



**UNION EUROPEENNE MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE  
MADAGASCAR 2013**

**Rapport final**





# MADAGASCAR

## RAPPORT FINAL

### Élection Présidentielle et Elections Législatives

25 octobre 2013 premier tour

-

20 décembre 2013 second tour

### MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE DE L'UNION EUROPÉENNE

---

*Ce rapport est produit par la Mission d'Observation Electorale de l'Union européenne (MOE UE) et présente les conclusions de la Mission sur l'élection présidentielle et les élections Législatives. Ce rapport ne doit pas être invoqué en tant qu'expression de l'opinion de l'Union européenne. L'Union européenne ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans ce rapport et décline toute responsabilité quant à l'usage qui peut en être fait.*

## Sommaire

<b>I.</b>	<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>5</b>
<b>II.</b>	<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>8</b>
<b>III.</b>	<b>CONTEXTE POLITIQUE</b> .....	<b>9</b>
	Evolution du système politique depuis l'indépendance.....	
	Paysage politique à la veille du processus électoral	
	Résultats du premier tour.....	
	Contexte politique à la veille du scrutin jumelé du second tour.....	
	Résultats du second tour de l'élection .....	
	Résultats des législatives	
<b>IV.</b>	<b>CADRE JURIDIQUE</b> .....	<b>14</b>
	Cadre institutionnel de la Transition.....	
	Cadre juridique des élections.....	
	Obligations et normes internationales et régionales.....	
	Cadre légal régissant la formation des partis politiques	
	Cadre légal régissant le financement des partis et la campagne électorale.....	
	Loi régissant les activités de campagne électorale	
<b>V.</b>	<b>ADMINISTRATION ELECTORALE</b> .....	<b>18</b>
	Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition (CENI-T).....	
	Cour Electorale Spéciale (CES).....	
	Préparatifs pré-électoraux.....	
	Droit de vote des Malgaches .....	
	Sécurisation du processus électoral .....	
<b>VI.</b>	<b>ENREGISTREMENT DES ELECTEURS</b> .....	<b>21</b>
	Liste additive pour les scrutins du 20 décembre.....	
<b>VII.</b>	<b>ENREGISTREMENT DES CANDIDATURES ET LISTES DE CANDIDATS</b> .....	<b>22</b>
	Listes de candidats pour l'élection présidentielle.....	
	Listes de candidats pour les élections législatives.....	
<b>VIII.</b>	<b>CAMPAGNE ELECTORALE</b> .....	<b>23</b>
	Une campagne calme et sans incident majeur au premier tour.....	
	La campagne du second tour a été marquée par la présence du Chef de la Transition et autres Autorités de l'Etat	
	Cadre Juridique de la campagne.....	
<b>IX.</b>	<b>MÉDIAS</b> .....	<b>25</b>
	Paysage médiatique.....	
	Liberté de la presse et défis des médias.....	
	Cadre juridique.....	
	Réglementation de la période électorale .....	
	Monitoring des médias par la MOE UE.....	

<b>X.</b>	<b>PARTICIPATION DES FEMMES AU PROCESSUS ELECTORAL .....</b>	<b>29</b>
<b>XI.</b>	<b>SOCIETE CIVILE ET OBSERVATION ELECTORALE.....</b>	<b>30</b>
	Délégués des candidats et des listes .....	
	Observateurs nationaux.....	
	Observateurs internationaux.....	
<b>XII.</b>	<b>LA SENSIBILISATION DES ELECTEURS .....</b>	<b>31</b>
<b>XIII.</b>	<b>LE CONTENTIEUX.....</b>	<b>32</b>
	Contentieux électoral.....	
	Contentieux du premier tour.....	
	Contentieux du second tour et des législatives.....	
	Analyse des résultats du contentieux du second tour et des législatives	
<b>XIV.</b>	<b>ANALYSE DE L’OBSERVATION ELECTORALE DES JOURS DU SCRUTIN.....</b>	<b>37</b>
	Le scrutin du 25 octobre 2013.....	
	Les scrutins jumelés du 20 décembre 2013.....	
	Comparaison des évaluations du déroulement des scrutins des 25 octobre et 20 décembre 2013.....	
	Gestion des BV et membres de bureau de vote	
<b>XV.</b>	<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>44</b>
<b>XVI.</b>	<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>59</b>
<b>XVII.</b>	<b>ANNEXES .....</b>	<b>61</b>

## I. RESUME

1. À l'invitation du gouvernement de Madagascar, l'UE a déployé une Mission d'observation électorale (MOE UE) pour les élections présidentielles et législatives de 2013. La MOE UE Madagascar 2013, arrivée à Antananarivo le 21 septembre 2013, était dirigée par la Chef Observatrice, Maria Muñiz de Urquiza, membre du Parlement européen. La Mission a officiellement lancé ses activités lors d'une conférence de presse le 3 octobre 2013. Plus de 100 observateurs, ressortissants de 27 des 28 Etats membres de l'UE, de la Norvège et de la Suisse, ainsi que des diplomates en poste à Antananarivo, ont été déployés dans tout le pays, pour évaluer le processus électoral au regard des Lois malgaches et des normes et obligations internationales relatives aux élections démocratiques. Une délégation du Parlement européen (à l'occasion des deux scrutins) et une délégation de l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP- UE (pour le second scrutin), conduites respectivement par Philippe Boulland et Patrice Tirolien, ont également participé à l'observation des élections. La MOE UE est indépendante dans ses conclusions et adhère à la Déclaration de principes pour l'Observation internationale des élections, adoptée sous l'égide des Nations Unies en octobre 2005.

2. Les élections présidentielles et législatives de 2013 marquent une étape importante dans le processus de sortie de crise de Madagascar devant conduire le pays au retour à l'ordre constitutionnel. Ces scrutins se sont tenus les 25 octobre et 20 décembre 2013. La MOE UE salue le civisme des électeurs malgaches qui, à deux reprises, se sont rendus aux urnes dans le calme malgré quelques incidents isolés. Le comportement professionnel et la neutralité des forces de l'ordre ont également contribué à la réussite de ce processus.

3. Initialement prévue le 8 mai, l'élection présidentielle a notamment dû être reportée au 24 juillet puis au 25 octobre, en raison de la validation de candidatures illégales par la Cour Electorale Spéciale, le 3 mai 2013, en violation des lois malgaches. Il s'agissait, en particulier de celles du Président de la Transition Andry Rajoelina et de l'épouse de l'ex Président en exil Lalao Ravalomanana. Les conditions du « ni-ni », agréés par les parties prenantes à la Feuille de Route (FdR), signée le 16 septembre 2011, ont permis de relancer le processus électoral, 33 candidats se présentant au premier tour de la présidentielle. En outre, cet instrument juridique a permis d'instituer la période de Transition inclusive, en application de l'accord établi par la mission ministérielle de la Troïka de l'organe de la Communauté du Développement en Afrique Australe (SADC). Cette étape a constitué un préalable à la Transition et à la mise en place d'un Exécutif et d'un Parlement d'Union Nationale.

4. Le cadre juridique en vigueur régissant la tenue des élections est globalement satisfaisant et conforme aux normes permettant la tenue d'élections compétitives, libres et crédibles. L'insertion des dispositions de la FdR dans l'ordonnancement juridique interne était indispensable à la révision du Code électoral, à la mise en place de la Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition (CENI-T) et à celle de la Cour Electorale Spéciale (CES).

5. La MOE UE a accueilli positivement le travail réalisé par la Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition dans un contexte de sortie de crise également marquée par des difficultés, d'une part organisationnelles et logistiques, et d'autre part météorologiques.

6. La Loi relative aux partis politiques de 2012 conditionne leur création et leur organisation en contrepartie d'une subvention étatique. Les règles de financement public des partis politiques demeurent néanmoins non applicables, car les modalités et conditions requises pour en bénéficier ne sont ni spécifiées, ni définies dans les textes.

7. L'absence de réglementation en matière de financement des campagnes électorales entretient l'inégalité entre les acteurs de la compétition électorale. Les dispositions légales n'évoquent ni l'exigence de traçabilité des recettes et dépenses, ni le plafonnement des dépenses électorales comptabilisées dans un compte de campagne déclaré. L'inégalité de moyens et de chances des candidats est flagrante.

8. Les articles 15 de la FdR et 45 du Code électoral (CE) exigent le respect du principe de neutralité des autorités politiques de la Transition en période électorale. Or, le Décret n°2013-593 du 6 août 2013 a vidé l'article 45 du CE de sa substance et neutralisé définitivement l'article 15 de la FdR. Cette disposition a renforcé la contradiction entre les textes en autorisant l'utilisation de leurs photos et leurs effigies, affectant le principe de sécurité juridique, indispensable pour protéger les citoyens et les candidats de changements trop fréquents de la loi en période de pré-campagne.

9. La campagne du premier tour, ouverte le 25 septembre, s'est déroulée dans une ambiance festive et un climat serein. Les incidents sont restés limités et isolés. La MOE UE a néanmoins observé une différence flagrante de moyens déployés par les candidats. Pour le scrutin jumelé du second tour, la campagne a débuté le 29 novembre, et s'est tenue dans le calme, quoique émaillée de quelques incidents mineurs. En contraste avec la campagne de visibilité du premier tour, celle du second s'est singularisée par la présence ostentatoire des autorités politiques en charge du pays et une campagne de proximité pour les législatives.

10. Les résultats du scrutin du 25 octobre ont qualifié les candidats des deux principales mouvances du pays : Robinson Jean Louis a obtenu 21,16% des voix contre 15,85% pour Hery Rajaonarimampianina. Par ailleurs, cinq candidats ont fait entre 4,34% et 10,54% des suffrages. Plus élevé que prévu, le taux de participation de ce scrutin a été de 61,56%.

11. Pour le second tour de la présidentielle du 20 décembre, Robinson Jean Louis a eu le soutien, notamment, du Parti Vert de Saraha Georget et du leader du grand Sud-Ouest, Camille Vital. De son côté, Hery Rajaonarimampianina a été soutenu, entre autres, par les deux personnalités de la côte Est que sont Roland Ratsiraka (parti MTS) et Pierrot Rajaonavelo (parti MDM), ainsi que, sur la côte Ouest, par Jean Eugène Voninahitsy, président du parti « Autres Sensibilités ».

12. Hery Rajaonarimampianina l'a emporté avec 53,49% des voix contre 46,51% pour Robinson Jean Louis. Le taux de participation est inférieur de près de onze points pour la présidentielle : 50,72% contre 61,56 % au premier tour.

13. Les résultats provisoires des législatives publiés par la CENI-T le 10 janvier, indiquent une nette victoire du régime, une forte émergence des Indépendants et un revers de la Mouvance Ravalomanana, qui n'atteint pas ses objectifs. Le taux de participation varie considérablement d'un district à l'autre de 34,54% à 67,55%.

14. L'analyse des résultats définitifs des législatives, publiés par la CES le 6 février 2014 conforte la position du Président de la Transition. Le candidat soutenu par ce dernier, Hery Rajaonarimampianina est élu, et le parti du Président de la Transition, le MAPAR, obtient un tiers des sièges de députés élus à l'Assemblée Nationale. On constate aussi une émergence des Indépendants, qui avec un peu moins de 29% de sièges, joueront le rôle de charnière, lors de la composition de groupes à l'Assemblée Nationale. La Mouvance Ravalomanana n'atteint pas ses objectifs, avec un peu plus de 13% des sièges à l'Assemblée Nationale. Elle n'est majoritaire que dans la capitale.

15. Le 9 octobre, la liste électorale comptait 7 823 305 inscrits révélant le sous-enregistrement persistant des moins de 33 ans, en particulier dans le Sud et l'Est du pays. La MOE UE salue la décision de la CENI-T de ne pas avoir ré-ouvert la liste électorale et d'avoir opté pour une liste additive. Cette dernière s'est élevée à 145 814 inscrits éparpillés sur le territoire, soit 1,83% omis de la liste du 9 octobre.

16. La distribution des cartes d'électeur a varié d'un *fokontany* à l'autre<sup>1</sup>, notamment en raison du redécoupage tardif des BV et d'erreurs sur la liste électorale. Une distribution complète, avant le premier tour, aurait permis d'éviter des confusions dans les bureaux de vote, ces dernières ayant laissé craindre aux électeurs leur omission de la liste. Lors des journées électorales, la mise à disposition des cartes d'électeur à proximité des BV a permis de palier, en partie, cette défaillance.

---

<sup>1</sup> Le *fokontany* correspond à la plus petite entité administrative à Madagascar.

17. La MOE UE relève le calme et le civisme de la population Malgache durant les deux journées électorales. L'acheminement du matériel électoral a connu des difficultés organisationnelles, qui n'ont pas empêché sa réalisation.

18. La MOE UE salue la transparence de la phase de validation des résultats au niveau des districts comme au niveau national, lors des deux tours. Une mise en ligne des résultats progressive a renforcé cet aspect.

19. Considérant le niveau faible de formation dans les zones rurales, un effort supplémentaire pour la formation de l'administration électoral a été observé. En effet, la MOE UE a relevé une difficulté importante des membres de bureau de vote (MBV) pour remplir correctement les procès-verbaux électoraux (PV). Néanmoins, le nombre d'anomalies est resté élevé pour les PV des législatives.

20. Les médias malgaches ont largement couvert la période électorale, sans entrave à la liberté de la presse. Les médias publics ont garanti un accès gratuit et équitable aux candidats à l'élection présidentielle et aux législatives, en respectant la réglementation de la CENI-T. Les médias publics ont positivement organisé et offert trois débats entre les candidats à la présidentielle au second tour. Cependant, un nombre très limité des candidats a profité de l'accès gratuit garanti par les textes.

21. Les médias privés ont privilégié la communication payante au détriment de l'information. Leur couverture a donc reflété la disparité de moyens investis par les candidats, notamment le candidat à la présidentielle Hery Rajaonarimampianina, au premier et au second tour, et les candidats du parti MAPAR. La propriété de plusieurs organes de presse par des candidats à la présidentielle et aux législatives, a également affecté une couverture équitable.

22. Madagascar a signé et ratifié plusieurs instruments juridiques internationaux, ayant pour objet de garantir la promotion de la parité. Malgré la sous-représentation des femmes dans la vie politique, aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit de mesures de correction ou d'encouragement à la participation féminine, telle l'instauration de quotas dans la constitution des dossiers de candidature aux élections nationales et territoriales.

23. Pour les scrutins du 20 décembre, 10 183 observateurs nationaux, représentant 35 Organisations de la Société Civile (OSC) nationales ont été accrédités. Les plateformes *Mahitsy Fijery* – avec 1538 observateurs – et *SOCLE* – avec 2402 observateurs – sont les seuls à avoir publié des déclarations préliminaires. Il incombe à l'observation électoral nationale de faire un suivi précis et indépendant des résultats dans les BV.

24. Lors du premier tour de l'élection présidentielle, la CES a traité 114 requêtes dont 13 hors-délai dont elle s'est autosaisie, conformément au Code électoral (CE). La majorité des saisines portait sur des demandes de confrontation et d'annulation de bureaux de vote (BV). Le 22 novembre 2013, la Cour a annoncé les résultats définitifs : Robinson Jean Louis a obtenu 21,16% des suffrages exprimés et Hery Rajaonarimampianina 15,85%. Les différences de chiffres avec la CENI-T étaient minimes.

25. Pour le second tour de l'élection présidentielle, la CES a rendu dix arrêts, vidant ainsi le contentieux et se prononçant contre les 51 requêtes déposées, avant la proclamation des résultats définitifs, le 17 janvier 2014. Contrairement au premier tour, la CES a rejeté ou déclaré irrecevable toutes les requêtes présentant des vices de forme. La Cour a proclamé Président de la République le candidat Hery Rajaonarimampianina, élu avec 2.060.124 voix, soient 53,49% des suffrages, contre Robinson Jean Louis, qui obtient 1.791.336 voix, soient 46,51% des suffrages exprimés.

26. Ayant clôturé ses opérations à Madagascar le 21 janvier 2014, la MOE UE n'a pu observer la fin de la phase post-électorale ni les suites définitives données au traitement du contentieux des élections législatives. Cependant, la MOE UE a pris note de l'arrêt n°11-CES/AR portant proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 20 décembre 2013, rendu par la CES le 6 février 2014.

## II. INTRODUCTION

À l'invitation du gouvernement de Madagascar, l'UE a déployé une Mission d'observation électorale (MOE UE) pour les élections présidentielles et législatives de 2013 de sortie de crise. La MOE UE est indépendante des Etats membres de l'UE, du Parlement européen, de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Son mandat consiste en une évaluation approfondie et détaillée du processus électoral, sur la base des critères définis par la loi malgache et des obligations régionales et internationales applicables aux élections démocratiques. La Mission a été menée par Maria Muñiz de Urquiza, Chef observatrice et députée espagnole du Parlement européen (Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates).

La MOE UE Madagascar 2013 a débuté le 21 septembre 2013 avec l'envoi d'une équipe cadre de neuf experts: une chef observatrice adjointe; quatre analystes dans les domaines électoral, juridique, politique, médias, et une attachée de presse; une analyste de données; un coordinateur des observateurs et une coordinatrice des observateurs adjointe.

A l'occasion du premier tour de l'élection présidentielle, la mission comptait 127 observateurs issus de 27 des 28 Etats membres de l'Union européenne ainsi que ceux provenant de la Norvège et la Suisse, soit 94 observateurs déployés dans les 22 régions administratives du pays, dont 44 observateurs de long terme (OLT) présents pendant cinq semaines (du 2 octobre au 8 novembre) et 50 observateurs de court terme (OCT) présents du 19 au 30 octobre. Une délégation de trois membres du Parlement européen, dirigée par Philippe Boulland, s'est également jointe à la Mission.

Pour le second tour de la présidentielle et pour les élections législatives, la MOE UE était composée de 123 observateurs issus de 25 des 28 Etats membres de l'Union européenne ainsi que ceux provenant de la Norvège et de la Suisse, soit 94 observateurs déployés dans 21 des 22 régions administratives du pays : 42 observateurs de long terme (OLT) présents à Madagascar six semaines (du 26 novembre au 3 janvier) et 48 observateurs de court terme (OCT) présents du 14 au 25 décembre. Une délégation du Parlement européen, déjà présente au premier tour est revenue à Madagascar pour assister aux scrutins du 20 décembre. Une autre délégation composée de quatre parlementaires de l'ACP APP- UE, dirigée par Patrice Tirolien, est venue renforcer l'observation de la MOE UE.

La Mission a été renforcée par des observateurs de court terme locaux (OCTL), diplomates en poste à Madagascar au nombre de seize pour le premier tour de la présidentielle et treize pour le second jumelé aux législatives.

Le jour du scrutin, la Mission a pu observer l'ensemble des opérations d'ouverture, de vote, de clôture, de dépouillement et de compilation des résultats, dans 22 régions du pays au premier tour et dans 19 régions pour le second et les législatives.

Lors du premier tour, les observateurs de la mission ont visité 530 bureaux de vote (BV). Pour le second et les législatives, la MOE UE a observé les opérations de vote, de clôture, de dépouillement et de compilation des résultats dans 364 BV.

La MOE UE a présenté une déclaration préliminaire 48 heures après chacune des journées électorales, respectivement les 27 octobre et 22 décembre 2013. La Mission a clôturé ses opérations à Madagascar le 21 janvier 2014.

La MOE UE souhaite exprimer ses remerciements les plus sincères pour la coopération et l'assistance qu'elle a reçues de la part des autorités malgaches, de la Commission Electorale Nationale de transition (CENI-T), de la Cour électorale Spécial (CES), des Autorités de Transition, des partis politiques et des candidats, des organisations de la société civile, de la Délégation de l'UE à Madagascar, des représentants des Etats membres de l'UE et des autres ambassades. La MOE UE remercie tout particulièrement les citoyens malgaches, ainsi que les médias, pour l'accueil qu'ils lui ont réservé.

### **III. CONTEXTE POLITIQUE**

#### **Evolution du système politique depuis l'indépendance**

Madagascar a accédé à l'indépendance le 26 juin 1960. La Première République, qui s'inspire largement des Institutions de la Cinquième République Française, est animée jusqu'en 1972 par le Président Philibert Tsiranana. Ce dernier mène une politique économique libérale, permettant un essor économique modéré, mais général. A la suite de troubles et de grèves, le Président doit se retirer, donnant le pouvoir à l'armée pour une période de Transition.

Depuis, la vie politique malgache s'est développée dans le cadre d'une succession de périodes d'avancées et de régression politique, débouchant sur des crises à caractère cyclique. De 1975 à 1992, l'Amiral Didier Ratsiraka dirige la Troisième République. Il crée un parti unique, l'avant-garde de la révolution (AREMA<sup>2</sup>), et met en place un régime socialiste. Vers le milieu des années 80, parallèlement à une phase de libéralisation économique et d'ouverture diplomatique, Didier Ratsiraka instaure un pluralisme encadré. A partir de 1991, une série de mouvements institutionnels et révolutionnaires le poussent à l'exile, cédant la place à Albert Zafy, élu président en février 1993.

La Troisième République marque le passage réel au multipartisme, et commencement d'un libéralisme politique et économique sans précédent dans l'histoire malgache. Le Président entre en conflit avec l'Assemblée Nationale suite à sa volonté de réviser la Constitution pour lui donner le pouvoir de nommer le Premier Ministre. Il est destitué en septembre 1996.

Les élections de décembre 1996 ramènent au pouvoir le Président Didier Ratsiraka. Les élections présidentielles de décembre 2001, qui opposent le président sortant au maire de la capitale, Marc Ravalomanana, sont marquées par une grave crise politique, sur fond de contestation des résultats électoraux. En effet, le maire revendique la victoire sur la base des résultats publiés par son quartier général. Le pays se scinde en deux, des affrontements armés poussant l'OUA<sup>3</sup> à intervenir, en vain. En mai 2002, la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) déclare Marc Ravalomanana vainqueur au premier tour avec plus de 51% des voix. La même année, la communauté internationale le reconnaît président.

En 2006, Marc Ravalomanana est réélu pour cinq ans dès le premier tour avec 54,80 % des suffrages, contre plusieurs candidats qui se présenteront en 2013. Toutefois, sa décision de modifier la Constitution par voie référendaire, en avril 2007, en faveur de pouvoirs présidentiels renforcés, marque le début d'un mouvement de contestation, reprochant au président sa main mise sur l'économie malgache et une mauvaise protection des intérêts économiques du pays à l'international. Le mouvement s'amplifie et débouche sur la crise de 2009. La contestation se cristallise autour de Andry Rajoelina, maire récemment élu de la capitale. Les émeutes et manifestations qui s'en suivent pendant les mois de janvier et février faisant plusieurs dizaines de morts et centaines de blessés forceront le président Marc Ravalomanana, avant de partir en exil, à dissoudre le gouvernement et sans respecter les dispositions constitutionnelles afférentes, à conférer par ordonnance les pleins pouvoirs à un Directoire militaire, qui à son tour transférera les pleins pouvoirs à Andry Rajoelina le 17 mars 2009, avec l'aval ultérieur de la Haute Cour Constitutionnelle. En 2010, le nouveau pouvoir fait approuver par référendum la Constitution de la Quatrième République, non reconnue par la Communauté Internationale.

#### **Paysage politique à la veille du processus électoral**

Depuis l'exil en Afrique du Sud de l'ex Président Marc Ravalomanana et la prise de pouvoir de l'actuel Président de la Transition, Andry Rajoelina, le 17 mars 2009, la Communauté du Développement en Afrique Australe (SADC), en tant que médiateur effectua plusieurs tentatives de négociation entre les deux protagonistes. Face à l'échec des négociations et à la dégradation rapide de la situation

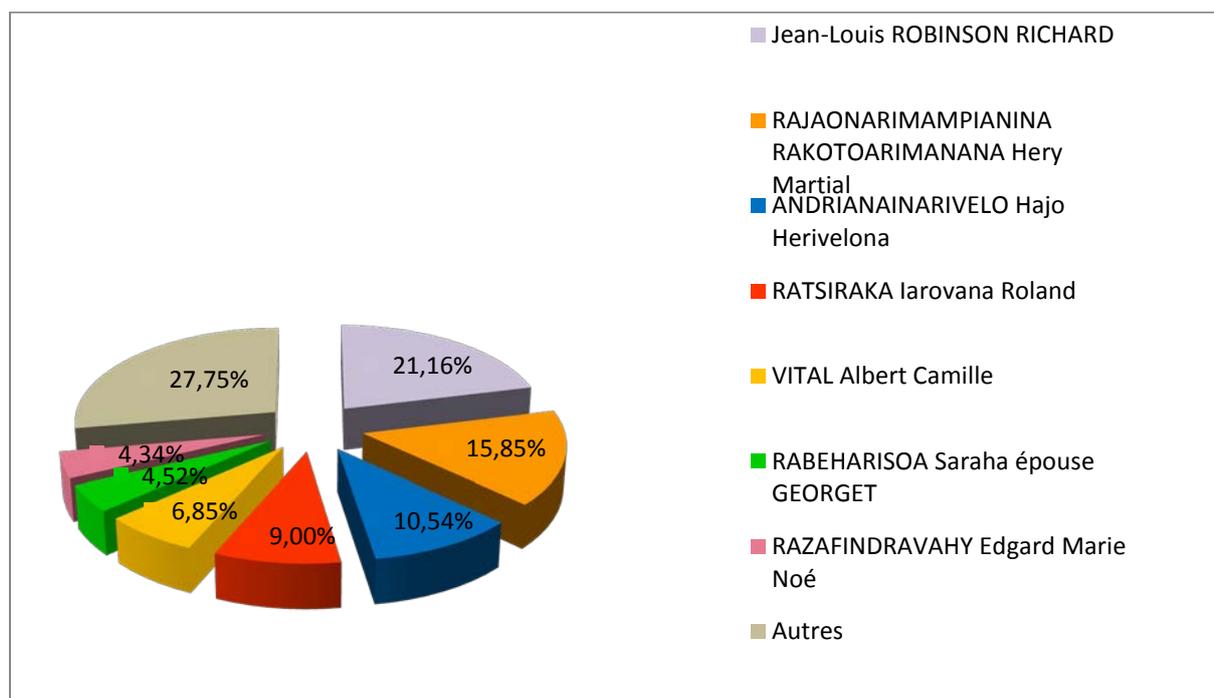
---

<sup>2</sup> Andry sy Rihana Enti-Manavotra an'i Madagasikara.

<sup>3</sup> OUA : Organisation de l'Union Africaine.

politique et économique et sous la pression de la communauté internationale, la SADC<sup>4</sup> propose une Feuille de Route (FdR) engageant les différents acteurs politiques du pays. Signée à Antananarivo le 16 septembre 2011, la FdR a pour but d'enclencher un processus inclusif et consensuel reposant sur le maintien du Président Andry Rajoelina dans ses prérogatives; la mise en place d'un Gouvernement de Transition d'Union Nationale et l'élargissement des Institutions à l'ensemble des signataires de la FdR. Ce processus a buté sur divers obstacles : les élections prévues le 24 juillet 2013 ont du être reportées après la validation de candidatures illégales, en particulier celles du Président de la Transition Andry Rajoelina, de l'épouse de l'ex- Président Lalao Ravalomanana, et de l'ex- président Didier Ratsiraka, en violation des lois malgaches, le 3 mai 2013. Les conditions du « ni-ni »<sup>5</sup> souhaitées par la communauté internationale et agréées par les parties prenantes à la FdR ont permis de relancer le processus, élargissant le spectre politique avec, au total, 33 candidats validés pour se présenter au premier tour de la présidentielle. Une dizaine de candidats seulement étaient représentatifs des forces politiques nationales ou régionales. Les deux mouvances principales restaient représentées : la Mouvance Ravalomanana par Robinson Jean Louis, ex Ministre du Président en exil et le Président de la Transition avec son candidat officieux Hery Rajaonarimampianina, Ministre des Finances de son Gouvernement pendant la période de Transition, dont la candidature a été approuvée tardivement suite au rejet des candidatures de Kolo Roger et Jules Etienne.

### Résultats du premier tour



Le premier tour s'est tenu le 25 octobre. Les candidats des deux principales mouvances sont arrivés en tête, Robinson Jean Louis obtenant 21,16% des voix contre 15,85% pour Hery Rajaonarimampianina. Robinson Jean Louis a remporté huit régions contre sept à son adversaire. Le taux de participation a été plus élevé qu'anticipé, avec 61,56% de participation niveau presque équivalent à celui de la présidentielle de 2006 qui était de 61,90%. Les cinq candidats ayant reçus plus de 4% des votes et jouissant d'une assise politique nationale ou régionale seront les pivots de toute alliance. Il y a d'une part, les côtiers Roland Ratsiraka (9%) et Camille Vital (6,85%) et, d'autre part, les candidats des hauts plateaux représentés par Hajo Andrianainarivelo (10,54%), Saraha Georget (4,52%) et Edgard Razafindravahy (4,34%).

<sup>4</sup> SADC : Communauté du Développement en Afrique Australe.

<sup>5</sup> Le « ni – ni » : Ni Andry Rajoelina ni Marc Ravalomanana ne devaient se présenter aux élections présidentielles de 2013.

## Contexte politique à la veille du scrutin jumelé du second tour

Suite à ce résultat, les deux candidats ont pris les engagements suivants celui d'un gouvernement d'union nationale et d'une large coalition pour Robinson Jean Louis et, celui d'un front anti-Marc Ravalomanana pour Hery Rajaonarimampianina.

La réconciliation nationale est très vite devenue, au cours de leurs meetings de campagne, l'axe de leur stratégie de ralliement.

Le front du « ni-ni », constitué quelques jours avant le résultat des élections, s'est très vite disloqué. Quatre candidats étaient concernés : Hajo Andrianainarivelo, Joseph Martin Randriamampionona, Camille Vital, et Roland Ratsiraka. Seul Hajo Andrianainarivelo a campé sur sa position du « ni-ni », qui n'a d'ailleurs pas été toujours acceptée par sa base.

Les ralliements se sont succédés. Avant la campagne du second tour, la dynamique a été en faveur de Robinson Jean Louis avec des alliances de poids, dont, notamment, le Parti Vert de Saraha Georget et celui de Camille Vital, ainsi que le soutien de nombreux petits partis et de multiples associations. Mais au fil des semaines précédant le scrutin, Hery Rajaonarimampianina a renforcé ses soutiens. Il a bénéficié du ralliement de deux personnalités de la côte Est, Roland Ratsiraka et Pierrot Rajaonarivelo ainsi que celui de candidats ayant reçu peu de voix au premier tour mais bénéficiant parfois d'un ancrage régional certain, tel que le président du parti Autres sensibilités, Jean Eugène Voninahitsy qui avait d'ailleurs remporté la région de Melaky (côte Ouest) ou le leader du parti FFF<sup>6</sup> (Benjamin Andriamparany Radavidson).

Pour gagner les élections, les deux candidats à la présidentielle ont choisi la même stratégie. D'une part, ils ont visé à réunir une majorité à l'Assemblée Nationale, grâce au soutien affirmé du parti du Président de la Transition pour Hery Rajaonarimampianina qui n'a pas de parti et via la coalition de partis alliés au AVANA parti de Robinson Jean Louis. D'autre part, ils ont fait référence à l'ancien Président en exil pour Robinson Jean Louis et au Président de la Transition pour son concurrent, même si dans leurs déclarations, ils cherchaient à afficher une certaine autonomie.

La concomitance des scrutins présidentiels et législatifs a entraîné la constitution de deux blocs, s'affrontant pour les élections, représentant plus de vingt partis et plus d'un tiers des candidats aux législatives. Le dernier tiers des candidats est constitué d'indépendants dont le rôle sera important pour constituer une majorité à l'Assemblée Nationale.

Le paysage politique s'est durci au cours des semaines précédant les élections, avec plusieurs décisions, perçues comme une certaine volonté de contrôle du pouvoir : le remplacement de dix chefs de régions dont huit dirigés par des militaires ; des manœuvres allant à l'encontre du principe de neutralité (articles 2 et 15 de la FdR) des autorités politiques de la Transition par la réactivation d'un Décret du 6 août 2013 les autorisant à participer à la campagne; et la tentative d'interprétation de l'article 54 de la Constitution relatif à la nomination du Premier Ministre, dans un communiqué du 27 novembre 2013<sup>7</sup>.

Dans sa déclaration du 17 décembre, le médiateur Joaquim Chissano a tenu à relativiser les risques que pouvait faire peser le non-respect du principe de neutralité sur les élections. L'annulation du Décret du 6 août 2013 par la Cour Electoral Spéciale (CES), porté à la connaissance du public la veille des élections, ainsi que la controverse précédant son annulation, n'ont cependant pas perturbé le déroulement du scrutin jumelé du 20 décembre.

---

<sup>6</sup> Parti politique *Firaisam-pirenena ho an'ny Fahafahana sy ny Fandrosoana*.

