINTSOA Marie Ange	034 66 613 72
14	DINGANA EZAKA FAMPANDROSOANA IOMBONANA (DEFI)	RANDRIANJAFY	034 40 931 43
15	DROITS HUMAINS ET DEMOCRATIE (DHD MADAGASIKARANTSIKA)	HAINGO Rajoelison	034 12 377 88
16	EZAKA MAMPANDROSO ANTSIKA (EMA)	ANDRIAMITAHINTSOA Rivosoa	034 03 980 79
17	FAMPANDROSOANA ANTOKY NY FIANDRIANAM-PIRENENA (FAFI)	RANDRIANIRINA Jeannot	033 02 135 22
18	FANEVA DE MADAGASCAR POUR LE DEVELOPPEMENT ET LA DEMOCRATIE (FMDD)	RAFANOMEZANTSOA Rochel	034 76 446 23
19	FANOROLAHY	RABESON Christian	034 66 635 63

N°	DENOMINATION	NOM ET PRENOMS	CONTACTS
20	FIHAVANANTSIKA	RASOLOFO Andrianandrintsaina Norolaza	034 10 441 24
21	FRONT DES PATRIOTES MALAGASY (FDPM)	BEHAVA Etienne Vivian Stéphane Alphado	034 43 013 23
22	GRAD ILOAFO	ANDRIAMASINAVALONA Sépière Mauricette Tiaray	034 97 987 95
23	GROUPE DES JEUNES MALAGASY PATRIOTIQUES	JOARY Prosper	033 84 699 81
24	GROUPE DES JEUNES MOUVANCE RAVALOMANANA	ANDRIARIMANANA Misoa	033 20 737 85
25	GROUPEMENT LIBERAL DE MADAGASCAR (GLM)	RAZAFINDRASATA Roméo	032 04 714 49
26	HERY VAOVAO HO AN'I MADAGASIKARA (HVM)	ULRICH Andriantiana	032 07 590 86
27	KIADY MALAGASY NY DEMOKRASIA (KMD Bemiray)	RAZAFINIMANANA Bruno	032 48 333 06
28	KOMITY MIARO NY DEMOKRASIA HO AMIN'NY FANOVANA(KMD FANOVANA)	RABEARIVelo Jeannot Théophile	034 51 414 61
29	LIBERALISME ECONOMIQUE ET ACTION DEMOCRATIQUE POUR LA RECONSTRUCTION NATIONALE-FANILO (LEADER FANILO)	TOTO Alphonse	034 20 029 85
30	MADAGASIKARANTSIKA	REHOTROZO André	033 11 517 43
31	MALAGASY MIARA MIAINGA (MMM)	RAKOTOMALALA Rija	033 11 778 77
32	MALAGASY MIVONDRONA MANDALA NY RARINY (GMMR)	RAKOTOARISON Yves Aimé	033 74 204 74
33	MALAGASY TONGA SAINA (MTS)	RAMANANTSOA Todisoa Marcel	034 05 582 95
34	MANDA	RAMANANJANAHARY Rija Sahondra Suzanne Simonette	034 70 433 36
35	MASTERS	RAHANTASOA Florence	034 01 072 61
36	MIARAKA AMIN'NY PREZIDA ANDRY RAJOELINA (MAPAR)	RANDRIATSIMIHANTA Hery Lazavonjy	034 39 995 61
37	MIENTANA HO AN'NY DEMOKRATIA ETO MADAGASIKARA (MDM)	RANAIVO Roger	034 15 387 15
38	MONIMA KA MIVIOMBIO	BIATA Jean Malaga	034 20 447 95
39	MOUVEMENT POUR L'INNOVATION, LE REDRESSEMENT ET L'AVENIR DE MADAGASCAR (MIRA)	RASOARINORO Pierrette	034 21 679 47
40	MPITOLONA HO AMIN'NY FAMPANDROSOAN'I MADAGASIKARA (MFM)	RALAIKOA Samuel	034 36 211 50
41	PARTI DEMOCRATE CHRETIEN MALAGASY (PDCM)	RATSIMBAZAFY Francine	034 11 478 88
42	PARTI LIBERAL DEMOCRATE (PLD)	RAZAIARISOA Latiana	034 45 095 03
43	PARTI REPUBLICAIN MALAGASY (PRM)	RAJAONARY Andriandaolao Ralambo	034 29 619 72

N°	DENOMINATION	NOM ET PRENOMS	CONTACTS
44	RASSEMBLEMENT DES CITYOENS RESPONSABLES (RCR)	RABEMANARIVO Louis Victor	032 45 621 30
45	RASSEMBLEMENT POUR LA DÉMOCRATIE RÉPUBLICAINE (RDR)	PAUL MPODY	034 43 561 45
46	REFONDATION TOTALE DE MADAGASCAR (RTM)	RANDRIAMIANDRISOA Rondro Nantenaina	034 91 115 48
47	RPSD VAOVAO	RASOANAIVO Armand	033 05 700 19
48	TANORA MALAGASY MIROSO (TAMAMI)	SAMIHARY Floriot	034 63 046 37
49	TANORA MALAGASY VONONA (TGV)	RAZAFINDRAKOTO Fanomezana Niary Francis	034 69 208 96
50	TEZA	RANDRIAMANDRANTO Ihanta	
51	TIAKO I MADAGASIKARA (TIM)	RAHARINAVALONA Mamy Mamonjy	034 11 191 78
52	UDECMA-KMTP	ANDRIAMORASATA Solo Norbert	032 68 169 29
53	UNION NATIONALE POUR LA REFONDATION ET LA RECONSTRUCTION DE M/CAR (UNRRM)	JOEL HARISON Marie René	034 18642 18
54	VAHOAKA VANONA SAHY VONONA (VVSU)	MAROTSAHA	034 04 596 12
55	VERITE INALIENABLE POUR LE RASSEMBLEMENT DE LA POPULATION AU NIVEAU DE L'UNITE NATIONALE (Virapin Group)	RANDRIANARISON Jean Freddie	032 04 740 52
56	ZO SY ADIDY NY GASY (ZAGASY)	RAKOTONIMANANA Jean Elysée	034 13 609 49
57	FDE	RAVAOHARINIRINA Noro Marie Olivia	033 18 969 44
58	AFN TZV	RASOAZANAKOLONA Suzane	033 14 366 40
59	TAFA	NJINO	033 18 038 40
60	FANDROTRARANA	RALISONIRINA Nathalie	034 50 211 69
61	MARINA	RANAIVOSON Jean Désiré	034 72 138 97
62	Mouvement de Rassemblement Démocratique pour le Développement de Madagascar MRDDM	TIANDRAZA René de Mon Espoir	033 15 910 17

**b) Des représentants des entités publiques**

**LISTE NOMINATIVE DES PARTICIPANTS: ENTITE PUBLIQUE ATELIER DE CONSOLIDATION RELATIVES A L'AMELIORATION DU CADRE LEGAL EN MATIERE ELECTORALE 07, 08, 09 et 10 novembre 2016**

<b>N°</b>	<b>ENTITE</b>	<b>NOM ET PRENOMS</b>	<b>CONTACTS</b>
1	PRIMATURE	RAKOTONANAHARY Jean Yves Ravo	034 14 522 78
2	ASSEMBLEE NATIONALE	RANDRIANJAFISOLO Anthony Andréa	034 12 348 20
3	CSI	RAZANADRASANIRINA Geneviève	032 05 830 74
4	HCC	RANDRIAMORASATA M. Sahondra	034 66 666 70
5	MIN JUS	ROBINSON E Harinoro	034 69 326 58
6	MIN SECURITE PUBLIQUE	RANJATOARISOA Andriamiadana M	034 50 280 75
7	SEG	ANDRIAMIHARINJARA Jemy	034 79 481 21
8	MCRI	RAJOELISON Josué	034 17 247 37
9	MFB/DGB	RAHASIVOLOLOMBOAHANGY Ny Ako	034 05 674 10
10	PREFET TULEAR	ANDRIANJAFINAIVO Lahinirina Edward	034 73 641 53
11	TA MAJUNGA	RANDRIAMAHANINA Irasoa	032 03 303 75
12	CAA Toamasina I	NIRIMANGA Razaofera	034 87 022 56
13	MAIRE Talatamaty	RATSIAZO Sandra	034 06 636 87
14	CHEF FOKONTANY Ouest Ambohijanahary	RATIANANIRINA Francis Alain	034 38 702 15
15	COUR SUPREME	ANDRIAMAHOLY Dina	034 01 500 90
16	TA TANA	RAKOTONIRINA Heriasina Fabrice	034 96 633 99
17	BIANCO	RASON Annie	032 67 601 84
18	PPCS	RAKOTOBE Nana Viviane	033 09 209 49
19	MEEYFP	RAHERIMANDIMBY Marson	034 11 557 39

c) Des représentants des OSC

**LISTE NOMINATIVE DES PARTICIPANTS: OSC**

**ATELIER DE CONSOLIDATION RELATIVES A L'AMELIORATION DU CADRE LEGAL EN MATIERE ELECTORALE 07, 08, 09 et 10 novembre 2016**

