



Union européenne
Mission de suivi électoral

MADAGASCAR 2022

Rapport final



Juin 2022



Rapport Final

Mission de suivi électoral de l'Union européenne

à Madagascar

23 avril – 22 mai

Les missions de suivi électoral de l'Union européenne sont indépendantes des institutions de l'Union. Les informations et opinions présentées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion officielle de l'Union européenne. Ni les institutions et organes de l'Union européenne, ni aucune personne agissant en leur nom ne peuvent être tenus responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

TABLE DES MATIERES

RESUME EXECUTIF	3
STRUCTURE, METHODES ET OBJECTIFS DE LA MISSION DE SUIVI.....	4
CONTEXTE	5
A. Développements liés aux élections	5
B. Situation politique.....	6
C. Contexte institutionnel	7
STATUT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA MOE DE 2018	8
A. Cadre juridique.....	9
B. Administration électorale.....	10
C. Inscription des électeurs.....	11
D. Enregistrement des candidatures.....	11
E. Médias.....	12
F. Participation des femmes	14
G. Droits humains et groupes vulnérables	15
H. Observation électorale	15
I. Contentieux électoral et procédure de compilation des résultats propre à la HCC	16
CONCLUSIONS ET PREPARATION DES PROCHAINES ECHEANCES	16
ANNEXES.....	20
A. Communiqué de presse	20
B. Matrice de l'état de mise en œuvre des recommandations de la MOE de 2018.....	21

RESUME EXECUTIF

L'Union européenne a déployé une mission d'observation électorale (MOE) pour les élections présidentielles du 7 novembre et 19 décembre 2018 qui a présenté publiquement son rapport le 24 avril 2019 en présence du Président de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), du corps diplomatique et de la société civile. Un total de 27 recommandations a été émise dont 9 ont été identifiées comme prioritaires¹, la majorité de ces recommandations nécessitait une réforme législative. Les recommandations de la MOE, présentées en avril 2019, ont été entérinées de manière consensuelle par les institutions et l'ensemble des parties prenantes.

Une mission de suivi électoral de l'Union européenne (MSE) a été déployée à Madagascar du 23 avril au 22 mai 2022 afin d'évaluer la prise en compte des recommandations de la mission d'observation électorale de 2018.² La mission de suivi a été dirigée par M. Cristian Preda, ancien membre du parlement européen et chef observateur de la MOE 2018, appuyée par deux experts indépendants, Marianna Skopa, analyste juridique et droits de l'Homme, et Stéphane Mondon, analyste électoral et politique. L'objectif de la mission était d'évaluer l'état de mise en œuvre des recommandations de la MOE de 2018, d'échanger sur les mesures à mettre en place pour avancer dans leur exécution et d'apprécier l'état d'avancement des réformes électorales.

La mission de suivi a rencontré un grand nombre d'interlocuteurs, notamment le Président de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat, la Haute Cour Constitutionnelle (HCC), la CENI, la Commission de contrôle du financement de la vie politique (CCFVP), le ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, le ministère de la communication et de la culture, ainsi que des représentants de partis et plateformes politiques, de la société civile et de la communauté internationale. La mission remercie toutes les parties prenantes pour leur disponibilité et leur franchise, et se félicite du dialogue constructif ouvert par les parties prenantes sur les recommandations de la MOE UE de 2018. La mission remercie également la délégation de l'Union européenne à Madagascar pour sa coopération et son engagement aux côtés de la mission de suivi électoral.

La mission de suivi a constaté la mise en œuvre totale ou partielle de la majorité des recommandations faites à la CENI, l'amélioration de certaines mesures encadrant la liberté de la presse ainsi qu'un renforcement des dispositions visant à renforcer la participation des femmes et des jeunes au processus électoral. Sur les 27 recommandations proposées par la MOE, les 18 recommandations nécessitant une réforme législative ou constitutionnelle n'ont pas été entièrement mise en œuvre, particulièrement celles concernant l'autonomisation de la CENI, les garanties de la liberté d'expression et de la presse et le contrôle du financement de la vie politique. Sur les 9 recommandations restantes, 3 recommandations sur des points de procédure ont été entièrement prises en compte par la CENI. Si les nombreux confinements liés à la pandémie de COVID ont pu retarder les réformes législatives, une dynamique politique pour l'amélioration du cadre électoral est encouragée afin de consolider les acquis démocratiques. Les sessions parlementaires de 2022 offrent une bonne opportunité pour déclencher des concertations inclusives et apaisées afin d'atteindre ces objectifs, notamment l'indépendance financière effective de la CENI.

¹ Un aperçu des recommandations proposées par la MOE UE 2018 est inclus en annexe B.

² Le mandat de la mission de suivi ayant expiré le 22 mai 2022, toute modification du contexte électoral intervenue au-delà de cette date sort du champ d'analyse de ce rapport.

La CENI a pris plusieurs mesures respectant les recommandations de la MOE de 2018 mais est limitée par l'absence de réforme du cadre juridique électoral. Par exemple, la MOE avait recommandé que la CENI soit élevée au statut d'institution d'état et rendue responsable de la fixation du calendrier électoral comme sa prédécesseur la CENI de transition, ces mesures n'ont pas encore été prises. Faute de réforme du cadre juridique, les carences de la législation électorale persistent. La mission de suivi réitère l'importance d'entreprendre une révision globale du cadre légal électoral, afin de corriger les faiblesses constatées et d'assurer l'exercice effectif des droits électoraux.

Bien que les nominations des Présidents de la CENI et de la HCC aient été faites en respectant les dispositions constitutionnelles et légales, la présence de personnes réputées proches du pouvoir à des postes pouvant influencer le résultat des élections ne renforce pas la confiance des électeurs dans le processus démocratique dans l'optique des scrutins de 2023.

Plusieurs facteurs contribuent également à dépeindre un contexte politique ne favorisant pas l'inclusivité et le dialogue, ce qui pourrait restreindre le champ démocratique en préparation des élections de 2023. La nomination de personnalités proches du pouvoir à la tête de la CENI et de la HCC, l'absence d'amélioration du cadre législatif électoral, l'absence d'organe indépendant de régulation des médias, la concentration de la propriété des médias, l'autocensure des journalistes, le Sénat dominé par la mouvance Présidentielle à la suite d'une réforme controversée ainsi que du boycott des élections par l'opposition, l'absence de limite et de contrôle effectif du financement des campagnes politiques sont des points préoccupants pour la mission de suivi.

Sur 36 candidats à l'élection présidentielle de 2018, seuls 7 ont ouvert un compte bancaire pour les besoins de leur campagne. La majeure partie des recettes de campagne (86,6%) sont déclarées comme étant des apports personnels des candidats et contributions diverses, sans obligation de déclarer l'origine, ce qui rend opaque les sources de la majorité des fonds destinés à la campagne Présidentielle.

Une mise à jour du fichier électoral a été effectuée par la CENI du 1er décembre 2021 au 15 mai 2022. Une refonte totale du fichier électoral est prévue tous les 10 ans et vient d'être autorisée par un décret du Gouvernement. Cependant, le budget permettant de commencer ces opérations n'a pas été inscrit dans la loi de finance initiale pour 2022. Tant que ce budget n'est pas mis à la disposition de la CENI, les opérations de refonte du fichier électoral ne peuvent pas commencer.

Dans la perspective des élections de 2023, la mission de suivi électoral a rappelé l'importance, dans les mois qui viennent, de la consolidation du cadre juridique électoral, du succès de la refonte du fichier électoral et de la consolidation du processus démocratique. Le temps restant avant les prochaines échéances électorales est suffisamment important pour mettre en place des réformes renforçant la transparence, l'inclusivité et la crédibilité du processus électoral.

STRUCTURE, METHODES ET OBJECTIFS DE LA MISSION DE SUIVI

L'Union européenne a déployé une mission d'observation électorale (MOE) pour les élections présidentielles du 7 novembre et 19 décembre 2018 qui a présenté publiquement son rapport le 24 avril 2019 en présence du Président de la Commission électorale nationale indépendante

(CENI), du corps diplomatique et de la société civile. Si la mission a conclu à la crédibilité de l'élection présidentielle de 2018, elle a également relevé des éléments qui étaient susceptibles d'amélioration. Un total de 27 recommandations a été émises, dont 9 ont été identifiées comme prioritaires. La majorité de ces recommandations nécessitaient une réforme législative. Les recommandations de la MOE, présentées en avril 2019, ont été entérinées de manière consensuelle par les institutions et l'ensemble des parties prenantes.

Une mission de suivi électoral de l'Union européenne a été déployée à Madagascar du 23 avril au 22 mai 2022 afin d'évaluer la prise en compte des recommandations de la mission d'observation électoral de 2018.³ Initialement prévue en 2021, elle n'a pu être déployée qu'en 2022 en raison de la pandémie de COVID-19. La mission de suivi a été dirigée par M. Cristian Preda, ancien membre du parlement européen et chef observateur de la MOE 2018, appuyée par deux experts indépendants, Marianna Skopa, analyste juridique et droits de l'Homme, et Stéphane Mondon, analyste électoral et politique. L'objectif de la mission était d'évaluer l'état de mise en œuvre des recommandations de la MOE de 2018, échanger sur les mesures à mettre en place pour avancer dans leur exécution et de l'état d'avancement des réformes électorales.

