

**MADAGASCAR
ELECTIONS LEGISLATIVES
ANTICIPEES
15 DECEMBRE 2002**

**MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE
DE L'UNION EUROPEENNE**

RAPPORT FINAL

Sommaire

RESUME DES CONCLUSIONS.....	1
INTRODUCTION.....	3
CHAPITRE 1. CONTEXTE POLITIQUE AVANT LES ELECTIONS.....	4
CHAPITRE 2. L'ADMINISTRATION ELECTORALE ET LE CADRE JURIDIQUE DE L'ELECTION..	6
2.1. Description du cadre institutionnel et juridique	6
2.2. Analyse de la mise en œuvre du dispositif juridique	10
CHAPITRE 3. LA PERIODE PRE - ELECTORALE ET LA CAMPAGNE ELECTORALE	15
3.1. Candidats et partis politiques	15
3.2. La campagne électorale.....	21
3.3. Campagne électorale - observation quantitative	22
3.4. Organisations de la société civile.....	22
A. Observation nationale.....	22
1. Période pré - scrutin	22
2. Le jour du scrutin	24
3. Observation post-scrutin	24
B. Education civique et électorale.....	25
3.5. Les acteurs internationaux	25
CHAPITRE 4. LES MEDIAS	25
4.1. Suivi des médias	26
4.2. Diffusion des médias dans le pays	26
4.3. Visibilité de la Mission	28
4.4. Les médias pendant la campagne électorale	28
4.5. La propagande dans les médias pendant la campagne électorale.....	29
4.6. Répartition des temps gratuits pour les partis politiques sur TVM.....	30
4.7. Les arguments/thèmes de la campagne électorale.....	30
4.8. Les femmes dans la communication politique	31
CHAPITRE 5. LE DEROULEMENT DES OPERATIONS DE VOTE, DE DEPOUILLEMENT ET DE CONSOLIDATION DES RESULTATS.....	31
5.1. Préparation du scrutin	31
5.2. Jour du scrutin.....	31
5.3. Résultats.....	33
CHAPITRE 6. APRES L'ELECTION.....	33
6.1. Période post-électorale.....	33
CHAPITRE 7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	36
7.1. Evaluation des performances des institutions impliquées dans l'administration de l'élection	36
7.2. Recommandations.....	39
CHAPITRE 8. ANNEXES.....	45
Annexe A	46
Annexe B.....	50
Annexe C.....	52
Annexe D	53

RESUME DES CONCLUSIONS

Les élections législatives qui se sont déroulées à Madagascar le 15 décembre 2002 doivent être analysées dans le contexte de la situation que le pays a connu après l'élection présidentielle du 16 décembre 2001, au cours de laquelle se sont affrontés le Président sortant, M. Ratsiraka, et le maire de Antananarivo, M. Ravalomanana. Ces élections législatives de 2002 se sont déroulées à la suite d'une période douloureuse et ont été principalement vues comme une forme de plébiscite pour le Président Ravalomanana et dans une bien moindre mesure comme le choix entre candidats à l'Assemblée Nationale.

Compte tenu de l'évaluation globalement positive de la MOE du processus électoral - telle qu'exprimée dans les Déclarations préliminaire et finale- il apparaît néanmoins utile de signaler un certain nombre de problèmes observés afin de pouvoir offrir des recommandations de valeur. La MOE se doit de confirmer que le court délai entre les événements violents qui ont suivi l'élection présidentielle et la tenue des élections législatives a sans doute eu un impact négatif sur le déroulement de l'élection. Un aspect à mentionner notamment concerne l'impact des détentions de personnes impliquées dans les événements et l'attitude des instances judiciaires pendant la campagne électorale vis à vis de personnes liées à l'ancien pouvoir.

La mission a particulièrement noté le climat de calme dans lequel le scrutin s'est déroulé, et l'effort considérable des responsables de l'administration pour son bon déroulement. A l'issue de la grave crise qui avait temporairement déchiré le pays, un climat paisible était spécialement important le jour du scrutin.

La campagne électorale dans son ensemble a été caractérisée par l'absence d'incidents violents, ce qui a constitué un aspect positif. Des cas isolés de pression ou d'intimidation d'électeurs et de candidats ont été rapportés et vérifiés par la mission, notamment à Tamatave, Tuléar et Mahajanga.

Les observateurs ont cependant été témoins d'une campagne électorale déséquilibrée en ce qui concerne les moyens dont disposaient les candidats. Des candidats du TIM ont pu bénéficier de l'appui d'hélicoptères pour leurs déplacements, ce qui constituait un net avantage dans les circonscriptions plus reculées. L'absence de législation régulant la limite des dépenses des candidats, même dans les médias, est à l'origine d'une campagne assez inégale.

En ce qui concerne l'information fournie aux électeurs, soit à travers les médias, soit au cours de la campagne électorale, celle-ci est apparue comme globalement insuffisante pour une bonne compréhension des différentes propositions des partis et des procédures électorales.

La décision de non-participation d'une partie de la classe politique (surtout l'AREMA) visait à restreindre les options des électeurs et pourrait avoir eu une influence sur le degré de confiance de certains dans le processus.

Concernant les préparatifs de l'élection, la mission a constaté que la qualité de la refonte des listes électorales et la distribution des cartes d'électeurs restaient insuffisantes à la veille du scrutin. Ceci a pu engendrer incertitude et confusion chez

les électeurs et les responsables des bureaux de vote. De plus, les lacunes de la refonte des listes ont été la cause de très nombreux recours à la procédure des ordonnances, et source de controverses.

Il résulte de l'observation du processus que la mise en œuvre des dispositions légales et des procédures applicables laisse apparaître certaines lacunes et des incertitudes d'application qui offrent une marge de manœuvre parfois trop importante à l'administration et ouvrent la porte à de possibles abus de la part de certains acteurs.

Il est important de signaler que l'accumulation de plusieurs anomalies a constitué des obstacles au bon déroulement des élections, notamment (1) le changement, à la dernière heure, de nombreux fonctionnaires (préfets, sous-préfets, délégués administratifs et chefs de quartier -Fokontany), (2) le manque de neutralité de certains de ces fonctionnaires en faveur notamment du parti TIM et de la coalition FP, (3) les pressions et, dans certains cas, les intimidations, envers des électeurs et des candidats, (4) le délai très court pour effectuer les différentes tâches liées au processus et, finalement, (5) la manque des ressources humaines et matériels.

Dans la phase de consolidation des résultats, la Mission a constaté avec satisfaction que les contestations portant sur le déroulement du scrutin ont été formulées dans le cadre des institutions existantes et en utilisant les canaux prévus par le dispositif légal en vigueur. Le climat politique qui a caractérisé cette phase du processus contraste nettement avec la grave crise qui a marqué la phase postérieure au scrutin présidentiel il y a un an. Ceci constitue un développement assurément positif dans le cadre de la consolidation des institutions démocratiques nationales.

La rapidité avec laquelle les résultats des commissions de recensement matériel des votes ont été acheminés à la Haute Cour Constitutionnelle est certainement un aspect positif à mettre en évidence. Le traitement des dossiers s'est effectué d'une façon professionnelle.

Les décisions prises par la Haute Cour Constitutionnelle sur le traitement des requêtes ont cependant fait apparaître que dans plusieurs cas les plaignants n'étaient pas adéquatement informés sur les conditions de forme requises et sur la compétence spécifique de la Cour. Devant l'incompétence déclarée par la Cour, le recours aux tribunaux pénaux qui a été indiqué aux électeurs et aux candidats qui avaient introduit un recours représente un parcours non seulement difficile pour la plupart d'entre eux, mais aussi trop long pour être résolutif dans le cadre d'une élection disputée. La décision de la Haute Cour Constitutionnelle sur l'annulation totale des opérations électorales dans quatre circonscriptions constitue une décision sans précédent, mais la Mission note que l'absence d'explication spécifique pour chaque cas a ouvert la porte à des spéculations sur les motifs de ces annulations, spéculations qui pourraient avoir des retombées sur les prochaines élections partielles.

Le travail de supervision réalisé par le Conseil national électoral a eu une portée limitée, bien que celui-ci ait été plus actif durant la phase post-électorale. La faiblesse de la représentation du CNE sur le terrain s'est confirmée dans de nombreux cas.

L'absence de déclaration de la part des observateurs nationaux après le jour du scrutin jusqu'à la fin de la Mission est regrettable. Une déclaration de leur part aurait pu contribuer à la qualité de la réflexion sur le déroulement de l'élection.

Les élections législatives ont sans aucun doute confirmé M. Ravalomanana dans sa position et a constitué un vote de confiance pour le Président et les partis politiques qui l'appuient. Il convient pourtant d'observer que le résultat, extrêmement positif pour ces partis, laisse les partis de l'opposition dans une position très proche de l'insignifiance politique. Les changements à la loi électorale - introduits avant le scrutin - ont contribué par la suite à renforcer cette situation. Le soutien de l'ensemble de la classe politique malgache est par conséquent important pour garantir une discussion globale et inclusive sur l'avenir et l'amélioration des institutions démocratiques, notamment des procédures électorales, discussion qu'il appartient au nouveau pouvoir de lancer en premier lieu.

INTRODUCTION

La Mission d'observation électorale de l'Union européenne à Madagascar (MOEM)

Suite à la crise qui secoua le pays après l'élection présidentielle de 2001, le Gouvernement malgache envoya le 31 juillet 2002 une invitation à la Commission européenne afin de demander un appui dans le domaine de l'observation du processus électoral pour les élections législatives anticipées du 15 décembre 2002. La Commission, suite aux recommandations de la mission exploratoire concluant que la réalisation d'une mission d'observation serait utile, souhaitable et faisable, et après consultation avec le Conseil et le Parlement européen, a décidé d'envoyer une mission d'observation à Madagascar.

Structure

La MOEM était composée d'un chef de mission, d'une équipe cadre et d'observateurs. L'équipe cadre comprenait un chef de mission adjoint, une coordinatrice des observateurs, un expert légal et électoral, un expert médias et un expert logistique et sécurité. Les observateurs étaient répartis en 16 observateurs à long terme¹ (OLT) et 46 observateurs à court terme (OCT). Des représentants du corps diplomatique à Madagascar ont aussi participé en tant qu'observateurs à court terme au sein de la Mission, ce qui porte à 89 le total d'observateurs pour le jour du scrutin.

Chronogramme

La Chef de mission était présente à Madagascar du 6 au 12 novembre, du 9 au 24 décembre 2002 et du 10 au 14 janvier 2003 ; les membres de l'équipe cadre, du 6 novembre 2002 au 24 décembre 2002 (pour le CMA jusqu'au 16 janvier 2003); les OLT, du 13 novembre au 24 décembre (un OLT est resté jusqu'au 9 janvier et un autre jusqu'au 16 janvier 2003), et les OCT, du 9 au 24 décembre 2002. La mission a été clôturée le 16 janvier 2003 après la proclamation des résultats officiels de l'élection législative par la Haute Cour Constitutionnelle.

¹ Inclus deux observateurs norvégiens

Activités

La Chef de mission, Mme. Tana de Zulueta, et le Chef de mission adjoint, M. Francisco Cobos Flores, se sont entretenus avec le Président de la République, le Premier Ministre, le Ministre des Affaires étrangères, le Ministre de l'Intérieur, des candidats à l'élection, les présidents de la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) et du Conseil national électoral (CNE), ainsi qu'avec divers représentants de la société civile. Mme. de Zulueta et M. Cobos Flores ont effectué des missions sur le terrain. Ils ont également répondu à des interviews de représentants de la presse nationale et internationale.

Les huit équipes d'OLT (deux observateurs par équipe) ont été déployées le 15 novembre dans les différentes provinces du pays, après une période de formation commune de deux jours. Les observateurs ont en général été accueillis de manière très positive tant par les autorités que par la population. Ils ont tenu des réunions avec les autorités locales et électorales, les représentants des candidats et des représentants de la société civile et ont préparé l'arrivée des observateurs à court terme dans leurs provinces.

Après une séance d'information, les OCT ont été déployés le 11 décembre dans les différentes provinces, y compris Antananarivo.

Après avoir observé la consolidation des résultats au niveau des commissions de recensement matériel des votes, les observateurs sont revenus à Antananarivo pour le débriefing national avant leur départ de Madagascar le 24 décembre 2002.

Une délégation du Parlement européen, composée de trois parlementaires et de fonctionnaires (pour un total de neuf personnes) était présente le jour du scrutin pour observer le déroulement de l'élection et s'est coordonnée avec la Mission.

La Mission a présenté une déclaration préliminaire le 18 décembre 2002. En raison des controverses surgies après l'élection présidentielle de 2001 et au vu de l'importance de la période post-électorale, la durée de la Mission fut prolongée à titre exceptionnel pour suivre les plaintes et la consolidation des résultats. La mission fit une déclaration finale le 13 janvier 2003 (voir annexes).

CHAPITRE 1. CONTEXTE POLITIQUE AVANT LES ELECTIONS

Les élections législatives qui se sont déroulées à Madagascar le 15 décembre 2002 doivent être analysées dans le contexte que le pays a connu après l'élection présidentielle du 16 décembre 2001 où se sont notamment affrontés le Président sortant, M. Ratsiraka et le maire de Antananarivo, M. Ravalomanana. L'annonce finale des résultats de cette élection présidentielle, publiés par la Haute Cour Constitutionnelle le 25 janvier 2002, ne fut pas acceptée par M. Ravalomanana. D'après ces résultats, un deuxième tour était nécessaire compte tenu du fait qu'aucun candidat n'avait obtenu plus de 50% des suffrages exprimés. Le désaccord sur la tenue éventuelle d'un deuxième tour provoqua des manifestations quotidiennes organisées par les sympathisants de M. Ravalomanana à Antananarivo.

La communauté internationale commença alors à s'impliquer, des représentants des Nations Unies, de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et de différents pays se rendirent à Madagascar. Le 22 février 2002, M. Ravalomanana s'autoproclama Président de la République et désigna les membres de son gouvernement. En réaction, des barrages routiers furent installés par des sympathisants de M. Ratsiraka dans plusieurs parties de l'île, des ponts furent dynamités et des accrochages provoquèrent des morts. La Chambre administrative de la Cour Suprême invalida la nomination des membres de la Haute Cour Constitutionnelle du 22 novembre 2001 et réinstalla les anciens membres de la Haute Cour Constitutionnelle. Les Nations Unies et l'OUA, assistées par des chefs d'Etat facilitateurs, invitèrent les deux candidats à une rencontre à Dakar le 18 avril 2002 afin d'évaluer la situation et d'aboutir à une résolution pacifique de la crise. Les deux candidats acceptèrent le principe de l'installation d'un Gouvernement de réconciliation nationale jusqu'à la tenue du deuxième tour de l'élection présidentielle, au cas où aucun des deux candidats n'aurait obtenu la majorité des voix exprimées (Dakar I). A l'issue d'un nouveau décompte des voix, la Haute Cour Constitutionnelle déclara M. Ravalomanana vainqueur avec 51,46 % des voix exprimées.

M. Ravalomanana fut investi Président le 6 mai 2002. Les gouverneurs de quatre provinces fidèles au Président sortant déclarèrent leurs provinces souveraines et indépendantes de la République malgache. Une nouvelle rencontre fut organisée à Dakar entre le 8 et 9 juin pour sortir de la crise. C'est à cette occasion que les deux parties ont convenu de la tenue des élections législatives anticipées pour le 22 septembre 2002. Dans le cas où la coalition de M. Ravalomanana remporterait les législatives, M. Ratsiraka accepterait de reconnaître à M. Ravalomanana comme Président de la République de Madagascar. A l'inverse, si le camp de M. Ratsiraka obtenait la majorité, un referendum serait organisé pour choisir lequel des deux deviendrait le Président. Une Commission Nationale Indépendante devait être chargée d'organiser les élections conformément à l'accord de Dakar I ; par ailleurs, un gouvernement comprenant des personnes liées à M. Ratsiraka devait être constitué (Dakar II). Immédiatement après Dakar II, des actions armées provoquèrent plusieurs morts. M. Ratsiraka partit pour la France le 5 juillet et M. Ravalomanana prit progressivement le contrôle de la totalité du territoire national et s'engagea à instaurer un gouvernement d'union nationale. Des arrestations de partisans de M. Ratsiraka se produisirent dans les différentes provinces, et des Délégations spéciales avec à leur tête un Président de Délégation Spéciale (PDS) furent créées pour diriger les provinces à la place des institutions et gouverneurs élus.

La crise politique provoqua une crise économique majeure dans le pays et une nette augmentation du chômage, surtout dans la capitale. Dans ces conditions, les bailleurs de fonds conditionnèrent leur intervention financière à la tenue d'élections législatives anticipées comme prévues par Dakar II. Parallèlement, un appui financier et une assistance technique pour la tenue des élections fut fourni, notamment par la Commission européenne.

Le Gouvernement malgache a envoyé, le 31 juillet 2002, une invitation à la Commission européenne afin de demander un appui dans le domaine de l'observation du processus électoral pour l'élection législative. La Commission, suite aux recommandations de la mission exploratoire, concluant que la réalisation d'une

mission d'observation serait utile, souhaitable et faisable, a décidé d'envoyer une mission d'observation à Madagascar.

La position de l'**Union Africaine** concernant l'élection était motif de débats à Madagascar pendant le processus électoral. On se souvient que l'Union Africaine n'avait pas reconnu M. Ravalomanana comme Président. Les contacts entre le Secrétaire National de l'AREMA, M. Pierrot Rajaonarivelo et l'Union Africaine ont contribué à maintenir des tensions entre l'Union Africaine et le Gouvernement de Madagascar. Le Gouvernement avait invité l'UA à envoyer une mission d'observation; l'invitation fut rejetée, mais l'UA a finalement envoyé une mission d'information à Madagascar, composée de trois membres de son Secrétariat à Addis Abeba.

CHAPITRE 2. L'ADMINISTRATION ELECTORALE ET LE CADRE JURIDIQUE DE L'ELECTION

Ce chapitre tente de faire la synthèse des observations faites concernant le cadre juridique existant et l'administration des opérations électorales. Il comprend deux parties : la description du cadre institutionnel et juridique et l'analyse de la mise en œuvre du dispositif juridique. Concernant ces questions, il est également utile de se référer à l'évaluation des performances des institutions impliquées dans l'administration de l'élection et aux recommandations formulées en fin de rapport.

2.1. Description du cadre institutionnel et juridique

L'article 1^{er} de la constitution malgache du 18 septembre 1992 énonce que "la démocratie constitue le fondement de la République". Madagascar a adopté un système parlementaire bicaméral. Le Sénat et l'Assemblée nationale partagent l'exercice de la fonction législative. Cependant, seuls les 160 sièges de l'Assemblée nationale ont été mis en jeu lors du scrutin du 15 décembre 2002.

La base de la réglementation régissant l'élection des députés à l'Assemblée nationale du 15 décembre 2002 est la même que celle utilisée précédemment pour d'autres élections. Les principales dispositions sont contenues dans la loi organique 2000-014 du 24 août 2000 portant code électoral. Le nouveau régime n'a donc pas estimé nécessaire de procéder à une refonte totale de la législation applicable en la matière. Une série de textes spécifiques ont cependant été adoptés au mois d'octobre 2002 dans la perspective des élections du 15 décembre. Les principaux changements portent sur le découpage du territoire en circonscriptions électorales et sur le renforcement des attributions et des prérogatives de l'organe de supervision qu'est le Conseil national électoral.

Pour la première fois dans l'histoire électorale de Madagascar, le système électoral appliqué lors de ces élections a été de manière exclusive et uniforme celui du scrutin majoritaire uninominal à un tour, le décret 2002-1223 du 11 octobre 2002 ayant clairement fixé le nouveau découpage du territoire en 160 circonscriptions comportant un seul siège à pourvoir.

En matière d'administration électorale, trois institutions sont impliquées dans l'organisation et le contrôle des opérations électorales : le Ministère de l'Intérieur est responsable de l'organisation matérielle du scrutin ; le Conseil national électoral (CNE), "garant moral de l'authenticité du scrutin et de la sincérité du vote", est chargé de superviser toutes les opérations relatives au déroulement des élections ; la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) procède à la vérification des résultats, statue sur le contentieux de l'élection des députés et proclame officiellement les résultats.

Le suffrage est universel, égal et secret. Sont électeurs tous les citoyens malgaches sans distinction de sexe, âgés de dix-huit ans révolus à la date du scrutin, résidant à l'intérieur du territoire national, et jouissant de leurs droits civils et politiques. La possession de la carte nationale d'identité est également une condition de l'inscription sur les listes électorales et du vote. Une refonte totale des listes électorales a été décidée avant la tenue de ces élections. La première phase de cette refonte s'est déroulée du 11 octobre au 10 novembre 2002 (date de l'arrêtage provisoire des listes). Une seconde phase comprenant la consultation des listes par les électeurs, le traitement des réclamations pour omission et des contestations d'inscriptions indues et la distribution des cartes électorales a suivi ensuite jusqu'à la clôture définitive des listes électorales le 8 décembre 2002.

Plus de 150 partis politiques ont été officiellement créés à Madagascar. Les candidats à l'élection peuvent être présentés par un parti ou se présenter de manière indépendante. Le dépôt des candidatures auprès des commissions administratives de vérification et d'enregistrement des candidatures (CAVEC) dans les différentes circonscriptions électorales a pris fin le 8 novembre 2002. La Haute Cour Constitutionnelle a traité le contentieux relatif aux candidatures et a arrêté une liste définitive de 1319 candidats, ce qui représente une moyenne de huit candidats par circonscription électorale.

La campagne électorale officielle a commencé le 30 novembre 2002 à sept heures et a pris fin le 14 décembre à sept heures, ce qui correspond à une durée de quatorze jours. Pour les candidats, le récépissé définitif d'enregistrement de candidature vaut autorisation de faire campagne. Par contre, les groupes de soutien des candidats doivent demander l'autorisation de faire campagne. L'affichage électoral est strictement réglementé. Les réunions électorales publiques sont libres, sous réserve de déclaration préalable écrite au représentant de l'État territorialement compétent. Elles ne peuvent toutefois être tenues ni sur la voie publique ou sur les marchés, ni dans les édifices culturels, lieux de travail, bâtiments administratifs ou casernes. L'utilisation des biens publics (et notamment des voitures administratives) à des fins de propagande est expressément interdite par le code électoral. Des règles sont fixées pour répartir le temps d'antenne sur les médias publics entre les candidats. Cependant, il n'existe aucune réglementation à Madagascar concernant le financement des partis et de la campagne électorale.

Concernant les opérations de scrutin elles-mêmes, les bureaux de vote étaient ouverts le 15 décembre 2002 entre sept heures et dix-huit heures.

