

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA  
*Fitiavana – Tanindrazana – Fandrosoana*



**Synthèse des recommandations pour  
l'amélioration de la gestion du processus  
électoral au lendemain des élections  
de 2018-2019**

Septembre 2020





## **MOT DU PRESIDENT**

Gérer les élections est un sacerdoce. Il faut toujours déployer des efforts pour l'amélioration du processus électoral sans attendre un retour de la part des candidats, ni des politiques. Tout simplement revêtir l'étoffe des patriotes qui cherchent le bien pour leur pays.

Effectivement, malgré les grandes avancées effectuées par cette troisième version de la CENI, sur le plan de la transparence dans la gestion électorale, elle reste toujours incomprise par certains politiques.

Nous pouvons citer à titre d'exemple trois avancées pertinentes :

- L'ouverture de la CENI par des cadres de concertation avec les acteurs du processus électoral ;
- L'audit du fichier électoral et du logiciel de traitement des résultats, effectué par des experts internationaux, à la requête de la CENI ;
- La confrontation effective des procès-verbaux suspects, à la demande des candidats.

Cette liste n'est pas exhaustive, mais marque d'une manière incontestable, la disposition de la CENI à adopter avec rigueur, la transparence, tout le long du processus électoral.

Malgré les critiques acerbes apportées par certains à l'encontre des scrutins qui ont été organisés jusqu'ici, nous pouvons dire, d'une manière ferme, que la loi, la transparence et la démocratie ont été respectées scrupuleusement par la CENI.

D'où, notre Nation paisible qui peut aspirer à un développement durable, malgré la perturbation apportée par ce problème sanitaire mondial, que nous vivons actuellement.

Aujourd'hui, dans le cadre de son ouverture, la CENI a compulsé et étudié toutes les recommandations pertinentes venant des expertises et des missions d'observation électorale, que ce soient nationales ou internationales.

Et cela, dans le but d'améliorer la gestion du processus électoral à Madagascar. Puissent nos décideurs avancer, en produisant des textes plus à même de garantir la transparence des élections dans notre pays.

Sur ce, nous vous souhaitons bonne lecture et bonne réception.

# SOMMAIRE

SOMMAIRE

LISTE DES ACRONYMES

INTRODUCTION

Thématique 1 : Liste électorale et carte d'électeurs

1. Etat des lieux
2. Les problématiques soulevées
3. Les recommandations recueillies
4. Conclusion

Thématique 2 : Calendrier électoral et convocation du collège électoral

1. Etat des lieux
2. Les problématiques soulevées
3. Les recommandations recueillies
4. Conclusion

Thématique 3: Candidature et conditions d'éligibilité

1. Etat des lieux
2. Les problématiques soulevées
3. Les recommandations recueillies
4. Conclusion

Thématique 4 : Campagne électorale

1. Etat des lieux :
2. Les problématiques soulevées
3. Les recommandations recueillies
4. Conclusion

Thématique 5 : Bureau de vote et bureau électoral

1. Etat des lieux
2. Les problématiques soulevées
3. Les recommandations recueillies
4. Conclusion

Thématique 6 : Opérations électorales et déroulement du scrutin

1. Etat des lieux
2. Les problématiques soulevées
3. Les recommandations recueillies
4. Conclusion

#### Thématique 7 : Traitement des résultats

1. Etat des lieux
2. Les problématiques soulevées
3. Les recommandations recueillies
4. Conclusion

#### Thématique 8 : Contentieux électoral

1. Etat des lieux
2. Les problématiques soulevées
3. Les recommandations recueillies
4. Conclusion

#### Thématique 9 : Organe de Gestion des Elections

1. Etat des lieux
2. Les problématiques soulevées
3. Les recommandations recueillies
4. Conclusion

#### TABLE DES MATIERES

## LISTE DES ACRONYMES

ADC :	Avis de Délégations de Crédit
AFM :	Association des Femmes Journalistes de Madagascar
ANRCM :	Autorité Nationale de Régulation de la Communication Médiatisée
CAA :	Chef d'Arrondissement Administratif
CEC :	Commission Electorale Communale
CED :	Commission Electorale de District
CENI :	Commission Electorale Nationale Indépendante
CEP :	Commission Electorale Provinciale
CER :	Commission Electorale Régionale
CNTDI :	Centre National de Traitement des Données Informatiques
CID :	Centre Informatique au niveau du District
CLRE :	Commission Locale de Recensement des Electeurs
CNI :	Carte Nationale d'Identité
CCFVP :	Commission de Contrôle du Financement de la Vie Politique
CTD :	Collectivité Territoriale Décentralisée
ECES :	European Centre for Electoral Support (Centre Européen d'Appui Electoral)
EPP :	Ecole Primaire Public
FDS :	Forces de Défense et de Sécurité
FIMPA :	Firaisamben'ny Mponina Miaro ny Zon'ny Mpanjifa
FTMF :	Fikambanan'ny Tanora Mandala Fampandrosoana
GOSC :	Groupement des Organisations de la Société Civile
HCC :	Haute Cour Constitutionnelle
ININFRA :	Institut National de l'Infrastructure
JORM :	Journal Officiel de la République de Madagascar
KMF CNOE :	Komity Mpanara-mason' ny Fifidianana/ Comité Nationale d'Observation des Elections
LUJDH TAM'ZO :	Lutte De La Jeunesse Pour Les Droit Humains,
MEF :	Ministère de l'Economie et des Finances
MID :	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
MOE :	Mission d'Observation des Elections
OIF :	Organisation Internationale de la Francophonie
OGE :	Organe de Gestion des Elections
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
OVEC :	Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidature
OSC :	Organisation de la Société Civile
PEV :	Preventing Electoral Violence
PV :	Procès - Verbal
RALE :	Révision Annuelle de la Liste Electorale
SADC :	Southern African Development Community (Communauté de développement d'Afrique australe)
SACEM :	Soutien Au Cycle Electoral à Madagascar
SAMIFIN :	Sampana Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiam-bola
SEOM :	Mission d'Observation Electorale de la SADC

S.O.C.L.E : Suivi et Observation Citoyenne pour la Limpidité des Elections  
SRMV : Section chargée du Recensement Matériel des votes  
UA : Union Africaine  
UE : Union Européenne  
WYLD : Women and Youth's League for Democracy ;

## INTRODUCTION

Conformément à l'article 61 de la Loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015, la CENI, avant les échéances électorales de 2018, dans une démarche inclusive, a initié la consultation de tous les acteurs du processus pour l'amélioration du cadre légal avec l'appui technique et financier du PNUD. Des ateliers de consultation, qui ont abouti à l'élaboration d'un document cadre intitulé « Document stratégique pour une amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malagasy », ont été organisés afin de recueillir les ressentis et les recommandations de tous les participants. Ce document qui propose les grandes lignes et la stratégie de la conduite de la réforme, a été transmis aux instances compétentes investies du pouvoir d'initiative des lois.

Une Commission Consultative de réflexion et de proposition sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malagasy<sup>1</sup> a alors été érigée en 2017 afin d'analyser et d'étudier le contenu dudit document cadre. Les Travaux auxquels ont été associés les acteurs (les représentants des partis politiques et de la Société civile) et les experts (Expert national et expert international), consistaient essentiellement à formuler des propositions concrètes qui ont servi de référence pour la rédaction des avants projets de loi régissant les matières électorales, assurée par un Comité de rédaction<sup>2</sup> sous l'égide de l'Exécutif.

La réforme de l'encadrement juridique du processus électoral a débouché à l'adoption des lois organiques n° 2018-008, 2018-009 et 2018-010 du 11 mai 2018 régissant respectivement le régime général des élections et des référendums, l'élection présidentielle et les élections législatives. Elle est révolutionnaire compte tenu des innovations apportées, à savoir :

- un nouveau sens est donné à la notion du Code électoral ;
- l'institution du registre électoral national, en tant base unique de tous les électeurs sur l'étendue du territoire national, est une innovation dans la gestion du fichier électoral ;
- l'amélioration et la révision de la procédure d'établissement et de révision annuelle de la liste des électeurs ainsi que des délais y afférents sont apportées ;
- la réglementation de la campagne électorale est revue, incluant la réglementation du financement de campagne ;
- des précisions sur la répartition des attributions et compétences entre les autorités compétentes sont apportées pour chaque phase du processus électoral.

L'allègement de la procédure contentieuse et la pénalisation de la matière électorale marquent également la volonté d'apurer le système électoral des anti-jeux et agissements déloyaux pouvant biaiser le bon déroulement du processus.

L'élection présidentielle de 2018 fut la première élection organisée sous l'égide de l'arsenal juridique électoral réformé. Sous le regard scrutateur de tous les acteurs et forces vives du pays dont, la société politique, la Société civile et la communauté internationale, le

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-200 du 28 mars 2017 portant création de la Commission consultative de réflexion et de proposition sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malagasy

<sup>2</sup> Décret n° 2017-201 du 28 mars 2017 portant création du Comité interministériel chargé de la révision de l'encadrement juridique du processus électoral malagasy

processus électoral, tenu dans un climat paisible et détendu, a marqué une ère nouvelle dans l'histoire des élections à Madagascar. Les résultats de l'élection tant pour le premier tour que pour le deuxième tour ont été accueillis, sans contestation majeure, par tous. La légitimité du Président élu est reconnue par tous. Conformément à la tradition républicaine, celle-ci a donné lieu à une passation démocratique entre deux Présidents élus, une grande première pour Madagascar.

Les efforts de concertation entre toutes les parties prenantes se sont vus gratifiés et couronnés de succès. Il est sans conteste que c'est cette volonté de tous à définir et de respecter une règle du jeu impartiale, tenant compte de l'intérêt supérieur de la Nation, mise à jour par rapport aux pratiques électorales actuelles et respectant le droit positif en vigueur ainsi que les normes et standards internationaux, qui est à l'origine de cette fierté. Le pays, à l'issue de l'élection est a priori loin des crises cycliques postélectorales, constituant les principaux facteurs de la chute de l'économie et de la paralysie de l'appareil étatique, néfastes sur le plan social et politique.

Ces bonnes pratiques et acquis démocratiques lors de l'élection présidentielle ont été capitalisés et ont concouru au bon déroulement et réussite des élections législatives et des élections communales et municipales de 2019. L'installation des élus issus de ces élections garantit l'exercice normal des pouvoirs publics tant au niveau national qu'au niveau local.

Les travaux colossaux menés ci-dessus ont contribué à l'acceptation des résultats de l'élection présidentielle de 2018 et à la crédibilisation des élections législatives et communales de 2019.

Toutefois, force est de constater que les rapports d'observations électorales, les divers rapports d'élection ainsi que les divers travaux de bilan et d'évaluation produits par les différents acteurs principaux du processus n'expriment pas que l'efficacité de l'encadrement juridique. A la lecture de ces derniers, la CENI a répertorié des observations et des critiques qui méritent réflexion afin d'améliorer d'avantage la gestion du processus électoral. Ces observations ont trait notamment à la conformité de certaines dispositions au droit positif et standards internationaux, ainsi qu'à la difficulté d'application de certaines dispositions sur le terrain, et à la limite de celles garantissant des droits fondamentaux, etc.

Pour ce faire, elle a analysé les documents et rapports suivants :

- les rapports d'observation transmis par les Organisations de la Société civile malagasy (SAFIDY, KMF CNOE, Justice et Paix, TAFITA, GOSC, FTMF, LUJDH, e-MIAHY, SOCLE, ONG AFM) ;
- les rapports d'observation de la Communauté internationale (Union européenne, SADC, ECES, Union Africaine, Ambassade des Etats-Unis, Ambassade du Japon, etc. ;
- les rapports d'audit de l'OIF sur le fichier électoral ;
- le rapport de l'atelier bilan multi-acteurs du projet SACEM organisé par la CENI sur financement du SACEM ;
- les différents rapports de la CENI sur les élections ;
- les rapports annuels d'activité de la CENI ;
- les rapports circonstanciés des démembrements de la CENI ;

- les Procès-verbaux des différentes réunions: les cadres de concertation, les réunions de coordination du comité de pilotage du projet SACEM.

Au vu de ces observations et de ses propres vécus au cours des trois élections successives, la CENI a, de nouveau, pris l'initiative de consolider et d'analyser les recommandations ainsi recueillies. Ces recommandations sont réparties en neuf thématiques qui coïncident avec les principales opérations du processus électoral :

- La liste électorale et la carte d'électeur ;
- Le calendrier électoral et la convocation des électeurs ;
- La candidature et les conditions d'éligibilité ;
- La campagne électorale ;
- Le Bureau de vote et le bureau électoral ;
- Les opérations électorales et le déroulement du scrutin ;
- Le traitement des résultats ;
- Le contentieux électoral ;
- Et enfin, l'Organe de Gestion des Elections.

La méthodologie adoptée a été, pour chaque thématique, de rappeler l'état des lieux de la législation actuellement en vigueur suivi du recensement des différents problèmes et obstacles rencontrés. Il s'en suit l'analyse des recommandations proposées pour y remédier. De ces travaux, la CENI en a tiré une conclusion par thématique affirmant son point de vue et sa position par rapport à la situation.

Le présent document est adressé au Président de la République, au Gouvernement, à l'Assemblée nationale, au Sénat et aux juridictions électorales pour entamer une réflexion sur l'amendement (et non sur la refonte) de l'encadrement juridique existant dans le but de la poursuite de la réforme en cours. Sont également destinataires tous les acteurs et partenaires ayant contribué de près ou de loin à l'élaboration du présent rapport.

# Thématique 1 : Liste électorale et carte d'électeurs

## 1. Etat des lieux

L'état des lieux consiste à exposer la situation actuelle de la liste électorale vis-à-vis de la législation en vigueur, et par rapport à l'organisation de l'Organe chargé de la gestion des élections qu'est la CENI. Des réformes considérables ont été apportées tant sur le plan légal que sur le plan opérationnel dans la gestion de la liste des électeurs. En effet, la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums a remplacé l'ancien Code électoral malagasy en matière de gestion du fichier électoral.

*Sur le plan de la législation, ces réformes ont porté :*

- ✓ sur l'instauration de la notion de registre électoral et des listes électorales par Fokontany. La contexture et le contenu du registre électoral national sont les mêmes pour les listes électorales de chaque bureau de vote des Fokontany qui le composent. Pour chaque électeur, les éléments suivants constituent des informations obligatoires conformément aux dispositions de l'article 32 de la loi suscitée :
  - un numéro d'ordre selon un classement alphabétique du nom,
  - les noms et prénoms,
  - les dates et lieu de naissance,
  - le sexe,
  - la filiation,
  - les numéros, date et lieu de délivrance de la carte nationale d'identité,
  - l'adresse ou le lieu de résidence,
  - la profession ;
- ✓ sur la procédure d'établissement de ce registre électoral ainsi que les formalités relatives au recensement des électeurs ;
- ✓ sur la période de la révision annuelle des listes électorales ou RALE, notamment la période consacrée au recensement des électeurs (du 1<sup>er</sup> décembre au 15 février), la prise en compte des délais opérationnels tels que ceux impartis à la saisie des résultats des recensements, à l'acheminement des listes provisoirement arrêtées au niveau de chaque Fokontany pour les éventuelles vérifications, les délais de notification des décisions des instances compétentes en matière de réclamation ; tout ceci afin de rendre les opérations plus cohérentes et plus accessibles ;
- ✓ sur les contentieux relatifs à l'inscription sur une liste électorale, notamment sur l'allègement et la précision des procédures de réclamation pour les rendre plus accessibles et plus compréhensibles à l'électeur ;
- ✓ sur la sécurisation et la facilitation de l'exercice du droit de vote en renforçant les dispositions sur la carte d'électeur.

Toutefois, la loi est muette concernant l'établissement de la liste des grands électeurs ainsi que les formalités y afférentes.

Avec les nouvelles dispositions citées ci-dessus, des mesures d'accompagnement permettant à la Société civile et à la société politique de faire le suivi des opérations à titre d'observateurs pendant toutes les étapes ont été mises en place. Elles leur assignent également un rôle de sensibilisation et d'éducation du citoyen. Mais la mise en œuvre de ces dispositions reste encore à optimiser.

*Sur le plan organisationnel*, suite à l'application de ces nouvelles dispositions législatives et aux résultats non seulement des rencontres entre la CENI, les organisations politiques, les partenaires techniques et financiers et les organisations de la Société civile durant les divers cadres de concertation, mais aussi ceux transmis dans les différents rapports d'observation du processus électoral, la CENI a concrétisé les réformes :

- ✓ en élaborant des outils de manière à faciliter leur usage par la Commission locale de recensement des électeurs (CLRE), ainsi que de manière à renforcer la traçabilité des modifications apportées à la liste mère. Il en est ainsi des carnets de recensement, de radiation et de réclamations dans leur nouveau format ;
- ✓ en adoptant des mesures de sécurité, d'authentification et de vérification pour pallier aux éventuelles erreurs matérielles et intentions frauduleuses qui pourraient tenter certains acteurs, tant pour les opérations de révision annuelle de la liste électorale que pour toutes les phases du processus durant lesquelles on est amené à recourir à la liste électorale. L'utilisation du logiciel ORACLE pour le traitement de base de données, l'amélioration de l'impression des listes désormais sur papier de format A4 (plus lisibles) destinées à l'usage des bureaux de vote et l'adoption de mesures d'authentification de ces dernières par les démembrements de la CENI au niveau du District afin de dissuader d'éventuelles fraudes ;
- ✓ en facilitant la participation au vote par l'assouplissement des mesures relatives à l'usage de la carte d'électeur.

## **2. Les problématiques soulevées**

Malgré ces avancées, force est de constater qu'on n'est pas au bout des réformes. Au cours des trois dernières élections (présidentielle de 2018, législatives et communales de 2019), la fiabilité et l'exhaustivité de la liste électorale ont encore fait l'objet de beaucoup de discussions, voire même de contestations. Il est reproché à l'Organe de Gestion des Elections l'insuffisance d'actions face à certaines situations.

### **a) Sur le droit de vote des minorités**

Il en est ainsi de l'observation de l'Union européenne sur la privation de droit de vote des Malagasy à l'étranger, des détenus en détention provisoire et des malades en milieu hospitalier; une privation qui constitue une entorse aux dispositions légales et aux normes et standards internationaux. Ceci est dû à l'inexistence de bureaux de vote destinés à ces catégories d'électeurs.

### **b) Sur la procédure de révision annuelle de la liste électorale**

De même, les acteurs nationaux ont critiqué :

- *La complexité et l'inadaptation de la procédure d'enrôlement des électeurs :*

Le déclenchement de la procédure d'enregistrement des électeurs est toujours laissé à l'initiative de chaque citoyen lors de la révision annuelle de la liste électorale. Ce caractère non obligatoire de l'inscription sur la liste électorale constitue une cause de la non-exhaustivité de la liste car les citoyens qui ne se présentent pas au bureau du Fokontany durant la période d'ouverture de la liste ne sont jamais inscrits.

Bien que la législation en vigueur prévoit avec précision la procédure de vérification de la liste électorale après l'arrêtage provisoire et de réclamation en cas d'omission ou d'erreurs matérielles, toujours est-il que sa mise en œuvre exige, encore une fois, la mobilisation de chaque électeur pour la consultation de la liste électorale au bureau du Fokontany.

Or, bon nombre de citoyens ne s'intéressent ni à leur inscription sur la liste électorale, ni à la vérification de leur inscription tant qu'ils ne savent pas exactement la date de l'échéance électorale.

La période de la révision de la liste électorale est également jugée courte, ne permettant pas d'exécuter dans un temps raisonnable toutes les activités y relatives.

Les travaux de recensement et d'enrôlement des électeurs qui sont majoritairement manuels reposent sur des interventions humaines à plusieurs niveaux comme, entre autres, le recensement des électeurs par la Commission locale de recensement des électeurs (CLRE) au niveau des Fokontany, la saisie des informations par les Chefs de Centre informatique au niveau des Districts (CID). Cette situation a engendré parfois des erreurs matérielles sur les informations concernant chaque électeur, des difficultés sur le traitement des doublons et amplifie le doute sur la fiabilité du fichier électoral. Les interventions humaines devraient être aussi accompagnées de motivation adéquate au profit de tous les intervenants pour qu'ils puissent produire des résultats de qualité. Or, force est de constater qu'avec les moyens dont la CENI dispose, les indemnités allouées à ces intervenants sont relativement modiques.

Enfin, la liste alphanumérique qui classe les électeurs par ordre alphabétique rend également plus difficile le système de vérification de l'inscription par le citoyen. En effet, les Malagasy ont l'habitude d'envoyer une seule personne pour vérifier l'inscription de tous les membres de la famille qui habitent un même bâtiment. Cette personne est obligée de feuilleter plusieurs pages de la liste en fonction du nom de chaque membre de la famille ayant rempli les conditions pour être électeur.

### **c) Sur la qualité de la liste électorale**

- *L'insuffisance de la fiabilité de la liste électorale*

Le constat d'inscriptions multiples d'électeur (doublons) reste le sujet le plus chaud des débats houleux au sein de la société politique mais aussi dans l'opinion publique en général. L'inscription multiple d'un électeur peut être considérée comme une entrave au principe universellement reconnu selon lequel « une personne = une voix ». Il y a plusieurs formes d'inscription multiple mais la forme qui attire le plus l'attention des acteurs est celle qui concerne des personnes ayant des numéros identiques de carte

nationale d'identité. Certains politiciens pensent même qu'il s'agirait d'une manipulation frauduleuse des listes électorales, discréditant le processus électoral.

Les observateurs ont également reproché l'existence d'erreurs matérielles concernant les informations sur l'électeur (qualité de la collecte des informations lors des opérations de recensement et de saisie des carnets de recensement). Cette anomalie engendre des difficultés aussi bien pour les membres du bureau électoral que pour les électeurs concernés dans la mesure où il y a discordance entre les informations dans la carte nationale d'identité, pièce de contrôle de l'identité de l'électeur et celles dans la liste électorale.

Il a également été constaté l'incohérence des informations sur la liste électorale utilisée dans les bureaux de vote avec celles transcrites sur la carte d'électeur.

Enfin, ils ont soulevé qu'une partie de ces imperfections de la liste est imputable aux impérities de la technologie, notamment du logiciel de gestion du fichier électoral.

- *La non exhaustivité de la liste électorale*

L'un des problèmes que les acteurs ont soulevé concerne l'omission de certains électeurs ayant déjà participé aux précédentes élections. Ainsi, certains candidats se prévalaient de l'existence des électeurs inscrits lors des élections législatives du 27 mai 2019 qui ne figuraient plus dans la liste électorale pour les élections communales et municipales du 27 novembre 2019 pour décrédibiliser les élections. En effet, en raison de la règle du gel de la liste électorale, ces deux élections devaient être réalisées sur la base du même registre électoral arrêté définitivement le 15 mai 2019.

A priori, il s'agit d'une incompréhension des mesures relatives à l'affectation des électeurs dans un bureau de vote. Lors des élections législatives, à cause du chevauchement des opérations relatives à la fixation de la liste et de l'emplacement des bureaux de vote avec celles de la révision annuelle de la liste électorale, la règle de « 700 électeurs pour un bureau de vote » n'a pas pu être respectée pour certaines localités. La CENI a dû redresser cette situation à l'occasion des élections communales. De ce fait, certains électeurs ont été affectés vers d'autres bureaux de vote sans qu'aucune inscription sur le registre électoral n'ait été remise en cause.

Ils ont également fait remarquer que la législation en vigueur exclut purement et simplement les électeurs ayant rempli les conditions pour jouir de leur droit de vote après la clôture des opérations de la révision annuelle de la liste électorale. Ce problème est l'effet négatif de la règle du gel de la liste électorale. En effet, les citoyens qui ont nouvellement rempli les conditions pour être électeurs entre l'arrêtage définitif de la liste électorale et la date du scrutin ne peuvent pas participer au vote faute de leur inscription sur la liste électorale.

**d) Sur l'impression de la liste électorale et la carte d'électeur**

- *La mauvaise qualité d'impression de la liste électorale* : qui fait naître une suspicion de manipulation de cette dernière au niveau des bureaux de vote malgré les paraphes d'authentification apposés par les membres de la Commission électorale de District (CED) ;

- *La mauvaise organisation de la distribution des cartes d'électeur et l'insécurité face au recours à des fausses cartes d'électeur, ou cartes d'électeur devenues caduques du fait de la nouvelle situation de son titulaire.*

### **e) Sur l'établissement de la liste des grands électeurs**

L'établissement de la liste des grands électeurs est une opération électorale à part entière. Comme pour les suffrages universels directs, la qualité de cette liste est un des indicateurs clés de la réussite du processus électoral. Le silence des textes laisse à la CENI une grande marge de manœuvre dans le mode opératoire de la conception de celle-ci. Elle la confectionne sur la base des jugements portant proclamation des résultats définitifs des élections locales ainsi que celle des jugements de constatation de vacance de poste des élus locaux.

La collecte de ces informations semble parfois difficile, notamment du fait des dispositions de l'article 110 in fine de la Loi n°2014-020 du 27 septembre 2014. En effet, en vertu de cet article, la CENI n'est pas destinataire des jugements portant constatation de vacance de poste des élus locaux. Le seul destinataire de ces derniers est le ministère chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Pourtant, ces jugements sont les seuls documents officiels constatant de la qualité du grand électeur vu qu'aucun acte émanant du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ne procède à l'identification de ces élus.

Il convient également de préciser un délai fixe pour l'arrêtage définitif de la liste des grands électeurs avant la date du scrutin ainsi que toutes les formalités officialisant cet arrêtage afin de lui donner la valeur qui lui revient. Il en est ainsi également de la contexture de la liste, de la carte de grands électeurs, etc.

Face à ces problèmes, des recommandations émanant des parties prenantes aux élections et relatives à ce thème ont été recueillies.

