



**Mission d'observation électorale du Centre Carter
ELECTIONS LÉGISLATIVES ET SECOND TOUR DES PRÉSIDENTIELLES**

Déclaration Préliminaire

**Le Centre Carter félicite Madagascar pour un processus électoral calme et transparent ;
Encourage un engagement accru dans le processus de réconciliation nationale**

22 Décembre, 2013

Contact: In Antananarivo, Stéphane Mondon: +261 347 212 613
In Atlanta, Deborah Hakes: +1 404 420 5124

Le 20 décembre, Madagascar a organisé des élections législatives et le second tour des élections présidentielles. Suite à une longue crise politique, ces élections représentent une opportunité qui nous espérons rétablira un gouvernement démocratiquement élu, permettra à Madagascar de rejoindre le concert des nations, et servira de base pour résoudre la crise humanitaire prolongée qui a continué à s'aggraver au cours de ces dernières années. L'aboutissement du travail initié par la feuille de route dans ces élections de vendredi offrent une opportunité pour le pays d'aller de l'avant et commencer à se pencher sur la souffrance du peuple malgache, dont 90 pour cent vivent avec moins de 2 dollars par jour.

Le Centre Carter félicite le peuple malgache pour une élection pacifique, une réalisation importante sur le chemin de la sortie de crise et de l'effort vers l'objectif important de la réconciliation nationale.

Ce sont les premières élections dans l'histoire de Madagascar qui sont organisées par une autorité électorale indépendante. Les observateurs d'EISA et du Centre Carter ont rapporté que les processus de vote et de dépouillement des voix se sont passé de manière pacifique, ordonnée, et conformément au cadre légal Malgache et aux obligations du pays concernant les élections démocratiques. Bien que le taux de participation ait été modéré avec seulement 50 pour cent dans les bureaux de vote observés, le Centre félicite la CENI-T pour son engagement à veiller à ce que tous les électeurs éligibles aient la possibilité de voter librement. Les observateurs du Centre Carter et d'EISA ont noté quelques lacunes dans le processus, par exemple l'utilisation inconsistante de la liste électorale additive pour les scrutins présidentiels et législatifs, les retards dans la livraison des matériels dans certaines régions, et les procédures inconsistantes d'utilisation de l'encre. Cependant, ces lacunes n'étaient pas généralisées et n'auront pas d'incidence sur les résultat des élections. Les observateurs du Centre Carter ont visité un total de 85 bureaux de vote, et ont indiqué que le processus de vote était bon ou excellent dans 82 pour cent des bureaux de vote observés.

Le processus de compilation des voix étant toujours en cours, le Centre Carter fait les recommandations suivantes aux parties prenantes malgaches et internationales:

- Tous les acteurs politiques doivent insister pour maintenir un environnement exempt de toute violence tout en respectant la Constitution et les Lois de Madagascar. Nous demandons instamment à tous les partis politiques et les dirigeants à maintenir l'environnement actuel de calme tout au long de la poursuite du processus de compilation, du retour des matériels, et du traitement des résultats.
- Les candidats, les dirigeants et les acteurs internationaux doivent travailler ensemble pour transmettre de véritables messages de réconciliation nationale et de respect pour le processus démocratique. Madagascar doit laisser derrière elle ses pratiques politiques passées de gagnant qui raflait tout, des perdants qui étaient écartés et des actions extra-constitutionnelles qui minaient le processus démocratique.
- Les forces armées doivent continuer à jouer un rôle neutre en tant que force de sécurité, et éviter de prendre part au processus politique.

Déclaration de conclusions préliminaires

Le Centre Carter n'a pas observé le premier tour des élections présidentielles qui s'est tenu le 25 octobre; les activités d'observation des élections du Centre se sont concentrées sur le second tour des élections présidentielles et les élections législatives qui ont eu lieu le 20 décembre. La mission d'observation électorale du Centre à Madagascar est menée en partenariat avec l'Institut Electoral pour la Démocratie durable en Afrique (EISA). Suite à une invitation de la Commission électorale nationale indépendante pour la Transition (CENI-T), l'équipe d'experts du Centre est arrivée à Madagascar à la mi-Octobre, et les six observateurs à long terme déployés dans tout le pays sont arrivés le 18 novembre 2013.

La mission d'observation à court terme et intégrée de l'EISA/TCC pour le scrutin du 20 décembre a été co-dirigée par l'ancien président de l'île Maurice, S.E Cassam Uteem, le directeur exécutif d'EISA, M. Denis Kadima, et le vice-président du programme pour la paix du Centre Carter, Dr. John Stremmler. L'équipe EISA/TCC se compose de 26 observateurs de 19 pays qui ont visité 85 bureaux de vote. Les observateurs du Centre Carter continuent à observer l'agrégation des résultats dans les Sections de Recensement Matériel des Votes (SRMV) et resteront dans le pays pendant la période post-électorale. Le Centre Carter remercie la CENI-T et toutes les parties prenantes malgaches qui ont accueilli les observateurs de notre mission et ont pris le temps de les rencontrer.

La mission d'observation du Centre Carter à Madagascar est effectuée conformément à la Déclaration de Principes pour l'Observation Internationale des Elections et son Code de Conduite qui ont été adoptés aux Nations Unies en 2005 et approuvés par plus de 40 organisations d'observation électorale. Le Centre évalue le processus électoral sur la base du cadre juridique national de Madagascar et de ses obligations pour la tenue d'élections démocratiques contenues dans les accords régionaux et internationaux.