Chaque bureau est composé de sept membres (un président, un vice-président, un secrétaire et quatre assesseurs). Ceux-ci sont en principe élus par l'assemblée générale du Fokontany (communauté de base), mais à défaut d'élection dans les formes et selon les conditions prescrites par la loi, il revient à l'autorité administrative de les désigner. Quelles que soient les circonstances, trois membres du bureau au moins doivent être présents dans le bureau de vote au cours du scrutin. Le Président du bureau de vote assure seul la police du bureau de vote. Nulle force armée ne peut, sans autorisation, être placée dans les bureaux de vote ni aux abords immédiats des bureaux de vote. Les différentes catégories de personnes autorisées à être présentes dans le bureau de vote doivent porter des badges.

Les candidats eux-mêmes peuvent assister sans aucune formalité préalable aux opérations électorales. Chaque candidat a droit à la présence d'un délégué dans chaque bureau de vote. Les noms des délégués doivent être notifiés au président du bureau de vote avant l'ouverture du scrutin. Les observations, les réclamations ou contestations du délégué sur le déroulement des opérations dans le bureau de vote pour lequel il est désigné doivent être consignées sur le procès-verbal des opérations électorales et dûment signées par lui-même.

Chaque candidat doit imprimer ses propres bulletins de vote à ses frais. S'il les a préalablement déposés en quantité suffisante auprès de l'administration (commissions ad hoc), ils doivent être disponibles dans chacun des bureaux de vote de la circonscription. C'est l'autorité administrative qui est chargée de garantir un acheminement correct des bulletins de vote jusque dans les différents bureaux de vote. L'État rembourse les frais d'impression des bulletins de vote aux candidats ayant obtenu au moins dix pour cent des suffrages exprimés.

Pour qu'il puisse voter, le nom de l'électeur doit figurer sur la liste électorale. Il doit prouver son identité en présentant sa carte d'identité nationale. Ce sont les deux seules conditions pour exercer concrètement son droit de vote le jour du scrutin. La carte électorale (sans photo) constitue une preuve de l'inscription sur la liste électorale, mais pas une condition pour voter. Les cartes électorales non encore remises au jour de l'élection doivent être tenues à la disposition des électeurs dans un local situé à proximité du bureau de vote.

Le vote se fait en glissant l'un des bulletins dans une enveloppe officielle fournie par l'administration. Des urnes transparentes ont été utilisées pour la première fois lors de ces élections. Après avoir introduit l'enveloppe dans l'urne, l'électeur appose sa signature sur la liste d'émargement. L'encre indélébile est apposée sur le pouce gauche. Le vote est secret. Le vote est personnel. Il ne peut être exercé par procuration, ni par correspondance. Il n'y a pas non plus de vote anticipé (à une autre date).

Trois situations particulières peuvent se présenter visant à autoriser certaines catégories particulières de personnes à voter, ou à faciliter l'exercice de leur vote. D'abord, en application de certaines conditions

strictes, des personnes omises de la liste électorale peuvent voter si elles sont munies d'une ordonnance électorale délivrée par un magistrat. Ensuite, les fonctionnaires, magistrats, agents de la force publique, militaires ainsi que les membres du Conseil national électoral qui se trouvent, le jour du scrutin, en dehors de leur Fokontany de résidence, mais dans la même circonscription électorale, peuvent participer au vote en présentant leur ordre de mission ou toute autre pièce en tenant lieu, leur carte électorale et leur carte nationale d'identité, au président d'un des bureaux de vote de la localité où ils se trouvent en service. Enfin, tout électeur atteint d'une infirmité le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin de vote dans l'enveloppe et de glisser celle-ci dans l'urne est autorisé à se faire assister par un électeur de son choix.

Le dépouillement est public et doit être obligatoirement effectué dans le bureau de vote immédiatement après la clôture du scrutin. Il est permis aux délégués des candidats de désigner les scrutateurs. A défaut, le bureau les désigne parmi les électeurs présents. Les membres du bureau de vote arrêtent et proclament le nombre des votants sur la liste d'émargement. Ils déterminent et proclament le nombre des enveloppes trouvées dans l'urne. Si le nombre d'enveloppes trouvées dans l'urne est supérieur ou inférieur au nombre des émargements sur la liste électorale, ces deux nombres doivent être ajustés (élimination des enveloppes ou des votants dans la liste des émargements). Les scrutateurs procèdent aux opérations à l'aide de feuilles de dépouillement et de pointage. Après la fin des opérations, le président du bureau de vote procède sur-le-champ à la proclamation des résultats du dépouillement et en dresse procès-verbal. Le procès-verbal est rédigé dans le bureau de vote aussitôt après la fin des opérations. Il est signé par au moins trois membres du bureau de vote, avec mention de leurs noms (toujours les trois même personnes). Le procès-verbal doit être établi en sept exemplaires ayant chacun un destinataire spécifique. Un de ces exemplaires doit être affiché immédiatement à l'extérieur du bureau de vote. En outre, chaque délégué de candidat et chaque observateur national agréé présent au moment du dépouillement peut prendre copie du procès-verbal des opérations électorales, laquelle doit être également signée par au moins trois membres du bureau de vote.

Les listes d'émargement, les bulletins blancs et nuls, les enveloppes et bulletins contestés, les feuilles de pointage signées par les scrutateurs, ainsi que les enveloppes retranchées doivent être annexés au procès-verbal. Le pli fermé contenant tous ces documents est envoyé par la voie la plus rapide et sous la responsabilité du président de bureau de vote et du chef de quartier au président de la commission de recensement matériel des votes (CRMV). Les procès-verbaux sont donc acheminés directement des 17.027 bureaux de vote aux 160 commissions de recensement matériel des votes (CRMV) et ensuite transférés directement des 160 commissions de recensement matériel des votes à la Haute Cour Constitutionnelle.

Une première consolidation des résultats est effectuée par la commission de recensement matériel des votes dans chacune des circonscriptions électorales. Cette commission est composée d'un magistrat nommé par

arrêté du ministre de la Justice (président) et de six fonctionnaires en service au siège de la commission et désignés par arrêté du préfet ou du sous-préfet. Les représentants des candidats ainsi que les observateurs nationaux assistent de plein droit aux travaux de cette commission et peuvent présenter des observations sur le déroulement de ces travaux. Le président de la commission de recensement matériel des votes (CRMV) est seul habilité à ouvrir les plis provenant des bureaux de vote. La commission procède publiquement au recensement matériel des votes ; elle procède à la consolidation des résultats pour l'ensemble de la circonscription électorale. Elle doit publier et afficher les résultats bureau de vote par bureau de vote. A la diligence du président de la commission, les procès-verbaux de la CRMV, les tableaux récapitulatifs et l'ensemble des documents ayant servi aux opérations de consolidation des résultats doivent être transmis sous pli fermé au greffe de la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) dans les 48 heures après la réception du dernier pli fermé du bureau de vote. Les requêtes peuvent le cas échéant être consignées dans le procès-verbal de vérification de la commission de recensement matériel des votes.

Dans un délai de vingt jours après la réception du dernier pli fermé émanant de la dernière CRMV, la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) procède à la vérification finale des résultats, statue sur le contentieux de l'élection des députés et proclame officiellement les résultats définitifs.

Notons encore que la loi électorale malgache autorise et régit l'observation électorale. L'accréditation des observateurs est soumise à certaines conditions et à certains contrôles (portant sur l'objet social de l'organisation d'observation, sur le plan de déploiement). Les observateurs ont tendance à être considérés par le législateur comme des partenaires de l'administration dans le processus électoral (ils sont par exemple destinataires des procès-verbaux de résultats et peuvent intervenir ultérieurement dans une procédure judiciaire). La mission européenne d'observation électorale a cependant bénéficié des dispositions d'un protocole signé avec le gouvernement malgache et garantissant son indépendance et la reconnaissance de sa méthodologie propre.

2.2. Analyse de la mise en œuvre du dispositif juridique

De manière générale, la législation électorale en vigueur est suffisante pour un processus électoral crédible. Cependant, certains textes sont d'une faible qualité légistique et comprennent des imprécisions et contradictions (c'est le cas par exemple du décret fixant l'organisation et le fonctionnement du Conseil national électoral). Par ailleurs, sur certains aspects particuliers, il y a une nécessité manifeste de réforme (concernant la délivrance des ordonnances électorales ou le contrôle de l'accès équitable aux médias publics, par exemple) ou de simplification des textes (concernant l'utilisation de bulletins multiples imprimés et déposés par les candidats eux-mêmes, par exemple). Enfin dans certains cas, il faut déplorer l'absence de réglementation (en matière de financement des partis et de la campagne électorale, par exemple).

Système électoral et circonscriptions électorales. Tout en reconnaissant le choix souverain d'un système électoral, il ne fait pas de doute que l'utilisation généralisée² dans toutes les 160 circonscriptions électorales du système majoritaire uninominal à un tour a favorisé le parti dominant et réduit la représentation des autres partis. Par ailleurs, les différences importantes qui existent quant au nombre d'électeurs inscrits dans chacune des circonscriptions électorales devraient susciter une réflexion³. Notons cependant que ces deux questions ne semblent pas constituer des préoccupations majeures et immédiates au sein de la classe politique.

Listes électorales. La mauvaise qualité et le manque de fiabilité des listes électorales ont constitué la principale faiblesse et une des causes majeures de contestation durant le processus électoral. Le principe de la possession de la carte nationale d'identité comme condition indispensable à l'inscription sur les listes électorales est en soi une mesure de contrôle positive et justifiée. Cependant, dans la pratique et selon les hauts responsables du Ministère de l'Intérieur, deux millions de personnes en âge de voter (soit 25 % de l'électorat potentiel) seraient dépourvues de cartes nationales d'identité et se trouvent donc exclues du processus électoral. La campagne visant à faciliter la délivrance des jugements supplétifs d'actes de naissance nécessaires à l'obtention des cartes nationales d'identité a été fort tardive (elle se fonde sur une loi adoptée le 7 octobre 2002 seulement) et semble donc avoir eu un impact fort limité.

Concernant l'opération de refonte des listes électorales, l'application des procédures ne s'est pas faite de manière homogène. En particulier, les différents délais fixés par les textes (arrêtage provisoire des listes, dépôt des listes pour consultation, arrêtage définitif des listes) n'ont pas toujours été respectés. Enfin, notons que la variété des moyens techniques mis en œuvre (peu d'utilisation de l'outil informatique) et l'absence de consolidation des listes au niveau national contribuent à limiter la qualité et la fiabilité du registre des électeurs. En conséquence, bien que les listes électorales étaient censées être arrêtées définitivement le 8 décembre 2002, soit sept jours avant la tenue du scrutin, le nombre d'électeurs inscrits dans chacune des 160 circonscriptions électorales n'a été rendu public que très tardivement, dans la soirée du jour de l'élection. En outre, les plus hauts responsables du Ministère de l'intérieur ont reconnu que cette liste comportait des anomalies et des erreurs importantes. Il faut pourtant rappeler ici que la qualité et la fiabilité des listes électorales est un élément essentiel du processus électoral, non seulement pour permettre une planification rationnelle des opérations électorales, mais aussi parce qu'il s'agit d'une condition de l'exercice effectif de leur droit de vote par les électeurs. Cet élément contribue également à assurer la transparence et la crédibilité du scrutin. Il constitue enfin une information nécessaire aux candidats pour planifier leurs activités (impression des bulletins de vote, campagne électorale).

² Rappelons qu'avant le système était mixte majoritaire et proportionnel

³ La tranche des électeurs inscrits est d'environ 5 000 à 90 000

Il est par ailleurs regrettable que cette opération de refonte des listes ait été menée exclusivement par les autorités de l'Etat (administration territoriale) sans que des mesures concrètes et appropriées n'aient été prises pour y associer formellement la société civile et les partis politiques, ce qui aurait permis d'accroître la transparence et la confiance dans le processus.

D'autres informations recueillies après le jour du scrutin ainsi que les observations effectuées par la mission sur le terrain confirment et accentuent les incohérences constatées et conduisent à conclure que les listes électorales étaient peu fiables et susceptibles d'être manipulées. Ceci a certainement affecté, dans une certaine mesure, la transparence et la crédibilité du scrutin. Il est d'ailleurs fort significatif de constater qu'en annulant les résultats de quatre circonscriptions, la Haute Cour Constitutionnelle a ordonné la régularisation des listes électorales dans ces mêmes circonscriptions.

Cartes d'électeurs. De même, il s'est révélé impossible d'avoir une idée précise du nombre et de la proportion des cartes électorales qui auraient été distribuées dans l'ensemble du pays. Les difficultés de communication entre les sous-préfectures et l'administration centrale ont été invoquées pour expliquer ce manque d'information. Ceci constitue cependant en soi une lacune du processus. En outre, aucune information n'a été diffusée avant le jour du scrutin pour rappeler aux électeurs inscrits que la possession de la carte électorale ne constituait pas une condition indispensable pour se rendre au bureau de vote et y exercer son droit de vote.

Ordonnances électorales. La mission a constaté dans la pratique des inégalités dans la possibilité d'accéder aux ordonnances (différence entre villes et zones rurales), le magistrat habilité à délivrer ces ordonnances siégeant exclusivement dans le chef-lieu de la circonscription. Des cas d'utilisation abusive des ordonnances électorales (délivrées aux électeurs omis de la liste électorale "par suite d'une erreur matérielle") ont été observés, bien que leur nombre semble avoir été plus limité que prévu (observation sur tout à Tuléar et Mahajanga). Plusieurs interlocuteurs nous ont affirmé que la présence des observateurs internationaux avait eu un effet dissuasif à cet égard. Très peu de plaintes ont été déposées sur cette base. A la date de la clôture de la mission, le Ministère de l'Intérieur ne disposait cependant pas encore d'informations complètes sur le nombre total d'ordonnances qui ont été délivrées jusqu'au jour de scrutin.

Candidatures. Le traitement des candidatures par les instances administrative et juridictionnelle compétentes s'est généralement réalisé de manière équitable et en conformité avec les règles en vigueur. Après avoir été prolongée de trois jours, la période de dépôt des candidatures auprès des commissions administratives de vérification et d'enregistrement des candidatures (CAVEC) dans les 160 circonscriptions a pris fin le vendredi 8 novembre 2002. Cette phase du processus n'a donc pas pu faire l'objet d'une observation directe de la part de la mission. Notons que la prolongation du délai de dépôt des candidatures a suscité des protestations de la part de certains partis politiques de l'opposition.

Le nombre de refus par les CAVEC s'élèverait à vingt-huit. Les motifs les plus fréquents de refus consistaient en l'absence de pièces essentielles (bulletins de vote ou certificat fiscal) ou dans les cas de doubles candidatures (deux candidats se revendiquant d'un même parti dans une même circonscription). C'est la Haute Cour Constitutionnelle qui est chargée de traiter le contentieux relatif aux candidatures et d'arrêter la liste définitive des candidats. Certains de ces vingt-huit dossiers ont été complétés et finalement validés au niveau de la Haute Cour.

Le dossier de candidature devait être déposé en quatre exemplaires. Une controverse est née concernant l'acheminement de la quatrième copie du dossier de candidature destiné à la Haute Cour Constitutionnelle. L'interprétation prévaut selon laquelle tous les moyens de transmission sont acceptés (remise en main propre par le candidat, envoi par courrier rapide, envoi via la CAVEC). Il semble cependant que des interprétations divergentes par certaines CAVEC aient contraint certains candidats à faire le voyage et à déposer eux-mêmes leurs dossiers auprès de la Haute Cour Constitutionnelle à Antananarivo. Les textes applicables mériteraient d'être clarifiés sur ce point.

Le problème spécifique du maintien ou du retrait des candidatures introduites au nom de l'AREMA s'est posé. En effet, par une lettre datée du 4 novembre 2002 et parvenue à la Haute Cour Constitutionnelle le 5 novembre 2002, le secrétaire national administratif de l'AREMA, M. Vaovao, déclarait annuler les mandats donnés aux représentants du parti pour les élections législatives. Il est cependant établi que cette lettre n'a pas été transmise aux CAVEC dans les délais impartis à ces institutions pour statuer et délivrer un récépissé définitif d'enregistrement des candidatures. La Haute Cour Constitutionnelle s'est déclarée incompétente pour revenir sur les décisions favorables ainsi prises par une autorité administrative. Elle n'intervient ici qu'en qualité de juridiction d'appel en cas de refus. Les éclaircissements fournis dans ce sens par le Président de la Haute Cour semblent conformes à la loi.

La Haute Cour Constitutionnelle (HCC) a mis plus de temps que prévu pour achever ce long processus d'établissement de la liste définitive des candidats. Ce n'est que le 26 novembre qu'elle a rendu public un "arrêt portant liste des candidatures à l'élection des députés à l'Assemblée nationale". Cette première liste qui comprenait 1308 candidats a été suivie de deux listes additionnelles et d'une liste rectificative. Les délais observés dans la pratique pour l'établissement de la liste définitive des candidats (rendue publique entre le 26 novembre et le 3 décembre) sont donc de loin supérieurs à ceux initialement prévus par le Ministère de l'Intérieur (14 novembre). La lenteur de cette opération semble être surtout imputable aux difficultés de communication entre les commissions administratives de vérification des candidatures (CAVEC) et la HCC. Dans certains cas, ce retard a eu des répercussions sur les étapes ultérieures du processus électoral et notamment sur les préparatifs de campagne électorale et sur l'impression et le dépôt de leurs bulletins de vote par les candidats acceptés.

Bulletins de vote. La loi fixe assez clairement au 3 décembre 2002 le dernier délai pour le dépôt des bulletins de vote au niveau des arrondissements administratifs. C'est l'administration qui est ensuite chargée d'acheminer ces bulletins de vote dans les différents bureaux de vote. Cependant, le système de dépôt possible des bulletins par les candidats à quatre niveaux administratifs différents est particulièrement complexe et est susceptible d'ouvrir la porte à des erreurs administratives, à des manipulations intentionnelles et à des contestations.

En pratique, trois types de problèmes se sont posés. D'abord, des divergences d'interprétation subsistent sur la rigueur des délais fixés pour ce dépôt, ce qui risque de placer les candidats dans des situations différentes selon les circonscriptions dans lesquelles ils se trouvent. En particulier, la question d'un dépôt possible des bulletins de vote par les candidats à un cinquième niveau (bureau de vote) le jour même du scrutin a fait l'objet d'une controverse et d'interprétations différentes. Ensuite, la longueur de cette période de dépôt des bulletins de vote crée des conditions propices à l'exercice de pressions sur certains candidats par divers moyens en vue d'obtenir leur renonciation. Enfin, se pose aussi la question de la transparence de cet aspect du processus et de la manipulation possible des bulletins par l'administration. Malgré l'insistance de nos demandes, il s'est avéré impossible d'obtenir des informations précises et exhaustives sur le nombre exact et cumulé de bulletins de vote déposés par chacun des candidats dans chacune des circonscriptions. Ni le Ministère de l'Intérieur, ni le Conseil national électoral n'ont été en mesure de fournir une telle information. La diffusion d'une information complète et précise à ce sujet nous paraît cependant essentielle pour renforcer la confiance des acteurs. En effet, cette absence d'information rend fort difficile et fort aléatoire pour tous les participants au processus le contrôle de la présence effective et en nombre suffisant des bulletins de vote des différents candidats au niveau des bureaux de vote. Concrètement, les raisons pour lesquelles les bulletins de vote d'un candidat ne se trouvaient pas dans un bureau de vote donné au moment de l'ouverture du scrutin n'ont pas toujours pu être connues de manière certaine.

Notons encore que la possibilité offerte au candidat d'opérer, à l'intérieur d'une même circonscription, une sélection de bureaux de votes où ses bulletins seraient déposés augmente encore le risque de confusion et met en cause le principe de l'égalité de choix des électeurs inscrits dans une même circonscription.

Enfin, signalons que plusieurs candidats et partis se sont plaints du coût élevé de l'impression (au minimum 15 à 20 francs malgaches par bulletins) et du nombre excessif des bulletins de vote à fournir (cinquante pour cent en plus du nombre d'électeurs inscrits). Ceci peut en effet contribuer à décourager certains candidats.

Campagne électorale et médias. Une partie importante des plaintes et requêtes introduites auprès des instances de règlement des conflits (CNE et

HCC) a porté sur la période de campagne électorale. Il semble donc qu'il s'agisse là d'une source majeure de contentieux.

Certains aspects juridiques touchant au rôle des médias dans le processus électoral suscitent quelques préoccupations. Ainsi, aucune réglementation ne fixe la tarification pratiquée par les médias privés pour la diffusion de messages politiques durant la campagne. Par ailleurs, il est regrettable que le Haut Conseil de l'Audiovisuel, prévu par l'ordonnance 92-039 du 14 septembre 1992 sur la communication audiovisuelle (articles 11 à 18) n'ait pas encore pu être mis en place effectivement. En effet, les pouvoirs de contrôle de cette institution tels que définis par la loi sont plus larges et plus opérationnels que ceux du Conseil national électoral.

Concernant l'accès aux médias publics et la répartition du temps d'antenne gratuit par le CNE, les principaux partis politiques ont effectivement bénéficié de la possibilité qui leur était ainsi offerte. Le système de répartition (trente secondes par candidat) et l'exigence du dépôt préalable d'une cassette ont cependant découragé les candidats indépendants. Ceux-ci semblaient considérer que l'investissement était trop important par rapport au résultat escompté. Presque aucun d'entre eux n'a cherché à bénéficier d'un temps d'antenne gratuit.

Conclusion. Le travail d'analyse des dispositions légales et des procédures applicables et l'observation du processus électoral a donc permis d'identifier clairement des imperfections et des lacunes qui ouvrent la porte à des fraudes/irrégularités et manipulations possibles à différents stades du processus (confection des listes électorales, distribution des cartes électorales, délivrance des ordonnances électorales, désignation des membres des bureaux de vote, répartition des bulletins de vote, établissement et transmission des procès-verbaux de résultats). Certaines améliorations sont possibles et devraient être promues (voyez les recommandations formulées en fin de rapport).

CHAPITRE 3. LA PERIODE PRE - ELECTORALE ET LA CAMPAGNE ELECTORALE

3.1. Candidats et partis politiques

Le parti Avant garde de la Révolution Malgache **AREMA**, base politique de l'ancien Président M. Ratsiraka et parti au pouvoir pratiquement sans interruption de 1975 à 2002, a pleinement participé au processus électoral pendant le mois d'octobre. L'AREMA a désigné des mandataires pour le dépôt des candidatures auprès des commissions administratives de vérification des candidatures (CAVEC), et leurs candidats ont déposé leurs dossiers dans les délais. Durant ce mois, l'AREMA a eu des entretiens au niveau de la Présidence de la République dans lesquels ont été mentionnées les conditions à leur participation. Ces conditions étaient relatives à (1) une amnistie générale pour toutes les personnes inculpées d'actes de violence pendant la crise, (2) l'annulation du mandat d'amener contre leur Secrétaire

Général, (3) la tenue d'une Conférence de réconciliation nationale et, (4), le report de la date des élections prévues pour le 15 décembre 2002.