N°	Entité	Nom du représentant	Contacts
1	<b>Action Sociale pour Developper (ASD)</b>	RATOLOJANAHARY Tanteliniana Andoarimamy	033 79 484 71
2	<b>AFJM (Association des Femmes Journalistes de Madagascar)</b>	RAONIMANALINA Haingotiana Nadia	034 98 590 77
3	<b>LMDHP (Ligue Malgache des Droits de l'Homme et du Peuple)</b>	RAMAMONJISOA Louis de Gonzague	033 06 366 44
4	<b>CEDII (Centre d'Echanges, de Documentation et d'Information inter-Institutionnels)</b>	RAZANAMAHEFA Désirée Marie Stella	034 03 931 91
5	<b>COM (Comité des Observateurs de Madagascar)</b>	RAVONIALITERA Berthe	034 09 524 97
6	<b>EISA</b>	RAZAFIMANJATO Soa	034 13 357 05
7	<b>EISA</b>	Randrara RAKOTOMALALA	032 67 725 68
8	<b>ENAM</b>	TOKIFAHARANA Herimaharozo Randrianarivony	034 02 939 82
9	<b>FENASOBE (Fédération Nationale des Associations pour l'observation des Elections et l'Environnement)</b>	IHOMARY	033 78 597 20
10	<b>GASSE (Groupement d'Actions Sociales et de Suivi Electoral)</b>	ANDRIANJAFY Justin	034 41 129 16
11	<b>GEN</b>	Madeleine RAMAHOLIMIHASO	032 11 143 93
12	<b>JUSTICE ET PAIX</b>	RAZAKAMAHAROMANANA Honoré	34 45 894 60
13	<b>KMF-CNOE</b>	RABEKIJANA Félix	034 09 869 60
14	<b>MMTM (Malagasy Miray Tanindrazana Mandroso)</b>	RAKOTONIRINA Marcel Jean Norbert	034 05 682 19
15	<b>ONG TOLOTSOA</b>	MIADANA Fabien Privat	034 67 926 51
16	<b>OSCAR</b>	RAKOTO Hery Mireille	032 02 319 81
17	<b>PFNOSCM (Plate- Forme Nationale des Organisations de la Société Civile de Madagascar)</b>	NDRIANDAHY Mahamoudou	032 74 774 49
18	<b>RAIAMANDRENY MIJORO (RRM)</b>	RAKOTONDRAVELO Jean Victorien	034 45 955 05
19	<b>RENOBE (Réseau National des Observateurs Electoraux)</b>	RANIVOARISOA Jemison	034 61 347 08

<b>N°</b>	<b>Entité</b>	<b>Nom du représentant</b>	<b>Contacts</b>
20	<b>SYNAD</b>	RAMILISON Serge	034 09 506 57
21	<b>UNMDH</b>	RAFOLISISOA	034 05 249 35
22	<b>VMLF</b>	RAZAFINDEHIBE Nathalie Céline	034 60 654 49
23	<b>GENDER Links</b>	Colette Vaohita	032 07 679 16
24	<b>VIVA</b>	Soava ANDRIAMAROTAFIKA	034 05 613 93
25	<b>RTA</b>	HERITIANA Ny Anjarason	033 02 009 79

## H-STRUCTURATION DE LA PARTICIPATION

### 1-Structure de la participation des ateliers de consultations nationales

#### a) La participations des OSC

<b>SIGLE DES ORGANISATIONS</b>	<b>DENOMINATION COMPLETE</b>	<b>NOMBRE</b>
ACCES ZON'OLOMBELONA	Acces Zon'Olombelona	1
AFJM	Association des Femmes Journalistes de Madagascar	1
APDH	Association pour la Promotion des Droits Humains	1
ASD	Action Sociale pour Développer	1
CDA	Conseil de Développement d'Andohatpenaka	1
CEDII	Centre d'Echanges, de Documentation et d'Information inter- Institutionnels	1
CJS	Commission Juridique Sénat	1
CNFM	Conseil National des Femmes de Madagascar	1
COM	Comité des Observateurs de Madagascar	1
COOPADIA	Coopération des Acteurs de Développement Intégré et Adéquat de Madagascar	1
EISA	Institut Electoral pour la démocratie en Afrique	1
ENAM	Ecole Nationale d'Administration de Madagascar	2
FANOMEZANTSOA	Fanomezantsoa	1
FCRTM	Fédération des Communautés Royales Traditionnelles de Madagascar	1
FENASOBE	Fédération Nationale des Associations pour l'observation des Elections et l'Environnement	1
FFSB	Fikambanana ho Fiarovana ny Safidim-Bahoaka	1
FINOANA	Association Finoana	1
FISOFIZO	Fikambanana Sosialy ho Fiarovana ny Zo	1
FORCE	Force	1
FTMF	Fikambanan'ny Tanora Mandala ny Fahamarinana mba ho Fampandrosoana ny Firenena	1
GASI	Groupement des Alliés pour le Salut et l'Intégrité	1

<b>SIGLE DES ORGANISATIONS</b>	<b>DENOMINATION COMPLETE</b>	<b>NOMBRE</b>
GASSE	Groupement d'Actions Sociales et de Suivi Electoral	1
GEN	Groupe des Experts Nationaux en matière d'élections	1
GMA	Groupe Miray Aina	1
JUSTICE ET PAIX	Justice et Paix	1
KMF - CNOE	Comité Nationale d'Observation des Elections - Education des citoyens	1
LIBERTY 32	Liberty 32	2
LMPDH	Ligue Malgache des Droits de l'Homme et du Peuple	1
MANDA	Manda	1
MMTM	Malagasy Miray Tanindrazana Mandroso	1
MPM	Mpiasa Miavotra	1
MRI	Mampita Rian'Ilosoa	01
OJM	Ordre des Journalistes de Madagascar	01
ONG FELANA	ONG Felana	1
ONG GRADER	Groupe d'Action pour le Développement Rapide	1
ONG TOLOTSOA	Tolotsoa	1
OSCAR	Oscar	1
PFNOSCN	Plate- Forme Nationale des Organisations de la Société Civile de Madagascar	1
PFPHM	Plateforme de Fédération des Personnes handicapées de Madagascar	1
RENOBE	Réseau National des Observateurs Electoraux	1
RRM	Raiamandreny Mijoro	1
SFL ORG	Sehatra Fampanandrosoana Laika Organisation	1
SYNAD	Syndicat des Administrateur Civil	1
TENONA	Tenona	1
TNMF	Tambazotra Nasionaly Mpiantsehatra ny Fifidianana	1
UNMDH	Union Nationale Malagasy des droits humains	1
VMLF	Vondrona Mira Lenta ho an'ny Fampanandrosoana	1
	<b>TOTAL</b>	<b>49</b>

**b) La participation des partis politiques**

<b>SIGLE DES ORGANISATIONS</b>	<b>DENOMINATION COMPLETE</b>	<b>NOMBRE</b>
ADETRINGS	Action pour le développement économique des Triangles du Nord et du Sud (ADETRINOS)	1
ADF	Aron'ny Demokrasia sy Fihavanana (ADF)	1
AFABE	Asa Fanabeazana ho an'ny Be sy ny Maro (AFABE)	1
AFM	Andry Fanavotana an'I Madakasikara (AFM)	1
AFM	Antoko Fampanandrosoana an'I Madagasikara	1
AHF	Avotra ho an'ny Firenena(AHF)	1
AM3	Malagasy Miara Miainga (AM3)	1
AME	Antoko Miombon'Ezaka (AME)	1
AMP	Ampela Manao Politika (AMP)	1
APM	Antoko Politika Madio (APM)	1
APPEL	Appel Pour la Patrie, le Progrès et la Liberté ( APPEL)	1
AREMA	Andry sy Rihana Enti-manavotra an'i Madagasikara (AREMA )	1
ARENO	Mena sy Fotsy ny Sosialisma Spiritoalistaofira Lakabe Mitondra Hazavana (ARENO)	1
ARME	Acte pour la Rénovation de Madagascar Emergent (ARME)	1
ARO RIAKA	Aro-Riaka	1
ATTAFa	Ainaben'ny Tia Tanindrazana Antoky ny Fampanandrosoana (ATTAFa)	1
AVI	AVI Fiarahamiantan'ny Asa vita Ifampitsarana (AVI)	3
CLE	Comité pour le Libéralisme Economique (CLE)	1
DEFI	Dingana Ezaka Fampanandrosoana Iombonana (DEFI)	1
DHD MADAGASIKARATSIKA	Droits Humains et Démocratie (DHD Madagasikarantsika)	1
EMA	Ezaka Mampanandroso Antsika (EMA)	1
FAFI	Fampanandrosoana Antoky ny Fiandrianam-pirenena (FAFI)	1
FANARE	Comité pour l'Avènement de la Monarchie (FANARE)	1
Fanasin'i Madagasikara	Fanasin'i Madagasikara	1
Fanorolahy	Fanorolahy	1