### **3. Les recommandations recueillies**

Les recommandations formulées par les parties prenantes aux élections tendent vers trois points principaux :

- ✓ le basculement de la liste actuelle vers le système biométrique en mettant en place une base de données unique pour l'état civil, la carte nationale d'identité et la liste électorale et entraînant ipso facto la suppression de l'utilisation de la carte d'électeur ;
- ✓ le choix entre le maintien du principe de gel de la liste assorti d'un prolongement de la période de révision annuelle et l'ouverture permanente de la liste électorale ;
- ✓ l'amélioration des aspects opérationnels à court ou moyen terme en cas de maintien du système alphanumérique.

A travers les remarques et observations recueillies, les imperfections de la liste électorale sont attribuées à l'ampleur de l'intervention humaine dans sa confection ainsi qu'à son côté rudimentaire. Les acteurs de la vie politique et la Société civile dans sa majorité, s'accordent à reconnaître la pertinence et l'opportunité du basculement de la liste alphanumérique vers un système biométrique. La réforme implique toutefois la synergie de toutes les entités compétentes afin de mettre en place une base de données unique au

service de l'état civil, de la carte nationale d'identité et du registre électoral. Ce système éradiquerait l'existence d'inscriptions multiples et contribuerait à améliorer, voire à perfectionner l'exactitude de la liste électorale. La présence de l'électeur lors de la collecte des informations les concernant éliminerait tout risque d'erreurs et réduirait au minimum le processus de vérification et de réclamation.

La mise en place d'une base de données unique permettrait également l'inscription systématique des nouveaux électeurs dans le registre électoral. Elle assure la cohérence des informations concernant chaque électeur sur son état civil et en tant qu'électeur. L'inscription sur la liste ne serait plus conditionnée par l'inscription sur un registre du Fokontany. Cela résoudrait les problèmes d'inscription des Malagasy à l'étranger et pallierait aux problèmes d'enclavement de certaines localités et à toutes intentions frauduleuses.

Si le système biométrique est adopté, il va sans dire que le principe de gel ou non de la liste électorale ne serait plus une problématique. Ainsi, tout citoyen ayant atteint 18 ans sera inscrit de manière systématique, à tout moment.

Toutefois, si ce système semble résoudre la majorité des problèmes actuels nés de la liste électorale, son coût relativement élevé et la complexité de sa mise en œuvre laissent entrevoir l'éventualité des autres recommandations se rapportant à la liste alphanumérique telles que la question du maintien ou non du gel de la liste. En droit comparé, la gestion du fichier électoral tend vers l'abandon de ce principe au profit d'une ouverture permanente de la liste et de son arrêtage avant les élections permettant juste l'impression et l'acheminement des listes vers les bureaux de vote. Il en est ainsi du système québécois et du système français.

D'un autre côté, l'histoire du système électoral malagasy témoigne des failles et des inconvénients de la révision spéciale de liste électorale avant chaque élection.

A court et à moyen termes, en dehors du système biométrique, les acteurs de la scène électorale préconisent l'adoption de diverses mesures opérationnelles telles que le renforcement de la sécurisation et de l'authentification de la liste électorale, la suppression de la carte d'électeur inutile et budgétivore, n'assumant qu'un rôle de rappel du devoir du citoyen et de preuve de la participation au vote, le renforcement des devoirs de chaque acteur dans la sensibilisation des citoyens et dans leur rôle d'observateur du processus.

La procédure d'élaboration de la liste des grands électeurs doit être détaillée dans le régime général des élections et des référendums afin de pallier à d'éventuels vices de forme ou de malfaçon. Cela garantit également la sécurité juridique de la matière. Il en est ainsi également de toutes les formalités relatives à la participation de ces grands électeurs aux votes.

## **4. Conclusion**

### **a) La biométrisation du registre électoral**

Pour la CENI, l'idéal est l'établissement d'un fichier électoral sur la base d'un système biométrique. Outre la modification de la loi dans ce sens, supprimant ainsi l'autonomie du fichier électoral au profit de sa fusion avec le registre d'état civil, la mise en place d'une commission mixte de conception dudit projet s'avère incontournable. Les études

de faisabilité du projet seront plus axées sur l'informatisation de l'état civil et la biométrisation de la Carte nationale d'identité qui servira également de carte d'électeur. Ceci contribue également à l'abrogation des dispositions relative à l'inscription volontaire sur la liste électorale. Il en ressortira aisément un registre électoral biométrique d'autant plus exhaustif que fiable.

Il faut souligner que cela oblige à mobiliser beaucoup de ressources pour les scrutins à venir, et tendrait au vote électronique. Par ailleurs, cela permettrait également à organiser des élections plus écologiques et techniquement plus fiables en réduisant l'intervention humaine et l'utilisation de méthode archaïque pour les autres phases du processus (que ce soit pour l'acheminement des résultats que pour leurs exploitations).

Consciente de la pertinence de cette solution radicale pour la fiabilisation du registre électoral en particulier, mais également pour la crédibilisation du processus électoral en général, la CENI a déjà initié une discussion préliminaire avec les partenaires technique et financier afin de solliciter un appui financier et technique ainsi que logistique pour la réalisation de ce défi. Ces derniers ont donné une suite favorable à ce projet et l'aval de toutes les instances décisives pour déclencher les opérations est attendu. Cette première étape de négociation concerne uniquement, au début, la biométrisation du registre électoral, indépendamment de la gestion de l'état civil et de la carte nationale d'identité.

Pour ce qui est de la jouissance du droit de vote, les études de faisabilité de mise en place de bureaux de vote au niveau des ambassades, dans les centres carcéraux et dans les hôpitaux sont à envisager malgré les difficultés d'ordre pratique, logistique et financier que cela pourrait engendrer.

#### **b) En cas de maintien de la liste alphanumérique**

En cas de maintien de la liste alphanumérique, les mesures correctives suivantes permettraient de pallier aux problèmes évoqués plus haut.

##### **i. Sur la procédure et la période d'enrôlement des électeurs**

Pour donner plus d'opportunités aux électeurs de s'inscrire sur la liste électorale, d'une part, et afin d'assurer l'exhaustivité de la liste électorale, d'autre part, il serait mieux que notre législateur procède à l'adoption de l'ouverture permanente de la liste électorale. Avant chaque échéance électorale, cette dernière serait arrêtée dans un délai raisonnable permettant d'imprimer et d'acheminer à temps la liste électorale vers les Fokontany pour consultation et vérification par les électeurs.

Cette ouverture permanente de la liste électorale doit être accompagnée de la possibilité pour le responsable du Fokontany d'intégrer d'office sur la liste électorale les citoyens de son ressort qui atteignent l'âge de voter et remplissent les conditions requises pour être électeur. Cela n'enlève pas l'inscription volontaire des électeurs venant au bureau du Fokontany sur présentation de leur carte nationale d'identité.

Elle entraîne également le changement du mode de fonctionnement des démembrements de la CENI. Ces derniers doivent siéger tout au long de l'année contrairement à leur situation actuelle où ils travaillent uniquement en session. Ce qui génère de nouvelles dépenses pour l'Organe de Gestion des Elections.

En ce qui concerne les opérations d'enregistrement des électeurs, le renforcement de la supervision de la collecte et de la saisie des données sur les électeurs sont de mise, notamment la vérification de la conformité des informations inscrites avec les documents sources dont la Carte nationale d'identité, voire même la copie de l'extrait d'acte de naissance. Il en est ainsi, par exemple, des électeurs de père et/ou de mère inconnus<sup>3</sup>. L'implication des structures de proximité, telles que le Fokontany pour les centres urbains et la Commission électorale communale (CEC) pour les zones rurales, est à renforcer pour ce faire. Leur mobilisation doit être accompagnée de l'augmentation de leur indemnité, notamment pour les membres de la CLRE qui assurent l'enregistrement des électeurs sur le registre de recensement.

ii. Sur l'authenticité des listes électorales utilisées dans les bureaux de vote

Le paraphe par les membres des démembrements de la CENI, qui sont assermentés, dans les listes électorales transmises pour l'usage des bureaux de vote est suffisant pour que l'authenticité de ces dernières fasse foi.

Quant au maintien de l'utilisation de la carte d'électeur, jugée à la fois inutile et budgétivore par les acteurs nationaux, cette dernière constitue la seule preuve que l'électeur peut fournir pour sa participation au vote. Ainsi, la suppression de la carte d'électeur emmènerait à ouvrir la procédure contentieuse électorale à tout citoyen, qui est d'ailleurs un principe universel corollaire du droit du citoyen à participer aux affaires publiques.

iii. Sur la qualité de la liste électorale

En ce qui concerne le problème lié aux inscriptions multiples, notamment celui des électeurs ayant les mêmes numéros de carte nationale d'identité, la CENI a déjà déployé des efforts particuliers pour identifier les sources de cette anomalie. En effet, lors de la dernière révision de la liste électorale (du 1<sup>er</sup> décembre 2019 au 15 mai 2020), les démembrements de la CENI ont procédé à la vérification individuelle de toutes les informations sur les électeurs concernés par ce problème dans leurs circonscriptions respectives. Pour ce faire, la CENI centrale a mis à leur disposition la liste de tous les électeurs ayant les mêmes numéros de carte nationale d'identité. Après cet exercice, deux cas se sont présentés :

Primo, des erreurs matérielles ont été constatées sur le numéro de la carte d'identité de l'électeur inscrit sur la liste électorale. Dans ce cas, le responsable au niveau du Fokontany a procédé à la correction de la liste (liste des électeurs ayant les mêmes numéros de CNI) mise à sa disposition et l'a renvoyée auprès de la CED qui a assuré la rectification de la base de données au niveau du CID.

Secundo, le responsable au niveau du Fokontany, après vérification des informations sur les électeurs concernés, a trouvé qu'effectivement, ces électeurs ont le même numéro de carte nationale d'identité. Dans ce cas, un rapport y afférent a été adressé à la CED. Face à cette situation où il pourrait y avoir des erreurs administratives lors de la délivrance de la carte nationale d'identité, la CENI propose la mise en place d'un comité technique composé des responsables de la CENI et ceux du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation afin de trouver une solution.

---

<sup>3</sup> Loi n° 2018-027 du 08 février 2019, art. 51 sur l'état civil.

Après la clôture définitive du registre électoral au mois de mai 2020, la CENI a constaté que de nombreux travaux restent à faire compte tenu de la complexité du système. Aussi, suggère-t-elle que la loi lui donne la possibilité de continuer les vérifications des erreurs matérielles jusqu'à épuisement sans toucher au registre et fichiers électoraux.

De ce fait, elle a décidé de continuer l'opération de vérification jusqu'à son épuisement et conserve les résultats dans une base de réserve pour être intégrés dans la base pendant la prochaine révision annuelle de la liste électorale.

La CENI tient compte de la nécessité de l'amélioration du logiciel de gestion du fichier électoral pour mieux vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des informations sur les électeurs dans la base de données.

#### iv. Sur la liste des grands électeurs

Afin de garantir l'authenticité des documents sources ainsi que de faciliter la collecte des informations pour l'établissement de la liste des grands électeurs, la CENI se propose destinataire des jugements des tribunaux administratifs et des jugements de constatation de vacance de poste des élus locaux au titre des dispositions des alinéas in fine des articles 110 et 128 de la Loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014. Elle propose également que la période d'arrêtage de ladite liste soit fixée par les dispositions légales.

## Thématique 2 : Calendrier électoral et convocation du collège électoral

### 1. Etat des lieux

L'élection reste une compétition démocratique entre les différents partis politiques et/ou, dans une certaine mesure, entre les citoyens qui souhaitent accéder au pouvoir pour leur permettre de mettre en œuvre leurs visions et leurs projets de société. Le calendrier électoral fixe les dates clés du processus électoral et informe tous les acteurs sur les différents délais imposés par les législations en vigueur ou par le besoin matériel de l'organisation du processus électoral.

Le calendrier électoral doit être établi de telle sorte que la règle de la transparence, le principe de légalité et le délai minimum nécessaire pour la réalisation de chaque activité ou tâche soient scrupuleusement respectés. Ceci, dans le but d'assurer l'égalité de chance de tous les candidats, l'information à temps des électeurs sur l'étape du processus électoral et également la bonne organisation de l'élection.

Outre le fait que le calendrier électoral est un outil d'information au public des différentes phases du processus électoral, il est aussi important pour la CENI en tant qu'outil de planification électorale. Il sert de repère, à travers ses chemins critiques, pour vérifier si le processus électoral est toujours sur la bonne voie.

A l'état actuel de l'encadrement juridique du processus électoral à Madagascar, le calendrier électoral est défini en fonction des éléments essentiels suivants :

#### a. La date du scrutin

La date du scrutin indique le jour où se déroulent les opérations de vote. Dans le droit positif électoral malagasy, bien que la date précise de tenue de l'élection ne soit pas expressément prévue, une période bien déterminée est fixée directement soit par la Constitution, soit par les lois régissant les élections, notamment lorsqu'il s'agit des élections faisant suite à un mandat arrivé à terme.

En ce qui concerne l'élection présidentielle, l'article 47 alinéa 1 de la Constitution, repris intégralement par l'article 2 alinéa 2 de la Loi organique n° 2018-009 du 11 mai 2018 relative à l'élection du Président de la République, est sans équivoque, en ses termes : « *l'élection du Président de la République a lieu trente (30) jours au moins, et soixante (60) jours au plus, avant l'expiration du mandat du Président en exercice* ». En effet, le Gouvernement qui a le pouvoir de fixer la date du scrutin, après consultation du projet de calendrier électoral présenté par la CENI, ne dispose que d'une marge de manœuvre limitée car l'élection doit avoir lieu dans l'intervalle de temps (30 jours) fixé par la Constitution.

Il en est de même, en cas d'éventuel second tour du scrutin présidentiel. L'article 47 alinéa 3 dispose que « *Le second tour a lieu trente jours au plus après la proclamation officielle des résultats du premier tour* ». Or, le législateur a également fixé les divers délais impartis pour le traitement des résultats électoraux. Ces délais légaux constituent des facteurs contraignants pour le Gouvernement dans la fixation de la date du second tour de l'élection présidentielle, le cas échéant.

Enfin, l'article 3 de la même Loi organique précise que « *le mandat présidentiel commence à partir du jour de la prestation de serment, conformément à l'article 48 in fine de la Constitution* ». Le compte à rebours pour la fixation de la date de l'élection présidentielle commence à partir du jour de la cinquième année de la prestation de serment du Président de la République en exercice.

La combinaison de ces dispositions montre clairement que la fixation de la date du scrutin de l'élection présidentielle est fortement encadrée.

Pour les élections législatives, deux cas doivent être distingués :

Primo, pour les élections suite à l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

L'article 3 de la Loi organique n° 2018-010 du 11 mai 2018 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale prévoit une période claire durant laquelle l'élection pour le renouvellement général des membres de l'Assemblée nationale doit avoir lieu. Cet article précise que ladite élection a lieu dans les quarante (40) jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

L'article 2 de la même Loi organique constitue, quant à lui, un élément important pour la détermination de la date de l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale. L'interprétation par extension de cet article fait révéler que le législateur a choisi comme point de départ des pouvoirs de l'Assemblée nationale la date de la proclamation des résultats officiels des élections de ses membres par la Haute Cour constitutionnelle. C'est la raison pour laquelle ils expirent la veille du jour de la cinquième année (étant donné que l'article 69 alinéa 1 de la Constitution fixe le mandat des députés à l'Assemblée nationale à 5 ans) de cette date à partir de laquelle la période de quarante (40) jours est comptée.

Secundo, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, l'article 60 alinéa 2 de la Constitution dispose que « *Les élections générales se tiennent soixante jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus après le prononcé de la dissolution* ». Bien que dans ce cas de figure, le texte donne une période plus ou moins large – justifiée par la nécessité de l'organisation matérielle des élections qui ne sont pas prévisibles contrairement aux élections suite à un mandat arrivé à terme – à l'Exécutif pour lui permettre de fixer la date du scrutin, toujours est-il que la balise qu'il pose est suffisante pour éviter tout abus.

En ce qui concerne les élections sénatoriales et territoriales, les lois sont muettes quant à la période de tenue des élections de renouvellement des membres du Sénat et des chefs de l'exécutif et des membres des conseils des collectivités territoriales décentralisées. Seules les durées de leurs mandats sont prévues par les textes.

Ainsi, l'article 80 de la Constitution, repris par l'alinéa 2 de l'article 5 de la Loi organique n° 2015-007 du 03 mars 2015 fixant les règles relatives au fonctionnement du Sénat ainsi qu'aux modalités d'élection et de désignation des sénateurs de Madagascar, précise que la durée du mandat des membres du Sénat est de cinq (05) ans.

De son côté, le règlement intérieur du Sénat, en son article 2, détermine le début des pouvoirs du Sénat. D'après cet article, le mandat du Sénat commence le premier jour de la session spéciale prévue par l'article 38 de la Loi organique 2015-007 du 03 mars 2015 précitée, c'est-à-dire le deuxième mardi qui suit la désignation des membres nommés. De ce fait, les pouvoirs du Sénat expirent, par analogie aux dispositions de l'article 2 de la Loi

n° 2018-010 du 11 mai 2018 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale, la veille du jour de la cinquième année de l'ouverture de la session spéciale prévue précédemment.

Quant aux élections territoriales, le mandat des élus territoriaux est fixé à quatre (4) ans conformément aux dispositions de l'article 240 de la Loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes. Mais aucune disposition légale ne prévoit le début et la fin de leur mandat. Cette situation accorde un pouvoir plus ou moins large au Gouvernement pour fixer la date du scrutin de renouvellement général des chefs de l'exécutif et des membres des conseils des collectivités territoriales décentralisées.

Pour terminer cette rubrique, il convient de souligner qu'en cas de chevauchement de l'élection présidentielle et des élections législatives ou sénatoriales, ces dernières doivent être reportées après l'élection présidentielle. La législation ne permet plus la tenue des élections présidentielle et législatives ou sénatoriales simultanées. Ainsi, l'article 51 de la Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums dispose que « ..., l'élection du Président de la République et celle des députés et celle des sénateurs doivent se tenir à des dates distinctes ».

#### **b. Le délai légal pour la convocation du collège électoral**

La convocation des électeurs est l'acte par lequel l'autorité compétente officialise la date du scrutin et, par cette même occasion, elle invite les électeurs aux urnes pour élire la ou les personnalités au poste objet de l'élection. La convocation des électeurs constitue un repère important pour les acteurs concernés par le processus électoral dans la mesure où elle déclenche officiellement la compétition électorale.

D'après l'article 51 alinéa 1 de la Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et du référendum, les collèges électoraux sont convoqués quatre-vingt-dix (90) jours au moins avant la date du scrutin par décret pris en conseil de Gouvernement, après consultation du projet de calendrier électoral présenté par la CENI pour tout mandat qui arrive à son terme.

L'analyse des dispositions de cet article fait ressortir les conclusions suivantes :

Primo, le délai minimum pour la convocation des collèges électoraux est de quatre-vingt-dix (90) jours. Dans la pratique, pour les élections organisées en 2018 et 2019, les décrets de convocation des électeurs ont été pris plus de cent vingt (120) jours avant la date du scrutin. Cette situation a donné une marge de manœuvre aussi bien pour les partis politiques qui présentaient des candidats que pour la CENI chargée de la gestion du processus électoral.

Secundo, le pouvoir de convoquer les collèges électoraux, par conséquent de déterminer la date du scrutin, appartient au Gouvernement.

Tertio, aucun texte ne contraint le Gouvernement à suivre le projet de calendrier électoral proposé par la CENI. Cette dernière n'est qu'une autorité de consultation dans ce domaine. En outre, cette obligation de consultation ne concerne que les élections suite à un

mandat arrivé à son terme. De ce fait, en matière des premières élections, le Gouvernement est le seul maître pour fixer la date du scrutin et la convocation des collèges électoraux.

Pour la consultation publique par voie de référendum, le collège électoral est convoqué par décret du Président de la République, pris en Conseil des ministres. Aucun délai minimum n'est prévu pour la convocation du collège électoral en matière référendaire<sup>4</sup>. La tenue d'un référendum est laissée à l'initiative du Président de la République.

**c. La définition préalable de la période légale d'organisation des élections**

Depuis la Loi n 2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral, le législateur malagasy estime que l'élection doit avoir lieu pendant la période sèche. Cette mesure est d'ailleurs le fruit du consensus de tous les acteurs du processus électoral. Elle est motivée pour deux raisons :

Primo, compte tenu de la situation géographique de notre pays, et de l'état des infrastructures nécessaires pour l'organisation de l'élection (routes, bâtiments administratifs, les moyens de locomotion et de communication), la tenue de l'élection en période de pluie rend plus difficile son organisation matérielle tant pour la CENI que pour les autres acteurs tels les partis politiques, les organisations de la Société civile et voire même les électeurs ;

Secundo, la tenue de l'élection durant la période de pluie, en raison des difficultés énoncées précédemment, favorise les fraudes électorales perpétrées par les gens malintentionnés, mais aussi, décourage la participation au vote des électeurs dans les zones enclavées. Cette situation réduit l'authenticité et la sincérité des opérations de vote ainsi que la légitimité des élus.

En 2018, le législateur retient encore cette définition de la période électorale. Ainsi, l'article 52 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 dispose que « *Le scrutin doit se tenir durant la saison sèche de l'année, entre le 31 mai et le 30 novembre...* ». Cette même loi admet toutefois deux exceptions :

Premièrement, l'élection peut se tenir en dehors de la saison sèche, en cas de force majeure dument constatée par la juridiction compétente sur saisine de la CENI. Il appartient alors à la juridiction compétente d'apprécier si les circonstances avancées par la CENI répondent effectivement aux critères d'un cas de force majeure ;

Deuxièmement, l'article 53 de la Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 précise que l'élection se rapportant à tout mandat arrivé à terme se tient dans le respect de la date de l'échéance de celui-ci indépendamment de la saison. C'est ainsi, par exemple, que le second tour de l'élection du Président de la République en 2018 se tenait le 19 décembre 2018, c'est-à-dire pendant la période de pluie.

De tout ce qui précède, la tenue du scrutin durant la période sèche ne concerne, en fait, que les premières élections. En effet, la Haute Cour constitutionnelle dans sa décision n° 15-HCC/D3 du 03 mai 2018 quand elle a effectué le contrôle de constitutionnalité de la Loi organique n° 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums, va plus loin et précise que l'application généralisée de cette mesure entrave la mise en œuvre de certains mécanismes constitutionnels prévus par les articles 53 et 60 de la Constitution. En

---

<sup>4</sup> Loi n° 2018-008, art. 51, al. 4

outre, elle rappelle qu'aucune disposition constitutionnelle n'impose cette obligation de tenir des élections pendant la saison sèche, qui ne peut être qualifiée qu'une option préférentielle.

**d. Les autres délais légaux imposés par la loi**

A part ces trois paramètres déterminants pour l'établissement du calendrier électoral, les législations en vigueur imposent également d'autres délais légaux que les acteurs du processus électoral doivent observer, notamment en matière de campagne électorale, de contentieux électoraux, de traitement et publication des résultats électoraux.

Si telle est la situation actuelle du droit positif malagasy régissant le calendrier électoral, quelles sont alors les différentes problématiques rencontrées si on se réfère aux trois dernières élections que nous avons organisées depuis 2018 ?

## **2. Les problématiques soulevées**

Le calendrier électoral suscite toujours des débats houleux entre les acteurs du processus électoral dans la mesure où il tient un rôle important dans la gestion et l'organisation des élections. L'enjeu politique du calendrier électoral est tellement grand que tout le monde exige plus de transparence et de visibilité dans son élaboration et dans sa mise en œuvre.

L'exploitation des observations électorales fait ressortir les problèmes suivants :

**a) Le non-respect de la périodicité des élections**

Dans les pays démocratiques et républicains comme Madagascar, la souveraineté appartient au peuple. Il l'exerce par l'intermédiaire de ses représentants élus au suffrage universel direct ou indirect, pour une durée bien déterminée. Le pouvoir du peuple est donc transféré aux élus qui sont chargés par la suite de gérer les affaires publiques pendant la durée de leur mandat. A la fin de ce mandat, la décision revient au peuple pour élire de nouveau ses représentants à qui il confiera la gestion des affaires publiques pour le prochain mandat.

De ce fait, la tenue périodique des élections constitue un indicateur de l'avancée démocratique du pays par le respect de la souveraineté du peuple, source de tout pouvoir.

A Madagascar, les observateurs électoraux ont constaté un retard de la tenue des élections législatives et communales en 2019, si on se réfère à la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale et à celle des maires et membres des conseils municipaux et communaux.

Ainsi, les élections législatives ont eu lieu le 27 mai 2019 alors que les pouvoirs de l'Assemblée nationale ont pris fin vers le début du mois de février 2019. Il en est de même pour les élections municipales et communales qui n'ont eu lieu que le 27 novembre 2019, soit quatre (04) ans et quatre (04) mois après les élections de 2015 alors que le mandat de ces élus est fixé à quatre (04) ans.

Ce retard n'est pas sans effet dans la gestion et le bon fonctionnement des institutions de la République et celles des collectivités territoriales décentralisées. Pour pallier à ce problème, la Haute Cour constitutionnelle est tenue de recourir à son rôle de

régulation de l'exercice des pouvoirs publics. En effet, elle a confirmé la fin des pouvoirs de l'Assemblée nationale à la date prévue à cet effet tout en gardant en fonction les membres du bureau permanent de cette institution pour assurer la gestion de ses affaires courantes jusqu'à la mise en place des nouveaux députés de Madagascar. Toujours est-il que le Parlement était paralysé compte tenu du vide institutionnel au sein de l'Assemblée nationale. D'où le transfert temporaire par le Parlement du pouvoir à légiférer par voie d'ordonnance au profit du Président de la République.

Ce même scénario est également prévu pour les Communes car la Haute Cour constitutionnelle précise que les maires qui ne se portaient pas candidats aux élections communales et municipales restent en fonction jusqu'à la mise en place des nouveaux maires. Pour les Communes dont les maires se portaient candidats, la gestion des affaires courantes a été confiée aux adjoints au maire qui assuraient l'intérim. Les conseils communaux et municipaux ne pouvaient plus tenir des réunions.