Compte tenu qu'aucune réponse positive n'était donnée à leurs requêtes, ils ont menacé de ne pas participer aux élections si leurs demandes n'étaient pas été acceptées avant le début de la campagne électorale. Ils assuraient que les conditions pour tenir des élections crédibles dans le délai fixé n'étaient pas réunies.

L'AREMA s'est alors divisée sur le thème de la participation aux élections. Une fraction, représentée à Madagascar par le Secrétaire National Administratif et le Coordinateur National, avec l'appui du Secrétaire National à Paris, a, dans un premier temps, appelé au boycott des élections, puis au vote blanc, et a demandé à leurs candidats de se retirer de la course. Pour manifester la non participation, il suffisait de ne pas déposer de bulletins de vote aux différents niveaux de dépôt prévus dans la loi.

Une autre fraction de l'AREMA, représentée par le Secrétaire National Adjoint pour la province d'Antananarivo, a décidé de participer aux élections, a déposé ses bulletins de vote et a fait campagne dans les circonscriptions respectives. Du total de 94 candidats AREMA acceptés par les CAVEC et confirmés par la Haute Cour Constitutionnelle, la moitié n'a finalement pas déposé de bulletins de vote.

Concernant le refus de l'élection, des partis et candidats indépendants se sont unis dans le « **Front de refus aux élections législatives du 15 décembre 2002** ». A leur tête était l'ancien Président M. Zafy, dirigeant du Comité pour la Réconciliation Nationale (CRN). La fraction de l'AREMA qui avait décidé la non participation à l'élection s'est également jointe au front. D'après les membres du front du refus, la situation du pays n'était pas adaptée pour la tenue d'élections. Ils ont particulièrement mentionné la présence des réservistes, une force de l'ordre mobilisée pendant la crise par le gouvernement contre les sympathisants de l'ancien Président M. Ratsiraka, et qui continuerait à causer des troubles dans les provinces. La situation des détenus impliqués dans des actes violents pendant la crise et, finalement, le manque de neutralité des membres de l'administration en faveur du parti TIM constituaient les autres raisons. Le manque de neutralité des membres de la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) et du Conseil national électoral (CNE) furent également mentionnés.

Les partis TIM (**J'aime Madagascar**), RPSD (**Rassemblement pour le Socialisme et la Démocratie**) et AVI (**Le jugement porte sur le travail fourni**) ont formé une coalition, « **Solidarité Nationale (FP)**, pour les élections législatives. Ils se sont répartis les 160 circonscriptions afin d'avoir des candidats (TIM ou FP) dans chacune. La coalition pouvait permettre aux candidats de se présenter comme indépendants, dans le cas où aucun parti de la coalition n'avait été attribué à une circonscription.

Deux coalitions soutenaient aussi - ou du moins s'identifiaient avec - le Président de la République. D'un côté, Solidarité Nationale, et de l'autre

HBM, coalition intégrant douze partis politiques pour un total de 97 candidats. Dans les circonscriptions où il n'y avait pas de candidats HBM, les partis intégrant la coalition ont présenté leur candidat individuellement.

Concernant le **dépôt des candidatures**, aucun parti ou coalition n'a déposé de candidatures dans l'ensemble des 160 circonscriptions. Dans certaines circonscriptions, les candidats des partis ont décidé de participer comme indépendants. Des informations sont parvenues à la mission d'après lesquelles, dans plusieurs provinces, des changements de dernière minute avaient eu lieu dans les listes des candidats du TIM et de la coalition FP.

Ainsi, des candidats, élus par les primaires du parti au niveau local, ont rencontré deux types de problème. D'une part, avant le dépôt de leur dossier au niveau de la CAVEC, des personnalités de la hiérarchie locale du TIM ont changé les noms dans la liste. Dans ce cas, les candidats ont présenté leur candidature soit pour un autre parti (HBM) soit en tant qu'indépendant. Dans d'autres cas, les candidats ont été changés dans la liste finale de la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) ; ainsi, certains se sont retrouvés au titre de suppléant, ou ont été même supprimés de la liste. Des dissensions au sein du TIM étaient à la source de ces changements. Deux candidatures étaient présentées, la première avec les candidats élus lors des primaires du parti au niveau local, et l'autre avec des candidats du choix de la hiérarchie du parti, ou bien des hommes forts de la région. Après l'arrivée des dossiers à la Haute Cour Constitutionnelle, celle-ci aurait demandé au parti de choisir entre les deux listes. Considérant que la déclaration définitive des candidats a été publiée par la HCC entre le 26 novembre et le 3 décembre, et que le dépôt des bulletins de vote a été clôturé le 3 décembre, les candidats qui se sont soudainement trouvés hors de la liste n'ont pas eu la possibilité d'imprimer et de déposer leurs nouveaux bulletins à temps (dans le cas d'une candidature comme indépendants ou pour un autre parti). De plus, des candidats présentés comme indépendants par leurs sympathisants ont choisi de rejoindre le TIM ou la coalition FP après avoir reçu leur récépissé définitif de la CAVEC.

La situation des **détenus** pendant la crise (environ 500 dans les différentes provinces d'après les interlocuteurs de la mission) et la présence des réservistes - envoyés pendant la crise par le Gouvernement - constituaient des motifs d'inquiétude dans le panorama politique. Dans ce contexte, plusieurs personnes liées à l'AREMA (et dans certains cas des candidats), ou alors des indépendants, ont été interpellés par la justice au cours des dernières semaines avant le scrutin à propos d'actes commis pendant la crise politique. Les procédures judiciaires concernant des événements pendant la crise, particulièrement sous la forme de mandats d'arrêt ou d'amener, sont apparus pendant la campagne électorale. Ces mandats, même si parfois légitimes du point de vue juridique, ont créé une ambiance de persécution dans la classe politique, ce qui a porté préjudice au bon déroulement des élections. Les citoyens se demandaient les raisons pour lesquelles ces mandats étaient délivrés à ce moment précis, plusieurs mois après les événements.

Concernant les **plaintes** reçues par la mission relatives à des actes de pression et des intimidations d'électeurs et de candidats, les cas suivants donnent un aperçu de la situation dans lesquelles les élections se sont déroulées.

1. *Menace d'arrestation de M. Fulgence Fanony*

Un des cas suivis par la mission concernait un candidat indépendant, M. Fanony Fulgence, ancien Ministre de l'Education du Gouvernement du Président M. Zafy et représentant de l'UNDD⁴ à Dakar I. Il avait alerté la mission au sujet d'une campagne d'intimidation de la part des autorités judiciaires contre sa personne. Selon ses dires, le Procureur de Tamatave aurait établi contre lui un ordre de détention pour des activités en faveur de l'AREMA pendant la crise; le juge d'instruction semblait alors avoir classé le dossier. M. Fanony a finalement décidé de retourner à Tamatave pour faire campagne et a demandé à la mission de suivre sa situation. Les observateurs à long terme à Tamatave ont accompagné ce cas. M. Fanony a reçu la visite de gendarmes venus l'arrêter la veille de l'élection et a pris la fuite. Il a été arrêté le 9 janvier à Tamatave.

2. *Intimidation de M. Tsindesy*

Un autre cas suivi par la mission concernait les actes d'intimidation sur la personne de M. Tsindesy, maire de la commune de Bezaha, et candidat pour la circonscription n° 153 Betioky-Sud (Tuléar) pour le parti FAMIFA⁵. L'information concernant ce cas a été publiée dans les journaux et le parti FAMIFA a remis une lettre aux observateurs à long terme à Tuléar. Les observateurs ont contacté le candidat et la personne désignée comme suspecte de ces actes, M. Lahiniriko, Ministre des Travaux Publics et candidat du parti TIM pour la même circonscription. De leurs entretiens avec les deux candidats, ils ont relevé que M. Tsindesy a été sollicité par la population et les maires de la zone pour être candidat dans la circonscription. Il était en train de remplir le dossier au nom du HBM quand le parti l'a informé qu'il ne pouvait être leur candidat. Le FAMIFA l'a « récupéré » et présenté comme candidat. Avant le dépôt de sa candidature, M. Lahiniriko l'a contacté afin qu'il se désiste. Après le dépôt de sa candidature, des gradés de la Gendarmerie Nationale venus de la capitale se sont livrés à une enquête sur son administration de la commune et ils l'ont amené à Toliary le 22 novembre. De retour à Bezaha il n'a pas eu la possibilité de déposer ses bulletins de vote -au niveau de la sous-préfecture ou de l'arrondissement administratif- et il s'est finalement désisté. Les observateurs ont parlé avec M. Lahiniriko qui a reconnu avoir insisté auprès de M. Tsindesy pour qu'il ne se présente pas aux élections. L'argumentation donnée était que M. Lahiniriko est un Ministre et

⁴ Union Nationale pour le Développement de la Démocratie

⁵ Regroupement de associations et partis politiques pour la bonne gouvernance au Madagascar

candidat du TIM et sa défaite pouvait représenter un problème pour le gouvernement.

3. *Désistement des candidats*

Plusieurs candidats se sont désistés, non seulement par ordre du parti, mais aussi à cause du climat d'insécurité qui a pesé sur eux. Les OLT ont suivi les différents cas d'intimidation, dus à des menaces de procédure judiciaire ou même à des débuts de procédure judiciaire. Plusieurs cas, vérifiés par les observateurs, se sont détachés et ont contribué à l'ambiance d'intimidation:

- 1) A Tamatave province, deux candidats -un indépendant et un AREMA- étaient détenus depuis les mois d'octobre et novembre;
- 2) A Tamatave, M. Eric Lemalade, candidat sortant AREMA se présentant comme indépendant était sous le coup d'une plainte pour incitation à la haine raciale et séparatisme, le juge d'instruction n'était pas saisi de l'affaire;
- 3) A Tuléar I, les observateurs ont reçu de M. Vahinisoa Aime, candidat indépendant, l'information selon laquelle une liste de noms de personnes qui devraient être prochainement incarcérées circulait ; lui-même serait sur la liste et avait décidé de se retirer;
- 4) A Mahajanga, un mandataire du candidat UNDD a déclaré subir des intimidations.

Il ressort de tous ces cas qu'il y a bien eu une ambiance d'intimidation, qui a sans doute eu un impact négatif sur le déroulement des élections.

Un rapport d'Amnesty International sur la situation des Droits humains à Madagascar a été publié dans la presse le 12 décembre ('Madagascar. Une justice sélective'). Le rapport étudie les arrestations et procédures judiciaires -pendant et après la crise, et appelle les autorités au respect des Droits humains.

Le nombre de **candidates** qui se présentaient était infime, leur participation au niveau des administrations territoriales et électorales également. Les résultats de l'élection ont donné un total de 9 candidates élues sur les 156 (5,8%).

Aucun parti politique ou candidat indépendant interrogé par la Mission n'a déclaré être contre le changement du **système électoral** pour les élections législatives (scrutin uninominal à un tour pour la totalité des circonscriptions électorales). L'émiettement des candidatures favorise souvent les candidats –souvent des indépendants- qui ont une emprise locale. Ainsi de petits partis, tel le LIARAIKE à Fort Dauphin, ont

pensé créer la surprise, grâce à la personnalité de leur principal candidat.

La mission a procédé, sur base de l'information des résultats officiels publiés par la Haute Cour Constitutionnelle (www.simicro.mg/hcc), à une comparaison du nombre de sièges obtenus par les différents partis, avec le nouveau et avec l'ancien système électoral. Dans le nouveau système, tous les sièges sont attribués selon le principe de l'élection uninominale à la majorité simple, et cela dans la totalité des 160 circonscriptions électorales, alors que dans l'ancien système, une partie des sièges (68) était attribuée selon le système proportionnel de liste. D'après notre analyse, si l'ancien système avait été maintenu, le TIM et la coalition FP auraient obtenu environ 20 sièges de moins. Ces sièges auraient été pour l'AREMA (5), MFM (4), HBM (3), LIARIKE (2) et 6 sièges pour d'autres partis et indépendants, entre eux LEADER Fanilo et M. Raveloson, PDS à Tuléar⁶.

Certaines **activités** entreprises par le **Président de la République et les membres du Gouvernement** avant l'élection ont été soulevées lors de nos entretiens avec des candidats. Il s'agit de l'invitation lancée par le Président de la République aux maires de chaque province pour une réunion à Antananarivo, des voyages effectués par le Président dans toute l'île, et de ceux effectués par des Ministres et des hauts fonctionnaires, candidats du TIM ou FP. La distinction entre les voyages liés à leurs fonctions publiques et ceux liés à la campagne électorale était parfois difficile à effectuer.

Le rôle des maires et des communes pendant le processus électoral est apparu contradictoire. Bien que n'ayant aucune responsabilité officielle dans la tenue de l'élection, les communes en constituent informellement un relais important, politique et technique. Politique, car les maires ont une connaissance intime de leur commune, et technique, puisque certains ont mis à disposition leurs ressources matérielles et humaines pour l'établissement des listes électorales et pour la publication des listes des membres de bureaux de vote (i.e. Fianarantsoa). Enfin, notons que certains maires étaient aussi candidats aux législatives (i.e. Toalagnaro).

L'impartialité des chefs de Fokontany était dans plusieurs cas aussi mise en cause (i.e. Mahajanga, Tuléar) ; d'après les informations reçues par la mission, ils ont subi de fortes pressions de la part du TIM (Tuléar) pour se ranger à leur côté. Des cas de suspension de leurs fonctions ont eu lieu (Tuléar, Mahajanga, Antsiranana, Tamatave). A Mahajanga il a été rapporté aux observateurs que des chefs de Fokontany auraient refusé de donner des cartes d'identité aux personnes susceptibles de ne pas voter TIM.

⁶ Le calcul est effectué d'une façon approximative, les stratégies des partis et candidats auront été probablement différents dans le cas des élections au système proportionnel et le nombre des sièges a changé de 150 à 160

3.2. La campagne électorale

Le climat politique pendant la campagne électorale est généralement resté calme. De petites actions ponctuelles (inaugurations, matches de football, etc.), et notamment les visites systématiques du Président de la République en hélicoptère ont donné lieu à des manifestations pré - campagne électorale et ont provoqué le mécontentement des partis d'opposition. Ceux-ci les considéraient comme des activités de campagne illégales, et une utilisation abusive des ressources publiques (hélicoptères, véhicules, etc.).

La Mission a noté un certain manque d'intérêt de la population à l'égard de l'élection. Les électeurs semblaient apathiques et le fait que les élections se soient multipliées ces dernières années, sans que leur situation économique ne s'améliore pour autant, y est sans doute pour quelque chose.

Le début de la campagne a commencé sans beaucoup d'enthousiasme. Des défilés et de petits rassemblements se sont surtout déroulés le week-end, mais le manque généralisé de moyens (hormis certains candidats du TIM et certains opérateurs économiques se présentant comme indépendants) a réduit les activités. A l'exception des candidats du TIM, la campagne électorale s'est effectuée principalement de porte à porte. Seuls les derniers jours de campagne ont vu plus de défilés. Les campagnes d'affichage ont remporté un succès modeste malgré le changement de législation, après le début de la campagne électorale, autorisant l'affichage dans les lieux privés avec le consentement du propriétaire. Le silence électoral a été globalement respecté dans le délai légal.

Certains candidats du TIM impressionnèrent la population par leur arrivée en hélicoptère, et éveillèrent la suspicion d'autres candidats quant à l'utilisation de ressources publiques. Des dénonciations d'utilisation de véhicules de l'administration ont été rapportées par des sources fiables à la Mission.

De nombreuses critiques se sont aussi élevées contre l'utilisation de l'image du Président dans la campagne électorale. Les tee-shirts TIM à l'effigie de Marc Ravalomanana et l'emploi de l'hymne de la victoire du Président lors de la campagne des candidats TIM ont fait l'objet de toutes les attaques. Le message lancé par les candidats selon lequel les élections avaient pour but de consolider le Président dans sa position a été signalé comme une manipulation des électeurs.

Quoiqu'il en soit le climat de la campagne est resté calme, mis à part un ou deux cas isolés de tensions entre candidats, notamment au sein du TIM et la coalition FP (TIM, AVI, RPSD).

Le TIM a compensé un certain manque de « base » dans les provinces par le parachutage de candidats éminents (ministres) et, à l'instar d'autres partis, par l'alliance avec des maires (parfois candidats, parfois suppléants).

Les thèmes politiques abordés par les candidats dans leurs entretiens avec les observateurs étaient en général très pauvres en contenu, mises à part les interventions de certains candidats indépendants à forte personnalité. Les idées se sont articulées en réalité autour du soutien ou de l'opposition au Président de la République. Beaucoup de candidats indépendants se sont réclamés ouvertement de la majorité présidentielle. Il n'est pas exagéré de dire que durant la campagne, les électeurs ont attendu des cadeaux plutôt que des idées. Cela semble être l'usage et a été directement observé par la mission.

De nombreuses critiques se sont élevées contre l'utilisation de l'image du Président dans la campagne électorale. Les tee-shirts TIM à l'effigie de Marc Ravalomanana et l'emploi de l'hymne de la victoire du Président lors de la campagne des candidats TIM ont fait l'objet de toutes les attaques. Le message lancé par les candidats selon lequel les élections avaient pour but de consolider le Président dans sa position a été signalé comme une manipulation des électeurs. Le TIM a fait une grande partie de sa campagne électorale par hélicoptères, ce qui lui a permis d'atteindre des zones isolées où les autres candidats n'avaient pas accès. La politique des cadeaux et distribution de vivres a été très largement répandue.

3.3. Campagne électorale - observation quantitative

Pendant la campagne électorale, la Mission a observé un total de 58 activités publiques (voir annexe). La Mission a pu remarquer que la plupart de ces activités émanaient du parti TIM et du FP (21), ce qui confirme une disponibilité des ressources plus manifeste que pour les autres partis et candidats. Aucun incident n'a eu lieu pendant les activités observées. Les actes de campagne électorale étant préparés spontanément, dans la plupart des cas sous forme de carnivals (convoi des voitures avec la participation des sympathisants), ceci a empêché une observation quantitative plus importante.

3.4. Organisations de la société civile

A. Observation nationale

Les observateurs nationaux jouent un rôle important dans le processus électoral à Madagascar dont ils constituent des acteurs à part entière. En effet, le jour du scrutin ils ont reçu un exemplaire du PV des bureaux de vote où ils étaient présents. Ils « sont supposés compléter la machine électorale » et « serviront de référence en cas de litige » (annexe au code électoral).

1. Période pré - scrutin

La MOE a régulièrement rencontré les trois groupes d'observateurs nationaux –FFKM, Justice et Paix, CNOE- qui s'étaient organisés en consortium lors de l'élection présidentielle 2001. Ils ne désiraient aucunement renouveler l'expérience pour cette élection législative.

Seuls FFKM (ou Conseil National des Eglises) et Justice et Paix (catholique), d'obédience chrétienne et étroitement liés aux Eglises, ont travaillé ensemble, et encore, poussés par la contrainte du financement USAID.

Le CNOE, laïque, avait contesté les résultats définitifs de la Haute Cour Constitutionnelle selon lesquels M. Ravalomanana était élu avec plus de 50 % des suffrages exprimés alors que le Conseil des Eglises (FFKM) et Justice et Paix les avaient acceptés. D'autres dissensions d'ordre « philosophique » et opérationnel, nous ont dit nos interlocuteurs, ont constitué les raisons officielles de leur séparation.

La mission a également rencontré le CCO (Comité de Coordination des Observateurs) à Antananarivo. Cette ONG de coordination ne dispose pas d'une structure fixe, et bien que légalement constituée depuis 1996, ne peut que se limiter à coordonner ses membres, des ONG d'importance mineure. Au nombre de 22 l'année dernière, on ne sait pas qui en fait effectivement partie cette année. L'ancien consortium par exemple en faisait partie en 2001 mais s'en était détaché pendant l'élection présidentielle. Affrontant des problèmes matériels et organisationnels, le CCO est essentiellement une coquille vide, pas ou peu organisée, sans fonds, sans activité permanente, et ne semblant plus jouer le rôle de rassembleur qu'il souhaiterait pouvoir assumer.

Les observateurs nationaux au niveau des provinces ont, avant le jour du scrutin, été très discrets, pour ne pas dire figés dans une attitude attentiste. Ils disaient attendre les décisions prises au niveau central. La formation -dite "en cascade"- des observateurs a pris un certain retard, imputable, selon eux, au retard pris dans la signature du contrat de financement avec USAID. Il est probable que le manque de campagne de sensibilisation soit également imputable à ce retard.

Au niveau national le CNOE comme Justice et Paix et FFKM ont déclaré n'avoir reçu aucune plainte émanant du terrain, ne pas être au courant de problèmes dans les listes électorales ou avec les cartes d'électeurs, ni même d'intimidation des candidats. Ce manque de renseignements est peut-être imputable à des problèmes de communication avec les provinces, mais il démontre plus sûrement le manque de capacité organisationnelle des organisations dans la période préélectorale, et leur dépendance vis à vis de financements extérieurs. Le financement USAID n'a été opérationnel que deux ou trois semaines avant le jour du scrutin.

Concernant enfin la mise en œuvre des procédures d'accréditation des observateurs nationaux, une quinzaine d'organisations (la plupart de petites organisations d'observation qui n'ont qu'un impact très local, surtout à Antananarivo) ont été agréées par le CNE. Seules deux organisations ont été refusées au motif que leur objet social était sans lien avec l'activité d'observation de l'élection, ce qui semble s'être fait en conformité avec la réglementation en vigueur

2. Le jour du scrutin

- Les trois organisations (FFKM, Justice et Paix et CNOE) ont reçu de l'ONG américaine PACT (financement USAID) les exemplaires de procès-verbal (PV) vert pâle pour les observateurs nationaux (dont l'impression à l'imprimerie nationale a été financée par PACT).
- FFKM et Justice et Paix disent avoir compté avec environ 15 000 observateurs. La sélection des observateurs s'effectuait au niveau local, par les responsables des différentes églises. Il était demandé de posséder le certificat d'études primaires et de ne pas faire partie d'un mouvement politique. Ce dernier critère est bien entendu difficile à évaluer, et le coordinateur de l'alliance FFKM/JP (dite FKM) était dubitatif sur les possibilités réelles d'être sûr de ce point.
- 5 744 observateurs CNOE était déployés sur le terrain grâce à l'appui financier de USAID/PACT, et 4 403 autres grâce aux ressources internes du CNOE et au financement partiel du CCFD (Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement), pour un total de 10.147 observateurs. Cependant, seuls les observateurs financés par USAID auraient reçu un exemplaire (vert pâle) du PV réservé aux observateurs. Les autres étaient considérés comme étant des équipes mobiles et observaient plusieurs bureaux de vote dans la journée.
- D'après les informations reçues des OLT, la présence des observateurs nationaux a été confirmée dans la plupart des BV et des CRMV.