<b>SIGLE DES ORGANISATIONS</b>	<b>DENOMINATION COMPLETE</b>	<b>NOMBRE</b>
FBM	Fiombonan'ny Bemiray Malagasy (FBM)	1
FDPMP	Front des Patriotes Malagasy (FDPM)	1
FFF	Iraisam-pirenena ho an'ny Fahafahana sy ny Fampandrosoana (FFF)	1
FDIG	Forum des Idées de Gauche	1
Fihavanantsika	Fihavanantsika	1
Fitambolagnela	Fitambolagnela/ Identité, Ambition, Développement (IAD)	1
FMDD	Faneva de Madagascar pour le Développement et la Démocratie (FMDD)	1
FMV	Farimbona ho an'I Madagasikara Vaovao	2
FOMBA	Front des Organisations Malagasy pour la Bienveillance de l'Avenir (FOMBA)	1
FRM	Faritra Roa Amby Roapolo Miara-dia (FRM)	1
FTPM	Fikambanan'ny Tanora Mpitolona Malagasy (FTPM)	1
GAR	Gasikara Antsika Rehetra (GAR)	1
GASIKARAKO	Gasy Afaka , Saina Iray, Kolon-Tsaina Arafitra Hikojana Ny Olom-Pirenena (GASIKARAKO)	1
GCNSD	Gasy Compagny New System Of Development (GCNSD)	1
GFFM	Gideona Fandresena ny Fahantrana eto Madagasikara (GFFM)	2
GJMR	Groupe des Jeunes Mouvances Ravalomanana (GJMR)	1
GLM	Groupement Libéral de Madagascar (GLM)	1
GMMR	Malagasy Mivondrona Mandala ny Rariny (GMMR)	1
GRAD ILOAFO	Grad Iloafo	1
GRAPPE	Groupement Régional des Représentants des Associations et des Partis Politiques de l'Etat (GRAPPE)	1
HBM	Herim-Bahoaka Mitambatra (HBM)	1
HFSM	Herin'ny Fahamarinana Sorona Masina (HFSM)	1
HOZ	Hetsiky ny Olom-pirenena Zakantsika	1
HVM	Hery Vaovao ho an'I Madagasikara (HVM)	1
KMD BEMIRAY	Kiady Malagasy ny Demokrasia (KMD Bemiray)	1
KMD FANOVANA	Komity Miaro ny Demokrasia ho amin'ny Fanovana (KMD FANOVANA)	2
LEADER FANILO	Libéralisme Economique et Action Démocratique pour la Reconstruction Nationale Fanilo (LEADER)	2

<b>SIGLE DES ORGANISATIONS</b>	<b>DENOMINATION COMPLETE</b>	<b>NOMBRE</b>
	FANILO)	
MADAGASIKARANTSIKA	Madagasikarantsika	1
M-IRAY	Malagasy Iray	1
MAMI	Malagasy Mifanaja (MAMI)	1
MAMIRA	Malagasy Miray (MAMIRA)	1
MANARANARA FANILO	Mananara Fanilo	1
MAPAR	Miaraka amin'i Prezida Andry Rajoelina	2
MARINA	Manapa-kevitra Iombonana ho an'ny Fampanandrosoana (MARINA)	1
MASTERS	Malagasy Atambatry ny Soa ho an'ny Tanindrazana Ezaka ho an'izay rehetra Sahy (MASTERS)	1
MAYE	Mada Young Edge (MAYE)	1
MDCM	Mouvement Démocrate-Chrétien de M/car (MDCM)	1
MDM	Mientana ho an'ny Demokratia eto Madagasikara eto Madagasikara (MDM)	1
MFM	Mpitolona ho amin'ny Fampanandrosoan'i Madagasikara (MFM)	1
MIASA	Mise en Action la Solidarité pour l'Avenir de Madagascar (MIASA)	1
MIRA	Mouvement pour l'Innovation, le Redressement et l'Avenir de Madagascar (MIRA)	2
MJIOF	Mouvement des Jeunes Intellectuels Originaires de Fianarantsoa (MJIOF)	1
MMF	Malagasy Miady amin'ny Fahantrana (MMF)	1
MMM	Malagasy Mivondrona Mitolona/ Masse des Malagasy Militants (MMM)	1
MMZO	Modèle Miaro ny Zon'Olombelona	1
MONIMA KAMIVIMBIO	MONIMA Ka Miviombio	1
MRDDM	Mouvement de Rassemblement Démocratique pour le Développement de Madagascar (MRDDM)	1
MTM	Mpiasa sy Tantsaha Mitolona (MTM)	1
MTS	Malagasy Tonga Saina (MTS)	1
MTTM	Malagasy Tia Tanindrazana Mandroso (MTTM)	1
NAMAGNA	Namagna ho an'ny Fampanandrosoana (NAMAGNA)	1
NATORA	Natoria	1
PATRAM	Parti Travailleiste Malagasy (PATRAM)	1

<b>SIGLE DES ORGANISATIONS</b>	<b>DENOMINATION COMPLETE</b>	<b>NOMBRE</b>
PDCM	Parti Démocrate-Chrétien Malagasy (PDCM)	2
PDM	Parti Démocrate Musulman (PDM)	1
PEM	Parti Ecologique Malagasy (PEM)	1
PLD	Parti Libéral Démocrate (PLD)	1
PRDM	Parti Républicain et Démocrate de Madagascar (PRDM)	1
PRM	Parti Républicain Malagasy (PRM)	1
PSD	Parti Social-démocrate de Madagascar (PSD)	1
RAM	Rassemblement pour l'Avenir de Madagascar (RAM)	1
RCR	Rassemblement des Citoyens Responsables (RCR)	1
RDR	Rassemblement pour la Démocratie Républicaine (RDR)	1
RPSD VAOVAO	RPSD Vaovao	1
RTM	Refondation Totale de Madagascar (RTM)	1
SJIAM	Solidarité des Jeunes Intellectuels pour l'Avenir de Madagascar (SJIAM)	1
TAFA	Tanora Andrin'ny Fampanandrosoana (TAFA)	1
TAMAMI	Tanora Malagasy Miroso (TAMAMI)	1
TEZA	Teza	2
TGV	Tanora Malagasy Vonona (TGV)	1
TIM	Tiako I Madagasikara (TIM)	1
TSANGAMATOLAHY	Tsangambato Lahy	1
UDEKMA/KMTP	Union des Démocrates Chrétien de Madagascar, Komity Miara-Miasa ho amin'ny Tolom-piavotana (UDEKMA-KMTP)	1
UNRRM	Union Nationale pour la Refondation et la Reconstruction de Madagascar (UNRRM)	1
VATOBIVATA	Vatobivata	1
VFM	Vato Fehizoron'I Madagasikara (VFM)	1
VIRAPUN GROUP	Vérité Inaliénable pour le Rassemblement de la Population au niveau au niveau de l'Unité nationale (Virapun Group)	1
VITM	Vonjy Iray Tsy Mivaky (VITM)	1

<b>SIGLE DES ORGANISATIONS</b>	<b>DENOMINATION COMPLETE</b>	<b>NOMBRE</b>
VVSV	Vahoaka Vanona Sahy Vonona (VVSV)	1
ZAGASY	Zo sy Adidy ny Gasy (ZAGASY)	1
ZAMA	Zanak'i Madagasikara (ZAMA)	1
AFN TZV	Antoko Manaja ny Fomba Netin-drazana Tontolo Zon'ny Valala be mandry	1
<b>TOTAL</b>		<b>117</b>

**c) La participation des entités publiques**

	<b>Entités publiques</b>	<b>Nombre représentants</b>
1.	Assemblée Nationale	3
2.	Sénat	4
3.	Haute Cour Constitutionnelle	2
4.	Conseil d'Etat	2
5.	FFM	1
6.	Médiature	1
7.	Ministère de la Défense Nationale	1
8.	Ministère de la Justice	1
9.	Ministère des Finances et du Budget	3
10.	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	2
11.	Ministère de la Sécurité Publique	1
12.	Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Administration, du Travail et des Lois Sociales	1
13.	Ministère de la Communication et des Relations avec les Institutions	1
14.	Secrétariat d'Etat Chargé de la Gendarmerie Nationale	1
15.	Comité Pour la Sauvegarde de l'Intégrité	1
16.	Bureau Indépendant Anti-Corruption	1
17.	SAMIFIN	1
18.	INSTAT	1
19.	Tribunal Administratif	6
20.	Préfet de police	1
21.	District Antananarivo Sud	2
TOTAL		37

**2-La structure de la participation à l'atelier de consolidation des recommandations**

**a) La liste des OSC présentes à l'atelier de consolidation**

<b>SIGLE DES ORGANISATIONS</b>	<b>DENOMINATION COMPLETE</b>	<b>NOMBRE</b>
AFJM	Association des Femmes Journalistes de Madagascar	1
ASD	Action Sociale pour Développer	1
CEDII	Centre d'Echanges, de Documentation et d'Information inter- Institutionnels	1
COM	Comité des Observateurs de Madagascar	1
ENAM	Ecole Nationale d'Administration de Madagascar	1
EISA	Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique	2
FENASOBE	Fédération Nationale des Associations pour l'observation des Elections et l'Environnement	1
GASSE	Groupement d'Actions Sociales et de Suivi Electoral	1
GEN	Groupe des Experts Nationaux en matière d'élections	1
JUSTICE ET PAIX	Justice et Paix	1
KMF – CNOE	Comité Nationale d'Observation des Elections - Education des citoyens	1
LMPDH	Ligue Malgache des Droits de l'Homme et du Peuple	1
MMTM	Malagasy Miray Tanindrazana Mandroso	1
ONG TOLOTSOA	TOLOTSOA	1
OSCAR	OSCAR	1
PFNOSCN	Plate- Forme Nationale des Organisations de la Société Civile de Madagascar	1
RENOBE	Réseau National des Observateurs Electoraux	1
RRM	Raiamandreny Mijoro	1
SYNAD	Syndicat des Administrateur Civil	1
UNMDH	Union Nationale Malagasy des droits humains	1
VMLF	Vondrona Mira Lenta ho an'ny Fampanandrosoana	1
GENDER Links	Gender Links	1
VIVA	VIVA	1
RTA	RTA	1
<b>TOTAL</b>		<b>25</b>