La mission de suivi a rencontré un grand nombre d'interlocuteurs, notamment le Président de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat, la Haute Cour Constitutionnelle (HCC), la CENI, la Commission de contrôle du financement de la vie politique (CCFVP), le ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, le ministère de la communication et de la culture, ainsi que des représentants de partis et plateformes politiques, de la société civile et de la communauté internationale.

CONTEXTE

A. Développements liés aux élections

Depuis les élections présidentielles de 2018, plusieurs élections ont été organisées à Madagascar : Les élections législatives du 27 mai 2019, les élections communales et municipales du 27 novembre 2019, et les élections sénatoriales du 11 décembre 2020. Ces élections ont toutes fait l'objet d'une observation domestique notamment le KMF/KNOE et par l'observatoire SA-FIDY, ce dernier grâce au soutien de l'Union européenne.

Lors des élections législatives de 2019, la participation est descendue à 31% contre 48% au second tour de l'élection présidentielle de 2018, 110 députés sur 151 ont été élus avec un taux de participation inférieur à 20%, bien que le nombre d'inscrits ait augmenté de presque 4% par rapport aux scrutins présidentiels. Des recommandations similaires à celles de la mission d'observation de l'Union européenne de 2018 (MOE) ont été faites par les groupes d'observation domestiques, notamment en matière d'amélioration du cadre légal, d'indépendance des dé-membrements de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), d'égalité d'accès aux médias publics et privés, et de l'amélioration de la représentativité des femmes et des jeunes dans le processus électoral.

³ Le mandat de la mission de suivi ayant expiré le 22 mai 2022, toute modification du contexte électoral intervenue au-delà de cette date sort du champ d'analyse de ce rapport.

Les scrutins municipaux de novembre 2019 ont également été marqués par une faible participation des citoyens : 41% aux élections des maires et 35,6% à celles des conseillers. Les observateurs domestiques ont rapporté des élections marquées par certaines irrégularités notamment concernant l'application des procédures non maîtrisées par certains membres des bureaux de vote et des problèmes d'acheminement du matériel électoral. Les résultats de 24 communes ont été annulés, à la suite de contentieux devant les juridictions administratives. La CENI n'a pas pu organiser les élections municipales et communales dans les 24 communes où les élections ont été annulées, faute de décret de convocation des électeurs qui n'a jamais été pris par le Gouvernement.

C'est en l'absence de grands électeurs provenant de ces communes que les élections sénatoriales ont été organisées le 11 décembre 2020 après une réforme controversée qui a réduit le nombre total de sénateurs de 63 à 18. Le nombre de sénateurs élus par les maires, conseillers municipaux et communaux du pays a été ramené à 12, les 6 restant étant désormais directement nommés par le président de la République. Ces élections ont été marquées par la faible proportion de candidatures féminines (20%) et par le boycott des partis TIM de l'ancien chef d'État Marc Ravalomanana et HVM du président sortant Hery Rajaonarimampianina, qui n'ont présenté aucun candidat. En conséquence, le Sénat est actuellement dominé par l'IRD⁴ du Président Andry Rajoelina.

Dans un communiqué de presse du 20 octobre 2020⁵, les observateurs du KMF/KNOE ont conclu que le droit de vote aux élections sénatoriales des candidats aux élections municipales en attente d'une décision du Conseil d'État sur les contentieux électoraux n'avait pas été respecté, cette juridiction n'ayant pas encore rendu leur décision au moment des élections, ce qui ne leur permettait pas de voter. Dans le même sens, l'organisation a considéré que le droit de vote des autres collectivités territoriales décentralisées (Régions et Provinces) n'avait pas été respecté car elles n'avaient pas été mises en place au moment de l'élection.

En fin de mandat, la CENI a conduit un atelier bilan qui s'est conclu le 13 octobre 2021 par la publication d'un rapport contenant 71 recommandations reprenant la grande majorité des recommandations de la MOE de 2018. Le nouveau bureau permanent de la CENI, dont la mise en place a été achevée par la nomination de son président M. Dama Andrianarisedo Retaf le 19 novembre 2021, a accueilli positivement les recommandations de ses prédécesseurs. Cette nouvelle composition de la CENI aura la charge de procéder à la refonte décennale⁶ du fichier électoral et à l'organisation de l'élection présidentielle de 2023.

B. Situation politique

Il existe actuellement à Madagascar près de 200 partis politiques légalement constitués mais peu d'entre eux ont une réelle existence politique et participant activement aux élections. Sur les 46 candidats aux élections présidentielles de 2018, 44 appartenaient à des partis politiques et 85 partis politiques ont participé aux élections aux législatives de mai 2019. Sur les 6.303 candidats aux élections municipales, 61 partis politiques étaient représentés.

⁴ Le plus souvent abrégé en IRD, puis IRK, parfois IRMAR, la coalition englobe notamment le parti Jeunes malgaches déterminés (Tanora Gasy Vonona, abrégé en TGV) et jusqu'en 2020 le Malagasy miara-miainga (MMM).

⁵ <https://kmf-cnoe.org/communiqué-de-presse-relatif-a-larret-n10-hcc-ar-du-16-octobre-2020/>

⁶ Art. 8 de la Loi organique n° 2012-005 portant Code Électoral

Actuellement, la coalition présidentielle contrôle l'Assemblée nationale avec 84 députés sur 151, l'opposition n'ayant obtenu que 21 sièges aux précédentes élections, le reste étant constitué de 46 députés indépendants. La coalition au pouvoir contrôle également le Sénat à la suite du boycott des élections par l'opposition politique.

C. Contexte institutionnel

La nomination de M. Dama Andrianarisedo Retaf Arsène à la tête de la CENI le 19 novembre 2021 a créé un climat de suspicion qui met en danger l'image de la CENI du fait de sa proximité apparente avec le Gouvernement, étant l'époux de la ministre du travail, de l'emploi, de la fonction publique et des lois sociales. Bien que respectant les prescriptions légales sur la désignation du président de la CENI, cette nomination ne contribue pas à renforcer l'image d'indépendance de la CENI auprès des différents acteurs du processus électoral. La nomination des 9 nouveaux membres permanents de la CENI a mis en place une équipe entièrement masculine. L'institution gagnerait à une meilleure représentativité de la parité homme-femme qui existe dans la population malgache.

La Haute Cour Constitutionnelle souffre également du même déficit d'image du fait de l'élection de M. Florent Rakotoarisoa au poste de Président. Réputé proche du pouvoir, il occupait le poste de ministre de l'Intérieur sous la transition présidée par le Président Andry Rajoelina et a également assuré l'intérim du ministre de la Justice. La nouvelle composition de la cour respecte une certaine parité en étant constituée de 5 femmes et 4 hommes qui ont prêté serment le 8 avril 2021 pour un mandat de 7 ans.

Bien que ces nominations aient été faites en respectant les dispositions constitutionnelles et légales, la présence de personnes réputées proches du pouvoir à des postes pouvant influencer sur le résultat des élections ne renforce pas la confiance des électeurs dans le processus démocratique dans l'optique des scrutins de 2023.

La Commission de contrôle du financement de la vie politique a la charge de contrôler les opérations financières des candidats, des listes de candidats, ou entités en faveur d'une option dans un processus référendaire. Elle a été mise en place le 1er août 2018, près de 2 mois avant le premier tour de l'élection présidentielle. Son rapport sur le contrôle des comptes de campagne des deux tours de l'élection présidentielle de 2018 constate un nombre extrêmement faible de candidats ayant soumis leurs comptes de campagne tels que prévu par la loi⁷.

Sur 36 candidats à l'élection présidentielle, seuls 7 ont ouvert un compte bancaire pour les besoins de leur campagne. Le contrôle de l'origine des fonds est rendu compliqué par l'absence d'obligation pour les candidats de justifier de leur provenance. Concernant les élections législatives, 36 sur 814 candidats ont soumis leurs comptes de campagne à la CCFVP, aucun des candidats sénateurs n'a déposé ses comptes et un seul sur les 6.303 candidats aux élections municipales a respecté l'obligation légale de dépôt.

La MOE de 2018 avait constaté que « la CCFVP a été récemment mise en place sans budget propre libéré à temps ni soutien suffisant pour fonctionner pleinement et accomplir son mandat ». La faible dotation financière actuelle de la commission, l'absence de locaux dédiés et de matériel propre ne lui permet toujours pas de remplir pleinement ses fonctions de contrôle. La plus grande carence dans l'encadrement des finances de campagne soulevée par la commission

⁷ Loi organique 2018-008 du 11 mai 2018

et constatée par la mission de suivi est l'absence de sanction légale en cas de non-soumission des comptes ou d'irrégularité dans les comptes de campagne. Une sanction d'inéligibilité rendrait le respect de la Loi plus efficace.