<sup>7</sup> Un communiqué de presse du Conseil des Ministres, daté du 27 novembre 2013, se rapportant à la mise en œuvre de l'article 54 de la Constitution et de l'article 9 du Décret n°2013-057 du 29 janvier 2013, qui fixe les conditions d'application de l'article 24 de la Loi n°2011-012 du 9 septembre 2011, donne une interprétation erronée des conditions de nomination du Premier Ministre pouvant s'opérer par une majorité nouvellement constituée, à l'issue des résultats définitifs des élections législatives.

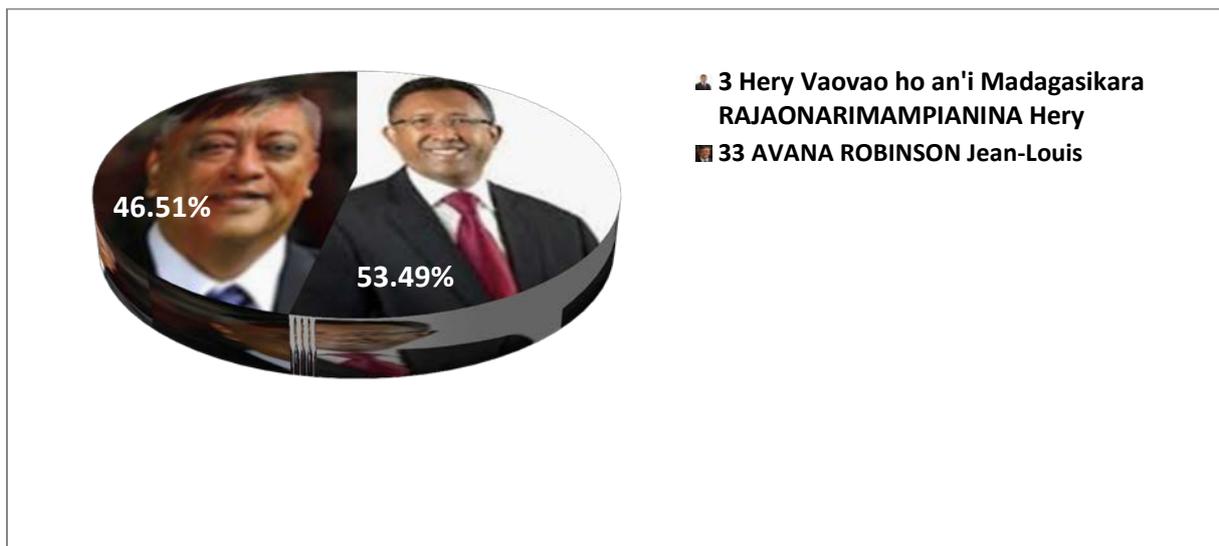
Alors que le paysage politique se durcissait, les deux dernières semaines de campagne ont été marquées par un ralentissement de la dynamique du candidat Robinson Jean Louis, qui a commis plusieurs erreurs. Ainsi, en contradiction avec sa déclaration répétée de personnalité autonome, le candidat est apparu constamment accompagné de l'épouse du Président en exil Marc Ravalomanana, répétant à plusieurs reprises qu'il en ferait son Premier Ministre. Or ces initiatives ont ravivé la crainte d'une partie des Malgaches (les côtiers et les représentants du pouvoir économique) du retour en politique du couple Ravalomanana. Sa performance moyenne lors des trois débats télévisés avec son concurrent l'avait aussi desservi. Enfin, la campagne médiatique menée contre lui dans la capitale sur son appartenance au parti socialiste français et à la franc-maçonnerie, avait joué en sa défaveur.

### Résultats du second tour de l'élection

#### *Résultats du second tour de l'élection présidentielle*

Le taux de participation est inférieur de près de onze points pour le second tour des présidentielles (50,70% contre 61,56% au premier tour). Cette baisse importante de la participation semble traduire un certain désabusement vis-à-vis de la représentation politique d'autant que les conditions climatiques étaient favorables le jour de ce scrutin jumelé.

Les résultats officiels de ce scrutin présidentiel publiés le 17 janvier 2014 confortent la position du Président de la Transition. Hery Rajaonarimampianina l'emporte avec 53,49% des suffrages exprimés contre 46,51% des suffrages exprimés pour Robinson Jean Louis.



Robinson Jean Louis a contesté ce résultat et revendiqué la victoire, tout en appelant ses partisans à des manifestations pacifiques.

Hery Rajaonarimampianina l'emporte dans dix-sept régions contre cinq pour Robinson Jean Louis. Les alliances et le report de voix n'ont pas systématiquement fonctionné, à l'exception des quatre régions de la côte Est et Nord, remportées au premier tour par Roland Ratsiraka, qui avait appelé à voter pour le candidat du Président. Il en est de même pour la région de Melaky (côte Ouest) dont le leader local et Président des Autres Sensibilités, Jean Eugène Voninahitsy, qui avait emporté très largement cette région au premier tour, avait aussi appelé à voter pour le candidat du Président de la Transition. La Région du Grand Sud-Ouest, Atsimo Andrefana, fief de Camille Vital, allié de Robinson Jean Louis, va à également Hery Rajaonarimampianina, ainsi que les trois régions que son adversaire

avait remportées au premier tour, à savoir Menabe, Boeny et Alaotra Mangoro, terre natale de Robinson Jean Louis.

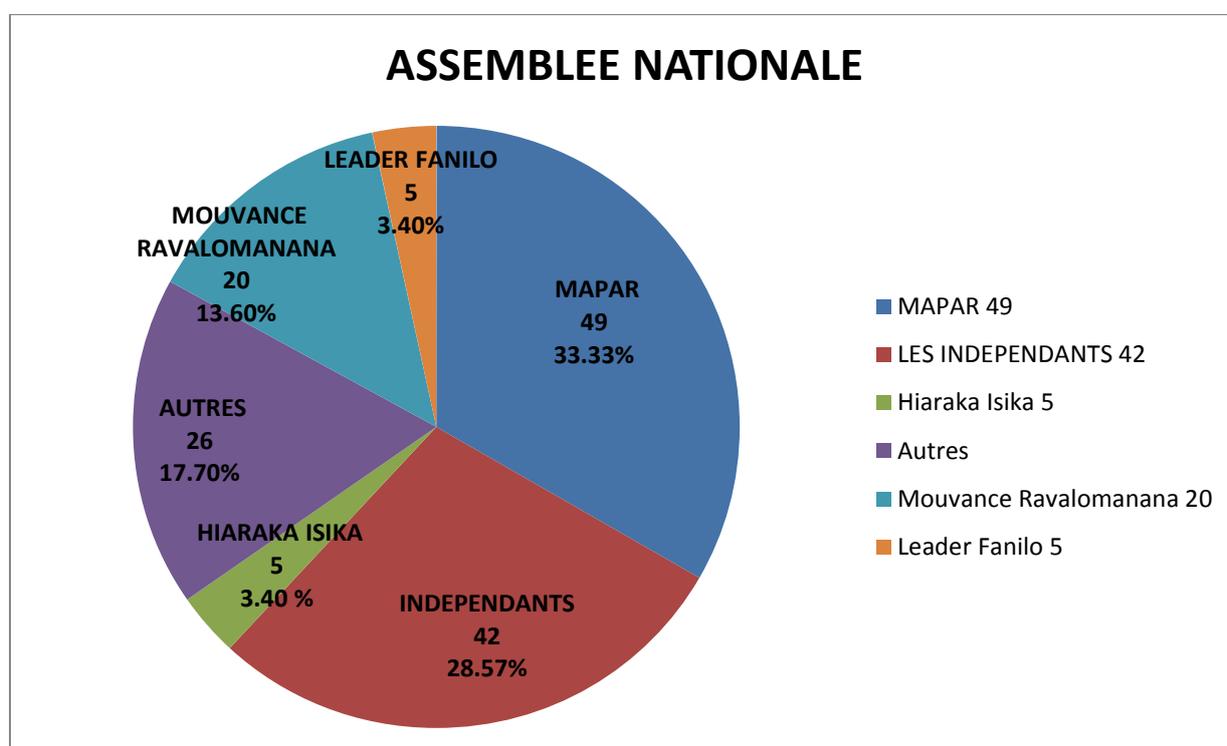
### Résultats des législatives

Le taux de participation pour les élections législatives varie considérablement d'un district à un autre, de 34,54% à 67,55%.

Les résultats définitifs publiés par la CES du 6 février 2014, portant sur 147 sièges, 4 circonscriptions électorales ayant été annulées<sup>8</sup>, indiquent une nette victoire du parti du Président de la Transition, une forte émergence des indépendants et un échec de la Mouvance Ravalomanana.

Le parti MAPAR<sup>9</sup> obtient 49 députés à l'Assemblée Nationale (AN), soit plus du tiers des sièges. Les Indépendants obtiennent 42 députés, soit 28,57% des sièges à l'Assemblée Nationale. La Mouvance Ravalomanana avec 20 députés (inclus le siège Zanak i Dada), soit 13,60% des sièges à l'Assemblée Nationale est loin d'atteindre ses objectifs. Le parti VPM MMM<sup>10</sup> d'Hajo Andrianainarivelo avec 14 députés soit 9,52% des sièges à l'AN, devient la troisième force du pays (les indépendants ne représentant pas une force politique en tant que telle).

A l'exception de l'association Hiarakaisika de Camille Vital qui obtient 5 députés, et du Leader Fanilo vieux parti officiellement allié au Président élu qui obtient également 5 sièges de députés, soit 3,40% chacun, des sièges à l'AN ; les partis alliés, respectivement aux deux candidats à la présidentielle, sont laminés, n'obtenant que quelques sièges ou aucun. Ainsi pour les alliés du Président élu, le MTS de Roland Ratsiraka obtient 1 seul siège de même que le MDM de Pierrot Rajaonarivelo qui ont pourtant apporté les régions côtières Est et Nord au Président élu. Le parti Vert, allié de Robinson Jean Louis, n'obtient que 2 sièges. Les autres obtiennent 17,70% des sièges à l'AN.



<sup>8</sup> Ambaja; Belo Tsiribihana; Marovoay et Sainte Marie.

<sup>9</sup> MAPAR : Plateforme Miaraka Amin'i Prezida Andry Rajoelina.

<sup>10</sup> VPM MMM : Vondrona Politika miaradia Malagasy Miasa Mianatra Miaraka.

La position modérée, qu'a pour l'instant adopté l'ex-Président en exil, il est vrai affaibli par la rupture récente du parti AVANA de Robinson Jean Louis avec sa mouvance, permet a priori d'envisager des scénarios pacifiques à cette période postélectorale. L'ouverture aux autres partis ou acteurs politiques indépendants, mais reconnus intègres, que pourrait faire le Président et la position du MAPAR par rapport à cette ouverture, détermineront si un retour rapide et serein à l'ordre constitutionnel est envisageable.

## **IV. CADRE JURIDIQUE**

### **Cadre institutionnel de la Transition**

La transition politique a débuté au mois de mars 2009. Néanmoins, il a fallu attendre deux ans pour qu'une Transition inclusive soit instituée par la Feuille de route, en application d'un document établi par la mission ministérielle de la Troïka de l'organe de la SADC, et soit signée par dix protagonistes de la vie politique le 16 septembre 2011. Ce document définit un calendrier précis des échéances à tenir et désigne les organismes devant en assurer le suivi. Toutefois, il est à relever, que l'échéancier du cadre n'a pas été respecté dans la mise en œuvre de la FdR. Le refus des principaux candidats déclarés en poste à des fonctions politiques, dont le Président de la Transition, de démissionner 60 jours avant le scrutin du 24 juillet a finalement conduit au report des élections. Cette étape constitue la base-même de la transition inclusive. A ce titre, elle représente la première étape des réalisations de la transition, visant à installer tout d'abord l'Exécutif, puis à redessiner la composition du Parlement d'Union Nationale.

La désignation du premier ministre s'est effectuée conformément aux dispositions du paragraphe 5 de la FdR et, le 28 octobre 2011, le Président de la Transition a nommé Jean Omer Beriziky, seule personnalité proposée par l'opposition, aux responsabilités de Premier Ministre de consensus. Cette nomination s'est faite en présence de l'ensemble des groupes politiques signataires de la FdR ainsi que de l'ensemble du corps diplomatique accrédité à Madagascar. Sur proposition du premier ministre de consensus, la mise en place du gouvernement d'union nationale, par la nomination de ses 35 membres, est réalisée le 21 novembre 2011. La collégialité et la solidarité gouvernementales s'installent, même si ces principes sont parfois malmenés.

Pour la mise en place des deux chambres du Parlement de la transition, conformément aux dispositions du paragraphe 7 de la Feuille de route, le président de la transition a procédé, le 5 décembre 2011, à la nomination par décret des 189 membres du Conseil Supérieur de la Transition ainsi que des 417 membres du Congrès de la Transition. En cette période de transition, elles ne peuvent pas censurer le gouvernement par un retrait de confiance et, en contrepartie, ne sont pas susceptibles d'acte de dissolution de la part de l'Exécutif. Les députés de transition peuvent ainsi se prévaloir de la «garantie constitutionnelle». En revanche, ils ne bénéficient pas de l'immunité parlementaire. La mise en place du Parlement de la Transition a permis de conforter le caractère inclusif et consensuel de l'exercice du pouvoir politique dans cette période de transition.

### **Cadre juridique des élections**

Le cadre juridique régissant l'élection du premier Président et les premières élections législatives de la Quatrième République, propose une base adéquate pour l'organisation d'élections conformes aux obligations et engagements régionaux et internationaux auxquels Madagascar a adhéré<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Pacte international aux droits civils et politiques de 1966 ; Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale en 1969 ; Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes en 1979 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et son protocole sur les droits des femmes en

A cet effet, l'insertion des dispositions de la FdR<sup>12</sup> dans l'ordonnancement juridique interne s'est avérée indispensable, pour instaurer les institutions et organes de la Transition inclusive et consensuelle. Grâce à la Loi n°2011-014 du 28 décembre 2011, le Code électoral<sup>13</sup> a pu être révisé. Cela a également permis la mise en place d'un nouvel organe de gestion électorale<sup>14</sup> (CENI-T) et de la Cour Electorale Spéciale<sup>15</sup> (CES), chargée d'accompagner le processus et responsable de la gestion du contentieux et de la proclamation des résultats définitifs. Néanmoins, des dispositions, qui par ailleurs présentent parfois des contradictions, ont un caractère transitoire et tomberont en désuétude à l'issue de la transition, avec le retour à l'ordre constitutionnel.

Si le cadre en vigueur régissant la tenue des élections constitue une base légale adéquate et globalement conforme aux normes permettant la tenue d'élections compétitives, libres et crédibles, les modifications apportées par le Décret n°2013-593 du 6 août 2013 ont dérogé au respect du principe de neutralité de la part des autorités politiques de la Transition en période électorale. En revanche, l'accès du citoyen et des acteurs politiques aux lois, décrets et arrêtés relatifs aux élections n'est pas garanti. La difficulté d'accéder au Journal Officiel en période électorale a affecté l'Etat de droit et n'a pas permis de garantir de façon absolue le principe de sécurité juridique, conformément auquel la Loi doit être connue, visible et prévisible pour tous les citoyens.

### **Obligations et normes internationales et régionales**

La République de Madagascar est signataire de plusieurs accords internationaux et régionaux, contraignants pour l'organisation d'élections périodiques, libres et transparentes, conformément aux normes internationales des droits de l'homme et du droit de participation à des élections. Ces engagements internationaux sont sujets à la fois aux normes non soumises à un traité à vocation universelle, appelées instruments de « directives non impératives », tels que les déclarations adoptées sous les auspices des Nations unies, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, « DUDH » de 1948, ou encore à celles émanant d'organisations régionales, telle que la Déclaration de l'Union Africaine sur les principes régissant les élections démocratiques de 2002 et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007.

L'Etat Malgache est également engagé, sur le plan international et régional, par des normes de traités auxquelles il a adhéré par consentement, tels que : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, « PIDCP », de 1966; la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale, « CIEDR », de 1969 ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, « CEDEF », de 1979; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et son protocole sur les droits des femmes en Afrique, « CADHP », de 1981; la Déclaration de Bamako, de l'Organisation internationale de la Francophonie, « OIF », de 2000 ; et le Protocole genre et développement, de la Communauté de développement d'Afrique australe, « SADC », de 2007.

### **Cadre légal régissant la formation des partis politiques**

La Loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques, adoptée au titre des mesures de la transition inclusive<sup>16</sup>, s'est donnée pour objectif d'encadrer la création et l'organisation des

---

1981; Déclaration de Bamako, de l'Organisation Internationale de la Francophonie en 2000 ; Protocole genre et développement de la Communauté de développement de l'Afrique australe en 2007.

<sup>12</sup> Loi n°2011 014 du 28 décembre 2011 portant insertion dans l'ordonnancement juridique interne de la Feuille de Route signée par les acteurs politiques malgaches le 16 septembre 2011.

<sup>13</sup> Loi n°2012 005 du 22 mars 2012 portant Code électoral.

<sup>14</sup> Loi n°2012 004 du 1<sup>er</sup> février 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions d'une structure nationale Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition.

<sup>15</sup> Loi n° 2012 004 du 1<sup>er</sup> février 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions d'une structure nationale Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition.

<sup>16</sup> Cette Loi a repris l'essentiel de la Loi précédente n°2009-002 du 15 janvier 2009 sur les partis; qui a été adopté pour réguler l'inflation des acteurs du champ partisan dû aux conséquences de l'Ordonnance n°90-001 du 9 mars 1990 portant régime général des partis ou organisation politiques.

partis et des organisations politiques. Cette Loi a mis un certain nombre de conditions à la création et à l'organisation des formations politiques, afin de réduire le nombre des partis et d'organiser une « professionnalisation de la vie politique ».

La contrepartie des obligations pesant sur les partis politiques consiste en une subvention de l'Etat octroyée à trois conditions liées à la participation, aux résultats aux élections, et aux contributions aux activités de l'éducation citoyenne. Cette contrepartie demeure néanmoins non applicable car des modalités et conditions requises pour en bénéficier restent ni spécifiées, ni définies dans les textes. Quant au concept d'opposition, il est reconnu par la Loi<sup>17</sup> n°2011-013 du 9 septembre 2011 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition. Aux termes de ces dispositions, le chef de l'opposition bénéficie, de droit, d'un poste de Vice-Président de l'Assemblée Nationale. Ce droit, reconnu à l'opposition politique, était déjà annoncé dans la Constitution de 2010.

### **Cadre légal régissant le financement des partis et la campagne électorale**

L'absence de réglementation, dans le Code électoral, en matière de financement des campagnes électorales, les dispositions de la Loi organique relative à l'élection du premier président de la Quatrième République, ainsi que celles de la Loi organique relative aux premières élections législatives de la Quatrième République du 1<sup>er</sup> août 2012, entretiennent l'inégalité entre les acteurs de la compétition électorale, au détriment des petits candidats, formations politiques et courants d'opinion minoritaires.

La Loi n°2011-012 du 9 septembre 2011, relative aux partis politiques dans ses articles 33 à 38, prévoit que les partis financent leurs activités à partir de leurs ressources propres ou externes<sup>18</sup>, exige la transparence dans la gestion de ces ressources, à travers une comptabilité simplifiée, et la présentation d'un rapport annuel faisant l'objet d'un contrôle par le biais d'une juridiction financière. Cette Loi s'illustre par l'absence d'identification de la juridiction compétente et de sanction en cas de violation de ses dispositions.

Par contre, la Loi susmentionnée et son décret d'application<sup>19</sup> n'évoquent ni l'exigence de traçabilité des recettes et dépenses engagées pour la promotion d'un candidat, ou de son programme politique en vue de son élection, ni le plafonnement des dépenses électorales comptabilisées dans un compte de campagne déclaré. L'inégalité de moyens et de chances des candidats aux élections présidentielles et législatives est flagrante étant donné que la durée de la période de campagne électorale est relativement courte<sup>20</sup> par rapport à l'immensité des circonscriptions électorales au niveau régionale et nationale<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Loi n°2011-013 du 9 septembre 2011 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition.

<sup>18</sup> Le service de renseignements financiers Malagasy (SAMIFIN), créé par le Décret n°2007-510 du 4 juin 2007, est une entité indépendante qui reçoit et traite les Déclarations d'Opérations Suspectes (DOC). Il révèle que seuls 4 des 33 partis politiques, ou associations, engagés dans l'élection présidentielle au premier tour sont en règle avec l'article 37, alinéa 1<sup>er</sup> de La Loi n°2011-012 du 9 septembre 2011. Il s'agit respectivement des partis et associations suivants (selon leurs numéros sur le bulletin unique): AME « 1 », MTS « 5 », le Parti Vert « 16 » et ENINA « 22 ».

<sup>19</sup> Décret n°2013- 057 du 29 janvier 2013, fixant les conditions d'application de certaines dispositions de la Loi n°2011-012 du 9 septembre 2011, relative aux partis politiques.

<sup>20</sup> L'article 41 du CE prévoit un délai de 30 jours de campagne pour le premier tour l'élection du président de la République ; et l'article 47 de la Loi n°2012-016 relatif aux premières élections législatives de la Quatrième République, prévoit 21 jours de campagne pour les deux scrutins jumelés.

<sup>21</sup> La MOE UE a constaté que pendant les quatre semaines de campagne présidentielle du premier tour, une différence flagrante de moyens existait entre les 33 candidats. Huit seulement ont couvert l'ensemble du territoire, en utilisant avions, hélicoptères, véhicules et médias. Cette mobilisation est d'une grande envergure pour les candidats suivant (par ordre d'importance des matériels déployés): Hery Rajaonarimampianina, Hajo Andrianainarivelo, Robinson Jean Louis, Edgard Razafindravahy. Et d'une envergure importante pour : Camille Vital, Pierrot Rajaonarivelo, Roland Ratsiraka, Sahara Georget. Pour le second tour, le soutien affiché du Président de la Transition et du parti MAPAR au candidat Hery Rajaonarimampianina, dans neuf districts chefs-lieux de régions, a engendré une disparité manifeste de moyens et d'atouts entre les deux candidats au second tour. Quant aux législatives, la MOE UE a relevé une grande disproportion de moyens entre les différents candidats.

L'absence de dispositif juridique et réglementaire sur le financement et le plafonnement des dépenses de campagne, surtout pour les élections législatives, a engendré une disproportion des moyens mis à disposition des candidats, et a entretenu l'inégalité des chances entre les acteurs de la compétition électorale. L'impossibilité d'établir une traçabilité de la provenance des fonds destinés aux activités électorales est un élément affaiblissant la transparence nécessaire à la crédibilité de l'élection.

### **Loi régissant les activités de campagne électorale**

#### *Principe de neutralité en période électorale*

L'article 15 de la FdR exige le respect du principe de neutralité de la part des autorités politiques de la Transition en période électorale. Cette neutralité est confirmée et consolidée par une norme juridiquement supérieure, avec une portée normative d'interdiction, à travers l'article 45 du Code électoral<sup>22</sup> (CE).

Or, le Décret n°2013-270 adopté le 16 avril 2013, qui fixe les conditions d'application de certaines dispositions de la loi sus- citée, spécifie le contraire<sup>23</sup>, autorisant les autorités politiques non candidates à assister aux manifestations de campagne. Il maintient néanmoins cette interdiction pour les chefs d'institutions, qu'il définit en son article 11, et qu'il nomme dans son annexe (citée à l'article 12). De plus, le Décret n°2013-593 du 6 août 2013 renforce encore la contradiction<sup>24</sup>, en supprimant l'interdiction exceptionnelle faite aux chefs d'institutions, et en autorisant l'utilisation des photos des autorités politiques et des effigies (alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 2 nouveau).

Ces modifications apportées par le dernier décret, à dix semaines du scrutin du 25 octobre 2013, ont annihilé la conformité partielle préservée par le Décret n°2013-270 du 16 avril 2013 vis à vis de l'article 45 du CE. Cette dernière révision a, d'une part, vidé l'article 45 du CE de sa substance en matière d'interdiction faite aux autorités politiques et aux chefs d'institution de la transition de prendre part à la campagne électorale, et, d'autre part, neutralisé définitivement l'article 15 de la FdR. Certes, dans sa forme, en termes de hiérarchie des normes, l'article 15 est inférieur à la loi organique portant Code électoral mais, dans le fond, il s'agit d'un engagement international de toutes les autorités et institutions de la transition Malgache, pris lors du sommet de la SADC à Sandton, et réitéré à Luanda les 17 et 18 août 2011. Cette suprématie est confirmée par la Constitution de la Quatrième République du 11 décembre 2010<sup>25</sup> et a fait l'objet d'un contentieux durant le cycle électoral de 2013<sup>26</sup>.

Les deux décrets cités ci-dessus ne respectent pas l'esprit de la Loi, cette dernière prohibant l'utilisation des biens publics par des personnes détentrices de puissance publique en faveur de quelques candidats. Or l'objectif des dispositions légales existantes est notamment d'éviter toute interférence des autorités publiques dans le domaine politique. Ces incohérences entre la loi et les décrets susmentionnés ont pour conséquence de fragiliser le principe de sécurité juridique, pourtant indispensable pour protéger les citoyens et les candidats de changements trop fréquents de la loi en

---

<sup>22</sup> L'article 45 de la Loi Organique n°2012-005 du 22 mars 2012 interdit : « à tout fonctionnaire non candidat, autorité civile ou militaire, autorité politique ou religieuse de faire une propagande en vue de voter pour une option, un candidat ou une liste de candidats, sous peine de sanctions pénales et disciplinaires».

<sup>23</sup> Article 2 : « les ministres, chefs ou membres de partis ou organisations politiques, à l'exclusion des chefs d'Institution, d'assister aux manifestations de campagnes électorale à condition de s'abstenir de prendre la parole durant ou de faire des déclarations d'opinion sur les candidatures en concurrence sous quelques formes qu'elles soient ».

<sup>24</sup> Article 2 (nouveau) alinéa 1<sup>er</sup>: « les autorités politiques non candidates, citées en annexe du présent décret, les ministres, chefs ou membres de partis ou organisations politiques, peuvent assister aux manifestations de campagnes électorales pendant la campagne à condition de s'abstenir de prendre la parole durant lesdites manifestations ou de faire des déclarations d'opinions sur les candidatures en concurrence sous quelques formes qu'elles soient. »

<sup>25</sup> L'article 137, alinéa 4 stipule que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois sous réserve pour chaque accord ou traité de son application par l'autre partie».

<sup>26</sup> Cf. Partie Contentieux.

période de pré-campagne, conformément aux normes et obligations internationales, qui exigent que la Loi ne soit pas modifiée dans les six mois précédant le scrutin.

### *Infractions électorales*

L'article 162 du CE, portant sur les infractions constitutives d'entrave à la liberté et à la sincérité du scrutin et du vote, prévoit que tout vendeur et tout acheteur de suffrage sont condamnés à une amende égale au double de la valeur des choses reçues ou promises. En outre, toute personne qui, à l'occasion d'une élection ou d'une consultation référendaire, a acheté ou vendu un suffrage à un prix quelconque, est privée de ses droits civiques et déclarée incapable d'exercer toute fonction publique ou interdite de mandat public électif pendant cinq à dix ans.

En revanche, le code électoral souffre d'imprécisions et de lacunes substantielles, portant sur les infractions constitutives d'entrave à la liberté et à la sincérité du scrutin et vote. Si le CE prévoit des sanctions contre l'achat éventuel de suffrage à l'occasion d'une élection ou d'une consultation référendaire, la MOE UE constate néanmoins qu'aucune disposition légale ou réglementaire du CE, ni aucune des lois organiques relatives à l'élection du président et des députés, ni aucun décret d'application de ces dernières, ne précisent ni n'encadrent les infractions à la sincérité du scrutin en période de campagne électorale.

## **V. ADMINISTRATION ELECTORALE**

### **Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition (CENI-T)**

La CENI-T est une structure spécifiquement établie pour les élections de sortie de crise à Madagascar. Elle a été créée en février 2012<sup>27</sup> et inclut, outre l'administration de l'Etat et la société civile, les dix partis politiques signataires de la Feuille de Route<sup>28</sup>. Son rôle est d'organiser et superviser les opérations électorales, de traiter et publier les résultats provisoires, de faire respecter la législation électorale, de coordonner l'éducation électorale et de contribuer à l'élaboration du cadre juridique des élections. La CENI-T compte 22 conseillers regroupés au sein de six directions<sup>29</sup>, chacun étant également responsable d'une des 22 régions du pays.

La composition des démembrements de la CENI-T (Commission Electorale Régionale - CER, Commission Electorale de District - CED, Commission Electorale Communale - CEC) suit la même structure que celle de la CENI-T, intégrant des représentants de l'Etat, de la société civile et des partis signataires de la FdR. Son mode de travail basé sur le consensus s'est avéré un facteur clef pour la tenue des élections, après plus de quatre ans de transition, même si cela a parfois conduit à limiter la transparence du processus.

Au cours du processus électoral de 2013, la CENI-T, dans sa pluralité, a joui d'une plus grande confiance des acteurs politiques que le Ministère de l'Intérieur auquel revenait la tâche d'organiser les élections avant 2010. Sa présidente, Béatrice Atallah, est un magistrat issu de l'administration.

La CENI-T s'est généralement montrée coopérative et transparente avec la MOE UE.

Par ailleurs, la communication interne de la CENI-T n'a pas toujours fonctionné de façon cohérente. La MOE UE a constaté que des informations importantes<sup>30</sup> étaient transmises par voie orale seulement, laissant ainsi un espace trop large à diverses interprétations. Elle soulève aussi que le

---

<sup>27</sup> La Loi n°2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012 fixe l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la CENI-T.

<sup>28</sup> Article 22 du CE.

<sup>29</sup> Cabinet du Président, Secrétariat Exécutif, Opérations Electorales, Affaires Financières, Système Informatique, Sécurité.

<sup>30</sup> Par exemple, l'introduction de lignes supplémentaires dans les PV pour le second tour, devant permettre d'identifier la situation des bulletins uniques restants.

suivi des instructions, même quand elles sont données par écrit, est variable, donnant lieu à des modalités de vote différentes dans le pays.<sup>31</sup>

Enfin, la MOE UE a constaté que la CENI-T n'a pas toujours su communiquer aux citoyens des informations électorales importantes de façon cohérente.<sup>32</sup> Toutefois, une amélioration est survenue entre les deux tours grâce à l'utilisation accrue des radios locales.

Le cadre juridique<sup>33</sup> et les termes de référence<sup>34</sup> des démembrements de la CENI-T attribuent un rôle primordial aux CED quant à la mise en œuvre des différentes étapes du processus électoral. La MOE UE soulève cependant que les CEC n'ont été mobilisées que partiellement pour le premier tour de l'élection présidentielle et que 28% des CER sont restées peu actives durant tout le processus. La MOE UE s'interroge sur les possibilités d'une meilleure répartition des tâches entre les démembrements de la CENI-T.

### **Cour Electorale Spéciale (CES)**

La Cour Electorale Spéciale (CES) est une juridiction électorale exceptionnelle et provisoire, qui a été créée au sein de la Haute Cour Constitutionnelle (HCC), conformément aux dispositions de la FdR (article 11) et à la suite d'un réajustement de l'encadrement juridictionnel du processus électoral de sortie de crise. Par conséquent, la HCC ne saurait s'ériger en juridiction de second degré par rapport à la CES<sup>35</sup>. La crise politique et l'impasse juridique, provoquées par l'acceptation des 44 candidatures pour l'élection présidentielle<sup>36</sup> prévue initialement le 24 juillet 2013, a conduit à modifier la composition de la CES<sup>37</sup>. La réforme institutionnelle et consensuelle de la CES a permis aux acteurs nationaux et internationaux impliqués dans le processus électoral de contourner le principe d'irrévocabilité des décisions de justice en matière électorale, explicitement inscrit dans la Constitution (article 120)<sup>38</sup>.

### **Préparatifs pré-électoraux**

Pour les deux tours des élections, la CENI-T a bénéficié du soutien du programme PACEM<sup>39</sup>, géré par le PNUD. Ce programme met à disposition le matériel électoral et la logistique électorale, le

---

<sup>31</sup> A titre d'exemple, aucun état des lieux des bulletins uniques restant du premier tour n'a pu être établi ; la compilation de la liste additive par les CID a été tardive ou ignorée (un district de la région Diana) ; aucun contrôle de quantité du matériel reçu n'a été observé au niveau des CEC lors du déploiement.

<sup>32</sup> Par exemple, les conditions et démarches précises à entreprendre pour être inscrit dans la liste additive n'ont pas été diffusées. De même, une fois établie, il manquait une disposition pour rendre la liste additive disponible aux électeurs de façon systématique. Ou encore, la nécessité d'émarger sur deux listes électorales pour les deux scrutins n'avait pas été comprise dans 2% des BV.

<sup>33</sup> Articles 55-71 du CE.

<sup>34</sup> Cf. règlement interne de la CENI-T.

<sup>35</sup> Dans sa Décision n°11-HCC/D3 du 28 août 2013 concernant une demande du requérant Franklin James Rakotomahanina, « pour annulation et sursis à exécution de la décision inconstitutionnelle de la CES », la HCC a jugé la requête irrecevable.