**b) La liste des entités publiques présentes à l'atelier de consolidation**

	<b>DENOMINATION COMPLETE DE L'ENTITE PUBLIQUE</b>	<b>NOMBRE</b>
	Primature	1
	Assemblée Nationale	1
3	Sénat	1
4	Haute Cour Constitutionnelle	1
5	Conseil d'Etat	1
6	Ministère de la Justice	1
7	Ministère des Finances et du Budget	1
8	Ministère de la Sécurité Publique	1
9	Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Administration, du Travail et des Lois Sociales	1
1	Ministère de la Communication et des Relations avec les Institutions	1
1	Ministère de l'Emploi, de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle	1
1	Secrétariat d'Etat Chargé de la Gendarmerie Nationale	1
1	Comité Pour la Sauvegarde de l'Intégrité	1
1	Bureau Indépendant Anti-Corruption	1
1	Préfet de Tuléar	1
1	Préfet du Vakinankaratra	1
1	Mairie de Talatamaty	1
1	Chef Arrondissement Administratif Toamasina I	1
1	Chef Fokontany Ouest	1
	<b>Total</b>	<b>19</b>

**c) La liste des partis politiques présents à l'atelier de consolidation**

<b>SIGLE DES ORGANISATIONS</b>	<b>DENOMINATION COMPLETE</b>	<b>NOMBRE</b>
ADETRINGS	Action pour le Développement Economique des Triangles du Nord et du Sud (ADETRINOS)	1
ADF	Aron'ny Demokrasia sy ny Fihavanana (ADF)	1
AHF	Avotra ho an'ny Firenena (AHF)	1
AME	Antoko Miombona Ezaka (AME)	1
AMP	Ampela Manao Politika (AMP)	1
APM	Antoko Politika Madio (APM)	1
APPEL	Appel pour la patrie, le Progrès et la liberté ( APPEL)	1
AREMA	Andry sy Rihana Enti-Manavotra an'i Madagasikara ou Avant-Garde pour la Rénovation de Madagascar (AREMA )	1
ARO RIAKA	Aro Riaka	1
ATTAFa	Aingaben'ny Tia Tanindrazana Antoky ny Fampandrosoana (ATTAFa)	1
CLE	Comité pour le Libéralisme Economique (CLE)	1
DEFI	Dingana Ezala Fampandrosoana Iombonana (DEFI)	1
DHD MADAGASIKARATSIKA	Droits Humains et Démocratie (DHD Madagasikarantsika)	1
EMA	Ezaka Mampandroso Antsika (EMA)	1
FAFI	Fampandrosoana Antoky ny Fiandrianam-pirenena (FAFI)	1
FANOROLAHY	Fanorolahy	1
FDPMP	Front des Patriotes Malagasy (FDPM)	1
FIHAVANANTSIKA	Fihavanantsika	1
FMDD	Faneva de Madagascar pour le Développement et la Démocratie (FMDD)	1
GJMR	Groupe des Jeunes Mouvance Ravalomanana (GJMR)	1
GLM	Groupement Libéral de Madagascar (GLM)	1
GMMR	Malagasy Mivondroa Mandala ny Rariny (GMMR)	1
GRAD ILOAFO	Grad Iloafo	1
HVM	Hery Vaovao ho an'I Madagasikara (HVM)	1
KMD BEMIRAY	Kiady Malagasy ny Demokrasia (KMD Bemiray)	1

<b>SIGLE DES ORGANISATIONS</b>	<b>DENOMINATION COMPLETE</b>	<b>NOMBRE</b>
KMD FANOVANA	Komity Miaro ny Demokrasia ho amin'ny Fanovana (KMD Fanovana)	1
LEADER FANILO	Libéralisme Economique et Action Démocratique pour la reconstruction Nationale Fanilo (LEADER Fanilo)	1
MADAGASIKARANTSIKA	Madagasikarantsika	1
MANDA	Manda	1
MAPAR	Miaraka am-Prezida Andry Rajoelina	1
MARINA	Manapa-kevitra Iombonana ho an'ny Fampanandrosoana (MARINA)	1
MASTERS	Malagasy Atambatry ny Soa ho an'ny Tanindrazana Ezaka ho an'izay Rehetra Sahy (MASTERS)	1
MDM	Mientana ho an'ny Demokratia eto Madagasikara (MDM)	1
MIRA	Mouvement pour l'Innovation, le Redressement et l'Avenir de Madagascar (MIRA)	1
MMF	Malagasy Miady amin'ny Fahantrana (MMF)	1
MMM	Malagasy Mivondrona Mitolona / Masse des Malagasy Militants (MMM)	1
MONIMA KAMIVIMBIO	MONIMA Ka Miviombio	1
MTS	Malagasy Tonga Saina (MTS)	1
MRDDM	Mouvement de Rassemblement Démocratique pour le Développement de Madagascar (MRDDM)	1
PDCM	Parti Démocrate-Chrétien Malagasy (PDCM)	1
PLD	Parti Libéral Démocrate (PLD)	1
PRDM	Parti Républicain et Démocrate de Madagascar (PRDM)	1
PRM	Parti Républicain Malagasy (PRM)	1
RCR	Rassemblement des Citoyens Responsables (RCR)	1
RDR	Rassemblement pour la Démocratie Républicaine	1
RPSD VAOVAO	RPSD Vaovao	1
RTM	Refondation Totale de Madagascar (RTM)	1
TAFA	Tanora Andrin'ny Fampanandrosoana (TAFA)	1
TAMAMI	Tanora Malagasy Miroso (TAMAMI)	1
TEZA	TEZA	1
TGV	Tanora Malagasy Vonona (TGV)	1

<b>SIGLE DES ORGANISATIONS</b>	<b>DENOMINATION COMPLETE</b>	<b>NOMBRE</b>
TIM	Tiako I Madagasikara (TIM)	1
UDEKMA/KMTP	Union des Démocrates Chrétiens de Madagascar ; Komity Miara-Miasa ho amin'ny Tolompiavotana (UDEKMA-KMTP)	1
UNRRM	Union Nationale pour la Refondation et la Reconstruction de Madagascar (UNRRM)	1
VIRAPUN GROUP	Vérité Inaliénable pour le Rassemblement de la Population au Niveau de l'Unité Nationale (Virapun Group)	1
VVSV	Vahoaka Vanona Sahy Vonona (VVSV)	1
ZAGASY	Zo sy Adidin'ny Gasy (ZAGASY)	1
FDE	FDE	1
AFN TZV	Antoko Manaja ny Fomba nentin-drazana, Tontolo Zon'ny Valala be Mandry.	1
FANDROTRARANA	Fandrotrarana	1
PARTI VERT	Antoko Maitso	1
AKFM FANAFAOZANA	Antokon'ny Kongresin'ny Fahaleovanten' I Madagasikara	1
	<b>TOTAL</b>	<b>62</b>

## I-EVALUATION DES ATELIERS

### *1-Atelier des OSC*

**Evaluation : Atelier de concertation avec les OSC sur la révision du cadre légal du 21-22-23 septembre 2016**

No	Thème	Résultats des évaluations des participants sur les questions logistiques, techniques et organisationnelles				Conclusion Comité scientifique
		Très S.	S.	Peu S.	Insatisfaisant	
1.	Atteinte des objectifs (TDR)	7/40	31	1	1	Satisfaisant
2.	Satisfaction des attentes des participants	12/44	29	1	1	Satisfaisant
3.	Pertinence des thèmes discutés	18/42	19	5	0	Satisfaisant
4.	Durée de l'atelier	11/43	21	10	1	Satisfaisant
5.	Qualité des supports	16/42	18	8	0	Satisfaisant
6.	Qualité des interventions et soutien technique	13/43	26	3	1	Satisfaisant
7.	Soutien technique	12/42	27	3	0	Satisfaisant
8.	Logistique	23/41	15	2	1	Très satisfaisant

**Résultats du dépouillement de la question ouverte pour recenser les critiques, suggestions et recommandations des participants**

<b>logistique</b>	<b>Technique</b>	<b>organisationnel</b>	<b>Attente des OSC</b>
9 Sécurisation des lieux	Mini concertation interne des OSC avant la tenue des ateliers	Problème d'indemnité	Assurance de la considération des résultats des travaux
1 Logistique insuffisant	Mise à disposition de document à l'avance	Améliorer la motivation	Renforcement du partenariat entre CENI et OSC
1 Utilisation de vidéo projecteur (TG)	Revoir critère de sélection des OSC	Plus de transparence	Assistance des OSC durant les travaux AN
1	Inviter tous les OSC	Déplacement des participants à considérer cas par cas	Régularité du processus électoral
1	Adopter les thématiques à la durée de l'atelier	Prolongement de la durée de l'atelier	Respect des normes démocratiques à Madagascar
1	Manque de direction sur les sujets sensibles des élections	Félicitation pour les initiatives	Souhait d'une séance de consolidation avec toutes les parties prenante
1	Plus d'approfondissement sur certains thèmes sensibles		Attente de rapport
1	Continuer l'initiative de concertation		Impliquer les OSC dans toutes les étapes du processus de réforme du cadre juridique
1	Les objectifs ne seront pas atteints car un atelier est insuffisant pour rétablir la relation de confiance entre		Application de la loi par toutes les parties prenantes