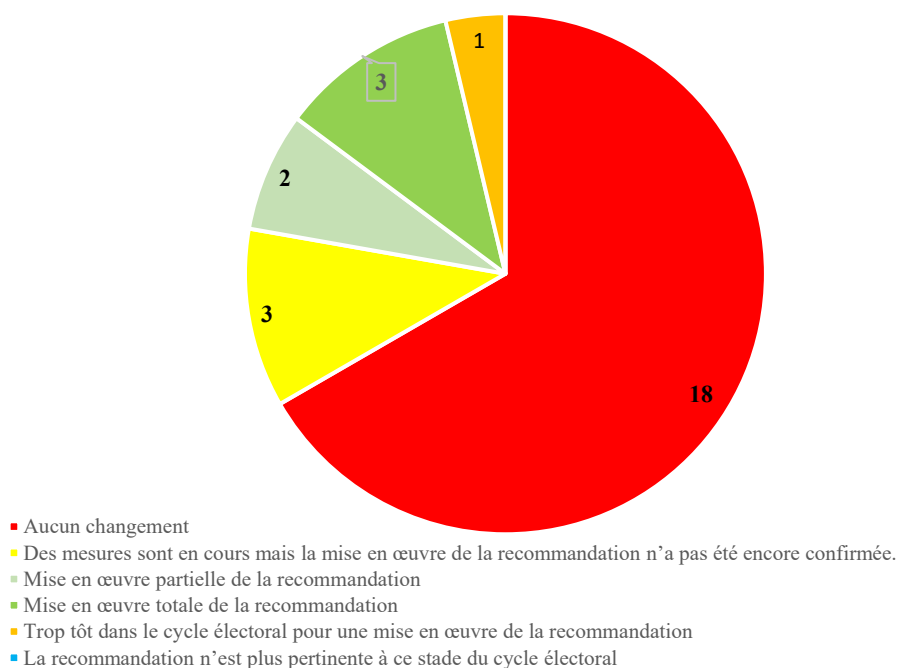
La prochaine composition de la CCFVP sera mise en place à l'expiration du mandat de l'actuelle formation, en août 2023. La proximité de ce renouvellement avec la date de la prochaine élection présidentielle soulève des questions quant à la capacité de la nouvelle commission à être prête à exercer pleinement sa fonction de contrôle.

STATUT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA MOE DE 2018

Le statut de mise en œuvre des recommandations a été établi sur la base d'une méthodologie applicable à toutes les missions de suivi de l'Union européenne qui prend en compte les 6 catégories suivantes :

Catégorie	Description	Explication	Évaluation
1	Aucun changement	Aucune mesure n'a été prise pour mettre en œuvre les recommandations	18 recommandations
2	Des mesures sont en cours mais la mise en œuvre de la recommandation n'a pas été encore confirmée.	Exemple : des groupes de travail se mettent en place pour revoir la législation en vigueur, des projets de loi sont en cours mais rien ne confirme la mise en œuvre des recommandations.	3 recommandations
3	Mise en œuvre partielle de la recommandation	La recommandation a été prise en compte ou partiellement mise en œuvre mais certains éléments de celle-ci restent à prendre en compte.	2 recommandations
4	Mise en œuvre totale de la recommandation	Tous les aspects de la recommandation sont totalement mis en œuvre par une nouvelle loi ou un amendement à une loi	3 recommandations
5	Trop tôt dans le cycle électoral pour une mise en œuvre de la recommandation	Des aspects de la recommandation font référence à des mesures administratives, logistiques ou autres qui ne peuvent être mises en œuvre que plus tard dans le cycle électoral. Par exemple, une campagne d'éducation électorale ou civique.	1 recommandation
6	La recommandation n'est plus pertinente à ce stade du cycle électoral	Par exemple, un changement dans le cycle électoral ou dans les procédures de vote rendent la recommandation obsolète.	0 recommandation

Mise en œuvre des recommandations de la MOE UE 2018



Les 27 recommandations de la MOE de 2018 relèvent de 9 thématiques (voir matrice de l'état de mise en œuvre des recommandations de la MOE de 2018, annexe B). Dans les sections suivantes, des éléments d'explication et des informations supplémentaires sont donnés par section thématique.

A. Cadre juridique

Recommandation No 1

La Constitution stipule qu'après chaque élection législative, les groupes politiques d'opposition désignent un chef. A défaut d'accord, le chef du groupe de l'opposition ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés lors du vote est considéré comme chef de l'opposition officielle. La loi n°2011-013 portant statut de l'opposition prévoyait la possibilité d'un chef d'opposition soit parlementaire, soit extraparlémentaire.

En 2017, la Haute Cour Constitutionnelle a estimé que ladite loi contenait des « lacunes et des insuffisances qui ne permettent pas de procéder, présentement à la désignation du chef de l'opposition officielle à l'Assemblée nationale ».

Une nouvelle loi (n° 2021-006) portant statut de l'opposition a été voté en 2019 par l'Assemblée nationale, mais seulement en 2021 par le Sénat. Cette nouvelle loi contient la définition de l'opposition parlementaire et extraparlémentaire et dispose que les députés choisissent le chef de l'opposition parmi eux. La loi a supprimé quelques privilèges du chef d'opposition, notamment son cabinet et le droit de nommer 3 membres au sein de la CENI. Selon les interlocuteurs de la mission, la loi n'a pas été appliquée jusqu'à présent, faute de décret d'application. Certains interlocuteurs de l'opposition regrettent l'absence de dialogue politique sur cette question.

Recommandation No 2

La MOE 2018 avait constaté que le cadre juridique régissant l'élection présidentielle constituait une base adéquate pour la tenue d'élections conformément aux normes et obligations internationales auxquelles Madagascar a souscrit. Cependant, la MOE avait également constaté que le cadre juridique comporte des imprécisions et des lacunes importantes qu'il conviendrait d'améliorer.

Le rapport final de la MOE démontre que les imprécisions, les lacunes et les ambiguïtés constatées se manifestent dans la quasi-totalité des volets et étapes du processus électoral. La MOE, dans son évaluation du cadre juridique, met en relief notamment le vide juridique relatif au financement et aux dépenses de campagne, l'absence de définition et de régulation de la période qui précède la campagne électorale et les délais de traitement du contentieux post-électoral (voir aussi section J).

Faute d'une réforme du cadre juridique jusqu'à présent, les carences de la législation électorale persistent. La mission de suivi réitère l'importance d'entreprendre une révision globale du cadre légal électoral, afin de le renforcer et d'assurer l'exercice effectif des droits électoraux.

B. Administration électorale

Recommandations No 3-10

La CENI a pris plusieurs mesures respectant les recommandations de la MOE de 2018 mais est limitée par l'absence de réforme du cadre juridique électoral. La MOE avait recommandé que la CENI soit élevée au statut d'institution et rendue responsable de la fixation du calendrier électoral comme sa prédécesseur la CENI de transition, ces mesures n'ont pas encore été prises.

Le budget de la CENI fait l'objet d'une négociation à l'issue de laquelle le Gouvernement a la possibilité de ne pas allouer la totalité des fonds demandés, ce qui a été fait par le passé. L'allocation se matérialise par une ligne sur la loi de finances, mise en œuvre par un comptable public au fur et à mesure des dépenses, ce qui ne permet pas à la CENI de contrôler son budget de manière autonome, ni de modifier l'affectation des dépenses si le contexte électoral demande des changements de priorités. Cette modalité d'exécution du budget est peu adaptée à la nature des opérations électorales et affaiblit l'indépendance de la CENI.

La CENI continue d'être hébergée dans des bâtiments de différents ministères dans les provinces mais également dans la capitale où la commission occupe des bâtiments du ministère des travaux publics⁸. La CENI n'a de locaux propres que dans 2 chefs-lieux de région, Alaotra Mangoro et Vakinankaratra. Cette tutelle immobilière contribue à affaiblir l'indépendance de la CENI en la mettant en position de subir des pressions éventuelles du pouvoir politique en place par le biais des services ministériels bailleurs publics des bâtiments.

Les recommandations touchant à la carte d'identité et la carte d'électeur nécessitent un changement du cadre légal qui n'a pas été effectué. Une étude est en cours pour permettre le vote des prisonniers en détention provisoire mais le financement de l'opérationnalisation de ses conclusions reste incertain.