<sup>36</sup> Lors de la première décision de la CES, en date du 3 mai 2013, portant validation des 44 candidats à l'élection présidentielle, onze candidatures sont déposées avec des vices de formes.

<sup>37</sup> La Loi n°2013-008 du 1<sup>er</sup> août 2013, modifiant la Loi n°2012-014 du 26 juillet 2012, a permis le remplacement et l'augmentation du nombre des juges de la CES. Suite au Décret n°606 du 9 août 2013, les 18 nouveaux magistrats ont remplacé les neuf anciens juges. Ils sont issus des milieux professionnels et politiques suivants: six magistrats élus par leurs pairs, un administrateur civil, un professeur de la faculté de Droit, et dix magistrats désignés, représentant les partis politiques signataires de la FdR.

<sup>38</sup> La Loi n°2012-014 portant création d'une Chambre spéciale dénommée « Cour Electorale Spéciale » (CES) au sein de la Haute Cour Constitutionnelle, accorde à la CES la substitution du HCC en matière électorale (article premier). Et l'article 120 de la Constitution de la Quatrième République, stipule que : « les arrêts et décisions de la HCC sont motivés ; ils ne sont susceptibles d'aucun recours (...) ils s'imposent à tous les pouvoirs publics ainsi qu'aux autorités administratives et juridictionnelles ».

<sup>39</sup> Le Projet d'Appui au Cycle Electoral à Madagascar a été signé le 24 octobre 2012. Son financement provient essentiellement de l'Union Européenne, mais aussi de la Norvège de la Suisse.

paiement des membres de bureau de vote (MBV) dépendant de l'Etat appuyé éventuellement par des financements étrangers.<sup>40</sup>

La MOE UE a constaté que ce soutien était globalement efficace, malgré des imperfections. Ainsi, les guides de MBV confectionnés avant le premier tour contenaient un schéma de fonctionnement de BV sans mention du contrôle de présence d'encre indélébile sur le pouce de l'électeur à l'entrée. Par ailleurs, la mise à disposition des moyens de transport qui avait connu des dysfonctionnements divers lors du premier tour, s'est améliorée au second, surtout en raison de la mise à disposition des hélicoptères.

Les faiblesses organisationnelles du PNUD (PACEM) et son déficit de coordination avec la CENI-T pour l'élaboration et la mise en oeuvre d'un plan unique de déploiement et de ramassage, n'ont pas empêché la distribution du matériel aux 20 001 BV, à l'exception de soixante pour le premier tour et seize pour le second de l'élection présidentielle et treize pour les législatives. Etant donné l'état des routes et l'insécurité de certaines zones, cette entreprise a été un succès. Souvent, un retard dans le déploiement pesait sur la distribution précise du matériel électoral et sur la tenue de la formation des MBV, organisée en fonction de l'arrivée du matériel.

L'effectif et le schéma de formation des MBV ont été renforcés pour les scrutins du 20 décembre; les membres suppléants ont été également mobilisés afin de faciliter le processus. La qualité de la formation a été évaluée plus positivement. Cependant, les difficultés de remplissage des PV observées pour les législatives, incluant l'absence de certains éléments clefs suggèrent toujours un manque de compréhension par des nombreux MBV.

La CENI-T a suivi les recommandations du premier tour formulées par certaines missions d'observation électorale. Les mesures correctives ont notamment visé : le remplacement des membres des bureaux de vote (MBV) manquants ou n'ayant pas accompli leur mission ; le renforcement des formations des membres de BV ; la mobilisation des deux suppléants pour le scrutin jumelé, portant le total des équipes de BV à sept ; l'augmentation des allocations des membres des BV ; l'obligation pour les BV d'indiquer dans leurs PV le nombre de bulletins utilisés et non utilisés, dans le but de renforcer la transparence ; une meilleure coordination du ramassage des plis électoraux ; le renfort du matériel dans les BV ; et, la définition des tâches des SRMV selon l'élection visée.

### **Droit de vote des Malgaches**

Le Code électoral prévoit que les Malgaches à l'étranger peuvent voter, mais il n'existe pas de dispositif leur permettant d'exercer «effectivement» leur droit. De même, la MOE UE déplore que des électeurs hospitalisés ou en centre de détention aient légalement le droit au vote, sans possibilité réelle de l'exercer. Conformément aux normes et bonnes pratiques internationales, la Loi nationale doit prévoir des mécanismes et dispositions de mise en oeuvre des droits qu'elle reconnaît aux électeurs.

### **Sécurisation du processus électoral**

Le Code électoral stipule que des représentants des forces de l'ordre doivent toujours accompagner le matériel électoral, lors de son déploiement et de son rapatriement. Cependant, les forces de l'ordre<sup>41</sup> ne comptent que 22 000 éléments pour 20 001 BV à sécuriser. Les effectifs de sécurité ont été davantage mobilisés dans les zones présentant des risques sécuritaires. Selon la CENI-T, la sécurisation a pu être assurée à 100% jusqu'aux districts.

---

<sup>40</sup> Une partie de ce paiement provenait du soutien supplémentaire de la SADC qui a permis d'augmenter l'indemnité de 6000 à 15 000 Ariary pour le deuxième tour.

<sup>41</sup> Police, gendarmerie et armée.

Au niveau des CED, le matériel électoral était stocké dans des bâtiments administratifs ou dans les localités de la CED. Dans d'autres cas, il se trouvait dans un bâtiment de la gendarmerie. La MOE UE a observé des conditions peu sécurisées dans plusieurs régions.

Des éléments de sécurité de *fokontany*, les « quartiers mobiles », ont été mobilisés de façon non systématique pour contribuer à la sécurisation au niveau local. Ces derniers étant choisis par le chef de *fokontany*, la question de leur indépendance se pose en cas de volonté de manipulation par leur supérieur, seul responsable pour la sécurisation du matériel de vote au niveau des BV avant le scrutin.

## VI. ENREGISTREMENT DES ELECTEURS

Selon l'article 89 du Code électoral, à son entrée dans le bureau de vote, l'électeur doit présenter sa carte d'identité nationale (CIN) et sa carte d'électeur. Pour ces élections, l'absence de CIN entravait la capacité de vote des citoyens. Les articles 62 et 63 du CE prévoient également la possession d'une carte d'électeur ou d'un récépissé de perte pour pouvoir participer aux élections. Cette disposition a toutefois été allégée pour ces élections, car l'ensemble des cartes d'électeurs n'avait pas été distribué. Pour les élections de 2013, la CIN et l'inscription sur la liste électorale étaient les conditions requises pour voter.

L'enregistrement des électeurs incombe à la CENI-T. En octobre 2012, celle-ci a organisé un recensement porte à porte des citoyens majeurs, qu'ils soient ou non titulaires d'une CIN. Bien que la Loi prévoit trois agents électoraux par *Fokontany*<sup>42</sup>, la CENI-T a décidé d'en employer un seul pour l'inscription des électeurs.<sup>43</sup>

La CENI-T a remis une liste de 946 426 citoyens majeurs sans CIN au Ministère de l'Intérieur, afin que ce dernier puisse organiser des opérations de délivrance de cartes nationales d'identité. Le 7 octobre 2013, le Ministre de l'Intérieur a annoncé avoir délivré gratuitement 778 000 CIN entre le 8 février et le 15 août 2013.

La date de clôture de la liste électorale étant fixée au 9 octobre, portant ainsi le nombre d'électeurs inscrits pour le premier tour se portait à 7 823 305<sup>44</sup>.

La MOE UE salue les efforts de l'Administration territoriale dans la distribution des cartes d'électeurs entre les deux tours et le jour du scrutin.

### Liste additive pour les scrutins du 20 décembre

Suite aux contestations sur l'exhaustivité des listes électorales après le scrutin 25 octobre, la CENI-T a fait procéder au contrôle des carnets d'inscription des agents électoraux, saisis au niveau des Centres informatiques de district (CID). Des omis ont été identifiés et admis pour être inscrits sur des listes électorales additives. Ces derniers ont pu voter lors des scrutins du 20 décembre 2013.

Sur l'ensemble du territoire, après ce travail de vérification de l'exhaustivité de la saisie des listes mères<sup>45</sup>, 143 304 personnes ont été identifiées comme omises. Ces personnes étaient issues de 116 districts parmi les 119 de Madagascar.<sup>46</sup>

Selon les informations de la CENI-T du 18 décembre, seules 142 632 personnes, issues de 115 districts, ont été admises à être portées sur des listes électorales additives.<sup>47</sup> Lors des scrutins du 20

<sup>42</sup> Article 10 du CE.

<sup>43</sup> Une période d'inscription volontaire suivait, ouverte jusqu'au 9 octobre 2013, pour des citoyens n'ayant pas été inscrits sur les listes électorales provisoires.

<sup>44</sup> Noter que près de 170 000 électeurs recensés n'ont pas pu voter, en raison d'une distribution de CIN inachevée.

<sup>45</sup> Listes manuscrites établies par les agents électoraux.

<sup>46</sup> Ankazobe (Analamanga), Morombe (Atsimo-Andrefana) et Vondrozo (Atsimo-Atsinana) n'ont pas signalé des cas d'omis.

décembre, 7 969 119 personnes étaient inscrites sur la liste électorale initiale et la liste additive, soit 3 182 de plus que celles annoncées le 18 décembre.<sup>48</sup>

Finalement, le fichier électoral utilisé lors des scrutins de décembre 2013 est plus inclusif et compte 1,86% d'inscrits supplémentaires par rapport à celui d'octobre 2013<sup>49</sup>.

## VII. ENREGISTREMENT DES CANDIDATURES ET LISTES DE CANDIDATS

### Listes de candidats pour l'élection présidentielle

La révision constitutionnelle de 2010 a abaissé l'âge requis pour la candidature à l'élection présidentielle de 40 à 35 ans (Article 46 CE). Les conditions d'éligibilité et de dépôt des candidatures font l'objet de dispositions en matière de cautionnement (exigence d'une caution de 54 millions d'Ariary soit environ 18 000 euro), d'inscription sur les listes électorales, de quitus fiscal, et de résidence depuis au moins six mois sur le territoire national. La candidature est réservée aux citoyens malgaches de naissance. Les dossiers doivent être transmis pour enregistrement au greffe de la CES, lequel délivre le récépissé définitif au plus tard cinq jours après la date limite pour l'enregistrement des candidatures. Le rejet d'une candidature doit être motivé.

Les candidats à la présidentielle devaient déposer leurs candidatures auprès de la CES entre le 8 et le 28 avril 2013 pour l'élection présidentielle prévue initialement le 24 juillet 2013 (Décret n°2013-0154 du 12 mars 2013). La publication des 41 candidatures validées par la CES première version dans sa décision n°01-CES/ D du 3 mai 2013 a conduit au blocage du processus électoral de sortie de crise. Ce n'est qu'avec la nouvelle CES qui a pris la décision d'éliminer toutes les candidatures présentant des vices de forme et de fond, réduisant ainsi le nombre de candidatures validées à 33<sup>50</sup> que le processus électoral a repris son cours. Ce changement du nombre de candidats n'a pas eu d'impact négatif sur les préparatifs des candidats qui ont été, à la suite de leur demande, autorisés à garder leur numéro respectif attribué lors du tirage au sort organisé par la CENI-T avec les 41 candidats.

### Listes de candidats pour les élections législatives

Les candidats aux législatives<sup>51</sup> devaient déposer initialement leurs candidatures auprès des démembrements de la CENI-T (OVEC)<sup>52</sup>, au niveau des circonscriptions, entre le 6 et le 26 mai 2013<sup>53</sup>. Les élections ayant été repoussées, l'examen des candidatures a été validé en octobre 2013 par la CENI-T<sup>54</sup>.

La liste des candidatures enregistrées doit être publiée par voie d'affichage à l'extérieur du siège de l'OVEC et doit être mise à jour immédiatement. Une copie de cette liste doit être transmise à la CENI-

---

<sup>47</sup> La décision du TPI compétent pour Manja n'a pas été prise en compte par manque de temps.

<sup>48</sup> L'explication de la CENI-T est que le CID de Antananarivo III aurait communiqué un chiffre plus bas d'omis à la CENI-T par rapport à la liste soumise au TPI. L'information sur la confirmation de cette liste survenait après la communication officielle.

<sup>49</sup> Cf. Annexe pour une analyse de l'augmentation de l'électorat.

<sup>50</sup> Cf. Décision n°11- CES/ D du 21 août 2013.

<sup>51</sup> La Loi Organique n°2012-016 du 1<sup>er</sup> août 2012 relative aux premières élections législatives de la Quatrième République, stipule dans son article 8 que tout citoyen de nationalité malagasy, domicilié sur le territoire de la république de Madagascar, âgé de vingt et un ans révolus à la date du scrutin, jouissant de tous ses droits civils et politiques, inscrit sur une liste électorale d'une circonscription du territoire national, n'ayant jamais été condamné pour crime ou délit, sauf pour les infractions prévues par les articles 319 et 320 du Code Pénal, et étant en règle vis-à-vis de la législation et de la réglementation fiscale et s'étant acquitté, notamment, de tous les impôts et taxes exigibles, de toute nature et des trois années précédentes, peut être élu membre de l'Assemblée Nationale.

<sup>52</sup> Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures : il siège au niveau des CED qui peuvent faire appel à l'expertise et la compétence de personnes ressources adéquates dans la circonscription ou la juridiction concernée.

<sup>53</sup> Décret n°2013- 155 du 12 mars 2013.

<sup>54</sup> Trois décisions de la CENI-T ont été prises pour valider les candidatures législatives : la première le 3 octobre, la seconde le 12 octobre et la dernière le 18 octobre 2013.

T et une autre à la CES, par la voie la plus rapide<sup>55</sup>. La CENI-T arrête, par circonscription électorale, la liste définitive des candidats, avec indication de leurs caractéristiques respectives, qui sera publiée au Journal Officiel de la République (Article 43 LO n°2012-016). Pour les législatives du 20 décembre 2013, la CENI-T a arrêté le chiffre 2054 candidatures en octobre 2013.

Pour l'établissement des maquettes des législatives, la CENI-T a rencontré un problème d'exploitation des photos et des emblèmes déposés par certains candidats. La MOE UE regrette à cet égard que la CENI-T ait fait preuve de laxisme dans l'examen des dossiers de candidature, car cela a entraîné un retard pour la confection des bulletins uniques et des spécimens destinés à la sensibilisation.

## **VIII. CAMPAGNE ELECTORALE**

### **Une campagne calme et sans incident majeur au premier tour**

La campagne électorale a été lancée officiellement le 25 septembre 2013, bien que des actes de pré-campagne électorale aient, dans les faits, commencé une dizaine de jours avant la date officielle. La campagne s'est déroulée dans une ambiance festive et un climat serein.

Plusieurs évènements sont toutefois à signaler: manifestations estudiantines; vindictes populaires à Nosy Be; et, actes habituels de banditisme dans le Sud. Ceux-ci n'ont cependant pas affecté de manière significative le bon déroulement de la campagne électorale. Les incidents sont restés limités et isolés. Les critiques des partis sur les défaillances techniques, supposées ou réelles, du processus électoral ont pris de l'ampleur, relayées par les médias, sans pour autant affecter le bon déroulement de la campagne. Les partis ont reproché à la CENI-T son absence d'intervention en qualité d'organe régulateur, notamment sur la question de l'affichage sauvage.

Les thèmes de campagne des candidats, sous forme de slogans non développés, se recourent: « lutte contre la pauvreté ; emploi ; sécurité ; bonne gouvernance ; état de droit ». Le candidat Roland Ratsiraka, a développé un programme de décentralisation très poussé, et le Parti Vert a présenté un programme structuré et de protection de l'environnement.

L'implication du pouvoir sur le terrain est restée discrète au niveau des régions comme l'ont relaté les observateurs de la MOE UE déployés sur le terrain. Ces derniers n'ont en effet pas observé directement de pression manifeste des chefs de région, mais des pressions verbales notamment sur les fonctionnaires leur ont été rapportées.

### **La campagne du second tour a été marquée par la présence du Chef de la Transition et autres Autorités de l'Etat.**

La campagne électorale s'est déroulée du 29 novembre à 6h au 19 décembre à 6h, raccourcissant d'une journée la période légale de campagne de façon discrétionnaire.

Bien qu'intense, surtout les dix derniers jours, elle s'est déroulée dans un calme émaillé de quelques incidents mineurs. Les campagnes présidentielle et législative ont répondu à des objectifs différents, les candidats aux législatives menant des campagnes de proximité et les candidats à la présidentielle menant des campagnes de visibilité, plus accentuées en particulier pour Hery Rajaonarimampianina comme l'ont relaté les observateurs de la MOE UE déployés sur le terrain.

Les candidats à la présidentielle ont pu exposer leur projet de société à l'occasion de trois débats télévisés organisés à l'initiative de la CENI-T. Lors de leurs meetings de campagne, ils ont axé leur programme sur des problématiques régionales concrètes, tout en manifestant leur attachement à la réconciliation nationale et à une décentralisation effective. Les candidats aux législatives ont, quant à

---

<sup>55</sup> 4<sup>ème</sup>alinéa de l'article 40 de la LO n°2012-016.

eux ciblé leur campagne sur des problèmes propres à leur circonscription électorale. Les membres de partis alliés à l'un des deux candidats à la présidentielle ont fait une double campagne. Dès lors que le ralliement était confirmé au niveau local et surtout que les financements étaient assurés, ils ont mené une campagne individuelle en tant que candidat aux législatives tout en faisant également campagne pour le candidat à la Présidence soutenu par leur parti.

La MOE UE a observé la participation de différentes autorités à des meetings électoraux, tels que le Président de la Transition, le Président du Conseil Supérieur de la Transition, certains chefs de région, de district ainsi que des hauts fonctionnaires des autorités administratives.

La MOE UE relève une disproportion de moyens entre les différents candidats, ainsi que des activités expressément interdites par la Loi électorale : Dans les districts III, V, et VI de la région de la capitale, la Mission a constaté que des candidats aux législatives<sup>56</sup> ont promis et distribué des cadeaux de campagne, dont un a été élu en tant qu'indépendant<sup>57</sup>. Dans la région d'Ambositra, la MOE UE a observé l'utilisation de biens publics à des fins de campagne. Dans la région d'Antsiranana, la Mission a vérifié des pressions par le Chef de région sur les fonctionnaires, les enjoignant à venir accueillir le Président de la Transition et le candidat à la présidentielle Hery Rajaonarimampianina.

La MOE UE a observé un cas de distribution de cadeaux et d'argent par le candidat MAPAR, dans le district de Morondava.

La MOE UE fait part de sa préoccupation sur d'autres cas de corruption signalés par la société civile, et notamment la KMF-CNOE à Mahanoro (Itasy). La KMF-CNOE et d'autres sources ont informé la MOE UE que des sommes d'argent auraient été distribuées à certains chefs de *Fokontany* de Toamasina I. La MOE UE regrette que l'interdiction de toute inauguration officielle en période électorale, n'ait pas été respectée comme ce fut le cas dans le district de Miarinarivo (Itasy) dans la commune d'Analavory.

### **Cadre Juridique de la campagne**

Le cadre juridique pour les élections prévoit la réglementation, l'organisation et la régulation des espaces prévus pour l'affichage électoral<sup>58</sup>.

Il incombe à la CENI-T et ses démembrements, avec le concours des collectivités locales décentralisées, la tâche de mettre à la disposition des candidats des emplacements spéciaux pour l'apposition des affiches électorales. Ces emplacements doivent notamment obéir aux exigences de proximité avec les électeurs. Le CE précise que d'autres modalités d'affichage peuvent être définies par voie réglementaire<sup>59</sup>.

La CENI-T, dans sa Lettre d'instruction n°2640/13/CENI-T envoyée à tous ses démembrements, le 28 novembre 2013, et portant sur la gestion de la campagne électorale pour les scrutins présidentiels et législatifs du 20 décembre 2013, a réitéré les dispositions susmentionnées en donnant la possibilité aux candidats d'apposer leurs affiches sur d'autres espaces, en dehors des interdictions prévues par la loi et sous réserve d'autorisation émanant des propriétaires de ces lieux privés.

La MOE UE a noté que : (i) les lieux interdits pour l'apposition d'affiches électorales sont énumérés par la législation et les autorités électorales ont un rôle de régulation et de sanctions en cas de violation des textes réglementaires ; (ii) la législation interdit l'utilisation de panneaux publicitaires

---

<sup>56</sup> Dadafara Raharijaona; Dadou, le fils du propriétaire de Midi Madagasikara, Malaza et Gazetiko; et, Anyah, chanteuse.

<sup>57</sup> Candidat Dadafara Raharijaona.

<sup>58</sup> L'article 39 du CE évoque la réglementation de l'affichage, et les articles 50-51 et 53 détaillent la durée et le mode d'organisation et de mise en œuvre du droit d'affichage reconnu à tout candidat en période de campagne électorale.

<sup>59</sup> En outre, l'article 15 du Décret n°2013-154 du 12 mars 2013, fixant les conditions d'application des dispositions de la Loi Organique n°2012-015 du 1<sup>er</sup> août 2012 relative à l'élection du premier président de la Quatrième République, précise que la mise à disposition des espaces pour l'affichage se fait à titre gratuit, et que ces derniers sont d'une dimension égale à 1,20m x 1,20m par candidat. Pour plus de détails sur les lieux d'affichage interdits cf. articles 18 et 20 du même Décret.

fixes (à vocation commerciale) pour des fins électorales ; (iii) la note officielle, portant forme d'instruction de la CENI-T, confirme la possibilité pour les candidats, sous certaines conditions, d'apposer des affiches sur des espaces privés mais non publics ; (iv) le cadre légal garantit un minimum d'égalité de traitement et de visibilité aux candidats, par la confection d'un panneau d'affichage avec une superficie égale pour tous. Néanmoins, l'interdiction limitative prévue par les textes permet le recours à des moyens privés, privilégiant les candidats disposant de plus de moyens.

Le cadre légal est assez flexible en matière d'affichage, tout en le règlementant afin d'éviter les amalgames avec les événements publics, culturelles ou commerciales. Néanmoins, la MOE UE a observé, dans la totalité des régions, que les affichages étaient largement non conformes à la réglementation en vigueur.

## IX. MÉDIAS

### Paysage médiatique

A Madagascar, les organes de presse jouissent d'un climat favorable leur garantissant un bon niveau de liberté d'expression. Le paysage médiatique est foisonnant. Ce secteur a été libéralisé au début des années quatre-vingt-dix, permettant l'émergence de nombreux organes de presse. A ce jour, on compte plus de 100 stations radio, vingt-sept télévisions et une trentaine de publications de presse écrite. La radio est le moyen d'information le plus accessible à la population et domine l'environnement des médias, constituant la première source d'information des Malgaches. Cependant, il s'agit en grande majorité de radios de proximité avec une couverture limitée, disposant de peu de moyens et avec des journalistes peu formés, ces conditions limitent leur capacité à produire une information de qualité.

L'Office de Radio et Télévision Malagasy (ORTM) gère les médias publics : la *Radio Nationale Malagasy (RNM)* et la *Télévision Nationale Malagasy (TVM)*. Seuls les médias publics sont autorisés par la loi à avoir une couverture nationale. Certaines radios atteignent une bonne partie du pays à travers des stations-relais, notamment dans les capitales régionales. D'autres sont organisées en réseaux, ce qui leur permet de diffuser en synchronisation dans plusieurs zones du pays. De même, pour le secteur de la télévision, la seule chaîne autorisée par la loi à avoir une couverture nationale est la *TVM*, qui dispose aussi de cinq chaînes régionales. Parmi les télévisions privées, certaines couvrent une partie du pays grâce à leurs chaînes régionales<sup>60</sup>.

La presse écrite, en langue française et malgache, a une diffusion limitée, en raison d'un fort taux d'analphabétisme de la population et d'une distribution de journaux souvent restreinte à la capitale et aux grandes villes. La presse en ligne reste embryonnaire, en raison d'un accès encore limité à internet dans le pays<sup>61</sup>.

Bien que le paysage médiatique soit assez diversifié, on note une tendance à la concentration des organes de presse. Par ailleurs, comme par le passé, un certain nombre de patrons des médias les ont utilisés pour lancer leur carrière politique. Parmi les candidats en lice pour l'élection présidentielle, quatre possèdent ainsi un ou plusieurs organes de presse<sup>62</sup>. Par ailleurs, un certain nombre de candidats aux législatives est également propriétaire ou Directeur de médias, notamment de radios locales.

---

<sup>60</sup> Notamment *Radio* et *VIVA TV*, *Radio* et *TV PLUS* ainsi que le *Groupe Média RTA*.

<sup>61</sup> Au 30 juin 2012, seul 1,9% de la population avait un accès à internet.

<sup>62</sup> Edgard Razafindravahy (Groupe Média RTA - 5 radios, 3 TV, 3 journaux) ; Hajo Andrianainarivelo (KOLO TV et KOLO RADIO) ; Joseph Martin Randriamampionona (TNTV) ; William Ratrema (Radio Aceem). Le Président de la HAT est propriétaire de RADIO VIVA et VIVA TV.

## **Liberté de la presse et défis des médias**

A Madagascar, la liberté d'expression et de presse, ne connaissent pas de grave entrave. Cependant les médias malgaches rencontrent d'autres difficultés, affectant la qualité de l'information offerte aux citoyens. Ainsi, l'éthique et le code de déontologie des journalistes sont quotidiennement remis en cause, notamment par une pratique, courante chez les journalistes et confirmée par les interlocuteurs de la MOE UE, visant à demander des « enveloppes » pour la couverture d'un évènement ou un accès aux médias. Cette pratique pose, non seulement un problème d'éthique, mais conduit aussi à offrir aux citoyens une information orientée.

Un Code d'éthique et de déontologie a été mis en place par l'Ordre des journalistes (ODJ) en 2004, mais l'ODJ n'est plus actif depuis 2008. A cet égard, la MOE UE salue l'initiative des journalistes malgaches de se doter d'un outil d'autorégulation, telle que la *Charte d'engagements pour la couverture de la période électorale*<sup>63</sup>, à laquelle ils ont massivement adhéré<sup>64</sup>. Cependant, jusqu'à ce jour, ce document n'a été suivi d'aucun mécanisme de régulation et sanction contre les dérapages des signataires.

### **Cadre juridique**

La liberté d'expression et de la presse sont garanties par des obligations internationales et des engagements non contraignants ratifiés par Madagascar, ainsi que par la Constitution issue du référendum de novembre 2010, qui y consacre ses articles 10 et 11.

Le cadre juridique régissant les médias malgaches<sup>65</sup> date du début des années quatre-vingt-dix. L'Ordonnance de 1992 a permis la libéralisation du secteur audiovisuel. Un projet de loi pour un nouveau code de la communication, fruit d'un travail en commun des institutions étatiques, des représentants des médias et de la société civile, a été élaboré, mais jamais soumis au vote de l'Assemblée Nationale durant la Transition.

L'organe de régulation des services et licences audiovisuelles est représenté par l'Office Malgache d'Etudes et de Régulation des Télécommunications (OMERT). Les licences sont attribuées par le Ministre de la communication après avis de l'OMERT. Depuis la crise de 2009, aucune licence n'a été octroyée. L'organe de coordination et contrôle des activités des médias audiovisuels est la Commission Spéciale à la Communication Audiovisuelle (CSCA)<sup>66</sup>. Cette dernière manque cependant d'indépendance, car sous le contrôle du Ministre de la communication, qui en est le Président.

### **Réglementation de la période électorale**

Le comportement des médias durant la période électorale est régi par les dispositions du Code électoral, et des Lois relatives à l'élection du premier Président et des premières électives de la Quatrième République.

L'article 48 du CE exige une couverture équitable des candidats et partis politiques par les médias audiovisuels publics. Le même article délègue à la CENI-T la répartition et la programmation du temps d'antenne, ainsi que la supervision de ladite réglementation. A ce titre, la CENI-T a élaboré une réglementation pour l'accès aux médias publics pendant les campagnes électorales du premier et second tour de l'élection présidentielle, ainsi que pour celle des élections législatives.

---

<sup>63</sup> La Charte a été conçue le 21 février 2013, lors d'une table de concertation organisée par le PNUD, l'OIF, avec la participation active des Directeurs de publication et rédacteurs-en-chef des principaux organes de presse malgaches.

<sup>64</sup> D'après l'association Médias en Action pour la Formation (MAF), 500 journalistes avaient signé la Charte à la veille des élections du 25 octobre 2013.

<sup>65</sup> Les deux textes de loi de référence sont la Loi n°90-031, du 21 décembre 1990, et l'Ordonnance sur la Communication Audiovisuelle n°92-039, du 14 septembre 1992.

<sup>66</sup> Au début de la campagne électorale pour le scrutin du 25 octobre le Ministre de la communication a annoncé le lancement d'un monitoring des médias par la Commission Spéciale à la Communication Audiovisuelle. Cependant au cours de la période électorale la CSCA n'a pas communiqué aucun rapport de ses activités.

Les médias privés ne sont soumis à aucune réglementation spécifique pour la campagne électorale sauf à considérer l'obligation de ne refuser aucune demande de programmation ou de diffusion d'émissions payantes dans le cadre de la campagne électorale<sup>67</sup>.

La CENI-T, organe responsable de la réglementation et supervision des médias publics en période électorale, n'a ni observé de dérapage ni reçu de plainte pendant la période électorale. Cependant, lors du premier tour, une violation du silence électoral par une chaîne régionale de la télévision publique a été dénoncée par le Ministre de la communication<sup>68</sup>, également Président de la Commission spéciale de la communication audiovisuelle (CSCA). Une autre violation, à savoir l'utilisation des équipements d'enregistrement d'une autre chaîne publique régionale pour la couverture d'un événement de campagne d'un candidat à la présidentielle a fait l'objet d'un recours à la CES<sup>69</sup>.

Ces épisodes soulignent l'absence de mécanisme adéquat de supervision, de saisine et de sanctions par la CENI-T, ainsi qu'une faible coopération entre cette dernière et le Ministère de la communication.

### **Monitoring des médias par la MOE UE**

La MOE UE a mis en place une unité de monitoring des médias composée de six moniteurs qui ont analysé un échantillon de médias sur la base d'une méthodologie d'analyse quantitative et qualitative. L'analyse visait à vérifier l'accès des candidats aux médias et le respect des réglementations et lois des organes de presse. Le panel de médias observés a inclus quatre chaînes de télévision, deux radios et dix quotidiens<sup>70</sup>.

#### *Couverture des médias lors de la campagne du premier tour*

La presse malgache a couvert la campagne électorale sans entrave à la liberté d'expression.

La réglementation des médias publics, élaborée par la CENI-T, a garanti un accès à tous les candidats, quoi que réduit dans la deuxième partie de la campagne : l'espace de débats gratuits offert aux candidats dans les deux premières semaines a été remplacé, dans la deuxième partie de la campagne, par un espace d'interview payant. Cela a limité l'accès des candidats aux médias publics et réduit la possibilité pour les citoyens de connaître les candidats et leur programme.

Les médias publics nationaux, *TVM* et *RNM*, ont assuré un accès gratuit et égal à tous les candidats. Les émissions d'information ont également offert une couverture équilibrée des différentes campagnes. Ces médias ont suivi toutes les étapes de préparation des élections dans les journaux télévisés et à la radio. Par ailleurs, la CENI-T a bénéficié d'espaces gratuits à des plages horaires de grande audience pour diffuser des spots d'éducation civique et d'information électorale.

---

<sup>67</sup> Article 19 alinéa 4 de la Loi n°2012-015 relative à l'élection du premier Président de la Quatrième République et article 48 alinéa 4 de la Loi n°2012-016 relative aux premières élections législatives de la Quatrième République.

<sup>68</sup> Le 24 octobre 2013, lors d'une intervention au journal télévisé de la chaîne nationale TVM, le Ministre de la Communication, Président de la CSCA, a dénoncé un cas de non-respect du silence électoral par la chaîne régionale de la télévision publique TVM d'Ambatondrazaka (Région d'Alaotra Mangoro) a diffusé un message de propagande de dix minutes en faveur d'un candidat. Lors de son intervention le Ministre n'a pas spécifié quel candidat avait bénéficié de cet espace de propagande. Des interlocuteurs de la MOE UE ont indiqué qu'il s'agissait de Robinson Jean Louis. Les deux journalistes responsables ont été suspendus, en absence d'une procédure de sanction spécifique de la CSCA.

<sup>69</sup> La requête pour la disqualification du candidat Hery Rajaonarimampianina a été soumise à la CES le 4 novembre et a été rejeté par la Décision n° 21-CES/D du 9 novembre 2013. Cependant l'utilisation des biens publics, à savoir l'équipement d'enregistrement de la chaîne publique régionale de Toamasina a été avérée et la CES dans l'Arrêt n°01-CES/AR du 22 novembre 2013 a annulé les 465 voix obtenues par le candidat Hery Rajaonarimampianina dans le district de Toamasina I, commune d'Ambodimanga, où a eu lieu l'infraction.