**b) La tenue de l'élection présidentielle pendant la période de pluie**

Les observateurs électoraux n'ont pas caché leur insatisfaction quant à la date du scrutin du deuxième tour de l'élection Présidentielle de 2018. Ils ont reproché le fait que la date ne tient pas compte des dispositions de l'article 52 de la Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 ainsi que des exigences des acteurs manifestées lors des cadres de concertation avec la CENI avant la tenue de l'élection. Pour eux, l'élection doit être tenue pendant la période sèche pour les raisons que nous venons d'évoquer dans la rubrique de l'état des lieux ci-dessus.

**c) L'insuffisance de la période entre la convocation des électeurs et le jour du scrutin**

Comme il a été soulevé plus haut, la convocation du collège électoral doit intervenir 90 jours au moins avant la date du scrutin. Ce délai, aux yeux des observateurs électoraux mais aussi ressenti par la CENI et les partis politiques, est encore insuffisant compte tenu de la complexité et de la multiplicité des tâches qu'il faut accomplir par les acteurs selon leurs domaines d'attributions respectifs, car le délai accordé pour chaque tâche dépend de la durée globale entre la date de convocation des électeurs et celle du scrutin.

Ainsi, par exemple, certains candidats aux élections communales et municipales du 27 novembre 2019 se plaignaient de l'insuffisance du délai imparti pour le dépôt de candidature alors qu'ils s'achoppaient à des difficultés diverses pour la constitution de leurs dossiers. En effet, des communes rurales n'ont pas eu leurs candidats notamment pour les membres des conseils, d'autres se contentaient de candidature unique en dehors de toute compétition électorale. Certains candidats étaient purement et simplement écartés de la compétition faute de pouvoir remplir leurs dossiers de candidature dans le délai fixé par le calendrier électoral.

Ce même problème a été constaté lors des élections législatives du 27 mai 2019. La réduction des candidats aux dites élections était due, en grande partie, à l'insuffisance du délai accordé pour le dépôt de candidature. Pour les 119 circonscriptions électorales, nous n'avons que 810 dossiers de candidature reçus alors qu'en 2013 des milliers de candidats s'y présentaient pour les mêmes circonscriptions électorales et les mêmes sièges à pourvoir.

La CENI ressent également cette insuffisance de temps pour l'organisation matérielle des élections. Certaines tâches sont très complexes et nécessitent un délai plus ou moins long pour assurer leur bonne exécution. La confection et l'impression des imprimés électoraux sensibles sont très compliquées et exigent une vigilance particulière afin de sauvegarder leur authenticité et leur conditionnement. Des erreurs qui glissent dans la réalisation de ces tâches peuvent être néfastes pour le bon déroulement du processus électoral. Lors des dernières élections, les observateurs ont pu constater par exemple l'insuffisance des bulletins uniques dans certains bureaux de vote ; il y a également le problème d'inter changement des bulletins uniques pour certaines circonscriptions. Ces errements créent des paniques au niveau des responsables locaux, mais aussi auprès des électeurs qui viennent au bureau de vote pour accomplir leur devoir de citoyen. Et, d'une manière générale, la pression du temps ne permet plus à l'équipe en charge de la logistique électorale de travailler dans la sérénité.

**d) Séparation des deux élections (présidentielle et législatives) entraînant une imputation budgétaire élevée**

Les observateurs électoraux, notamment les observateurs internationaux, qui participent beaucoup au financement du processus électoral à Madagascar à travers le projet SACEM, estiment que l'introduction dans la législation électorale malagasy des dispositions interdisant l'organisation simultanée de l'élection présidentielle et des élections législatives ou sénatoriales entraîne l'augmentation des dépenses occasionnées par les élections. Ils considèrent cette situation comme un gaspillage des ressources disponibles déjà insuffisantes.

Les observateurs électoraux ne se contentent pas uniquement d'énoncer les problèmes, ils avancent aussi des recommandations en guise d'essai de leur résolution.

### **3. Les recommandations recueillies**

Les observateurs électoraux, en avançant leurs recommandations, sont animés par l'esprit d'apporter leur contribution à la promotion de la démocratie par le biais de l'amélioration de l'organisation des élections à Madagascar. Ces recommandations ne sont autres que la consolidation des leçons apprises lors de la gestion et du déroulement du processus électoral depuis 2018.

**a) Plénitude de compétence de la CENI pour la fixation du calendrier électoral**

Normalement, en tant qu'Organe de gestion des élections, l'élaboration du calendrier électoral relève de la compétence de la CENI. Son rôle ne doit pas se limiter uniquement à présenter au Gouvernement un projet de chronogramme à titre consultatif. Les observateurs électoraux, pour soutenir cette recommandation, avancent deux justifications :

Sur le plan technique, comme nous avons évoqué auparavant que le calendrier électoral est un outil de planification pour la CENI, il va de soi que l'élaboration de cet outil soit confiée à l'organe chargé de sa mise en œuvre. La CENI est la plus apte à apprécier le délai imparti pour chaque tâche du processus électoral compte tenu de ses expériences, du contexte dans lequel elle organise les élections, des ressources disponibles tant humaines, logistiques que financières.

A la limite, le Gouvernement devrait tenir compte du projet de calendrier électoral proposé par la CENI.

Sur le plan politique, le fait de confier au Gouvernement l'établissement du calendrier électoral ne fait qu'augmenter le soupçon de manipulation politique au profit du régime en place. Les partis politiques, notamment ceux de l'opposition, estiment que le parti au pouvoir et ses alliés connaissent au préalable les échéances électorales en vue, les dates des scrutins ainsi que les chemins critiques des différentes phases du processus électoral et n'officialisent le calendrier électoral que dans les délais légaux. En effet, dans le but d'assurer plus de neutralité du calendrier électoral et de garantir le traitement égalitaire de tous les partis politiques ou groupements des personnes indépendantes qui envisagent de se porter candidats aux élections, il serait souhaitable si son établissement soit confié à la CENI, une structure indépendante et neutre de par son statut.

#### **b) Allongement du délai de convocation des collèges électoraux**

Le principal souci des observateurs électoraux est d'accorder plus de temps à la CENI et aux autres acteurs concernés par le processus électoral pour leur permettre d'assumer convenablement, sans trop de pression de temps, les activités générées par l'organisation des élections.

Si la législation électorale en vigueur fixe le délai minimum de 90 jours, la pratique montre clairement que le Gouvernement a pris le décret de convocation des électeurs plutôt que prévu par le texte. D'une manière générale, la publication du décret de convocation des électeurs a avoisiné les 120 jours avant la date du scrutin. La question qui se pose est de savoir pourquoi ne pas légiférer cette bonne pratique.

Mais la recommandation des observateurs ne se limite pas à l'extension du délai de convocation des collèges électoraux, elle sollicite également la publication au début de chaque année les éventuelles échéances électorales en vue pendant toute l'année, afin de donner plus de transparence et de visibilité pour tous les acteurs.

#### **c) Intégration de la possibilité d'organiser simultanément les élections présidentielles et législatives**

L'organisation des élections simultanées n'est pas nouvelle à Madagascar. Elle était déjà pratiquée lors des élections communales et municipales en 1995 et en 2019 pendant lesquelles deux élections distinctes (les élections des membres des conseils communaux et municipaux et celles des maires) ont été organisées en même temps. Il en était de même, en 2013, le second tour de l'élection du Président de la République et les élections législatives ont eu lieu en même temps.

Malgré la réticence de certains acteurs qui évoquaient la complexité de l'organisation des élections simultanées, notamment pendant la campagne électorale et lors du vote, ces élections s'étaient déroulées normalement et les électeurs arrivaient tant bien que mal à exprimer leur choix.

Pour des raisons d'ordre financier, les observateurs électoraux ont proposé à ce qu'on modifie les dispositions de l'article 51 alinéa 2 de la Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 qui interdisent la tenue simultanée des élections présidentielle et législatives ou sénatoriales.

#### **d) Tenue obligatoire des élections en période sèche**

Nul ne conteste les avantages techniques et politiques de la tenue des élections pendant la période sèche. Les observateurs électoraux insistent sur l'application obligatoire de cette règle et proposent la modification de l'article 51 alinéa 1 de la Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018. Or, nous savons tous que la fixation de la date d'une élection ne dépend pas uniquement de la volonté politique du Gouvernement ou de l'autorité qui détermine le calendrier électoral. Elle est aussi tributaire de la fin du mandat des élus en exercice.

Comme il a été précisé auparavant, la position de la Haute Cour constitutionnelle est claire sur cette question : la tenue des élections durant la saison sèche n'est pas une formalité substantielle et son inobservation ne constitue pas une entorse au bon déroulement du scrutin. Elle ne peut être considérée que comme une préférence.

Face à ces recommandations, quelle est alors la position de la CENI en tant qu'Organe de Gestion des Elections ?

#### **4. Conclusion**

La CENI trouve que l'extension de sa compétence pour déterminer le calendrier électoral, y compris la fixation de la date du scrutin, constitue une garantie de la neutralité, de la légitimité et de la technicité du calendrier électoral. Il est aussi opportun de publier avant la session budgétaire de l'année N-1 les échéances électorales en vue pour l'année N. D'ailleurs, il a été donné de constater que lors des dernières élections, le Gouvernement suivait toujours le projet de chronogramme proposé par la CENI.

Si la détermination de la date du scrutin suite à un mandat arrivé à son terme, étant scrupuleusement encadrée par la législation en vigueur, ne pose pas beaucoup de difficultés pour la CENI, par contre, des réflexions méritent d'attirer l'attention sur la tenue des premières élections et la consultation par voie de référendum.

En effet, aucun repère n'est à la disposition de l'Organe de Gestion des Elections pour servir de base dans la fixation de la date des premières élections. Il ne faut pas perdre de vue aussi le fait que la tenue des premières élections fait partie de la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat. Par conséquent, sa priorisation relève de la compétence du Gouvernement. Ainsi, par exemple, les élections régionales n'ont pas encore eu lieu bien que les conditions pour les faire étaient déjà réunies après les communales et municipales de 2015, soit plus de cinq (05) ans après. Pour que la CENI puisse fixer la date des premières élections, il faudrait au préalable une concertation avec le Gouvernement.

En tout état de cause, la convocation des collèges électoraux devrait être constatée par décret pris en Conseil de Gouvernement.

En ce qui concerne la consultation référendaire, compte tenu de son aspect très politique, il est mieux de toujours confier la fixation de la date de sa tenue par l'Exécutif.

Pour ce qui est de l'augmentation du délai de convocation des électeurs jusqu'à 120 jours avant la date du scrutin, la CENI ne voit aucun inconvénient pour légiférer la bonne pratique que nous avons déjà adoptée lors des dernières élections.

La tenue des élections durant la période sèche est très bénéfique pour l'ensemble de l'organisation du processus électoral. De ce fait, la CENI adhère à la nécessité d'observer cette règle sous réserve de l'application des considérants de la Haute Cour constitutionnelle exposé plus haut en cas de vacance de poste pour le Président de la République et des chefs de l'exécutif des collectivités territoriales décentralisées, d'une part, et en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, d'autre part.

Pour avancer dans ce sens, les premières élections devraient normalement se tenir pendant la période sèche (élections régionales et provinciales). Les élections postérieures s'en suivront normalement si nous respectons la périodicité de la tenue des élections. Il en est de même pour les élections législatives et communales, le maintien du cycle électoral actuel nous permet d'appliquer sans encombre la tenue des prochaines élections durant la période sèche.

Pour l'élection du Président de la République, la situation est plus compliquée dans la mesure où la fin du mandat du Président de la République oscille toujours autour de la deuxième semaine du mois de janvier, date de sa prestation de serment. De ce fait, l'élection présidentielle qui doit avoir lieu trente (30) jours au moins et soixante (60) jours au plus avant cette date, se tient toujours dans la période de pluie, surtout en cas d'éventuel second tour. L'objectif de réaliser l'élection présidentielle durant la saison sèche ne peut être atteint sans que Madagascar procède au basculement du calendrier électoral, c'est-à-dire, soit la prorogation du mandat du Président de la République en exercice jusqu'à la période sèche (31 mai), soit l'organisation de l'élection anticipée pendant la saison sèche avant la fin de son mandat. Cette question relève de la compétence des acteurs politiques du pays.

Enfin, pour la tenue simultanée de l'élection présidentielle et des élections législatives, deux observations peuvent être soulevées :

D'abord, la tenue simultanée de ces élections a des avantages financiers et politiques considérables. En premier lieu, elle permet d'économiser certaines dépenses qui peuvent être consolidées pour les deux élections. En second lieu, elle ôterait des élections législatives de la pression indirecte ou directe du parti au pouvoir qui a le Président de la République comme un symbole fort pour gagner aux élections. Etant donné que le Président de la République en exercice doit démissionner de son poste, s'il se porte candidat à l'élection présidentielle, deux mois avant la date du scrutin.

Ensuite, l'esprit du législateur, quand il prescrit la tenue séparée des élections présidentielle et législatives, est d'instaurer une stabilité institutionnelle gage de la stabilité politique, base du développement de notre pays. En effet, la tenue des élections législatives après celle du Président de la République permet aux électeurs d'avoir le choix s'ils veulent accorder ou non la majorité au parti du Président au sein de l'Assemblée Nationale.

## Thématique 3: Candidature et conditions d'éligibilité

### 1. Etat des lieux

Le droit de se porter candidat à des élections ainsi que les conditions d'éligibilité sont garantis par la Constitution et les lois électorales. Ces dernières fixent en général les règles relatives aux modalités de chaque élection, aux conditions d'éligibilité, au régime des incompatibilités, aux conditions des candidatures, et les règles du contentieux pour chaque catégorie d'élection. A chaque élection à organiser et en application de ces lois, des décrets fixant les modalités d'organisation, les modèles des pièces à fournir par les candidats, et les montants de la contribution des candidats ainsi que leurs modalités de remboursement et de reversement, sont pris par le Gouvernement.

Conformément au Décret n° 2018-644 du 29 juin 2018 fixant les modalités d'organisation de l'élection présidentielle de 2018, le dépôt de candidature s'est fait auprès de la Haute Cour constitutionnelle (HCC). A cet effet et suivant les dispositions légales, les attributions confiées à la CENI, après la publication officielle de la liste des candidats par la HCC, sont : (i) d'organiser le tirage au sort du numéro d'ordre des candidats sur les bulletins uniques et les panneaux d'affichage<sup>5</sup>, et (ii) de procéder à la publication officielle des résultats de ce tirage au sort.

Pour les autres élections (législatives, communales et municipales, et sénatoriales) il appartient à la CENI de :

- ✓ mettre en place les Organes de vérification et d'enregistrement des dossiers de candidature (OVEC) . En effet, la CENI définit l'organisation et le fonctionnement des OVEC pour chaque catégorie d'élection ;
- ✓ traiter les dossiers de précontentieux relatifs à la candidature et transmettre les requêtes formulées aux instances judiciaires compétentes.

Lors des trois élections organisées en 2018 et 2019, la CENI a toujours élaboré des Recueils des textes législatifs et réglementaires relatifs aux élections, pour que les parties prenantes (partis politiques, OSC, candidats, observateurs nationaux et internationaux) puissent en prendre connaissance et les maîtriser. En outre, la CENI a fait beaucoup d'efforts pour la vulgarisation de l'encadrement juridique des élections au sein des cadres de concertation nationaux, régionaux, et multi-acteurs afin que les participants puissent avoir le maximum d'informations relatives à la candidature aux élections. Dans le même ordre d'idées, la CENI a continuellement organisé des sessions de formations à l'endroit des délégués des candidats et des personnels électoraux chargés de l'enregistrement des candidatures avant chaque scrutin pour que ceux-ci puissent avoir plus de connaissances sur le processus électoral en général et sur les procédures de candidature en particulier.

Faut-il rappeler que lors de l'élection présidentielle de 2018, tous les 36 candidats retenus étaient investis par des partis politiques. Pendant les élections législatives, les 810 dossiers de candidatures enregistrées se répartissent comme suit sur le plan politique : (i) candidatures issues des partis politiques : 195, (ii) candidatures issues des coalitions de

---

<sup>5</sup> Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018, art. 123 relative au régime général des élections et des référendums.

partis politiques : 130, (iii) candidatures indépendantes : 485. En ce qui concerne les élections communales et municipales, la situation au niveau national, sur les 1695 circonscriptions électorales, se résume comme suit : durant la période d'enregistrement 6303 dossiers ont été enregistrés pour les élections des maires et 4942 dossiers pour les élections des membres des conseils communaux et municipaux. Cependant 8 circonscriptions n'ont reçu aucune candidature des conseillers communaux et municipaux, et les candidatures indépendantes sont respectivement 33,78% pour les maires et 30,11% pour les conseillers communaux et municipaux.

Concernant la participation des femmes à la candidature aux élections, lors des élections présidentielles de 2018, parmi les 36 candidats retenus, 5 étaient des femmes, soit 13,88%. Pendant les élections législatives, sur les 810 dossiers de candidature, il a été enregistré la participation de 957 hommes, soit 86,14%, contre 154 femmes, soit 13,86%. En ce qui concerne les élections communales et municipales, il importe de mentionner qu'au niveau national, le pourcentage des femmes candidates étaient respectivement de 5,35% et 5,26% pour les candidatures aux maires et aux conseillers.

## **2. Les problématiques soulevées**

### **a) Sur la cohérence des dispositions du Code de la nationalité et celles du régime général des élections et des référendums**

Plusieurs soucis ont été cependant formulés par les parties prenantes aux élections et les observateurs nationaux et internationaux au sujet de la candidature et des conditions d'éligibilité. En dépit des dispositions de l'article 42 du Code de la nationalité, bon nombre de citoyens jouissent encore de la double nationalité. Une partie de l'opinion publique souhaite établir l'inéligibilité de ces derniers.

L'incohérence entre les dispositions de l'article 38 du même code avec celles du régime général des élections et des référendums sur l'éligibilité des Malagasy naturalisés mérite également réflexion. La condition de délai de dix (10) ans requise par le Code de la nationalité est mise en abstraction par les textes sur les élections. En effet, aucune preuve de l'écoulement de ce délai n'est exigée parmi les dossiers de candidature. Au vu du principe découlant de la hiérarchisation des normes, les dispositions du Code de la nationalité étant une loi ordinaire, les dispositions de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 l'emportent-elles ?

### **b) Sur la candidature des indépendants**

Malgré le système de parrainage instauré par les nouvelles dispositions légales, le principe de liberté de candidature établi par la Constitution a suscité un surcroît de candidatures indépendantes lors des élections législatives et communales de 2019.

### **c) Sur la contribution aux frais d'impression des bulletins uniques**

Les acteurs ont critiqué les incohérences et lacunes concernant la contribution obligatoire aux frais d'impression des bulletins uniques. Plusieurs candidats ont été pris au dépourvu à cause du montant inattendu de celle-ci. Elles ne sont remboursables qu'en cas d'obtention de 10 % des suffrages exprimés ou en cas de retrait de candidature, avant la date limite du dépôt. Selon les observations de l'Union européenne, si l'instauration d'une

caution permet d'encadrer le nombre des candidatures, le seuil élevé de la condition de son remboursement n'est ni raisonnable ni conforme aux bonnes pratiques internationales (entre 3 et 5 %). Par ailleurs, aucun texte ne prévoit le sort des contributions des candidatures non validées.

**d) Sur les difficultés rencontrées lors de la constitution des dossiers de candidature**

En outre, on peut noter que la pièce manquante pour la moitié des dossiers de candidatures rejetés était la quittance de versement de la contribution au niveau de la caisse de dépôt et de consignation. L'incapacité de certains candidats potentiels à payer la caution constitue une sorte de discrimination pour les acteurs politiques.

De manière générale, les refus de candidature pour les élections ont concerné des dossiers incomplets. En outre, quelques candidats se sont plaints du délai qu'ils estimaient relativement court pour réunir toutes les pièces à fournir. Certains dossiers de candidatures ont été rejetés également pour défaut de légalisation de signature auprès des Districts et des Préfectures. D'autres dossiers ont été aussi refusés à cause des retards de la délivrance du casier judiciaire bulletin n° 3, ainsi que des certificats de nationalité pour certaines circonscriptions.

En matière de dossier de candidature, le défaut de mise à jour des casiers judiciaires au niveau des tribunaux de première instance a causé quelques entorses au traitement de dossier de candidature. Sans la collaboration étroite de certaines juridictions, force est de constater que les dossiers de plusieurs candidats ayant déjà fait l'objet de condamnation définitive, les rendant ainsi inéligibles, auraient facilement fait l'objet d'enregistrement, sans compter le défaut de célérité en matière de délivrance du bulletin n°3 de ces casiers qui a pénalisé les candidats.

**e) Sur la disqualification et la contestation de candidature**

La Mission de l'Union européenne a soulevé aussi le manque de clarté des dispositions de la loi pour la disqualification d'un candidat. En effet, selon les dispositions en vigueur, les personnes nommées aux hautes fonctions et hauts emplois civils et militaires de l'Etat et candidats à des élections sont assujettis à l'obligation de démission, sous peine de leur disqualification. Il va de même de tout candidat qui a émis des déclarations publiques discréditant l'Organe de Gestion des Elections ou les institutions judiciaires. Or les délais applicables en cas de recours en disqualification<sup>6</sup> restent imprécis.

**f) Sur la participation féminine aux élections**

Devant les statistiques de la participation des femmes aux élections ci-dessus, il est constaté que l'effectivité et la jouissance du droit politique des femmes rencontrent encore des obstacles majeurs. Beaucoup d'opinions soutiennent que ceux-ci découlent essentiellement des valeurs coutumières (femme au foyer, le caractère politique de la prise de parole en public est réservé aux hommes etc.) et qui s'affrontent au droit positif bien que la conséquence affecte l'implication objective et massive des femmes aux affaires publiques.

---

<sup>6</sup> Cf. Thématique 8 sur le contentieux électoral.

D'autres pensent que ceux-ci proviennent de l'insuffisance du soutien des initiatives visant à favoriser la participation des jeunes et des femmes aux affaires politiques.

**g) Sur les difficultés rencontrées par l'Organe de Gestion des Elections lors de la vérification et l'enregistrement des candidatures**

La CENI a rencontré des difficultés sur l'application des dispositions de l'article 300 bis de la Loi modifiée n° 2014-020 du 27 septembre 2014 en cas de décès du candidat au poste du chef de l'exécutif survenu après la publication de la liste officielle des candidats. Les OVEC étant déjà dissouts, le traitement des dossiers de candidatures du remplaçant est sans attributaire. Le défaut de fixation de délai limite pour la candidature de remplacement compromet à la bonne organisation de la gestion de la logistique électorale.

Lors des élections communales, compte tenu de la suppression du volet formation et l'absence d'encadrement rapproché au profit des membres des OVEC, faute de moyens financiers, il a été constaté une divergence des pratiques électorales entre les circonscriptions électorales.

La CENI a fait face à quelques difficultés en ce qui concerne l'établissement des listes des candidats. Outre les mauvaises interprétations des dispositions légales et réglementaires, les membres des OVEC avaient du mal à maîtriser et manipuler les logiciels conçus pour l'enregistrement des candidats et des listes de candidats.

De ce fait, la vérification de l'exactitude des informations figurant sur les listes a pris plus de temps que prévu.

### **3. Les recommandations recueillies**

**a) Sur la contribution aux frais d'impression des bulletins uniques**

D'une part, les acteurs ont demandé la révision du montant de la contribution aux frais d'impression des bulletins uniques pour que celui-ci ne constitue pas une condition discriminatoire.

D'autre part, selon les traités internationaux, le seuil de suffrages pour le remboursement de la contribution devrait avoisiner les 3 à 5%. C'est la raison pour laquelle, l'Union européenne a proposé l'application du standard international. Par ailleurs, en cas de rejet d'un dossier de candidature, la caution devrait être automatiquement et immédiatement remboursable.

**b) Sur la disqualification et la contestation de candidature**

Les acteurs ainsi que la Mission de l'Union européenne (MOE UE) ont suggéré aussi la modification des dispositions de la loi dans le sens de clarifier les cas et les modalités de la disqualification des candidats ainsi que la procédure notamment les délais pour contester les candidatures. Subséquemment, ils ont souhaité à ce que les délais de contestations des candidatures soient précisés dans les dispositions légales.

**c) Sur la promotion de la participation de la femme aux élections**

En matière de participation des femmes dans la vie politique, la plupart des acteurs se sont plaints de la persistance de l'inégalité entre les sexes et la faible candidature des

femmes aux élections. Ils ont suggéré l'insertion de quota de représentation en faveur des femmes et des jeunes (Loi de parité) qui mérite d'être bien analysé et approfondi, car du fait des problèmes soulevés plus haut la candidature dépend de plusieurs facteurs. A ce titre, la MOE UE encourage : (i) l'adoption de mesures incitatives concernant les fonctions électives et nominatives, (ii) le renforcement des mécanismes de suivi, et (iii) la mise en œuvre d'une stratégie relative au genre et au processus électoral ; et les autres acteurs ont proposé le soutien par l'Etat des initiatives visant à favoriser la participation des jeunes et des femmes.

#### **4. Conclusion**

Sur la base des recommandations relatives à l'inéligibilité des binationaux, il est préférable de continuer les réflexions en concertation avec toutes les parties prenantes aux élections.

Concernant le montant de la contribution, il est souhaité d'étudier et de revoir dans la mesure du possible sa réduction afin que celui-ci ne soit pas une condition discriminatoire pour se porter candidat.

La CENI adhère à la recommandation tendant à la réduction du seuil de remboursement des cautions de candidature à 5 % afin de promouvoir un processus démocratique et inclusif. En cas de rejet de candidature, le remboursement sans condition de la contribution devrait être explicité par le législateur.