⁸ Bâtiment de l'institut national de l'infrastructure

Les citoyens membres des bureaux de vote dont les compétences ont été reconnues ont commencé à être fidélisés par la CENI qui les a employés à nouveau pour les élections législatives et communales. La commission a également amélioré le formulaire contenu dans le procès-verbal afin d'y ajouter le nombre de bulletins disponibles, non-utilisés et annulés. Le retour d'expérience de l'analyse de l'intention des électeurs sur le bulletin de vote a permis à la CENI de renforcer la formation de ses agents de bureau de vote sur cette question. Un tampon encreur en forme de croix a été mis en place pour les élections législatives, mais le marquage de la croix pouvant empiéter sur plusieurs candidats, le problème de l'interprétation de la volonté de l'électeur a dû être clarifié par la HCC. Considérant l'affichage des copies des résultats dans tous les bureaux de vote, des mesures ont été prises mais des efforts supplémentaires sont nécessaires au niveau des communes. Le vote des Malgaches de l'étranger est en cours de préparation technique et fait l'objet de discussions entre la CENI et les ministères concernés.⁹

C. Inscription des électeurs

Recommandation No 11

Une mise à jour du fichier électoral a été effectuée par la CENI du 1er décembre 2021 au 15 mai 2022. Une refonte totale du fichier électoral est prévue tous les 10 ans et vient d'être autorisée par un décret du Gouvernement. Cependant, le budget permettant de commencer les opérations n'a pas été inscrit dans la loi de finance initiale pour 2022, et n'a pas fait l'objet d'une loi de finance rectificative ou d'un décret d'avance. Tant que ce budget n'est pas mis à la disposition de la CENI, les opérations de refonte du fichier électoral ne peuvent pas commencer. Une sensibilisation renforcée des catégories fragiles de la population a été planifiée par la CENI avec des messages à destination des femmes et des jeunes.

Le fichier électoral fait l'objet de nombreuses critiques notamment concernant son manque de fiabilité attribué à un manque de confiance envers les membres des démembrements de la CENI. Il leur est reproché d'être recruté avec l'assistance des chefs des *fokontany*, qui sont associés au pouvoir en place du fait de leur position dans l'administration.

La sensibilisation des catégories les plus fragiles de la population est une activité qui est effectuée à chaque mise à jour du fichier électoral. Cependant, le manque de ressources financières est l'obstacle le plus important à la mise en œuvre pleine et entière de cette recommandation, notamment au niveau des démembrements de la CENI. En règle générale, la mise en œuvre des campagnes d'éducation et de sensibilisation électorale reste tributaire de l'allocation de fonds par les partenaires techniques et financiers. Le renforcement de la collaboration avec les médias publics et privés ainsi que les institutions culturelles permettrait de sensibiliser un nombre plus important d'électeurs.

D. Enregistrement des candidatures

Recommandations 12-13

Les dispositions de la loi organique 2008-008 relative au régime général des élections et des référendums et à l'élection du Président de la République qui régissent les candidatures à l'élection présidentielle souffrent d'un manque de clarté, d'imprécisions et de lacunes. La MOE 2018 dans ses recommandations s'est focalisée sur les modalités de la disqualification des candidats,

⁹ Ministères des affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Justice

les délais de contestations et les conditions du remboursement de la caution. Ces deux recommandations sur l'enregistrement des candidatures relèvent du cadre juridique qui n'a pas été modifié, leur mise en œuvre ne s'est donc pas matérialisée¹⁰.

La mission de suivi réaffirme la pertinence de ces recommandations et saisit l'occasion de souligner que les dispositions légales relatives aux candidatures contiennent également des définitions vagues, telles que « *des déclarations publiques tendant à jeter le discrédit sur l'administration électorale ou les institutions judiciaires* » en tant que base légale pour la disqualification des candidats.

En outre, le cadre normatif du contentieux des candidatures pour les élections présidentielle, législatives et sénatoriales confère un rôle exclusif à la Haute Cour Constitutionnelle pour les cas de disqualifications, ses décisions n'étant susceptibles d'aucun recours. La restriction du droit à un recours effectif se manifeste également par rapport au dépôt et éventuel rejet des candidatures pour l'élection présidentielle, la HCC étant la seule institution compétente pour traiter des dossiers de candidature pour ce type d'élection.

E. Médias

Recommandations 14-18

Code de la communication médiatisée modifié

Le Code de la communication médiatisée (loi n° 2016-029) a été amendé en 2020.¹¹ Ces modifications ont complété et cristallisé le processus de dépénalisation des délits de presse, entamé par le Code de la communication de 2016 et par les modifications apportées à la loi sur la lutte contre la cybercriminalité en 2016,¹² en supprimant les peines privatives de liberté. Néanmoins, certaines sanctions pécuniaires, notamment les amendes relatives à la publication, la diffusion et la production d'information mensongères ont été revues à la hausse.¹³

Les autres modifications du Code concernent la définition des atteintes à la vie privée et au droit à l'image qui contient désormais plus de précisions, notamment la définition des « organes de presse en ligne » et l'encadrement du métier de journaliste ainsi que le statut de l'Ordre des journalistes.

Le Code modifié préserve des notions vagues et ambiguës, telles que « *informations mensongères* », « *de nature à ébranler la discipline ou le moral des armées* » et « *atteinte aux bonnes*

¹⁰ Par rapport au remboursement de la caution aux candidats dont le dossier de candidature a été refusé, la loi ne prévoit pas de remboursement automatique. Pendant l'élection présidentielle, la HCC a statué (Arrêt n°12 HCC/AR 14 décembre 2018) que bien que la loi ne prévoie pas expressément le cas de candidatures invalidées, elle dispose cependant que la caution constitue une contribution aux frais d'impression des bulletins de vote et qu'en conséquence le candidat rejeté n'avait pas à payer ces frais. Le problème s'est répété lors des élections législatives de 2019, 45 candidats rejetés ont dû saisir la HCC pour que la caution soit remboursée ; la HCC a donné gain de cause aux requérants.

¹¹ Loi n° 2020-006 portant modification de certaines dispositions de la loi n° 2016-029 portant Code de la Communication médiatisée.

¹² Loi n° 2016-031 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2014-006 sur la lutte contre la cybercriminalité.

¹³ Les infractions de l'article 30 modifié sont punies d'une amende de 5.000.000 à 10.000.000 MGA (environ 1.200 à 2.400 EUR).

mœurs », dont l'application pourrait s'avérer arbitraire¹⁴. La disposition qui sanctionne toute entrave au déroulement des fêtes nationales ou toute incitation, par tout support audiovisuel, à s'abstenir d'y participer, que cette incitation ait été ou non suivi d'effet, est également retenue.

Les modifications de 2020 restreignent le droit d'accès à l'information uniquement aux journalistes, pendant que les dispositions du Code précédent assuraient ce droit pour tout citoyen. Cette modification constitue une restriction du droit à l'information, tel qu'établi par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP),¹⁵ faute d'une loi régissant le droit d'accès à l'information. Une proposition de loi sur l'accès à l'information, à la suite de consultations avec un nombre restreint d'organisations de la société civile (OSC) a été présentée, dans les grandes lignes et sans que le texte entier devienne public, par la ministre de la Communication et de la culture en public à deux reprises, en 2019 et 2020. Jusqu'à présent et en dépit des engagements de la ministre et des interpellations de la société civile, la loi n'a pas été examinée ni votée par le parlement.

Concentration de la propriété des médias

L'environnement médiatique à Madagascar comprendrait environ 40 journaux, quotidiens et magazines, plus de 300 stations de radio, 30 chaînes de télévision et une dizaine de médias en ligne. Le paysage médiatique est caractérisé par un niveau élevé de concentration dans les mains de personnes politiques ou de groupes contrôlés par des propriétaires ayant des liens étroits avec des personnes politiques¹⁶. Une telle convergence semble avoir réduit dans un certain degré le pluralisme d'opinions dans les médias. En outre, selon les interlocuteurs de la mission de suivi, cette concentration de propriété conduit souvent les journalistes à l'autocensure. Une des nouvelles attributions conférées à l'Autorité Nationale de Régulation de la Communication par le Code modifié est de maintenir le caractère pluraliste de l'information et de veiller à ce que les organes de presse ne fassent pas l'objet de concentration. Néanmoins, cette disposition est vague et nécessiterait des précisions et des définitions. Une législation complète et robuste visant à empêcher ou réduire une concentration de propriété des médias n'est pas envisagée par le Gouvernement actuel.¹⁷

¹⁴ Déclaration conjointe du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant sur la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de l'Organisation des Etats américains (OEA) et du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et d'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), Vienne 2017 : https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2018/11/mandates.decl_2017.French.pdf « Les interdictions générales de diffusion d'informations fondées sur des notions vagues et ambiguës, en ce compris les « fausses nouvelles » ou les « informations non objectives », sont incompatibles avec les normes internationales relatives aux restrictions à la liberté d'expression énoncées au paragraphe 1(a), et devraient être abolies. »

¹⁵ Article 19 para. 2 PIDCP: « Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce [...] »

¹⁶ Internews, Etude sur le paysage médiatique à Madagascar, septembre 2021. Friedrich Ebert Stiftung, Les impacts de la structure de la propriété des médias sur la couverture médiatique, la représentation politique et le travail du journaliste, octobre 2016.