<sup>70</sup> Télévisions : *TVM (publique)*, *TV PLUS*, *MA TV* et *VIVA TV*. Radios : *RNM (publique)* et *Radio Don Bosco*. Quotidiens : *Midi Madagasikara*, *L'Express*, *Malaza*, *La Gazette de la Grande Ile*, *Les Nouvelles*, *La Vérité*, *Ino Vaovao*, *Gazetiko*, *Taratra*, *Ao Raha*. Les résultats détaillés du monitoring des médias audiovisuels des deux tours sont inclus dans les Annexes de ce Rapport final.

Les médias audiovisuels privés ont largement couvert la campagne électorale du premier tour à travers différents formats. *TV PLUS* a été la seule à organiser des débats entre les principaux candidats. Toutefois, la majorité de la couverture médiatique assurée par les médias privés (audiovisuel et presse écrite) était payante, ce qui a engendré un déséquilibre de la couverture médiatique en faveur de certains candidats, notamment Hery Rajaonarimampianina. Par ailleurs, les médias privés ont souvent présenté comme information éditoriale, sous forme de publi-reportage, de la propagande électorale. Cela s'est produit au détriment d'informations factuelles transmises aux citoyens.

#### *Couverture des médias dans la campagne du second tour et des élections législatives*

Les médias ont porté une attention constante au processus électoral, entre les deux tours, pendant la campagne, et jusqu'au jour du scrutin. Néanmoins, durant la campagne électorale, un nombre limité de candidats aux législatives a fait l'objet d'une couverture éditoriale ou mené campagne à travers les médias.

Pour chacun des scrutins, la CENI-T a élaboré une réglementation visant à garantir un accès gratuit et payant aux médias publics pour les candidats. La MOE UE salue l'initiative d'organiser trois débats entre les candidats à la présidentielle durant la campagne. Cette initiative, la première du genre depuis l'élection présidentielle de 1996, a permis aux citoyens de profiter d'un réel débat contradictoire.

La MOE UE constate néanmoins les limites de la réglementation pour l'accès gratuit aux médias publics des candidats aux législatives. Souvent, les disparités techniques et financières entre candidats n'ont pas permis de profiter de la diffusion gratuite garantie par les textes. Cet élément, parmi d'autres<sup>71</sup>, a réduit la possibilité, ou l'intérêt, des candidats à accéder au temps d'antenne gratuit. Le nombre de candidats ayant profité de l'accès gratuit ou payant dans les 71 districts dotés d'une antenne de radio et/ou de télévision publiques a été très limité. Par ailleurs, la CENI-T n'a pas cherché à obtenir d'informations sur l'application de la réglementation pour les élections législatives dans les régions, en interrogeant ses démembrements ou à travers un suivi des médias locaux<sup>72</sup>. La MOE UE relève le manque de clarté concernant la propagande payante pour les candidats aux législatives dans les chaînes nationales publiques, ce qui a favorisé une logique commerciale, au détriment d'un accès équitable. Dans leurs émissions d'informations, les médias publics ont concentré leur couverture sur les candidats à la présidentielle.

La majorité des médias privés, comme lors de la campagne présidentielle du premier tour, a surtout offert des espaces de communication payante, au détriment de l'information. Ils ont également continué à présenter à titre d'information éditoriale, sous forme de publi-reportage, de la propagande électorale. La disparité de moyens entre candidats a donné lieu à une visibilité inégale de ces derniers. Seul un nombre limité a profité d'une couverture notable. Les candidats du parti MAPAR et le candidat présidentiel Hery Rajaonarimampianina, soutenus par le Président de la Transition, ont ainsi bénéficié d'une couverture majeure dans plusieurs médias audiovisuels et quasi-exclusive dans *VIVA TV*, propriété de Andry Rajoelina. La MOE UE relève que cette même chaîne, lors des deux dernières semaines de campagne, a installé de nouveaux émetteurs dans le but d'élargir sa couverture dans le pays, brouillant les fréquences de la *TVM* et de la *RNM* dans certains districts<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Parmi ces autres éléments : la publication tardive de la réglementation de la CENI-T, le 23 novembre, c'est-à-dire cinq jours avant le démarrage de la campagne; ainsi qu'un accès gratuit sur les chaînes nationales de l'ORTM, limité à une minute pendant toute la campagne pour les candidats ne pouvant profiter d'une antenne de l'ORTM dans leur district.

<sup>72</sup> La CENI-T a ponctuellement reçu les rapports détaillés du monitoring des médias mené par KFM-CNOE dans le cadre du projet PACTE. Mais l'échantillon du monitoring visait les médias publics nationaux et certains médias privés, n'incluant pas une analyse quantitative des médias publics locaux.

<sup>73</sup> Ambositra, Sankara, Antsohihy et Betroka.

La MOE UE constate que les candidats aux législatives, propriétaires ou directeurs d'organes de presse, ont largement utilisé ceux-ci comme moyens de campagne, dans la capitale<sup>74</sup> et les régions.

La MOE UE salue l'initiative de *Radio Don Bosco (RDB)*<sup>75</sup> d'avoir organisé une interview avec les candidats présidentiels et d'avoir diffusé gratuitement, en direct et en simultané, avec toutes les stations de son réseau, les débats présidentiels organisés par la CENI-T, l'ORTM et le Ministère de la Communication.

## X. PARTICIPATION DES FEMMES

Madagascar a signé et ratifié plusieurs instruments juridiques internationaux, ayant pour objet de garantir la promotion de la parité hommes/femmes dans les instances représentatives aux différentes fonctions électives. Mais les chiffres relatifs à la participation des femmes aux fonctions électives révèlent des obstacles socio-économiques affectant, en particulier, les possibilités d'accès aux fonctions électives au niveau local<sup>76</sup>. Lors des dernières législatives de 2007, seuls 11% des femmes étaient des élues parlementaires. Après la dissolution de l'Assemblée en août 2009 et la création du Parlement de Transition, 17% de femmes sont devenues membres du Congrès de la Transition, et 11% au sein du Conseil Supérieur de la Transition. En 2013, la présence de deux candidates<sup>77</sup> parmi les 33 candidats en lice pour l'élection présidentielle confirme cette sous-représentation des femmes dans la vie politique. Dans la législation malgache, aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit de mesures de correction ou d'encouragement à la participation féminine, telle l'instauration de quotas dans la constitution des dossiers de candidature aux élections nationales (membres du parlement) et territoriales (régionales et communales).

Le 9 octobre 2013, après l'arrêtage définitif des listes électorales par la CENI-T, les femmes malgaches représentaient 46% du fichier électoral. Leur poids électoral est donc déterminant dans le processus, malgré le déficit enregistré lors des opérations de recensement électoral dans les régions du Sud et Sud-Ouest, où le taux d'inscription féminine n'a pas dépassé 40% du potentiel censé être inscrit.

La nomination des candidates sur les listes présentées par les partis politiques et par les indépendants, reste modeste. Pour les législatives du 20 décembre 2013, on ne recense que 205 femmes titulaires, soit 10%, 129 suppléantes soit 16,7% du total et 850 remplaçantes soit 17,4% du total. Les femmes ne représentent que 15% des candidatures au niveau national, avec une variation selon les régions. Ainsi, les candidatures féminines sont plus représentées à Analamanga avec un taux de 22%, contre 8% à Atsimo Andrefana. Dans le but de promouvoir la participation féminine à la vie politique nationale, des organismes tels que le PNUD<sup>78</sup>, EISA<sup>79</sup>, la PFOI<sup>80</sup> et le CNFM<sup>81</sup> ont organisé dans les six chefs-lieux de province<sup>82</sup>, en collaboration avec la CENI-T, des séances de formation en

---

<sup>74</sup> C'est notamment le cas du Directeur de la télévision privée MA-TV, Fredy Rajofera Andriambelo, et du propriétaire de la Radio des Jeunes (RDJ), Tahiana Harifetra Rasolojaona, tous deux candidats dans la capitale, qui ont largement profité de ces médias durant la campagne.

<sup>75</sup> La radio catholique *RDB* est la radio privée la plus écoutée dans le pays, avec vingt-cinq stations radio sur le territoire national.

<sup>76</sup> Depuis 2007, 4% de femmes sont investies d'un mandat de maire et 6% sont élues dans des conseils communaux. Les femmes titulaires de la fonction de chef de Fokontany sont de 2,7%.

<sup>77</sup> Les deux candidates en lice étaient : Brigitte Ihantanirina Rabemanantsoa (présidente et candidate de la formation Ampela Manao Politika- AMP), et, Sahara Rabeharisoa Georget (fondatrice et candidate du Parti Vert).

<sup>78</sup> PNUD: Programme des Nations Unies pour le Développement.

<sup>79</sup> EISA: Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa.

<sup>80</sup> PFOI : Plate-Forme des Femmes de l'Océan Indien et Conseil National des Femmes Malgaches.

<sup>81</sup> CNFM: Conseil National des Femmes de Madagascar.

<sup>82</sup> Antananarivo, Antsiranana, Mahajanga, Toamasina, Fianarantsoa et Toliary..

renforcement des capacités des candidates sur le cadre juridique, et des sessions de sensibilisation et d'échange d'expériences avec des représentants des partis politiques.

La participation des candidates aux législatives varie selon les régions, la région d'Analamanga présentant le taux le plus élevé, avec 22% de candidatures féminines, et celle d'Atsimo Andrefana le plus faible avec seulement 8%. Sur les 2054 candidatures pour les législatives, 205 femmes ont pris la tête d'une liste (soit 10%) contre 1849 hommes. Les femmes en deuxième position sont quant à elles au nombre de 129 (soit 16,7%), contre 644 candidatures masculines et au niveau des remplaçants le genre féminin est de 850 (soit 17,4%) contre 4034 hommes. Globalement, les femmes ne représentent que 15,4% des candidatures au niveau national. Face à cette situation d'inégalité de genre, des organismes internationaux ont entrepris des actions pour améliorer leur participation. Les femmes candidates aux législatives suivent ainsi une deuxième série de formations dispensées par le PNUD, l'EISA et la PFOI, en collaboration avec la CENI T. Le but est de leur permettre de renforcer leur capacité en matière juridique et d'affronter la campagne électorale efficacement. Elles ont été organisées dans les six chefs-lieux de province, ceci devant leur permettre d'expliquer leur motivation à la députation et d'améliorer leur visibilité.

En raison d'obstacles socio-économiques et institutionnel<sup>83</sup>, la participation des femmes aux élections législatives reste minime. La MOE UE encourage l'adoption de mesures favorisant la parité hommes/ femmes dans les postes électifs.

Lors de la publication des résultats provisoires des élections législatives par la CENI T qui a eu lieu le 10 janvier 2014, on a pu relever qu'il y a 29 femmes parmi les 151 élus, ce qui représente un taux de 19, 20%, dont 11 appartenant au groupement MAPAR<sup>84</sup>, 5 de la Mouvance Ravalomanana<sup>85</sup>, 4 du VPM MMM<sup>86</sup>, 6 indépendants<sup>87</sup>, 1 du Parti Vert<sup>88</sup>, 1 du parti Les AS<sup>89</sup> et 1 du Parti FFF<sup>90</sup>.

## XI. SOCIÉTÉ CIVILE ET OBSERVATION ÉLECTORALE

### Délégués des candidats et des listes

La législation électorale malgache présente un cadre favorable pour la participation des représentants des candidats et regroupements politiques à toutes les étapes du processus électoral<sup>91</sup>. Leur accréditation dépendait de la CENI-T, la remise des badges avec l'inscription des noms et l'application de photos étaient faite au niveau des districts. A ce jour, la CENI-T n'est pas en mesure d'indiquer le nombre exact de personnes accréditées.

---

<sup>83</sup> Madagascar est signataire du Protocole Genre et Développement de 2007 de la SADC s'engageant à atteindre un objectif de parité de 50% dans les positions électives d'ici 2015. Jusqu'à présent, Madagascar n'a pas ratifié ni adopté des mesures d'exécution pour mettre en œuvre cet objectif.

<sup>84</sup> Des districts de Ambatofinandrahana région ALAOTRA MANGORO, Antananarivo 1, 2, 3 et 6 de la région Analamanga, Mahajanga 1 de la région Boeny, Antsiranana 1 de la région Diana, Arivonimamo de la région Itasy, Mananjary de la région Varovavy Fitovinany, Mahanoro et Toamasina 1 de la région Atsinanana.

<sup>85</sup> Des districts d'Antananarivo 1et 6, Antananarivo Avaradrano, Manjakandriana tous de la région Analamanga, Maevatanana de la région Betsiboka,

<sup>86</sup> Des districts de Mananara nord de la région Sava, Ambatoboeny de la région Boeny, Isandra de la région Haute Matsiatra, Bealanana de la région Sofia.

<sup>87</sup> Des districts de Sainte-Marie d'Analanjorofo, Brickaville d'Atsinanana, Mananjary de Vatovavy Fitovinany, Amboasary sud d'Androy, Amparafaravola et Ambatondrazaka d'Alaotra Mangoro

<sup>88</sup> Des districts d'Antsirabe II de Vakinankaratra.

<sup>89</sup> Des districts de Besalampy de Melaky.

<sup>90</sup> Des districts de Beroroha d' Atsimo Andrefana.

<sup>91</sup> Articles 69 - 75 du CE.

Entre les deux scrutins, certains membres de BV sont devenus des délégués. Pour cette raison, certains badges ont été refaits à « la dernière minute », empêchant ainsi l'apposition de photo pourtant exigée par les textes. Les désistements de MBV ont été justifiés pour certains par les faibles indemnités perçues au premier tour, d'où leur augmentation au second (\* par 2,5 soit de 6000 Ariary en octobre à 15 000 Ariary en décembre).

Dans chaque BV, le nombre de délégués était limité à quatre au premier tour de l'élection présidentielle et deux plus quatre pour le scrutin jumelé<sup>92</sup>. Un système de rotation était mis en place, géré par le PBV, pour les cas où le nombre de délégués dépasserait la limite. La MOE UE a observé que la rotation était fonctionnelle et n'a pas fait l'objet de plaintes officielles ou officieuses.

La MOE UE a aussi relevé la présence des délégués dans la quasi-totalité<sup>93</sup> des BV observés et leur rôle clef pour la sécurisation des résultats.<sup>94</sup> Il incombe aux candidats et listes de candidats de s'appuyer sur les PV recueillis par leurs délégués pour déposer d'éventuelles plaintes. Le comportement des délégués a été évalué positivement dans tous les cas observés, bien que certains aient expliqué aux électeurs comment cocher et plier le bulletin unique, se substituant ainsi aux MBV ne remplissant pas leur rôle.

### **Observateurs nationaux**

Pour le scrutin jumelé, 10 183 observateurs nationaux, représentant 35 Organisations de la Société Civile (OSC) nationales accréditées ont été déployés, marquant une légère augmentation par rapport aux 10 154 accrédités à l'élection en octobre. Les OSC les plus visibles en régions, avant les deux journées électorales, étaient *Justice et Paix*, avec 4403 observateurs, et celles regroupées dans les plateformes *Mahitsy Fijery*, avec 1538 observateurs, et *SOCLE*, avec 2499.

Le jour des élections, la MOE UE a observé la présence des observateurs de *Mahitsy Fijery* dans 29% des BV au premier tour et dans 26% d'entre eux au second et celle des observateurs de *SOCLE* dans 29% des BV au premier tour et dans 15% d'entre eux au second. Ces plateformes, formées et encadrées par le projet PACTE<sup>95</sup>, sont les seules à avoir présenté, à l'occasion des deux scrutins, des déclarations préliminaires et des recommandations pour le processus en cours. La MOE UE les encourage à consolider et à poursuivre leur travail d'appui aux cycles électoraux malgaches et rappelle leur rôle de garant de la crédibilité et de la sincérité des scrutins.

### **Observateurs internationaux**

Au second tour, la CENI-T a accrédité 1163 observateurs de 36 organisations d'observation internationale, dont des observateurs diplomatiques, contre 884 observateurs de 33 organisations pour le premier tour.<sup>96</sup> Ce nombre élevé témoigne de l'intérêt de la communauté internationale pour ce processus électoral.

## **XII. LA SENSIBILISATION DES ELECTEURS**

Selon le Code électoral, il incombe à la CENI-T d'organiser la sensibilisation des électeurs. Pour les scrutins de 2013, l'administration électorale a collaboré avec le PNUD pour organiser des caravanes de sensibilisation et composer des chants pour une meilleure compréhension du processus. Le PNUD

---

<sup>92</sup> Pour le second tour, deux délégués étaient autorisés pour la présidentielle et quatre pour les législatives.

<sup>93</sup> Le 25 octobre : 97% ; et, le 20 décembre : 99%.

<sup>94</sup> Ils étaient présents dans 98% des BV observés par la mission lors des deux tours. Pour le deuxième tour de l'élection présidentielle, les délégués de Robinson Jean Louis ont observé dans 67% des BV contre 70% pour ceux Hery Rajaonarimampianina.

<sup>95</sup> PACTE : Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Elections à Madagascar. Ce projet, financé par l'UE, a contribué à la formation et au déploiement des deux plateformes avec 400 000 €.

<sup>96</sup> Soit une augmentation d'effectifs de plus de 30%.

a ainsi confectionné du matériel de sensibilisation et des spécimens des bulletins uniques, qui ont notamment été affichés à l'extérieur des démembrements de la CENI-T.

En appui à l'éducation civique et à la sensibilisation des électeurs, le projet PACTE a engagé et formé 201 animateurs pour le premier tour. Leur nombre a ensuite été augmenté à 238 lors du second tour afin de répondre aux critiques formulées en octobre. Ils ont été déployés en binôme dans les 119 districts. Les animateurs avaient à leur disposition les spécimens de bulletin unique et deux urnes destinés à imiter les circuits de vote. PACTE est resté en contact permanent avec les animateurs pour les informer des éventuels changements de procédures électorales. La MOE UE salue les progrès réalisés grâce au PACTE, qui a permis aux animateurs de se rendre dans plus de localités isolées et de faciliter la compréhension du processus électoral et la vulgarisation du vote aux électeurs malgaches.

Cet effort concerté et supplémentaire visant à apporter l'information aux électeurs, par la société civile et à travers les médias, a été une première à Madagascar. Compte tenu de la logistique et de l'étendue du territoire, elle n'a pas atteint tous les *fokontany*. La MOE UE rappelle que l'information de proximité devait être prise en compte par la CENI-T, en collaboration avec l'administration territoriale.

### **XIII. LE CONTENTIEUX**

#### **Contentieux électoral**

La Cour électorale spéciale (CES) est chargée du contentieux électoral et de la proclamation des résultats définitifs des présidentielles et des législatives. Elle statue sur la régularité des opérations électorales et peut procéder à l'annulation ou à la rectification des résultats provisoires proclamés par la CENI-T, dans un délai de quinze jours pour les présidentielles et trente jours pour les législatives. Le droit de recours est accordé aux électeurs, candidats, délégués de candidat et observateurs nationaux présents dans le BV. Dans un délai de dix jours francs après le scrutin, la requête peut être déposée directement au greffe de la CES ou indirectement au Tribunal de Première Instance (TPI) ou au Chef d'arrondissement administratif. La décision de la CES n'est susceptible d'aucun recours.

#### **Contentieux du premier tour**

A la date du 4 novembre, date butoir fixée pour le dépôt des recours<sup>97</sup> relatifs aux opérations pré-électorales et électorales, la CES avait reçu 101 requêtes. Treize requêtes supplémentaires, dont elle s'est autosaisie conformément à la législation électorale, sont toutefois arrivées hors délai, portant le nombre total des saisines avant la proclamation des résultats définitifs, le 22 novembre, à 114 requêtes<sup>98</sup>.

La plupart des recours déposés par les requérants éligibles aux contentieux ne contiennent pas assez de preuves et de moyens conformes aux exigences des dispositions<sup>99</sup> légales et réglementaires en vigueur. Parfois, certaines requêtes sont même fournies sans preuves matérielles tangibles. Enfin, dans la majorité des cas, les moyens évoqués ne correspondent pas à l'objet de la requête; à la qualité du requérant ou au domaine de compétence de la juridiction<sup>100</sup>. Cette méconnaissance des

---

<sup>97</sup> Article 132 de la Loi n°2012-005 portant Code électoral.

<sup>98</sup> Parmi les saisines reçues, neuf recours émanent de huit candidats, dont un collectif au nom de quatre candidats et huit autres candidats individuels. Les autres requêtes émanent de leurs délégués, du personnel de campagne électoral et de simples citoyens.

<sup>99</sup> Article 136 alinéas 3 et 4 du CE : « Toutes les pièces produites au soutien des moyens doivent être annexées à la requête. Celles-ci peuvent être soit des documents authentiques ou officiels, soit des témoignages sous forme de déclaration écrite et collective dûment signée par les trois témoins présents au moins avec leur nom ».

<sup>100</sup> Les dispositions de l'alinéa 4 de l'article 35 de l'Ordonnance n°2001-003 du 18 novembre 2001 relatives à la HCC : « la Haute Cour est habilitée à procéder à l'annulation des opérations électorales dans les cas suivants : altération de la sincérité

procédures, et le nombre élevé de rejets qui en a résulté ont été une occasion perdue pour l'amélioration et l'enrichissement de la jurisprudence qui aurait été très utile pour les prochaines élections.

Lors du traitement des requêtes, et afin de pouvoir vider le contentieux dans le délai légal avant la proclamation des résultats définitifs<sup>101</sup>, la CES a procédé à une jonction des objets des 114 recours en quatre types de griefs. Elle s'est parfois autosaisie du fond des réclamations présentant des vices de formes. Dans son arrêt n°01-CES/AR du 22 novembre 2013 portant proclamation des résultats définitifs du premier tour de l'élection présidentielle du 25 octobre 2013, la Cour **(i)** s'est déclarée incompétente des réclamations relatives aux anomalies de l'inscription sur la liste électorale, à l'annulation des actes administratifs et à l'application des dispositions pénales réprimant les infractions prévues par le code électoral ; **(ii)** a déclaré irrecevables les trois groupes de requêtes à cause du non-respect des formes requises ou du défaut de moyen et argument qui conditionnent la recevabilité<sup>102</sup> ; **(iii)** a rejeté la demande d'annulation du scrutin du premier tour jugée non fondée, faute de preuve suffisante ayant un impact sur le plan national<sup>103</sup> ; **(iv)** a rejeté la demande de disqualification au motif que le candidat incriminé en la personne de Hery Rajaonarimampianina, démissionnaire de sa fonction de ministre, ne peut plus être tenu responsable des faits reprochés<sup>104</sup>.

La CES a décidé dans son arrêt n°01-CES /AR, du 22 novembre 2013, d'annuler les résultats des 111 BV totalisant 21 474 voix au titre du contrôle de légalité, et d'amputer les 5 774 voix obtenues par le candidat Hery Rajaonarimampianina dans cinq communes, au motif de l'usage justifié de biens publics à des fins de propagande électorale. Cette décision constitue une jurisprudence, malgré son impact limité sur le résultat du scrutin. En effet, la saisine, en sa forme, faite par un simple citoyen votant dans une circonscription autre que celle où se sont déroulés les faits caractérisant l'infraction, a été jugée recevable par de la CES, et sur le fond, les arguments caractérisant la demande de disqualification pour usage de prérogatives de puissance publique ont été retenus partiellement et limité territorialement en terme d'infractions, même si la requête de base a été rejetée.

### **Contentieux du second tour et des législatives**

Pendant la période de campagne des élections jumelées, le Décret n° 2013-593 du 6 août 2013, ayant permis aux chefs d'institution d'assister aux manifestations de campagne électorale, a fait l'objet de trois types de requêtes déposées auprès du Conseil d'Etat. Deux pour un sursis d'exécution et une pour annulation. Lors des audiences des 4 et 6 décembre 2013, le Conseil d'Etat a rejeté les requêtes portant sur un sursis d'exécution du Décret pour forclusion, étant donné que l'objet incriminé avait été inséré et publié dans le Journal Officiel de la République n°3505 du 15 août 2013. En revanche, le recours pour annulation du Décret, déposé le 14 novembre 2013, par la Mouvanse Ravalomanana répondait au délai de trois mois exigé par la Loi à compter de sa publication au JO. La MOE UE regrette que le Conseil d'Etat n'ait pas traité cette requête en annulation dans un délai raisonnable et à un moment opportun.

La Mouvanse Ravalomanana a opté également pour une autre voie, en déposant un recours, le 4 décembre 2013, auprès de la CENI-T<sup>105</sup>. Le 5 décembre 2013, la CENI-T a transmis à la CES l'objet de la requête, sans se substituer au requérant, pour une demande de contrôle de légalité. Le 18 décembre 2013, la CES s'est déclarée compétente de pleine juridiction et a exercé un contrôle de

---

du scrutin, modification du sens du vote émis par les électeurs, violation flagrante des dispositions légales ou réglementaires ou de prescriptions d'ordre public. »

<sup>101</sup> Article 27 de la Loi organique n°2012-015 relative à l'élection du premier Président de la Quatrième République.

<sup>102</sup> Article 132 et 136 du CE.

<sup>103</sup> Décision de la CES n°22-CES/D en date du 15 novembre 2013.

<sup>104</sup> La CES a évoqué la lettre n°161-13/MFB/Mi du 23 août 2013, notifiant sa démission de ses fonctions par le candidat Hery Rajaonarimampianina.

<sup>105</sup> La demande visait deux objets : le constat d'écart juridique entre les textes régissant la neutralité des autorités politiques pendant la campagne électorale, et le soutien officiel du Président de la Transition au candidat Hery Rajaonarimampianina.

validité et de régularité sur les actes administratifs non détachables à l'élection. Elle a décidé l'annulation du Décret n°2013- 593 du 6 août 2013 précité.

Par cette décision, la CES a élargi sa compétence et s'est octroyée un droit sur le contrôle de la légalité des opérations électorales, y compris pendant la phase d'organisation de l'élection, de façon à ce que les actes préparatoires ou périphériques de l'élection fassent partie du champ de sa compétence. Ce jugement de la CES<sup>106</sup> constitue une première, voire une jurisprudence, en matière de contentieux électoral Malgache.

Le 28 décembre 2013, la CES a rejeté la requête du candidat Robinson Jean Louis, datée du 23 décembre 2013, ordonnant la suspension de la publication des résultats partiels, la confrontation des PV, la vérification et le recomptage des bulletins de manière contradictoire<sup>107</sup>. Ainsi, il découle de ce jugement, qu'il est à charge du candidat de relever les irrégularités ou les violations de dispositions légales concernant les préparatifs et le déroulement du scrutin.

La MOE UE, comme au premier tour, n'a observé aucune réclamation ou de plainte notifiée dans les procès- verbaux (PV) par les délégués ou observateurs présents dans les bureaux de vote (BV) le jour du scrutin. En outre, la MOE UE a relevé que les vacances judiciaires pour les Tribunaux de Première Instance (TPI) coïncident avec le délai de recours de dix jours prévu dans le CE, qui est trop bref pour un scrutin jumelé. De facto, cela prive l'accès aux juridictions de proximité pour les candidats aux législatives et a fortiori limite le droit de recours pour les petits candidats auprès de la CES.

Au 31 décembre 2013, date butoir pour le délai légal de recours, la CES a enregistré une liste de 50 requêtes concernant l'élection présidentielle du second tour<sup>108</sup>, et à la date de la proclamation des résultats provisoires des législatives par la CENI-T, le 10 janvier 2014, la CES a reçu 580 requêtes pour les élections législatives<sup>109</sup>. Chacune des 119 circonscriptions électorales, réparties dans les 22 régions du pays, est concernée par au moins une plainte. Les districts de Maintirano (32 recours) et Ankazobe (30 recours) ont les records en nombre de requêtes. La MOE UE a relevé que deux requêtes pour les présidentielles et onze requêtes pour les législatives ont été déposées de façon «prématurée », c'est-à-dire avant l'ouverture du délai de recours au lendemain du jour du scrutin.

#### *Analyse des résultats du contentieux du second tour et des législatives*

A partir du 4 janvier 2014, la CES a entamé le traitement du contentieux portant sur les élections présidentielles. Dix arrêts ont été rendus à l'occasion de sept audiences tenues par la Cour<sup>110</sup>,

---

<sup>106</sup> Le contrôle de légalité des actes réglementaires et administratifs, relevant normalement de la compétence du juge administratif dans le cadre d'un contentieux pré-électoral (Conseil d'Etat).

<sup>107</sup> La Cour a considéré que le recomptage des voix par BV au niveau national échappe à sa compétence, tout en reconnaissant son droit d'exercer, soit par saisine d'office, soit par requêtes introduites, un contrôle de légalité sur les PV des BV et des SRMV, et procéder au redressement, à la rectification ou à l'annulation partielle ou totale des résultats des opérations électorales.

<sup>108</sup> Parmi les recours, 27 émanent d'électeurs et 21 des deux candidats, le reste des recours ayant été déposés au nom d'un délégué de candidat et au nom de la Primature. Concernant l'objet des requêtes, 40 sont relatives à l'annulation, 5 à la disqualification, 3 à la confrontation, 2 à la vérification et 5 autres pour diverses doléances.

<sup>109</sup> Pour les recours relatifs aux législatives, 490 requêtes sont formulées par des candidats, groupes de candidats ainsi que leurs mandataires, délégués ou comités de soutien, 89 recours étant faits au nom d'électeurs et 3 au nom des observateurs. Les objets de ces recours sont très variés : les plus nombreux, 347 cas, sont relatifs à l'annulation des résultats ou des voix obtenues par un candidat ; suivent ensuite, 204 cas relatifs à la disqualification de candidats ; la rectification des voix avec 44 cas ; la confrontation des procès-verbaux avec 6 cas ; un nouveau décompte des voix avec 5 cas et 38 autres plaintes et doléances.

<sup>110</sup> Arrêt n°1-CES/AR du 4 janvier 2014, avant de dire droit.

Arrêt n° 2-CES/D/AR.14 du 7 janvier 2014 relatif à une requête en disqualification.

Arrêt n°3-CES/D/AR.14 du 7 janvier 2014 relatif à des requêtes en disqualification.

Arrêt n°4-CES/AR.14 du 8 janvier 2014 relatif aux demandes d'annulation du scrutin du 20 décembre 2014.

Arrêt n°5-CES/AR.14 du 8 janvier 2014 relatif à une demande d'annulation du scrutin du 20 décembre 2014.

Arrêt n°6-CES/AR.14 du 10 janvier 2014 relatif aux demandes d'annulation des voix obtenues par un candidat à l'élection présidentielle du 20 décembre 2013 formulée par des électeurs.

permettant de vider l'ensemble du contentieux et de se prononcer sur les 51 requêtes, avant la proclamation des résultats définitifs du 17 janvier 2014<sup>111</sup>. La MOE UE relève le conservatisme juridique de la Cour au second tour contrairement au traitement accordé aux recours dont s'est auto-saisie lors du premier tour. La Cour a inséré le contenu synthétisé de l'ensemble des neuf décisions prononcées entre les 4 et 15 janvier, dans l'arrêt final du 17 janvier 2014, portant proclamation des résultats définitifs du second tour de l'élection présidentielle.

Dans cet arrêt n°10-CES /AR du 17 janvier 2014, portant sur les résultats définitifs des présidentielles du 20 décembre 2014, la Cour (i) a déclaré irrecevable les requêtes : en disqualification du candidat Robinson Jean Louis ; les demandes d'annulation du scrutin ; les requêtes en annulation des voix obtenues par le candidat Hery Rajaonarimampianina et la demande d'authentification des bulletins uniques et de recomptage systématique des voix. Les motifs de l'irrecevabilité des requêtes sont dus soit à l'absence de la qualité pour agir du requérant ou le dépôt hors délai de la saisine. Quant à l'irrecevabilité tenant à l'objet de la requête, la demande en rétractation de l'arrêt n°3-CES/AR du 7 janvier 2014, du candidat Robinson Jean Louis s'est heurtée au principe de l'irrévocabilité de la décision de la CES.

La CES (ii) s'est penchée sur le bien-fondé des demandes introduites en son sein. A ce titre, les magistrats ont rejeté comme non fondée la demande d'annulation du second tour introduite par le candidat Robinson Jean Louis, au motif que la liste électorale a été manipulée et modifiée dans neuf Districts.<sup>112</sup> Elle a également rejeté les recours mutuels des deux candidats, demandant l'annulation réciproque des voix obtenues par chacun sur le plan national, ainsi que la disqualification des deux candidats. La CES a considéré que le moyen tiré de la participation des autorités publiques à la campagne électorale ne saurait prospérer et que le motif relatif aux manœuvres frauduleuses de l'Administration évoqué n'est pas fondé et qu'enfin, le moyen tiré de l'effet de l'annulation d'un acte administratif en l'occurrence le Décret n°2013-593 est inopérant. Quant à la demande de Robinson Jean Louis visant la confrontation, la vérification et le recomptage contradictoire des bulletins de vote utilisés, la Cour a rappelé que lors du contrôle effectué par elle, aucune anomalie n'a été relevée, rejetant ainsi les requêtes formulées par le requérant.