3. Observation post-scrutin

Le CNOE a organisé une conférence de presse le 13 décembre afin de présenter leur méthodologie et leurs activités en général. Il est révélateur qu'ils aient insisté sur l'importance qu'ils désirent accorder à leurs activités post-électorales (éducation civique, renforcement de la citoyenneté).

Les organisations ont tardé à récolter l'information de leurs observateurs sur le terrain.

La première impression du CNOE sur le déroulement du scrutin et la consolidation des résultats est globalement positive.

La position du FMK (entité regroupant FFKM et Justice et Paix) dépendra non seulement de l'analyse des résultats de l'observation, mais également de l'interprétation qu'en feront les plus hautes autorités religieuses des quatre églises réunies sous sa bannière.

A la date de la clôture de la mission (15 janvier), aucune déclaration n'avait été effectuée les observateurs nationaux.

B. Education civique et électorale

Tous les rapports des observateurs soulignent que les activités d'éducation civique et/ou électorale étaient particulièrement absentes tout au long du processus électoral. Des initiatives isolées ont bien eu lieu, mais elles devaient plus au zèle de personnalités locales (sous-préfets ou ONG) qu'à une volonté organisée.

Le matériel de sensibilisation/information produit avec des fonds USAID et destiné tant au Ministère de l'Intérieur qu'aux organisations de la société civile n'a visiblement pas, ou très peu, été utilisé, aucun observateur n'ayant remarqué d'affiches ou brochure.

Cependant, on se doit de noter que les électeurs ont su comment voter le jour du scrutin, ce qui est confirmé par le nombre peu élevé de bulletins nuls.

3.5. Les acteurs internationaux

Les différents partenaires au développement de Madagascar intéressés aux élections ont coordonné leurs contributions financières pour la mise en oeuvre des élections à travers des réunions et, dans certains cas, par une participation dans un fond commun au sein du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Le Ministère de l'Intérieur et le Conseil National Electoral ont bénéficié de programmes d'assistance technique (six experts affectés par le PNUD auprès du Ministère et quatre experts assignés par la Commission européenne auprès du Conseil National Electoral).

Le Gouvernement a exprimé à plusieurs reprises son insatisfaction quant au manque de collaboration des bailleurs de fonds pour l'arrivée des fonds dans un temps approprié.

Concernant le volet de l'observation internationale, le Gouvernement a invité des pays et des organisations internationales à envoyer des observateurs pour les élections. Finalement, l'Organisation Internationale de la Francophonie (10) et l'Union européenne (89) étaient les seules organisations à observer le déroulement des élections. Le Canada (1), l'Iran (2) et le Japon (2) ont accredité des observateurs.

La Mission a coordonné le déploiement des observateurs et l'échange d'information avec d'autres observateurs, notamment la délégation de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

CHAPITRE 4. LES MEDIAS

Les Médias à Madagascar

La télévision et la radio d'Etat sont les seuls médias à toucher toutes les zones de Madagascar et elles sont contrôlées par le gouvernement à travers le Ministre de la communication. Des radios privées (plus de 80) émettent dans plusieurs zones du pays, la plus importante est probablement Radio Don Bosco. La presse, diffusée principalement dans la capitale, a un impact direct relatif sur les électeurs, à cause d'un taux d'analphabétisme assez élevé. L'actuel président de la République, M. Marc Ravalomanana, est propriétaire de la chaîne MBS TV ainsi que de MBS Radio; plusieurs stations radio dans la capitale sont la propriété de politiciens pro-Ravalomanana.

4.1. Suivi des médias

La Mission a mis en place une activité de suivi des principaux médias du pays; l'expert média, aidé par trois assistants malgaches, a organisé le monitoring quotidien des médias suivants:

- trois chaînes de télévision (*TVM, MATV et MBS*), six heures par jour (de 17h00 à 23h00) dans toute leur programmation;
- la station radio d'Etat (*RNM*), seulement le journal d'information de 19h00;
- quatre quotidiens du pays (*L'Express, Midi Madagascar, Madagascar Tribune et Gazetiko*).

L'analyse des médias fournit des données quantitatives et qualitatives qui permettent d'évaluer si tous les partis ou candidats ont eu la possibilité de présenter au public leurs positions et plate-formes électorales dans des conditions équitables. Les données sur les arguments utilisés par les candidats pendant la campagne électorale, l'espace/temps acheté par les partis, le temps gratuit mis à disposition des partis par les chaînes publiques, etc. se trouvent à la fin de l'analyse.

4.2. Diffusion des médias dans le pays

L'impact des journaux quotidiens à Madagascar est fort limité par le taux d'analphabétisme, et, surtout, par les difficultés de communication qui affectent le pays. La diffusion journalière est pratiquement limitée à la capitale, tandis que dans les autres grandes villes les journaux arrivent avec 1 ou 2 jours de retard, et il n'est pas toujours facile de les trouver. La télévision, et surtout la radio, jouent un rôle assurément plus important. Dans la culture malgache, de tradition orale, l'habitude de recevoir l'information se base sur l'action d'écouter plutôt que de lire. Dans ce contexte le rôle joué par la radio, en particulier dans les zones rurales du pays, a été très fort dans les derniers quarante ans; c'est seulement ces dix dernières années que la télévision a, lentement, commencé à gagner du terrain. Aujourd'hui, les deux médias électroniques se partagent l'audience du public comme première source d'information.

Les seules stations qui ont une couverture presque totale du territoire malgache sont la TVM (télévision d'Etat) et la RNM (radio d'Etat). La loi

en vigueur permet aux médias électroniques privés d'avoir une diffusion fort limitée du point de vue territorial.

Le média privé le plus influent est probablement *Radio Don Bosco*, basée à Antananarivo et propriété de l'église catholique (capable de toucher environ 40% des citoyens à travers l'aide de quelques radios locales). Cependant, les gérants de la radio ont décidé de ne pas accorder de temps d'antenne aux candidats et de limiter la programmation électorale à la diffusion d'information générique d'éducation aux votants. La radio et la télévision MBS, propriété du Président de la République, se sont créés il y a un an et connaissent une diffusion en rapide augmentation. Parmi les autres, citons la RTA (radio et télévision) et MATV (encore une fois radio et télévision).

Dans ce contexte, le rôle joué par les deux médias publics est donc très important.

Selon les rapports envoyés par les OLT déployés dans le pays la situation des médias est similaire dans toute l'île. La diffusion de la presse quotidienne hors d'Antananarivo est très limitée et la distribution gênée par les difficultés de communication. Le seul journal à diffusion nationale imprimé dans les provinces est l'hebdomadaire *Lakroan'i Madagasikara* de Fianarantsoa, propriété de l'église catholique.

En ce qui concerne les médias électroniques, une multitude de petites radios et télévisions locales (parfois avec un rayon de transmission qui ne dépasse pas les 10 km) est disséminée dans la plupart des villes du pays. La majorité de ces médias est la propriété ou directement contrôlées par des politiciens : candidats aux élections, anciens députés, sénateurs, maires, etc. En l'absence d'une loi qui régule le comportement des médias privés pendant la campagne électorale, on note des cas fréquents où les médias font de la propagande gratuite pour le parti du propriétaire, ou bien refuse la propagande des partis adversaires, même payée.

Malgré l'existence d'une loi qui limite la possibilité de transmission des médias privés sur tout le territoire national, la prolifération de ceux-ci dans les dernières années a été remarquable. Malheureusement, ceci ne s'est pas accompagné d'une augmentation du niveau de professionnalisme des journalistes. La plupart des employés de ces nouveaux médias sont des jeunes qui n'ont pas eu la chance de trouver un environnement très favorable pour un bon apprentissage du métier. La pratique de l'autocensure est encore assez diffusée dans tout le pays, y compris la capitale. La peur d'éventuelles répercussions en cas de critique ouverte au régime -ancien ou nouveau- et, parfois, les intimidations directes ou indirectes de journalistes, sont à l'origine de l'absence presque totale de contestations directes adressées au Gouvernement ou au Président de la République. Les événements liés à l'activité de ces derniers ont toujours une place importante dans les journaux, télévisés ou imprimés, des médias publics ou privés.

L'énorme disparité de moyens financiers entre les partis qui supportent directement le Président Ravalomanana et les autres partis ne fait qu'augmenter l'écart déjà existant.

4.3. Visibilité de la Mission

La MOEM a joui d'une visibilité remarquable tout au long de la durée de sa présence sur le terrain; les médias malgaches ont toujours été très intéressés par les activités de la mission et le rapport entre journalistes et membres de la mission a toujours été basé sur le respect et la politesse.

Pendant le mois d'activité de monitoring (14 novembre/14 décembre), les médias électroniques suivis ont parlé de la MOEM pendant plus de 50 minutes au cours des 52 reportages diffusés par les chaînes de télévision et la Radio nationale. Le ton des reportages a toujours été neutre ou bien positif.

Répartition des reportages dans les médias électroniques suivis:

Média	Nombre des reportages
TVM	15
MATV	14
MBS	21
RNM	2

Dans les médias imprimés, parfois plus critiques face aux événements liés à la politique, le ton des articles dédiés à la MOE-UE a toujours été neutre ou positif.

Répartition des articles dans les médias imprimés suivis:

Quotidien	Nombre d'articles
L'Express	16
Midi Madagascar	19
Madagascar Tribune	8
Gazetiko	5

Cependant, les données ne prennent en considération les trois moments de plus grande visibilité de la MOE-UE: lors de la première conférence de presse pour la présentation de la mission puis lors de la Déclaration préliminaire du 18 décembre et la Déclaration Finale du 13 janvier. Il faut encore souligner que parmi les médias électroniques malgache, c'est la chaîne RTA (Télévision et station radio, qui n'a pas été incluse dans le monitoring de la mission) celle qui a sûrement suivi de plus près les activités de la mission.

4.4. Les médias pendant la campagne électorale

Les données en annexe se rapportent à l'ensemble de la période de la campagne électorale (du 30 novembre au 13 décembre inclus).

Médias électroniques: (voir Annexes) Les médias d'Etat (*TVM* et *RNM*) n'ont pas donné d'espace à la campagne électorale en dehors des émissions de propagande payante ou gratuite. La grande majorité du temps des programmes d'information et des journaux radiophoniques ou télévisés est dédiée aux activités du Président de la République et au Gouvernement; le pourcentage de temps accordé à ces deux sujets, dans le cas de la *TVM*, dépasse les 90%.

A l'opposé, les deux chaînes privées (*MBS* et *MATV*) ont augmenté l'espace dédié à la campagne des partis par rapport à la période préélectorale. La *MBS* a accordé du temps pratiquement seulement à la coalition *Firaisankinam-pirenena* (74%), et presque toujours sur un ton positif. La *MATV* a essayé de couvrir un nombre plus grand de partis, mais c'est toujours la coalition guidée par le *TIM* qui reçoit la majorité du temps (18% du total). Il est intéressant de noter que la chaîne *MBS* a dédié la majorité du temps à l'information politique alors que la *TVM* est la chaîne dans laquelle les partis ont préféré acheter du temps pour leur propagande. Enfin, en ce qui concerne la propagande, la mouvance présidentielle a dominé la scène.

Les données présentées dans l'Annexe X, qui montrent le temps total et la "voix" (par "voix" on entend le temps dans lequel l'acteur politique a pu parler directement aux spectateurs à travers le médium en question) confirment ce qu'on vient d'énoncer. Dans les médias publics, seuls le Président et les membres du Gouvernement ont eu la possibilité de faire entendre leur voix au public, tandis que la *MBS* a accordé la plus grande partie du temps géré directement par les acteurs politiques (voix) aux membres de la mouvance présidentielle (FP).

Journaux: (voir Annexes) Les quatre quotidiens malgaches ont, lentement, pris des positions plus claires dans la campagne. D'un côté les journaux du groupe *Midi-Gazetiko* (même propriétaire), suivis de la *Tribune*, semblaient pencher d'une façon assez ouverte vers les positions du *TIM* et de ses alliés. A l'opposé, *L'Express* a osé présenter des positions critiques au parti du Président Ravalomanana. En ce qui concerne l'espace payant, le panorama offert par la presse écrite est très similaire à ce que l'on observe pour la presse électronique.

4.5. La propagande dans les médias pendant la campagne électorale

La grande différence de moyens économique entre les partis en compétition pour les élections a aussi marqué la diffusion de la propagande dans les médias: ce sont la coalition *Firaisankinam-pirenena* et le parti *TIM* les protagonistes absolus de l'achat de publicité sur les médias, électroniques comme imprimés.

À côté de l'espace payé par les partis (et de l'espace gratuit mis à disposition par les médias publics) les chaînes de télévision n'ont pas donné beaucoup de place à la campagne électorale. L'absence presque totale de programmes d'information politique et le manque de débats parmi les

candidats caractérisent le panorama offert par les chaînes suivies par la MOE.

Les journaux télévisés, en général, ont dédié leur attention à l'activité du président de la République, du Gouvernement et aux aspects liés à l'organisation des élections plutôt qu'à l'activité de campagne des partis. Les quotidiens de leur côté se sont montrés plus intéressés par les positions politiques des partis, mais toujours en second plan par rapport aux activités institutionnelles. En particulier, la position du refus de participation aux élections, qui pourtant semblait être partagée par une partie non négligeable des acteurs politiques du pays, a reçu une couverture médiatique très faible. (voir Annexe).

4.6. Répartition des temps gratuits pour les partis politiques sur TVM

Le CNE a interdit pendant la campagne électorale toute intervention en direct des candidats ou des mandataires de leurs partis ou associations sur les stations radiotélévisées publiques. Selon un communiqué du CNE (Décision N° 263/02/C.N.E. du 25 novembre), le temps d'intervention, gratuit, a été limité à 30 secondes par candidat et à concurrence de 5 mn et 43 secondes par jour si des candidats ou entités décidaient de fonder leurs droits d'antenne en une seule émission. Seuls ont été acceptés des communiqués *à lire* ou des *reportages* sur cassettes préenregistrées. De telles dispositions ont facilité le contrôle d'éventuels dépassements du chronomètre. Les candidats, les partis ou les entités partie prenante ont dû formuler une demande auprès du Conseil national électoral avant le 30 novembre à 19 heures, pour permettre la mise en place de l'organisation technique.

La diffusion des messages de propagande gratuite a été faite tous les jours de 20h45 à 21h15, et dans chaque province le siège local de TVM a diffusé les messages qui concernaient les candidats locaux.

Concernant la répartition des temps gratuit par la CNE, l'appel tardif lancé aux candidats (dans l'après-midi du 26 novembre, soit trois jours seulement avant le début de la période de campagne), leur a laissé fort peu de temps pour introduire leur demande. Le coût des réalisations vidéo-radiophoniques, à la charge des mêmes candidats, a fait que peu de partis ont cherché à bénéficier de la possibilité qui leur a été ainsi offerte.

Il en résulte que l'espace de propagande gratuite mis à disposition par les médias publics n'a pas été suffisant pour compenser l'énorme différence de moyens entre les partis.

4.7. Les arguments/thèmes de la campagne électorale

Hormis le temps dédié à l'aspect organisationnel des élections et à la possibilité de fraude, les arguments les plus fréquents des acteurs politiques pour gagner le vote des électeurs, ont été la *santé* et la *sécurité publique*. Une place importante a aussi été donnée aux problèmes liés à *l'agriculture*,

à l'élevage et à la pêche, aux affaires étrangères et à la religion. L'économie, les travaux publics, l'éducation, la privatisation et le travail, ont eu un rôle marginal dans les discours de propagande. (voir annexe)

4.8. Les femmes dans la communication politique

Le rôle complètement marginal joué par les femmes dans la vie politique malgache se reflète bien entendu dans la place qu'elles ont dans la propagande et dans la communication politique à travers les médias. Les données présentées à ce propos dans l'annexe sont très claires: la présence des femmes dans les médias est rarement proche de 5% du total du temps dédié à la politique.

CHAPITRE 5. LE DEROULEMENT DES OPERATIONS DE VOTE, DE DEPOUILLEMENT ET DE CONSOLIDATION DES RESULTATS

5.1. Préparation du scrutin

D'une façon générale, les préparatifs de l'élection ont été satisfaisants dans la plupart des cas. Un manque de standardisation a été soulevé par les observateurs avant le jour du scrutin. Le manque de contrôle de la part de l'administration au niveau central et provinciale sur les activités sur le terrain s'est manifesté en plusieurs occasions. La distribution du matériel électoral s'est achevée d'une façon satisfaisante, malgré certains problèmes mineurs qui n'ont pas nuit au droit de vote des électeurs.

La qualité de la formation des membres des bureaux de vote a été très variable, le facteur décisif était l'intérêt et la disponibilité des acteurs locaux (d'une heure à une journée). Le manque d'information presque généralisé concernant la possibilité de voter sans carte d'électeur a été rapporté les observateurs. En plusieurs occasions, les électeurs ont été renvoyés chercher leur carte d'électeur, alors qu'ils étaient en possession de leur carte nationale d'identité et que leur nom figurait sur la liste électorale.

5.2. Jour du scrutin

Le jour du scrutin, les 89 observateurs de la MOEM ont visité 508 bureaux de vote au total et observé les procédures de fermeture et de dépouillement dans 34 d'entre eux.

Le scrutin s'est déroulé dans la plupart des cas dans le calme. Le seul incident majeur a eu lieu à Ilakaka (circonscription d'Ihosy), où les électeurs n'ont pas eu la possibilité de voter dans un bureau de vote et dans un autre ont voté tardivement, ceci s'accompagnant d'actes de violence.

Un certain nombre de dysfonctionnements dans les opérations de vote a été relevé à travers tout le pays. Mais sur les 508 bureaux de votes observés, dans 91 % des cas les observateurs ont constaté des opérations de vote

étaient très bonnes ou bonnes, dans 9% des cas moyennes ou mauvaises. Les principaux aspects peuvent se résumer comme suit :

- Erreurs et insuffisances dans les listes électorales ;
- Manquements dans la distribution de cartes d'électeurs, ce qui a des répercussions sur la participation des électeurs. En effet, ceux-ci, par manque d'information (éducation électorale) ne savaient pas qu'ils pouvaient voter sans carte d'électeur ;
- Confusion dans la procédure d'identification des électeurs : plusieurs cas où on a laissé voter des électeurs sans carte d'identité (mais qui étaient inscrits sur les listes et avaient leur carte d'électeur) et, à l'inverse, cas où on n'a pas laissé voter des électeurs munis de carte d'identité mais sans carte d'électeur ;
- Présence remarquable des observateurs nationaux dans la majeure partie des BV et CRMV, mais compétences de ceux-ci parfois assez limitées ;
- Manque de formation/compétences de certains membres de BV entraînant retards et confusion dans les procédures de vote et surtout dans le dépouillement ;
- Présence parfois gênante des délégués des partis qui assument des tâches normalement confiées aux membres de BV (contrôle de l'identité, contrôle de l'urne) ;
- Absence de contrôle de l'encre indélébile ;
- Utilisation massive des ordonnances, dans certains cas délivrées après l'heure limite;
- Les personnes emprisonnées mais non jugées n'ont pas pu voter ;
- Non affichage quasi généralisé des procès-verbaux (PV) au niveau des BV comme des CRMV ;
- Cas de collecte des PV différents de celui prévu par la loi (par exemple centralisation des PV à la commune avant distribution au CRMV) ; et
- Présence des observateurs de l'Union européenne très favorablement accueillie.

Détails sur l'Ouverture et les Opérations de vote

Les opérations d'ouverture et de vote se sont déroulées dans la plupart des cas d'une façon appropriée. Les problèmes constatés sont liés aux listes électorales. Le Code électoral prévoit que les seuls éléments nécessaires pour pouvoir voter sont la carte nationale d'identité et l'inscription dans la liste électorale du bureau de vote. La carte d'électeur, importante car y sont indiqués le bureau de vote et le numéro d'inscrit, n'est pas indispensable pour voter. Les observateurs ont constaté que dans plusieurs cas les personnes en possession d'une carte nationale d'identité et inscrites dans les listes électorales n'ont pas été autorisées à voter car elles ne possédaient pas la carte d'électeur. Dans d'autres cas, les électeurs ont été autorisés à voter sans présenter leur carte nationale d'identité. Par ailleurs, les observateurs ont constaté que le contrôle de l'absence d'encre indélébile avant de voter n'était en général pas pratiqué.

Opérations de fermeture et de dépouillement

Concernant les opérations de fermeture et dépouillement, le seul aspect contraire aux prévisions du Code Electoral qui ressort des rapports des observateurs d'une façon généralisée touche l'affichage des résultats. Dans plus de la moitié des bureaux de vote observés les résultats n'étaient pas affichés après le dépouillement. Même si les causes peuvent être de nature pratique (pluie, manque de place appropriée, nécessité de deux copies pour l'affichage -recto et verso- etc.), des mesures devront être prises par l'administration pour garantir l'application de la loi.

Opérations de consolidation des résultats

La consolidation des résultats au niveau des commissions de recensement matériel des votes s'est déroulée d'une façon appropriée dans les cas observés. Les opérations étaient publiques et comptaient avec la présence des délégués des candidats et observateurs nationaux. Là aussi, le seul aspect à remarquer est le manque d'affichage des résultats prévu par la Loi.

5.3. Résultats

Les résultats des bureaux de vote ont été reçus par différents acteurs. D'une part, l'administration locale, le Conseil national électoral (CNE) et la Haute Cour Constitutionnelle après la consolidation au niveau des CRMV. D'autre part, les délégués des candidats et les observateurs nationaux ont eu, dans la quasi-totalité des bureaux de vote observés, la possibilité d'obtenir des copies des résultats tant au niveau des bureaux de vote qu'à celui des CRMV.

Le Ministère de l'Intérieur a procédé à la consolidation des résultats et a publié la liste des résultats provisoires sur un site web créé à cet effet (www.legislatives.mg) le 23 décembre 2002 (voir annexe). Au niveau du CNE, les procès-verbaux en provenance des CRMV ont été encodés par la cellule statistique.

La Haute Cour Constitutionnelle a publié les résultats officiels des élections législatives du 15 décembre 2002 le 10 janvier 2003 (voir annexe). D'après ces chiffres, la participation a été de 67,84 % pour le total de 156 circonscriptions consolidées⁷. La HCC a annulé les opérations électorales dans quatre circonscriptions et six bureaux de vote. Des élections partielles devront avoir lieu au plus tard le 9 mars 2003 dans les quatre circonscriptions en question.

CHAPITRE 6. APRES L'ELECTION

6.1. Période post-électorale

Mis à part des manifestations locales organisées par les partisans de certains candidats non élus d'après les résultats provisoires publiés par le Ministère de l'Intérieur - publiés dans la presse et rapporté par des candidats

⁷ D'après les résultats collectés par la Mission pendant le jour du scrutin dans 52 BV, le taux de participation dans ces BV était de 64,85 %, ne posant aucun doute sur le taux de participation officiel

(notamment à Farafangana et Bekily), la période post électorale s'est déroulée dans le plus grand calme apparent et n'a, en tout état de cause, été marquée par aucun acte de violence.