¹⁷ CCPR/C/GC/34 Observation Générale 34 para. 40 Article 19 PIDCP : « les États parties devraient prendre les mesures voulues, compatibles avec le Pacte, pour empêcher une domination ou concentration induite des organes d'information par des groupes de médias contrôlés par des intérêts privés dans des situations de monopole qui peuvent être préjudiciables à la diversité des sources et des opinions ».

Organisme responsable de la régulation des médias pendant les élections

Le Code de la communication médiatisée avait déjà en 2016 instauré l'Autorité Nationale de Régulation de la Communication Médiatisée (ANRCM) dont les principales attributions comprennent la détermination des droits et obligations des organes de presse dans l'exercice de leurs activités, la garantie d'égalité de traitement entre les opérateurs de presse, de communication et de publicité et la garantie de libre concurrence entre les opérateurs.

Selon la loi électorale et le décret 2018-640 fixant les conditions d'application de certaines dispositions de la loi électorale, l'ANRCM devrait aussi garantir l'accès des concurrents aux médias publics ainsi que la répartition égalitaire des temps d'antenne et leur programmation de diffusion sur l'ensemble du territoire. Lors de l'élection présidentielle de 2018, ainsi que des élections législatives et municipales de 2019, l'ANRCM n'étant pas opérationnelle, la CENI s'est engagée, à titre transitoire, à assurer la régulation des médias et de la communication (article 240 de la loi électorale).

Bien que les amendements du Code de la communication aient réorganisé la composition, ainsi que les fonctions et attributions de l'ANRCM,¹⁸ elle reste toujours non fonctionnelle, faute de décret d'application. Selon la ministre de la Communication et de la culture l'ANRCM devrait être opérationnelle pour les échéances électorales de 2023.

Campagne électorale dans les médias

Les recommandations de la MOE 2018 et plus précisément les recommandations 16-18 nécessitent une réforme du cadre légal qui comprendrait des dispositions relatives à la régulation du temps d'antenne, aux conditions et modalités d'accès aux médias privés et un encadrement légal des sondages amélioré, qui n'ont pas été mis en œuvre. En ce qui concerne notamment les médias privés et la publicité politique payante, non interdite par les textes juridiques, la ministre de la Communication et de la culture considère que la publicité politique ne diffère pas des autres publicités à caractère commercial et que par conséquent les médias privés ne devraient pas être assujettis à une réglementation. Ainsi aucun amendement n'est envisagé sur ce sujet.

F. Participation des femmes

Recommandation 19

Le nombre de femmes membres de parlement est en constante diminution dans les deux chambres du Parlement depuis 2013. Le Sénat est passé de 20% (13/63) de femmes en 2015, à 11% (2/18) 2021, l'Assemblée nationale de 20% (31/151) en 2013, 19% (29/151) en 2018 et 17% (27/151) en 2020.

Une proposition de loi sur la participation des femmes aux postes de décision a été portée à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le 19 mai 2022.¹⁹ Ce texte proposé par la présidente de l'Assemblée nationale, vise à renforcer la participation des femmes dans la vie politique. La proposition inclue des dispositions pour les fonctions électives (proportionnalité d'au moins

¹⁸ La composition de l'ANRCM s'est élargie de 11 à 13 membres avec l'addition d'un membre représentant la société civile œuvrant dans le domaine des droits de l'homme et d'un membre représentant d'un organe de presse en ligne reconnu par l'Ordre des journalistes.

¹⁹ <https://www.assemblee-nationale.mg/wp-content/uploads/2022/05/OL-LAVA-MANARAKA2.1.pdf>

50%) et pour les nominations (interdiction de clause discriminatoire eu égard au sexe). Un organe consultatif dédié au genre est également prévu.

La CENI prévoit des activités de communication et sensibilisation ciblant les femmes et les jeunes pour la refonte du fichier électoral mais l'attribution de ressources adéquates dépend du budget qui leur sera attribué par le Gouvernement. Le ministère de l'Intérieur a également prévu des activités de délivrance de jugements supplétifs visant les femmes et les jeunes sans acte de naissance.

G. Droits humains et groupes vulnérables

Recommandations 20-21

Bien que la législation en vigueur prévienne l'égalité du droit de vote et de la participation à la vie publique, les dispositions sont insuffisantes pour permettre aux électeurs en situation de handicap d'exercer leurs droits de façon autonome.²⁰ Un nombre significatif de bureaux de vote visités par les observateurs de la MOE en 2018 avait été évalués négativement car non-accessibles aux électeurs à mobilité réduite.

Le vote des électeurs à mobilité réduite est rendu difficile par le manque d'accès adapté aux bureaux de vote. Une évaluation financière de ce problème a été faite par la CENI mais les montants dépassaient sa capacité budgétaire. Rien n'est prévu à ce stade pour les aveugles, mal voyants, sourds et mal entendants. Selon le recensement général de la population et de l'habitation de 2018, le taux de population en situation de handicap est de 0,6%.²¹ Un tel chiffre est en contraste saisissant avec les estimations de l'Organisation Mondiale de la Santé et de la Banque Mondiale qui estiment que les personnes en situation de handicap constituent 15% de la population mondiale.²² D'après la Plateforme des fédérations des personnes handicapées à Madagascar (PFPH), ce contraste est dû à un problème d'approche et de méthodologie ainsi qu'à la formation des enquêteurs de l'Institut national de la statistique. La PFPH avait présenté des propositions à la CENI avant l'élection présidentielle de 2018 pour la facilitation des électeurs à mobilité réduite, des électeurs malvoyants et sourds-muets, auxquelles aucune suite n'a été donnée.

H. Observation électorale

Recommandations 22-23

L'article 188 de la loi 2018-008 dispose que *"Les représentants des candidats, des listes de candidats ou des options et leurs soutiens ainsi que les observateurs nationaux assistent de plein droit aux travaux de recensement général des votes [...]"*. En l'absence de modification de ce texte, les observateurs internationaux ne disposent pas explicitement du même droit que les observateurs nationaux d'observer la phase de traitement des résultats dans les sections de recensement des matériels de vote (SRMV). La CENI, consciente du problème, a affirmé être prête à renouveler son instruction aux SRMVs pour autoriser les observateurs internationaux à monitorer ce processus en cas d'absence de modification législative avant les élections de 2023.

²⁰ La loi électorale prévoit la possibilité pour les électeurs atteints d'infirmité de se faire assister par une personne de leur choix.

²¹ Troisième recensement général de la population et de l'habitation (RGPH-3).

²² OMS Banque Mondiale - rapport mondial sur le handicap.

I. Contentieux électoral et procédure de compilation des résultats propre à la HCC

Recommandations 24-27

L'architecture du contentieux post-électoral présente certaines carences, telles qu'identifiées par la MOE lors de l'élection présidentielle de 2018. Les délais pour le dépôt et le traitement des contestations se sont avérés relativement courts²³ et avaient amené la HCC à interpréter les délais établis par la législation comme jours francs, remédiant ainsi au manque de clarté dans les textes et rallongeant les délais pour le contentieux des résultats. L'absence de définition légale des moyens de preuve acceptables auprès de la HCC a été également soulevée par la MOE. Le droit au recours effectif se limite davantage à la disposition qui conditionne à sa participation au scrutin le droit de chaque électeur de déposer une requête. Les recommandations formulées par la MOE sur le contentieux nécessitant des changements aux textes légaux n'ont pas encore été mises en œuvre.

CONCLUSIONS ET PREPARATION DES PROCHAINES ECHEANCES

La mission de suivi a constaté la mise en œuvre totale ou partielle de la majorité des recommandations faites à la CENI, l'amélioration de certaines mesures encadrant la liberté de la presse ainsi qu'un renforcement des dispositions pour renforcer la participation des femmes et des jeunes au processus électoral. La mission de suivi accueille positivement l'engagement permanent de la CCFVP en tant qu'organe de contrôle du financement de la vie politique et encourage un renforcement de ses moyens et de ses pouvoirs de sanction. Le travail détaillé de la CENI sur le retour d'expérience matérialisé par son rapport de fin de mandat 2015 – 2021 est également salué par la mission de suivi.

Sur les 27 recommandations proposées par la MOE UE 2018, les 18 nécessitant une réforme législative ou constitutionnelle n'ont pas été entièrement mises en œuvre au moment de la rédaction de ce rapport, en particulier celles concernant l'autonomisation de la CENI, les garanties de la liberté d'expression et de la presse et le contrôle du financement de la vie politique. Sur les 9 recommandations restantes, 3 recommandations sur des points de procédure ont été entièrement prises en compte par la CENI. Si les défis liés à la pandémie de COVID ont pu retarder les réformes législatives, une dynamique politique renforcée en matière d'amélioration du cadre électoral est encouragée afin de consolider les acquis démocratiques. Les sessions parlementaires de 2022 offrent une bonne opportunité de déclencher des concertations inclusives et apaisées afin d'atteindre ces objectifs.