Dans le cadre du contrôle de légalité, la CES a décidé (iii) : d'annuler les résultats des opérations électorales dans 27 bureaux de vote totalisant 8.601 voix pour violation de formalités substantielles, d'annuler les résultats des opérations électorales dans 3 bureaux de vote totalisant 1.154 voix pour rajout excessif d'électeurs et d'annuler les résultats des opérations électorales dans 13 bureaux de vote pour absence de documents électoraux. Enfin, la CES a pris acte de la carence de résultats électoraux dans 22 bureaux de vote signalée au préalable de la déclaration des résultats provisoires par la CENI-T. La CES a proclamé Président de la République le candidat Hery Rajaonarimampianina,

---

Arrêt n°7-CES/AR.14 du 13 janvier 2014 relatif à une demande d'authentification des bulletins uniques et de recomptage systématiques des voix obtenues par chaque candidat lors de l'élection présidentielle du 20 décembre 2014.

Arrêt n°8-CES/AR.14 du 13 janvier 2014 relatif à une demande en rétractation.

Arrêt n°9-CES/AR.14 du 15 janvier 2014 relatif aux demandes d'annulation des voix obtenues sur le plan national par les deux candidats à l'élection présidentielles du 20 décembre 2013.

Arrêt n°10-CES/AR.14 du 17 janvier 2014 portant proclamation des résultats définitifs du second tour de l'élection présidentielle du 20 décembre 2013.

<sup>111</sup> La CES a procédé, comme au premier tour, à une jonction des objets des 51 recours, en fonction des différents griefs invoquées et de la qualité des requérants. Cependant, contrairement au premier tour, la CES a rejeté ou déclaré irrecevable toutes les requêtes présentant des vices de forme.

<sup>112</sup> Les neuf districts concernés par les requêtes sont les districts de Sonierana Ivongo, Ambanja, Ambovombe, Bekily, Tuléar II, Amboasary Sud, Betroka, Majunga I et Marovoay.

élu avec 2.060.124 voix, soit 53,49 % des suffrages contre Robinson Jean Louis qui obtient 1.791.336 voix soit 46,51% des suffrages.

In fine, la MOE UE salue les efforts de transparence et l'excellente coopération ayant marqué ses relations avec la CES tout au long de la mission, et en particulier avec le bureau du greffe de la Cour. Ayant clôturé ses opérations à Madagascar le 21 janvier 2014, la MOE UE n'a pu observer la fin de la phase post-électorale ni les suites définitives données au traitement du contentieux des élections législatives. Cependant, la MOE UE a pris note de l'arrêt n°11-CES/AR portant proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 20 décembre 2013, rendu par la CES le 6 février 2014. Selon la CES, 609 requêtes ont été traitées avant la proclamation des résultats définitifs des législatives et quatre circonscriptions électorales sont concernées par des élections partielles<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Les quatre circonscriptions électorales visées par les élections partielles sont : Ambanja, Belo Tsiribihana, Marovoay et Sainte Marie.



transparence et l'intégrité du scrutin. Par ailleurs, ils ont facilité la compréhension des procédures de vote, notamment l'utilisation du bulletin unique, sans chercher à influencer le choix des électeurs. 43% des DPP étaient des femmes.

Bien que la présence des observateurs nationaux ait été moindre que celle des DPP, elle n'est pas négligeable : une proportion de un observateur national pour quatre DPP a été observée. La MOE UE estime le nombre d'observateurs nationaux à environ 10 000. Ils étaient moins présents dans les zones rurales (40%) que les zones urbaines (65%), et étaient composés de 48% de femmes.

Tous les délégués de parti politique et les observateurs nationaux ont pu suivre le processus librement, sauf dans quatre des BV observés notamment en raison de la disposition et l'encombrement du BV.

Dans 9% des BV, des personnes non autorisées étaient présentes à l'intérieur des BV ; il s'agissait essentiellement de chef de *fokontany*, d'autorités locales ou d'autorités traditionnelles. Les membres des BV n'ont pas exercé leur autorité pour que ces personnes quittent le BV. Dans aucun des BV leur présence n'a semblé intimidante ; dans la majorité des BV leur présence était sans effet sur le processus et, dans 15 BV (sur les 51 BV concernés), cette présence interférait « de façon positive » avec le travail des membres du BV ; leur présence a créé de la confusion dans un seul des BV observés.

La présence des forces de sécurité a été relevée dans 6 des 580 BV observés (soit 1% des BV). Cette présence n'a pas été perçue comme pouvant entraver le libre choix des électeurs.

L'intégrité du vote est apparue protégée dans 95% des BV observés. Aucune présomption de bourrage d'urne, de vote multiple, ou de personne essayant de voter à la place d'une autre n'a été signalée. Seule ombre au processus, les urnes n'étaient pas correctement scellées dans 23 BV, et dans trois BV une indication de parti pris des membres des BV ou d'une intervention trop présente de DPP transparissait.

Dans 4% des BV observés (soit 22 des 580 BV), le secret du vote n'a pas été suffisamment protégé du fait d'isoloirs inadaptés dans douze cas, de disposition inadéquate du BV dans six cas, de l'encombrement du BV dans trois cas, de l'interférence de personnes à l'intérieur des BV dans cinq cas, de vote à la vue de tous dans un cas, ou encore de la présence de plus d'une personne dans l'isoloir dans un cas (ces choix ne s'excluant pas l'un l'autre).

La présentation de la carte nationale d'identité a été systématiquement exigée dans 73% des BV observés. Dans les autres cas, la présentation de la carte d'électeur a suffi.

Bien que l'application des procédures de dépouillement n'ait pas toujours été suivie de façon scrupuleuse et homogène, cette étape du processus n'en a pas été affectée pour autant.

La fermeture a été observée dans 52 BV. Elle s'est déroulée à l'heure dans 40 BV, même s'il a fallu attendre que l'ensemble des électeurs alignés aient voté pour commencer le dépouillement selon les procédures.

La Loi requiert qu'une copie du PV soit affichée immédiatement après le dépouillement à l'extérieur du BV<sup>115</sup>. Cela n'a été effectif que dans la moitié des BV observés, en raison de l'absence de lumière, de risques d'intempéries, ou encore de risques de voir le PV immédiatement arraché. L'absence d'affichage immédiat n'a pas été perçue par les observateurs comme le signe d'une volonté de manipulation des résultats par les présidents de BV.

L'annonce à haute voix des résultats n'a été observée que dans la moitié des BV, car jugée non nécessaire par les présidents de BV. En effet, le public nombreux a suivi le dépouillement dans une atmosphère festive, ainsi que les résultats inscrits sur le tableau noir dans la salle du BV.

---

<sup>115</sup> Article 112 du CE.

### *Sécurité et incidents*

Sur les 580 BV observés pendant les opérations de vote, et sur les 52 BV suivis pendant la fermeture et le dépouillement, aucun signe d'agitation ou de violence n'a été relevé.

### *Traitement des résultats et des plaintes*

La MOE UE a observé la numérisation des PV et le traitement des résultats dans 44 Sections de Recensement Matériel du Vote (SRMV) au niveau des Districts, et leur transmission vers la CENI-T. L'envoi des premiers PV numérisés a commencé le lendemain du scrutin dans tous les SRMV à l'exception d'une qui avait des difficultés techniques, du fait de l'arrivée nocturne, ou de la remise le lendemain, de la majorité des PV au niveau des SRMV. Parfois aussi, cela était dû à l'absence de certains présidents de SRMV.

L'absence de représentants de parti politique ou d'organisation de la société civile au niveau des SRMV était d'autant plus surprenante qu'ils avaient été très présents dans les bureaux de vote.

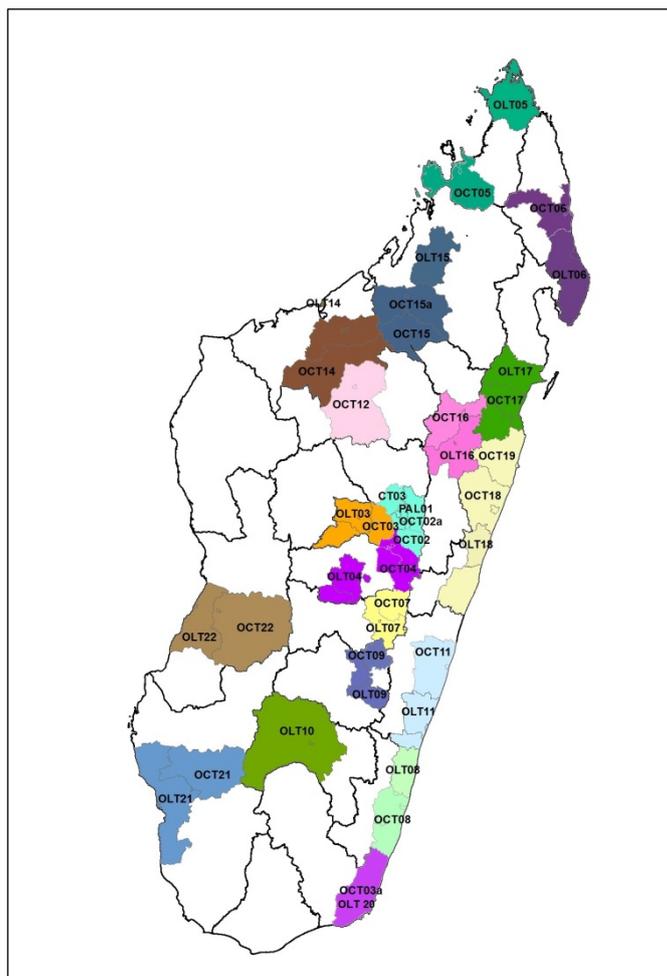
Dans les BV dans lesquels le dépouillement des suffrages a été suivi, aucune plainte officielle n'a été déposée. Parmi les deux plaintes officielles, l'une a été éclaircie après discussion, et l'autre a été refusée par les membres du BV. Le faible nombre de plaintes peut s'expliquer par un déficit de formation sur les opérations de vote, opérations de dépouillement et formulation d'observations sur les PV.

### **Les scrutins jumelés du 20 décembre 2013**

#### *Les équipes de la MOE UE sur le territoire malgache lors des scrutins du 20 décembre*

En décembre, les risques climatiques (pluies torrentielles et cyclones) pouvant fortement limiter les déplacements des observateurs sur le terrain dans les régions de Melaky et Androy, et la situation sanitaire (notamment des cas de peste) dans la région de Bongolava, la MOE UE a réduit sa couverture géographique à 19 des 22 régions de Madagascar.

## Répartition des observateurs de la MOE UE lors des scrutins du 20 décembre 2013



### *Ouverture des bureaux de vote*

L'atmosphère a été décrite comme calme dans les 58 BV observés à l'ouverture. Parmi ces BV, 53 ont ouvert à l'heure ou avec un retard de moins d'une heure. Ces retards étaient dus soit à un manque d'organisation des membres de BV, soit au retard de certains membres ou encore au matériel manquant. La MOE UE a constaté que lorsqu'il manquait une partie du matériel, des solutions de proximité ont été trouvées, afin de faciliter le bon déroulement du processus électoral. A l'intérieur des BV observés, 10% des suppléants et/ou 12% des chefs de *fokontany* étaient présents. Ces derniers n'ont pas perturbé le processus.

### *Déroulement du scrutin*

La MOE UE a observé les opérations de vote, clôture, de dépouillement et de centralisation des résultats dans 57 des 119 circonscriptions électorales, observant plus de 600 BV, dont la moitié en zone rurale.

Malgré la complexité du double scrutin, la MOE UE relève de notables améliorations dans l'organisation des opérations, par rapport au premier tour de la présidentielle. Peu de dysfonctionnements ont été constatés durant la journée électorale.

Au cours de l'observation, les listes électorales ont manqué dans 3 BV sur les 604 observés, mais les listes d'émargement étaient présentes. Celles-ci reprenant l'ensemble des informations relatives aux

citoyens admis à voter, le scrutin a pu se dérouler sans incident. Dans trois autres BV, les procès-verbaux faisaient défaut et quatre BV ont indiqué ne pas avoir reçu d'enveloppes inviolables.

Pendant le déroulement de la journée électorale, la MOE UE a constaté la présence de personnes non-autorisées dans 22% des BV observés. Il s'agissait pour l'essentiel de chefs de *fokontany* (9%), de suppléants de BV (11%) et d'agents électoraux (4%). Leur présence –bien que non autorisée par la loi – a été perçue comme un appui utile, voire nécessaire aux membres des BV.

Dans 77% des BV observés, les suppléants étaient présents à l'extérieur des BV, contrôlant les cartes d'électeurs et organisant les files d'attente, comme cela leur avait été demandé par la CENI-T.

La MOE UE salue la présence de délégués de candidats dans 98% des BV observés, tant en milieu urbain qu'en milieu rural, avec près de six délégués par BV. Les femmes représentaient 42% des délégués de candidat, une proportion similaire à celle constatée lors du scrutin du 25 octobre. Ce niveau de représentation des femmes est légèrement inférieur à la proportion de femmes malgaches (51%) et à la proportion de femmes sur les listes électorales (46%).

La présence d'observateurs nationaux a été constatée dans 46% des BV observés ; les femmes représentaient 47% de ces observateurs de la société civile.

Dans 34% des BV observés, la présentation de la carte nationale d'identité n'était pas systématiquement demandée pour pouvoir voter, notamment en milieu rural.

#### *Dépouillement des suffrages*

Le dépouillement des deux scrutins a été observé dans 48 BV. Les opérations se sont généralement déroulées sans agitation, sous le contrôle des représentants de candidats dans tous les BV et des observateurs nationaux dans la majorité d'entre eux (38/48).

Dans deux BV parmi les 48 observés, des éléments pouvant influencer l'intégrité de la fermeture et du dépouillement ont été observés : la présence de forces de sécurité, et une gestion inefficace de la foule venue observer le dépouillement.

Après la fin des dépouillements, des plaintes officielles ont été déposées dans trois des BV observés : l'une relative à la présidentielle (un électeur admis pour voter sans présentation de sa carte d'identité nationale), les deux autres relatives aux législatives (l'une portait sur un achat de voix par un représentant de EMMA, l'autre était contre un chef de *fokontany* venu à 16h avec la liste d'émargement de la Présidentielle).

#### *Sécurité et incidents*

Sur les 604 BV observés pendant les opérations de vote, des signes d'agitation, mais sans violence, ont été observés dans deux BV, situés en zone urbaine, l'un du seul fait du nombre important d'électeurs, et l'autre du fait de l'incompétence des membres de BV et de leurs suppléants chargés de diriger les électeurs d'un même centre de vote vers l'un des trois BV.

#### *Traitement des résultats et des plaintes*

L'organisation du ramassage des résultats du BV au district s'est nettement améliorée par rapport au scrutin du 25 octobre dans la plupart des régions. Le système de transmission numérisée des procès-verbaux de la SRMV vers le CNTDI a généralement commencé dans les 43 SRMV observés le lendemain du scrutin, et l'organisation des travaux de la SRMV s'est améliorée par rapport au scrutin du 25 octobre. Dans certains SRMV, des difficultés de communication satellite des PV ont été signalées, notamment dans les deux districts observés dans la région d'Amaron'i Mania (districts de Ambositra et Fandriana) et dans ceux de la région de Vatovavy Fitovinany (districts de Manakara et de Mananjary).

Les opérations de centralisation des résultats ont été observées par la MOE UE jusqu'à leur terme dans 15 des 119 SRMV.

Dans deux SRMV, des plaintes ont été déposées. Dans le district de Marovoay (région Boeny plusieurs PV surchargés et des enveloppes recollées sont arrivés dans la SRMV. Durant la nuit électorale, une manifestation pour accusation de fraudes dans plusieurs BV s’est tenue devant cette SRMV. Par ailleurs, dans le district de Toamasina II (région d’Atsinanana), une plainte a été déposée auprès de la SRMV par un candidat du MAPAR (n°16), concernant un excès de bulletins trouvés dans l’urne du BV n°5306140801 à Foulpointe qui, selon le plaignant, dépassait le nombre d’inscrits. Le Président de la SRMV a indiqué que la plainte serait transmise à la CES et à la CENI-T.<sup>116</sup>

Dans le district urbain de Toliara I (région d’Atsimo Andrefana), le président de la SRMV était souvent absent, retardant notamment la mise en place des opérations de transmission des données numérisées et perturbant le bon déroulement des opérations de traitement des résultats.

### Comparaison des évaluations du déroulement des scrutins des 25 octobre et 20 décembre 2013

Le grille d’évaluation est la suivante : 1-Excellent ; 2-Bon ; 3-Satisfaisant ; 4-Insuffisant ; 5-Mauvais. Aussi, plus la moyenne des évaluations est proche de 1 meilleur est le résultat.

Date de scrutin	Milieu de vote	20. Compréhension générale des procédures de vote par les électeurs	21. Compréhension par les représentants de candidat de leur propre rôle	22. Performance globale des membres de BV	23. Possibilité pour les électeurs de voter librement	24. Transparence du processus	25. Appréciation générale sur déroulement des opérations dans les BV
25-oct-13	Rural	2,40	2,35	2,22	1,55	1,63	2,20
25-oct-13	Urbain	1,97	2,10	2,03	1,35	1,45	1,89
25-oct-13	Ensemble*	2,32	2,30	2,19	1,51	1,59	2,14
20-déc-13	Rural	2,13	2,08	2,10	1,41	1,47	1,96
20-déc-13	Urbain	1,89	1,94	1,89	1,36	1,39	1,73
20-déc-13	Ensemble*	2,08	2,05	2,06	1,40	1,46	1,91
Comparaison des évaluations aux 2 dates de scrutin	Rural	-0,28	-0,27	-0,12	-0,14	-0,15	-0,24
	Urbain	-0,08	-0,16	-0,14	0,01	-0,06	-0,16
	Ensemble*	-0,24	-0,25	-0,12	-0,11	-0,13	-0,23

\*L’évaluation pour l’Ensemble des BV, est une estimation pondérée par le poids de BV ruraux (0,8) et des BV urbains (0,2).

Quel que soit le jour de scrutin, et quel que soit l’objet de l’évaluation, les résultats des évaluations en zones urbaines étaient en moyenne meilleurs qu’en zones rurales.

D’autre part, les résultats des évaluations des scrutins du 20 décembre étaient tous meilleurs que ceux du 25 octobre, notamment s’agissant de la compréhension des procédures de vote par les électeurs et de leur propre rôle par les représentants de parti politique, et ce malgré la complexité des scrutins jumelés. Cette amélioration constatée tant au niveau des BV que des SRMV est sans doute liée à l’expérience du premier scrutin (et peut être au remplacement de membres de BV jugés défaillants par la CENI-T, lors du scrutin d’octobre).

Quel que soit le scrutin, les observateurs ont perçu que les électeurs ont eu la possibilité de voter librement et que les opérations électorales se sont déroulées dans la transparence, assurant que les choix exprimés par les électeurs soient respectés (scores oscillant entre bons (2) à excellents (1)).

<sup>116</sup> La CENI-T n’a informé la MOE UE d’aucune plainte officielle à ce titre.

## Gestion des BV et membres de bureau de vote

Avant le premier tour, la CENI-T a fixé le nombre et l'emplacement des BV, et désigné leurs membres.<sup>117</sup> En moyenne, les BV sont composés de 400 inscrits, mais l'étendue de leur effectif varie d'une dizaine à 1 969 inscrits par BV. Les BV devaient contenir 1000 électeurs au maximum, mais l'inscription tardive de nombreux électeurs, après la définition des différents BV, a conduit à obtenir 646 BV avec un nombre d'électeurs plus élevé.<sup>118</sup> La MOE UE a observé de longues files d'attente, notamment dans les grands BV, à la clôture du premier tour de l'élection présidentielle, avec une participation avoisinant les 62%. Le 20 décembre, malgré le double scrutin et les listes additives, les files d'attente étaient moindres. Les principales raisons pouvant être invoquées sont un taux de participation plus faible, une meilleure organisation des BV et l'expérience du 25 octobre.

Lors du premier tour, la formation en cascade des démembrements de la CENI-T et des MBV dépendait fortement de la livraison du matériel électoral. La MOE UE a constaté que, dans un tiers des régions, la formation a été raccourcie en raison du temps de livraison des guides de BV. Un renforcement de la formation a permis une certaine amélioration du travail des membres du BV pour le second tour, surtout pour la fluidité du processus, mais le renseignement des PV est resté un défi.

---

<sup>117</sup> Pour les scrutins antérieurs, des assemblées de *fokontany* définissaient les MBV. Une décision de démocratie de base était ici remplacée par une décision par des agents électoraux, la structure la plus petite parmi les démembrements de la CENI-T.

<sup>118</sup> Pour le second tour, ce nombre est passé à 680 (3,5%) en raison des omis ajoutés sur la liste additive. C'est dans la région d'Analamanga que le nombre d'inscrits par BV est le plus élevé, et plus précisément dans les six districts urbains d'Antananarivo (Tana 1 à 6).

## XV. RECOMMANDATIONS

N°	Problématiques	Recommandations	Objectifs	Instruments internationaux / régionaux et Bonnes Pratiques (BP)	Dispositions concernées	Calendrier et Institutions concernées pour la mise en oeuvre
<b>1</b>	<p>Cadre institutionnel et juridique</p> <p>Des dispositions juridiques portant sur les élections et sur la majorité au parlement restent imprécises et incomplètes ; l'incertitude demeure pour l'application et l'exécution de certaines dispositions, engendrant des conséquences négatives sur le processus électoral.</p>	<p>Révision substantielle du cadre juridique électoral afin de combler les vides juridiques et corriger les incohérences, en ce qui concerne notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le contrôle et le plafonnement des dépenses électorales ;</li> <li>- La définition des infractions en période de campagne électorale ;</li> <li>- La définition claire du principe de la majorité au sein de l'Assemblée Nationale ;</li> <li>- La définition du délai de recours en période postélectorale ;</li> <li>- Les incohérences dans les délais de recours ;</li> <li>- Les incohérences quant à la neutralité</li> </ul>	<p>Eliminer et pallier les lacunes et imprécisions des textes juridiques relatifs aux élections.</p>	<p>BP: Le cadre législatif et administratif des élections («règles du jeu») est créé en amont du processus électoral (de préférence une année avant). S'il est nécessaire de modifier le cadre juridique, après convocation d'une élection, un consensus doit néanmoins exister entre les parties prenantes (notamment les candidats et partis politiques en lice).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Article 54 de la Constitution du 11/12/2010 de la IVème République</li> <li>- Loi n°2011-012 du 09/09/2011 relative aux partis politiques</li> <li>- Loi n°2012-005 du 22/03/2012 portant Code électoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Après le cycle électoral de sortie de crise</li> <li>- Assemblée Nationale, administration électorale et institutions judiciaires et administratives compétentes</li> </ul>

	<p>La publication des textes au journal officiel (JO) n'est pas régulière en période électorale. En outre, le JO n'est pas accessible en ligne.</p>	<p>Les autorités devraient assurer l'accès aux textes de loi et à la jurisprudence relatifs aux élections, en les publiant immédiatement au Journal Officiel, puis en les mettant en ligne sur le site internet des institutions concernées.</p>	<p>Garantir l'accès universel à l'information : faciliter la compréhension et l'application uniformes des lois en assurant le respect du principe de sécurité juridique.</p>	<p>UA-CPLC, art. 9 BP : Les représentants politiques, les observateurs, les médias et toute autre personne concernée ont plein accès à l'information. BP : Les mesures visant à la transparence comprennent : la publication de toutes les décisions et comptes rendus (de réunions faites au sein de l'Administration électorale et visant les élections), l'accès libre aux sessions (de réunions de l'Administration électorale), la tenue de conférence de presse et réunions consultatives régulières avec les parties prenantes.</p>		<p>- Avant les prochaines échéances électorales - Assemblée Nationale, administration électorale et institutions judiciaires et administratives compétentes</p>
<p>2</p>						

3	<p>La capitalisation et l'optimisation de l'expérience de la CENI-T est nécessaire, l'institution pouvant, à terme, s'orienter vers une autorité indépendante purement administrative et technique.</p>	<p>Pérenniser l'organe de gestion électorale (actuellement la CENI-T) dans le cadre institutionnel permanent de l'Etat. Une évaluation de cet organe demeure nécessaire pour permettre d'améliorer son fonctionnement.</p>	<p>Avoir un organe capable de mener les opérations électorales de façon professionnelle et impartiale ; Garantir l'impartialité de l'administration ; apporter une expertise technique. Adjoindre des formations qualifiantes et constituer un socle de compétences.</p>	<p>- Commentaire interprétatif du PIDCP (CDH, CG N° 25) paragraphe 20. - Commission de Venise, Lignes directrices en matière électorale (2002) II. 3.1. - Code de bonne conduite en matière électorale.</p>	<p>- Loi n°2012-004 du 01/02/2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la CENI-T</p>	<p>- Après le cycle électoral de sortie de crise - Assemblée Nationale, administration électorale et institutions judiciaires et administratives compétentes</p>
<b>Les partis politiques</b>						
4	<p>La campagne a montré une confusion dans leur futur rôle de la part d'un grand nombre de candidats aux législatives. La défiance et les accusations réciproques de fraudes ont dominé les relations politiques pendant ces élections présidentielles et législatives.</p>	<p>Rationaliser les partis politiques afin qu'ils jouent leur rôle démocratique, parlementaire ou non. Cet objectif suppose notamment un renforcement des capacités des membres des partis politiques et, la signature, par tous les partis politiques, d'un code de conduite applicable à la période électorale.</p>	<p>Améliorer la transparence et la confiance à l'égard du processus électoral.  Renforcer la confiance des citoyens à l'égard du multipartisme.</p>	<p>CADEG, art. 3. 11</p>	<p>- Loi n°2011-012 du 09/09/2011 relative aux partis politiques - Article 95 de la Constitution - Loi n°2012-006 portant Code d'éthique et de Bonne conduite des acteurs politiques pendant la Transition</p>	<p>- A partir des résultats définitifs des scrutins du 20/12/2013, et à poursuivre pour les prochaines échéances électorales - Partis politiques, société civile et administration électorale</p>
5	<p>La représentation des femmes et des jeunes dans la vie des partis politiques accuse des déséquilibres importants</p>	<p>Améliorer la représentation et la participation des femmes et des jeunes dans la vie politique.</p>	<p>Renforcer le cadre juridique en contraignant les partis politiques à positionner des candidates et des jeunes par le biais d'un système d'alternance.</p>	<p>Article 13 du PGD, de la CDA. Lignes directrices de la CDAA régissant les élections démocratiques (2004).7.9.</p>	<p>- Articles 15 et 46 de la Constitution de la IVème République - Article 8, quatrième tiret de la Loi N°012-</p>	<p>- Durant les premières élections communales de la IVème République - Assemblée Nationale, partis politiques, société</p>

6	<p>L'encadrement juridique du financement des partis politiques demeure insuffisant. L'absence d'une législation définissant les modalités de mise en œuvre des subventions publiques des partis politiques, constitue une faiblesse importante du cadre juridique des élections.</p>	<p>Rendre effective la subvention de l'Etat aux partis politiques au titre de la participation aux échéances électorales, selon le résultat aux élections, et au titre de la contribution aux activités d'éducation civique, de mobilisation et d'encadrement des citoyens.</p>	<p>La réglementation sur le financement des partis, valable pour toutes les phases du processus politique et encadrant le versement de fonds publics en complément de dons de personnes physiques, favorise la transparence et est essentielle au renforcement du pluralisme politique.</p>	<p>UA/OUA, principe vii. Code de bonne conduite en matière électorale, Commission de Venise, 3.3</p>	<p>016 relative aux premières élections législatives de la IVème République</p> <p>- Article 35 bis de la Loi n° 2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques</p>	<p>civile</p> <p>- Après les premières élections communales de la IVème République</p> <p>- Assemblée Nationale, partis politiques, société civile, administration électorale</p>
<b>Financement des partis politiques et de la campagne électorale</b>						
7	<p>Le Code électoral ne comporte, en matière de financement des campagnes électorales, que des dispositions assez limitées. Les capacités financières des partis et candidats ainsi que leur origine restent obscures.</p> <p>Le Code électoral et/ou le Code Pénal ne prévoient ni plafonnement, ni sanctions en cas de dépassement des dépenses de campagne.</p>	<p>Le cadre juridique sur le financement des partis politiques et les dépenses électorales devrait être complété par la création de mécanismes de contrôle, par le plafonnement des dépenses de campagnes électorales, par la définition de sanctions en cas de dépassement du plafonnement, et par une réglementation des mouvements de fonds et des comptes de campagnes. Ces dispositions devraient aussi inclure l'obligation pour les</p>	<p>Accroître la transparence des fonds utilisés par les partis/candidats. Minimiser la part de financements non publics, favorisant des intérêts de groupes ou personnes particulières.</p>	<p>UA- CPLC, art. 10 PIDCP, art. 19 Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (UA-CPLC), art. 10</p>	<p>- Article 47 du Code électoral</p> <p>- Loi n°2011-012 du 08/08/2011 relative aux partis politiques</p>	<p>- Après les premières élections communales de la IVème République</p> <p>- Assemblée Nationale, partis politiques, administration électorale et autorités de contrôle</p>

		<p>candidats en compétition de publier, en toute transparence, leurs sources de financement et leurs dépenses, pour un contrôle a posteriori des comptes de campagne électorale.</p>				
8	<p>Absence d'organe ou autorité indépendante en charge du contrôle des comptes de campagne et des partis politiques.</p>	<p>Le contrôle et de la vérification des fonds de campagne devrait être exercé par un nouvel organe ou attribué à un organe existant, composé équitablement de représentants de magistrats, du service du renseignement financier, du bureau indépendant anti- corruption, du comité pour la sauvegarde de l'intégrité et de la Médiation.</p> <p>Les élus devraient publier leur déclaration de patrimoine lors de leur élection et à la fin de leur mandat.</p>	<p>Le financement des partis par des fonds publics doit être conditionné par un contrôle de la comptabilité des partis politiques par un organisme public indépendant, favorisant une politique de transparence financière des partis et candidats.</p>	<p>Commission de Venise. Lignes directrices sur le financement des partis politiques (2001) A.5 et B.11.</p>	<p>- Article 47 du Code électoral - Loi n°2011-012 du 08/08/2011 relative aux partis politiques</p>	<p>- Après les premières élections communales de la IVème République - Assemblée Nationale, partis politiques, administration électorale et autorités de contrôle</p>
<b>Enregistrement des candidatures</b>						
9	<p>Si l'instauration de caution pour se porter candidat aux élections présidentielles permet d'encadrer le nombre</p>	<p>Les conditions pour le remboursement de la caution devraient être conformes aux bonnes pratiques</p>	<p>Rendre le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, fondé sur des critères objectifs et</p>	<p>PIDCP, article 25. CDH, CGN°25, paragraphe 4. BP : Elles exigent l'obtention de 5% des</p>	<p>- Article 5 du Code électoral - Article 5 alinéa 2 point 4 de la Loi</p>	<p>- Avant les prochaines élections présidentielle et législative</p>

des candidatures, le remboursement de celle-ci en cas de non élection devrait être plus souple.	internationales.	raisonnables.	suffrages au lieu des 10% prévus par la Loi Malgache pour le remboursement des frais de candidature.	n°2012-015 du 01/08/2012 relative à l'élection du Premier Président de la IVème République  - Articles 1 et 2 du Décret n°2013-157 du 12/03/2013 fixant les modalités de versement et remboursement de la contribution des candidats.	- Assemblée Nationale et/ou administration électorale, partis politiques et autorités de contrôle
10 Tout citoyen doit jouir de ses droits sans distinction aucune, et toute distinction entre les citoyens de naissance et les citoyens par naturalisation est incompatible avec l'article 2 du PIDCP.	Les articles du Code de la nationalité, auxquels le Code électoral renvoie pour déterminer l'éligibilité devrait être abrogés. Ces articles imposent aux personnes ayant acquis la nationalité Malagasy par voie de naturalisation, d'attendre dix ans avant de pouvoir se porter candidat à un mandat électif.	Rendre ce dispositif, compatible avec l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, et l'article 25 du Pacte international sur les droits civils et politiques, ratifié sans réserve par l'Etat Malgache le 21/06/1971.	PIDCP, art 2 et art 25. Observation générale n°25 du Comité des droits de l'homme (art 25), 1996.	- Article 6 de la Constitution du 11/12/2010.  - Les articles 37 à 39 de l'Ordonnance n°62-064 du 22/07/1960 portant Code de la nationalité.  - Article 3 du Code électoral.	- Après les élections communales de la IVème République  - Assemblée Nationale, administration électorale et autorités de contrôle
<b>Campagne électorale</b>					
11 Apparition du Président de la HAT lors de la campagne électorale de Hery Rajoanarimampianina, et de l'ancien président Marc Ravalomanana, par voie	Le strict respect de la neutralité des autorités politiques et de l'administration devrait être observé durant tout processus	L'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats. Elle implique la neutralité des autorités publiques.	Commission de Venise, lignes directrices en matière électorale (2002).2.3 L'égalité des chances (a).	- Article 46 alinéas 2 et 4 de la Constitution de la IVème République  - Articles 45, 151, 165 et 166 de la Loi n°	- Avant les élections communales de la IVème République  - Administration électorale et autorités de