Les derniers plis des 160 circonscriptions électorales sont parvenus le 29 décembre à la Haute Cour Constitutionnelle, fixant ainsi au 18 janvier 2003, la date limite pour l'annonce officielle des résultats. La bonne organisation du travail au niveau du traitement des dossiers parvenus des commissions de recensement matériel des votes a toutefois permis que tous les dossiers soient finalisés au niveau de la salle de traitement le 3 janvier.

Le nombre des requêtes déposées au niveau de la HCC a augmenté d'une façon surprenante les derniers jours avant la date limite pour le dépôt des requêtes du 4 janvier. Le nombre des requêtes reçues par la HCC jusqu'au 3 janvier était de 139 et le nombre final de 272. Le rythme de traitement des requêtes par les magistrats a augmenté d'après leurs données de 15 à 30 par jour. Les décisions prises par la Haute Cour Constitutionnelle sur le traitement des requêtes a cependant fait apparaître que dans plusieurs cas les plaignants n'étaient pas toujours convenablement informés sur les conditions de forme requises pour introduire une requête et sur la compétence spécifique de la Haute Cour Constitutionnelle.

La Haute Cour Constitutionnelle (HCC) a terminé l'examen du contentieux électoral, a réalisé la consolidation finale de l'ensemble des résultats et a procédé le vendredi 10 janvier à la proclamation des résultats officiels de l'élection des députés à l'Assemblée nationale. La HCC a décidé l'annulation totale des résultats dans quatre circonscriptions électorales (Ihosy, Benenitra, Beloha et Maintirano) sur un total de 160 circonscriptions, au motif que "la sincérité du scrutin n'a pu être assurée, soit parce que la neutralité de l'administration locale n'a pas été garantie, soit à cause de l'existence de trop d'irrégularités dans un grand nombre de bureaux de vote constatée dès la commission de recensement des votes, soit en raison d'une non production de résultats injustifiée dans une commune de la circonscription, soit à la suite d'agissements ayant perturbé l'ordre public et entravé le libre exercice du droit de vote du citoyen". Elle ordonne de procéder à de nouvelles élections dans ces quatre circonscriptions, après régularisation des listes électorales dans un délai de soixante jours. Elle a par ailleurs annulé toutes les opérations électorales de six bureaux de vote dans les provinces de Antananarivo (1), Fianarantsoa (3), et Mahajanga (2) et constaté la carence de neuf bureaux de vote. Le nombre des requêtes enregistrées (272) est relativement bas en comparaison de la situation qui prévalait à l'issue d'autres scrutins parmi les plus récents : 712 requêtes enregistrées lors des élections législatives du 17 mai 1998 ; 1155 requêtes enregistrées lors des élections communales du 14 novembre 1999. Notons également que la Haute Cour a voulu innover dans sa jurisprudence en abandonnant les décisions d'annulation partielle pour n'utiliser que la possibilité d'annulation totale.

L'absence d'explication spécifique des motifs pour l'annulation des opérations électorales dans ces quatre circonscriptions (Beloha, Benenitra,

Ihosal et Maintirano) a créé une ambiance de suspicion entre les candidats malheureux dans les autres circonscriptions et dans les circonscriptions annulées.

Un total de 129 plaintes avait été déposé au CNE à la date du 6 janvier 2003. Bon nombre de ces plaintes étaient considérées comme incomplètes ou insuffisamment étayées et ont été renvoyées au plaignant ou au Bureau Local Electoral du CNE compétent, afin d'être le cas échéant, présentées à nouveau dans les formes idoines. Des plaintes ont été envoyées par le CNE à la Haute Cour Constitutionnelle pour leur évaluation et aux tribunaux pénaux pour des actes liés au Code Pénal.

Concernant les requêtes et plaintes déposées par les électeurs et candidats auprès de la Haute Cour Constitutionnelle et le Conseil national électoral, il est nécessaire de remarquer un vide apparent dans le traitement des recours. Concernant les activités pré-électorales, surtout les cas de pression et intimidation des électeurs et candidats et l'utilisation des ressources publiques pendant la campagne, les plaignants ont été informés après la publication de l'arrêté de la Haute Cour Constitutionnelle qu'elle n'est pas compétente pour traiter ces cas. Le Conseil national électoral n'a pas non plus les instruments de sanction nécessaires pour traiter ces aspects. Finalement, les tribunaux pénaux seront chargés de traiter ces cas. Il paraît évident qu'après la proclamation des résultats officiels par la Haute Cour Constitutionnelle seule une minorité utilisera cette possibilité, tenant compte des délais normaux pour une décision (pour des autres élections entre 3 et 5 ans).

La mission a tenu des réunions avec différents partis politiques et candidats indépendants pour connaître leurs opinions sur le déroulement du scrutin et leurs intentions pour l'avenir. Tous étaient d'accord pour dire que les problèmes majeurs du processus résidaient dans la différence des moyens pour la campagne électorale, les listes électorales, les cartes des électeurs et les ordonnances. L'amalgame fait entre les élections législatives et la confirmation du Président de la République dans sa fonction était aussi un argument mentionné.

La fraction de l'AREMA représentée par M. Pierre Raharijaona, Secrétaire National Adjoint, a fait des commentaires concernant l'avenir de l'AREMA. D'après lui, une restructuration serait nécessaire. Le nom de l'AREMA Matrota a été proposé pour le nouveau parti et des discussions au sein du parti ont lieu à ce sujet pendant le mois de janvier.

Concernant les prochaines élections municipales, certains partis envisagent de ne pas participer au cas où la même différence de moyens continuerait à exister entre le TIM et les autres partis et candidats. Ces élections municipales devront s'effectuer avant novembre 2003, date d'expiration du mandat des élus. Des élections provinciales ont aussi été évoquées, afin de mettre un terme aux dispositions transitoires prises après la crise (Délégation Spéciale, etc.).

L'absence de déclarations de la part des deux groupes d'observateurs nationaux après le jour du scrutin jusqu'à ce jour est un fait surprenant. On se rappelle qu'après les élections présidentielles du 16 décembre 2001, le Consortium des observateurs nationaux avait publié sa première déclaration le 19 décembre, suivie d'autres les 23 et 30 décembre 2001. L'argumentation donnée à la Mission lors de nos entretiens avec les deux groupes, selon laquelle la différence de méthodologie adoptée pendant l'observation des dernières élections motiverait leur décision de travailler séparément, dans un souci d'indépendance et de rapidité ne paraît pas fondée.

CHAPITRE 7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

7.1. Evaluation des performances des institutions impliquées dans l'administration de l'élection

Ministère de l'Intérieur. Les aspects purement matériels et logistiques de la préparation du scrutin ont généralement été traités avec efficacité par les services de la direction générale de l'administration territoriale. Les listes des bureaux de vote ont été mises à jour et publiées officiellement dans les délais et selon les modalités prévues par la loi. Un calendrier des opérations (chronogramme) a été établi très tôt et largement diffusé. L'ensemble du matériel électoral (urnes, encre indélébile, cadenas, enveloppes, formulaires, extraits des listes électorales, ...) ont été acheminés dans les temps jusqu'aux bureaux de vote. Seuls quelques problèmes mineurs ont été relevés. Tout le personnel des bureaux de vote a été sélectionné à temps (7 personnes dans chacun des 17.027 bureaux de vote, soit un total de près de 120.000 personnes).

D'autres aspects importants mériteraient par contre d'être améliorés : la qualité de la formation du personnel électoral et particulièrement celui qui officie dans les bureaux de vote ; la transparence et la rigueur de l'information relative aux listes électorales, aux cartes électorales et aux bulletins de vote ; la disponibilité et la diffusion des résultats préliminaires (sur internet et sur support papier); la garantie d'un comportement véritablement impartial des autorités administratives dans la conduite des opérations électorales.

Ministère de la Justice. Le Ministère de la Justice intervient à plusieurs reprises mais de manière très ponctuelle et très limitée dans la conduite du processus électoral : des magistrats sont membres des commissions administratives de vérification et d'enregistrement des candidatures (CAVEC) ; les magistrats sont seuls habilités à délivrer des ordonnances électorales ; des magistrats président les commissions de recensement matériel des votes (CRMV) ; les juridictions répressives traitent le contentieux électoral ayant un caractère pénal. Le Ministère de la Justice a généralement rempli les obligations qui lui incombaient dans ce cadre, mais il ne dispose cependant pas de budget spécifique ni de moyens matériels et logistiques propres pour les opérations électorales. Ceci réduit considérablement son autonomie et le met de facto dans une position de

dépendance par rapport à la logistique et aux moyens de transport et de communication du Ministère de l'Intérieur (pour la transmission des procès-verbaux des CRMV, par exemple). Notons par ailleurs qu'à la date de la clôture de la mission il restait à traiter, selon les procédures ordinaires, l'ensemble du contentieux pénal lié aux élections.

Conseil national électoral. Le Conseil national électoral a souffert du caractère fort tardif de sa mise en place. Rappelons que ses membres n'ont été désignés et qu'il n'a été convoqué par décret en session extraordinaire que le 23 octobre 2002. Leur première réunion s'est tenue le 5 novembre 2002 seulement. Ils n'ont donc pas été en mesure de superviser de manière effective l'établissement des listes électorales et l'examen des candidatures.

Par ailleurs, bien que la loi lui ait octroyé des attributions élargies et renforcées et qu'il ait été doté de moyens financiers relativement importants, son indépendance reste fort limitée. Ainsi, le CNE doit être convoqué en session par décret pris en Conseil de Gouvernement ; sa dotation budgétaire est fixée par le Premier ministre, sur le budget de la Primature ; le CNE est responsable devant le Premier Ministre et lui fait rapport; le CNE est présidé par le représentant du Président de la République. De même, la possibilité d'un fonctionnement indépendant des bureaux locaux du CNE (où siège un représentant du Ministre de l'Intérieur) reste fort hypothétique.

Concernant la supervision de l'accès aux médias publics, le CNE a adopté une décision visant à organiser la répartition du temps d'antenne sur ces médias pour les émissions de propagande électorale. Cependant, l'appel tardif lancé aux candidats (dans l'après-midi du 26 novembre, soit trois jours seulement avant le début de la période de campagne) a laissé fort peu de temps aux candidats pour introduire leur demande et se préparer.

Concernant le traitement des plaintes, le Conseil national électoral (CNE) s'est rapidement organisé pour recevoir et traiter les plaintes écrites relatives à l'ensemble du processus électoral. Au total, 129 dossiers ont été constitués. Certaines lettres n'ont nécessité aucune suite (dénonciations anonymes, lettres d'information, abandon de la plainte, règlement amiable sans intervention du CNE). Seuls une centaine de dossiers comportaient de véritables demandes portant pour moitié sur les opérations préélectorales et pour l'autre moitié sur les procédures de scrutin et les opérations subséquentes. La majeure partie de ces plaintes (80 %) étaient adressées à titre principal à la Haute Cour Constitutionnelle, le CNE n'en étant qu'ampliatrice. Sur la même centaine de dossiers, le CNE a considéré que 60 demandes étaient dépourvues d'éléments de preuve. Restent 40 dossiers qui méritaient une attention. Ce nombre nous paraît fort réduit et peut sans doute être expliqué à la fois par le manque de confiance des acteurs politiques à l'égard du CNE et par le manque d'initiative dont a fait preuve cette institution. Finalement, le traitement de ces dossiers s'est conclu par l'envoi de sept notes adressées à la HCC attirant l'attention de la haute juridiction sur des faits pouvant altérer la sincérité du vote. De même, seize dossiers comportant de possibles infractions pénales ont également été

transmis aux parquets des juridictions pénales, sans pour autant que le CNE ne se substitue aux plaignants.

Par ailleurs, les questions soulevées dans ces plaintes ont une importance relativement limitée (activités de campagne avant la date officielle, affichages, non-respect des délais,...). Il est quelque peu surprenant que des questions plus graves et plus fondamentales qui ont préoccupé la mission d'observation n'aient pas fait l'objet de plaintes formelles de la part des intéressés : intimidation des candidats, menaces d'interdiction de certains médias, problèmes liés au dépôt des bulletins de vote. Concernant particulièrement les cas d'intimidation des candidats, bien que l'importance réelle de cette question se soit confirmée (voyez notre déclaration préliminaire) et malgré les indications en sa possession, le CNE n'a mené aucune investigation sérieuse et n'a produit aucun rapport écrit sur cette question.

De manière générale, le Conseil a tendance à se retrancher derrière l'exigence de preuves irréfutables pour justifier son inaction. En effet, il n'a pratiquement pas fait usage des prérogatives renforcées qui lui ont été octroyées par décret en octobre 2002 (droit d'interpeller les autorités, droit d'ester en justice). Il convient aussi d'insister sur le fait que la longueur des délais de réponse à ces plaintes réduit fortement l'utilité des actions qui peuvent être entreprises par le CNE et peut contribuer à décourager les demandeurs potentiels. Une intervention du CNE après la date de l'élection perd une grande partie de son utilité. En conclusion, le travail de médiation et de supervision réalisé par le Conseil national électoral aura eu une portée fort limitée. L'attitude du Conseil est restée très timide et les acteurs du processus ne semblent pas vraiment y investir leur confiance, ni en espérer un règlement efficace et équitable des conflits.

En conclusion, les raisons et les explications de ce bilan plutôt maigre sont multiples : (1) Le CNE a attendu que l'élection se passe pour enfin commencer à assumer certaines de ses responsabilités et adopter une attitude moins timide, (2) Le CNE n'a pas formellement utilisé des prérogatives nouvelles qui lui sont octroyées par les textes (interpellation des autorités et droit d'ester en justice par l'introduction d'une requête ou d'un recours en son nom propre - article 27 du décret). Il n'a que très peu contribué à corriger les erreurs, manquements ou défaillances constatées au cours du processus, (3) Le texte du décret fixant l'organisation et le fonctionnement du CNE est d'une piètre qualité sur le plan légistique. Il comporte des faiblesses et des contradictions qui sont de nature à limiter ou à perturber l'action du CNE, (4) Le CNE n'a pas véritablement les moyens institutionnels et matériels de mener des enquêtes approfondies sur le terrain. Les bureaux locaux ont été formellement mis en place mais n'ont pas été opérationnels dans la plupart des cas.

Haute Cour Constitutionnelle. La Haute Cour Constitutionnelle (HCC) a effectivement réalisé son travail de consolidation des résultats et d'examen du contentieux électoral dans les délais qui lui étaient impartis par la loi. Les groupes de fonctionnaires qui ont effectué le contrôle des documents

électorales à partir des fiches préétablies ont été immédiatement opérationnels et ont travaillé efficacement. La méthode de travail utilisée était rigoureuse.

De manière générale, nous pensons que la HCC a travaillé avec efficacité et s'est acquittée de ses obligations de manière professionnelle. On peut cependant regretter le manque de précision et de transparence de la motivation des décisions de la Haute Cour. Ceci vaut autant pour les décisions d'annulation d'un scrutin que pour le traitement des requêtes. A partir des éléments fournis, il est difficile de comprendre de quelle manière les critères d'annulation ont été utilisés et comment en pratique la limite a été fixée pour procéder ou non à une annulation. Au minimum, il serait souhaitable qu'une décision d'annulation d'une élection dans une circonscription donnée soit motivée individuellement et communiquée par écrit aux candidats concernés qui se sont présentés dans cette circonscription. Il convient également de regretter un certain excès de formalisme tant dans les conditions d'introduction d'une requête que dans son traitement. Seules 8 des 272 requêtes ont été déclarées recevables et fondées, soit trois pour cent. L'information des candidats sur les conditions de forme et de fond à remplir doit être améliorée et mieux diffusée. Le rôle joué dans certains cas par l'administration pour faire obstacle à l'introduction des requêtes devrait être neutralisé.

7.2. Recommandations

Une des tâches d'une mission d'observation est de proposer des recommandations en vue d'améliorer le déroulement des prochaines élections. Ces recommandations se basent sur les observations directes de la mission et les contacts tenus avec les interlocuteurs nationaux et internationaux pendant la présence de la mission à Madagascar du 6 novembre 2002 au 16 janvier 2003.

Lors des entretiens que la Mission a eus avec divers interlocuteurs, elle a constaté une grande réceptivité de la part des autorités et des principaux acteurs du monde politique et de la société civile quant à la possibilité d'améliorer la fiabilité et la qualité des opérations électorales. La mission pense qu'il serait judicieux de mettre à profit cette conjoncture favorable pour promouvoir certains changements.

La Mission fait les recommandations suivantes dans l'esprit d'aider Madagascar à tenir des élections d'une façon plus satisfaisante que les élections législatives du 15 décembre 2002. Les recommandations portent sur trois thèmes : (1) l'administration des élections, y compris les listes électorales, (2) l'équité entre les candidats et les activités politiques, et (3) l'éducation civique et électorale.

Parmi ceux-ci, certaines modifications peuvent être proposées et mises en œuvre dans des délais relativement courts (amélioration et simplification de la conception des procès-verbaux de résultats, responsabilité de l'administration pour les bulletins); d'autres transformations plus radicales

requièrent l'organisation préalable d'un processus de réflexion et de concertation (discussion sur la structure électorale).

Recommandations à court terme

1. Recommandation relative à l'**organisation matérielle du scrutin**. Les délais impartis à l'administration pour la réalisation de certaines tâches (en particulier pour la refonte des listes électorales) étaient trop courts. Il faudrait veiller à établir un calendrier plus réaliste lors des prochaines élections.
2. Recommandation générale relative à la **simplification des textes et des procédures**. Le dispositif légal mériterait d'être revu dans le sens de la simplification des textes et d'une plus grande fiabilité des procédures et des documents utilisés. Il en va ainsi, par exemple, de la conception même des procès-verbaux de résultats et des cartes électorales. Il en va de même pour les dispositions relatives à l'impression et au dépôt préalable des bulletins de vote ou encore à celles relatives à l'octroi des ordonnances électorales.
3. L'amélioration du système de **bulletin de vote** multiple actuel consisterait en trois mesures spécifiques : respect strict des délais de traitement des candidatures afin de laisser un temps suffisant pour procéder à l'impression de bulletins; simplification et augmentation de la transparence des procédures de dépôt préalable des bulletins de vote et prise en charge de la totalité des coûts d'impression par l'Etat.
4. Recommandation relative à la possession des **cartes d'identité nationales**. Le principe de la possession de la carte nationale d'identité comme condition indispensable à l'inscription sur les listes électorales et au vote est une mesure de contrôle en soi positive et justifiée. Les manquements constatés dans la délivrance effective de ces cartes d'identité entraînent cependant le risque d'exclusion d'une partie importante de l'électorat potentiel et en particulier des populations rurales pauvres et isolées. Ceci introduit une inégalité dans l'exercice concret du droit de vote. Il convient donc de rappeler le devoir des autorités publiques de délivrer ce document à tous avec des mesures spécifiques si nécessaires pour augmenter la distribution (sans frais).
5. Il convient également de promouvoir et de faciliter une plus grande implication des partis politiques et des observateurs nationaux dans le processus de confection des **listes électorales** afin d'augmenter la transparence de cette étape cruciale du processus et de réduire les possibilités de contestation ultérieures.
6. Recommandation relative aux **ordonnances électorales**. La mission a constaté dans la pratique des inégalités dans la possibilité d'accéder aux ordonnances (différence entre villes et zones rurales). Ce système ouvre également la porte à la fraude. Les autorités en sont conscientes ; elles ont en effet récemment réduit la durée de la période légale durant

laquelle ces ordonnances peuvent être délivrées. Nous pensons cependant qu'il faut aller plus loin et proposer des options pour éliminer l'inégalité (mobilisation des magistrats en zones rurales ou la suppression de ce système tout en insistant simultanément sur la nécessité d'améliorer la qualité des listes électorales⁸).

7. Recommandation relative à la **formation du personnel administratif et électoral**. Notre observation a fait apparaître certaines défaillances dans la conduite des opérations électorales (dépôt tardif des bulletins de vote, absence de contrôle de l'encre indélébile, exigence de la carte électorale, modalités du vote avec ordonnance, non - affichage des procès verbaux de résultats). La plupart de ces erreurs et lacunes pourraient facilement être corrigées par une amélioration et une intensification des efforts de formation.
8. Recommandation relative à la réglementation du **financement de la campagne électorale**. L'adoption d'une telle réglementation et des mécanismes de contrôle nécessaires à son application effective pourrait contribuer à un plus grand respect, dans la pratique, du principe de l'égalité des chances des candidats.
9. Il convient de revoir le texte du décret fixant l'organisation et le fonctionnement du **Conseil national électoral (CNE)**; celui-ci comporte des faiblesses et des contradictions qui sont de nature à limiter ou à perturber l'action du CNE. Il convient également au minimum de modifier la composition des bureaux locaux du CNE afin d'en assurer une certaine indépendance par rapport à l'administration.
10. Recommandation sur le contrôle des **médias**. L'installation effective du Haut Conseil de l'Audiovisuel pourrait instaurer plus d'équité dans ce domaine. Le champ de ses compétences pourrait être réexaminé et élargi. D'autres questions devraient faire l'objet d'une réglementation : la limitation des dépenses des candidats et tarification égalitaire de la propagande électorale payante sur les médias privés ; la possibilité d'émettre sur l'ensemble du territoire pour les médias audiovisuels privés ; la programmation plus équilibrée des émissions d'information politique pendant la campagne électorale, en dehors de l'espace gratuit accordé dans les médias publics. Des mesures initiatives pourraient également être prises pour encourager et soutenir la presse privée indépendante.
11. Recommandation relative au traitement du **contentieux électoral**. La répartition des compétences entre le CNE, la HCC et les juridictions pénales selon l'objet du contentieux doit être plus compréhensible et plus abordable pour les candidats et les électeurs. Une meilleure information devrait leur être fournie en la matière. Une aide pourrait leur être apportée dans l'élaboration et le dépôt des plaintes afin

⁸ Tant le Président de la Haute Cour Constitutionnelle que le Président du Conseil national électoral se sont prononcés en faveur d'une telle suppression

d'assurer un plus grand respect des règles relatives à la recevabilité des requêtes et à la répartition des compétences. Il est par ailleurs essentiel de mettre en place des mécanismes de prise de décisions rapides permettant un règlement efficace des conflits dans de brefs délais et des sanctions immédiates si nécessaire.