1 OSC et CENI  
Respect de l'agenda prévu

Valorisation de toutes les idées exprimées durant l'atelier

NB : Satisfaisant =S

## **2- Atelier des partis politiques**

### **Evaluation : Atelier de concertation avec les Partis Politiques sur la révision du cadre légal du 03-04-05/10/2016**

<b>Résultats des évaluations des participants sur les questions logistiques, techniques et organisationnelles</b>						
<b>No</b>	<b>Thème</b>	<b>Très S.</b>	<b>S.</b>	<b>Peu S.</b>	<b>Insatisfaisant</b>	<b>Conclusion Comité scientifique</b>
1.	Atteinte des objectifs de l'atelier	20/82	52	10	00	Satisfaisant
2.	Satisfaction des attentes des participants	13/80	59	08	00	Satisfaisant
3.	Pertinence des thèmes discutés	18/80	57	05	00	Satisfaisant
4.	Qualité des supports	24/78	45	09	00	Satisfaisant
5.	Qualité des interventions en général	14/80	57	09	00	Satisfaisant
6.	Qualité et pertinence des soutiens techniques	16/81	55	10	00	Satisfaisant
7.	Logistique	19/81	54	08	00	Satisfaisant

**Résultats du dépouillement de la question ouverte pour recenser les critiques, suggestions et recommandations des participants**

	<b>logistique</b>	<b>Technique</b>	<b>organisationnel</b>	<b>Attente des OSC</b>
8.	Manque de texte sur la CENI	Mise à disposition de document à l'avance	Monopole de parole et dissipation	Appui concrète au Comité de suivi
9.	Proposition : endroit plus approprié et non dans un hôtel Ex : Maibahoaka	Proposition de thème : Etat de la démocratie à M/car	Ponctualité des participants	Information éventuelle des PP à toutes activités et changement
10	Insuffisance de pause-café	Traduction des documents en malgache	Déplacement des participants à considérer cas par cas	Attendre l'indépendance totale de la CENI
11	Besoin des participants : cartable et classeur	Mise à disposition de document à l'avance (2 jours avant)	Indemnité insuffisante	Cadre propice à l'expression sans a priori
12	Pause-café de l'après-midi à la fin de débat	Version électronique de tous les documents	Temps de commission trop réduit	Comité de suivi et contrôle d'application sur les suggestions préalables
13	Sonorisation	Accompagnement sous forme de formation	Elargir la durée de l'atelier à 4jours	Demande de compte rendu par la CENI
14	Utilisation de vidéo projecteur	Collaboration du staff technique et de personne ressource très appréciée	Nombre de participant : 4 par groupe pour l'atelier de consolidation	Mis en place d'une Plateforme de suivi

15	Salle distincte et non cloisonné	Participants : 2 personnes + le Président et le Rapporteur	Mise en œuvre de toutes les recommandations
16		Encourager une meilleure gestion de temps aux participants	Organisation d'une concertation nationale plus élargie
17		Récapitulation de tous les thèmes traités avant le début de la journée	Regroupement des PP : droite, gauche, centre
18		Meilleure gestion de temps	Application de séparation de pouvoir
19		Maitrise de sujet à débattre	
20		Bonne continuation	
21		Intervention satisfaisante du consultant	
22		Durée de l'atelier : 7 jours	

### ***3-Atelier des institutions publiques***

#### **Evaluation : Atelier de concertation avec les entités publiques sur la révision du cadre légal du 27 et 28/10/2016**

##### **Résultats des évaluations des participants sur les questions logistiques, techniques et organisationnelles**

<b>No</b>	<b>Thème</b>	<b>Très S.</b>	<b>S.</b>	<b>Peu S.</b>	<b>Insatisfaisant</b>	<b>Conclusion Comité scientifique</b>
1.	Atteinte des objectifs	7/31	18	06	00	Satisfaisant
2.	Satisfaction des attentes des participants	5/31	21	05	00	Satisfaisant

3.	Pertinence des thèmes discutés	9/31	21	01	00	Satisfaisant
4.	Qualité des supports	13/31	15	03	00	Satisfaisant
5.	Qualité des interventions en général	10/31	17	04	00	Satisfaisant
6.	Qualité et pertinence des soutiens techniques	11/30	15	04	00	Satisfaisant
7.	Logistique	15/29	13	01	00	Très satisfaisant

**Résultats du dépouillement de la question ouverte pour recenser les critiques, suggestions et recommandations des participants**

	<b>logistique</b>	<b>Technique</b>	<b>organisationnel</b>	<b>Attente des OSC</b>
8.		Présence des juges judiciaires à l'atelier : à souhaiter	Temps de commission trop court pour un atelier aussi important	Réforme des textes et respect du principe d'hierarchisation des normes
9.		Mise à disposition des recommandations consolidées à tous les participants	Manque de temps de débat et de réflexion	
10		Mise à disposition de document à l'avance pour mieux se préparer	Sensibiliser la participation active des participants aux débats	
11		Bien spécifier les thèmes	Discussion point par point des thèmes	
12			Non-respect de temps de parole : 2mn	

13 Dépolitisation des débats et échanges

14 Suivi de l'agenda de l'atelier

#### **4- Atelier de consolidation des recommandations**

#### **Evaluation : Atelier de consolidation des recommandations relatives à l'amélioration du cadre légal en matière électorale 07-08-09-10 novembre 2016**

No	Thème	Résultats des évaluations des participants sur les questions logistiques, techniques et organisationnelles				Conclusion Comité scientifique
		Très S.	S.	Peu S.	Insatisfaisant	
1.	Atteinte des objectifs de l'atelier	17/88	52	15	04	Satisfaisant
2.	Satisfaction des attentes des participants	08/88	59	16	05	Satisfaisant
3.	Pertinence des thèmes discutés	26/90	51	13	0	Satisfaisant
4.	Qualité des supports	16/88	55	17	0	Satisfaisant
5.	Qualité des interventions en général	08/89	52	24	05	Satisfaisant
6.	Qualité et pertinence des soutiens techniques	14/87	56	16	01	Satisfaisant
7.	Efficacité de la	15/90	49	22	04	Satisfaisant

8.	méthodologie Aspects logistiques et organisationnels	23/85	48	13	01	Satisfaisant
----	--	-------	----	----	----	--------------

**Résultats du dépouillement de la question ouverte pour recenser les critiques, suggestions et recommandations des participants**

	<b>logistique</b>	<b>Technique</b>	<b>organisationnel</b>	<b>Attente des OSC</b>
9.	Trop de bruit dans les salles	Certaines recommandations de l'atelier de consolidation en contradiction avec les recommandations des ateliers précédents	Durée de l'atelier trop longue	Application stricto sensu de toutes les suggestions recueillies
10	Mettre sous support électronique les documents distribués	Remerciement à la CENI et à ses partenaires techniques et financiers	Recommandations des entités consultées non consolidées	Mettre à disposition la version finale du nouveau Code Electoral
11		Trop de remarques hors sujet ne traitant pas le problème de fond	Pas de différence entre la concertation et la consolidation	Prévoir à donner une éducation citoyenne et civique pour les participants et pour qu'il y ait respect mutuel entre eux et les membres de la CENI
12			Respect des temps de parole	Application des recommandations adoptées
13			Améliorer le cadrage des débats	Assurer aux participants la possession des

Très forte représentation des partis  
politiques

Pour l'essentiel, l'évaluation des ateliers ainsi que les recommandations qui ont été issues visent à asseoir une stratégie pour une réforme et un encadrement juridique efficient et efficace du processus électoral malgache.

## J- AGENDAS DES ATELIERS

### 1-Atelier de consultation avec les OSC

JOURNEE	HORAIRE	ACTIVITE	RESPONSABLES
21 septembre 2016	9h-10h	Ouverture officielle : - Cérémonie d'ouverture ; - Présentation des termes de référence de l'atelier	- PCENI - REPRESENTANT RESIDENT PNUD - VP Olivier
	10h-10h15	Pause-café	
	10h15-12h	- Inventaire des textes régissant les élections - les normes et standards internationaux en matière de gestion des élections	- VP Hervé - MOUNA Amidou
	12h-13h	Pause déjeuner	
	13h-14h30	- Définition des thèmes/ dispositions légales sujets à discussion venant des OSC - Répartition des thèmes identifiés par groupe de travail	- DOE  - DEPSEF
	14h30-16h45	Travaux de groupe : dispositions du code électoral et des lois spécifiques aux élections	Travaux de groupe
22 septembre 2016	9h-10h	-Analyse des dispositions du code électoral et des lois spécifiques aux élections	Travaux de groupe
	10h-10h15	Pause-café	
	10h15-12h	-Analyse des dispositions du code électoral et des lois spécifiques aux	Travaux de groupe

		élections	
	12h-13h	Pause déjeuner	
	13h-16h45	Etude du rapport de la MOE EU Sur les thèmes débattus	Travaux de groupe
23 septembre 2016	9h-10h	- Financement des campagnes électorales et des partis politiques - Code de conduite	Travaux de groupe
	10h-10h15	Pause-café	
	10h15-12h	- Financement des campagnes électorales et des partis politiques -Code de conduite -Analyse du rapport de la MOE UE sur les thèmes étudiés	Travaux de groupe
	12h-13h	Pause déjeuner	
	13h-16h	Restitution et récapitulation des trois jours d'atelier	Travaux en plénière
	16h-16h15	Pause-café	
	16h15- 16h45	Clôture officielle	Séance plénière