	<p>électoral.</p> <p>Le respect des dispositions interdisant l'usage de biens publics et des prérogatives de puissance publique, favorisant un candidat particulier devrait être également observé; et, en-dehors de la période exceptionnelle de la Transition, la neutralité englobe aussi bien les actes positifs d'usage de biens et prérogatives publics que les apparitions en public aux côtés de candidats des autorités politiques.</p> <p>Le Code électoral devrait préciser les attributions de contrôle de ces violations par l'Administration électorale ou renvoie aux autorités compétentes (judiciaires ou administratives).</p>			<p>2012-005 du 22/03/2012 portant Code électoral</p>	<p>contrôle compétentes</p>
12	<p>Le Code électoral/et ou le Code pénal, ne définissent pas clairement les précautions nécessaires pour empêcher les fraudes, manipulations ou pratiques</p>	<p>Les pratiques portant atteinte à la sincérité du vote pendant la période de campagne électorale et le jour du vote devraient être clairement définis. Des mécanismes de sanctions en cas de violation</p>	<p>Etablir des mesures préventives et coercitives pour détecter et neutraliser les actes de corruption portant atteinte à la sincérité du scrutin.</p>	<p>Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique, 2002. IV Elections : Droits et Obligations. Art 9. Lignes directrices de la</p>	<p>- Avant les élections communales - Assemblée Nationale et/ ou administration électorale, autorités de contrôle compétentes</p>

	illégales.	devraient être prévus ainsi qu'une autorité compétente pour les appliquer.	CDA.A. (2004) 7.5			
<b>Administration électorale (AE)</b>						
<b>13</b>	Constat d'un besoin de renforcement de l'implication dans le processus électoral d'une partie des CER ; des CED et des CEC.	Redéfinir et clarifier les rôles et responsabilités des entités de l'AE notamment ceux des CER, et renforcer les capacités de chaque niveau administratif de l'AE. Un noyau dur de deux personnes devrait rester en poste au niveau central ou éventuellement au niveau des CER, afin de garantir une mémoire institutionnelle des différents processus électoraux.	Un meilleur fonctionnement de l'administration électorale dans le sens d'une plus grande harmonisation de la mise en œuvre du processus afin de garantir des conditions équitables sur tout le territoire. Fluidifier le fonctionnement de la CENI-T. Améliorer la communication interne et les chaînes de commandement.	Code de bonne conduite en matière électorale, Commission de Venise, II.3.1	- Loi n°2012-004 du 01/02/2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la CENI-T	- Après le cycle électoral de sortie de crise - Assemblée Nationale et/ ou Administration électorale, autorités de contrôle compétentes
<b>14</b>	Constat d'un niveau d'information variable des électeurs et des parties prenantes concernant des questions essentielles du processus électoral.	Les décisions de mise en œuvre des dispositions électorales prises par l'administration électorale devraient faire l'objet d'une publication immédiate et systématique dans le JO et sur sa page web. Par ailleurs, tout changement devrait s'accompagner de mesures d'orientation de l'administration électorale au niveau local.	Augmenter la transparence du travail de l'administration électorale et garantir un niveau équitable d'information qui facilite le travail. Garantir une circulation de l'information a destination des parties prenantes.	Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance, art.12 Code de bonne conduite en matière électorale, Commission de Venise, II.	- Article 65 du Code électoral	- Pour chaque processus électoral - Assemblée Nationale et/ ou administration électorale, autorités de contrôle compétentes

		Plus d'opérations de sensibilisation, en suffisamment en amont des échéances électorales seraient nécessaires				
<b>15</b>	Constat d'une affluence et de longues files d'attente dans certains grands BV.	Les BV supérieurs à 1000 électeurs devraient voir leur nombre d'électeurs réduits avant les élections communales et la réduction systématique de la taille de tous les BV devrait être poursuivie afin de s'approcher des normes internationales.	Faciliter les procédures de scrutin et l'accès au vote pour tous les électeurs de façon équitable. Mettre en œuvre une cartographie tenant compte des réalités du terrain et de l'avis des acteurs locaux.	Code de bonne conduite en matière électorale, Commission de Venise, I.1.b		- Avant les élections communales et après  - Assemblée Nationale et/ ou administration électorale, autorités de contrôle compétentes
<b>Opérations électorales</b>						
<b>16</b>	Problème de planification de certaines opérations notamment le transport par le PNUD en coordination avec la CENI-T lors des élections de sortie de crise 2013.	La MOE UE recommande l'adoption et la mise en œuvre concertée entre les entités responsables, avant chaque élection, d'un plan intégral et transparent d'acheminement et de rapatriement du matériel électorale. Préalablement, il faudra identifier, au niveau du district et en privilégiant des prestataires de service connaissant la zone, les moyens de transport pour l'acheminement du matériel.	Faciliter la planification de la logistique électorale au niveau communal et du district, afin de garantir une meilleure sécurisation du matériel électorale pendant tout l'acheminement et le ramassage. Garantir une parfaite délivrance du matériel et de l'intégrité de chaque étape.	Code de bonne conduite en matière électorale, Commission de Venise, I.1.b.	Code électorale	- Avant chaque cycle électoral  - Assemblée Nationale et/ ou administration électorale, autorités de contrôle compétentes
<b>17</b>	Interprétation partiellement différente des PV remplis et des bulletins avec le choix des	Adoption commune par la CENI-T et la CES d'une charte définissant les anomalies en	Eviter des divergences de prise en compte des votes entre l'administration			- Avant les élections communales

électeurs entre la CENI-T et la CES.	matière électorale.	électorale et la cour.			- Administration électorale et CES, et autorités de contrôle compétentes
<b>Enregistrement des électeurs</b>					
18 75% de la population majeure malgache est inscrite sur les listes électorales.	Renforcer la formation des démembrés de l'Administration électorale chargés de l'information des électeurs concernant les procédures de révision des listes électorales en vue de demandes de changement d'adresse et des modalités de suppression des personnes décédées des listes électorales. Développer des stratégies, en fonction de groupes cibles, pour élever le taux d'inscription sur les listes électorales et l'obtention de cartes CIN, en collaboration avec la société civile et les partis politiques, notamment concernant les femmes et les jeunes adultes de 18 à 33 ans.	Augmenter le niveau d'exhaustivité du fichier électorale.	Suffrage universel ( <i>article 21 de la déclaration des Droits de l'homme</i> )  Droit de vote ( <i>article 25 du Pacte relatif aux droits civils et politiques</i> )	- Articles 12, 27 et 28 du Code électorale	- Dès que possible, et avant l'ouverture de la période de révision de la liste électorale  - Ministère de l'Intérieur
19 Le régime juridique est très restrictif dans l'octroi du droit de vote aux personnes ayant obtenu la nationalité malgache.	La MOE UE suggère l'abrogation des articles du Code de la nationalité, auxquels renvoie le Code électorale pour l'éligibilité. Ces articles imposent aux personnes ayant acquis la	Respecter le droit de vote pour tout citoyen majeur malgache.	PIDCP, art 2 et art 25. Observation générale n°25 du Comité des droits de l'homme (art 25), 1996. Suffrage universel ( <i>article 21 de la déclaration des Droits de l'homme</i> ).	- Article 6 de la Constitution du 11 décembre 2010  - Les articles 37 à 39 de l'Ordonnance n°62-064 du 22/07/1960 portant Code de la	- Après les élections communales de la IVème République  - Assemblée Nationale

		nationalité Malagasy par voie de naturalisation, d'attendre cinq ans avant de pouvoir accéder à la qualité d'électeur.			nationalité - Article 3 du Code électoral	
20	Il n'existe pas de fichier national des cartes nationales d'identité, et en l'état actuel les n° de CNI ne sont pas uniques.	Mise en place d'un fichier central des cartes nationales d'identité, en prévoyant la possibilité pour l'Administration électorale de le consulter.  Amélioration de l'état civil et le maintien et renforcement du fichier de la liste électorale.  Amélioration du niveau de sécurisation des cartes nationales d'identité, avec un identifiant unique par individu, et leur renouvellement en fonction d'une durée de validité adéquate.	Renforcer la fiabilité du fichier électoral  Garantir l'unicité des listes électorales	Droit de vote ( <i>article 25 du Pacte relatif aux droits civils et politiques</i> ) : les électeurs sont-ils empêchés d'exercer leur droit de vote ?  Suffrage égal ( <i>article 21 de la déclaration des Droits de l'homme</i> ) : les électeurs ont-ils tous le même nombre de vote ?	- Article 12 du Code électoral	- Dès la mise en place du nouveau gouvernement  - Ministère de l'Intérieur
<b>Transparence et traçabilité des résultats</b>						
21	Certains acteurs politiques notamment les OSC et les citoyens malgaches se sont plaints de ne pas avoir eu suffisamment et systématiquement accès aux résultats aux niveaux de leur	L'affichage systématique et immédiat des résultats à la sortie de chaque BV et SRMV, ainsi qu'une publication en ligne par l'administration électorale.  Publication systématique et immédiate des résultats			- Article 112 du Code électoral	- Chaque processus électoral  - Administration électorale, CES et/ou organe compétent

	BV, SRMV, la CENI-T et la CES.	définitifs, BV par BV, après leur proclamation par la CES ou l'organe compétent.				
<b>Environnement des médias</b>						
<b>22</b>	La Commission Supérieure à la Commission Audiovisuelle (CSCA) et l'actuel organisme de contrôle. Elle est sous le contrôle direct du Ministre de la Communication, sa composition et son fonctionnement ne sont pas clairs.	Les autorités devraient envisager la création d'un nouvel organisme de régulation des médias audiovisuels, indépendant et doté d'un mécanisme de saisine et de sanction. Cet organisme de régulation contrôlerait le respect des lois et des réglementations relatives aux médias, en période comme hors période de campagne électorale.	Superviser l'activité des médias audiovisuels et leur respect de la réglementation en vigueur.	Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples Articles 9 et 10	- Ordonnance sur la Communication Audiovisuelle n°92-039 du 14/09/1992	- Dès la mise en place de l'Assemblée Nationale et de ses commissions, notamment celle chargée de ces questions  - Assemblée Nationale et organisme de contrôle compétent
<b>23</b>	La CENI-T n'a pas mis en place un mécanisme de suivi du comportement des médias publics « locaux » concernés par la réglementation de l'accès gratuit et payant aux candidats des élections législatives.	L'administration électorale devrait renforcer ses capacités de supervision et de contrôle de l'application et du respect de la réglementation pour l'accès aux médias publics, en prévoyant une équipe interne dédiée ou en s'appuyant sur un organisme de régulation des médias (si ce dernier est mis en place).	Assurer l'application et le respect de la réglementation de la campagne électorale.	Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples Articles 9 et 10	- Réglementation de l'Administration électorale pour l'accès aux médias publics pendant la campagne électorale.	- Avant les élections communales - Administration électorale
<b>24</b>	Les journalistes ne sont pas réunis dans une organisation d'autorégulation inclusive et effective. L'Ancien Ordre des Journalistes n'est plus actif depuis 2008.	Les organes de presse et les journalistes malgaches devraient établir un organisme d'autorégulation indépendant, ou réformer et réactiver l'ancien Ordre des Journalistes, pour superviser le respect du code déontologique et éthique	Permettre aux journalistes de contribuer à la professionnalisation de leur corporation par l'instauration et l'application de principes et règles régissant leur métier.	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples Articles 9 et 10		- Dès maintenant  - Organes de presse et les journalistes malgaches

	volontairement signé par les professionnels du secteur.	Une distinction claire entre payante et communication payante devrait être établie dans le traitement de l'information par les organes de presse.	Garantir aux citoyens une distinction entre information et publi-reportages payants	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples Articles 9 et 10	- Organes de presse - Ordre des Journalistes	- Avant la prochaine échéance électorale (les communales) - Assemblée Nationale et/ou organe de régulation des médias malgaches
<b>25</b>	Les médias malgaches ne distinguent pas clairement l'information offerte selon un critère éditorial de celle payée par des personnes qui cherchent une visibilité et une couverture positive de la part des médias.					
<b>Société civile et observation électorale</b>						
<b>26</b>	Constat d'un manque de formation citoyenne en général et de l'information sur les scrutins en particulier. Constat que l'observation nationale a pu être déployée sur tout le territoire, le retour d'information et le paiement des observateurs n'ont pas toujours été assurés.	Renforcement des capacités des OSC engagées dans la sensibilisation des électeurs et dans l'observation électorale (activités de sensibilisation des citoyens, observation électorale, procédure de contentieux électoral, gestion interne, communication, rôle dans l'action de plaider en vue de l'adoption de nouvelles lois).	Développer des outils et compétences partagées. Donner les outils aux OSC, permettant de centraliser rapidement l'observation faite sur le terrain. Garantir la transparence du processus. Acquérir et donner une vision plus complète du cycle électoral. Présenter des données et informations à l'appui de conclusions et préserver la libre expression des MOE des OSC.	Code de bonne conduite a l'usage des citoyens observateurs et superviseurs impartiaux des élections, commémorées le 3 avril 2012 a l'ONU. Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance, préambule et art.27 Code de bonne conduite en matière électorale, Commission de Venise, II.3.5	Code électoral	- De façon continue - Société civile et/ ou Administration électorale

<p>27</p> <p>L'élaboration du matériel de sensibilisation pour le processus électoral a connu des lacunes.</p>	<p>L'Administration électorale devrait assurer et renforcer la coordination des activités de sensibilisation électorale et d'éducation citoyenne.</p> <p>Cette dernière devrait se faire de manière continue et être renforcée en période de campagne électorale.</p> <p>Une attention particulière devra être portée aux jeunes.</p>	<p>Une information harmonisée et disponible pour chaque citoyen, utilisant des médias de communication adéquats, en vue d'améliorer l'information des citoyens concernant chaque étape du processus électoral.</p>	<p>Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance des élections par les organisations citoyennes.</p> <p>Lignes directrices de la CDAA régissant les élections démocratiques de 2004, 7</p>	<p>- Loi n°2012-004 du 01/02/2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la CENI-T</p> <p>- A chaque élection</p> <p>- Administration électorale et société civile</p>
<p><b>Contentieux</b></p>				
<p>28</p> <p>Le délai de recours prévu dans le code électoral ne garantit pas le droit des requérants de contester les résultats et d'éviter un déni de justice.</p>	<p>Les délais de recours qui devraient courir au moins jusqu'à 72h après la proclamation par l'organe de gestion électorale des résultats provisoires, au lieu des 10 jours francs actuellement prévus après la clôture du scrutin devraient être révisés.</p>	<p>Garantir le droit à un recours efficace : les procédures comprennent des délais raisonnables pour l'introduction et la résolution des plaintes.</p>	<p>Articles 121 et 132 du Code électoral</p> <p>Article 26 de la Loi n°2012-015 relative à l'élection du Premier Président de la IVème République</p> <p>PIDCP, art. 2</p>	<p>- Après le cycle des élections de sortie de crise</p> <p>- Assemblée Nationale et organe de contrôle compétent</p>

29	Les procédures de contentieux postélectorales devraient être précisées par le Code électoral.	L'adoption de procédures pour le contentieux post-électoral, afin de permettre des recours portant sur les violations éventuelles en période post-électorale avant la proclamation des résultats définitifs par l'institution en charge du contentieux électoral.	L'adoption d'un cadre complet et détaillé relatif au contentieux est nécessaire pour permettre un meilleur traitement des recours.	PIDCP, art. 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Article 132 du Code électoral</li> <li>- Article 27 de la Loi n°2012-015</li> <li>- Article 53 de la Loi n° 2012-016</li> <li>- Article 57 de la Loi n° 2011-009 relative aux élections communales et régionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Après le cycle des élections de sortie de crise</li> <li>- Assemblée Nationale et organe de contrôle compétent</li> </ul>
30	Le droit de recours de tout électeur est conditionné par sa participation au vote.	Le droit de recours devrait être accordé à tout électeur inscrit, même s'il n'a pas voté, conformément à l'exercice effectif du droit de recours contre les violations des droits fondamentaux des personnes.	Permettre et élargir un droit de recours à tous les citoyens.	Article 8 de la DUDH	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Article 11 de la Loi de 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la CENI-T</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Après le cycle des élections de sortie de crise</li> <li>- Administration électorale et autorités judiciaires et administratives compétentes</li> </ul>
<b>Genre et Droits de l'Homme</b>						
31	La représentation des femmes dans la vie politique accuse des déséquilibres importants.	Les autorités devraient adopter des mesures favorisant la participation active des femmes et leur représentation dans la vie politique.	Garantir une participation paritaire des femmes, dans la vie publique.	UA- CPLC, art. 13 Protocole Genre et Développement de la SADC de 2007 Art.13 Participation PIDCP, art.3 CEDEF, préambule et art.7 (b)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi n°2012-016 relative à l'élection des premiers députés de la IVème République</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Après le cycle des élections de sortie de crise</li> <li>- Assemblée Nationale, administration électorale, partis politiques et société civile</li> </ul>

## **XVI. GLOSSAIRE**

**AE** : Administration Electorale

**AN** : Assemblée Nationale

**APP ACP- UE** : Assemblée Parlementaire Paritaire Afrique Caraïbes Pacifique- Union européenne

**AREMA** : Parti politique *l'Avant- Garde de la Révolution*

**Art.** : Article

**AS** : Parti politique *Les Autres Sensibilités*

**BU** : Bulletin unique

**BV** : Bureau de vote

**BP** : Bonne pratique

**CAAD ou CADEG** : Charte Africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de l'UA

**CE** : Code électoral

**CEC** : Commission Electorale Communale

**CED** : Commission Electorale de District

**CENI-T** : Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition

**CER** : Commission Electorale Régionale

**CES** : Cour Electorale Spéciale

**CID** : Centre Informatique de District

**CIEDR** : Convention Internationale sur l'Elimination de toutes formes de Discrimination Raciale, de 1969

**CNFM** : Conseil National des Femmes de Madagascar

**CNTDI** : Centre National de Traitement des Données Informatiques

**CO** : Chef Observateur

**CSCA** : Commission Spéciale à la Commission Audiovisuelle

**DCO** : Chef Observateur Adjoint

**DOC** : Déclaration d'Operations suspectes

**DPP** : Délégué de Parti Politique

**DUDH** : Déclaration Universelle des Droits de l'Homme

**EISA** : *Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa* (Institut Electoral pour la Démocratie Durable)

**FdR** : Feuille de Route

**FFF** : Parti politique *Firaisam-pirenena ho an'ny Fahafahana sy ny Fandrosoana*

**Fokontany** : Plus petite entité administrative à Madagascar (*Quartier*)

**HCC** : Haute Cour Constitutionnelle

**HAT** : Haute Autorité pour la Transition

**INSTAT** : Institut National pour les Statistiques

**JO** : Journal Officiel

**LO** : Loi Organique

**MAPAR** : Plateforme *Miaraka Amin'i Prezida Andry Rajoelina*

**MBV** : Membre de Bureau de Vote

**MDM** : Parti politique *Mouvement pour la Démocratie à Madagascar*

**MOE** : Mission d'Observation Electorale

**MTS** : Parti politique *Malagasy Tonga Saina*

**NU (ONU)**: Nations Unies

**OCT (L)**: Observateur de Court Terme (recruté localement)

**OIF**: Organisation Internationale de la Francophonie

**OLT**: Observateur de Long Terme

**OMERT**: Office Malgache d'Etudes et de Régulation des Télécommunications

**ORTM** : Office de la Radio- Télévision Publiques de Madagascar

**OSC**: Organisation de la Société Civile

**OUA**: Organisation de l'Union Africaine

**OVEC**: Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures

**PACEM**: Projet d'Appui au Cycle Electoral à Madagascar

**PACTE**: Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Elections à Madagascar

**PBV**: Président du Bureau de Vote

**PFOI** : Plateforme des Femmes de l'Océan Indien

**PGD** : Protocole Genre et Développement de la Communauté de l'Afrique Australe

**PIDCP** : Pacte International relatif aux droits Civils et Politiques, de 1966

**PNUD** : Programme des Nations Unies pour le Développement

**PV**: Procès- Verbal

**RDB**: Radio Don Bosco

**RNM- TVM**: Radio et Télévision Nationale Malgache

**SADC**: Communauté du Développement en Afrique Australe

**SAMIFIM**: Service de Renseignements Financiers Malagasy

**SRMV**: Section de recensement des matériels de vote dans le district

**TA**: Tribunal Administratif

**TGV**: Parti du Président de la Transition *Association Tanora malaGasy Vonona*

**TPI**: Tribunal de Première Instance

**UA CPLC** : Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption

**UE**: Union européenne

**VPM MMM**: Plateforme politique *Vondrona Politika Miaradia Malagasy Miasa Mianatra Miaraka*

## **XVII. ANNEXES**

Annexe A CARTE-RESULTATS DE LA PRESIDENTIELLE 2ème TOUR- PAR REGION

Annexe B Analyse statistique de la liste électorale

Annexe C Les omis de la liste électorale du 9 octobre 2013

Annexe D

D.1) Résultats provisoires des élections législatives, CENI-T, 10 janvier 2014

D.2) Résultats définitifs des élections législatives, CES, 6 février 2014

Annexe E Monitoring des médias : résultats définitifs

E.1) Méthodologie

E.2) Médias audiovisuels publics – Premier tour

E.3) Médias audiovisuels privés – Premier tour

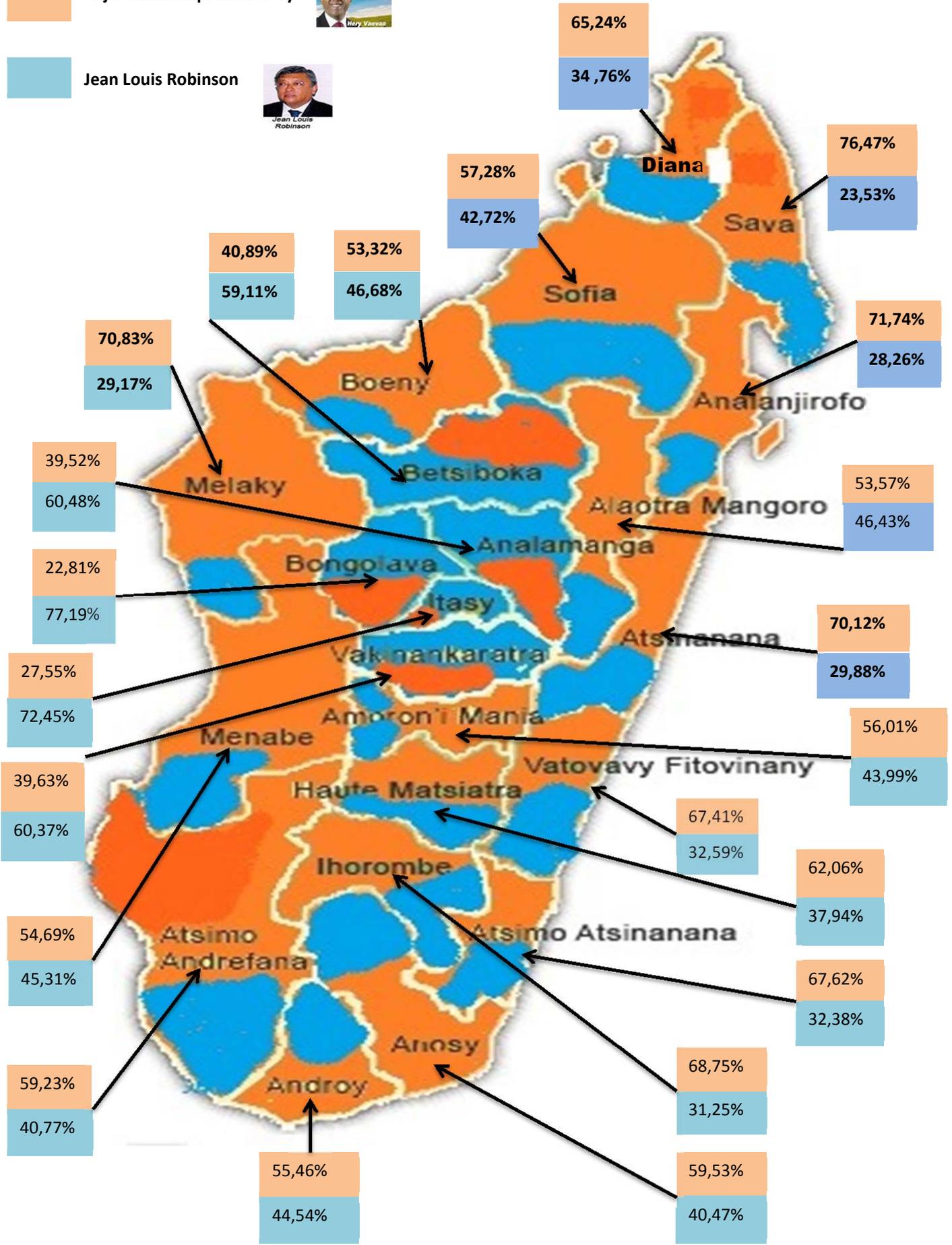
E.4) Médias audiovisuels publics – Second tour

E.5) Médias audiovisuels privés – Second tour

**CARTE-RESULTATS ELECTION PRESIDENTIELLE 2ème TOUR-PAR REGION**

**Rajaonarimampianina Hery** 

**Jean Louis Robinson** 



## **Annexe B**

### **Analyse statistique de la liste électorale**

#### **La constitution du fichier électoral**

L'analyse de la constitution du fichier électoral utilisé pour les scrutins de 2013 permet de saisir la dynamique d'enregistrement de l'administration et la dynamique d'inscription des électeurs.<sup>119</sup>

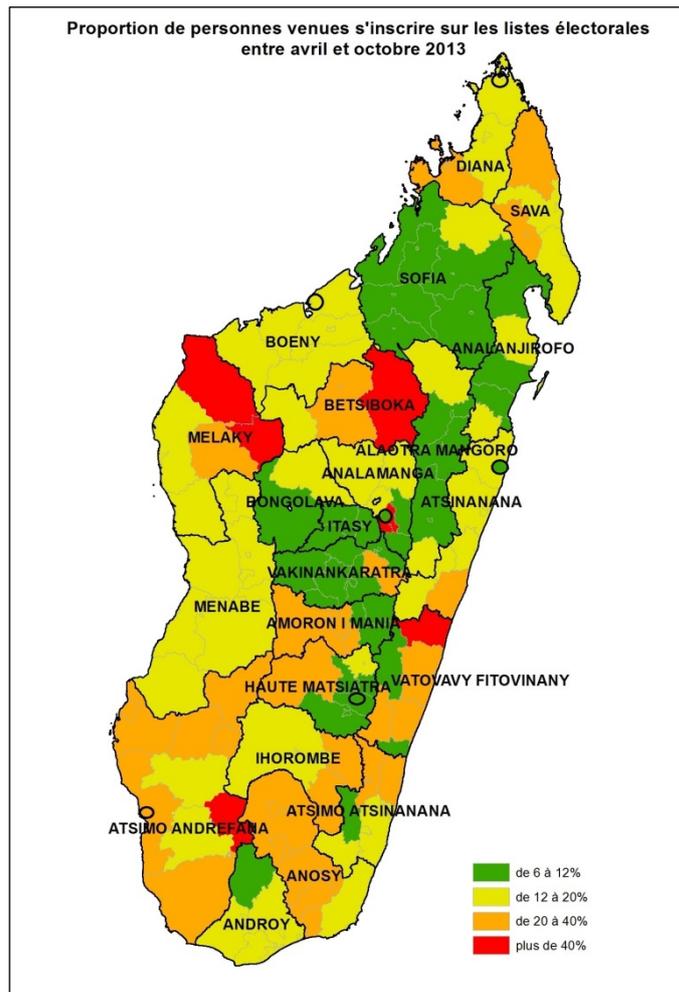
En effet, le fichier a été constitué en deux phases successives distinctes: un recensement porte à porte des majeurs malgaches, suivi d'une période d'inscription volontaire pour les personnes n'ayant pas été recensées.

Parmi les 7,8 millions de personnes inscrites sur les listes électorales utilisées pour le premier tour de la présidentielle, 6 668 441 de personnes ont été recensées par les agents électoraux lors du recensement porte à porte (mené entre octobre et décembre 2012), et 1 154 864 sont venues volontairement se faire inscrire sur une liste électorale (entre avril et octobre 2013), suite à leur démarche auprès de centres d'inscription.

Ainsi, l'inscription volontaire a permis d'augmenter de 17% la liste établie en 2012, et l'analyse affinée par district montre une très forte disparité de la qualité du recensement par district. En effet, l'inscription volontaire (qui venait en complément de l'inscription « normale ») a représenté dans certains districts 6% d'inscrits supplémentaires contre 179% dans d'autres.

---

<sup>119</sup> Cf. Annexes – Analyse statistique des inscrits dans la liste électorale



Sur cette carte, en rouge apparaissent les districts où la population a été très insuffisamment enregistrée par les agents électoraux lors du recensement électoral porte à porte : plus de 40% de personnes supplémentaires ont dû être ajoutées à la liste réalisée lors de ce recensement.

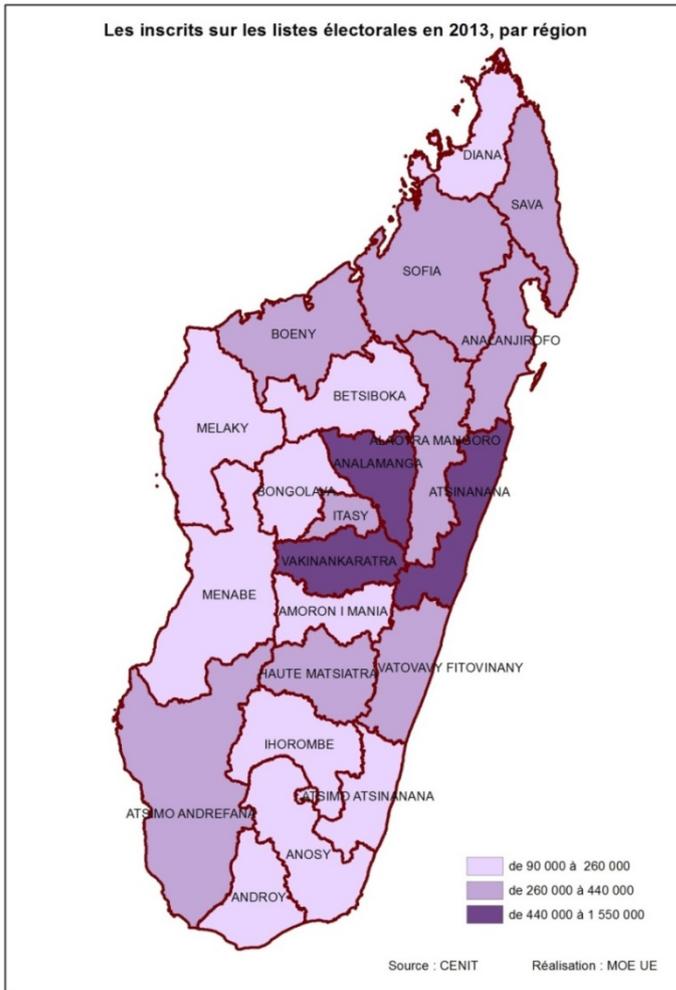
Ces données sont expurgées des doublons. Il s'agit donc uniquement des personnes non enregistrées lors du recensement porte à porte, et dont l'inscription sur les listes électorales a été acceptée et retenue.

Dans les régions de Melaky (districts de Besalampy et Ambatomainity), de Betsiboka (district de Tsaratanana), de Vatovavy Fitovinany (district de Nosy Varika), de Analamanga (districts d'Antananarivo- Atsimondrano et de Antananarivo- Avaradrano) et de Atsimo Andrefana (district de Benenitra), on remarque des zones où le recensement a été bien insuffisant, et où la population s'est massivement déplacée pour demander que les listes électorales soient complétées.

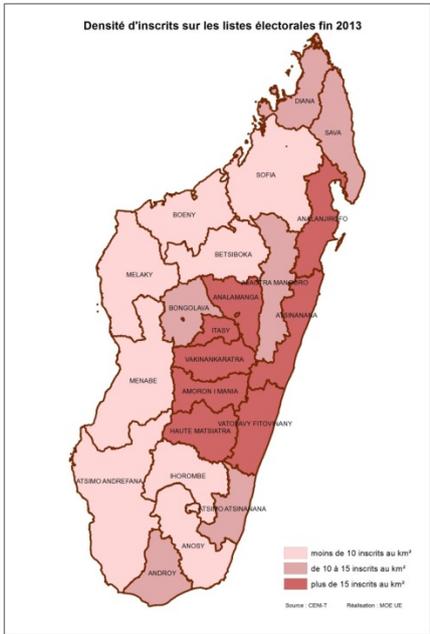
### La répartition territoriale des inscrits

Trois régions se distinguent très nettement du reste des 22 régions par l'importance numérique du nombre d'inscrits : Analamanga, Vakinakaratra et Atsinanana.