12. Recommandation particulière relative au travail de la **Haute Cour Constitutionnelle**. Des initiatives pourraient être prises pour réduire un formalisme parfois excessif, notamment dans les conditions de recevabilité des requêtes, pour mieux informer les acteurs du jeu électoral sur les règles applicables pour l'introduction et le traitement des requêtes, pour garantir l'accès effectif des demandeurs à la Haute juridiction, surtout lorsqu'ils doivent utiliser le canal de l'administration pour introduire leur requête, et pour assurer plus de précision et de transparence dans la motivation des décisions prises⁹.
13. Recommandation relative à la sensibilisation et à la formation des **agents de partis**. Ceux-ci doivent davantage être impliqués à tous les stades du processus électoral (y compris la confection des listes électorales et la distribution des cartes électorales). Ils doivent être mieux formés et informés sur la législation et les procédures électorales, sur la façon d'observer une élection, sur la manière de formuler et de déposer une plainte ou un recours.
14. Recommandation relative au rôle des **observateurs nationaux**. La méthodologie de travail et l'efficacité de l'organisation des observateurs nationaux doivent être améliorées. Eux aussi devraient être davantage impliqués dans toutes les étapes du processus. Il faudrait en conséquence garantir la possibilité de leur accréditation en dehors de la période de scrutin (pour pouvoir observer la refonte des listes électorales par exemple).
15. Recommandation relative à la participation des citoyens et à **l'éducation civique**. Nos observations ont fait apparaître une quasi-absence d'activités dans le domaine de l'information sur les enjeux de l'élection et sur les modalités pratiques du vote. Ceci constitue une lacune importante qui doit être comblée à l'avenir. Par ailleurs, la faible participation des femmes à la vie politique en général et le nombre fort réduit de femmes élues lors du scrutin du 15 décembre (seulement 9 femmes parmi les 156 députés élus) indiquent la nécessité de conduire en ce domaine des activités particulièrement ciblées sur cette partie de la population. Des activités pourront s'effectuer concernant les élections à venir (municipales et provinciales), mais aussi concernant le travail des députés élus et avec la population en général.
16. Recommandation relative à la promotion de **l'échange d'information** et d'expérience en matière électorale avec certains pays voisins (entre

⁹ I.e. Dans le cas où il y aurait une annulation complète des opérations électorales, les candidats et électeurs devront être informés sur les motifs spécifiques à cette circonscription

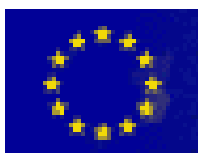
Etats membres de la Commission de l'Océan indien, par exemple). Ceci pourrait, dans un premier temps, prendre la forme de l'organisation de séminaires ou d'une participation malgache à l'observation d'élection dans d'autres pays.

Recommandations à long terme

1. Recommandation relative au **cadre institutionnel**. Des discussions devront s'effectuer sur le cadre institutionnel que les acteurs nationaux pensent être le meilleur pour Madagascar. Une telle discussion doit faire l'objet d'une réflexion approfondie et d'une large concertation préalable impliquant les instances gouvernementales, les partis politiques et la société civile. Dans ce contexte, il y a plusieurs modèles utilisés dans autres pays. Les différents modèles tiennent compte de la structure chargée de la mise en œuvre des élections et aussi de la structure chargée de la supervision des élections. Une possibilité entre autres est la mise en place d'une Commission électorale nationale véritablement indépendante et disposant de larges pouvoirs pour organiser et superviser les opérations électorales doit se faire sans précipitation. Il est impératif de poursuivre la recherche d'un consensus non seulement sur les structures en question, mais aussi sur leur composition (partisane ou non partisane), leurs attributions, leurs ressources, leur financement, leur permanence et les procédures de nomination de ses membres.
2. Recommandation relative à l'instauration du **bulletin de vote unique**. A terme, l'option du bulletin unique doit être promue à la fois pour des raisons de coût, de commodité logistique, et de prévention des fraudes, des manipulations et des pressions exercées sur les candidats. Elle nécessite cependant l'organisation d'une campagne de sensibilisation à l'intention des électeurs.
3. Recommandation relative à la confection des **listes électorales**. Cette question doit faire l'objet d'une étude et d'une réforme en profondeur. Il conviendrait notamment d'introduire des moyens informatiques plus importants, de centraliser le contrôle des listes et d'envisager la possibilité d'établir un lien entre cette problématique et les projets existant en matière de réforme de l'état civil.
4. Des activités relatives à **l'éducation civique** à long terme devront être développées dans le cadre institutionnel et non institutionnel. D'un côté, les différents Ministères qui sont responsables des activités d'éducation et formation (principalement le Ministère de l'Education) devront inclure dans leur curriculum aux différents niveaux les concepts concernant l'encadrement de la Démocratie d'une façon générale. L'éducation civique devrait être aussi effectuée par les organisations de la société civile intéressées dans le domaine. Des ateliers, publications et des autres activités pourront avoir lieu pour capturer les citoyens qui ne seront pas touchés par l'éducation formelle.

5. Compte tenu de l'importance du travail des **partis et organisations politiques** dans la vie démocratique d'un pays, des programmes pourront être développés pour la formation des membres des groupes et partis politiques dans l'organisation et le travail professionnel des partis politiques (programmation, campagne électorale, medias, financement, législation, etc.).
6. La mise en oeuvre d'**ateliers pour journalistes** avec des explications sur le processus électoral et le rôle des journalistes peut être envisagée avec la collaboration des organisations internationales, sur la base d'expériences similaires réalisées dans d'autres pays.

CHAPITRE 8. ANNEXES



Union européenne
Mission d'observation électorale
Election législative Madagascar 2002

Déclaration Préliminaire

Antananarivo, 18 décembre 2002

La Mission d'observation électorale (MOE) de l'Union Européenne s'est installée le 6 novembre 2002 à Antananarivo. La mission, conduite par Mme Tana de Zulueta, membre du Sénat italien, comprend un total de 89 observateurs déployés dans l'ensemble du pays. Une délégation de trois membres du Parlement européen, présidée par M. John Alexander Corrie, Président honoraire de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE et coordinateur de la commission du développement et de la coopération du Parlement européen, a également été déployée avec la mission.

Le jour du scrutin la mission coordonnait le groupe le plus important d'observateurs internationaux présents dans le pays.

Sommaire

- **La mission tient à féliciter les citoyens malgaches du climat de calme dans lequel s'est déroulé le scrutin, et les responsables de l'administration de l'effort considérable fourni pour le bon déroulement du scrutin. A l'issue de la grave crise qui avait temporairement déchiré le pays, un climat tranquille durant ces élections était particulièrement important. La campagne électorale dans son ensemble a été caractérisée par l'absence d'incidents violents, ce qui constitue un aspect positif.**
- **La présence de 89 observateurs de l'Union Européenne, déployés dans l'ensemble du pays, en milieu rural aussi bien qu'urbain, visait à renforcer la confiance des électeurs aussi bien que la transparence du processus.**
- **Au-delà d'une appréciation globalement positive du jour du scrutin, la mission souhaite attirer l'attention sur les points suivants :**
- **Concernant les préparatifs des élections, la mission a constaté que la qualité de la refonte des listes électorales et la distribution des cartes d'électeurs restaient insuffisantes à la veille du scrutin. Ceci a pu engendrer incertitude et confusion chez les électeurs et les responsables des bureaux de vote. De plus, les lacunes de la refonte des listes ont été la cause de très nombreux recours à la procédure des ordonnances, et source de controverses.**
- **La décision de non-participation d'une partie de la classe politique visait à restreindre les options des électeurs et pourrait avoir influé sur le degré de confiance de certains dans le processus.**

- **Des cas isolés de pression ou d'intimidation d'électeurs et de candidats ont été rapportés et vérifiés par la mission, notamment à Tamatave, Tuléar et Mahajanga.**
- **Les électeurs ont reçu une information insuffisante, à travers les médias et la campagne, pour une bonne compréhension des différentes propositions des partis et des procédures électorales.**

La campagne et le climat pré-électoral

La campagne électorale s'est déroulée d'une façon généralement très calme. Elle a fait néanmoins ressortir une importante différence de moyens entre candidats; les candidats du parti TIM en particulier ayant bénéficié d'un meilleur accès à des moyens de transport et matériel publicitaire. Des cas isolés d'utilisation de ressources publiques, notamment véhicules, de la part de candidats du TIM ont été signalés aux observateurs de la Mission.

Les signaux divergents lancés par le parti AREMA avant et au cours de la campagne électorale concernant sa participation aux élections ont créé une certaine confusion en ce qui concerne le choix disponible aux électeurs. La création d'un « Front du refus » des élections, composé par différents partis, associations et quelques candidats indépendants a aussi contribué à l'incertitude.

Plusieurs cas d'intimidation et de pressions ont été signalés à la Mission. Des vérifications ont permis de constater le bien-fondé de certains cas impliquant des représentants du parti TIM.

D'autre part, la mise en œuvre -ou l'annonce de mise en œuvre- de procédures judiciaires contre certains candidats les semaines précédant le jour du scrutin ont pesé sur le climat général de la campagne et ont pu provoquer l'abandon de certains d'entre eux.

Les préparatifs des élections

Le traitement des candidatures par les instances administrative et juridictionnelle compétentes s'est réalisé généralement de manière équitable et en conformité avec les règles applicables.

Cependant, la prolongation du délai pour le dépôt des candidatures et les informations divergentes provenant des CAVEC (Commissions administratives de vérification des candidatures) ont été source de confusion.

De plus, le retard pris dans l'établissement de la liste définitive des candidats a affecté, dans une certaine mesure, leur capacité à mener sereinement les tâches de préparations ultérieures.

Le respect des procédures, la transparence du processus et l'information donnée aux électeurs sont des éléments qui doivent être améliorés et renforcés dans la mise en œuvre des différentes étapes du processus: confection des listes électorales, distribution des cartes d'électeurs, dépôt des bulletins de vote et délivrance des ordonnances électorales.

Concernant l'élaboration des listes électorales, la refonte des listes n'a pas été effectuée d'une façon cohérente dans tout le pays. Si dans les grandes villes la refonte

s'est généralement opérée d'une façon satisfaisante, dans la plupart des circonscriptions le manque de ressources et le très court délai n'a pas permis une refonte comme prévue et annoncée par le Ministère de l'Intérieur. La possibilité originellement prévue d'une révision des listes par les électeurs n'a pas toujours été possible. En conséquence, un certain manque de qualité des listes électorales a eu des répercussions directes sur les demandes d'ordonnances et a pu perturber le bon déroulement du scrutin. Cet aspect préoccupe la mission et devra faire l'objet d'une évaluation approfondie.

Le Conseil national électoral est parvenu à assurer une présence locale en peu de temps et avec des ressources limitées. Néanmoins, l'indépendance limitée qui lui est octroyée par les textes légaux, la lenteur du traitement des plaintes et la timidité des mesures prises en vue de corriger le processus sont de nature à engendrer un manque de confiance dans cette institution.

Le jour du scrutin

Le 15 décembre, la mission a observé le déroulement des opérations de vote dans 465 bureaux de vote, dans toutes les provinces de Madagascar. D'après nos informations, le scrutin et le dépouillement se sont généralement déroulés de manière régulière et transparente. La présence massive des délégués des candidats dans la grande majorité des bureaux de vote est certainement un aspect positif du processus observé. Une telle présence confirme l'intérêt que porte la classe politique à ces élections et constitue en soi un mécanisme de contrôle interne contribuant à vérifier le respect des procédures et à renforcer la crédibilité de l'élection.

De manière générale, l'organisation matérielle du jour du scrutin a été menée de façon efficace, le matériel essentiel ayant été acheminé dans la plupart des cas jusqu'aux bureaux de vote dans les délais fixés, ce qui a permis d'entamer les opérations de vote à l'heure prévue.

Les changements de dernière minute de membres de l'administration locale chargée de la mise en oeuvre des élections est une source de préoccupation. En effet, ces changements soudains ont eu pour conséquence non seulement des difficultés techniques accrues au niveau local mais aussi ils ont contribué aux accusations de manque de neutralité de l'administration qui nous ont été rapportés.

Un aspect qui doit être amélioré concerne le non affichage des résultats dans les bureaux de vote à la fin du dépouillement. Cet affichage est prescrit par la loi et a été demandé par plusieurs acteurs politiques avant les élections.

La transmission des procès-verbaux des bureaux de vote aux commissions de recensement matériel de vote (CRMV) s'effectue dans la plupart des cas observés de façon appropriée. Les problèmes constatés par la mission sont liés à des circonstances particulières (pluie, manque de lumière, etc.) qui ont rendu la transmission difficile. Le travail dans les CRMV s'effectue dans la plupart des cas de façon satisfaisante. La mission a remarqué que dans certains cas les CRMV n'avaient pas commencé leur travail au lendemain du scrutin, attendant sans doute l'arrivée de tous les PV des bureaux de vote.

Des incertitudes dans l'application des textes légaux le jour du scrutin confirment le manque d'information des électeurs ainsi que le manque de formation des agents électoraux aux différents niveaux.

Les médias

Le 15 novembre la mission a mis en place une procédure de monitoring des médias radiophoniques, télévisés et imprimés malgaches. Sur la base de ces informations, la mission a constaté qu'au cours de la campagne électorale les médias d'Etat (Télévision de Madagascar et Radio National Madagascar), hors du temps dédié à la propagande, soit gratuite, soit payée, n'ont pas dédié d'espaces significatifs à la présentation des programmes des partis. Il en va de même pour les principaux médias électroniques privés, caractérisés par l'absence de débats entre candidats. En revanche, le temps d'antenne dédié aux activités du Président de la République et des ministres du Gouvernement par les médias publics a dépassé 80% du temps total de la communication politique à la RNM et 90% à la TVM.

En général, les électeurs n'ont pas reçu une information suffisante à travers les médias pour une bonne compréhension des différentes propositions des partis.

Les médias imprimés, bien que très peu diffusés dans le pays, ont fourni une analyse plus approfondie de la campagne; cependant ils ne touchent qu'une partie fort limitée des votants.

L'absence de lois régulant la limite des dépenses des candidats ou imposant des tarifs égaux pour la propagande payée sur les médias privés est à l'origine d'une campagne de propagande assez inégale. De plus, les espaces de propagande gratuite mis à disposition par les médias publics n'ont été que très partiellement exploités par les candidats.

Conclusions

Il résulte de l'observation du processus que la mise en œuvre des dispositions légales et des procédures applicables laisse apparaître certaines lacunes et zones d'ombre qui offrent une marge de manœuvre parfois trop importante à l'administration et ouvrent la porte à de possibles abus de la part de certains acteurs du processus. Un travail systématique d'identification de ces faiblesses devrait être initié en vue de déclencher une réflexion ouverte sur ces problèmes et de favoriser une nécessaire réforme. Cette réforme peut notamment toucher l'élaboration des listes électorales, et être accompagné d'un débat sur le système d'identification des électeurs. Une réflexion peut être menée sur les caractéristiques des bulletins de vote, leur financement et leur mode de distribution.

Une réflexion sur le rôle et les compétences exclusives de chacune des autorités électorales serait également utile.



Union européenne
Mission d'observation électorale
Election législative Madagascar 2002

Déclaration finale

Antananarivo, 13 janvier 2003

La Mission d'observation électorale (MOE) de l'Union européenne est arrivée le 6 novembre 2002 à Madagascar. La mission, conduite par Madame Tana de Zulueta, membre du Sénat italien, a effectué une déclaration préliminaire le 18 décembre 2002 dans laquelle elle a informé le public de ses observations concernant le processus électoral jusqu'à la consolidation des résultats au niveau des commissions de recensement matériel des votes (CRMV). La mission est restée sur place jusqu'à la proclamation des résultats officiels par la Haute Cour Constitutionnelle (HCC). La présente déclaration concerne la dernière phase du processus électoral.

La mission tient à confirmer son appréciation globalement positive du processus électoral. Elle se félicite du fait que les contestations portant sur le déroulement du scrutin ont été formulées dans le cadre des institutions existantes et en utilisant les canaux prévus par le dispositif légal en vigueur. Elle constate que le climat politique qui a caractérisé la phase de consolidation des résultats de ces élections contraste nettement avec la grave crise qui a marqué la phase postérieure au scrutin présidentiel il y a un an. Ceci constitue un développement assurément positif dans le cadre de la consolidation des institutions démocratiques nationales.

La période post-électorale s'est déroulée d'une façon généralement calme. Elle a néanmoins donné lieu à des manifestations isolées de la part des partisans de certains candidats déclarés vaincus sur base des résultats provisoires publiés par le Ministère de l'Intérieur le 23 décembre 2002. Ces manifestations étaient notamment liées aux questions de l'importante différence de moyens dont disposaient les candidats, de la confection des listes électorales et des cartes d'électeurs, de la délivrance des ordonnances et à certains cas de pression et d'intimidation à l'égard d'électeurs et de candidats. Ces aspects du processus avaient déjà été mentionnés dans la déclaration préliminaire.

La Mission a constaté que les incohérences et les incertitudes déjà relevées concernant le nombre des électeurs inscrits subsistent jusqu'à ce jour. Cette situation, qui peut être liée à un manque de communication fiable entre les différents niveaux de l'administration, ouvre la porte à des spéculations sur la qualité et sur les manipulations possibles des listes électorales.

La rapidité avec laquelle les résultats des commissions de recensement matériel des votes ont été acheminés à la Haute Cour Constitutionnelle est certainement un aspect positif à mettre en évidence. Le traitement des dossiers s'est effectué d'une façon professionnelle. La mission a apprécié la possibilité qui lui était offerte d'être le témoin de ces activités.

Les décisions prises par la Haute Cour Constitutionnelle sur le traitement des requêtes a cependant fait apparaître que dans plusieurs cas les plaignants n'étaient pas toujours adéquatement informés sur les conditions de forme requises pour introduire une requête et sur la compétence spécifique de la Haute Cour Constitutionnelle.

Le travail de supervision réalisé par le Conseil national électoral aura eu une portée limitée, bien que son comportement est était plus actif durant la phase post-électorale. La faiblesse de la représentation du CNE sur le terrain s'est confirmée dans de nombreux cas. L'expérience gagnée pendant cette élection concernant la structure, l'organisation et le fonctionnement du CNE devra faire l'objet d'une évaluation approfondie avant les prochaines élections.

La Mission espère que les cas qui relèvent de la compétence des juridictions pénales seront présentés aux tribunaux compétents pour un traitement approprié, ceci devant permettre de traiter les cas isolés de pression et d'intimidation qui se sont produit à Madagascar pendant la période pré-électorale. La Mission espère également que les situations qui ont fait apparaître un manque manifeste de neutralité de la part de l'administration locale feront l'objet d'un examen approprié et que, le cas échéant, les responsables de manquements seront sanctionnés.

La Mission regrette l'absence de déclaration de la part des observateurs nationaux après le jour du scrutin et jusqu'à aujourd'hui. Une déclaration provisoire de leur part pourrait contribuer à la qualité de la réflexion sur le déroulement des élections. Seule la presse écrite a assumé une telle fonction en alimentant le débat public durant la période post-électorale.

La mission publiera dans les prochaines semaines un rapport final comprenant toutes ses observations et ses recommandations pour l'amélioration du déroulement des élections à Madagascar.

La Mission saisit cette opportunité pour remercier tous ses interlocuteurs nationaux et internationaux pour l'appui apporté pendant le séjour à Madagascar et pour leur contribution au bon déroulement de la mission d'observation.

Annexe C

Liste des médias de Madagascar

Presse écrite

- *L'Express de Madagascar* - quotidien privé basé à Antananarivo;
- *Midi Madagasikara* - quotidien privé basé à Antananarivo;
- *Madagascar Tribune* - quotidien privé basé à Antananarivo;
- *Gazetiko* - quotidien privé basé à Antananarivo (en malgache);
- *Dans les médias demain* - hebdomadaire privé;
- *Lakroan'i Madagasikara* - hebdomadaire catholique diffusé dans les zones rurales;
- *Jureco* - mensuel privé qui s'occupe de politique et économie;
- *Revue de l'Océan indien (ROI)* – mensuel privé qui s'occupe aussi des autres îles de l'Océan indien.

Télévisions

- *Télévision Malagasy (TVM)* - chaîne d'Etat;
- *RTA (Radio Télévision Analamanga)* - chaîne privée qui transmet dans la zone de Antananarivo;
- *MA-TV (Madagascar TV)* - chaîne privée qui transmet dans la zone de Antananarivo;
- *MBS (Malagasy Broadcasting System) TV* - chaîne privée propriété du président de la République, Marc Ravalomanana;
- *TV Plus* - chaîne privée;
- *Radio Télévision Ravinala* - chaîne privée.

Radios

- *Radio Nationale Malagasy (RNM)* - radio d'Etat;
- *Radio Don Bosco* - radio catholique avec un réseau dans tout le pays;
- *Radio MBS* - radio privée propriété du président de la République, Marc Ravalomanana;
- *Radio fréquence plus Madagascar* - radio privée;
- *MA-FM* - radio privée;
- *ACEEM Radio* - radio privée;
- *Radio Mada* - radio privée;
- *Radio Antasiva* - radio privée.