Concernant le délai estimé relativement court pour réunir toutes les pièces à fournir aux dossiers de candidatures, les difficultés se trouvaient aussi lors des élections communales et municipales, dans la mesure où les refus de candidature ont principalement concerné les dossiers incomplets. D'une manière générale, les problèmes évoqués sont, d'une manière indirecte, le résultat du retard de la publication des textes réglementaires relatifs à l'organisation des élections communales et municipales, n'ayant pas permis ni à l'Organe de Gestion des Elections ni aux candidats d'avoir le temps nécessaire pour les préparations techniques nécessaires à la collecte et à la réception des dossiers de candidature. Etant également une élection de proximité, il est souhaité à ce que les délais de distances pour la large diffusion des textes soient considérés dans la fixation des délais de dépôt de candidature.

Sur le plan organisationnel, il est suggéré aux juridictions de :

- (i) procéder à la mise à jour effective des casiers judiciaires au niveau des tribunaux de première instance, afin d'éviter l'enregistrement des dossiers des candidats ayant déjà fait l'objet de condamnation définitive, les rendant ainsi inéligibles ;
- (ii) assurer la gratuité et la célérité en matière de délivrance du bulletin n° 3 de ces casiers qui pourrait pénaliser les candidats se situant dans des zones enclavées.

La suppression du volet formation lors des élections communales et municipales a engendré également un handicap pour les membres des OVEC. Comme chaque élection a sa spécificité, et le volume de dossiers de candidature qui augmente de manière exponentielle n'est pas toujours approprié pour les acteurs politiques, il est fortement recommandé d'organiser à chaque catégorie d'élections des séances de formations en cascade pour les membres de chaque organe. Ceci permettra aussi à la CENI de continuer la mise en œuvre d'un document d'encadrement unique pour les membres des OVEC afin

d'harmoniser les procédures au niveau de tous les OVEC pour chaque élection de proximité à organiser.

Pour le cas des remplacements des candidats décédés après la publication de la liste officielle de candidature, la CENI souhaite que le législateur précise l'organe chargé de la réception et de l'enregistrement de la candidature de remplacement, d'une part, et le délai imparti aux partis politiques concernés pour y procéder, d'autre part, afin de lui accorder le temps matériel nécessaire pour la modification et la réimpression des bulletins uniques.

Quant à la participation des femmes aux élections, les statistiques mentionnées plus haut montrent que la candidature des femmes aux élections tant nationales que territoriales est encore faible. Ce phénomène favorise ipso facto la sous-représentation politique de femmes, et par là même, limite leur accès aux espaces de décision. La CENI attire particulièrement l'attention de tous les acteurs à réfléchir sur les modalités pratiques d'incitation des femmes malagasy à se porter candidats aux élections, qui constituent un élargissement de la représentation démocratique. N'est-il pas déjà opportun, par exemple, l'instauration dans la législation électorale malagasy du système de quota ou de parité pour tout scrutin de liste, notamment l'utilisation de liste zébrée ?

Enfin, la candidature des personnes indépendantes suscite également des chauds débats passionnés au sein de la société politique. L'acceptation de ces « candidats libres » promeut la présence des élus indépendants qui favorise « la majorité à géométrie variable » au sein de l'institution à laquelle ils siègent. Ces élus ne sont donc pas astreints au mandat impératif prescrit par la Constitution. De l'autre côté, la société politique avance que l'objectif ultime des partis politiques est de conquérir le pouvoir par le biais des élections, en effet, la compétition électorale, comme seul moyen légal et légitime pour accéder au pouvoir, leur devrait être réservée. Ce système pourrait garantir une stabilité politique et la professionnalisation des fonctions électives, mais doit avoir pour conséquence la nécessité de la révision de la Constitution.

## Thématique 4 : Campagne électorale

### 1. Etat des lieux :

Les dispositions des articles 55 à 119 de la Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018, relatives à la campagne électorale, apportent des solutions aux problématiques relatives à la définition des périodes de campagne, aux fonds de campagne et à la réglementation de toutes les activités de propagandes électorales. Par ailleurs, à la grande satisfaction de la société politique, le législateur n'a pas omis non plus d'énumérer les principes fondamentaux à la réglementation des aspects financiers et des moyens de campagne ainsi que ceux garantissant la neutralité de l'Administration.

L'objectif du législateur a été de renforcer l'égalité des chances des candidats, et principalement, la moralisation de la vie politique. Pour ce faire, plusieurs dispositions dissuasives, toutefois assez disparates, ont été adoptées. Outre les dispositions répressives à l'encontre des infractions, la loi prévoit également des mesures administratives et des sanctions propres aux élections telles que la disqualification, l'annulation des voix obtenues par le candidat récalcitrant, etc. D'autres mesures reposant sur l'éthique et la bonne moralité des candidats et de leurs partisans, traduits par leur adhésion à un document qui a plus de valeur morale que légale, appelé « Charte ou Code de bonne conduite<sup>7</sup> », viennent en complément de ces dernières.

Ces dispositions ont été mises à l'épreuve au cours des trois dernières élections de 2018 et 2019.

### 2. Les problématiques soulevées

#### **a) Sur les difficultés à faire respecter les différentes périodes de campagne**

Malgré la définition de trois périodes bien distinctes par le législateur, la société politique réclame des dispositions encore plus claires et concrètes sur la notion de « précampagne » ainsi que sur les activités autorisées entre la publication de la liste officielle des candidats et la période de campagne officielle. Les tensions nées de ce flou juridique sont de nature à menacer la tenue d'une élection dans un environnement paisible. Quelles mesures faut-il appliquer à l'encontre des candidats ne respectant pas la période de campagne ? Qui sera chargé de son contrôle ?

#### **b) Sur les dispositions garantissant l'égalité de traitement des candidats et l'impartialité de l'Administration**

Des dispositions pénales ont été instituées pour garantir le respect du principe de la neutralité de l'Administration durant la période de campagne électorale. Toutefois, leur application effective laisse à désirer.

En effet, par l'annulation des voix obtenues par un candidat pour utilisation de ressources et biens publics dans une circonscription définie<sup>8</sup>, en vertu des dispositions de

---

<sup>7</sup> Charte de bonne conduite durant l'élection présidentielle, quid élections législatives et élections communales.

<sup>8</sup> Arrêt HCC.

l'article 220 de la Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018, le juge électoral reconnaît les faits sans que la procédure répressive telle que prescrite par l'article 237 de la même loi n'aboutisse. Il en est ainsi également de plusieurs infractions constatées par le juge électoral dans les jugements de proclamation des résultats définitifs mais dont l'issue sur le plan pénal est méconnue de tous. Plusieurs organisations de la Société civile ainsi que des partis politiques se sont vus renvoyés de leurs requêtes formulées dans la même perspective par la juridiction électorale. Cet état de fait les a conduits à présumer une situation d'impunité du pouvoir politique, voire même un déni de justice.

### **c) Sur la réglementation du financement de campagne**

Le grand pas fait par le législateur a été de résoudre le hiatus législatif en détaillant dans les lois de 2018 les dispositions sur la réglementation du financement de campagne. Toutefois, le défaut de plafonnement des fonds de campagne crée une situation d'inégalité. Cette situation se faisait ressentir durant les dernières élections. Si certains candidats pouvaient se permettre d'avoir une couverture exhaustive des 22 régions avec des moyens de campagne à coût exorbitant, d'autres n'ont été visibles que sur les affiches électorales et les interventions gratuites auprès des médias publics.

Sans parler de l'impuissance de la Commission de contrôle du financement de la vie politique (CCFVP) à assurer pleinement son rôle, du fait du peu de pouvoir et de moyen qu'on lui attribue, la nature dissuasive de ces dispositions financières ne produit pas les effets escomptés. La tenue de compte de campagne paraît une formalité superficielle et superflue. Il est difficile d'en ressortir de manière sincère la légalité des sources de financement, la nature exacte des dépenses effectuées, et même la totalité des fonds réellement investis par le candidat et ses partisans. Durant les élections communales, les candidats étaient également confrontés à des difficultés liées au manque de ressources humaines qualifiées pour assurer le rôle de trésorier dans les localités reculées.

### **d) Sur la réglementation de moyens de campagne**

En ce qui concerne la réglementation des moyens de campagne, les remarques portaient sur :

- l'inapplication et l'inapplicabilité des dispositions répressives ;
- l'incompréhension de la procédure contentieuse ;
- la méconnaissance de la juridiction compétente ;
- le défaut de réglementation des propagandes sur Internet et sur les réseaux sociaux ;
- l'inégalité d'accès aux médias privés ;
- le défaut de mise en place de l'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée (ANRCM) ;
- la difficulté pour la CENI d'assurer son rôle d'agent de régulation de campagne ;  
et
- l'imprécision des dispositions en matière de sondage.

## **3. Les recommandations recueillies**

Afin de pallier aux problèmes illustrés ci-dessus, pour les élections à venir, beaucoup de recommandations ont été formulées par les acteurs de la vie politique et les observateurs électoraux dans les différents rapports d'observation des élections et

documents divers reçus par l'Organe de Gestion des Elections. Certaines recommandations, jugées pertinentes, transcrites dans le document stratégique pour une amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malagasy<sup>9</sup> méritent également d'être reconduites dans le but d'affiner les réflexions sur les réformes qu'on est amené à apporter en matière de gestion de campagne électorale.

**a) Sur la réglementation du financement de campagne**

Les avis sont unanimes concernant la nécessité de plafonnement de fonds de campagne. En plus de garantir un tant soit peu l'égalité des chances des candidats en lice, cette mesure apurerait les élections des jeux d'argent et d'intimidation de toutes formes pour ne donner place qu'à la sincérité du vote et à une concurrence politique équitable et loyale. Il resterait à réfléchir sur les paramètres à prendre en compte pour la fixation du plafond. Celui-ci pourrait être défini au prorata du nombre d'électeurs et de l'étendue de la circonscription électorale ou encore par estimation d'un coût forfaitaire. La fixation du plafonnement devrait également tenir compte du niveau de vie de la population malagasy en général, de l'aptitude et la capacité des candidats pour chaque catégorie d'élection à financer une campagne électorale raisonnable, sans pour autant en perdre de son efficacité et restreindre de quelque manière que ce soit la liberté d'expression.

Une réflexion sur l'amélioration de la traçabilité des ressources financières est également jugée utile. L'énumération des ressources autorisées par la loi n'est pas suffisante. Ce qui importe c'est la transparence de l'origine de ces fonds afin d'écarter toute suspicion de corruption, ou de détournement et manœuvre frauduleuse en tout genre ou de financement lié au terrorisme.

L'adoption de dispositions plus rigoureuses, de manière à contraindre la tenue de compte de campagne sincère et juste paraît adéquate. Ceci se traduirait par l'adoption de mesures répressives plus contraignantes, comme des mesures pénales édictées explicitement dans les dispositions de la loi électorale en cas d'infraction financière, ou la prononciation de la déchéance des élus en cas de fraude en la matière. Concomitamment avec ces mesures, est suggérée la mise en place de modalité de tenue de compte plus rigide. Il en est ainsi par exemple de l'exigence d'ouverture de compte bancaire ou auprès des établissements financiers, l'utilisation de canevas de tenue de compte, etc.

Ces mesures impliquent nécessairement la revue de la compétence et le renforcement de la capacité financière et matérielle de la CCFVP. Le non-respect des actuelles échéances légales imparties au contrôle des comptes de campagnes des dernières élections justifie ladite nécessité.

**b) Sur les différentes périodes de campagne**

En corollaire aux mesures liées aux fonds de campagne, le problème de définition de la période de campagne perdrait de son ampleur. Seule demeure la définition du moment à partir duquel le présumé candidat commencerait à comptabiliser l'utilisation de ses fonds de campagne. Pour certaines parties prenantes aux élections, l'allusion à une période de six (06) mois<sup>10</sup> avant le premier jour du mois de l'élection ne paraît pas explicite et suffisante,

---

<sup>9</sup> Source du document.

<sup>10</sup> Tenue de compte de campagne.

d'où l'exigence de délimitation d'une période de campagne préliminaire bien avant la publication de la liste officielle des candidats ou encore l'autorisation de la campagne électorale officielle dès la publication de la liste des candidats. D'autres optent par contre pour l'adoption de mesures répressives à l'encontre des candidats ne respectant pas les délais prescrits par la loi tout en maintenant les dispositions actuellement en vigueur. La question est alors de savoir, quelle autorité sera chargée de la supervision du respect de ces délais.

### **c) Sur la neutralité de l'Administration et les moyens de campagne**

Concernant les moyens de campagne et la moralisation de celle-ci, on répertorie les recommandations suivantes :

- la prohibition de distribution de dons en tout genre durant le processus électoral ;
- le renforcement des dispositions pénales et disciplinaires à l'encontre des agents de l'Administration mettant en cause la neutralité de celle-ci ;
- l'amélioration et la multiplication des panneaux d'affichages électoraux ;
- la promotion des moyens de propagandes portant sur les programmes et projets de société des candidats ;
- la capitalisation des bonnes pratiques telles que l'adoption de Charte ou Code de bonne conduite ;
- la gestion des temps consacrés aux émissions éditoriales en sus des temps d'antennes ;
- le renforcement de l'application du Code de la communication particulièrement à l'égard des médias privés ;
- le respect de la liberté d'expression, dont l'autorisation des sondages durant la période électorale ;
- la mise en place effective de l'ANRCM ;
- l'allègement de la procédure pénale et de la procédure de dénonciation des infractions, par les électeurs, durant la campagne électorale.

## **4. Conclusion**

La réglementation de la campagne doit répondre à trois impératifs :

- la garantie de l'égalité de chance des candidats par l'uniformisation des règles du jeu;
- l'intégrité du processus électoral en promouvant une concurrence politique équitable;
- la liberté d'expression permettant aux candidats d'avoir une campagne électorale efficace.

Au vu de ces constats, il est nécessaire de revoir les dispositions relatives aux matières suivantes :

- la réglementation du financement de la campagne électorale ;
- la précision des dispositions sur les différentes périodes de campagne et la réglementation des activités y afférentes ;
- le renforcement et l'adéquation des dispositions dissuasives en matière de campagne.

Le renforcement des dispositions de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au financement de campagne s'avère nécessaire pour répondre à ces exigences. Ces amendements porteraient sur les points suivants :

- l'institution de plafonnement des dépenses de toutes natures relatives à la campagne électorale pour chaque catégorie d'élection ;
- l'adoption d'acte réglementaire d'application des dispositions financières de la campagne électorale détaillant les modalités de tenues de compte, les modalités de contrôle de compte effectuées par la CCFVP, le fonctionnement et l'organisation de la CCFVP ;
- l'affinement des dispositions pénales en cas de manquement aux obligations et formalités relatives au financement de campagne électorale ;
- collaboration de la CCFVP avec d'autres organismes chargés du contrôle des flux financiers tels que le SAMIFIN, etc.

Concernant la période de campagne électorale, afin d'en faciliter la réglementation, l'adoption de deux périodes s'avère plus adéquate :

- une première période dite « période préliminaire de campagne », un(01) an avant le premier jour du mois de la date du scrutin jusqu'à la publication du décret de convocation des électeurs : une période consacrée pour les préparatifs de la campagne officielle (édition des affiches et de tous les documents de propagandes, etc.), érection du quartier général et bureau de campagne, levée de fonds de campagne, promotion du projet de société ou programme politique du futur candidat sans pour autant avoir la forme de campagne officielle. Le début de cette période marque le début de la tenue de compte de campagne ;
- la deuxième période dite « campagne officielle », allant de la date de publication de la liste officielle des candidats à la veille du jour des élections : la définition de cette période plus ou moins longue favoriserait la baisse de tension et les préoccupations sur les campagnes avant l'heure. La définition préalable du plafonnement des dépenses garantirait l'égalité de chance et le traitement équitable des candidats. Ce système contribuerait également à la promotion d'une campagne électorale axée sur la promotion du programme politique aux cultes de personnalité et achat de vote. L'électeur disposerait d'un temps raisonnable pour analyser et peser le candidat qui lui convient. Les problèmes d'interprétation des activités autorisées et prohibées durant l'avant période de campagne, sous l'égide de la loi actuelle, seront résolus de facto de cette manière.

Concernant la réglementation des activités et moyens de campagne, les mesures suivantes sont recommandées dans la même optique :

- le renforcement du contrôle de l'équité d'accès aux médias privés par l'ANRCM et le contrôle minutieux des dépenses destinées aux publicités politiques dans le compte de la campagne afin de limiter les contournements au plafonnement de dépenses ;
- l'autorisation de sondage durant la période électorale, sous condition de mise en place d'un organe de contrôle adéquat, afin de garantir la liberté d'expression ;

- l'institutionnalisation des Codes de bonne conduite<sup>11</sup> durant les périodes électorales en guise de garant moral du processus ;
- l'ouverture de la procédure pénale à tout électeur ayant intérêt pour agir pour la poursuite des infractions relatives à la campagne électorale ;
- l'institution de peine plus sévère pour les infractions relatives aux dispositions garantissant la neutralité de l'Administration.

Les points se rapportant sur les difficultés de mise en œuvre de la procédure répressive sont traités dans la thématique traitant du contentieux électoral.

---

<sup>11</sup> En application de la *Charte africaine de la démocratie, de l'élection et de la gouvernance*.

## Thématique 5 : Bureau de vote et bureau électoral

### 1. Etat des lieux

#### a) Sur la fixation ainsi que la publication de la liste et de l'emplacement des bureaux de vote

La législation en vigueur, à travers l'article 125 de Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums, accorde à la CENI la plénitude de compétence pour fixer la liste et l'emplacement des bureaux de vote, pour chaque type d'élection.

L'élection présidentielle de 2018 a été le premier scrutin où les nouvelles dispositions légales imposant un seuil maximum de sept cents (700) électeurs par bureau de vote devaient être observées. Inévitablement, l'application de ces dispositions emportait augmentation des centres et bureaux de vote. Avant et pendant la campagne électorale de l'élection présidentielle de 2018, la liste et surtout l'emplacement des bureaux de vote ont fait l'objet de vives critiques, émises par les politiques.

Certains politiciens ont évoqué que la CENI a intégré dans le fichier électoral environ 4000 bureaux de vote **fictifs**. Au mois d'octobre 2018, le Rassemblement des 21 candidats a déposé une requête auprès de la Haute Cour constitutionnelle pour que celle-ci ordonne à la CENI la publication de la liste des bureaux de vote réels dans chaque localité de Fokontany. Statuant sur le dossier, la HCC a déclaré irrecevable la requête de ce collectif de candidats<sup>12</sup>. Outre la publication de la Délibération fixant la liste et l'emplacement des bureaux de vote, à laquelle était adossée la liste proprement dite des bureaux de vote par Fokontany, au Journal officiel de la République de Madagascar (JORM du 03 septembre 2018), celle-ci a été postée sur le site web de la CENI.

A l'occasion du second tour, un outil d'identification et de localisation des bureaux de vote dénommé « **Atlas électoral** » a été mis à disposition des acteurs du processus. A travers cet outil, tous les bureaux de vote répertoriés dans le registre électoral, arrêté le 15 mai 2018, pouvaient être identifiés et localisés géographiquement.

Enfin, malgré la publication de la Loi n° 2018-011 du 11 juillet 2018<sup>13</sup> ayant apporté des modifications dans la liste des Fokontany composant les Communes, la CENI n'a pas procédé à la modification de la liste et emplacement des bureaux de vote, en rapport avec cette liste, et ce pour des raisons d'ordre opérationnel. La liste et l'emplacement des bureaux de vote devaient être, à titre de rappel, arrêtés au plus tard soixante (60) jours avant le scrutin, soit le 08 septembre 2018.

Lors des élections législatives, seules les modifications occasionnées par le respect du seuil maximum de sept cents (700) électeurs par bureau de vote ont été considérées principalement, dans la fixation de la liste et l'emplacement des bureaux de vote.

---

<sup>12</sup> Cf. Arrêt n° 10-HCC/AR du 19 octobre 2018 relatif à une requête d'un Rassemblement de 21 candidats à l'élection présidentielle.

<sup>13</sup> Loi modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.

Pour ce qui est des élections communales du 27 novembre 2019, le nombre des bureaux de vote sur l'ensemble du territoire national n'a pas été modifié et a été arrêté sur la base du nombre des électeurs recensés pendant la clôture définitive du registre national électoral le 15 mai 2019. La principale activité menée dans la fixation de la liste des bureaux de vote consistait en la mise en cohérence de ladite liste aux données sur la délimitation des Communes, dès suite de l'entrée en vigueur de la Loi n° 2018-011 du 11 juillet 2018 précitée.

Il y a lieu de rappeler que, lors de ces deux derniers scrutins, les modalités de publication de la liste et emplacement des bureaux étaient les mêmes que celles mises en application pendant l'élection présidentielle.

Il convient également de noter que les acteurs du processus ont émis des observations sur l'existence de **bureaux de vote localisés dans des bâtiments privés**, appartenant soit à des particuliers, soit à des établissements n'appartenant pas à l'Etat. Les arguments qui ont été avancés reposent sur le fait qu'une telle pratique compromet l'ensemble des opérations de vote (défaut de neutralité de l'Organe de Gestion des Elections, risque de limitation de l'accès dans le bureau de vote, risque de trafic d'influence, risque de fraude, manque de transparence, etc.).

Certes, l'atlas électoral utilisé lors des dernières élections renferme des bureaux de vote abrités par des bâtiments appartenant à des particuliers du fait de l'insuffisance, voire l'inexistence des bâtiments publics dans les localités concernées. Cette pratique ne constitue nullement une entorse à la législation en ce qu'elle est prévue par l'article 124 de la Loi organique n° 2018-008. De plus, la mise en application des dispositions légales limitant le seuil à sept cents électeurs par bureau de vote a entraîné l'éclatement des bureaux de vote concernés. Ledit éclatement a, dans certains cas, occasionné la création de bureaux de vote de fortune dans l'enceinte du centre de vote en cause, faute de local approprié.

Enfin, pour assurer le bon fonctionnement de l'ensemble des bureaux de vote, la loi prévoit une possibilité de modification de leur liste et emplacement pour des cas de force majeure. Les modifications y afférentes doivent être opérées au plus tard quarante-huit (48) heures avant le scrutin. La décision rectificative prise à cet effet doit être publiée par tous les moyens<sup>14</sup>.

Il échet par contre de soulever que la législation ne souffle mot sur **les cas de force majeure survenus** après l'expiration dudit délai. Rentrent dans cette catégorie **les incidents survenus** la veille du scrutin et **le jour du scrutin**.

Les cas ci-après, qui ont été enregistrés lors des élections communales et municipales du 27 novembre 2019, illustrent ce cas de figure :

- Fokontany Ambinany Sud, Commune rurale Sakamahily, District de Betroka où le bureau de vote a été déplacé vers un autre village par les membres du bureau électoral pour insalubrité. Le village en question est situé à environ cinq kilomètres du chef-lieu du Fokontany ;
- Fokontany Ankilibemanoa, Commune rurale de Mitsinjo, District de Sakaraha où l'emplacement du bureau de vote a été modifié par les membres du bureau électoral de leur propre chef.

---

<sup>14</sup> Loi organique n° 2018-008, art. 125, al. 4.

Ces cas n'ont pas eu d'incidence sur les résultats définitifs dans les circonscriptions électorales concernées. Le Tribunal administratif de Toliara a par contre relevé d'autres cas de déplacement de bureaux de vote le jour du scrutin, ayant motivé l'annulation des résultats dans les Communes en cause.

Enfin, des observateurs ont relevé des failles dans l'application des dispositions prescrivant la publication des décisions modificatives de la liste et l'emplacement des bureaux de vote.

#### **b) Sur le fonctionnement du bureau de vote**

L'ouverture des bureaux de vote ont fait l'objet, non seulement **d'observations** de la part des acteurs du processus, mais aussi de **contentieux électoral**. Le scrutin est ouvert à 6 heures et clos à 17 heures, dispose l'article 147 de la Loi organique n° 2018-008.

D'une manière générale, les manquements soulevés concernant ces dispositions sont liés soit à des difficultés rencontrées par le bureau électoral liées au respect des nouvelles formalités requises par la loi, soit à des erreurs matérielles ou au dysfonctionnement du bureau de vote, soit à des facteurs exogènes au bureau électoral ou à l'Organe de Gestion des Elections, ou encore à des infractions perpétrées par le bureau électoral. Pourtant, le nombre des bureaux de vote qui ont ouvert tardivement a toujours été minime.

Concernant le retard provoqué par les difficultés ressenties par le bureau électoral dans l'observation des nouvelles formalités légales, il était relativement d'une moindre importance (entre trente minutes et une heure de retard). Il s'agit de l'application des dispositions légales sur le tirage au sort des membres du bureau électoral, appelés à signer au dos du bulletin et la signature au dos des bulletins en soi. A ces opérations s'ajoutait le respect de leur caractère public, étant donné que le bureau électoral ne pouvait y procéder qu'en présence d'électeurs.

Le retard le plus considérable en rapport à des erreurs matérielles a été enregistré lors des dernières élections communales (cas de la Commune rurale d'Antenimbe, District d'Arivonimamo, où les opérations n'ont pu être entamées que vers 14 heures, et celui d'un Fokontany de la Commune de Tsaraitso, District de Betroka où le vote n'a commencé que vers 16 heures). Le premier cas **a motivé l'annulation des résultats** des élections dans la circonscription électorale en question, alors que le second **n'a eu aucun effet** sur les résultats définitifs.

Les facteurs exogènes ont, par contre, toujours été liés à des cas d'insécurité. Le cas le plus notoire a été celui du bureau de vote du Fokontany d'Ambatolampy, Commune rurale d'Ambakireny, District de Tsaratanàna, où les opérations de vote lors de l'élection présidentielle n'ont commencé que vers 12 heures à cause de l'insécurité.