Si dans les deux premières régions les électeurs ont massivement voté pour Robinson Jean Louis, dans la dernière (Atsinanana) les électeurs ont voté pour Roland Ratsiraka.



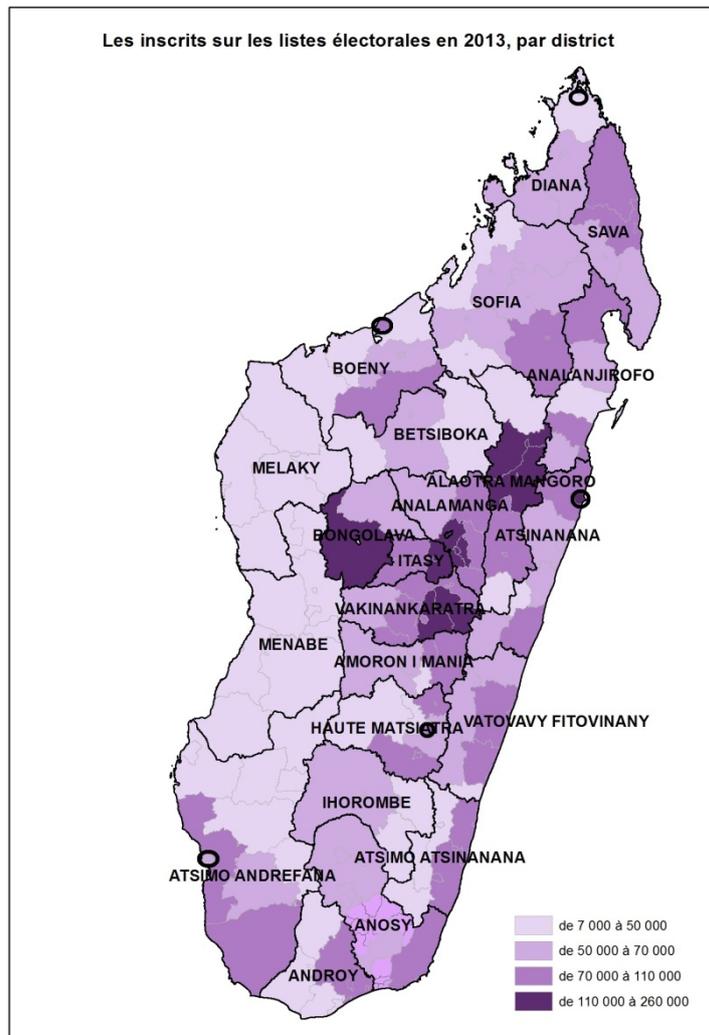
**Densités d'inscrits par région**



La carte des densités d'inscrits par région, illustre des régions supplémentaires dans lesquelles le potentiel électoral est important en comparaison avec la superficie territoriale ; sont concernées Analanjirofo, Itasy, Amoron i Mania, Haute Matsiatra et Vatovavy Fitovinany.

La répartition des inscrits sur les listes électorales souligne que les districts avec le plus grand nombre d'inscrits se trouvent dans les districts situés sur les Hauts-Plateaux.

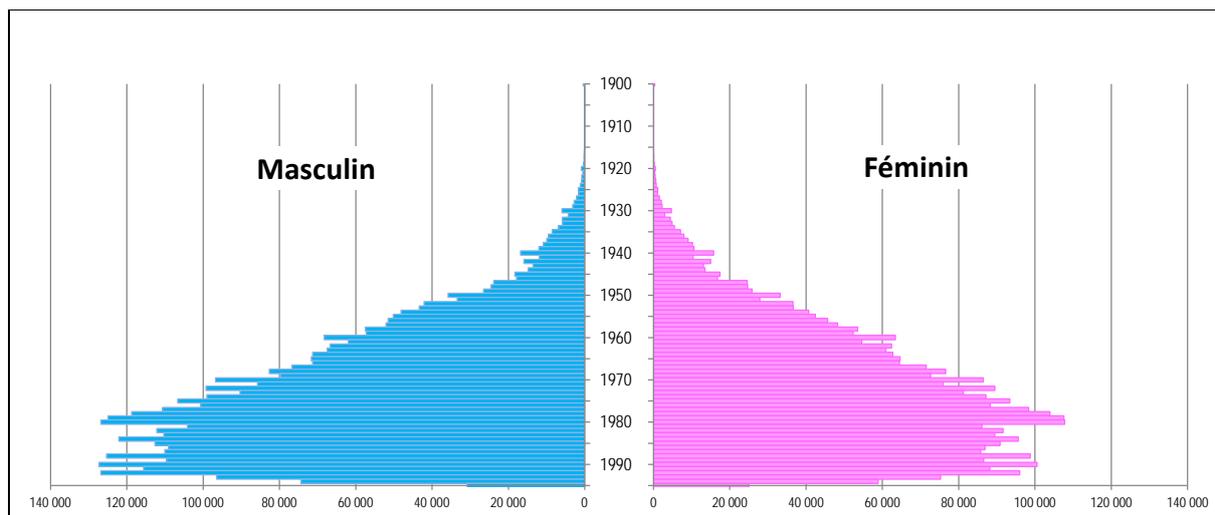
Les régions où le nombre d'inscrits est faible, sont, par ordre croissant du nombre d'inscrits, Melaky et Menabe (dans tous leurs districts), les districts nord de la région d'Atsimo Andrefana, Betsyboka et Boeny,



### La structure par sexe et âge des inscrits

Selon les estimations, la population des majeurs à Madagascar fin-2013 s'établirait entre 10,5 et 10,8 millions de personnes dont 51% de femmes et 49% d'hommes.<sup>120</sup>

<sup>120</sup> L'âge de la majorité étant fixé à 18 ans, les personnes en âge de voter fin 1993 sont celles nées en 1995 ou avant. Le dernier recensement général de la population de Madagascar datant de 1993 (INSTAT), la projection de la population majeure a consisté en estimant les générations de ceux nés en 1994 et 1995, et à appliquer un taux de mortalité annuel à l'effectif total de la population (avec deux hypothèses, soit un taux annuel de mortalité à 10 pour mille, soit un taux annuel à 12 pour mille).

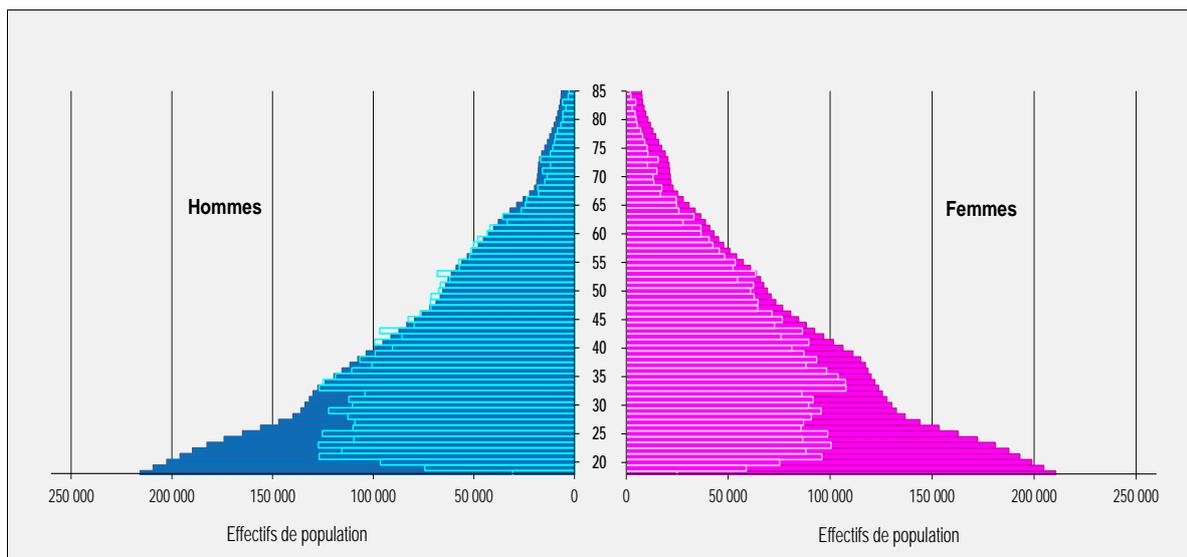


**Madagascar – Pyramide des âges des Malgaches  
inscrits sur les listes électorales en 2013**

On peut donc estimer que 72% à 75% de la population malgache est inscrite sur le fichier électoral. Cette inscription concernerait 81% des hommes malgaches majeurs et seulement 68% des femmes.<sup>121</sup>

La superposition de la pyramide des âges des inscrits sur les listes électorales sur la pyramide de la population malgache majeure (résidant à Madagascar), permet de relever quelques insuffisances du fichier électoral.

<sup>121</sup> Les jeunes adultes âgés de 18 à 33 ans, devraient représenter environ 50% de l'ensemble des adultes malgaches. Or, ils ne représentent que 39% des inscrits sur les listes électorales. La forte mobilité des jeunes adultes est un facteur récurrent, rendant difficile leur inscription sur tout registre et notamment sur les listes électorales, et ce quel que soit le pays. Notons cependant que leur sous-inscription est accentuée dans cinq régions du nord (Diana, Sava, Sofia, Analanjirofo et Alaotra mangoro) ainsi que Amaron i Mania et Vatovavy Fitovinany ; dans ces régions ils représentent entre 31 et 39% des majeurs.



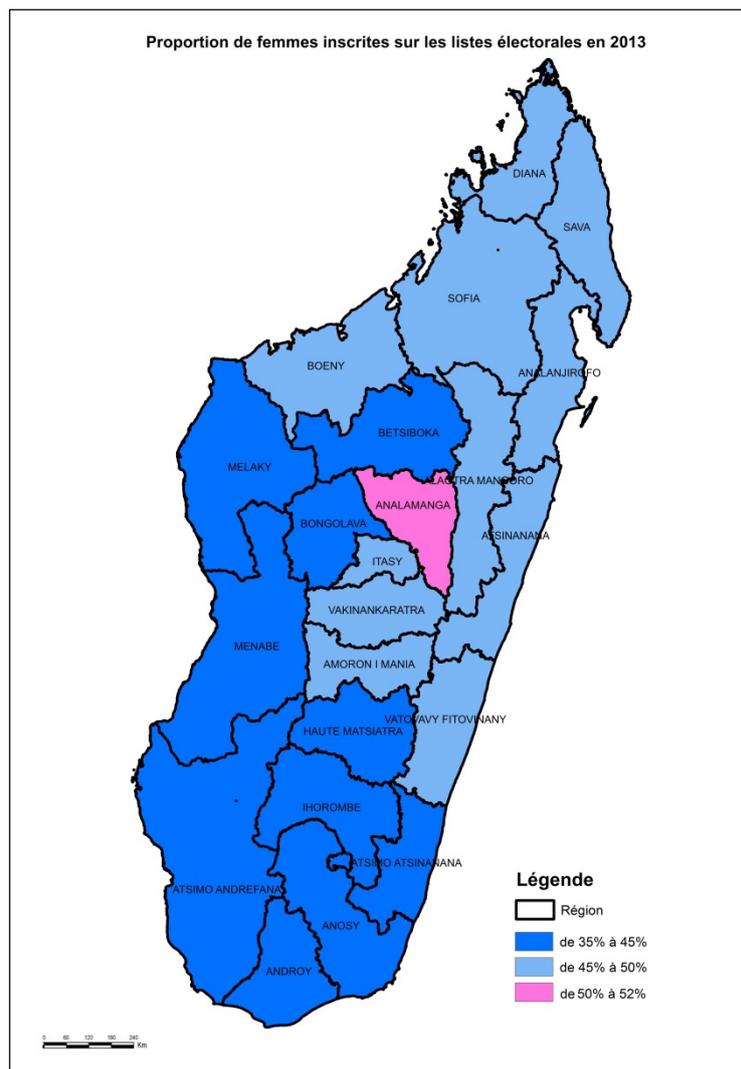
**Madagascar – Superposition de la pyramide des âges des inscrits en 2013  
sur celle de la population des majeurs estimés en 2013**

La base de la pyramide des âges est étroite, indiquant une faible inscription des jeunes adultes, et plus encore des jeunes femmes.

Les 18-33 ans sont sous-représentés sur les listes électorales, la superposition de la pyramide des âges des inscrits sur celle de la population totale majeure l'illustre fort bien.

La « sur-inscription » apparente des hommes entre 40 et 50 ans peut être imputée à l'ancienneté du recensement général de la population, ou/et à l'inexactitude des projections de population. Nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur cette apparente sur-inscription, à partir des données actuelles. Une investigation plus importante serait nécessaire.

## La sous-inscription des femmes sur les listes électorales



### Note sur la légende

En rose pâle, les zones où la proportion hommes / femmes entre inscrits suit l'équilibre dans la population (avec un peu plus de femmes que d'hommes – 51 femmes pour 49 hommes).

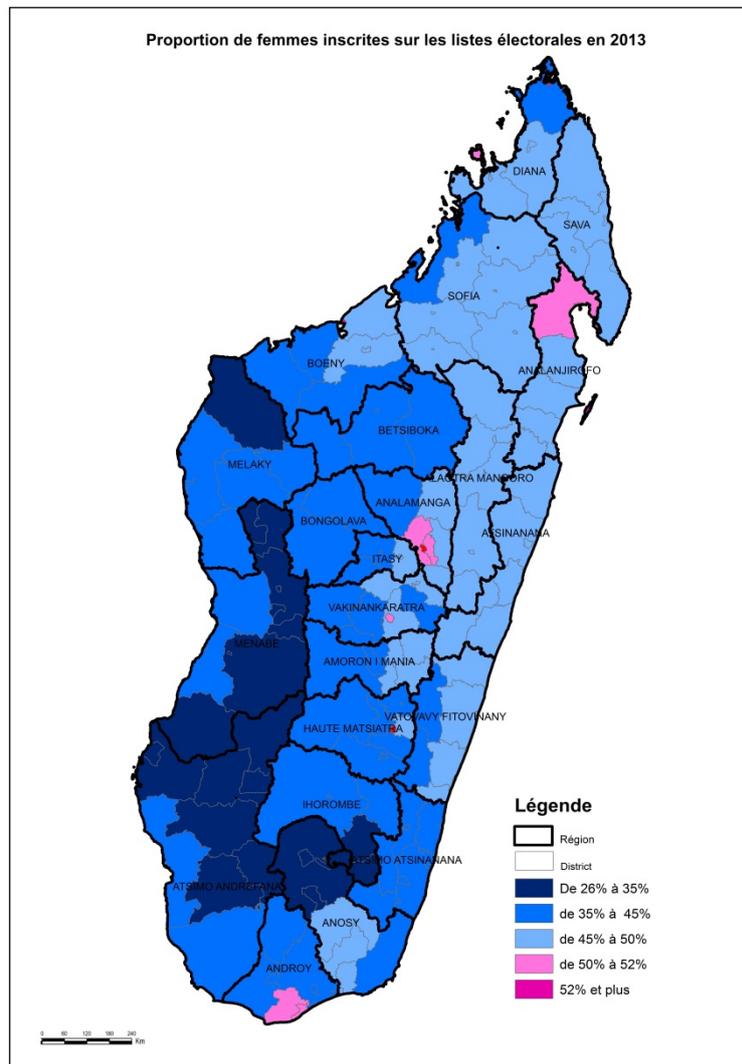
En bleu, les zones où l'équilibre est rompu ; la sous-inscription des femmes y est importante, et ce d'autant plus que le bleu est foncé.

Au niveau régional, on note que ce n'est que dans la région Analamanga que la proportion hommes / femmes sur les listes électorales est cohérente avec la proportion dans la population totale. Dans toutes les autres régions, la sous-inscription des femmes est flagrante.

Lors du recensement électoral porte à porte (mené d'octobre à décembre 2012), les femmes représentaient 45,7% des inscrits (et donc les hommes 54,3%). Lors de l'ouverture des inscriptions d'avril à Octobre 2013, la proportion de femmes était supérieure, représentant 48,3% des nouveaux inscrits.

En affinant l'étude par district, on note des écarts encore plus marqués : dans certains districts, sur 100 personnes inscrites sur les listes électorales, on compte 26 femmes. Sur la carte par district,

dans les districts en bleu foncé, on note parmi les inscrits une proportion allant de 26 et 35 % de femmes.



Si l'on cherchait à rattraper la sous-inscription des femmes, pour parvenir à l'équilibre hommes / femmes, alors le fichier électoral représenterait 82% des majeurs malgaches.

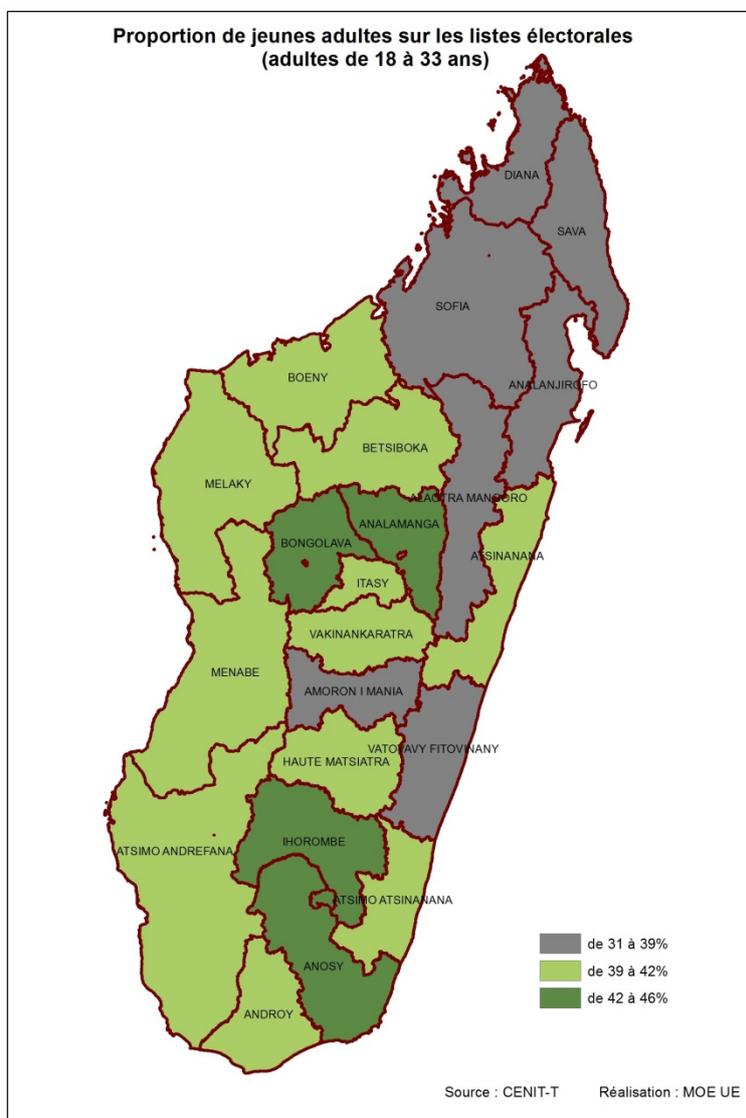
Ces éléments d'analyse peuvent faciliter la stratégie du futur gouvernement pour améliorer le taux d'inscription sur les listes électorales. Ce taux d'inscription étant fonction de plusieurs facteurs : la mise à disposition de CIN à tous les Malgaches majeurs, et notamment à l'attention des femmes, des mesures de formation agents électoraux et de sensibilisation de la population pour l'inscription des femmes.

Outre les districts urbains d'Analamanga, et quelques autres districts urbains : Maroantsetra (région Analanjirofo) et de Tsihombe (région Androy) ont des listes électorales où la proportion H/F est équilibrée. Dans tous les autres districts du pays les femmes sont nettement sous-inscrites sur les listes électorales, et la situation est particulièrement critique dans les districts des régions de l'Atsimo-Andrefana, de Menabe, et d'Anosy (en bleu foncé sur la carte).

#### **La sous-inscription des jeunes adultes sur les liste électorales**

Les jeunes adultes âgés de 18 à 33 ans, devraient représenter environ 50% des adultes malgaches. Sur la pyramide des âges des inscrits, la sous-inscription des jeunes était déjà très visible, et l'analyse différenciée par région indique que cette sous-inscription est accentuée dans cinq régions

du nord (Diana, Sava, Sofia, Analanjirofo et Alaotra Mangoro) ainsi que Amaron i Mania et Vatovavy Fitovinany.



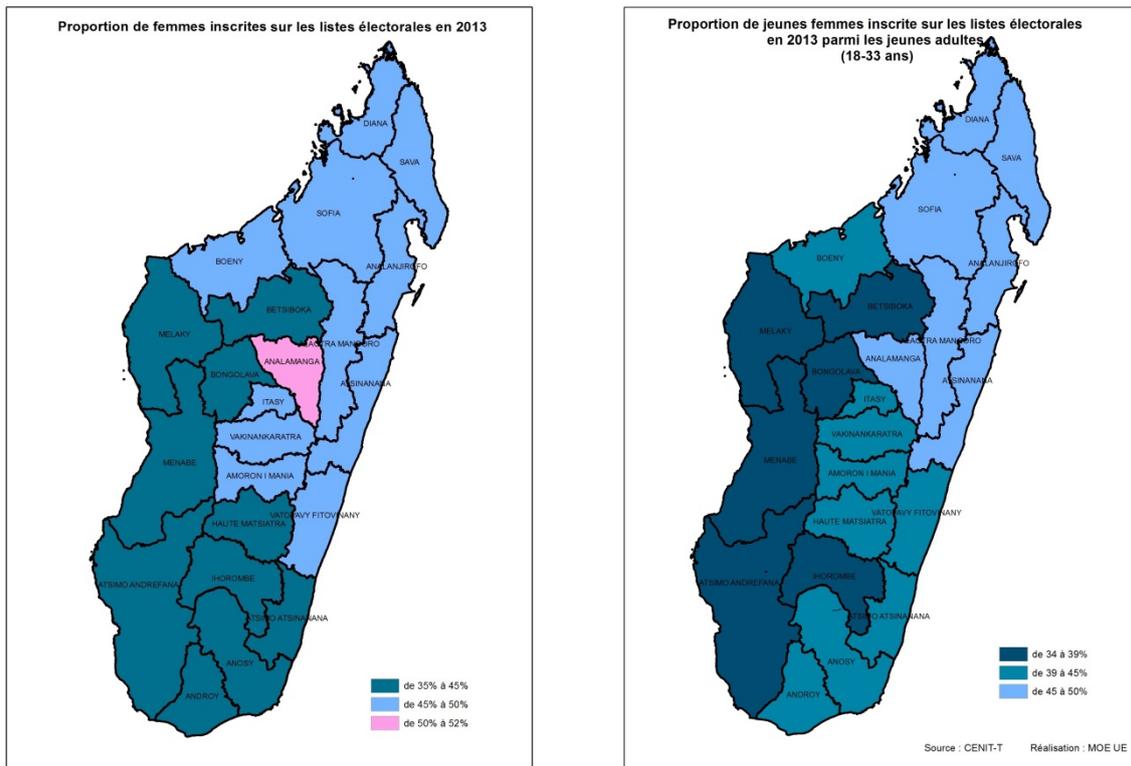
En gris, les régions où la proportion de jeunes adultes (18-33 ans) est la plus accentuée parmi l'ensemble des régions de Madagascar. En vert clair, c'est la situation la plus répandue avec une population de jeunes inscrits représentant entre 39 à 42% des inscrits sur les listes électorales. En vert foncé, les quatre régions dans lesquelles les jeunes sont les moins sous-représentés sur les listes électorales.

### La sous-inscription des jeunes femmes adultes sur les liste électorales

Les jeunes femmes de 18-33 ans cumulent les deux facteurs principaux de sous-inscription : sexe (féminin) et âge (jeunesse).

Dans certaines régions, la sous-représentation des jeunes femmes est accentuée : les jeunes femmes sont moins inscrites que la moyenne des femmes de la région. Cette sous-inscription aggravée des jeunes femmes sur les listes électorales est visible dans les régions de Boeny, Itasy, Vakinakaratra, Amaron i mania, Vatovavy Fitovnanany et Analamanga, c'est-à-dire dans les régions dans lesquelles la coloration de bleu à foncée (et aussi dans la région Analamanga passant du rose

ou bleu) entre la carte des proportions de femmes inscrites et celle des proportions de jeunes femmes.



Des opérations ciblées (envers les jeunes de 18 à 33 ans, et plus spécifiquement envers les femmes) dans les régions en bleu très foncé, permettraient de relever de façon conséquente le niveau d'inscription de la population sur les listes électorales.

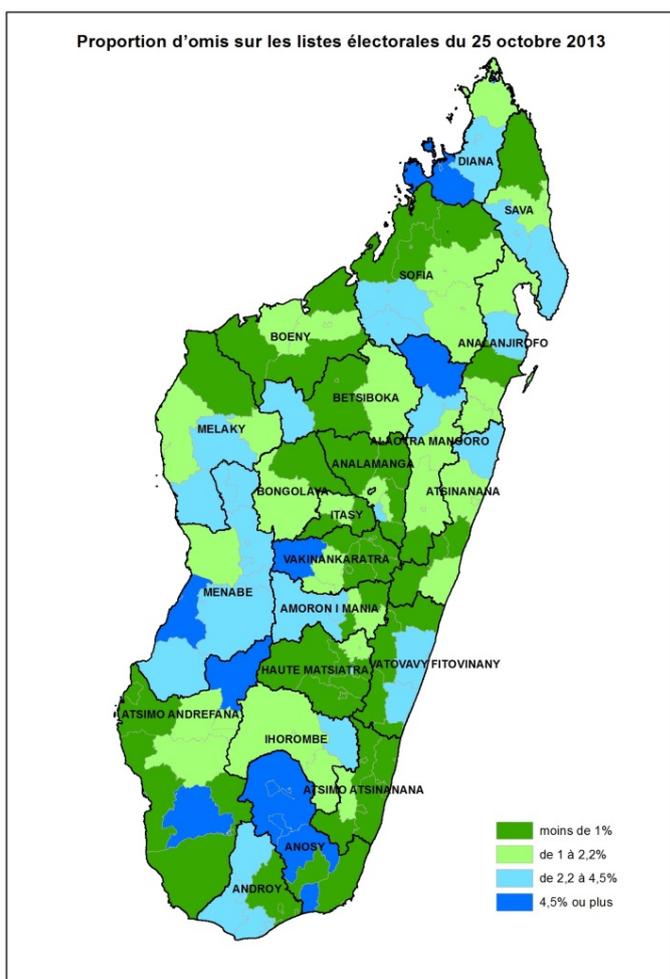
La seule condition pour être inscrit sur une liste électorale est d'être majeur et de disposer d'une pièce d'identité malgache, c'est-à-dire d'une reconnaissance juridique de l'existence de la personne. S'assurer de la reconnaissance juridique de tout citoyen malgache devrait être une des priorités du prochain gouvernement.

## Annexe C

### Les omis de la liste électorale du 9 octobre 2013

La carte représentant l'augmentation des inscrits par district indique un niveau d'augmentation non-homogène entre les districts, la proportion d'électeurs omis par district allant de 0 à 8,5%. En bleu foncé sur la carte, les districts où le nombre d'omis a été le plus important, avec une proportion d'omis située entre 4,5% à 8,5%.

Dans les districts où le recensement porte à porte avait été insuffisant (voir Annexe 1), peu d'omis sur les listes ont été identifiés. Une des raisons pourrait être la qualité de la vérification initiale de la saisie dans les districts où les citoyens sont venus effectuer le contrôle de leur inscription lors de la publication provisoire des listes électorales en avril 2013.



#### Note sur la légende :

En bleu, les districts dans lesquels la proportion relative d'omis était la plus importante (par rapport à la liste utilisée lors du scrutin du 25 octobre 2013).

En vert et notamment en vert foncé les districts avec une très faible proportion d'omis, laissant supposer que le travail de saisie des listes électorales avait initialement bien été fait.

## **Annexe D**

### **D.1) Résultats provisoires des élections législatives, CENI-T, 10 janvier 2014**

<http://l.bitcasa.com/gxRk5y8a>

### **D.2) Résultats définitifs des élections législatives, CES, 6 février 2014**

<http://www.hcc.gov.mg/election/arret/arret-n11-cesar-du-06-fevrier-2014-portant-proclamation-des-resultats-definitifs-des-elections-legislatives-du-20-decembre-2013-2/>

## Annexe E

### Monitoring des médias : résultats définitifs

#### E.1) Méthodologie

Basés à Antananarivo, six moniteurs malgaches ont suivi la formation à la méthodologie appliquée dans les MOE UE. Installés au centre de monitoring des médias de la MOEUE, ces moniteurs ont travaillé sous la direction de l'analyste des médias, membre de l'équipe cadre. Ils ont observé qualitativement et quantitativement un panel de médias écrits et audiovisuels.

Durant toute la période de la campagne électorale les moniteurs nationaux ont enregistré et analysé les émissions des médias audiovisuels : les bulletins d'information, les émissions politiques, les programmes et débats électoraux afin de quantifier le temps d'antenne (en secondes) de la couverture réservé aux candidats, leurs coalitions ou partis politique, ainsi que d'autres sujets institutionnels, tels que le gouvernement ou les institutions de l'administration électorale.

Une base de données inclut tous les acteurs politiques ayant une visibilité dans les médias pendant la campagne. Les données brutes analysées et saisies dans une base de données sont exploitées et présentées sous forme de graphiques illustrant l'activité globale des médias analysés sur une période précise et par catégorie de médias. Le volume de couverture indiquée pour chaque candidat dans les tableaux correspond à la somme de la couverture obtenue par le candidat lui-même et par les membres de sa coalition ou partis politiques.

Le monitoring des médias s'est déroulé dans deux périodes d'analyse : 7 – 23 octobre 2013 (campagne électorale premier tour) ; 29 novembre - 18 décembre 2013 (campagne électorale du second tour et des élections législatives).

#### *Panel des médias*

Télévisions analysées dans la plage horaire 17.00 - 24.00

- TVM – publique
- TV PLUS – privée
- MA TV – privée
- VIVA TV – privée

Radios analysées dans les plages horaires 6.30-9.00, 12.00-15.00 et 17.00.-22.00.