Une priorité parmi les recommandations de la MOE concerne l'indépendance financière effective de la CENI. La MOE de 2018 a recommandé de modifier le cadre juridique pour conférer le statut d'institution à la CENI en la rendant responsable notamment de la fixation du calendrier électoral. En l'absence de changement de statut, la mission de suivi a constaté un manque d'indépendance effective de la CENI qui porte atteinte à sa mission. A titre d'illustration, la CENI n'a pas pu commencer la refonte du fichier électoral de manière autonome bien que requise par la loi tous les 10 ans, faute de décret. L'échéance de la refonte du fichier électoral qui intervient en 2022 présente une réelle opportunité d'améliorer un fichier souvent contesté

²³ La législation prévoit un délai du lendemain du scrutin à la publication des résultats provisoires pour des recours relatifs au déroulement des opérations électorales et deux jours après la publication des résultats provisoires par la CENI pour des recours relatifs aux résultats. La HCC statue sur les requêtes et proclame les résultats définitifs sept jours après le délai pour leur dépôt, c'est à dire neuf jours après les résultats provisoires.

par le passé. Cette dépendance de la CENI envers le pouvoir exécutif met en cause sa capacité d'organisation et de gestion des élections.

Plusieurs facteurs contribuent à dépeindre un contexte politique ne favorisant pas l'inclusivité et le dialogue, ce qui pourrait restreindre le champ démocratique en préparation des élections de 2023. La nomination de personnalités proches du pouvoir à la tête de la CENI et de la Haute Cour Constitutionnelle, l'absence d'amélioration du cadre législatif électoral, la concentration des médias, l'autocensure des journalistes, le Sénat dominé par la mouvance Présidentielle à la suite d'une réforme controversée ainsi que du boycott des élections par l'opposition, l'absence de limite et de contrôle effectif du financement des campagnes politiques sont des points préoccupants pour la mission de suivi de l'Union européenne.

Un problème récurrent constaté par la mission de suivi est le retard et parfois l'absence de décrets nécessaires pour fixer les modalités d'application de certaines dispositions de la législation actuellement en vigueur. Le retard dans l'adoption du décret concernant la refonte du fichier électoral, prévue par la loi organique 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums (loi électorale), l'absence de décret d'application pour la nomination et la mise en place effective de l'Autorité Nationale de Régulation de la Communication médiatisée, déjà établie par le Code de communication de 2016, et l'absence de décret relatif à la loi portant statut de l'opposition sont parmi les exemples les plus illustres. La mission de suivi constate que ce décalage entre l'adoption des lois et leur application peut avoir un effet délétère sur la confiance des citoyens dans les institutions de l'état et le processus démocratique, et encourage les autorités compétentes de remédier à cette situation.

La concentration de la propriété des médias dans les mains d'une poignée de politiciens ne crée pas un environnement médiatique facilitant le libre échange des idées. L'apparente liberté d'expression illustrée par la création facilitée de nouveaux médias ne nécessitant qu'une déclaration préalable, la diversité apparente des journaux et télévisions est tempérée par une auto-censure des journalistes et des attaques nombreuses, souvent ciblées, notamment sur les réseaux sociaux.

La mission de suivi regrette qu'il n'y ait pas de réflexions sur l'exercice du droit de vote par les électeurs en situation de handicap ou les électeurs détenus ou hospitalisés.

Propositions de la mission de suivi pour le renforcement des futurs processus électoraux

L'actualisation annuelle de la liste électorale intervient de décembre à mai, elle est complétée par une refonte totale tous les 10 ans entraînant la création d'une liste entièrement nouvelle. En 2022, la révision s'est achevée le 15 mai, juste après que le décret autorisant la refonte ait été pris par le Conseil des ministres, entraînant la refonte totale d'une liste venant tout juste d'être actualisée. Afin d'économiser du temps et des ressources durant les années de refonte, la liste électorale ne devrait pas être actualisée puisqu'elle sera complètement renouvelée.

Les recommandations touchant à la carte d'identité et la carte d'électeur nécessitent un changement du cadre légal qui n'a pas été effectué. Actuellement deux fichiers co-existent, le fichier civil, maintenu par le ministère de l'Intérieur, sur lequel l'inscription se fait quasi automatiquement à la naissance²⁴ et le fichier électoral, maintenu par la CENI sur lequel l'inscription se

²⁴ La délivrance de certificats de naissance n'est parfois pas faite par manque de déclaration. La régularisation des citoyens sans acte de naissance nécessite un jugement supplétif d'acte de naissance.

fait sur la base du volontariat. Un renforcement de la liste civile par la mise à disposition de moyens supplémentaires au ministère de l'Intérieur, notamment informatiques, permettrait d'obtenir un fichier fiable²⁵ et plus inclusif du fait de l'inscription passive des électeurs. Cette liste pourrait servir de base à la CENI qui pourrait en contrôler la fiabilité par des audits qui seraient moins coûteux qu'une révision annuelle et une refonte décennale.

La question du passage à un fichier électoral biométrique a été évoquée dans plusieurs rapports notamment de la CENI. L'élaboration de la liste électorale fait face à plusieurs problèmes, notamment un manque de moyens des *fokontany* pour assumer cette tâche, un manque de confiance envers les agents locaux de la CENI, des problèmes dans la saisie des données, un manque de coopération des agents du ministère de l'Intérieur qui ne partagent pas toujours la liste civile avec la CENI et globalement un manque de confiance dans le processus électoral. Le coût important des systèmes biométriques et en particulier leur inefficacité à résoudre les problèmes spécifiques de la liste électorale Malgache n'en font pas la mesure la plus urgente. Le passage à une liste biométrique sans régler ces problèmes préexistants n'apportera que peu de valeur ajoutée comparé à son impact financier. Une éventuelle fusion des listes civiles au fichier électoral, en temps utile, serait plus adéquate et permettrait une gestion plus efficace tout en réduisant ses coûts de gestion.

L'établissement de sanctions légales est conseillé en cas d'absence de nomination d'un trésorier de campagne, de non-dépôt des comptes de campagne, ou d'irrégularité dans les comptes de campagne. Une période d'inéligibilité serait appropriée pour garantir le respect des dispositions légales en matière de comptes de campagne.

La CENI est soumise aux procédures de comptabilité publique régulières. Ces règles comptables ne sont pas adaptées aux contraintes temporelles des opérations électorales qui ne sont pas celles du fonctionnement normal des institutions de l'État. Les opérations électorales nécessitent une mise à disposition rapide de fonds pour permettre aux élections de se dérouler à temps et dans des conditions acceptables. Une simplification des procédures de dépenses du budget de la CENI devrait être mise en place pour permettre des paiements rapides, tout en maintenant une rigoureuse traçabilité et une adaptation à l'économie malgache qui est principalement basée sur des paiements en liquide.

Afin de renforcer l'état de droit et d'assurer la sécurité juridique, il serait souhaitable que les décrets d'application, lorsqu'ils sont nécessaires, soient adoptés dans des délais courts après l'adoption des lois par le parlement.

Dans le but de garantir le droit au recours effectif, il serait souhaitable de revoir les dispositions du contentieux des candidatures à l'élection présidentielle. La compétence pour recevoir les dossiers des candidatures pourrait être attribuée à la CENI, la HCC conservant ainsi le rôle du juge du contentieux y afférant.

Afin d'assurer le pluralisme et la diversité des opinions et des sources, il est recommandé d'adopter des dispositions légales visant à empêcher une concentration de propriété des médias par un nombre restreint d'individus ou de groupes.

²⁵ La fiabilité serait garantie par l'inscription sur le fichier civil à la naissance et l'obligation en droit positif Malgache d'être en possession d'une carte d'identité.

Afin d'assurer l'exercice du droit de vote par des personnes en situation de handicap, il est souhaitable de prendre des mesures qui leur permettrait de participer au processus électoral et d'exercer leurs droits de façon autonome ; à titre indicatif, envisager les bulletins braille, produire des spots d'éducation civique avec traduction en langue des signes.

La mission de suivi salue les efforts déployés depuis la fin de la période de transition pour renforcer les institutions et permettre une alternance démocratique. Elle salue également la poursuite du travail de la CCFVP créée en 2018 pour renforcer la transparence et l'équité entre candidats. La mission de suivi encourage les autorités Malgaches à consolider les progrès acquis et à continuer son travail de renforcement des institutions dans la transparence et le dialogue.

ANNEXES

A. Communiqué de presse



MISSION DE SUIVI ELECTORAL DE L'UNION EUROPEENNE

MADAGASCAR 2022
13 mai 2022

Communiqué de Presse

13 mai 2022, Antananarivo

La mission de suivi électoral de l'Union européenne encourage les autorités de Madagascar à poursuivre la mise en œuvre des recommandations de la mission d'observation électorale de 2018 pour la réforme du cadre légal électoral et la refonte du fichier électoral.

Une mission de suivi électoral de l'Union européenne est déployée à Madagascar du 23 avril au 22 mai 2022 afin d'évaluer la mise en œuvre des recommandations de la mission d'observation électorale de 2018. Pour rappel, sur invitation du Gouvernement de Madagascar, l'Union européenne a déployé une mission d'observation électorale pour les élections présidentielles du 7 novembre et 19 décembre 2018. Les recommandations de la mission d'observation électorale ont été formulées sur base de normes et standards régionaux et internationaux reconnus. Elles ont été soumises à la considération des institutions de Madagascar et à l'ensemble des parties prenantes en avril 2019.