Par ailleurs, le retard d'ouverture se serait manifesté sous forme de report du scrutin au lendemain du jour prévu. A cet égard, des candidats dans la circonscription électorale de Mandritsara lors des élections législatives ont été en justice pour se faire prévaloir du retard, voire de l'inexistence des opérations de vote dans quatre (04) bureaux de vote de la Commune rurale d'Amborondolo que le **lendemain du jour du scrutin**. Lesdits candidats

n'ont pas obtenu gain de cause. La Haute Cour constitutionnelle a rejeté la requête pour insuffisance de preuve<sup>15</sup>.

De plus, le cas d'ouverture du bureau de vote avant l'heure légale a été soulevé lors des élections communales de 2019. **Mais il n'a pas occasionné l'annulation des résultats** dans la circonscription, en dépit du fait que des opérations de bourrage d'urne ont été constatées avant le début des scrutins (Fokontany Antsirabe, Commune rurale d'Andranomavo, District de Soalala).

Enfin, des cas de changement d'emplacement du bureau et/ou centre de vote ont été répertoriés, essentiellement lors des élections communales. Ces cas ont été du fait des candidats ou des membres du bureau électoral d'un côté, ou, de l'autre côté, causés par des cas de force majeure. Les catégories de cas, ni les infractions commises, ni les cas de force majeure n'ont pas impacté dans la validation des résultats définitifs.

Force est enfin, de signaler, qu'à défaut de réglementation sur les cas de force majeure survenus le jour du scrutin, toutes les mesures de dénouement ont été prises localement, suivant les circonstances.

### **c) Sur la désignation des membres du bureau électoral**

La désignation des membres du bureau électoral est de la compétence de la Commission électorale de District ou CED, sur proposition de la Commission électorale communale ou CEC<sup>16</sup>.

A cet effet, les membres du bureau électoral doivent être des électeurs sachant lire et écrire. Ce sont les seuls critères techniques requis<sup>17</sup>.

Lors de l'élection présidentielle, les principales reproches ou observations formulées à l'encontre de la CENI portaient essentiellement sur les capacités des membres du bureau électoral. Les points soulevés ont été en rapport au respect des formalités légales (contreseing dans la liste d'émargement, signature de la feuille de dépouillement, etc.) au remplissage des procès-verbaux des opérations électorales.

Enfin, il est important de rappeler que la loi ne prévoit **aucune suppléance** dans la désignation des membres du bureau électoral. Toute modification, quelle que soit l'origine ou la cause, est susceptible de compromettre l'organisation matérielle des opérations (formations, acheminement, sécurisation des matériels, etc.) et d'handicaper le fonctionnement normal bureau de vote pendant le jour scrutin.

Lors des élections communales, il a été enregistré une augmentation considérable des cas de désistement, émanant des membres déjà désignés, pour exercer d'autres fonctions dans le processus.

### **d) Sur les formalités obligatoires et les restrictions**

---

<sup>15</sup> Arrêt n° 41-HCC/AR du 2 juillet 2019.

<sup>16</sup> Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018, art. 127 relative au régime général des élections et des référendums.

<sup>17</sup> Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018, art. 126 et 127, al. in fine de préciser que la désignation doit intervenir, dans les trente jours, au plus tard, avant la date du scrutin.

Outre les critères techniques, la loi prévoit également des formalités destinées à garantir la **neutralité ou le caractère apolitique** du bureau électoral et un cas d'incompatibilité.

Les membres du bureau électoral doivent déposer une lettre d'engagement à respecter le choix de l'électeur et une autre lettre d'engagement d'ordre moral garantissant la non-appartenance à un parti politique<sup>18</sup>. L'article 128 de la Loi organique n° 2018-008 édicte une règle d'incompatibilité des fonctions de membre du bureau avec la qualité de candidat à l'élection.

Concernant l'élection présidentielle, la CENI devait faire face au changement ou désistement survenu avant la prise de fonction des membres du bureau électoral. Les électeurs concernés ont choisi d'exercer les fonctions d'observateur ou de délégué de candidat après leur désignation.

Le délai légal imparti à l'Organe de gestion des élections profitait aux autres acteurs qui, pour une raison ou une autre, puisaient parmi les ressources disponibles dans les localités concernées. De surcroît, le calendrier opérationnel de formation des membres du bureau électoral était compromis à cause de cet état de fait.

La CENI a pris des mesures correctives dans le cadre des élections législatives et, par conséquent, le nombre des désistements avant le jour du scrutin a sensiblement été réduit. En outre, les membres du bureau électoral, jugés indéliçables, ont été remplacés lors des législatives. Pourtant, d'autres types de pratiques ont vu le jour lors des élections communales et municipales du 27 novembre 2019.

Malgré les prescriptions légales sur l'obligation de neutralité et d'incompatibilité mentionnées ci-dessus, certains candidats au membre du conseil communal ont été désignés membres du bureau électoral.

Les infractions correspondant à ces règles ont notamment conduit les Tribunaux administratifs territorialement compétents à annuler les résultats dans les Communes en cause. Dans cette optique, l'obligation de neutralité a été ouvertement violée.

## **2. Les problématiques soulevées**

### **a) Sur la fixation ainsi que la publication de la liste et de l'emplacement des bureaux de vote**

La mise en place et la publication de la liste et de l'emplacement des bureaux de vote ne sont que le prolongement des opérations d'établissement ainsi que de clôture définitive de la liste électorale. La fiabilité de la liste électorale conditionne ainsi l'exactitude des données sur les bureaux de vote. Les acteurs ont soupçonné l'existence de bureaux de vote fictifs ce qui reviendrait à affirmer qu'il y ait eu des électeurs fictifs.

Etant entendu que la CENI a mis à disposition des acteurs tous les moyens et dispositifs pratiques susceptibles de les éclairer dans ce domaine, la levée de toutes les autres questions relèverait-il du domaine du contentieux ? Ou y-a-t-il encore des points de droit à régler ?

---

<sup>18</sup> Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018, art. 129 et 131.

Les revendications militent en faveur de la suppression des bureaux de vote abrités par des bâtiments appartenant à des particuliers, pour les motifs évoqués ci-dessus, iront-elles jusqu'à nier le droit de vote des électeurs inscrits dans ces bureaux de vote ?

Concernant les décisions emportant modification de la liste des bureaux de vote, les questions relatives à leur publication, au profit des observateurs, des électeurs, des candidats nécessitent-elles un encadrement par voie réglementaire ? Il en va de même pour le cas des incidents survenus pendant le jour du scrutin.

### **b) Sur le fonctionnement du bureau de vote**

Les questions relatives au fonctionnement du bureau de vote concernent en amont l'Organe de gestion des élections (notamment le bureau électoral), et en aval les candidats et/ou les partis politiques ainsi que les juridictions électorales.

Les particularités des cas portés devant les juridictions électorales sont-elles de nature à démultiplier la divergence de points de vue à leur niveau respectif, ou sont-elles suffisantes pour former une jurisprudence en la matière ?

L'engagement pris par l'électeur désigné comme membre du bureau électoral n'est pas contraignant dans la mesure où aucune disposition légale ne lui interdit de se désister à tout moment du processus. Les dispositions pénales, notamment celles de l'article 230 de la Loi organique n° 2018-008, dans la mesure où les agissements d'un membre désigné seraient assimilés à un cas d'entrave au bon déroulement du scrutin, ne sont pas explicites.

Par ailleurs, il convient de porter un regard sur les dispositions de l'article 130, stipulant la présence effective de trois (03) membres du bureau électoral au cas où le nombre des membres du bureau électoral au début du scrutin n'atteint pas ce seuil. N'est-il pas possible d'envisager la nomination de nouveau membre par les responsables au niveau du Fokontany ?

Ne pas désigner des suppléants ne nuit-il pas à l'organisation matérielle du scrutin dans une certaine mesure ? La mise en pratique des modes de scrutin séparés pendant des élections organisées simultanément, notamment lors des dernières élections communales, n'entrerait-elle pas en contradiction avec cette faculté légale ? Ces élections ont requis la mobilisation d'un nombre important de personnel qualifié.

Enfin, l'ineffectivité des dispositions de l'article 134 de la Loi organique n° 2018-008 prescrivant la notification directe du nom des délégués de candidat au président du bureau électoral découlait des difficultés pratiques ressenties tant par les candidats ou listes de candidats que par la CENI. Dans le dernier délai (cinq jours au plus tard avant le scrutin) imparti aux candidats ou listes de candidats pour se conformer à ce prescrit légal, les présidents de bureau électoral ont été, dans la majeure partie des cas, en déplacement pour assister à des séances de formation et pour récupérer les matériels électoraux.

## **3. Les recommandations recueillies**

Dans un souci d'opérationnalité, les observateurs ont sollicité que la CENI les informe suffisamment de toute modification intervenant dans la liste des bureaux de vote. Cette sollicitation inclut la décision initiale portant fixation de la liste et de l'emplacement des

bureaux de vote pour un scrutin donné, et toute décision de modification tranchant sur un cas de force majeure concernant le même scrutin.

La vulgarisation de l'atlas électoral a également été recommandée compte tenu du fait qu'il n'a été porté à la connaissance du public que pendant la période électorale (élection présidentielle, second tour). L'amélioration de cet outil a de même été évoquée pour qu'il puisse servir de base de données multidimensionnelle intégrant les autres données monographiques ayant vocation à lever tout soupçon sur l'existence de bureaux de vote fictifs.

Requérir l'engagement formel du propriétaire du bâtiment appartenant à un particulier tendant à garantir le bon déroulement du scrutin et le respect du choix de l'électeur a aussi été suggéré par les acteurs.

#### **a) Sur la désignation des membres du bureau électoral**

Les recommandations suivantes ont été formulées :

- appel au niveau régional pour la constitution de base de données d'électeurs pouvant exercer les fonctions de membre du bureau électoral ;
- élections locales pour exercer les fonctions de président et de vice-président du bureau électoral ;
- formation permanente des membres du bureau électoral (non seulement pendant l'élection) ;
- augmentation du nombre des formateurs qualifiés ;
- modification des dispositions légales inhérentes au bureau électoral pour permettre la désignation trois (03) suppléants ;
- révision des dispositions de l'article 134 traitant de la notification du nom des délégués de candidats au président du bureau électoral.

## **4. Conclusion**

Étroitement liée à la liste électorale, la toute première question relative à la liste et l'emplacement des bureaux de vote se règle avec celle-ci. Les mesures proposées pour améliorer la fiabilité de la liste électorale auront une portée considérable sur les bureaux de vote.

Concernant les bureaux de vote abrités dans les bâtiments privés, le propriétaire devrait s'engager à :

- s'abstenir de tout acte susceptible d'influencer le choix de l'électeur ;
- mettre entièrement à disposition du bureau électoral le bâtiment, au plus tard la veille du scrutin ;
- s'abstenir de tout acte susceptible d'entraver le déroulement du scrutin le jour du scrutin ;
- respecter toutes les autres prescriptions légales liées au bureau de vote (interdiction de la pose d'affichage électoral sur le bâtiment, etc.).

Ces engagements doivent être consignés dans la lettre d'autorisation d'utilisation du bâtiment émanant de son propriétaire sur demande de la CED.

Enfin, il a été mis en exergue que les juridictions électorales puissent dégager des cas de jurisprudence constante à partir des leçons apprises des élections 2018-2019.

En matière de gouvernance, il importe d'améliorer la cartographie des bureaux de vote et d'en vulgariser l'utilisation. En renforcement des mesures de publication de la liste et de l'emplacement des bureaux de vote, des ampliations de la décision y afférente seront mises à disposition des candidats (en version électronique) pour la circonscription électorale les concernant. Dans le même ordre d'idées de transparence, il convient de réglementer la modification de l'emplacement du bureau de vote survenue le jour du scrutin pour cas de force majeure.

Enfin, les questions sur la formation d'une jurisprudence électorale qui pourrait naître des cas et des problématiques évoquées dans le présent chapitre méritent d'être revues par les juridictions électorales, entre elles, et avec les autres acteurs.

Pour pallier au désistement des membres du bureau électoral, la CENI propose :

- l'interdiction à tous les candidats de désigner le bureau électoral (membres et suppléants) comme délégué des comités de soutien même après désistement ;
- l'interdiction de désistement du membre du bureau électoral avant la date du scrutin. Le désistement après ce délai est considéré comme une entrave au bon déroulement du scrutin prévue et punie par les articles 230 et suivants du régime général des élections et des référendums.

L'application de ces mesures doit être accompagnée de la mise en place de base de données des bureaux électoraux et des délégués des candidats au niveau de chaque CED.

En outre, la désignation de suppléant constitue une alternative pour résoudre le problème d'abandon ou d'empêchement au dernier moment d'un ou de plusieurs membres du bureau électoral. Les suppléants assistent aux formations des bureaux électoraux conformément aux dispositions de l'article 127 in fine du régime général des élections et des référendums.

Afin de faciliter la lisibilité et la cohérence de la loi, il convient de combiner les dispositions des articles 129 et 131 du régime général des élections et des référendums. A cet effet, la lettre d'engagement du bureau électoral faisant foi de sa non-appartenance à un parti politique et celle du respect du libre choix de chaque électeur seront consignées dans un même document avant sa prise de fonction. Ce document doit être inséré dans les plis électoraux destinés à la SRMV.

## Thématique 6 : Opérations électorales et déroulement du scrutin

### 1. Etat des lieux

De prime abord, il y a lieu de préciser que les types d'opérations électorales concernent ceux qui sont directement organisés en vue de l'exercice du droit de vote, le jour du scrutin d'un côté, et ceux qui, de l'autre côté, portent sur la sincérité du vote et la sécurisation des opérations électorales.

#### **a) Sur le bulletin unique**

Les principaux points relatifs au bulletin unique touchent **son identification, son authenticité et la maîtrise quantitative de son utilisation.**

Le bulletin unique utilisé lors des derniers scrutins est identifié à partir d'un numéro de série inséré sur le talon du carnet le contenant mais non pas sur la feuille du bulletin elle-même. Le carnet du bulletin est également contrôlé au moyen d'un numéro de série correspondant au centre de vote ainsi qu'au bureau de vote de destination. Il s'agit de dispositifs pratiques traduisant les dispositions des alinéas 2 et 3 de l'article 120 de Loi organique portant régime général des élections et des référendums.

**En l'état actuel de la législation**, seule la CENI est habilitée à déterminer les caractéristiques du bulletin unique et à fixer les mesures pratiques appelées à éviter toute utilisation frauduleuse dudit bulletin unique. Les moyens de contrôle de l'authenticité du bulletin unique ont, depuis, relevé de la seule expertise de la CENI. Outre les dispositifs d'identification, d'autres mesures de sécurité ont été insérées pour contrôler l'authenticité du bulletin unique, fixées confidentiellement et soumises à l'imprimeur.

En ce qui concerne la maîtrise quantitative du bulletin unique, la CENI applique la méthodologie de cohérence entre le nombre d'électeurs inscrits pour chaque bureau de vote avec le nombre des bulletins uniques produits. Cette méthodologie a été matérialisée par un système informatisé sous forme de tableur de production. Il en est ainsi, par exemple, du cas du bureau de vote sis à l'EPP Andabatoara, Fokontany Andabatoara, Commune urbaine de Morondava, qui contient 624 électeurs inscrits, la CENI lui a réservé 625 bulletins dont 12 carnets de 50 et un carnet de 25.

Mise à part la détermination des caractéristiques du bulletin unique et les mesures destinées à éviter son utilisation frauduleuse, les autres points soulevés ci-dessus relèvent du **domaine opérationnel**, la législation n'en souffle mot.

Il convient de remarquer que la production des bulletins uniques pour les élections présidentielle et législatives a été faite en Afrique du Sud avec l'appui de la Communauté internationale dans le cadre du projet SACEM. Par contre, pour les élections communales, les bulletins uniques ont été produits localement, par l'Imprimerie nationale.

#### **b) Sur la sincérité et le caractère personnel du vote**

La première catégorie d'informations concernant la sincérité du vote est relative à l'exercice frauduleux du droit de vote. La législation est très claire en ce qui concerne les

conditions d'exercice du droit de vote. Ainsi, seuls les électeurs inscrits sur la liste électorale en possession de sa carte nationale d'identité peuvent prendre part au vote.

En effet, suivant les dispositions de l'article 154 de la Loi organique n° 2018-008, la carte nationale d'identité constitue le moyen de justification de l'identité de l'électeur se présentant dans le bureau de vote. Par ailleurs, l'inscription sur la liste électorale est contrôlée à partir de la liste électorale mise à disposition du bureau électoral pour servir le jour du scrutin. Enfin, pour dissuader les gens malintentionnés, il y a lieu de noter que la législation en vigueur prévoit des peines d'emprisonnement et/ou d'amende réprimant les infractions constitutives de fraude à la participation au droit de vote<sup>19</sup>.

Concernant l'utilisation de faux bulletin unique, la législation en vigueur prévoit une disposition destinée à l'éviter. Tout bulletin unique doit en effet être signé au dos par deux membres du bureau électoral pour être valide. Les signataires du bulletin sont tirés au sort et ledit tirage ne doit avoir lieu qu'à l'ouverture du bureau de vote<sup>20</sup>. Suite à l'audit du fichier électoral mené par l'OIF, la CENI a dressé la liste des électeurs objet d'inscriptions multiples, communément appelée « liste rouge », pour éviter la pratique du vote multiple. A cet effet, les électeurs concernés ne pouvaient plus voter que dans le bureau de vote de leur dernière inscription.

De plus, la loi prévoit l'application de l'encre indélébile sur le pouce droit de tout électeur ayant exercé son vote.

Enfin, il est à rappeler que les fraudes à l'exercice et à la sincérité du droit de vote sont prévues et réprimées par les articles 229 et 230 de la Loi organique n° 2018-008, à des peines d'amende et d'emprisonnement. L'achat de suffrage, par contre, tombe sous la coupe de la déchéance des droits politiques limitée – et d'une peine de cinq (05) à dix (10) ans – ainsi que d'une amende.

### **c) Sur la logistique électorale et la sécurisation des opérations électorales**

La logistique électorale relève de la compétence de la CENI. Dans la mise en œuvre des opérations électorales, la CENI peut solliciter l'appui de l'Etat ou d'autres organismes nationaux et internationaux<sup>21</sup>. Dans des domaines plus précis, la législation prescrit à l'Etat la mise à disposition de la CENI de moyens logistiques nécessaires à l'organisation d'opérations électorales (siège des Organes de vérification et d'enregistrement de candidature, etc.).

Dans la pratique, la sécurisation des opérations menées au niveau du siège et l'acheminement des matériels et imprimés électoraux à partir du siège vers les Districts sont pris en charge par la CENI, avec l'appui des forces de défense et de sécurité (FDS). La sécurisation électorale par contre est de la compétence exclusive de l'Etat<sup>22</sup>.

Toutefois à l'issue de l'élection présidentielle, la CENI a répertorié des cas isolés d'atteinte à la sécurité des opérations électorales, soit lors de l'acheminement des matériels électoraux vers les bureaux de vote, soit pendant les opérations de vote, le jour du scrutin.

---

<sup>19</sup> Loi organique n° 2018-008, art. 216.

<sup>20</sup> Loi organique n° 2018-008, art. 151.

<sup>21</sup> Loi n° 2015-020, art. 41 sur la CENI.

<sup>22</sup> Loi n° 2015-020, art. 40.

Généralement, les responsables des forces de défense et de sécurité aux niveaux central et local ainsi que les démembrements de la CENI ont déployé les moyens disponibles, tout en améliorant la coordination des actions de sécurisation. Des manuels de procédure ont ainsi été produits et des formations ont été organisées à leur profit.

## 2. Les problématiques soulevées

La principale problématique sur l'identification du bulletin unique par l'insertion du numéro de série dans le corps même dudit bulletin réside dans la conciliation, d'un côté, du souci de traçabilité et de contrôle avec, de l'autre côté, le respect du caractère secret du vote. Ces deux nécessités semblent a priori **inconciliables**.

Selon les termes de l'article 120 de la Loi organique n° 2018-008 citée plus haut, « *tout bulletin unique comporte un numéro de série spécifique à chaque bureau de vote* ». Les parties prenantes se sont questionnées sur le sens précis de ces dispositions. S'agit-il d'une prescription d'ordre public, indiquant à l'Organe de gestion des élections d'insérer sur chaque feuillet formant le carnet du bulletin, un numéro de série séquentielle, ou d'un numéro de série d'identification du carnet de bulletin unique destiné à un bureau de vote ?

La problématique soulevée par les autres parties prenantes, militant en faveur du maintien du système actuel, porte sur la faisabilité technique de l'impression de l'ensemble des bulletins uniques pour un scrutin donné. La mise en œuvre de cette option suppose un temps matériel suffisamment large et un dispositif maximal technique et/ou technologique de contrôle sur la quantité ainsi que sur la destination du bulletin unique.

Concernant la quantification des bulletins uniques, un manque et/ou une insuffisance a été constatée lors de l'élection présidentielle dans certains bureaux de vote. Les anomalies y afférentes ont été corrigées pour les élections subséquentes.

Dans le même ordre d'idées, les moyens mis à disposition des acteurs pour permettre facilement l'identification des carnets de bulletins uniques destinés au bureau de vote et le contrôle de la quantité des bulletins uniques utilisés et non-utilisés ont été au centre des discussions. Cet état de lieu concernait les deux tours de l'élection présidentielle. Le procès-verbal des opérations électorales ne comportait en effet pas de champ permettant au bureau électoral et aux autres acteurs (délégués de candidat, observateurs, etc.) de porter des observations sur ces types d'informations.

Pour ce qui est des autres imprimés sensibles utilisés, une insuffisance a été constatée dans quelques bureaux de vote, essentiellement lors des élections législatives.

Concernant les questions relatives aux infractions portant sur le droit de vote, la problématique majeure est plutôt d'ordre pratique. La vérification de l'inscription de l'électeur qui se présente par devant le bureau électoral sur la liste électorale précède le contrôle de son identité. Il n'y a pas lieu de vérifier l'identité de l'électeur s'il n'est pas inscrit sur la liste électorale. Subsidiativement, celui qui n'est pas inscrit sur la liste électorale ne doit pas être en mesure de franchir les portes du bureau de vote.

L'utilisation d'une fausse carte nationale d'identité a ainsi lieu soit pour prendre faussement l'identité d'un autre électeur, soit en cas d'utilisation d'une liste électorale établie frauduleusement.

La question qui se pose est alors de savoir si les fraudes électorales, par l'utilisation de fausse carte nationale d'identité, peuvent être appréhendées seulement du point de vue juridique. Sinon, doivent-elles être cernées selon une démarche systémique ? Cette dernière inclut le processus d'établissement et de délivrance de la carte nationale d'identité, du lien indissociable entre la carte nationale d'identité et l'inscription sur la liste électorale, du contrôle de l'établissement de la liste électorale et l'authenticité de la liste mise à disposition du bureau électoral et enfin de la pratique politique qui prévaut dans les localités de vote.

Il en va de même, concernant les autres types d'infraction (usage de faux bulletin, vote multiple, achat de suffrage, etc.), en ce qu'ils sont, non seulement, déjà prévus et réprimés par la législation mais, surtout, ont fait l'objet de dispositifs pratiques concrets lors de l'organisation des dernières élections.

Sur le plan logistique et sécuritaire, les parties prenantes ont noté une certaine faiblesse touchant essentiellement la sécurisation des matériels électoraux et imprimés sensibles lors de l'élection présidentielle. Il est important de se demander si les moyens mis à disposition de la CENI et ceux alloués aux Forces de défense et de sécurité ont réellement permis à ceux-ci d'assumer convenablement leur mission. Les autres parties prenantes ont relevé l'inadéquation des mesures mises en pratique.

Enfin, les partenaires techniques et financiers de la CENI (Comité de pilotage du SACEM) ont déploré un certain recul en matière de logistique électorale lors des dernières élections communales. La production des bulletins uniques localement n'a pas permis à la CENI de conserver les acquis dans le domaine du conditionnement des imprimés sensibles.

### **3. Les recommandations recueillies**

#### ***a) Sur le bulletin unique***

Dans cette rubrique, toutes les recommandations portent sur des aspects d'ordre opérationnel. Il s'agirait d'outiller le bureau électoral d'un ensemble de dispositifs beaucoup plus faciles à utiliser et permettant un accès facile à des informations auxquelles les parties prenantes ont droit (observateurs, délégués de candidat, etc.).

Le procès-verbal des opérations électorales comporte un champ destiné aux informations concernant le bulletin unique. La principale recommandation enregistrée dans cette optique tend vers l'insertion dans ledit procès-verbal :

- du nombre et du numéro de carnets contenant les bulletins uniques utilisés ;
- du nombre de carnets concernant les bulletins uniques utilisés mais contenant encore des bulletins uniques non utilisés ;
- du nombre ainsi que du numéro des carnets non utilisés.

En outre, la numérotation par feuillet de tous les bulletins uniques (souches et corps du bulletin) est recommandée. Les parties prenantes estiment qu'il est important de sensibiliser les électeurs sur les moyens d'identification du bulletin unique authentique.

Dans le même ordre d'idées, la mise à disposition des moyens d'authentification du bulletin unique aux juridictions électorales figure parmi les recommandations collectées.

L'**optimisation** des dispositifs de contrôle, tels le code à barre pour le conditionnement du bulletin unique et des autres imprimés sensibles, est fortement recommandée en vue d'assurer convenablement la maîtrise de l'exactitude de la quantité des bulletins uniques destinés à chaque bureau de vote et de la destination de ces bulletins.

Le seul point qui pourrait toucher le cadre juridique des élections concerne la mise en œuvre des dispositions de l'article 120 du régime général des élections et des référendums, stipulant la numérotation du bulletin unique. Il conviendrait de saisir la juridiction compétente pour une demande d'avis ou d'interprétation.

#### **b) Sur la sincérité et le caractère personnel du vote**

Il s'agit de renforcer le recours à la décharge pour les électeurs ayant reçu leur carte d'électeur.

Il y est également recommandé de mettre en pratique les dispositions de l'article 45 du régime général des élections et des référendums, traitant de la restitution aux démembrements de la CENI de la carte de l'électeur qui aura été radié de la liste électorale.