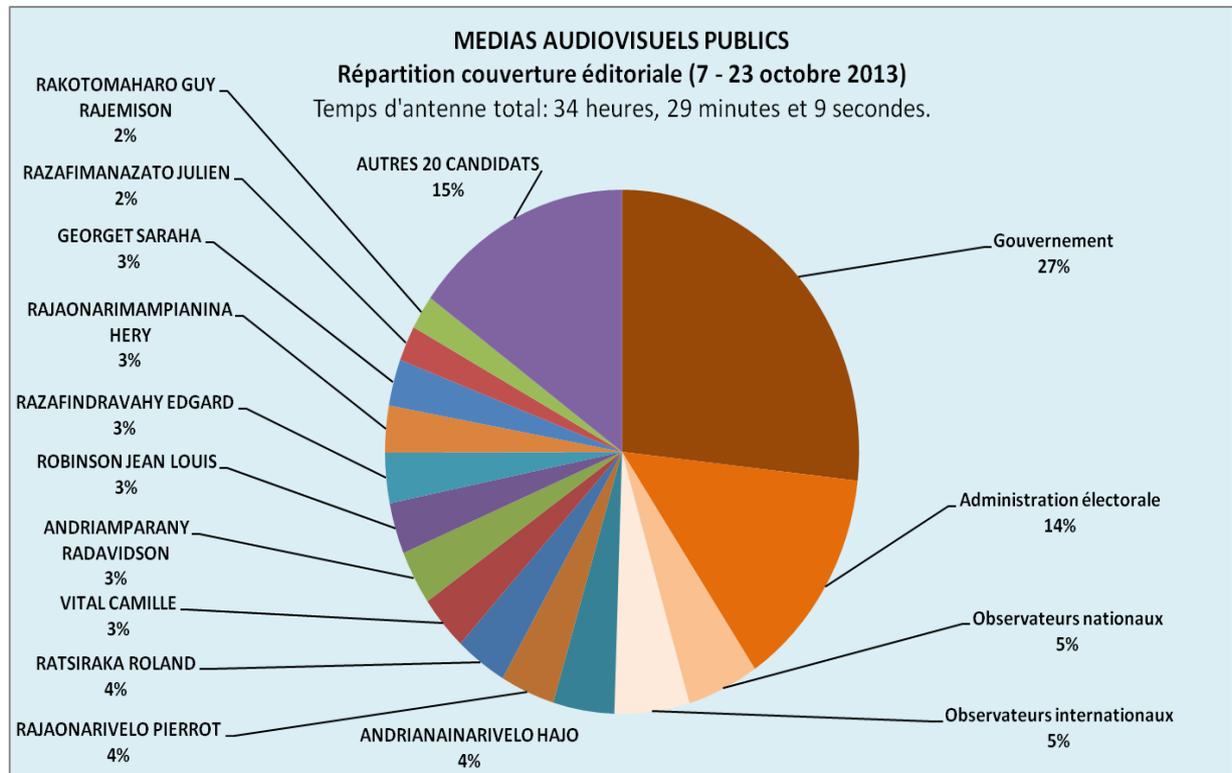
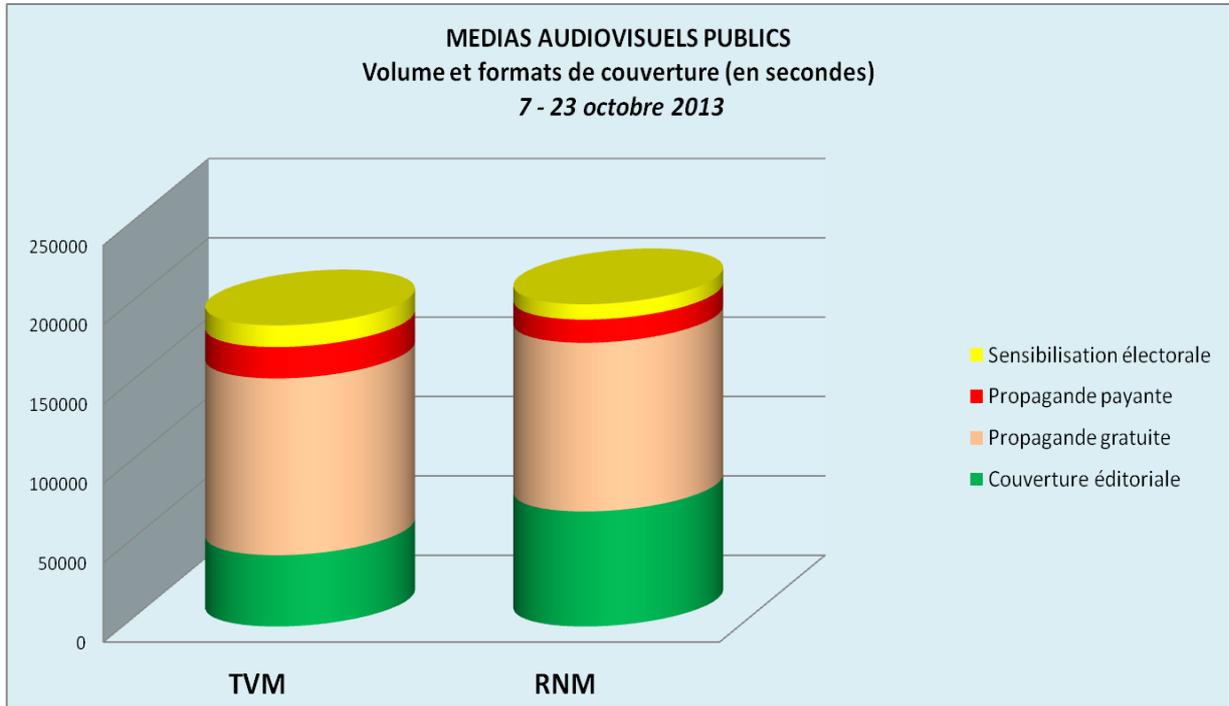
- RNM – publique
- RDB – privée

Presse écrite (quotidiens privés) analysés dans toutes les pages de la publication.

- 10 quotidiens privés (*Midi Madagasikara, L'Express, Malaza, La Gazette de la Grande Ile, Les Nouvelles, La Vérité, Ino Vaovao, Gazetiko, Taratra, Ao Raha*)

D'autres chaînes de télévisions et radios ont été analysées certains jours lors de la diffusion d'émissions particulières sur la campagne (télévisions : *Kolo TV, RTA*. Radios : *Radio Fanambrana, Radio antsiva, Radio Plus, RDJ, VIVA Radio*).

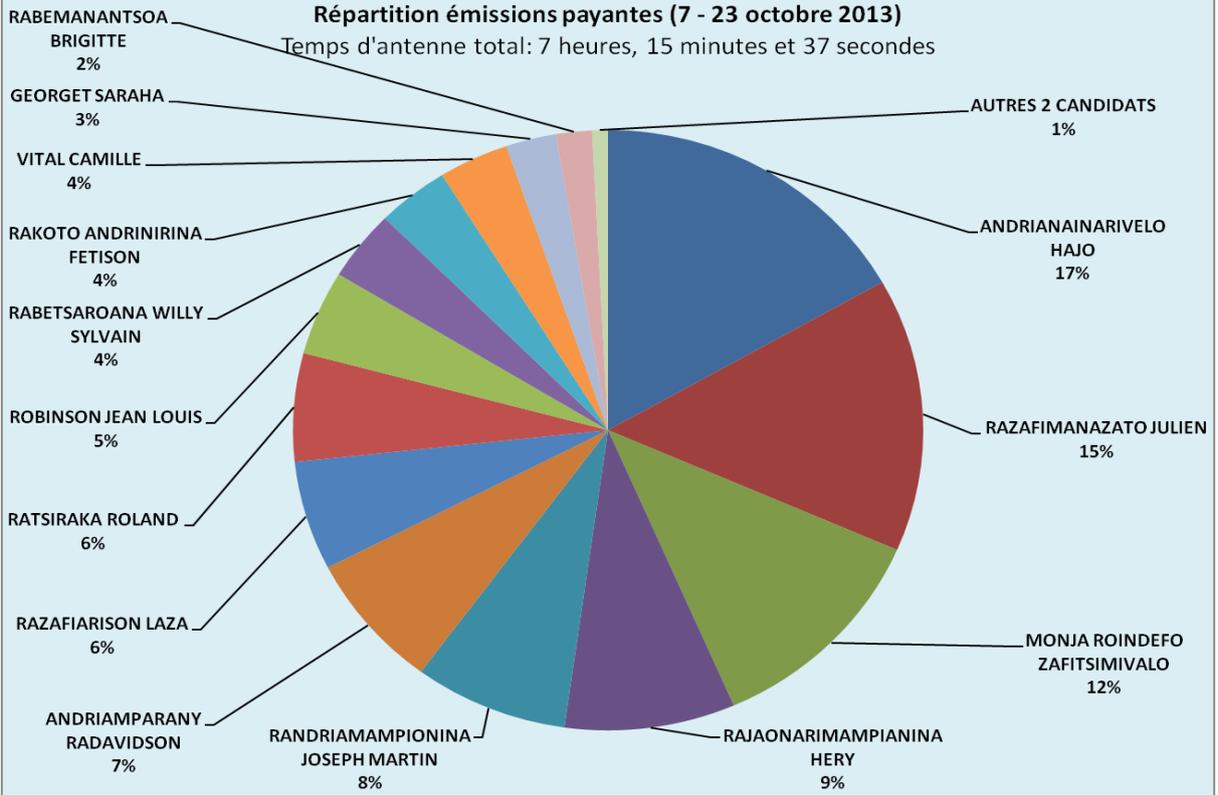
**E.2) MÉDIAS AUDIOVISUELS PUBLICS – Premier tour**



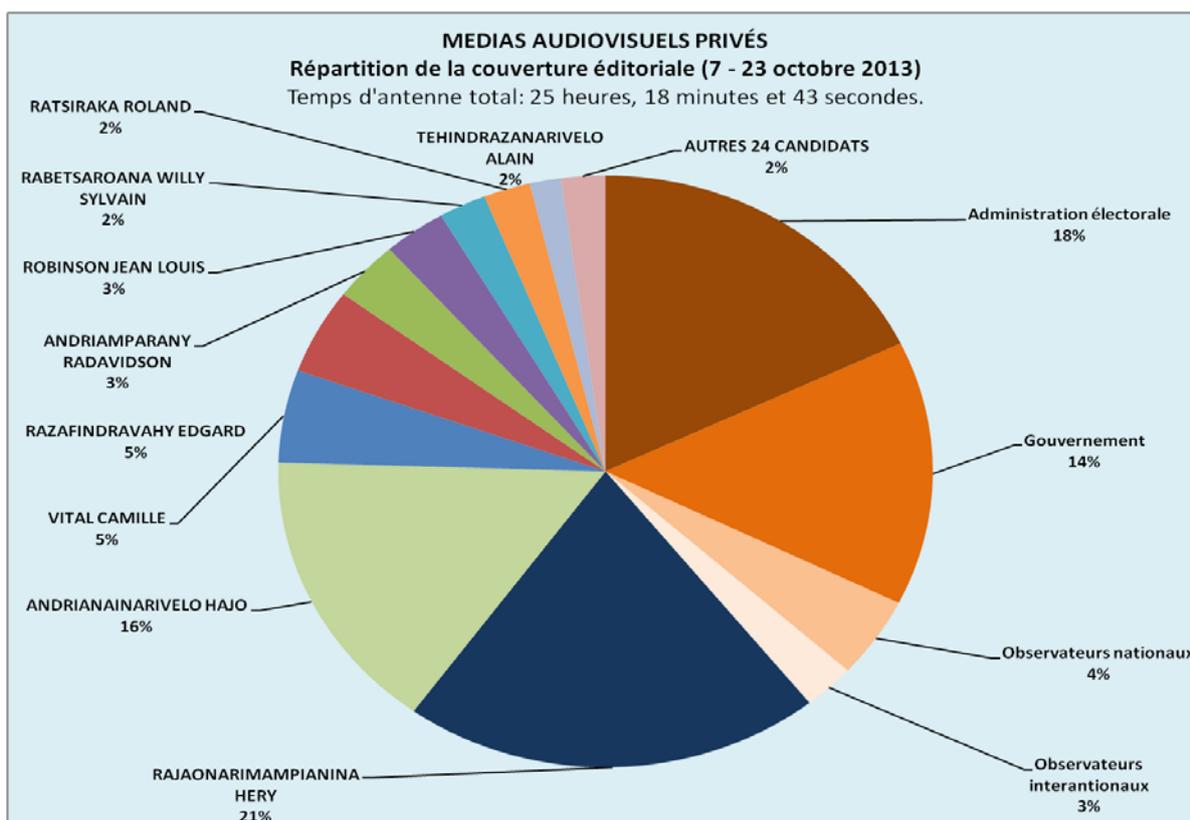
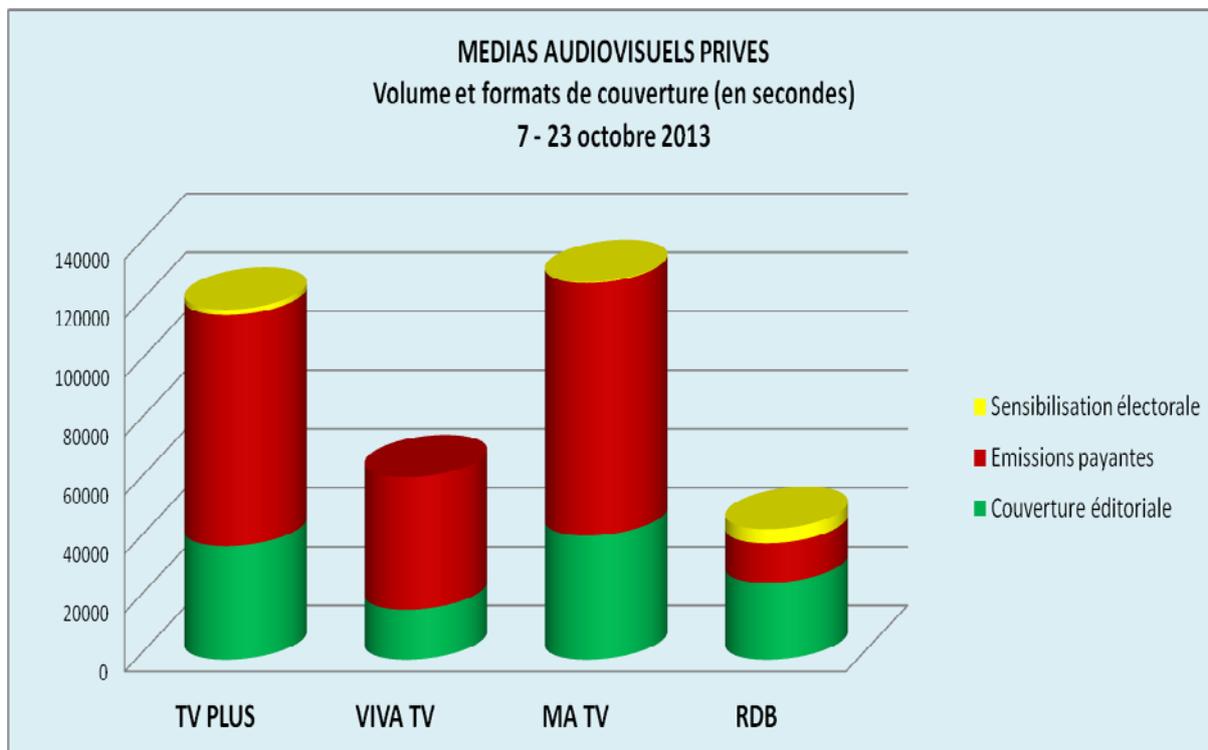
**MEDIAS AUDIOVISUELS PUBLICS**

**Répartition émissions payantes (7 - 23 octobre 2013)**

Temps d'antenne total: 7 heures, 15 minutes et 37 secondes



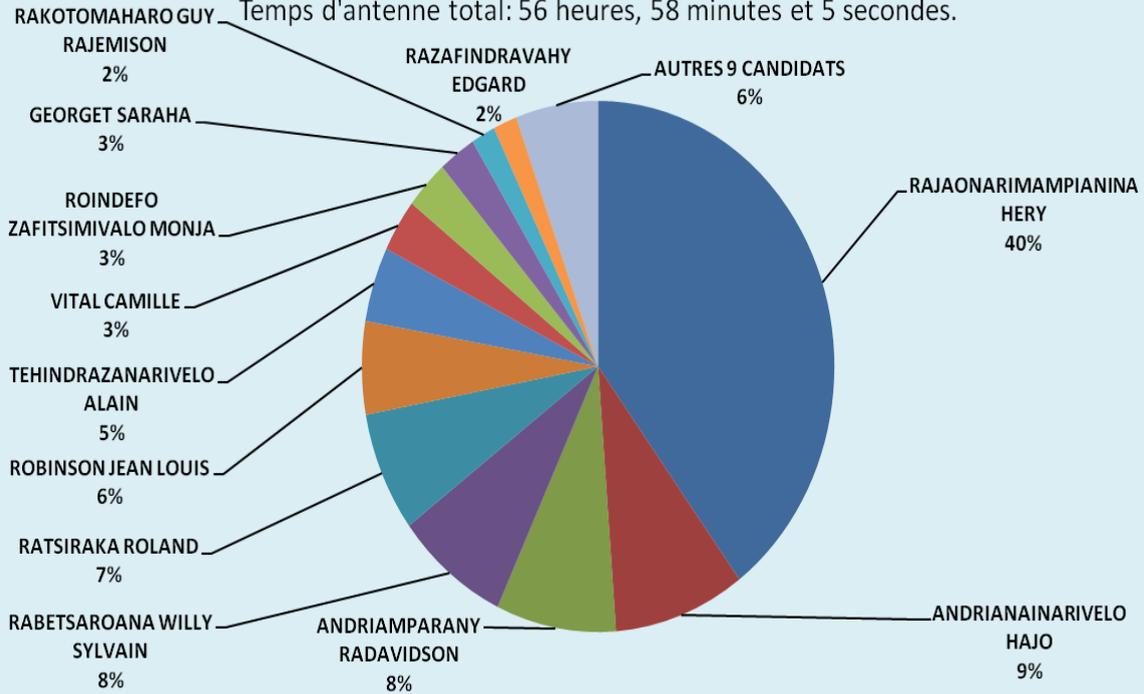
### E.3) MÉDIAS AUDIOVISUELS PRIVÉS – Premier tour



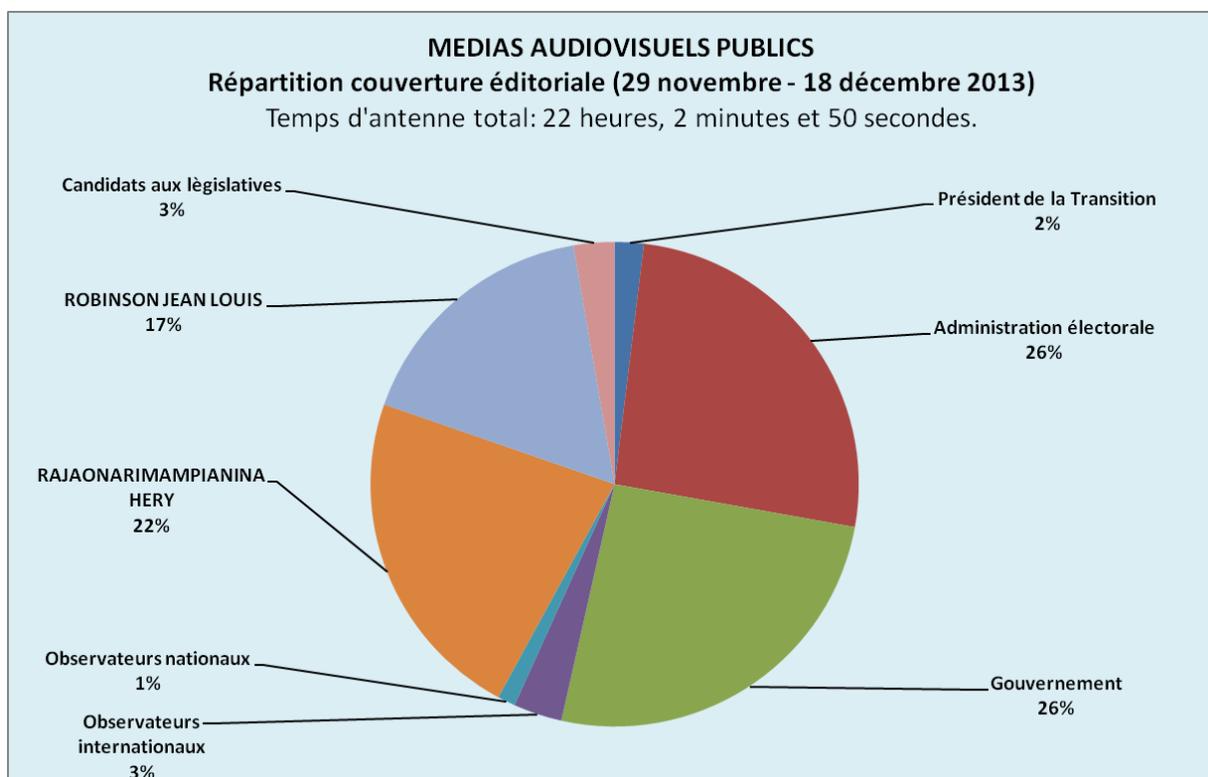
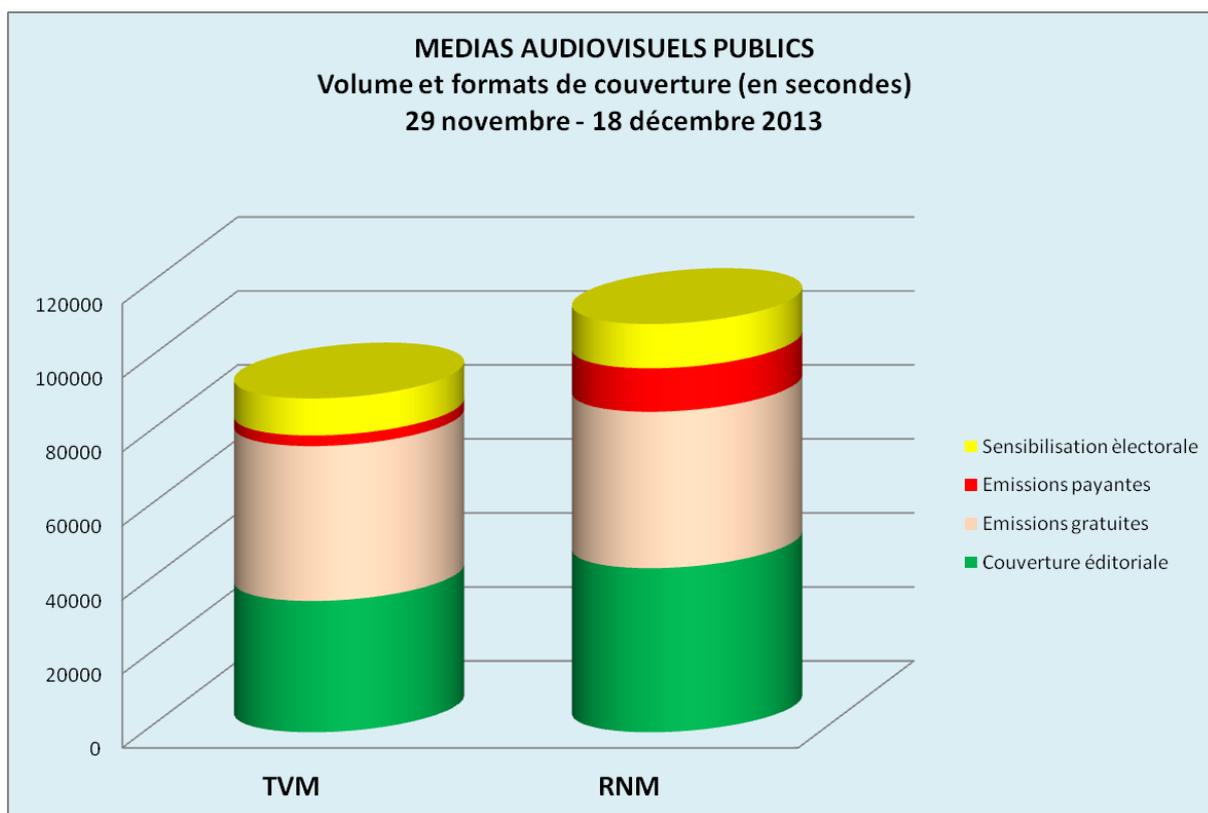
## MÉDIAS AUDIOVISUELS PRIVÉS

### Répartition émissions payantes (7 - 23 octobre 2013)

Temps d'antenne total: 56 heures, 58 minutes et 5 secondes.



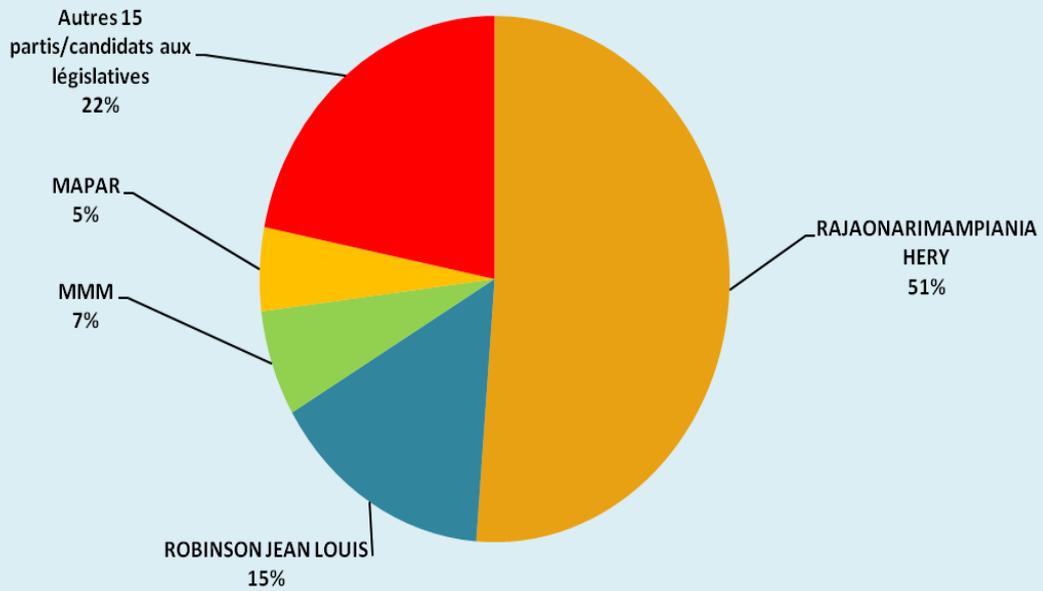
**E.4) MÉDIAS AUDIOVISUELS publics – Second tour et élections législatives**



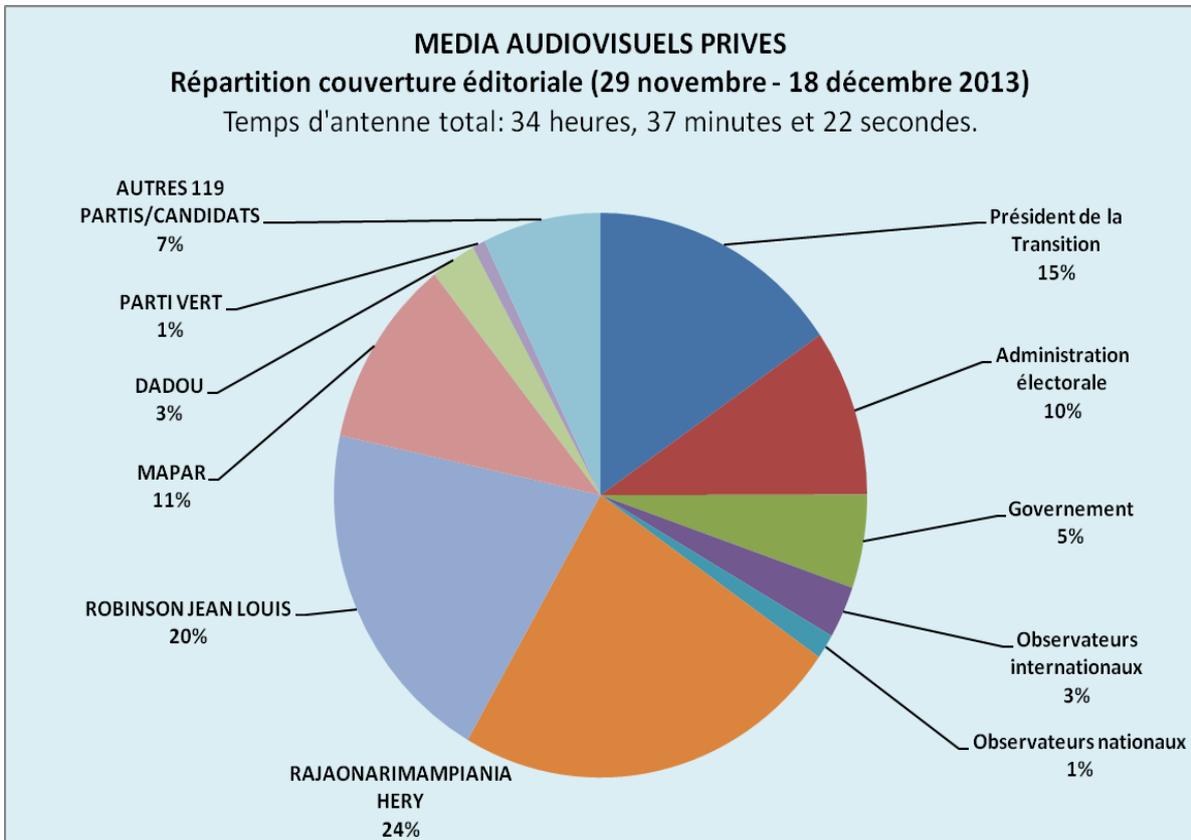
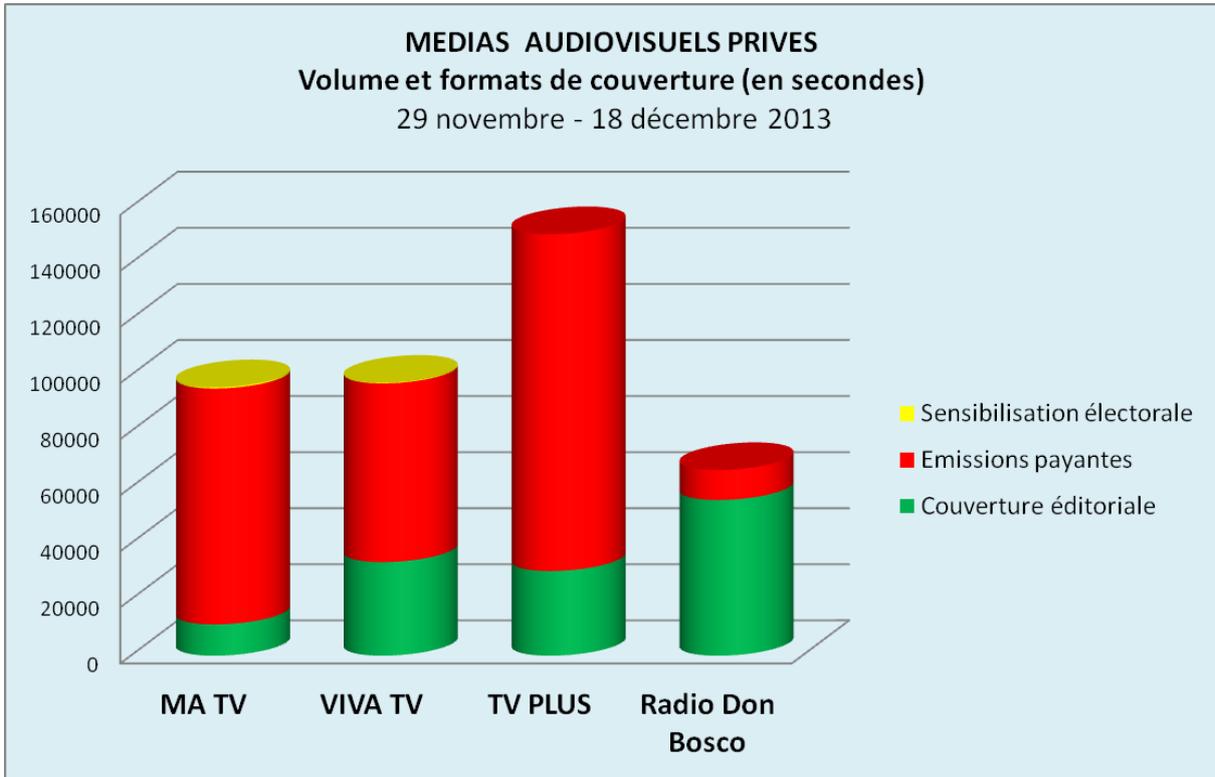
## MEDIAS AUDIOVISUELS PUBLICS

### Répartition émissions payantes (29 novembre - 18 décembre 2013)

Temps d'antenne total: 3 heures, 20 minutes et 15 secondes

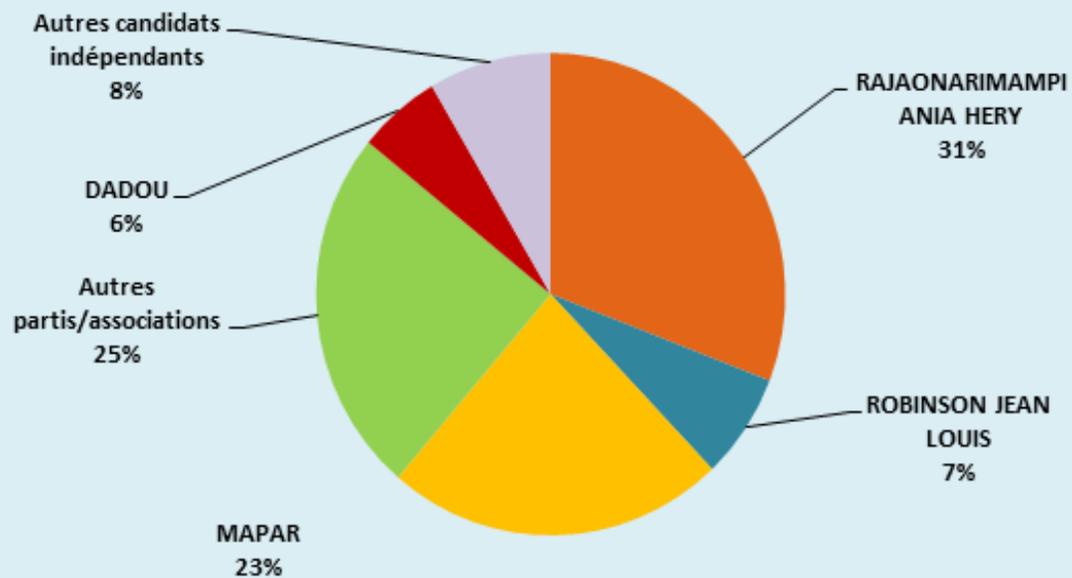


**E.5) MÉDIAS AUDIOVISUELS PRIVÉS – Second tour et élections législatives**



**MEDIAS AUDIOVISUELS PRIVES**  
**Répartition émissions payantes (29 novembre - 18 décembre 2013)**

Temps d'antenne total: 76 heures, 51 minutes et 15 secondes.



**RAPPORT FINAL**  
**ELECTION PRESIDENTIELLE ET ELECTIONS LEGISLATIVES**

25 octobre 2013 premier tour

-

20 décembre 2013 second tour

MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE DE L'UNION EUROPEENNE

Février 2014