Annexe D

Résultats de l'élection législative du 15 décembre 2002*

Parti	Nombre des sièges
TIM	102
Firaisankinam-Pirena (TIM,AVI, RPSD)	20
RPSD	4
AREMA	3
LEADER Fanilo	1
MFM	2
HBM	1
Independants	<u>23</u>
Total	156

* manquent quatre circonscriptions à refaire les élections avant le 10 mars 2003

Pourcentage des votants pour chaque province (Résultats officiels de la HCC)

PROVINCE	TOTAL		POURCENTAGE
	INSCRITS	VOTANTS	
ANTSIRANANA	479.428	308.351	64,31
ANTANANARIVO	2.117.126	1.497.574	70,73
FIANARANTSOA	1.074.098	717.130	66,76
MAJUNGA	596.647	381.422	63,92
TAMATAVE	949.690	661.140	69,61
TULEAR	750.260	483.072	64,38
TOTAL	5.967.249	4.048.689	67,84

Liste des candidats:

TIM	134
MFM	101
AREMA	94
HBM	74
LEADER Fanilo	74
RPSD	62
MAVANA	50
FP/Solidarité Nationale	31
Indépendants	277
Autres	<u>422</u>
Total	1 319

Résultats des élections législatives du 17 mai 1998

Parti	Nombre des sièges
AREMA	63
LEADER Fanilo	16
AVI	14
RPSD	11
AFFA	6
MFM	3
AKFM-F	3
Fihaonana	1
GRAD-Iloafo	1
Independants	<u>32</u>
Total	150

Répartition des sièges d'après l'ancien et nouveau système électoral
Résultats officiels de la Haute Cour Constitutionnelle

Provinces	Circonscription	Nombre des sièges 1998	Ancien système	Nouveau système	Différence	
Antananarivo	Antananarivo 1 ^{er} Arr.	2	TIM2	TIM2	0	
	Antananarivo 2eme Arr.	2	TIM2	TIM2	0	
	Antananarivo 3eme Arr.	2	TIM2	TIM2	0	
	Antananarivo 4eme ^f Arr.	2	TIM, AREMA	TIM2	1	
	Antananarivo 5eme ^f Arr.	2	TIM2	TIM2	0	
	Antananarivo 6eme Arr.	2	TIM, MIA	TIM2	1	
	Antananarivo-Atsimondrano	2	TIM, MFM	TIM2	1	
	Antananarivo-Avaradrano	2	TIM2	TIM2	0	
	Ambohidratimo	2	TIM, MFM	TIM2	1	
	Antanifotsy	2	TIM, MIAMI	TIM2	1	
	Antsirabe I	2	TIM, AREMA	TIM2	1	
	Antsirabe II	2	TIM, MIAMI	TIM2	1	
	Arivonimamo	2	TIM, HBM	TIM2	1	
	Betafo	2	TIM, MIAMI	TIM2	1	
	Antsiranana	Antsiranana I	2	TIM, MAMAMI	TIM2	1
		Antalaha	2	TIM, AIDES	TIM2	1
		Sambava	2	TIM, HBM	TIM2	1
Fianarantsoa	Fianarantsoa I	2	TIM, IND	TIM2	1	
	Fianarantsoa II	2	TIM, MFM	TIM2	1	
	Ambositra	2	TIM, AREMA	TIM2	1	
	Farafangana	2	TIM, IND	TIM, IND	0	
	Manakara	2	TIM, MFM	TIM2	1	
	Mananjary	2	TIM, GRAAM	TIM, GRAAM	0	
	Vangaindrano	2	LEADER, TIM	LEADER, TIM	0	
Mahajanga	Mahajanga I	2	TIM, HBM	TIM2	1	
	Mandritsara	2	TIM, LEADER	TIM2	1	
Toamasina	Toamasina I	2	TIM, TTS	TTS, TIM	0	
	Toamasina II	2	TIM, AREMA	AREMA, TTS	-1	
	Ambatondrazaka	2	TIM, AREMA	TIM2	1	
	Fenerive-Est	2	TIM, Fafisoa	Fafisoa, Lalisoa	-1	
	Moramanga	2	TIM, AREMA	TIM, IND	0	
Toliara	Toliara I	2	TIM, IND	TIM2	1	
	Ambovombe	2	TIM, LIARIKE	TIM2	1	
	Toalagnaro	2	TIM1, LIARIKE	TIM2	1	
	TOTAL	68			20	

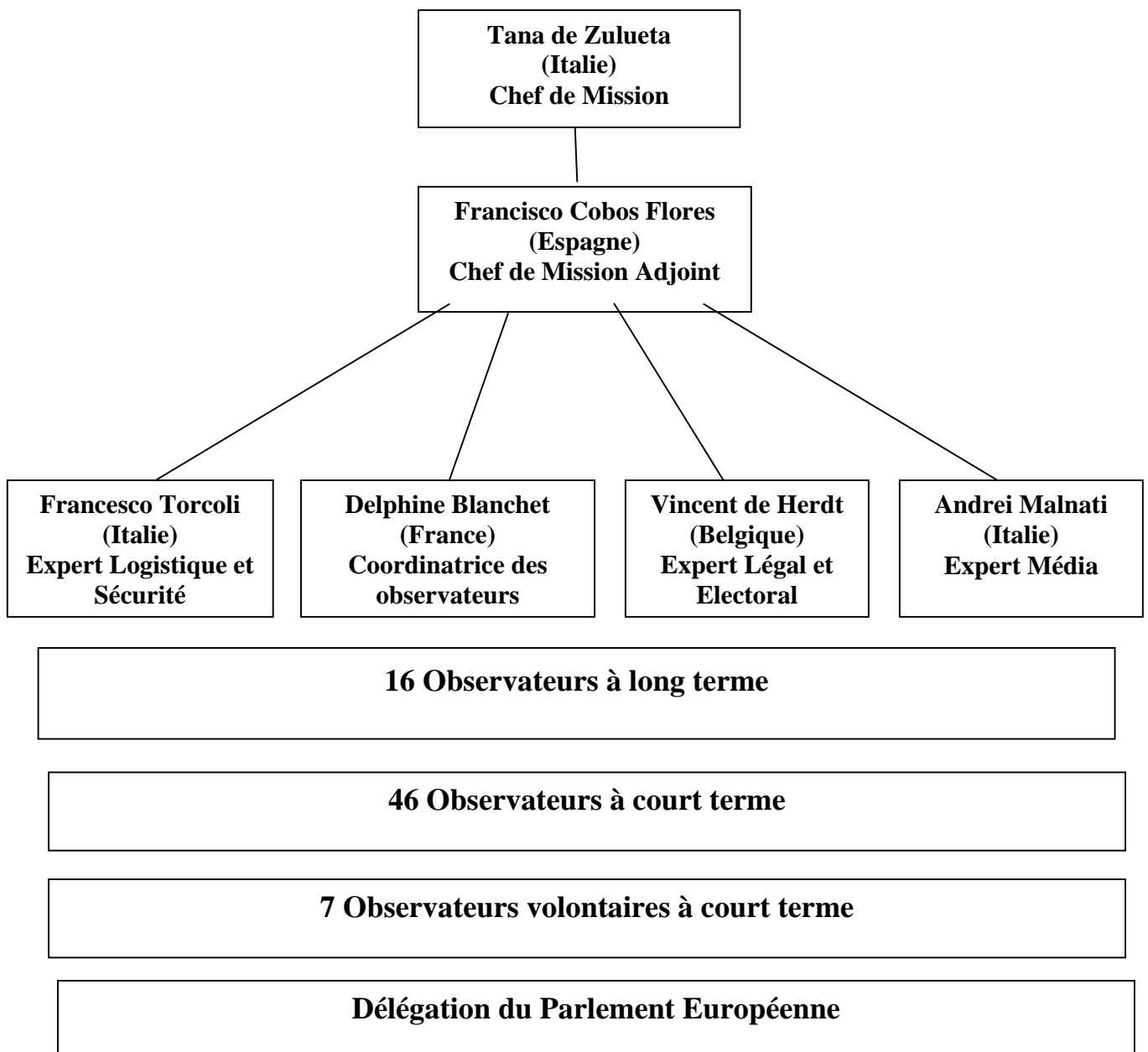
ANNEXES TECHNIQUES

- **Structure de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne à Madagascar (MOEM)**
- **Activités de formation**
- **Déploiement des observateurs**
- **Suivi des médias**
- **Ventilation de l'observation des actes de campagne**
- **Ventilation de l'observation des opérations de vote**
- **Ventilation de l'observation des opérations de fermeture et de dépouillement**
- **Ventilation de l'observation des opérations de consolidation des résultats**



Mission d'Observation Electorale de l'Union européenne Madagascar - 2002

Structure de la mission





Mission d'observation électorale de l'Union Européenne
Madagascar, élections législatives 2002

SESSIONS D'INFORMATION POUR LES OLT

JEUDI 14 NOVEMBRE hôtel Colbert, salle au-dessus de la pâtisserie

Heure	Intervenants	Sujet
10 :00 à 10 :30	M. Protar, Chef de la Délégation de la CE, M. Segura, premier conseiller de l'ambassade de France, représentant la Présidence de l'UE, M. Francisco Cobos Flores, Chef adjoint de mission	Introduction Présentation de la Mission Présentation de l'agenda
10 :30 11 :15	M. André Rasolo, sociologue	Présentation de la société malgache Questions/réponses
11 :15 12 :00	Mme. Micheline Rasoanaranana, historienne	Rétrospective historique et politique depuis l'indépendance jusqu'à nos jours Questions/réponses
13 :30 14 :15	M. Pierre Weiss, coordinateur de la mission d'assistance technique de la CE	Appui de l'UE au processus électoral: Conclusions de la mission exploratoire et projet d'assistance technique au CNE
14 :15 14 :30	Mlle Delphine Blanchet, coordinatrice des observateurs	Les observateurs nationaux
14 :30 15 :30	M. Jean de Dieu RAKOTOZAFY Dr Gal de la Réforme Administrative, Ministère de l'Intérieur	Présentation juridique du processus électoral Questions/réponses
15 :45 16 :30	M. Edmond Dert Randriamitovo, Directeur de l'Administration territoriale, Ministère de l'Intérieur	Présentation opérationnelle du processus électoral Questions/réponses
16 :30 17 :00	Père Rémy Ralibera, Ancien Président de l'ordre des journalistes	Présentation des médias à Madagascar
17 :00	Equipe cadre	Fin des travaux et questions réponses

VENDREDI 15 NOVEMBRE		
Heure	Intervenants	Sujet
9 :00	M. Théodore Randrezason, Président du CNE	Présentation du rôle du Conseil National Electoral
9 :20		
9 :20 10:20	M.Vincent de Herdt, expert électoral	Points essentiels du système électoral Questions/réponses
10 :20 11 :00	Mlle.Delphine Blanchet, coordinatrice des OLT Equipe cadre	Présentation de la méthodologie d'observation et du code de conduite Présentation des différents rapports
11 :15 12 :00	Mlle.Delphine Blanchet, coordinatrice des OLT Equipe cadre	Préparer le travail des OCT Questions/réponses
13 :30	M.Patrick Souliera, Sécurité sans Frontières et Europ assistance	Sécurité Santé
15 :00	M. Francesco Torcoli, expert logistique	Logistique et communications
15 :15	M.Eric Van Dromme, AGMIN	Administration et finances
17 :00	M.Francesco Torcoli, et Eric Van Dromme	Instructions à l'usage du téléphone satellite Questions/réponses
17 :00 17 :30	Equipe cadre	Fin de la session Questions/réponses
18 :00 19 :00	Tous les OLT	Rencontre avec les chauffeurs et informations spécifiques régionales

SAMEDI 16 NOVEMBRE AU MATIN , DEPLOIEMENT DANS LES PROVINCES



Mission d'observation électorale de l'Union Européenne
Madagascar, élections législatives 2002

DEPLOIEMENT DES OBSERVATEURS

Observateurs à long terme

Team	Prénom	Nom	Nationalité	Lieu d'affectation
1	Michael	Wolfers	UK	Toalagnaro
1	Perpetue	Nkweso Ongesa	Belgique	Toalagnaro
2	Serena	Alborghetti	Italie	Tuléar
2	Luis	Gaviria	Espagne	Tuléar
3	Vlasta	Livi	Italie	Fianarantsoa
3	Jaques	Flament	Belgique	Fianarantsoa
4	Delphine	Skowron	France	Antananarivo (ville)
4	Oddvin	Forbord	Norvège	Antananarivo (ville)
5	Lino	Sciara	Italie	Antananarivo (rural)
5	Britt	Schumann	Norvège	Antananarivo (rural)
6	Jerome	Leyraud	France	Tamatave
6	Lene	Tybjaerb Schacke	Danemark	Tamatave
7	Christophe	Menou	France	Mahajanga
7	Johanna	Polvi Lohikoski	Finlande	Mahajanga
8	Germain	Callejas	France	Antsiranana
8	Rosa	Mora Acuna	Espagne	Antsiranana

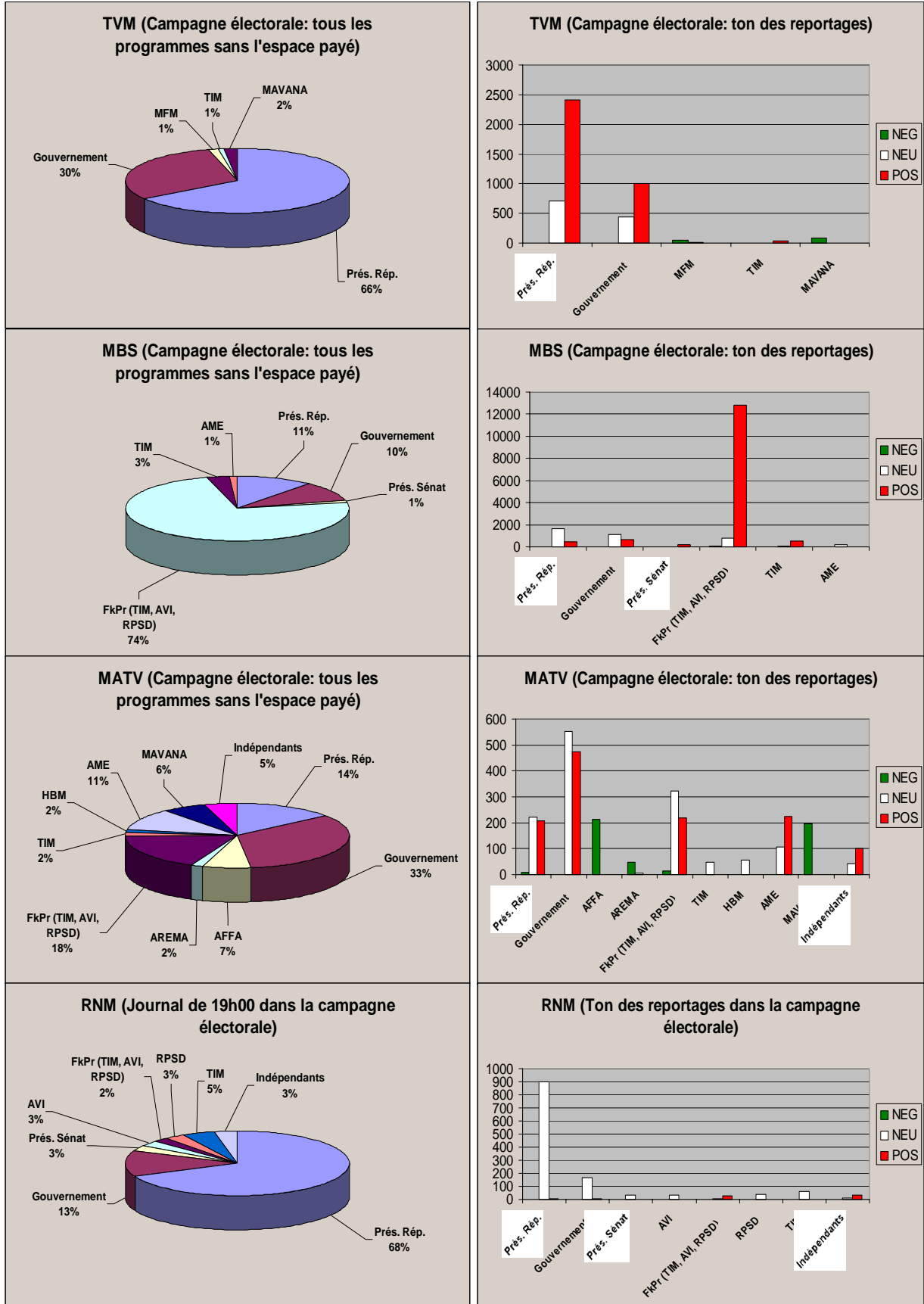
Observateurs à court terme

Team	Prénom	Nom	Nationalité	Lieu d'affectation
1	J. Baptiste	Fillol	FR	Toalagnaro
1	Anja	Stange	DE	Toalagnaro
2	H. Joachim	Heldt	DE	Toalagnaro
2	Milena	Costas Trascasas	ES	Toalagnaro
3	Renata	Tardioli	IT	Tuléar
3	Maria	Telleria Chavarri	DK	Tuléar
4	Konstantinos	Tsitselikis	GR	Tuléar
4	Eva	Vissers	BE	Tuléar
5	Henrique	Castanheira	PT	Fianarantsoa
5	Olivier	Schott	FR	Fianarantsoa
6	Konstantinos	Sourmelis	GR	Fianarantsoa
6	Diana	Vinding Bergoe	DK	Fianarantsoa
7	Jorgen	Olsen	DK	Fianarantsoa
7	Mary	Mc Cabe	IE	Fianarantsoa
8	Helen	Zorbala	GR	Fianarantsoa
8	Alan	Woodburn	UK	Fianarantsoa
9	Donatella	Malfitano	IT	Fianarantsoa
9	Nicolas	De Ryck	LU	Fianarantsoa
10	Lourdes	Carneiro De Sousa	PT	Antananarivo

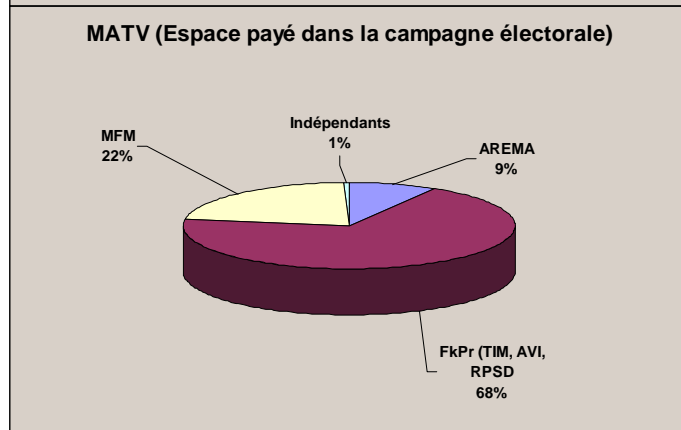
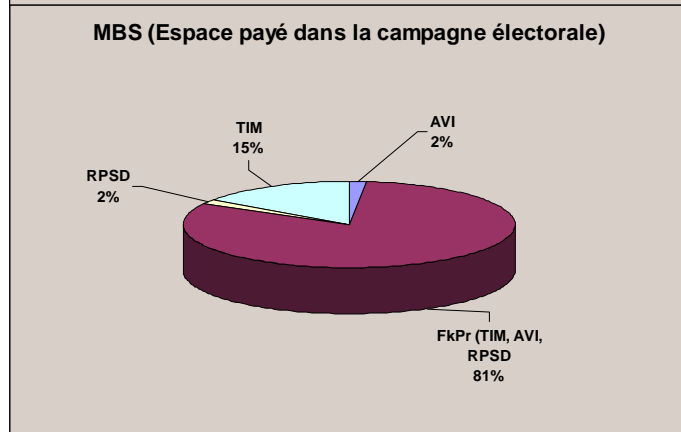
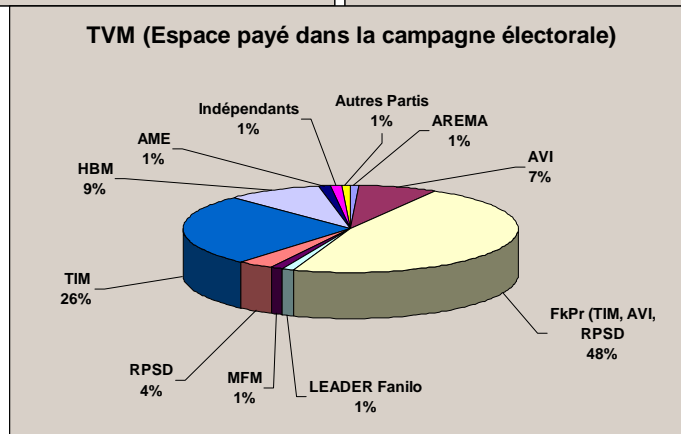
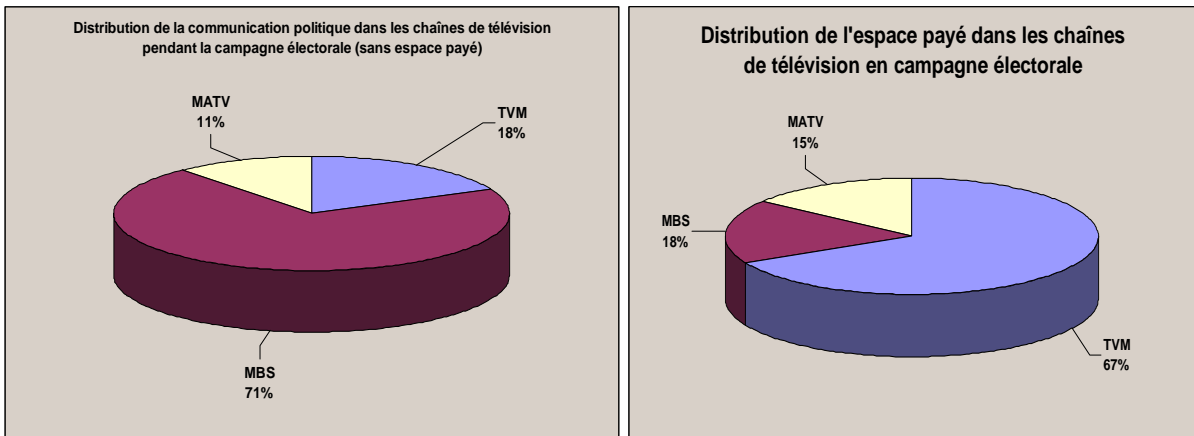
10	Terhi	Makynen	FI	Antananarivo
11	Robert J.	Hawkins	UK	Antananarivo
11	Anna	Gades	FR	Antananarivo
12	Robin	Murray Beechy	UK	Antananarivo
12	Isabelle	Henoque	BE	Antananarivo
13	Roland	Donin De Rosiere	FR	Antananarivo
13	Peter	Beiter	ES	Antananarivo
14	Tina	Ehnrooth	FI	Antananarivo
14	G.Michael	Binder	AT	Antananarivo
15	Marie Claire	Allain	FR	Toamasina
15	Kevin	Barrington	IE	Toamasina
16	Antonio José	De Sousa Ferreira	PT	Toamasina
16	Claudia	Flatz	AT	Toamasina
17	Philippe	Barbry	FR	Toamasina
17	Maria	Bermudez	ES	Toamasina
18	Claudia	Aranda	PT	Toamasina
18	Lea	Claes	BE	Toamasina
19	Louise	Cross	UK	Mahajanga
19	Tommaso	Caprioglio	IT	Mahajanga
20	Christa	Schwab	AT	Mahajanga
20	Jerome	Heitz	FR	Mahajanga
21	Joseph	Loos	LU	Mahajanga
21	Maria Helena	Seixas	PT	Mahajanga
22	Enrico	Sborgi	IT	Antsiranana
22	Nadia	Fringer	AT	Antsiranana
23	Diana	Moli	UK	Antsiranana
23	Dirk	Kohnert	DE	Antsiranana