Dans son rapport relatif à l'organisation de l'élection présidentielle en 2018, la CENI a déjà formulé des recommandations en la matière, consistant en l'abandon progressif de l'utilisation de la carte d'électeur par le recours au système biométrique pour l'enregistrement des électeurs. Les observateurs électoraux tant nationaux qu'internationaux épousent cette position.

La suppression de la carte d'électeur requiert une révision du cadre juridique alors que le recours au système biométrique relève de domaines interdépendants nécessitant une démarche systémique<sup>23</sup> (état civil, gestion de la carte nationale d'identité, base de données électorales, technologie, cadre juridique, etc.).

Enfin, les parties prenantes sont d'avis à renforcer l'effectivité et l'application des dispositions tendant à garantir l'authenticité du vote telles que :

- l'apposition de signature des deux membres du bureau électoral tirés au sort au dos du bulletin unique ;
- l'information des électeurs et du public en général sur les résultats des opérations de scrutin, notamment l'affichage d'un exemplaire du PV des opérations à l'extérieur du bureau de vote.

## **4. Conclusion**

#### **a) Sur le bulletin unique**

Concernant l'identification du bulletin unique par un numéro de série, la CENI a donné primauté au principe du secret du vote par rapport à d'autres considérations.

Les questions relatives à la mise en pratique d'autres moyens d'identification du bulletin unique de vote peuvent être levées par une clarification des dispositions de l'article 120 citées plus haut. Cette démarche ne requiert aucune révision du cadre juridique. Un avis de la juridiction compétente est sollicité dans ce domaine. De plus, la mise en œuvre

---

<sup>23</sup> Cf. Thématique 1 : Liste électorale.

d'autres méthodes, telle que l'insertion du numéro de série sur le bulletin unique (partie réservée à l'expression du choix de l'électeur), nécessite des mesures d'accompagnement pratiques sur le plan technique et technologique, et requiert un temps matériel beaucoup plus considérable.

Pour assurer la traçabilité de l'utilisation des bulletins uniques, la contexture du procès-verbal des opérations électorales a été révisée à partir des élections législatives, pour prendre en compte les leçons apprises lors de l'élection présidentielle.

Concrètement, les numéros de série et le nombre des bulletins uniques reçus, utilisés et non entamés sont désormais transcrits sur le procès-verbal.

Les questions liées à la production des imprimés sensibles tels que les bulletins uniques, les enveloppes inviolables conduisent les réflexions vers la pérennisation du système dans la mesure où la CENI est appelée à pouvoir supporter les charges y afférentes, sans l'appui d'autres partenaires financiers.

#### **b) Sur la sincérité et le caractère personnel du vote**

A ce propos, la quasi-totalité des recommandations émises relèvent du domaine organisationnel ou opérationnel. Aux yeux de la CENI, ces recommandations sont saisissantes et méritent une documentation suffisante en vue de les mettre en pratique dans l'organisation des élections à venir.

Par ailleurs, pour garantir la sincérité du vote il est fait appel une prise de conscience et de responsabilité de tous les acteurs afin de faire respecter l'ensemble de la législation. Il en est ainsi de la pratique du vote multiple, signalée notamment lors des élections communales où, dans la majeure partie des cas, les auteurs ont été appréhendés et ont fait l'objet de poursuite pénale.

Enfin, sur le plan répressif, l'article 216 de la Loi organique n° 2018-008 prévoit des peines d'amende et d'emprisonnement à l'encontre des auteurs de l'infraction. Une décision prononçant la déchéance du droit politique est plus persuasive à l'égard des citoyens. En cas de révision de la législation en la matière, il est préférable de reformuler les dispositions de cet article, en prévoyant expressément la déchéance des droits civiques et politiques.

#### **c) Sur la logistique électorale et la sécurisation des opérations électorales**

La réussite des opérations électorales dépend essentiellement de l'adéquation des moyens mis à disposition avec l'ensemble des dispositifs pratiques d'organisation, de coordination et de mise en œuvre.

Dans une certaine mesure, l'aspect logistique relatif à un scrutin donné est tributaire de facteurs exogènes. Cette dimension du problème se manifeste notamment lorsque le calendrier électoral proposé par la CENI subit des ajustements dans certains des jalons préalablement identifiés. La modification d'une seule période de mise en œuvre d'une opération donnée influe sur la mise en œuvre de l'ensemble des opérations logistiques. Le recul de la seule période d'ouverture du dépôt de candidature sans réviser les autres jalons risque notamment de perturber les autres opérations.

La CENI milite ainsi en faveur du renforcement de la coordination des actions à mettre en œuvre, au niveau des parties prenantes directes (Organe de gestion des élections, Administration détenteur du pouvoir de réglementation, autres partenaires).

Enfin, ce besoin de renforcement de la coordination, tant au niveau national qu'au niveau local est de mise pour la sécurisation des élections.

## Thématique 7 : Traitement des résultats

### 1. Etat des lieux

Dans un premier temps, et pour mieux cerner la présente thématique, il y a lieu de dresser un bref état des lieux sur les opérations qui doivent être réalisées à l'issue des opérations de vote et l'acheminement des plis électoraux vers la structure de centralisation des résultats.

#### **a) Sur le dépouillement**

Une fois le bureau de vote clôturé, le dépouillement se fait sans désespérer à l'intérieur du bureau et en public. Les délégués de candidats ou comités de soutien sont habilités par la législation à désigner les scrutateurs. A défaut de désignation de scrutateurs par ces derniers, le bureau électoral y procède pour pallier à ce vide. Par ailleurs, les observateurs bénéficient également du caractère public du dépouillement.

Il est pourtant utile de souligner que, déjà à ce niveau, certaines parties prenantes ont noté des **difficultés pour trouver ou désigner des scrutateurs**. Ce sujet a déjà été avancé comme recommandation lors des travaux de concertation réalisés en vue de l'amélioration du cadre juridique des élections en 2016 et 2017.

Dès lors, il a été recommandé de rémunérer les scrutateurs. Cette idée n'a pas été retenue dans la nouvelle Loi organique sur le régime général des élections et des référendums, étant donné que la désignation des scrutateurs revient aux candidats prioritairement. En outre, selon certains acteurs, des scrutateurs non-inscrits sur la liste électorale, ne remplissant pas les conditions légales requises, ont officié dans les bureaux de vote lors des élections communales.

#### **b) Sur la phase d'après le dépouillement**

Pendant cette phase, un certain nombre de formalités constituant des **innovations** de la nouvelle législation ont été mises en œuvre durant des dernières élections présidentielle, législatives et communales de 2018 et 2019.

Les articles 180 et 181 de la Loi organique n° 2018-008 prévoient l'affichage d'un exemplaire du procès-verbal autocopiant des opérations électorales à l'extérieur du bureau de vote une fois le dépouillement achevé et la lecture en publique des résultats des scrutins le lendemain du scrutin. Ces innovations procèdent, entre autres, des recommandations de la MOE UE formulées en 2016. **L'ineffectivité** de ces formalités est relevée dans le rapport d'observation électorale, établi par l'Union européenne à l'occasion de l'élection présidentielle de 2018. L'inobservation de ces formalités est passible de sanctions pénales, prévues par l'article 230 du régime général des élections et des référendums.

Au-delà de l'aspect opérationnel, ces formalités sont destinées principalement à assurer le caractère public des opérations de dépouillement, et à garantir l'authenticité des résultats publiés ainsi que le contrôle de conformité des résultats affichés avec ceux à acheminer vers la Section de recensement matériel des votes (SRMV).

#### **c) Sur l'acheminement des plis électoraux**

Dans un second temps, l'acheminement des plis électoraux est encadré par l'article 184 de la Loi organique citée ci-dessus. La loi prévoit expressément les divers imprimés qui doivent être communiqués à la SRMV et prescrit dans ce sens les formalités à observer, notamment la constitution des documents électoraux sous pli fermé.

Sur le plan pratique, la CENI a toujours indiqué aux préposés électoraux de constituer les plis destinés à la SRMV de manière à ce que tous les documents ayant servi aux opérations de vote soient joints au procès-verbal des opérations. Il s'agit, entre autres, des bulletins déclarés blanc et/ou nuls, des bulletins exprimés, des bulletins non utilisés, des carnets de bulletin unique entamés, etc.). De surcroît, les enveloppes utilisées depuis sont qualifiées d'inviolables.

L'acheminement proprement dit des plis électoraux sous pli fermé est de la responsabilité du président du bureau électoral, du représentant local de la CENI et du premier responsable du Fokontany. Ils sont appuyés par les forces de l'ordre dans l'accomplissement de cette mission<sup>24</sup>.

Les parties prenantes ont soulevé l'existence de **plis réceptionnés ouverts** à la SRMV d'une part (élections communales), et d'autre part le manque de sécurisation à ce stade du processus (élections législatives).

#### **d) Sur le recensement matériel des votes**

**En aval de ces opérations**, le recensement matériel des votes se fait au niveau de la SRMV instituée auprès de la Commission électorale de District (CED). En application des dispositions de l'article 188 de la Loi organique n° 2018-008, cette section a toujours siégé dans des locaux mis à disposition par l'Administration à la CENI. Toutefois, certaines circonscriptions ont pu bénéficier de la mise en œuvre de programmes d'investissement de la CENI (construction de maisons communes des démembrements de la CENI à Ambatondrazaka, à Mahajanga I, à Antsirabe I, etc.).

Pour ce qui est des travaux de recensement matériel, à proprement parler, lesdits travaux sont guidés par la règle de neutralité, de transparence et de célérité ainsi que le caractère public desdits travaux<sup>25</sup>. Ces principes se traduisent pratiquement par :

- l'information fournie aux candidats et/ou observateurs sur l'outil informatique servant au traitement des résultats avant le début des travaux de la SRMV pour montrer que la base de données est encore vide à ce stade ;
- l'affichage périodique de l'évolution des travaux de la section (bureaux de vote traités et compilés) ;
- la mise à disposition des candidats et des observateurs d'imprimés officiels destinés aux observations éventuelles de ces derniers ;
- et la transmission de la version scannée du procès-verbal des opérations au Centre national de traitement des données informatiques (CNTDI) au fur et mesure de leur exploitation.

---

<sup>24</sup> Loi organique n° 2018-008, art. 184.

<sup>25</sup> Loi organique n° 2018-008, art. 188.

De plus, la section n'a **aucun pouvoir de redressement ni de rectification** des résultats du scrutin<sup>26</sup>, et ce, quelles que soient les difficultés rencontrées dans le recensement matériel des votes proprement dit.

### **e) Sur le traitement et la proclamation des résultats**

Au stade du traitement des résultats provisoires, la CENI mène les opérations y afférentes suivant des mesures pratiques qu'elle adopte de manière autonome. Pour ce faire, la CENI mettait à la disposition des parties prenantes un dispositif d'information sur le logiciel de traitement utilisé préalablement aux travaux d'exploitation des résultats proprement dits. Il est à préciser que la base de données initiale des résultats est vide avant le lancement des travaux d'exploitation, et est exposée au public, dans un souci de transparence. Cette pratique a été généralisée tant au niveau du siège (pour les élections présidentielle et législatives) qu'au niveau des structures ad-hoc mises en place dans chaque chef-lieu de Province (pour les élections communales).

Au fur et à mesure de la transmission et réception des résultats par bureau de vote traités, la CENI en assure la publication via son site web et sur écrans géants. Les résultats sont publiés par bureau de vote dans un souci de transparence.

Il est pourtant à noter que ni les dispositions de l'article 191 de la Loi organique portant régime général des élections et des référendums, ni celles de l'article 60 de la Loi organique relative à l'élection du Président de la République, ni celles de l'article 44 de la Loi organique relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale ne précisent que la CENI doit arrêter et publier les résultats par bureau de vote. Les dispositions légales sur l'élection des sénateurs et sur les modalités d'élection des organes des CTD sont, par contre, expresses en la matière.

**Au bout de la chaîne de traitement des résultats**, le traitement et la proclamation des résultats définitifs incombent aux juridictions électorales. A ce stade, la Haute Cour constitutionnelle a notamment joué un rôle important dans la détermination de la modalité de marquage du choix de l'électeur dans le bulletin unique. Elle a adopté une vision plus large de l'expression du choix de l'électeur en validant les divers signes portés sur le bulletin unique, quelle que soit son emplacement dans ledit bulletin et quel que soit sa nature, du moment que le choix de l'électeur y est exprimé d'une manière non équivoque.

## **2. Les problématiques soulevées**

En premier abord, il serait opportun de soulever les problématiques notées par les **observateurs électoraux** ci-dessous.

- Le fait que la CENI utilise des bâtiments publics administratifs a été perçu comme une entorse compromettant son indépendance<sup>27</sup> ;
- Selon les observateurs, les modalités pratiques de traitement des résultats et de publication des données inhérentes auxdits résultats n'ont pas été suffisamment clairs au regard des parties prenantes ;

---

<sup>26</sup> Loi organique n° 2018-009, art. 57 sur l'élection présidentielle ; Loi organique n° 2018-010, art. 42 relative à l'élection des députés ; et Loi n°2014-020, art. 291 traitant des élections territoriales.

<sup>27</sup> Rapport MOE UE, 2018.

- Lors du traitement des résultats de l'élection présidentielle, les observateurs ont noté la prise de mesures précaires par la CENI, guidées par les pressions exercées par des candidats en quête de transparence des opérations.

Par la suite, les problématiques soulevées dans cette partie porte essentiellement sur **la mise en œuvre et l'effectivité des dispositions légales en vigueur**. L'arsenal juridique malagasy est suffisamment clair et cohérent en la matière. De surcroît, il a fait sien des dispositions innovantes permettant au mieux de garantir la sincérité du scrutin, l'exercice du droit des candidats et des observateurs ainsi que du droit d'accès aux informations reconnu aux citoyens.

Il convient donc de se demander à quel stade du processus, depuis le dépouillement jusqu'à la publication des résultats, la mise en œuvre des dispositions légales est la plus fragile. De même, dans quelle mesure les dispositifs pratiques mis en œuvre par la CENI sont-ils jugés non appropriés pour garantir l'organisation d'élections libres, transparentes et justes ? Dans ce domaine, les acteurs ont manifesté leur souci sur trois points.

**a) Sur l'acheminement des plis électoraux et le recensement matériel des votes**

D'abord, sur l'acheminement des plis électoraux du bureau de vote jusqu'au point de ramassage fixé par la SRMV qui, d'une manière générale, se déroulait pendant la nuit et s'effectuait à pied. Les candidats ou leurs partis politiques soupçonnent toujours d'éventuelles falsifications des documents électoraux en cours de route. Dans ce même ordre d'idées, le souci est plus accentué : soit lorsque l'acheminement des résultats électoraux ne pouvait pas être effectué immédiatement après la clôture des opérations de dépouillement pour des raisons sécuritaires ; soit pendant la période d'attente où les plis sont conservés chez le chef Fokontany ou le président du bureau électoral.

**b) Sur le traitement et la proclamation des résultats**

Ensuite, un autre problème résidait également sur la méfiance de certains candidats sur le logiciel utilisé par la CENI pour le traitement des résultats électoraux. Ce problème a fait l'objet de beaucoup de débats lors du premier tour de l'élection présidentielle. La CENI a été accusée de manque de transparence dans la conception et de l'utilisation de ce logiciel.

Enfin, la législation électorale en vigueur garantit le droit à tous les candidats qui ont assisté aux opérations de dépouillement dans le bureau de vote d'avoir une copie du procès-verbal des opérations électorales de ce bureau de vote et, par la suite, la possibilité de procéder à une demande de confrontation des procès-verbaux en cas de discordance des résultats. Lors du second tour de l'élection présidentielle, l'un des candidats en lice a revendiqué non seulement la confrontation des procès-verbaux en sa possession, mais jusqu'à la vérification des autres documents électoraux, tels que les bulletins exprimés, les listes émargées. La question qui se pose est de savoir quelle est l'étendue de la confrontation des procès-verbaux.

L'autre facette des problématiques ressenties dans ce domaine concerne **l'uniformisation de l'interprétation** de l'expression du choix des électeurs dans le bulletin unique.

La position des juridictions électorales – la Haute Cour constitutionnelle et les Tribunaux administratifs – était-elle unanime dans le traitement des dossiers où elles étaient appelées à statuer sur des problèmes liés au marquage du choix de l'électeur sur le bulletin unique ?

De toute évidence, trancher sur de telles questions influe sur le sens du vote et, par la même, sur les résultats définitifs prononcés par les juridictions électorales.

Dans le même ordre d'idées, la législation présente une certaine lacune sur la durée dans laquelle les élections partielles, suite au défaut de candidature ou consécutivement à l'annulation totale des résultats des élections communales et municipales par le Tribunal administratif compétent, devraient se tenir. Ces cas ne figurent pas parmi les causes de vacance de siège prévues par les articles 123 et suivants de la Loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014. Par ailleurs, aucune précision n'est donnée en la matière dans les jugements de proclamation des résultats définitifs des élections communales et municipales de 2019.

### 3. Les recommandations recueillies

Une série de recommandations portant sur des aspects opérationnels du traitement des résultats ainsi que d'une dimension « communication » de la gestion des opérations a été répertoriée.

En effet, la **clarification de l'emplacement exact où le choix de l'électeur doit être porté sur le bulletin unique** est une recommandation prioritaire selon les observateurs internationaux. Cette recommandation se rapporte au souci de **validité du vote** lors du dépouillement d'une part, et au niveau des **juridictions électorales en cas de recours juridictionnel** d'autre part. A cet égard, les recommandations tendent vers l'attribution de la voix exprimée à un candidat ou liste de candidats donnée, du moment que l'emplacement du marquage effectué par l'électeur permet de déterminer, sans équivoque, son choix.

Quant aux **modalités du marquage**, la recommandation formulée tend vers la validation de l'usage de l'empreinte, le marquage du bulletin à l'aide d'un seul type de caractère ou encore d'une croix.

La sensibilisation de toutes les parties prenantes sur la procédure de traitement des résultats provisoires au niveau de la CENI est également sollicitée.

Avant la tenue de l'élection présidentielle de 2018, des recommandations sur **l'affichage systématique des résultats dans les bureaux de vote et la publication sur Internet** des résultats par bureau de vote ont été soutenues par des parties prenantes.

En outre, les partis politiques ont demandé à la CENI plus de transparence et d'ouverture dans la gestion du logiciel de traitement des résultats électoraux en aval et, en amont, ils ont souhaité la prise des mesures adéquates afin d'assurer l'authenticité des résultats électoraux provenant des bureaux de vote.

Enfin, certains acteurs du processus estiment qu'il est utile d'encadrer par la loi le processus de publication des résultats provisoires partiels tout en pérennisant le mode de transparence affiché durant le traitement des résultats.

Concernant les résultats définitifs, en cas d'annulation ou à défaut de candidature, les acteurs préconisent la détermination par la loi électorale, pour chaque catégorie d'élection, de la durée de la tenue des élections partielles ainsi que les conditions dans lesquelles elles seront organisées.

Ces dernières recommandations pourraient ainsi concerner l'amélioration du cadre juridique.

#### **4. Conclusion**

En matière de dépouillement, de recensement matériel des votes ainsi que de traitement des résultats, la législation électorale malagasy a connu une avancée notable.

Tel qu'il est développé dans la partie traitant de l'état des lieux du présent chapitre, les nouvelles dispositions faisant désormais corps à l'arsenal juridique ne se limitent pas à la réglementation des aspects pratiques ou matériels des opérations électorales. Elles visent aussi à garantir les principes de transparence et de bonne gouvernance électorale. A cet égard, nul n'est besoin de réviser le cadre juridique.

Alternativement, uniformiser les précisions portées sur l'arrêtage et la publication des résultats provisoires par bureau de vote de tous les types de scrutin reste d'actualité, compte tenu de la différence constatée dans la rédaction des textes de base, tel qu'il est soulevé supra.

Par ailleurs, les recommandations qui portent généralement sur des aspects purement organisationnels doivent être prises en compte de manière à ce que la mise en œuvre de ces recommandations soit adaptée à l'environnement électoral malagasy tout en considérant au plus haut point la masse globale d'électeurs. Il est plus facile d'adopter une position rigoureuse sur l'emplacement précis où doit être apposé le marquage du choix de l'électeur. Mais encore faut-il reconnaître qu'il est beaucoup plus facile de revendiquer l'attribution de la voix, objet de litige, du moment que l'emplacement précis ne l'est pas suffisamment. La masse critique d'électeurs, qui n'est pas en mesure d'observer cette précision, est considérable. Dans ce sens, la CENI conforte la position de la HCC en la matière et propose qu'elle soit intégrée dans la législation en vigueur.

En ce qui concerne la garantie de l'authenticité des documents électoraux renfermant les résultats électoraux, outre les mesures de sécurité qui s'imposent, la CENI avance comme solution principale le renforcement de capacité des membres du bureau électoral, notamment sur l'utilisation comme il faut de différentes mesures de sécurité telles que la fermeture séance tenante de toutes les enveloppes inviolables pour empêcher l'ouverture éventuelle avant d'arriver au siège de la SRMV. L'implication des délégués des candidats dans la surveillance des plis électoraux et leur acheminement jusqu'au point de ramassage constitue également une autre mesure essentielle pour garantir le caractère intact de ces documents. Mais cette mesure nécessite la prise de responsabilité de tous les candidats pour désigner leurs délégués au niveau de tous les bureaux de vote, d'une part, et la prise de conscience et de l'honnêteté de chaque délégué pour sauvegarder les intérêts de leurs candidats respectifs, d'autre part.

Mais l'utilisation de la technologie moderne favorise également la transparence dans la gestion des résultats électoraux au niveau du bureau de vote et des SRMV. Elle

permet aussi d'éviter la falsification frauduleuse des documents électoraux et contribue grandement à la célérité du traitement des résultats.

Ainsi lors des élections présidentielle et législatives, la CENI, sur financement du projet SACEM, a mobilisé plus de 1000 agents issus de la Société civile (KMF/CNOE, JUSTICE ET PAIX, MPANAZAVA) dans des bureaux de vote éparpillés sur l'étendue du territoire national afin de prendre en photo sur place avec un Smartphone le procès-verbal des opérations électorales. Chaque agent envoie séance tenante au siège de la SRMV la photo prise par le biais d'une connexion du Smartphone. La comparaison des données inscrites sur la photo du procès-verbal et celles sur le procès-verbal physique remis à la SRMV constitue une garantie de son authenticité. Cette même mesure a été pratiquée lors des élections municipales pour la commune urbaine d'Antananarivo sur tous les bureaux de vote de cette circonscription électorale. En effet toutes les photos des procès-verbaux des opérations électorales ont été parvenues au siège de la CENI au plus tard le lendemain du jour du scrutin. La généralisation de cette méthode sur tous les bureaux de vote sur l'étendue du territoire national est bénéfique à la promotion de la crédibilité des résultats électoraux et par là, conduirait à leur acceptation par tous.

Il en est de même de la transmission systématique par voie satellitaire des procès-verbaux scannés au niveau de chaque SRMV vers le siège de la CENI dès la réception des plis. Ces documents scannés peuvent faire l'objet de comparaison avec les documents réels lorsque ces derniers parviennent à la CENI.

Quant à la transparence et la fiabilité du logiciel utilisé par la CENI pour l'exploitation et le traitement des résultats électoraux, force est de constater qu'au départ, des soucis de certains candidats ont surgi, raison pour laquelle la CENI a appelé l'expertise des Nations-Unies pour auditer, en présence des représentants des candidats, la fiabilité et la ténacité du logiciel de traitement des résultats, avant le second tour de l'élection présidentielle. La restitution de l'audit a été faite en présence des acteurs concernés par le processus électoral. Cet audit a été suivi d'une démonstration du mode de fonctionnement du logiciel. Enfin, la mise à disposition des ordinateurs connectés aux résultats partiels traités par la CENI aux représentants des candidats leur a permis de suivre en temps réel l'évolution des traitements des résultats électoraux.

En ce qui concerne la procédure et l'étendue de la confrontation des procès-verbaux, il convient de les limiter uniquement à la comparaison des procès-verbaux sur lesquels les candidats ou leurs représentants constatent des différences sans toucher aux documents électoraux.

S'agissant d'aspect pratique, il convient alors de renforcer davantage les politiques et les actions de sensibilisation électorale.

Enfin, afin d'encadrer l'organisation des élections partielles suite à l'annulation des résultats électoraux ou à défaut de candidature, la CENI adhère à la recommandation des acteurs qui souhaitent que la loi soit revue et améliorée.

## Thématique 8 : Contentieux électoral

### 1. Etat des lieux

Les dispositions sur le contentieux électoral ont fait l'objet d'une révision intégrale dans la Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018. La revue de la procédure a été basée sur les principes fondamentaux suivants :

- l'accès à la justice ;
- l'allègement de la procédure pour les justiciables ;
- la lisibilité de la procédure ;
- la pénalisation de la matière électorale.

La réforme de 2018 est marquée par la **dualité** de la juridiction compétente en ce qui concerne les élections. D'une part, la compétence du juge électoral à connaître de tous les litiges relatifs aux opérations de vote, à la campagne électorale et aux résultats de l'élection. D'autre part, la compétence du ministère public à instruire toutes les requêtes relatives aux infractions commises dans le cadre de l'élection. On note également la réduction et la distinction des délais impartis aux actions et aux traitements des requêtes par le juge électoral suivant les catégories d'élection pour accélérer les résultats définitifs et écarter toute suspicion de manipulation de la part de la juridiction électorale. La mise en adéquation des dispositions pénales existantes et la qualification de nouvelles infractions ainsi que les peines correspondantes marquent également cette réforme.

Toutefois, à l'issue de l'élection présidentielle de 2018, des élections législatives et communales de 2019, force est de constater que certaines dispositions sont difficilement applicables tandis que d'autres constituent des entorses aux droits des justiciables et ne garantissent pas forcément une justice équitable.