**2-Atelier de consultation avec les partis politiques**

JOURNEE	HORAIRE	ACTIVITE		OBSERVATION
03 octobre 2016	9h-10h	- Présentation des termes de référence de l'atelier - Présentation des textes législatifs et réglementaires régissant les élections à Madagascar.		En plénière : - VP Olivier - VP Hervé - SE
	10h-10h30	- Ouverture officielle : - Cérémonie d'ouverture		- PCENI - Représentant résident du PNUD
	10h30-10h45	Pause-café		
	10h45-11h15	- Participation politique des jeunes et des femmes - Normes et standards internationaux en matière de gestion des élections		- Amidou MOUNA
	11h15-12h15	- Processus électoral - Définition des thèmes/ dispositions légales sujets à discussion venant des partis politiques - Répartition des thèmes identifiés par groupe de travail		- SE - DEPSEF
	12h15-13h15	Pause déjeuner		
	13h15-16h45	- Liste électorale ; - Jouissance du droit de vote ; - Candidature ;		Travaux de groupe

		- Exercice du droit de vote lors du jour J (fonctionnement du bureau de vote)		
04 octobre 2016	9h-10h	- Utilisation du bulletin unique ; - Observation électorale ; - Publication des résultats provisoires ;		Travaux de groupe
	10h-10h15	Pause-café		
	10h15-12h	- Contentieux électoral - Autres thèmes proposés par l'assistance	Travaux de groupe	
	12h-13h	Pause déjeuner		
	13h-16h	- Campagne électorale	Travaux de groupe	
	16h-16h15	Pause-café		
	16h15-16h45	- financement des campagnes électorales et des partis politiques	Travaux de groupe	
05 octobre 2016	9h-10h	- financement des campagnes électorales et des partis politiques	Travaux de groupe	
	10h-10h15	Pause-café		
	10h15-12h	- Code de conduite	Travaux de groupe	
	12h-13h	Pause déjeuner		
	13h-16h	Restitution et récapitulation des trois jours d'atelier	En plénière	

	16h-16h15	Présentation des actes de l'atelier (les images forts de l'atelier, l'ambiance durant l'atelier)	En plénière	
	16h15-16h45	-Clôture officielle -Cocktail de clôture	En plénière	

### 3-Atelier de consultation avec les entités publiques

#### a) Agenda de l'atelier de consultation avec les entités publiques

JOURNEE	HORAIRE	ACTIVITE	OBSERVATION
27 octobre 2016	9h-10h	- Ouverture officielle : - Cérémonie d'ouverture	- PCENI - Représentant résident du PNUD - Invités d'honneurs
	10h-10h30	Pause-café	
	10h30- 10h45	- Présentation des termes de référence de l'atelier	- VP Olivier ;
	10h45- 11h15	- Normes et standards internationaux en matière de gestion des élections - Participation politique des jeunes et des femmes	- Amidou MOUNA
	11h15- 12h00	- Présentation des thèmes - Répartition groupe de travail - Présentation des travaux de groupe	- DOE - DEPSEF
	12h00- 13h00	Pause déjeuner	
	13h15- 16h45	- GROUPE I : Rapport de l'UE Liste électorale Sécurité du cadre juridique en matière d'élection - GROUPE II :	Travaux de groupe

		Rapport de l'UE Campagne électorale Financement des PP	
28 octobre 2016	9h-10h	- GROUPE I : Documents électoraux - GROUPE II : Loi sur la CENI	Travaux de groupe
	10h-10h15	Pause-café	
	10h15-12h	- GROUPE I : Contentieux électorales - GROUPE II : Code de conduite	Travaux de groupe
	12h-13h	Pause déjeuner	
	13h-16h	Restitution et récapitulation des deux jours d'atelier suivi des débats	En plénière
	16h-16h30	Clôture officielle -Cocktail de clôture	En plénière

## b) Répartition des thèmes par groupe

GROUPE I	GROUPE II
Réflexion sur le rapport d'observation de l'UE lors des élections présidentielle et législatives de 2013	Réflexion sur le rapport d'observation de l'UE lors des élections présidentielle et législatives de 2013
La liste électorale : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Révision de la liste électorale ;</li> <li>- Collaboration avec les services administratifs pour les opérations relatives à la liste électorale ;</li> <li>- Article 31 du code électoral</li> </ul>	Campagnes électorales : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Financement et plafonnement des dépenses en matière de campagne ;</li> <li>- Pouvoir de police de la CENI en matière de campagne ;</li> <li>- Notion de pré-campagne</li> </ul>
La définition du cadre légal en matière d'élection : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pouvoir de proposition ;</li> <li>- Calendrier des élections ;</li> </ul>	Financement des partis politiques : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les sources de financement des partis politiques;</li> <li>- Les grandes lignes de dépenses des partis politiques;</li> <li>- Les règles de gestion financière au sein des partis politiques;</li> <li>- Modalité de contrôle de la gestion financière au niveau d'un parti politique</li> <li>- Le plafonnement des dépenses électorales</li> <li>- La subvention de l'Etat en matière de financement des activités d'éducation citoyenne entreprises par les partis politiques</li> </ul>
Documents électoraux : <ul style="list-style-type: none"> <li>- En matière de candidature ;</li> <li>- Marquage des bulletins uniques ;</li> </ul>	La CENI : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pouvoir de la CENI en tant qu'administration électorale ;</li> <li>- Portée de la notion d'indépendance de la CENI</li> </ul>
Contentieux électoraux et voies de recours : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procédure spéciale en matière de contentieux électoral ;</li> </ul>	Le code de conduite des parties prenantes aux élections : notamment en ce qui concerne l'Administration

#### **4-Atelier de consolidation des recommandations**

##### **a) Agenda travaux de groupes**

<b>JOUR I – Lundi 07 Novembre 2016</b>		
<b>TRAVAUX EN PLENIERE ET CEREMONIE D'OUVERTURE</b>		
<b>HORAIRE</b>	<b>ACTIVITE</b>	<b>INTERVENANTS</b>
9.00-10.00	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ouverture officielle :</li><li>- Cérémonie d'ouverture</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- PCENI</li><li>- Représentant résident du PNUD</li><li>- Invités d'honneurs</li></ul>
10.00-10.30	Pause-café	
10.30-10h45	<ul style="list-style-type: none"><li>- Présentation des termes de référence de l'atelier</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- VP Olivier ;</li></ul>
10.45-11.15	<ul style="list-style-type: none"><li>- Les dispositions conflictogènes</li><li>- Les codes d'éthique et de bonne conduite</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Amidou MOUNA</li></ul>
11.15-12.00	<ul style="list-style-type: none"><li>- Présentation des thèmes</li><li>- Répartition groupe de travail</li><li>- Présentation des travaux de groupe</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- DOE</li><li>- DEPSEF</li></ul>
12.00-13.00	Pause déjeuner	

**TRAVAUX DE GROUPES**

<b>HORAIRE</b>	<b>GROUPE I</b>	<b>GROUPE II</b>	<b>GROUPE III</b>	<b>GROUPE IV</b>	<b>GROUPE V</b>
13.00-15.30	La liste électorale	Campagne électorale	Contentieux électoraux	Financement des partis politiques	- L'indépendance de la CENI - Les pouvoirs de la CENI en tant qu'administration électorale
15.30-15:45	Pause-café				
15.45-17.00	La liste électorale	Campagne électorale	Contentieux électoraux	Financement des partis politiques	- L'indépendance de la CENI - Les pouvoirs de la CENI en tant qu'administration électorale
17:00	Fin de la 1 <sup>ère</sup> journée				

**JOUR II – Mardi 8 Novembre 2016**

	<b>GROUPE I</b>	<b>GROUPE II</b>	<b>GROUPE III</b>	<b>GROUPE IV</b>	<b>GROUPE V</b>
09.00-10.00	Observation des élections	Jour du scrutin	Résultats provisoires et résultats définitifs des élections	candidature	Bulletin unique de vote
10.00-10.15	Pause-café				

10.15-12.30	Observation des élections	Jour du scrutin	Résultats provisoires et résultats définitifs des élections	candidature	Bulletin unique de vote
12.30-13:30	Pause Déjeuner				
13:30-15.30	- Participation des femmes - Les autres thèmes	Calendrier des élections	Définition des textes d'application	Mode de scrutin	Sécurisation du processus électoral
15 :30-15:45	Pause-café				
15:45-17:00	- Participation des femmes - Les autres thèmes	Calendrier des élections	Définition des textes d'application	Mode de scrutin	Sécurisation du processus électoral
17:00	Fin de la 2eme journée				
JOUR III-Mercredi 9 Novembre 2016					
	<b>GROUPE I</b>	<b>GROUPE II</b>	<b>GROUPE III</b>	<b>GROUPE IV</b>	<b>GROUPE V</b>
09 :00-10:00	Code d'éthique et de bonne conduite des parties prenantes aux processus électoral : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour les Organisations de la Société Civile ;</li> <li>- Pour les Partis politiques ;</li> <li>- Pour les média ;</li> <li>- Pour l'Administration et fonctionnaire d'autorité</li> </ul>				
10:00-10:15	Pause-café				