La mission de suivi, dirigée par M. Cristian Preda, ancien membre du parlement européen et chef observateur de la mission d'observation électorale de l'Union européenne de 2018, a rencontré un grand nombre d'interlocuteurs, notamment le Président de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat, la Haute Cour Constitutionnelle, la Commission électorale nationale indépendante (CENI), la Commission de contrôle du financement de la vie politique, le ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, le ministère de la communication et de la culture, ainsi que des représentants de partis et plateformes politiques, de la société civile et de la communauté internationale.

Dans la perspective des élections de 2023, la mission de suivi électoral a rappelé les recommandations de la mission d'observation électorale de 2018 et l'importance de leur mise en œuvre, dans les mois qui viennent, pour la consolidation du cadre juridique électoral, le succès de la refonte du fichier électoral et la consolidation du processus démocratique.

La mission de suivi électoral regrette l'absence de mise à jour du cadre légal électoral notamment concernant l'autonomisation de la CENI, les garanties de la liberté d'expression et de la presse et le contrôle du financement de la vie politique. L'ouverture de la session parlementaire le 3 mai 2022 offre une bonne opportunité de déclencher les concertations inclusives et apaisées afin d'atteindre ces objectifs. Une priorité devrait être donnée à l'indépendance financière effective de la CENI.

M. Preda a souligné que « le déploiement d'une mission de suivi électoral à mi-parcours, entre deux échéances électorales importantes, témoigne de la volonté de l'Union européenne d'accompagner le pays dans sa consolidation démocratique. La mission encourage les autorités à s'engager dans une démarche consensuelle, transparente et inclusive, pour une amélioration effective des prochains processus électoraux.

<http://database.eueom.eu>

B. Matrice de l'état de mise en œuvre des recommandations de la MOE de 2018

No.	année	Recommandation MOE 2018 (Les recommandations en gras sont prioritaires)	Thématique	Statut (1-6)	Commentaires et informations additionnelles
1	2018	-Revaloriser l'opposition parlementaire par le renforcement de ses droits et prérogatives au sein du parlement dans les textes pour assumer son rôle de contrôle et de proposition de lois. -La mise en œuvre de l'institutionnalisme du statut de l'opposition au sein de l'Assemblée nationale par l'activation du statut du chef de l'opposition au bureau de l'Assemblée nationale	Contexte politique	1	Une nouvelle loi (n° 2021-006) portant statut de l'opposition a été voté en 2019 par l'Assemblée nationale et en 2021 par le Sénat. Cette nouvelle loi dispose que les députés choisissent parmi eux le chef d'opposition. Selon les interlocuteurs de la mission, la loi n'a pas été appliqué jusqu'au présent, faute de décret d'application. Certains interlocuteurs de l'opposition regrettent l'absence de dialogue politique sur cette question.
2	2018	-Réviser la loi pour réglementer les sources de financement de la campagne en temps utiles et établir un plafond de dépenses pour les candidats. -Doter de pouvoir et moyens suffisants la CCVP afin qu'elle remplisse son mandat comme une institution indépendante dans un délai raisonnable. -Appliquer des sanctions effectives, proportionnelles et dissuasives en cas de campagne en dehors de la période légale définie par la loi. -Renforcer le mécanisme de traçabilité des comptes de campagne.	Cadre juridique	1	La faible dotation financière actuelle de la commission, l'absence de locaux dédiés et de matériel propre ne lui permet pas de remplir pleinement ses fonctions de contrôle. La plus grande carence dans l'encadrement des finances de campagne soulevée par la commission et constatée par la mission de suivi est l'absence de sanction en cas de non-soumission des comptes ou d'irrégularité dans les comptes de campagne. Une sanction d'inéligibilité rendrait le respect de la Loi plus efficace.
3	2018	Faire progresser le statut de la CENI en : (i) Lui conférant le statut de l'institution tel que prévu dans l'article 40 de la Constitution pour d'autres entités. (ii) La rendant responsable de fixer le calendrier électoral afin de lui garantir une plus grande indépendance.	Administration électorale	1	La CENI est toujours dépendante du Gouvernement pour fixer le calendrier électoral et obtenir son budget.

4	2018	Renforcer l'indépendance et les moyens de fonctionnement et de visibilité des Commissions électorales de district et communales : (i) en permettant à la CENI de recruter non seulement les membres de ces entités, mais aussi les personnels des secrétariats d'appui, et, (ii) en étant localisées en dehors des bâtiments de l'Administration, y compris les sections de recensement matériel de vote.	Administration électorale	1	La CENI est toujours dépendante du Gouvernement pour héberger son personnel et procéder à la refonte du fichier électoral.
5	2018	1) Réaliser une étude de faisabilité portant sur la mise en place d'un système de délivrance de cartes nationales d'identité dont l'impact portera aussi sur la confection des listes électorales fiables et inclusives : (i) l'introduction de telles cartes à identifiant unique devrait s'intégrer à la mise en place d'une refonte du fichier électoral pour une mise à jour facilitée ; (ii) l'option de la suppression de la carte d'électeur devrait être envisagée. 2) Réaliser une étude de faisabilité portant sur l'inclusion du vote des malgaches de l'étranger. 3) Améliorer la représentation des femmes et des jeunes. Cf. inscription des électeurs. 4) Améliorer le caractère universel du vote en considérant également les catégories plus vulnérables. Cf droits humains et groupes vulnérables.	Administration électorale	2	L'étude de faisabilité a été réalisée en interne et la suppression de la carte d'électeur n'a pas été envisagée. Le vote des Malgaches de l'étranger est en cours de préparation technique et fait l'objet de discussions entre la CENI et les ministères concernés. Un recensement des électeurs potentiels a été commencé dans certaines ambassades. La CENI prévoit des activités de communication et sensibilisation ciblant les femmes et les jeunes mais l'attribution de ressources adéquates dépend du budget qui leur sera attribué par le Gouvernement. Une évaluation financière a été faite par la CENI mais les montants dépassaient sa capacité budgétaire. Rien n'est prévu à ce stade pour les aveugles, mal voyants sourds et mal entendants.
6	2018	Clarifier l'(les) emplacement(s) exact (s) autorisés où le choix de l'électeur doit être porté sur le bulletin unique afin d'assurer de la validité du vote. -Pour mieux comprendre l'intention des électeurs vis-à-vis de l'indication de leur choix, la CENI et la HCC pourront réaliser un audit sur	Administration électorale	4	Le retour d'expérience sur l'analyse de l'intention des électeurs sur le bulletin de vote a permis à la CENI de renforcer la formation de ses agents de bureau de vote sur cette question. Un tampon encreur en forme de croix a été mis en place pour les élections législatives,

		un échantillon de bulletins de vote du premier et du deuxième tour ; -Outre l'usage de l'empreinte, le marquage du bulletin à l'aide d'un seul type de caractère, une croix, pourra être élargi.			mais le marquage de la croix pouvant empiéter sur plusieurs candidats, le problème de l'interprétation de la volonté de l'électeur a dû être clarifié par la HCC.
7	2018	Fidéliser les citoyens actant comme présidents de/ou vice-présidents des bureaux de vote quitte à ce que leur formation diffère des autres membres du bureau électoral, tout en renforçant les formations avec des supports plus accessibles et pratiques, avec un accent sur le remplissage des procès-verbaux, et la transmission des plis électoraux. -Mettre en place une base de données des membres des bureaux de vote qui pourra faciliter toute activité de formation préparatoire en phase pré-électorale.	Administration électorale	4	Les citoyens membres des bureaux de votes dont les compétences ont été reconnues ont commencé à être fidélisés par la CENI qui les a employés à nouveau pour les élections législatives et communales.
8	2018	Améliorer le formulaire contenu dans le procès-verbal de bureau de vote afin d'y ajouter : (i) le nombre de bulletins de vote disponible au démarrage des opérations de vote, (ii) le nombre de bulletins non-utilisés, (iii) le nombre de bulletins annulés.	Administration électorale	4	La commission a amélioré le formulaire contenu dans le procès-verbal afin d'y ajouter le nombre de bulletins disponibles, non-utilisé et annulés.
9	2018	Renforcer les mesures de transparence et de traçabilité de la CENI déjà en place pour des mises en application plus systématiques, après avoir analyser les raisons des manquements : (i) Afficher les copies des résultats dans tous les bureaux de vote, at au niveau des communes,	Administration électorale	3	Le bulletin est désormais signé au dos. Considérant l'affichage des copies des résultats dans tous les bureaux de vote, des mesures ont été prises mais des efforts supplémentaires sont nécessaires au niveau des communes.