### 2. Les problématiques soulevées

#### a) Sur les conditions relatives à l'action

En son article 202, alinéa premier, la Loi organique n°2018-008 dispose que : *« Tout électeur régulièrement inscrit sur la liste électorale et ayant participé au vote a le droit de saisir la Haute Cour constitutionnelle ou le Tribunal administratif, selon la nature de l'élection, de toute réclamation et contestation portant sur la régularité du déroulement de la campagne électorale dans la circonscription électorale où il est inscrit, ou portant sur la régularité des opérations de vote qui se sont déroulées dans le ressort du bureau de vote où il est inscrit. »*. Remarque a été faite par la Société civile que cette disposition porterait atteinte au droit du citoyen à participer aux affaires publiques sans restriction déraisonnable, droit fondamental consacré par l'article 25 du Pacte international de droit civil et politique. En effet, sur le plan statistique, concernant surtout les contentieux à l'occasion des élections présidentielle et législatives, les rejets de la majorité des requêtes formulées ont pour motif le défaut de preuve de la participation du requérant au vote (carte d'électeur non jointe à la requête). Pourtant, ne pas prendre part au scrutin est aussi une expression du choix de l'électeur. Par conséquent, le fait de ne pas participer au vote ne constitue pas une raison légitime justifiant son exclusion de la procédure contentieuse. Par conséquent, la révision de cette disposition constituerait une promotion du droit politique du citoyen.

### **b) Sur l'effectivité de l'application des dispositions répressives**

L'application des dispositions pénales en matière d'élections connaît beaucoup de limites. Bon nombre d'infractions constatées par la juridiction électorale durant l'élection présidentielle sont restées impunies deux ans après les résultats définitifs du second tour. Il en est ainsi de certaines infractions commises durant la campagne électorale, de l'utilisation de ressources et biens publics ayant amené à l'annulation des voix obtenues par un candidat dans plusieurs circonscriptions, des infractions portant atteinte à l'intégrité des résultats du scrutin, etc.

Les dispositions des articles 237 et 238 de la Loi organique de 2018 réservent l'action pénale à la juridiction électorale ou à l'Organe de Gestion des Elections ou à l'Administration ou directement au ministère public de par son pouvoir d'auto saisine qui y contribue grandement. Le dispositif est-il la cause de cette lenteur, voire cette impunité ? Y aurait-il un problème de fluidité au niveau de la passerelle juridictionnelle ou est-ce dû à l'inertie des instances compétentes ?

La Société civile attire également l'attention sur la difficulté pour le citoyen de saisir directement la juridiction répressive. Un éclaircissement et plus de précisions en la matière méritent d'être apportés.

### **c) Sur les délais**

Dans un souci de célérité du traitement des résultats définitifs, notamment pour les élections présidentielle et législatives, les différents délais applicables en contentieux électoral ont été écourtés. Toutefois, jugés trop brefs, s'agissant du délai imparti pour l'action (02 jours pour la contestation des résultats provisoires), ou du délai de traitement accordé aux juges électoraux (07 jours pour l'élection présidentielle et 14 jours pour les élections législatives), ce raccourcissement porte atteinte à l'effectivité du recours. Une deuxième problématique est également de savoir si la Cour dispose d'assez de temps pour rendre un jugement juste et objectif, puisque non susceptible de recours. Ici, la conciliation de deux impératifs est à considérer : la préservation de l'intégrité de résultats (le renforcement de la confiance dans le processus) et le droit des justiciables à un procès équitable.

Un deuxième constat : le défaut de précision des délais francs dans la procédure. La Cour a été alors obligée d'improviser une interprétation large dans l'intérêt du requérant : une situation qui remet en cause l'application stricte de la loi.

### **d) Sur la procédure**

Malgré la réduction de la condition de forme au minimum nécessaire, le nombre des requêtes irrecevables en la forme est encore considérable. Les campagnes de vulgarisation des textes et des manuels de procédure contentieuse s'avéraient-elles insuffisantes ? La stratégie y afférente est à revoir.

Les règles concernant la preuve paraissent également imprécises. En matière d'administration de preuve, les parties au procès ont des difficultés à constituer des preuves tangibles et reconnues par la juridiction compétente. Tels sont, par exemple, les cas de présentation de photos, d'enregistrements vidéo ou sonore, etc.

Ceci confère au juge un large pouvoir d'appréciation, rendant opaque son jugement. La situation a valu à la HCC l'adage célèbre « *Azo raisina fa tsy mitombina* ». Ceci accentue l'incompréhension du fonctionnement de la justice par le justiciable. Le Juge électoral en perd de sa crédibilité et le citoyen de sa confiance au système.

Une imprécision et un vide juridique sont aussi constatés en matière procédure de disqualification et de contestation de candidature. L'amalgame a été fait par les candidats. De nombreux arrêts de la Cour ont été pris à cet effet. Tandis que la loi définissait, de manière limitative et concrète, les cas de disqualification de candidat, par contre, il en a été fait abstraction de la procédure de contestation de candidature. De même, la possibilité de disqualification d'un candidat ne connaît aucune limite dans le temps ; on peut recourir à la procédure à tout moment du processus.

Ce même vide est ressenti en ce qui concerne la durée de traitement des dossiers de pourvoi en cassation auprès du Conseil d'Etat, relatifs à l'annulation des résultats électoraux prononcés par les Tribunaux administratifs. En effet, il est constaté que, nonobstant l'état d'urgence sanitaire, le Conseil d'Etat n'a pas encore statué sur les dossiers objet de pourvoi. Conséquemment à cette situation de fait, la CENI n'a aucune visibilité sur l'organisation des élections partielles ainsi que les circonscriptions électorales concernées.

Les constats rapportés ci-dessus reflètent principalement les ressentis des justiciables, notamment des candidats, des électeurs et des organisations de la Société civile, en ce qui concerne le contentieux électoral et le contentieux répressif. Pour ce qui est du vécu du juge électoral et du ministère public, il fera l'objet de travaux de réflexion ultérieurs.

### **3. Les recommandations recueillies**

Il faut reconnaître que la réflexion sur le contentieux électoral est assez sommaire et inachevée. Des travaux d'approfondissement avec les premiers concernés, notamment les juges électoraux et les professionnels de justice, seraient de mise. Toutefois, quelques recommandations recueillies et jugées pertinentes sont rapportées dans le présent document afin de donner des pistes de réflexion au législateur.

#### **a) Mesures générales**

Malgré les diverses activités consacrées à la vulgarisation de la procédure contentieuse et les campagnes d'éducation et de sensibilisation menées sur l'ensemble du territoire avant les élections, force est de constater que les problèmes et impérities relatifs au contentieux électoral résultent principalement de l'incompréhension de la procédure par la plupart des acteurs. Il n'est plus question d'allègement de la procédure mais plutôt du renforcement de la lisibilité de celle-ci.

Des résultats de l'évaluation des divers ateliers de vulgarisation menés par une commission mixte composée par la CENI, la juridiction électorale et l'Administration, on pourrait en capitaliser les points positifs et en tirer des leçons pour l'optimisation de ces outils. Il pourrait s'agir de l'implication d'autres acteurs tels que les professionnels du droit, ou encore la diversification des outils suivant les publics cibles, l'amélioration des relais au niveau local, voire même la mise en œuvre de campagne permanente en insérant la matière

dans les programmes de formation et d'éducation au même niveau que le cadre légal régissant les élections.

La croissance en nombre et en qualité des actions en justice constitue un indicateur crédible pour mesurer l'avancée démocratique du pays ainsi que la qualité du processus électoral.

**b) Sur la qualité du requérant**

Le droit d'ester en justice devrait être reconnu à tout électeur ayant ou non participé aux élections en vertu de la liberté d'expression et du droit politique. Le choix de l'abstention par l'électeur ne signifie nullement son renoncement à ce droit et n'impacte en rien sur son intérêt pour agir car le processus électoral n'est pas une opération isolée et indépendante mais fait partie d'un ensemble de dispositifs permettant au citoyen de prendre part aux affaires publiques. Par conséquent, la participation au vote ne devrait pas figurer parmi les conditions de recevabilité de la requête de l'électeur. Ainsi, la preuve de l'inscription sur le registre électoral devrait suffire pour justifier de son intérêt pour agir et voir sa requête aboutir.

**c) Sur la matière pénale**

Outre l'amélioration de la passerelle procédurale entre le juge électoral et le ministère public, l'élargissement du pouvoir de dénonciation des faits répréhensibles aux électeurs, et cela directement auprès de la juridiction répressive, constituerait un renforcement de l'application de dispositions pénales en matière d'élection. Cela contribuerait au recensement des infractions de façon plus ou moins exhaustive. En intentant deux actions en parallèle, le requérant pourrait à la fois, avec certitude, influencer sur les résultats du scrutin et exiger la répression d'un agissement répréhensible.

Cette disposition viendrait en renforcement des dispositifs de passerelle procédurale existants. L'avantage de la distinction des deux procédures est de remédier aux éventuels dénis de justice et de réduire au minimum les impunités. Le risque serait que la juridiction répressive soit submergée par des plaintes et doléances dont la majorité non fondée, mais aussi il en naîtrait une incompréhension encore plus grave dans le cas où les décisions des deux juridictions ne concorderaient pas.

**d) Sur les différents délais d'ordre public en matière contentieuse**

Proroger les délais en matière contentieuse constitue effectivement une garantie pour le droit du justiciable à un recours effectif : lui faire disposer d'un minimum de temps pour recueillir tous les éléments nécessaires pour son action mais en faire autant pour le juge pour une instruction objective du dossier. Cependant, il ne faut pas oublier les raisons pour lesquelles la réduction de ces délais a été adoptée : c'est pour la préservation de la confiance des électeurs dans le processus électoral. Toutefois, il faut reconnaître que si elle est définie de manière raisonnable, la révision de ces délais est envisageable, notamment le délai de recours contre les résultats provisoires arrêtés par la CENI ainsi que le délai imparti à la Cour pour le règlement des litiges nés de l'élection présidentielle et des élections législatives. Pour les élections communales, le juge et les justiciables bénéficient de délai assez confortable pour ce faire.

Dans la revue des dispositions sur les délais, la précision sur les délais francs est à apporter afin de lever les ambiguïtés en la matière.

**e) Sur la procédure de disqualification et de contestation de candidature**

Après la publication de la liste officielle des candidats, le candidat a droit à un minimum de sécurité juridique sur l'irrévocabilité de sa candidature, dans la même mesure où le citoyen a le droit de remettre en cause celle-ci en cas de non-conformité aux dispositions légales. Avec des règles du jeu claires et bien définies à l'avance, la conciliation de ces deux droits ne pose aucun problème.

En ce qui concerne la procédure de disqualification, la lacune réside sur le fait de savoir jusqu'à quand l'action peut être intentée. Tandis que pour la contestation de candidature, le droit est reconnu de facto par l'Organe de Gestion des Elections. Des doléances et recours gracieux formulés dans ce sens ont toujours été traités et pris en considération. Toutefois, qu'en est-il de cette procédure au niveau de la juridiction compétente ? La précarité de la procédure est mise en évidence. La formalisation de son institution dans le droit positif en vigueur est de mise.

**f) Sur les moyens de preuve**

Il est difficile d'édicter aux juges que telle preuve est plus probante qu'une autre. Toutefois, la situation actuelle fait naître un sentiment d'insécurité juridique pour le justiciable. La nature des infractions commises dans le cadre de l'élection rend d'autant plus difficile la preuve qui est à la charge du requérant. Il en est ainsi par exemple de l'établissement des faits relatifs à l'utilisation de bien public ou l'usage de prérogative de puissance publique, faits courants dont la juridiction électorale compétente peine à vérifier la véracité. Ici, aucune solution concrète n'est proposée hormis la sensibilisation sur les éventuels moyens de preuve pouvant être considérés par la juridiction électorale compétente.

## **4. Conclusion**

Pour une meilleure gestion du contentieux électoral, deux ordres de recommandations sont à considérer.

La première et la principale exige l'amendement des dispositions légales sur les points suivants :

- la reconnaissance du droit de l'électeur ayant ou pas participé au vote à accéder à la juridiction électorale ;
- la prorogation raisonnable des délais de recours et des délais de traitements des résultats définitifs pour les élections législatives et présidentielles ;
- la précision des délais francs dans la loi ;
- l'ouverture de la procédure répressive aux particuliers en renforcement de la passerelle procédurale ;
- la précision de délai pour la procédure de disqualification ;
- l'institution de la procédure de contestation de candidature ;
- la précision sur l'administration de la preuve pour qu'elle soit accessible pour les parties au procès et recevable pour les juridictions ;

- la fixation du délai de traitement des dossiers de pourvoi en cassation auprès du Conseil d'Etat.

La seconde recommandation porte sur l'amélioration de la campagne de vulgarisation et d'éducation du citoyen sur les dispositions relatives à la procédure contentieuse électorale et répressive. Les juridictions électorales en collaboration avec l'Organe de Gestion des Elections ont organisé plusieurs séances de formations et ateliers d'échange et de capitalisation de bonnes pratiques afin de s'adapter aux nouvelles dispositions.

Des manuels de procédure contentieuse ont été édités, notamment le manuel de procédure de la HCC, à l'intention des justiciables.

## Thématique 9 : Organe de Gestion des Elections

### 1. Etat des lieux

L'intégrité des élections dépend en grande partie des dispositions normatives régissant l'**Organe de Gestion des Elections**, de la crédibilité et de l'indépendance de cette entité avec ses membres. Dans son *article 5*, la Constitution malagasy prévoit ainsi la mise en place d'une structure électorale nationale indépendante. En 2015, ces dispositions constitutionnelles ont été matérialisées dans 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 Electorale Nationale Indépendante (CENI) », qui fixe les missions, l'organisation et les modalités de fonctionnement de celle-ci.

#### a) **Missions, attributions et organisation de la CENI**

La Commission Electorale Nationale Indépendante est chargée de l'organisation et de la gestion de toutes les opérations électorales et référendaires. Pour cela, elle est chargée : (i) de l'organisation et de la supervision des opérations électorales (établissement des listes électorales, organisation des élections, gestion des observations électorales, etc.), (ii) de la formation et de l'encadrement des acteurs électoraux, (iii) de la définition de la politique d'éducation électorale et de la coordination des activités y afférentes, et (iv) de veiller au respect des dispositions légales relatives aux élections.

Pour cela elle est composée de deux formations dont :

- l'une au niveau national est une **structure permanente** qui coïncide avec le « Bureau permanent » et constituée par neuf membres, dont :
  - une personnalité désignée par le Président de la République,
  - une personnalité élue par le Sénat,
  - une personnalité élue par l'Assemblée nationale,
  - une personnalité élue par la Haute Cour constitutionnelle,
  - une personnalité élue par la Cour suprême,
  - une personnalité élue par l'Ordre des avocats,
  - une personnalité élue par l'Ordre des journalistes,
  - deux personnalités élues par les organisations de la Société civile légalement constituées œuvrant dans le domaine de l'observation des élections ;
- l'autre, afin de garantir la transparence de la gestion des opérations électorales, est une structure non permanente et constituée par le représentant de chaque comité de soutien par option, en cas de référendum, ou de chaque parti politique légalement constitué présentant un candidat ou une liste de candidats pour les autres catégories d'élections, à titre d'observateur. Ils siègent au sein de la CENI jusqu'à la proclamation provisoire des résultats.

Par ailleurs, la CENI est représentée au niveau de :

- chaque Province, par la Commission électorale provinciale (CEP) ;
- chaque Région, par la Commission électorale régionale (CER) ;
- chaque District, par la Commission électorale de District (CED) ; et
- chaque Commune, par la Commission électorale communale (CEC).

Chaque structure au niveau territorial est composée de trois membres désignés par la CENI principalement issus de la Société civile. Ces structures ne siègent que sur convocation en session par le Bureau permanent. Elle peut mettre en place un comité local ou désigner des agents électoraux pour assurer l'exécution des travaux au niveau de chaque Fokontany.

En outre, la CENI dispose d'un Secrétariat exécutif national qui est la structure technique et administrative chargée de la mise en œuvre des délibérations de la Commission Electorale Nationale Indépendante pour la réalisation des opérations pré-électorales, électorales et post-électorales.

#### **b) Modalités de fonctionnement**

La CENI règle en Assemblée générale et par délibération les affaires dévolues à ses attributions par la Constitution et en assure le suivi de leur exécution. Elle est dotée de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie administrative et financière. En matière d'autonomie financière elle bénéficie :

- d'un budget de fonctionnement inscrit dans la Loi de finances, et
- d'un budget spécifique alloué pour l'organisation des élections.

La gestion financière et la comptabilité de la CENI sont soumises aux principes des finances publiques et de la règle de la comptabilité publique.

En outre, la CENI bénéficie également de l'appui technique ; financier et logistique de la Communauté internationale. Pour le cycle électoral 2016-2019, ses appuis étaient sous forme de basket fund gérés par le Projet SACEM d'une part et, d'autre part, sous forme d'aide bilatérale. La gestion obéit normalement aux conditionnalités et procédures des partenaires.

#### **c) Locaux de bureau**

La CENI et ses ramifications dans les Provinces, Régions et Districts utilisent des locaux et bâtiments mis à la disposition par le Gouvernement et les structures étatiques dans ces localités. Les Commissions électorales communales n'ont pas de local de bureau ni de stockage. Les bureaux sont équipés soit par mise à disposition du service de l'Etat propriétaire des locaux, soit par acquisition sur crédit d'investissement de la CENI, soit par les donations des partenaires (notamment les matériels informatiques).

En matière de ressources humaines, le personnel technique de la structure centrale (Siège) est composé d'agents contractuels régis par le Code du travail, recrutés par le Bureau permanent ainsi que d'agents de l'Etat mis à disposition pour emploi sur demande de ce dernier.

#### **d) Secrétariats permanents et antennes des Commissions électorales locales**

Les secrétariats permanents et antennes des Commissions électorales locales sont organisés selon les disponibilités des agents de l'Etat sur place, notamment ceux du ministère de l'Intérieur.

#### **e) Gestion de la communication, de sensibilisation et d'éducation civique électorale**

Des documents stratégiques définissant la politique de la CENI ont été mis en place et développés en 2017. Des dispositifs adaptés et des activités correspondantes ont été mis en place et développés en fonction de la phase du cycle et des besoins. Au niveau des CED, les Chefs d'antenne assurent la réalisation de ces activités et le relai des informations. Par exemple, les cas :

- de l'organisation des cadres de concertation multi-acteurs au niveau local ;
- des activités de régulation des médias durant la campagne, une nouvelle mission dévolue par la loi en attendant la mise en place effective de l'ANRCM ;
- du suivi et de la coordination de toutes les activités de sensibilisation et d'éducation civique et électorale avec les partenaires et acteurs (OSC, médias, etc.).

Dans l'accomplissement de ses attributions, les principes généraux suivants dictent les conduites de la CENI et ont été scrupuleusement respectés à savoir : l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, la transparence, l'inclusivité et le professionnalisme.

## **2. Les problématiques soulevées**

Plusieurs interrogations ont été soulevées par les parties prenantes aux élections au sujet de l'Organe de Gestion des Elections. Leur souci majeur a été de comprendre comment la CENI, avec son organisation, va pouvoir mener à bien sa mission sans trop dépendre de l'Etat. A cet égard, la problématique majeure consistait à trouver la réponse à la question de l'effectivité de l'indépendance et de l'autonomie financière de cette Autorité administrative indépendante. En effet, l'application actuelle des dispositions constitutionnelles et légales ainsi que la pratique de la gestion budgétaire et comptable de la CENI depuis 2017, l'assimilerait à une structure « bâtarde » plus proche d'une Institution de la République ou à un Département ministériel qu'à un organe autonome et indépendant. La CENI et ses démembrements fonctionnent comme une structure de l'Etat. Elles sont notamment source de dépendance vis-à-vis des structures du ministère chargé du Budget et des Finances.

### **a) Sur les infrastructures de la CENI**

Les infrastructures mises à disposition de la CENI pour ses bureaux et la logistique électorale sont insuffisantes en nombre mais également en termes d'espace. Elles sont souvent inadéquates car exigües et en mauvais état. Les constructions et réhabilitations réalisées restent largement déficientes. Les bureaux sont faiblement équipés (matériels de bureau et informatique) malgré les acquisitions réalisées ces dernières années. La CENI ne dispose cependant pas de budget suffisant pour combler ces carences. En particulier, le site Siège de la CENI est réclamé de façon incessante par l'ININFRA et le ministère des Travaux publics ; et trouver, à chaque scrutin, un dépôt temporaire spacieux pour la logistique électorale est un véritable casse-tête.

### **b) Sur l'indépendance de la CENI par rapport à son statut**

Pour l'indépendance de la CENI par rapport à son statut et à sa composition, les principales problématiques soulevées par les acteurs sont :

- La suspicion de partialité des membres et démembrements de la CENI, suite à l'application de l'article 15 de la Loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015. Les acteurs ont toujours craint que les entités de provenance aient des influences sur leur représentant.

- Bien que l'article 43 de la Loi sus-référenciée investit à la CENI les pouvoirs (i) d'interpellation écrite pour toute anomalie constatée aux différentes étapes du processus électoral, (ii) de substitution d'action à l'égard des responsables de ses démembrements après mise en demeure restée infructueuse, (iii) de saisine des juridictions compétentes, les acteurs ont toujours critiqué l'insuffisance des pouvoirs de la CENI dans l'exercice de ses fonctions. En effet, son pouvoir règlementaire est équivoque, elle ne dispose pas de pouvoir de répression, et est limitée dans son pouvoir de réquisition des forces de l'ordre. De plus, en cas de besoin de demande d'avis, d'interprétation ou d'éclaircissement sur des dispositions constitutionnelles, légales ou réglementaires, elle n'a pas qualité pour agir directement devant la Haute Cour constitutionnelle.

- En application au niveau des démembrements de l'article 41 de la même loi, les secrétaires permanents provinciaux, les secrétaires permanents régionaux et les chefs d'Antenne de District sont, selon les termes de la loi et du règlement intérieur, des fonctionnaires du cadre A ou B désignés sur une liste d'agents proposés par le ministère chargé de l'Intérieur ou par le ministère chargé de la Fonction publique. De même, au niveau communal, à l'instar des versions antérieures de l'Organe de gestion des élections malagasy, le Chef d'Arrondissement administratif (CAA) du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation est le membre de la CEC par excellence en tant que technicien de l'Administration territoriale à la base. Cependant, le manque d'agent qualifié sur place, les affectations impromptues des agents par son Département source, l'absence d'autonomie de l'agent vis-à-vis de sa hiérarchie fonctionnelle et surtout l'indisponibilité, à temps plein, du personnel proposé et désigné au sein des secrétariats permanents des Commissions électorales locales, conséquences « légales » et inéluctables de la dépendance vis-à-vis de l'Administration en matière de personnel technique, sont des difficultés récurrentes pour la CENI. Une situation qui est perturbante pour le bon déroulement des activités électorales et l'opérationnalité des démembrements de la CENI.

### **c) Sur l'autonomie financière de la CENI**

En ce qui concerne l'autonomie financière de la CENI, les obstacles suivants ont été toujours sentis dans la mise en œuvre des activités, il s'agit 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).

En plus de ces obstacles, la CENI était toujours contrainte aux difficultés ci-après :

- Difficulté de la mise en place du budget électoral des démembrements de la CENI due à la lourdeur de la mise en place des délégations de crédit (ADC) et du nombre des opérations à effectuer en raison de l'inscription du budget électoral comme dépense d'investissement et des réajustements multiples mais indispensables des allocations. En effet, en raison du délai requis pour la mise en place et l'opérationnalité des crédits délégués, même si le nombre de bureaux de vote n'est pas encore arrêté, la procédure doit être enclenchée afin de faire face aux impératifs du calendrier des opérations. Des dotations de crédits délégués complémentaires ont été nécessairement faites sur la plupart des rubriques ;

- Difficultés liées à la mise en place et à la gestion des caisses d'avance au niveau des démembrements de la CENI :

- En raison des difficultés et du retard conséquent à la régularisation des caisses d'avance, leur mise en place a été limitée à trois comptes de dépense sur

les cinq utilisés pour les démembrements. Mais ceci a restreint davantage leur capacité à répondre aux contraintes dans l'organisation des scrutins,

- Par ailleurs, la non obtention de quitus des gestions antérieures et l'insuffisance de personnel qualifié à désigner au niveau des démembrements de la CENI a retardé parfois la création et la mise place des régies ;

- Difficultés liées aux procédures de passation des marchés par les démembrements : Les procédures de passation des marchés demeurent un facteur très contraignant et parfois bloquant pour certaines Commissions locales dans la réalisation des opérations électorales. En effet, outre la non maîtrise flagrante des procédures, il a été constaté que dans l'exécution des dépenses sur ADC, les crédits n'étant pas inscrits dans les états C du Budget d'exécution du Budget général de l'Etat, certaines délégations du Contrôle financier ont refusé de viser les marchés et conventions passés au niveau des Régions, sans instruction spéciale du MEF, alors que les délais étaient déjà très réduits pour effectuer les commandes ;

- L'inadéquation de la réglementation aux contraintes opérationnelles et aux réalités de terrain en période électorale car, dans certains cas, les règles de la comptabilité publique et leur stricte application peuvent être un facteur bloquant dans l'organisation matérielle des élections :

- dans certaines localités dépourvues de station-service, ou dans certains cas où la gérance de ces fournisseurs de carburant refuse ce mode de paiement, ou bien en limite l'acceptation à des horaires déterminées, le problème demeure toujours car les responsables locaux des démembrements de la CENI sont obligés de procéder par une pratique non réglementaire en demandant du cash auprès d'autres prestataires consentants, moyennant finance, avant de faire des achats au niveau de leur District. Aucune alternative n'est prévue par la réglementation pour ce genre de cas,

- des justificatifs de dépenses non conformes aux règles : les réalités de terrain ne permettent pas toujours de satisfaire aux exigences de la nomenclature des pièces justificatives de la comptabilité publique. Tels sont les cas des dépenses de transport et de location incontournables et imprévisibles dans l'organisation des élections. Le responsable, gestionnaire de fonds public, est obligé, dans certains cas, d'enfreindre la règle lorsque la location de moto, de vedette ou de pirogue, ou bien le transport à dos d'homme auprès d'un prestataire, ne disposant ni de facture ni de pièce réglementaire pour exercer l'activité, est le seul mode de transport possible pour réaliser le service pourtant impératif ;

- La prise en charge des dépenses de sécurisation : devant les menaces et l'insécurité régnante, le Gouvernement a décidé d'accompagner et de renforcer la sécurisation de l'organisation en prévoyant des ressources budgétaires au niveau des structures déconcentrées du MID ainsi que des Département en charge de la défense nationale et de la sécurité publique. Cependant, dans de nombreux cas, la pression a été mise sur les démembrements de la CENI pour la prise en charge des dépenses de déplacements des forces de l'ordre pour ces opérations de sécurisation alors que le budget correspondant ne leur a pas été alloué ;

- En ce qui concerne les appuis de nos partenaires techniques et financiers, les acteurs ont soupçonné leur ingérence dans la gestion du processus électoral entravant l'indépendance de la CENI et, de facto, la souveraineté de l'Etat.