10:15-12.30	Code d'éthique et de bonne conduite des parties prenantes aux processus électoral : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour les Organisations de la Société Civile ;</li> <li>- Pour les Partis politiques ;</li> <li>- Pour les média ;</li> <li>- Pour l'Administration et fonctionnaire d'autorité</li> </ul>
12.30-13:30	Pause Déjeuner
13:30-15.30	Code d'éthique et de bonne conduite des parties prenantes aux processus électoral : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour les Organisations de la Société Civile ;</li> <li>- Pour les Partis politiques ;</li> <li>- Pour les média ;</li> <li>- Pour l'Administration et fonctionnaire d'autorité</li> </ul>
15.30-15:45	Pause-café
15:45-17:00	Code d'éthique et de bonne conduite des parties prenantes aux processus électoral : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour les Organisations de la Société Civile ;</li> <li>- Pour les Partis politiques ;</li> <li>- Pour les média ;</li> <li>- Pour l'Administration et fonctionnaire d'autorité</li> </ul>
17:00	Fin de la 3eme journée

**b) Agenda des travaux en plénière et de restitution des recommandations consolidées**

<b>HORAIRE</b>	<b>THEMES ET ACTIVITE(S)</b>	<b>RESPONSABLE(S)</b>
9H15-9H30	- Leçon inaugurale de la journée des séances de restitutions	- VP CENI-HERVE
9H30-9H50	- La liste électorale - Observation des élections	-Groupe I
9H50-10H10	-Contributions et suggestions	-Participants des autres groupes II, III, IV et V
10h10-10h30	-Campagne électorale -Calendrier des élections -Jour du scrutin	- Groupe II
10H30-10H50	-Contributions et suggestions	-Participants des autres groupes I, III, IV et V
10H50-11H05	- Pause-café	
11H05-11H25	-Contentieux électoraux -Résultats provisoires et résultats définitifs des élections -Définition des textes d'application	- Groupe III
11H25-12H45	-Contributions et suggestions	-Participants des autres groupes I, II, IV et V
12H45-13H45	Pause déjeuner	-
13H45-14H05	-Financement des partis politiques -Candidature -Mode de scrutin	Groupe IV
14H05-14H25	-Contributions et suggestions	-Participants des autres groupes I, II, III et V
	- L'indépendance de la CENI	Groupe V

14H25-14H45	- Les pouvoirs de la CENI en tant qu'administration électorale - Sécurisation du processus électoral Bulletin unique de vote	
14H45-15H05	-Contributions et suggestions	
15H05-15H15	-La participation politique de la femme et la question genre	Groupe IV
15H15-15H25	-Communication sur les Codes d'éthiques et de bonnes conduites	Pr RAJAONA
15H25-15H35	-Code d'éthique et de bonne conduite de l'administration	Groupe I
15H35-15H45	-Code d'éthique et de bonne conduite des Organisations de la Société Civile	Groupe II
15H45-15H55	-Code d'éthique et de bonne conduite des partis politiques	Groupe III
15H55-16H05	-Code d'éthique et de bonne conduite des medias	Groupe V
16H05-16H35	-Contributions et suggestions sur l'ensemble des thèmes relatifs au code de bonne conduite, de la participation politique des femmes et du genre	Groupes I, II, III, IV et V
16H35-17H00	-Cérémonie de clôture officielle	Président CENI
17H00-----	-Cocktail de fin de l'atelier	

## K-MATRICE DE REPARTITION DES RESPONSABILITES ET DE REPARTITION DES TACHES DES MEMBRES DU COMITE SCIENTIFIQUE

<b>Matrice de répartition des responsabilités pour l'atelier de consolidation des recommandations de la révision du cadre légal en matière électorale</b>				
<b>Coordination scientifique : comité scientifique</b>				
<b>Superviseurs des travaux de groupes : VP Hervé et VP Olivier</b>				
<b>Groupes</b>	<b>Modérateur- personne ressource</b>	<b>CEN par GROUPE</b>	<b>Représentant CENI</b>	<b>Secrétariat</b>
<b>G I</b>	Pr RAZARANAINA Jean Claude	RG Erneste	SE+DIRELCOM	-Mbolatiana -Annie
<b>G II</b>	Lalaina liberty 32	RG Fano	DIR CAB	-Mamisoa -Vahatra
<b>G III</b>	RANDRARA Rakotomalala	PCENI	SEA+DEPSEF	-Toky -Mirana (SEPSEF)
<b>G IV</b>	Chantale	CEN Charles	DOE+DS	-Sabat -Sidonie
<b>G V</b>	Pr RAOELISON Harilanto	VP Thierry	DAAF+DSI	-Fabrice -Solo

## TABLE DES MATIERES

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....	6
INTRODUCTION .....	7
TITRE I: CONSULTATIONS NATIONALES POUR LA REVISION DU CADRE JURIDIQUE EN MATIERE ELECTORALE .....	9
CHAPITRE 1 : DES CONSULTATIONS DES PARTIES PRENANTES OU DES ACTEURS DU PROCESSUS ELECTORAL MALGACHE.....	10
I. DES OBJECTIFS DES ATELIERS .....	11
A. L'objectif général des ateliers de consultation nationale avec les organisations de la société civile, les partis politiques et entités publiques.....	12
1. <i>Des objectifs fixés par le Comité scientifique pendant les ateliers de consultation                 avec les entités publiques</i> .....	12
2. <i>Des objectifs fixés par le comité scientifique pendant les ateliers de consultation                 avec les partis politiques</i> .....	12
3. <i>Des objectifs fixés par le comité scientifique pendant les ateliers de consultation                 avec les organisations de la société civile</i> .....	13
B. Des objectifs spécifiques de l'atelier de consolidation des recommandations de la révision du cadre juridique en matière .....	13
II. DU PUBLIC OU GROUPES CIBLES .....	14
A. Les organisations de la société civile et le rôle en matière électorale.....	14
B. De la définition et du rôle des partis politiques en matière électorale .....	15
C. Du rôle des institutions publiques et de l'administration de l'Etat en matière électorale	16
III. DE LA STRUCTURATION DE LA PARTICIPATION .....	17
A. La structuration de la participation par atelier .....	17
1. <b>La participation des organisations de la société civile</b> .....	17
2. <b>La participation des partis politiques</b> .....	17
3. <b>La participation des entités publiques</b> .....	18
B. La structuration de la participation à l'atelier de consolidation des recommandations ..	18
CHAPITRE 2 : RESTITUTION DES RESULTATS ATTEINTS ET DES RECOMMANDATIONS ISSUES DES ATELIERS .....	19
I- DE LA METHODOLOGIE, DU CONTENU DES DEBATS ET DU DEROULEMENT DES SEANCES DE TRAVAIL .....	19
A. De l'atelier des organisations de la société civile.....	20
B. l'atelier des partis politiques.....	21
C. De l'atelier des institutions publiques.....	22
D. De l'atelier de consolidation des recommandations.....	22
II. DE L'ANALYSE DES PROBLEMATIQUES ET DES RECOMMANDATIONS ISSUS DES ATELIERS .	23
A- Une analyse des problématiques .....	23
1. <b>La liste électorale</b> .....	23
2. <b>L'observation des élections</b> .....	24

3.	<i>La participation des femmes aux élections</i> .....	24
4.	<i>La question de la modernisation de la gouvernance électorale et de l'instabilité politique malgache</i> .....	24
5.	<i>Le code de bonne conduite</i> .....	24
	a) <i>Le code de bonne conduite pour les médias</i> .....	24
	b) <i>Le code de bonne conduite pour les organisations de la société civile</i> .....	25
	c) <i>Le code de bonne conduite pour les partis politiques</i> .....	26
	d) <i>Le code de bonne conduite pour l'Administration</i> .....	27
6.	<i>L'indépendance de la CENI. Les pouvoirs de la CENI en tant qu'administration électorale</i> .....	28
	a) <i>L'autonomie financière de la CENI</i> .....	28
	b) <i>L'indépendance de la CENI par rapport à son statut et à sa composition</i> .....	28
B.	<i>Une analyse des propositions</i> .....	29
1.	<i>Sur le plan constitutionnel</i> .....	29
2.	<i>Sur le plan législatif</i> .....	30
	a) <i>La liste et la carte électorales</i> .....	30
	b) <i>L'observation des élections</i> .....	30
	c) <i>La participation des femmes aux élections</i> .....	31
3.	<i>Des sources de financement et de la gestion financière au sein des partis politiques</i> .....	32
4.	<i>De la question de l'éligibilité</i> .....	32
	a) <i>Les conditions d'éligibilité</i> .....	32
	b) <i>Le dossier de candidature et la caution</i> .....	33
5.	<i>Des codes de bonne conduite</i> .....	33
	a) <i>Du code de bonne conduite pour les médias</i> .....	33
	b) <i>Du code de bonne conduite pour les organisations de la société civile, les partis politiques et l'Administration</i> .....	34
6.	<i>Du mode de scrutin</i> .....	34
7.	<i>De la refonte du code électoral et du système de gouvernance électorale</i> .....	35
8.	<i>Du bulletin unique de vote</i> .....	35
	a) <i>Des caractéristiques et de l'impression du bulletin de vote</i> .....	36
	b) <i>Du marquage du bulletin unique</i> .....	36
9.	<i>De la sécurisation du processus électoral</i> .....	36
III.	<i>DES RESULTATS ET DE L'EVALUATION DES ATELIERS</i> .....	37
A.	<i>Une analyse des résultats des consultations nationales</i> .....	37
B.	<i>Une évaluation des ateliers</i> .....	37