		comme mesure de transparence pour la traçabilité de voix, comme exigé par la loi ; (ii) Pérenniser l'usage de la double signature au dos des bulletins de vote pour garantir leur traçabilité ; et clarifier l'article 120 de la loi sur la numérotation des carnets de bulletins de vote, et non sur les bulletins eux-mêmes ; (iii) Renforcer la mise à disposition du public les délibérations de la CENI et les compte rendus des réunions de son Bureau et de ses assemblées générales.			
10	2018	Encadrer par la loi le processus de publication des résultats provisoires partiels tout en pérennisant le mode de transparence affiché durant la transmission des résultats.	Administration électorale	1	Absence de réforme du cadre légal.
11	2018	Sensibiliser les catégories fragiles de la population, particulièrement les femmes et les jeunes au regard de leur représentativité dans les listes électorales, voire de leur participation au vote après des analyses approfondies : (i) des zones géographiques présentant les plus forts taux de sous-représentativité des femmes et des jeunes dans le processus d'inscription des électeurs ; (ii) des comportements des électeurs en fonction du type ou milieu de résidence, urbain ou rural ; (iii) le budget de la CENI devrait contenir une dimension pour le renforcement des activités d'éducation civiques et électorales, en s'appuyant aussi sur la société civile au niveau communautaire.	Inscription des électeurs	2	La CENI prévoit des activités de communication et de sensibilisation ciblant les femmes et les jeunes mais l'attribution de ressources adéquates dépend du budget qui leur sera attribué par le Gouvernement. Le ministère de l'Intérieur a également prévu des activités de délivrance de jugements supplétifs visant les femmes et les jeunes sans acte de naissance.
12	2018	Modifier les dispositions de la loi afin de clarifier les cas et les modalités de la disqualification ainsi que les délais pour contester les candidatures.	Enregistrement des candidatures	1	Absence de réforme du cadre légal. Le sujet de la disqualification n'a pas été discuté.

13	2018	Abaissier le seuil de suffrages obtenus pour le remboursement de la caution de 10% à 5% qui est le pourcentage exige par les textes internationaux et clarifier que cela s'applique seulement aux candidats qui ont été nommés.	Enregistrement des candidatures	1	Absence de réforme du cadre légal. Quant au remboursement de la caution aux candidats dont le dossier a été refusé, la jurisprudence de la HCC a donné gain de cause aux requérants, pourtant le vide juridique persiste dans la législation.
14	2018	-Garantir l'exercice de la liberté de l'expression et de la presse. -Dépénaliser les délits de presse qui sanctionnent les journalistes pour atteinte aux bonnes mœurs, à l'intégrité du territoire nationale, à la vie privée. -Revoir les sanctions pécuniaires prévues dans le Code de la communication, en tenant compte des recommandations formulées par le Mouvement pour la Liberté d'Expression	Médias	3	Les amendements apportés au Code de la communication en 2020 ont conclu le processus de dépénalisation des délits de presse, mais certaines sanctions pécuniaires ont été revues à la hausse.
15	2018	Mettre en place la Haute Autorité de la Communication Médiatisée tout en garantissant son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Par ailleurs, il faut renforcer ses capacités opérationnelles, juridiques et techniques pour lui permettre d'accomplir pleinement son rôle de régulateur.	Médias	1	En dépit de la réorganisation de la composition et des attributions de la Autorité Nationale de Régulation de la Communication Médiatisée par les amendements du Code de communication en 2020, elle n'est toujours pas opérationnelle, faute de décret d'application.
16	2018	-Distinguer les programmes d'information et les publicités politiques. -Contraindre les organes de presse à divulguer clairement la nature publicitaire du message, et définir les critères de diffusion de la publicité politique. -Revoir les conditions d'accès aux médias privés, en accordant la possibilité d'acheter de l'espace publicitaire à tous les partis concurrents, dans les mêmes conditions et sur la base de tarifs égaux.	Médias	1	Absence de réforme du cadre légal. La possibilité de revoir les conditions d'accès aux médias privés n'est pas envisagée.

17	2018	-Réviser la loi électorale afin de renvoyer à une loi spéciale encadrant les sondages (période, modalités, sanctions). La loi électorale ne prévoit l'interdiction de sondages que pour la période de campagne et le jour du silence. Il existe un vide juridique pour les périodes avant le démarrage de campagne et le jour du scrutin ainsi que la période avant la publication de résultats provisoires par la CENI et la proclamation de résultats définitifs par la HCC.	Médias	1	Absence de réforme du cadre légal.
18	2018	Réviser la loi électorale afin d'intégrer les émissions éditoriales dans le calcul de temps d'antenne en distinguant selon le type d'élection.	Médias	1	Absence de réforme du cadre légal.
19	2018	Envisager l'introduction de mesures incitatives pour les positions électives et mettre en place des mesures additionnelles pour assurer l'efficacité du suivi et de l'évaluation de ces mesures par la CNIDH ou une entité à définir. Mener des campagnes de sensibilisation nationales sur l'existence et les prérogatives de la promotion du genre et leur application.	Participation des femmes	2	Une proposition de loi sur la participation des femmes aux postes de décision a été portée à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le 19 mai 2022. Ce texte proposé par la présidente de l'Assemblée nationale, vise à renforcer la participation des femmes dans la vie politique. La proposition inclut des dispositions pour des fonctions électives (au moins 50%) et pour les nominations (interdiction de clause discriminatoire eu égard au sexe). Un organe consultatif dédié à l'égalité de genre est également prévu.

20	2018	Introduire des dispositions dans la loi permettant à la CENI de mettre en œuvre des mécanismes pour assurer l'intégration des personnes en détention provisoire et celles hospitalisées dans le processus	Droits humains et groupes vulnérables	1	Absence de réforme du cadre légal. Le sujet n'est pas considéré prioritaire.
----	------	---	---------------------------------------	---	--

		électoral (phases d'enregistrement des électeurs et d'exercice du droit de vote le jour du scrutin).			
21	2018	Assurer que les lieux de vote soient accessibles aux personnes à mobilité réduite afin qu'ils exercent leur droit de vote de façon autonome. Envisager des solutions alternatives pour les personnes dans l'incapacité de se déplacer sur les lieux de vote. Mener des campagnes de sensibilisation sur les droits et les besoins spécifiques des PSH pour augmenter leur participation et représentation dans la vie politique.	Droits humains et groupes vulnérables	1	Le vote des handicapés physiques est rendu difficile par le manque d'accès adapté aux bureaux de vote. Une évaluation financière a été faite par la CENI mais les montants dépassaient sa capacité budgétaire. Rien n'est prévu à ce stade pour les aveugles, mal voyants, sourds et mal entendants.
22	2018	Réviser le texte de l'article 188 de la Loi organique n° 2008-008 afin de garantir, durant la phase de traitement des résultats dans les sections de recensement, des matériels de vote, l'accès aussi aux observateurs internationaux (et non pas aux seuls observateurs nationaux).	Observation électorale	1	Absence de réforme du cadre légal.
23	2018	Renforcer les mécanismes d'observation nationale pour tendre vers plus de planification et de coordination, afin : (i) de sélectionner des bureaux de vote aux comportements atypiques des électeurs (plus faibles et plus fortes participations) ; (ii) de faciliter la mise en place d'une cellule de veille commune à l'ensemble des entités d'observation.	Observation électorale	5	
24	2018	Clarifier le principe des jours francs dans les textes juridiques afin de garantir la sécurité juridique avec des procédures claires et déterminées à l'avance.	Contentieux électoral et procédure de compilation des résultats	1	Absence de réforme du cadre légal.

			propre à la HCC		
25	2018	-Etablir des délais suffisants et raisonnables pour le dépôt, l'instruction et le traitement des requêtes afin de garantir un recours effectif. -Unifier les délais de recours portant sur les opérations de vote et sur les résultats, dans la mesure où la contestation des résultats peut et doit se baser sur les opérations de vote litigieuses.	Contentieux électoral et procédure de compilation des résultats propre à la HCC	1	Absence de réforme du cadre légal.
26	2018	Garantir à tout individu ayant la qualité d'électeur un droit de recours effectif.	Contentieux électoral et procédure de compilation des résultats propre à la HCC	1	Absence de réforme du cadre légal.
27	2018	Dans le respect du principe de sécurité juridique, tout requérant devrait savoir à l'avance les preuves à fournir. Les procédures de contentieux post-électoral devraient être clairement précisées par la loi. Incorporer dans la loi, la liste des moyens de preuve admis et définir clairement les procédures applicables à la charge de la preuve.	Contentieux électoral et procédure de compilation des résultats propre à la HCC	1	Absence de réforme du cadre légal.

Catégorie	Description
1	Aucun changement
2	Des mesures sont en cours mais la mise en œuvre de la recommandation n'a pas été encore confirmée.
3	Mise en œuvre partielle de la recommandation
4	Mise en œuvre totale de la recommandation
5	Trop tôt dans le cycle électoral pour une mise en œuvre de la recommandation
6	La recommandation n'est plus pertinente à ce stade du cycle électoral