#### **d) Sur la Formation non permanente de la CENI**

La mise en pratique des articles 34 à 37 du chapitre II de la Loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015, en ce qui concerne les sièges des représentants au sein de la fonction non permanente, est difficile à appliquer. En effet, pour les élections législatives et sénatoriales où les circonscriptions électorales se trouvent respectivement au niveau des Districts et des Provinces, il a été pratiquement impossible pour les représentants des candidats désignés au sein de la formation non permanente de siéger au niveau de la CENI centrale pour des raisons logistiques et organisationnelles.

**e) Sur la formation et l'encadrement des acteurs électoraux**

Conformément à l'article 38 de la Loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015, la CENI est chargée particulièrement de la formation et de l'encadrement électoraux. En effet, différents types de renforcement de capacités et de formations ont été prévus et effectués par la CENI dans le cadre de la préparation aux élections depuis 2017. Le renforcement de capacité a ciblé les parties prenantes aux élections telles que les partis politiques, les candidats aux élections, les observateurs électoraux, les professionnels des médias, l'organisation de la Société civile (OSC) et les Forces de défense et de sécurité (FDS). Il a été organisé sous forme d'ateliers avec des thématiques liées au processus électoral. Certes, les formations ont été dispensées au personnel électoral, tels que les membres des OVEC, les membres des SRMV, les membres des bureaux électoraux, et les agents responsables de l'exploitation et du traitement des résultats des élections. Toutefois, on a toujours constaté des problèmes durant les élections successives organisées :

- La faible capacité de certains membres du personnel électoral et la non maîtrise des procédures de vote se manifestant entre autres par la répétition des mêmes irrégularités et des défaillances pendant les élections successives comme les erreurs dans le remplissage des PV, les désordres dans les enveloppes et les plis transmis au niveau de la SRMV (par les membres des bureaux électoraux) et au niveau de la CENI (par les SRMV) , le non-respect des réglementations pour les signatures au dos des bulletins uniques ou dans les PV ou bien les contreseing sur les listes d'émargement ;
- L'insuffisance du budget alloué qui n'a pas permis de : (i) assurer des formations pendant un nombre de jours suffisant pour le personnel électoral, (ii) cibler de manière exhaustive tous les membres du personnel électoral mais toujours recourir à la méthode de formation en cascade, (iii) organiser les formations lors des élections communales et municipales, (iv) consacrer assez de temps pour la formation des membres des OVEC.

**f) Sur la campagne d'éducation civique électorale et de sensibilisation**

Conformément à ce même article, la définition de la politique d'éducation électorale et la coordination des activités y afférentes sont confiées à la CENI. Pour ce faire, celle-ci a élaboré et mis en œuvre en 2017 une stratégie nationale d'éducation civique électorale et de sensibilisation. Toutefois, les problèmes suivants ont toujours été sentis :

- les OSC n'arrivent pas à assurer seules l'éducation civique électorale et la sensibilisation ;
- l'insuffisance de l'implication de l'Etat dans la mise en œuvre des activités d'éducation civique électorale et de sensibilisation ;
- les manques de moyens qui entraînent parfois des sensibilisations trop ponctuelles ;

- la neutralité et l'impartialité de certaines OSC sont à remettre en question car la plupart du temps ce sont des anciens politiciens qui intègrent les OSC et cela constitue déjà un blocage pour le message de sensibilisation à véhiculer ;
- le retard occasionnel de la diffusion des textes électoraux entraîne une période trop courte pour la sensibilisation et parfois une confusion entre sensibilisation et campagne électorale pour les citoyens.
- l'insuffisance de l'implication des acteurs politiques dans les activités d'éducation civique électorale et de sensibilisation (incitation à l'inscription sur la liste électorale, suivi des activités des CLRE, etc.).

#### **g) Sur la communication institutionnelle et publique**

Les électeurs ont fait remarquer le manque de communication de la CENI sur le rôle et le déroulement du processus, considéré ainsi comme un manque de transparence.

#### **h) Sur l'entretien des cadres de concertation**

Depuis 2016, la CENI s'est attelée à promouvoir des cadres de concertation au niveau national et au niveau des 119 districts. Ce sont des plateformes d'échanges et de partage qui ont été réalisées sous diverses formules : tantôt dans une approche multi-acteurs, tantôt dans une approche spécifique selon les acteurs considérés ; et à tous les niveaux. Ceci a permis non seulement d'identifier et de discuter à temps de sujets dits sensibles en recueillant des propositions, mais a aussi favorisé la démarche inclusive, participative et transparente préconisée par la CENI, aux fins de regagner la confiance des acteurs de la compétition électorale et de l'opinion publique, en mobilisant toutes les parties prenantes du processus électoral (les partis politiques, les organisations de la Société civile, les Institutions publiques, et les forces vives locales).

Malgré tout cela, le processus électoral est toujours contraint aux difficultés suivantes :

- outre la faible participation et la faible motivation des acteurs au niveau des Districts, il a été constaté l'insuffisance des relais au niveau local (Commune par exemple) à cause du manque de moyens pour les réaliser ;
- les acteurs ont parfois fait remarquer que le suivi des résolutions prises est insuffisant ;
- le statut sessionnaire des démembrés constituait parfois une limite, du fait de leur non disponibilité pour effectuer des cadres de concertation périodiques et permanents.

Dans l'accomplissement de ces attributions, les principes généraux suivants ont dicté les conduites de la CENI et ont été scrupuleusement respectés : l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, la transparence, l'inclusivité et le professionnalisme.

### **3. Les recommandations recueillies**

Les recommandations formulées par les parties prenantes aux élections ont été axées sur les points principaux suivants :

#### **a) Sur l'indépendance de la CENI**

Il a été proposé de :

- donner plus de ressources et de moyens à la CENI ;
- étudier la possibilité de reconstitution des membres de la CENI et de ses démembrements ;
- 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) ;
- insérer les délibérations et décisions de la CENI dans l'ordonnancement juridique interne.

**b) Sur l'autonomie financière de la CENI**

Les propositions sont :

- le renforcement de l'autonomie financière de la CENI ;
- l'augmentation du budget de la CENI ;
- l'allègement de la procédure d'exécution budgétaire en renforçant le contrôle d'ouverture de compte spécial ou de compte de dépôt au nom de la CENI ;
- que le budget relatif à la tenue des élections soit exclusivement supporté par l'Etat malagasy ;
- la suppression du taux de régulation sur le budget de la CENI ;
- la multiplication des ressources propres de la CENI (dons et legs, contributions internationales et contributions des partis politiques) ;
- la révision de la loi sur la CENI et les textes relatifs aux lois de finances.

**c) Sur la formation et l'encadrement des acteurs électoraux**

Il a été proposé :

- l'organisation de formations permanentes pour les membres du personnel électoral (non seulement pendant l'élection) et l'élargir de manière exhaustive à tous les membres,
- d'éviter les formations en précipitation et de courte durée avec des moyens logistiques désorganisés,
- d'accroître le nombre des formateurs,
- d'organiser des élections locales pour le poste de président et de vice-président des membres des bureaux électoraux,
- de prendre des mesures pour les membres du personnel électoral défailants.

Pourtant tout cela dépend toujours de l'allocation d'un budget suffisant pour le volet formation tout le long du processus électoral.

**d) Sur l'éducation civique électorale et la sensibilisation**

Il a été suggéré :

- que les autres entités, notamment les partis politiques, s'impliquent dans l'éducation civique électorale et la sensibilisation ;

- de programmer les activités de sensibilisation bien avant la période des campagnes électorales pour ne pas porter confusion avec celle-ci ;
- outre l'incitation à l'inscription sur la liste électorale et au vote, il faut étendre le message de sensibilisation sur les rôles et attributions des élus, pour que les électeurs puissent comprendre leur intérêt dans la participation au vote ;
- de recourir à des moyens de communication permanente comme les affichages pour relayer les sensibilisations auprès de la population locale.

**e) Sur l'entretien des cadres de concertation**

Il a été suggéré :

- de faire en sorte que les cadres de concertation soient permanents et périodiques au niveau local ;
- le renforcement des compétences des démembrements à diriger des cadres de concertation au niveau local, notamment dans les Communes ;
- d'envisager des stratégies pour inciter les acteurs, notamment les acteurs politiques à s'engager plus dans les cadres de concertation ;
- de mobiliser aussi les autorités traditionnelles à participer aux cadres de concertation.

**4. Conclusion**

Après étude et analyse de ces observations et propositions, les solutions suivantes ont été déjà adoptées :

- Des cadres de concertations au niveau national et au niveau des 119 Districts ont été organisés à l'intention des organisations de la Société civile, des organisations politiques et des cadres de l'Administration. Le principe est d'associer les différents acteurs pour avoir l'adhésion et l'appropriation par toutes les parties prenantes d'une part, et dans le but de promouvoir la transparence et l'ouverture dans le processus électoral d'autre part ;
- La réactivation de la cellule de veille mise en place lors des deux tours de l'élection présidentielle de 2018, composée de représentants de la direction générale du Trésor, la direction générale du Budget, de la direction générale du Contrôle financier ainsi que de la direction des Affaires administratives et financières de la CENI pour le suivi et la résolution en temps réel de tout blocage éventuel dans la mise à disposition du budget électoral au niveau territorial ;
- La facilitation du déblocage de fonds au profit des démembrements de la CENI par la création de caisses d'avance uniques et exceptionnelles limitées à certaines rubriques (comptes 2412, 2317.1 et 2317.4) du budget électoral qui leur est alloué.

En outre, la CENI a retenu les recommandations suivantes pour assurer l'amélioration de l'organisation et de la gestion des élections.

**a) Sur l'indépendance, la neutralité, et l'impartialité des membres de la CENI**

Pour préserver l'indépendance, la neutralité et l'impartialité de la CENI, il est proposé de renforcer l'article 6 de la Loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015 par un alinéa qui stipule que les membres de la formation permanente, après avoir été désignés, ne sont

soumis à aucune subordination vis-à-vis de l'entité qui l'a désigné. Cette acception a été confirmée par la Haute Cour constitutionnelle dans sa Décision n° 31-HCC/D3 du 16 octobre 2015. Elle a précisé que « ... les modes de désignation ou d'élection des membres de la Commission sont limités à la seule dimension procédurale qui ne saurait, en aucune façon, créer ou être interprétés comme concourant à la cristallisation d'un quelconque rapport de délégation, voire de subordination de la personnalité choisie ».

**b) Sur la présence des représentants des candidats au sein de la formation non permanente de la CENI**

Le législateur a opté pour la neutralité négative en excluant les partis politiques de la formation permanente considérés comme étant les principaux compétiteurs aux élections. Toutefois, la présence des représentants des candidats officiels au sein de la formation non permanente garantit la transparence et l'inclusivité de la gestion des opérations électorales.

Aux termes de l'article 30 de la Loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015, le Bureau permanent de la Commission Electorale Nationale Indépendante, dès la publication du Décret portant convocation des électeurs en cas de référendum ou de la publication de la liste officielle des candidats ou des listes de candidats pour les autres catégories d'élection, invite chaque comité de soutien par option pour la consultation référendaire ou chaque parti politique légalement constitué et des indépendants et autres sensibilités présentant des candidats à désigner son représentant pour siéger au sein de la Commission Electorale Nationale Indépendante. Compte tenu des problématiques évoquées ci-dessus, la CENI propose qu'afin de mieux garantir la transparence de l'Organe de Gestion des Elections et attester l'intégrité du processus électoral, les articles 34 et 35 de la Loi sus-référenciée soient modifiés dans le sens de l'organisation suivante. La formation non permanente devrait être constituée :

- au niveau des Commissions électorales de District (CED) et des Commissions électorales communales lors des élections législatives, et
- au niveau des Commissions électorales provinciales (CEP), des Commissions électorales régionales (CER) et des Commissions électorales de District lors des élections sénatoriales, provinciales et régionales.

Ceci permettra d'associer les représentants des candidats dans la supervision des opérations électorales au niveau des démembrements et pendant les travaux des Sections de recensement matériel des votes (SRMV).

**c) Sur le personnel permanent au sein des démembrements de la CENI**

Concernant le personnel permanent des structures territoriales de la CENI, il s'est avéré qu'afin d'assurer l'efficacité des actions des démembrements et les responsabilités qu'ils assument pour le fonctionnement de chaque Commission locale, ces responsables territoriaux devront être mis à disposition pour emploi au service exclusif de la CENI, s'il s'agit d'un fonctionnaire. Dans d'autre cas, la CENI peut recourir au recrutement de contractuel. Ceci permettra de préserver leur indépendance, leur neutralité, et leur impartialité.

Le personnel technique permanent du Secrétariat exécutif tant au niveau national qu'au niveau territorial devrait assurer le professionnalisme, la continuité dans l'optique de

pérenniser et de capitaliser les acquis en matière électorale. Il constitue ainsi la mémoire de l'OGÉ.

**d) Sur l'autonomie financière de la CENI**

Le renforcement de l'autonomie financière de la CENI consiste à réaliser les propositions suivantes :

- élaboration et mise en place d'une législation et de réglementation en matière de procédure budgétaire et financière plus cohérente avec sa qualité de personne publique sui generis jouissant d'une autonomie administrative et financière, plus souple et plus adaptée aux contraintes opérationnelles en matière d'élection ;
- maintien et renforcement des efforts d'équipement, de construction et de réhabilitation de bureaux et de magasins de stockage, en particulier pour les démembrements de la CENI par la dotation annuelle de moyens budgétaires suffisants ;
- dotation ou construction de locaux pour servir de siège à la CENI et à ses démembrements, qui leur sont propres et en adéquation avec leur mission et leur permettre de mieux faire face aux exigences des opérations électorales ;
- maintien de la structure de « veille particulière » des responsables centraux du MEF (direction générale du Trésor, direction générale des Finances et des Affaires générales, direction générale du Contrôle financier, Commission nationale des marchés) en lien avec la direction des Affaires administratives et financières de la CENI pour le suivi et la résolution des blocages éventuels dans la mise à disposition et l'exécution du budget électoral au niveau territorial.

**e) Sur le renforcement des capacités du personnel électoral**

La réussite des opérations électorales dépend en général de la performance du personnel électoral. Ainsi pour veiller à la bonne réussite des élections, les points suivants méritent d'être assurés :

- le renforcement des capacités du personnel électoral en instituant un système de formation permanente ;
- la mise en place d'un pool de citoyens bien formés en dehors des élections et qui peuvent exercer les fonctions de membres des bureaux électoraux en temps convenable ;
- l'introduction dans les modules de formation et les Guides de formation :
  - l'éthique et la déontologie du personnel électoral,
  - les sanctions pour les infractions liées aux scrutins.

**f) Sur la gestion des campagnes d'éducation civique électorale et de sensibilisation**

Concernant l'éducation civique électorale et la sensibilisation, on sait bien que les campagnes de sensibilisation nécessitent beaucoup de moyens, surtout financiers. Mais il est difficile aussi de réussir les sensibilisations tant que les citoyens ne sentent pas que le vote est un devoir et pourquoi pas une obligation. Ainsi pour que les activités de sensibilisation soient efficaces, les pistes de réflexion et les nouveaux éléments stratégiques d'orientation suivants sont avancés :

- il est temps que l'Etat prévoit du financement au profit des OSC pour les activités d'éducation civique électorale et de sensibilisation ;

- introduire dans le programme scolaire le volet éducation civique électorale ;
- multiplier les éducations aux procédures de vote allant même jusqu'à l'appropriation du processus électoral par les citoyens ;
- appuyer aussi les OSC à élaborer des outils de sensibilisation plus axés sur le cadre légal en partenariat avec les juridictions électorales et les législateurs, notamment pour pouvoir concevoir et diffuser une éducation civique électorale relative aux nouvelles dispositions légales et jurisprudentielles ;
- créer des mesures incitatives pour renforcer le rôle des partis politiques dans l'éducation et la sensibilisation électorale.

**g) Sur la communication institutionnelle de la CENI**

Concernant la communication institutionnelle et publique, la CENI suggère de renforcer la capacité de la CENI ainsi que de ses partenaires publics et privés pour pérenniser les acquis positifs durant le cycle électoral de 2015 à 2019.

Pour la communication institutionnelle, la pérennisation de ces dispositifs de veille sous forme de plateformes opérationnelles d'échange en vue d'une prise de décision est à renforcer (exemple, entre MID, MEFB et CENI durant les élections de 2018 & 2019).

Dans le cadre de la communication de masse, la collaboration est aussi à soutenir entre les chaînes publiques et privées ainsi que les départements et entités concernées qui participent au dispositif d'alerte et d'information de type « situation room » ou « émission spéciale du type 'Ampitapitao' ».

En ce qui concerne le partenariat public-privé, il est à encourager et à faciliter la participation citoyenne des opérateurs de téléphonie mobile et des médias privés à s'investir dans la chaîne de communication des citoyens tels par exemple les cas de l'information de leur inscription sur la liste électorale ou sur la date du scrutin. Ainsi, pour promouvoir la synergie des actions, il est souhaitable de mettre en place une plateforme composée de la CENI et des médias privés ainsi que des opérateurs de téléphonie mobile.

**h) Sur l'entretien des cadres de concertation**

En ce qui concerne l'entretien des cadres de concertation, il convient de souligner qu'il s'agit d'une plateforme d'échange, de partage et de proposition. Ainsi, la CENI suggère la participation et l'implication de l'Administration territoriale et tous les autres acteurs capables d'en faire le relais.

Pour conclure, toutes les activités prédéfinies par la CENI sont complémentaires et interdépendantes, et garantissent la réussite de l'organisation d'un processus électoral crédible et fiable. A cet effet, pour que la CENI puisse organiser des élections qui respectent les normes et standards internationaux, aucune activité ne doit faire l'objet de remise en question pour quelque raison que ce soit, notamment budgétaire.

## TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE .....	4
LISTE DES ACRONYMES.....	6
INTRODUCTION .....	8
Thématique 1 : Liste électorale et carte d'électeurs.....	11
1. Etat des lieux.....	11
2. Les problématiques soulevées .....	12
3. Les recommandations recueillies .....	15
4. Conclusion .....	16
Thématique 2 : Calendrier électoral et convocation du collège électoral .....	20
1. Etat des lieux.....	20
2. Les problématiques soulevées .....	24
3. Les recommandations recueillies .....	26
4. Conclusion .....	28
Thématique 3: Candidature et conditions d'éligibilité.....	30
1. Etat des lieux.....	30
2. Les problématiques soulevées .....	31
3. Les recommandations recueillies .....	33
4. Conclusion .....	34
Thématique 4 : Campagne électorale .....	36
1. Etat des lieux :.....	36
2. Les problématiques soulevées .....	36
3. Les recommandations recueillies .....	37
4. Conclusion .....	39
Thématique 5 : Bureau de vote et bureau électoral .....	42
1. Etat des lieux.....	42
2. Les problématiques soulevées .....	46
3. Les recommandations recueillies .....	47
4. Conclusion .....	48
Thématique 6 : Opérations électorales et déroulement du scrutin .....	50
1. Etat des lieux.....	50
2. Les problématiques soulevées .....	52
3. Les recommandations recueillies .....	53

4. Conclusion .....	54
Thématique 7 : Traitement des résultats .....	57
1. Etat des lieux .....	57
2. Les problématiques soulevées .....	59
3. Les recommandations recueillies .....	61
4. Conclusion .....	62
Thématique 8 : Contentieux électoral.....	64
1. Etat des lieux .....	64
2. Les problématiques soulevées .....	64
3. Les recommandations recueillies .....	66
4. Conclusion .....	68
Thématique 9 : Organe de Gestion des Elections.....	70
1. Etat des lieux .....	70
2. Les problématiques soulevées .....	72
3. Les recommandations recueillies .....	76
4. Conclusion .....	78
TABLE DES MATIERES .....	82

## LISTE DES RAPPORTS D'OBSERVATION ELECTORALE

- 1- Déclaration préliminaire de son excellence Monsieur Joseph Malanji, M.P., Ministre des Affaires Etrangères de la République de Zambie et Chef de la Mission d'Observation Electorale de la SADC (SEOM) sur les Elections présidentielles de 2018 dans la République de Madagascar, 09 novembre 2018, *SADC (Southern African Development Community)* ;
- 2- Mission d'observation électorale de l'Union Africaine de l'élection présidentielle des 07 novembre et 19 Décembre 2018 en République de Madagascar, Rapport final de l'UA (Union Africaine), *Union Africaine* ;
- 3- Mission d'observation Electorale de l'Union Européenne (UE), MADAGASCAR 2018, Rapport Final de l'élection présidentielle du 07 novembre 2018, *Union Européenne* ;
- 4- Rapport d'observation du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>ème</sup> tour de l'élection présidentielle : Dispositif d'alerte précoce et « Situation Room » du projet PEV Madagascar, 03 janvier 2019, *Centre Européen d'Appui Electoral (ECES)* ;
- 5- Rapport de la Mission d'observation électorale du Japon lors du premier tour de l'élection présidentielle du 07 novembre 2018, le 15 novembre 2018, *Ambassade du Japon à Madagascar* ;
- 6- United State Embassy Presidential elections'observation report, november 2018, *Ambassade des Etats Unis à Madagascar* ;
- 7- Tatitry ny fanarahamason'ny fifidianana, 27 desambra 2018, *Association E-MIAHY* ;
- 8- Tatitra Momba ny Fanaraha-maso Fihodinana Faharoan'ny Fifidianana Filoham-pirenena ny faha 19 désambra 2018, 29 desambra 2018, *Justice et Paix* ;
- 9- Rapport d'Observation Electorale à Madagascar, 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> tour de l'élection présidentielle 2018, novembre 2018, *Liberty 32 (programme « Women and Youth's League for Democracy (WYLD)* ;
- 10- Rapport d'Observateur de l'Association Firaisamben'ny Mponina Miaro ny Zon'ny Mpanjifa (FIMPA), 07 novembre 2018, *Association Firaisamben'ny Mponina Miaro ny Zon'ny Mpanjifa (FIMPA)* ;
- 11- Rapport narratif de la mission d'observation des élections communales et municipales en date du 27 novembre 2019, 07 décembre 2019, *Association TAFITA* ;
- 12- Tatitra ny fanaraha-maso ny fifidianana Ben'ny tanana sy mpanolotsaina ny 27 novambra 2019, ny 6 desambra 2019, *Fikambanana FTMF* ;
- 13- Tatitra ny fanaraha-maso ny fifidianana Ben'ny tanana sy mpanolotsaina ny 27 novambra 2019, 6 desambra 2019, *Fikambanana E-MIAHY* ;
- 14- Tatitra ny fanaraha-maso ny fifidianana Ben'ny tanana sy mpanolotsaina ny 27 novambra 2019, Kaominina Anosizato Andrefana, Distrika Antananarivo Atsimondrano, 6 desambra 2019, *Fikambanana LUJDH/TAM'ZO* ;
- 15- Rapport préliminaire de l'observatoire SAFIDY-Quelques résultats et constats issus de l'observation des élections communales et municipales 2019 – Madagascar, 6 décembre 2019, *SAFIDY*
- 16- Rapport préliminaire d'observation - Elections communales et municipales du 27 novembre 2019, *KMF-CNOE* ;
- 17- Rapport d'observation - Elections communales et municipales du 27 novembre 2019, le 10 décembre 2019, *JUSTICE ET PAIX* ;

- 18-Tatitra ny fanaraha-maso ny fifidianana Ben'ny tanana sy mpanolotsaina notanterahina ny alarobia 27 novambra 2019, *Fikambanana ZA AMBOHIMANDRAY* ;
- 19-Tatitra ny fanaraha-maso ny fifidianana Ben'ny tanana sy mpanolotsaina ny 27 novambra 2019, *Fikambanana NY ANGADY* ;
- 20-Rapport technique de l'observatoire des élections SAFIDY – Résultats et constats issus de l'observation des élections législatives 2019 – Madagascar, *SAFIDY* ;
- 21-Tatitra ny fanaraha-maso ny fifidianana Solombavambahoaka izay natao ny 27 mai 2019, 4 mai 2019 , *Fikambanana FTMF* ;
- 22-Soumission du rapport d'observation des élections législatives 2019, 06 juin 2019, *KMF-CNOE* ;
- 23-Fiche d'observation des élections législatives du 27 mai 2019, *HERY MIFANAMPY* ;
- 24-Fiche d'observation des élections législatives du 27 mai 2019, *FANOMEZANTSOA* ;
- 25-Tatitra momba ny fifidianana Solombavambahoaka izay natao ny 27 mai 2019, 4 jona 2019, *CONSORTIUM S.O.C.L.E* ;
- 26-Rapport d'observation des élections législatives 2019, 05 juin 2019, *GOSC-TAFITA*.