TITRE II : ANALYSE, DROIT COMPARE ET STANDARDS INTERNATIONAUX .....	39
CHAPITRE 1 : L'ETAT DE L'EXISTANT .....	40
I.  UN CADRE JURIDIQUE EPARS .....	40
A.  Des textes constituant le socle du droit positif des élections à Madagascar.....	40
B.  Des textes spécifiques à chaque catégorie d'élections .....	41
C.  Des textes se rapportant à l'environnement juridique dans lequel le processus électoral s'inscrit .....	43
II.  UN CADRE JURIDIQUE MARQUE PAR DES SITUATIONS DE FAIBLESSE.....	44
A.  Des observations générales.....	44
1. <i>Des observations sur la forme : de la pertinence du recours à la dénomination « code électoral »</i> .....	44
2. <i>Des observations concernant l'articulation des textes et des compétences</i> .....	46
B.  Des situations d'incohérence au sein du droit matériel du processus électoral .....	56
1. <i>Des situations de non-conformité à la Constitution</i> .....	56
a)  La limitation de la jouissance du droit de vote pour la femme ayant acquis la nationalité malgache par mariage et concernant les étrangers naturalisés malgaches	56
b)  De la non-conformité à la Constitution de l'inéligibilité automatique des citoyens sur la liste électorale pour cause de condamnation pour crimes ou délits .....	57
2. <i>Des situations de désynchronisation au niveau législatif</i> .....	58
a)  Des divergences dans la portée de sanctions pour les mêmes irrégularités.....	58
b)  Des anomalies en matière de délais contentieux.....	59
3. <i>Des situations de contrariété de dispositions législatives par des dispositions réglementaires</i> .....	61
4. <i>Des situations de contrariété de dispositions de textes règlementaires par une délibération de l'Assemblée générale de la CENI-T</i> .....	62
C.  De l'incomplétude du cadre juridique du processus électoral.....	64
1. <i>Des incertitudes en raison de hiatus législatifs</i> .....	64
2. <i>De l'ineffectivité par le défaut de textes règlementaires d'application</i> .....	65
D.  Des modes de scrutin peu propices à la stabilité des institutions représentatives .....	66
1. <i>Des contraintes à multiple détente pour les élections législatives</i> .....	67
a)  Une offre électorale extrêmement large .....	67
b)  Des contraintes de nature politique .....	69
2. <i>Des contraintes procédant de l'ingénierie institutionnelle des collectivités territoriales décentralisées et du mode de scrutin retenu à l'endroit de leurs organes</i> ....	70
E.  Des faiblesses majeures dans la publicité des textes du droit matériel électoral .....	72
CHAPITRE 2 : DES EXIGENCES REQUISES POUR L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU PROCESSUS ELECTORAL .....	74
I.  DES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES .....	74

A.	Des prescrits constitutionnels .....	75
1.	<b>Le principe de la souveraineté nationale (articles 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup>, 71 alinéa 3)</b> .....	75
2.	<b>Le principe d'égalité du suffrage (article 5 alinéa 4)</b> .....	76
3.	<b>Le statut constitutionnellement garanti des partis politiques</b> .....	78
4.	<b>Le principe de liberté de la candidature aux élections (article 15)</b> .....	79
5.	<b>Le principe de l'indépendance de l'administration électorale (article 5 alinéas 2 et 3)</b> 79	
a)	<b>L'indépendance</b> .....	80
b)	<b>L'impartialité</b> .....	80
c)	<b>L'intégrité</b> .....	80
d)	<b>La transparence</b> .....	82
e)	<b>L'efficacité</b> .....	82
f)	<b>Le professionnalisme</b> .....	82
6.	<b>Le principe de la périodicité des élections</b> .....	82
B.	Des exigences se rapportant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi .....	83
II.	DES PRINCIPES DIRECTEURS ISSUS DES BONNES PRATIQUES ET DES STANDARDS INTERNATIONAUX .....	84
	TITRE III : DÉMARCHES POUR UNE REFORME DU DROIT ÉLECTORAL POSITIF MALGACHE ....	86
	CHAPITRE 1 : DES RECOMMANDATIONS D'AMENDEMENT DU CADRE JURIDIQUE DU PROCESSUS ÉLECTORAL .....	87
I.	LE CADRE INSTITUTIONNEL DU PROCESSUS ELECTORAL .....	88
A.	La stabilité du cadre juridique .....	88
B.	La consolidation du cadre institutionnel .....	89
2.	<b>Les partis politiques</b> .....	90
II.	DU DROIT DE VOTE ET DE L'ELIGIBILITE .....	93
A.	De la qualité d'électeur .....	93
B.	De la condition d'éligibilité.....	94
C.	De la liste électorale .....	96
III.	DES OPERATIONS ELECTORALES.....	98
A.	La campagne électorale.....	98
B.	Du rôle des médias dans la couverture de la campagne électorale.....	101
C.	Du mode de scrutin .....	102
IV.	DU CONTENTIEUX ELECTORAL .....	105
	CHAPITRE 2 : DE LA DEMARCHE TRATEGIQUE POUR LA REVISION DU CADRE JURIDIQUE DES ELECTIONS .....	107
I.	LA MISE EN PLACE D'UN GROUPE DE TRAVAIL INTERINSTITUTIONNEL.....	107
A.	Intérêt et missions.....	107
1.	<b>Des avantages de la création d'un Groupe de travail pour la révision du cadre</b>	

<b>juridique des élections</b> .....	108
<b>2. De la feuille de route du Groupe de travail interinstitutionnel</b> .....	108
B. De la composition et de la méthodologie de travail .....	109
<b>1. De la composition du Groupe de travail sur la révision du cadre légal en matière électorale</b> .....	109
<b>2. De la méthodologie de travail et des précisions sur le rôle institutionnel de certains acteurs impliqués</b> .....	111
<b>a) De la méthodologie de travail</b> .....	111
<b>b) Un rappel des attributions de quelques institutions en matière législative et règlementaire</b> .....	111
II. LES AXES DE LA REFORME DU CADRE JURIDIQUE ET LA PROPOSITION DE CALENDRIER OU DU CHRONOGRAMME DE TRAVAIL.....	117
A. Les axes majeurs de la révision du cadre légal en matière électorale .....	117
B. L'ébauche d'un chronogramme de la réforme.....	117
Temps de réalisation .....	119
Activités .....	119
Intervenants .....	119
CONCLUSION .....	121
ANNEXES.....	122
A. TABLEAU COMPARATIF DES RECOMMANDATIONS MOE UE/UN NAM .....	123
B. FICHE TECHNIQUE DE PARTICIPATION .....	126
C. FICHE TECHNIQUE DES TRAVAUX DE GROUPE.....	127
D. MATRICE DE DOCUMENTATION DES TRAVAUX DE L'ATELIER DE CONSOLIDATION DES RECOMMANDATIONS.....	128
F-les temps forts de l'atelier par illustration imagée (photographiques) .....	139
G-FICHES DE PRESENCE PAR ATELIER.....	140
1-Lors de l'atelier de consultation avec les OSC.....	140
2. Lors de l'atelier de consultation avec les partis politiques .....	144
3. Lors de l'atelier de consultations avec les entités publiques .....	150
4. Lors de l'atelier de consolidation des recommandations .....	152
a) Des représentants des partis politiques.....	152
<b>b) Des représentants des entités publiques</b> .....	155
<b>c) Des représentants des OSC</b> .....	156
H-STRUCTURATION DE LA PARTICIPATION .....	158
1-Structure de la participation des ateliers de consultations nationales .....	158
a) <b>La participations des OSC</b> .....	158
b) <b>La participation des partis politiques</b> .....	160
c) <b>La participation des entités publiques</b> .....	165
	200

2-La structure de la participation à l’atelier de consolidation des recommandations .....	166
<b>a) La liste des OSC présentes à l’atelier de consolidation .....</b>	<b>166</b>
<b>b) La liste des entités publiques présentes à l’atelier de consolidation .....</b>	<b>167</b>
<b>c) La liste des partis politiques présents à l’atelier de consolidation .....</b>	<b>168</b>
I-EVALUATION DES ATELIERS.....	171
1-Atelier des OSC.....	171
2- Atelier des partis politiques .....	174
3-Atelier des institutions publiques .....	176
4- Atelier de consolidation des recommandations .....	178
J- AGENDAS DES ATELIERS.....	181
1-Atelier de consultation avec les OSC.....	181
2-Atelier de consultation avec les partis politiques .....	183
3-Atelier de consultation avec les entités publiques .....	186
<b>a) Agenda de l’atelier de consultation avec les entités publiques.....</b>	<b>186</b>
<b>b) Répartition des thèmes par groupe .....</b>	<b>188</b>
4-Atelier de consolidation des recommandations .....	189
<b>a) Agenda travaux de groupes.....</b>	<b>189</b>
<b>b) Agenda des travaux en plénière et de restitution des recommandations consolidées</b>	
193	
K-MATRICE DE REPARTITION DES RESPONSABILITES ET DE REPARTITION DES TACHES DES MEMBRES DU COMITE SCIENTIFIQUE.....	195
TABLE DES MATIERES .....	196