DONNEES RELATIVES AU SUIVI DES MEDIAS

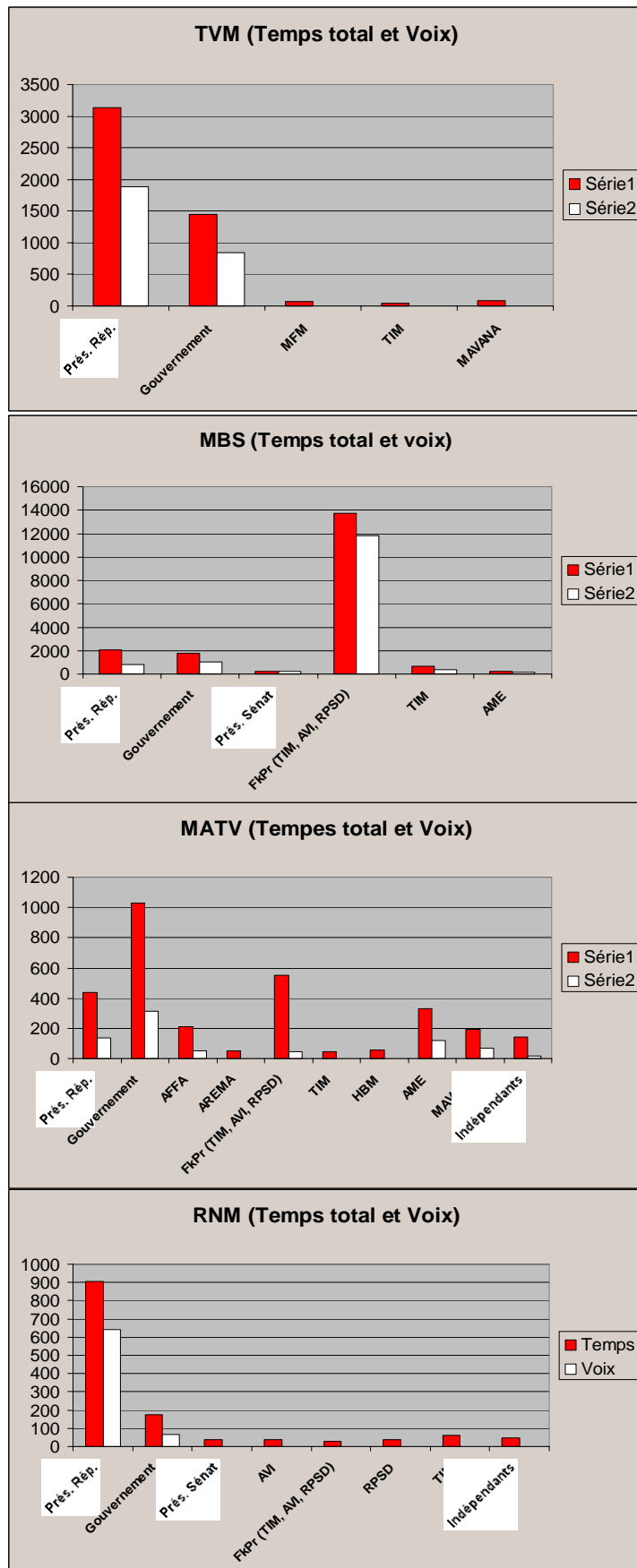
Temps donné aux acteurs politiques et Ton des reportages dans les médias électroniques dans la période de la **campagne électorale** (sans inclure l'espace payé)



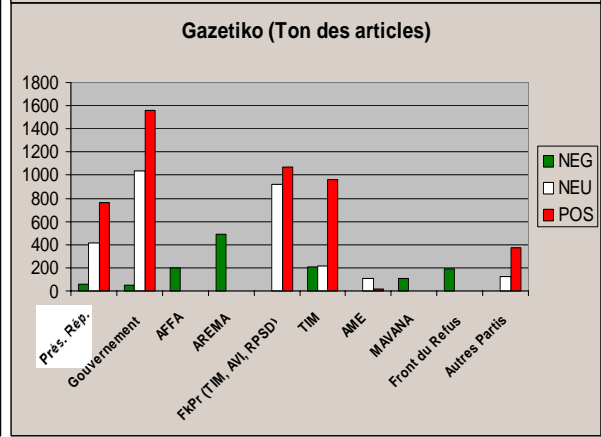
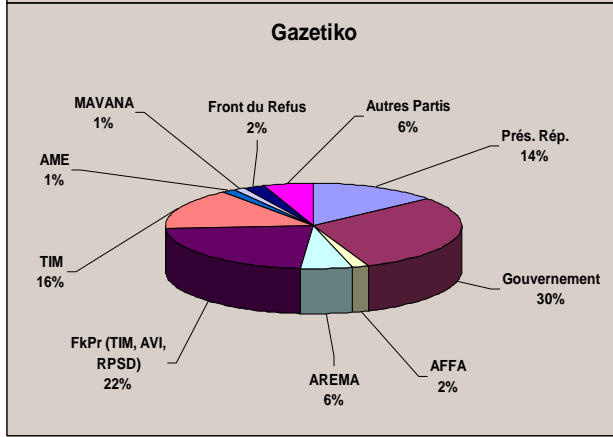
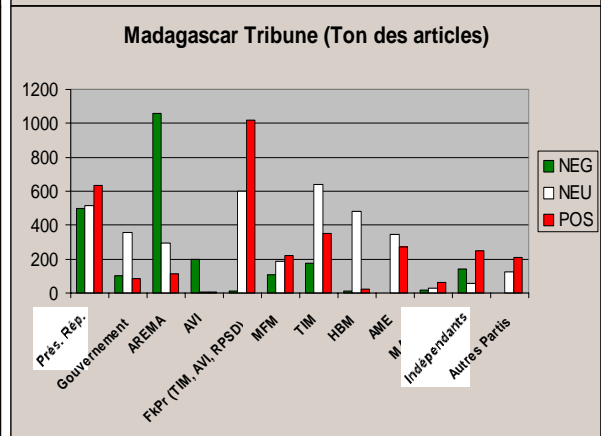
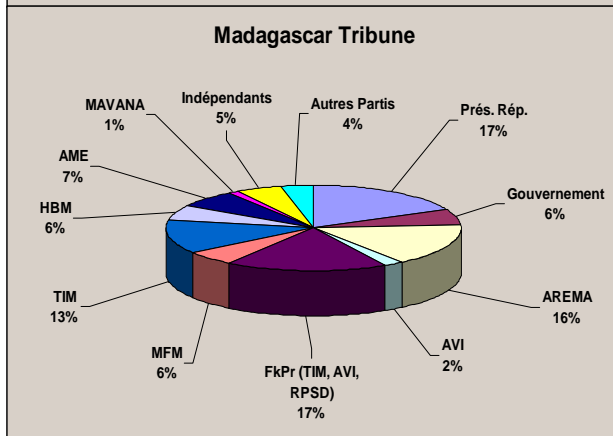
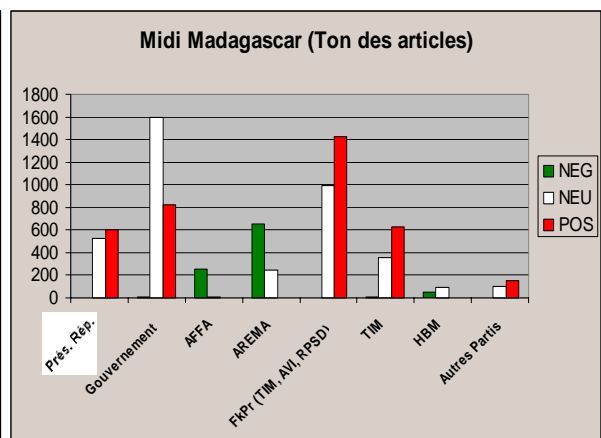
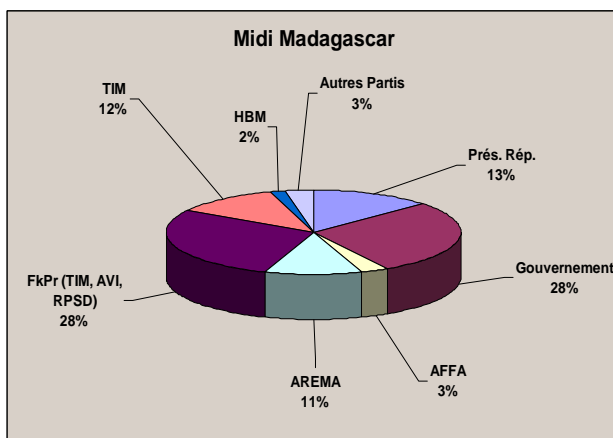
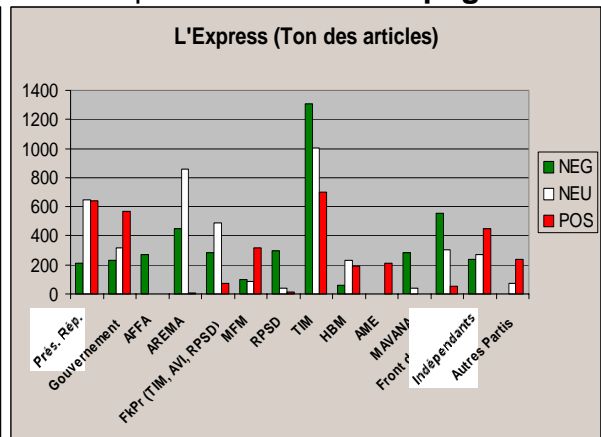
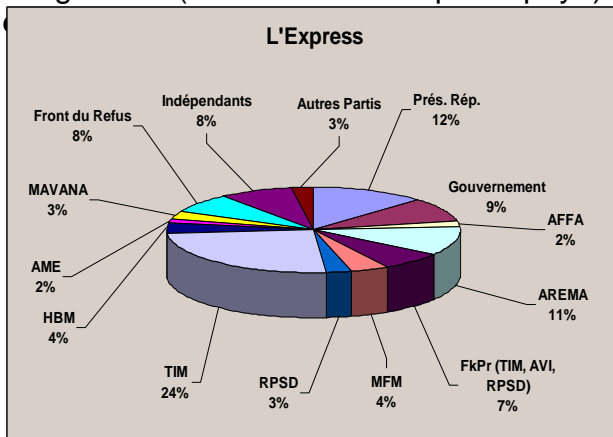
Temps acheté par les acteurs politiques sur les trois chaînes de télévision suivie dans la période de la **campagne électorale**



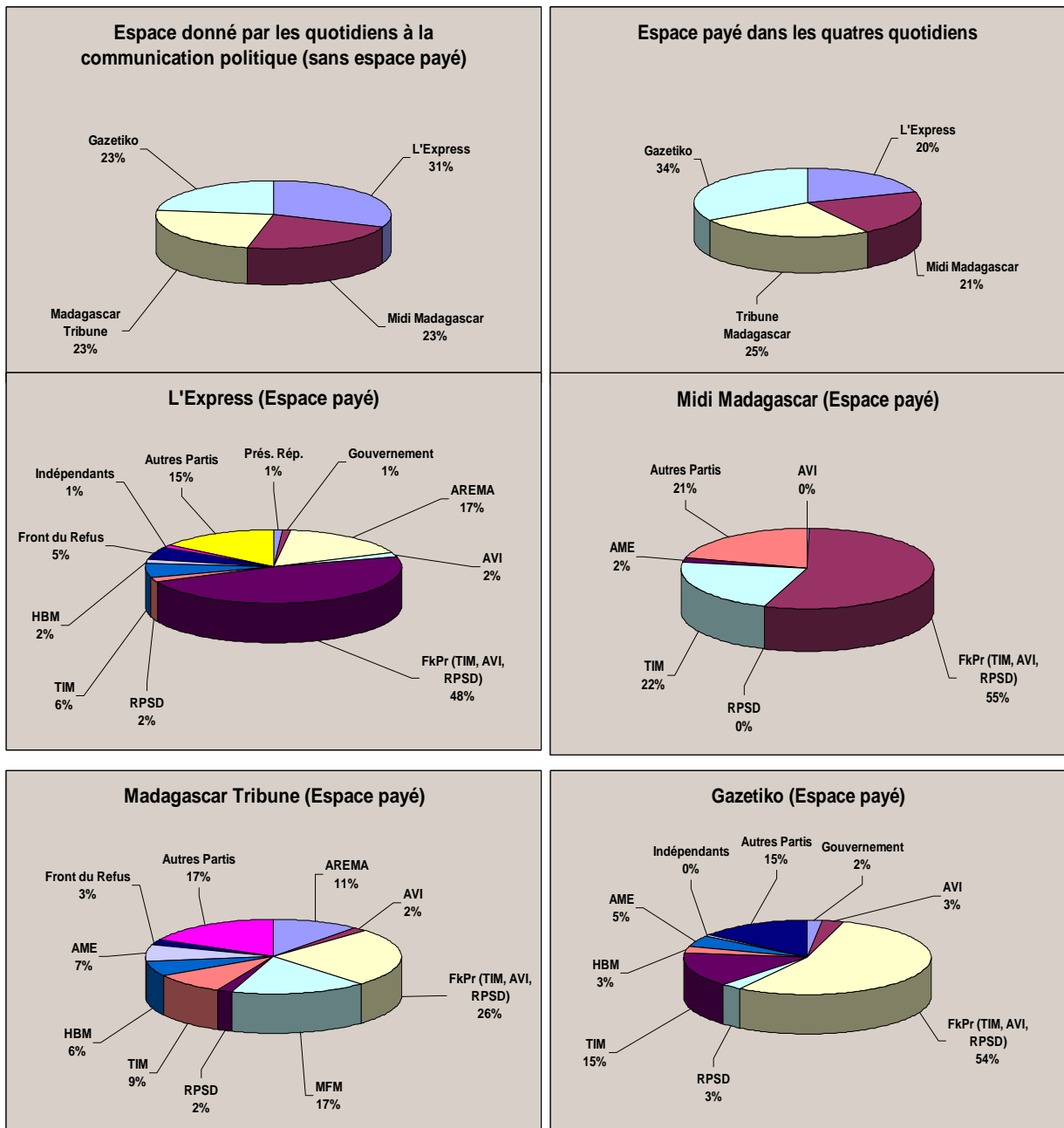
Temps et Voix donnés aux acteurs politiques sur les trois chaînes de télévision et la RNM dans la période de la **campagne électorale**



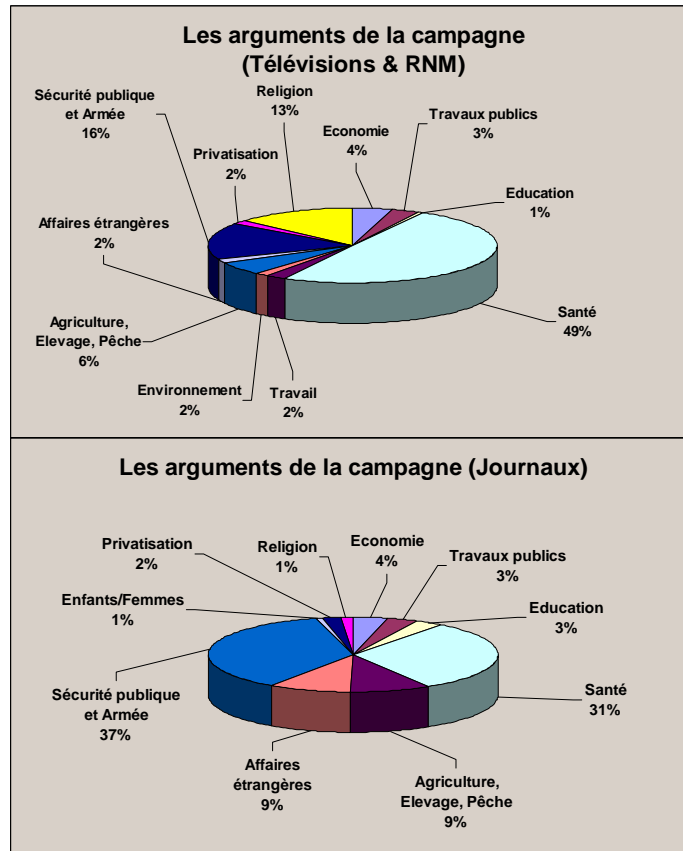
Espace donné aux acteurs politiques et Ton des articles dans les quotidiens malgaches (sans inclure l'espace payé) dans la période de la campagne



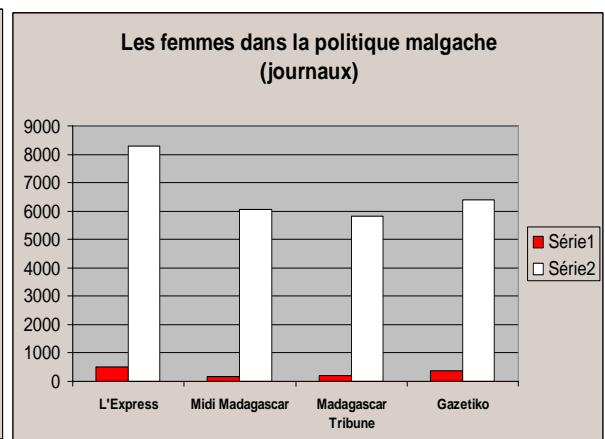
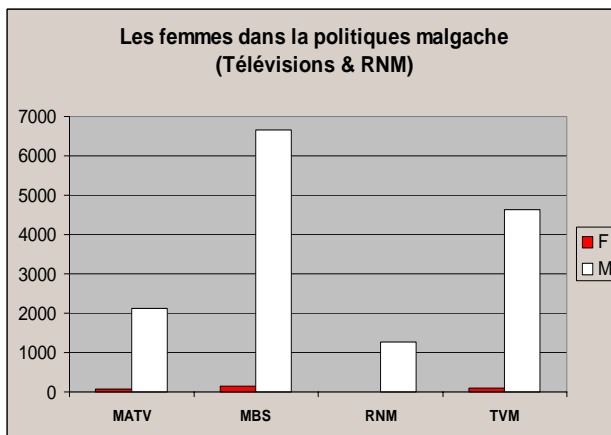
Espace acheté par les acteurs politiques sur les quatre quotidiens malgache dans la période de la **campagne électorale**



Les arguments plus utilisés par les acteurs politiques dans la période de la campagne électorale

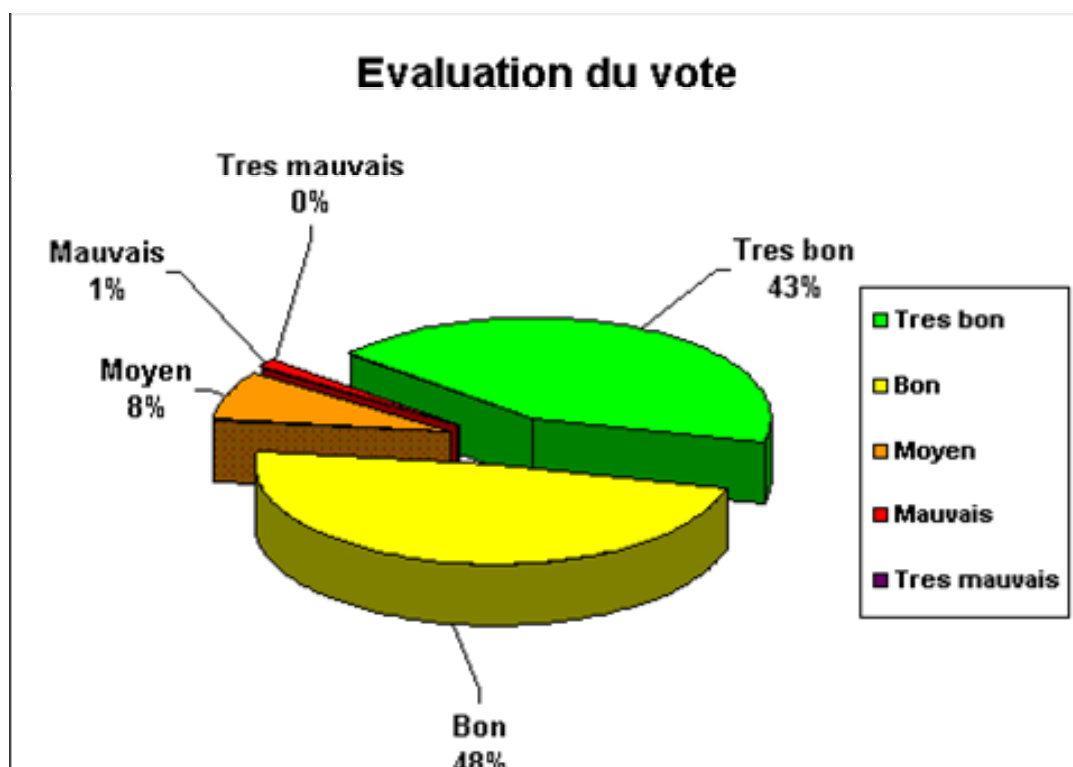
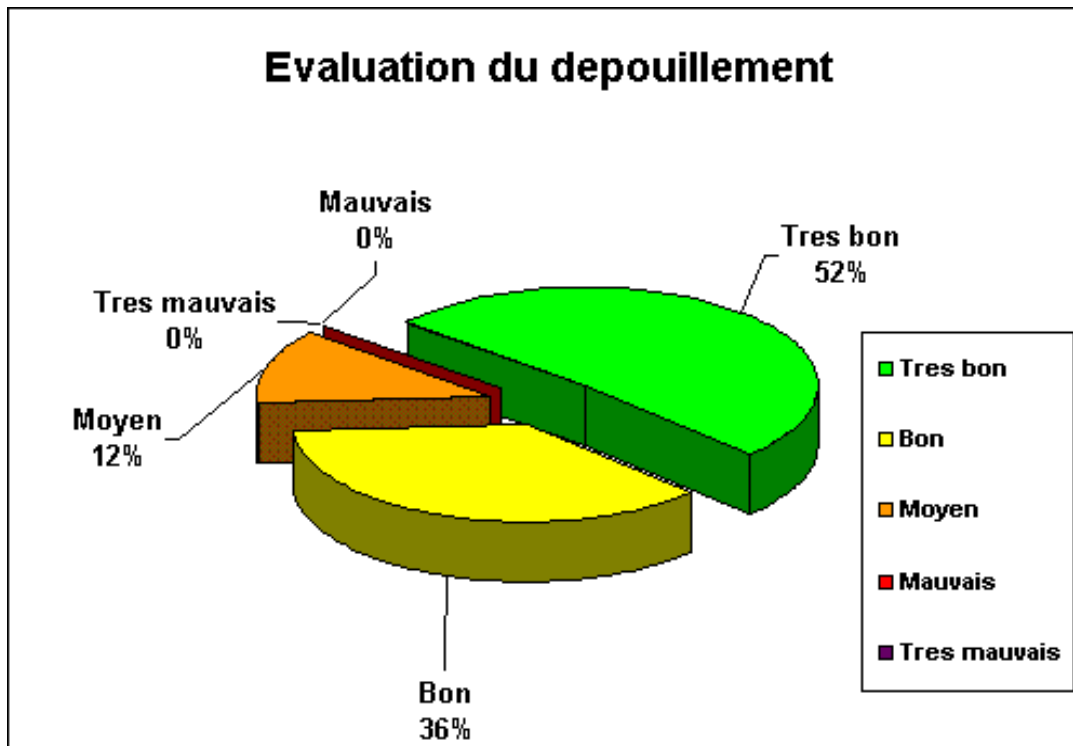


La présence des femmes dans la communication politique des médias dans la période de la campagne électorale



Ventilation de l'observation des opérations de vote et de dépouillement

Sur un total de 508 bureaux de vote (BV) pour les opérations de vote et
34 BV pour les opérations de dépouillement



Ventilation de l'observation des opérations de consolidation au niveau des commissions de recensement matériel des votes (CRMV)

Sur un total de 34 CRMV