Cette déclaration est préliminaire, un rapport final sera publié dans les mois qui suivent la fin du processus électoral.

Contexte

Madagascar a tenu le second tour des élections présidentielles avec les élections législatives le 20 décembre 2013. Ces élections représentent une étape importante pour Madagascar qui aspire à rétablir une démocratie légitime et une normalisation des relations avec la communauté internationale après le coup d'Etat de 2009 qui a plongé le pays dans une longue crise politique de presque cinq ans. Malgré l'adoption d'une feuille de route négociée sous les auspices de la Communauté de Développement d'Afrique Australe (SADC), l'impasse politique provoquée par la rivalité entre l'ancien président, Marc Ravalomanana et le président de la Transition, Andry Rajoelina, continue de miner l'environnement politique à Madagascar. Comme pour prouver ce différend persistant, les deux finalistes au second tour des présidentielles sont étroitement liés aux principaux protagonistes de la crise de 2009 ; le Dr Jean-Louis Robinson est l'allié du président en exil Marc Ravalomanana et Hery Rajaonarimampianina est étroitement lié au Président de la Transition Andry Rajoelina. Ces alliances suscitent des questions quant à l'indépendance des candidats et suggèrent que ceux-ci sont simplement des mandataires d'une rivalité passée qui couvait depuis près de cinq ans - à un moment où Madagascar a besoin de se concentrer sur son avenir .

Néanmoins, les récentes élections constituent une étape essentielle vers la sortie de la crise actuelle à Madagascar. Initialement prévue pour le 8 mai 2013, le premier tour des élections présidentielles a été reporté au 24 Juillet et puis le 25 octobre – la date où le premier tour de l'élection présidentielle a finalement eu lieu. Le second tour a eu lieu le 20 décembre, jumelé avec les élections législatives .

La communauté internationale a apporté un soutien technique et financier essentiel pour l'élection, mais le gouvernement de Madagascar a tout de même financé à hauteur de plus de 50 pour cent le processus. De plus, les employés de la CENI-T devraient être félicités pour les efforts qu'ils ont fourni pour mettre fin à la crise et remettre Madagascar sur un chemin conduisant à la démocratie et au développement .

CADRE JURIDIQUE

Un cadre juridique solide est essentiel pour l'administration efficace d'élections démocratiques. Ce cadre doit se conformer aux obligations du gouvernement en matière de droits de l'homme et, en même temps, être cohérent avec les obligations souscrites en matières d'élections démocratiques, y compris l'obligation que la volonté du peuple constitue la base de l'autorité du gouvernement¹. La mission du Centre Carter s'est engagé dans une évaluation objective de l'élection à Madagascar, à déterminer si Madagascar a rempli ses obligations et engagements internationaux sur l'organisation d'authentiques élections démocratiques .

Le cadre juridique Malgache pour les élections fait appelle à une circonscription nationale unique pour l'élection présidentielle. Le processus de l'élection présidentielle favorise un système de majorité absolue au premier tour, où un candidat doit obtenir plus de 50 pour cent des voix pour gagner. Si aucun candidat ne gagne au premier tour, les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de votes participeront à un second tour des élections pour déterminer le gagnant .

Pour les élections législatives, Madagascar est divisé en 119 circonscriptions, qui correspondent à la division administrative du pays (119 districts). 87 districts sont des circonscriptions uninominales et 32 sont des circonscriptions avec deux sièges². Les élections dans les circonscriptions uninominales sont organisées selon le principe du scrutin majoritaire uninominal, tandis que les circonscriptions avec deux sièges utilisent un système de représentation proportionnelle à liste fermée. Bien que les partis aient pu présenter deux candidats dans ces circonscriptions avec deux sièges, un seul candidat pour chaque parti apparaissait sur les bulletins de vote. Pour les futures élections, la présentation du bulletin de vote doit être réexaminée afin de s'assurer que les bulletins reflètent mieux le système électoral en place.

Le cadre légal pour les élections présidentielles et législatives se base sur une série d'engagements: la Constitution du 11 décembre 2010, la feuille de route du 16 septembre 2011 intégrée dans le système juridique malgache par la loi du 28 Déc. 2011, et les lois et règlements de la République de Madagascar. En outre, Madagascar a ratifié une série d'instruments politiques et de droits humains, internationaux et régionaux, qui sont pertinents pour le processus électoral. Parmi ces traités il y a le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP), la Convention internationale sur

¹ DUDH, art 21(3); PIDCP, art 25 (b).

² Voir décret 2013-083

l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD), la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels (ECOSOC), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la Convention sur les droits politiques de la femme (CPRW), la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC), et la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCC).

Ces cadres contiennent de nombreuses mesures positives en faveur de la transparence électorale. Par exemple, l'article 45 du Code électoral interdit toute inauguration officielle au cours de la période de campagne électorale. Il s'agit d'une mesure positive qui renforce l'égalité des candidats.

Toutefois, le Centre regrette l'absence d'un cadre juridique pour régler le financement de la campagne électorale, et le fait que les tentatives de la société civile pour convaincre les candidats à déclarer leurs patrimoines aient été ignorés. Un plus grand encadrement des dépenses de campagne et la publication des patrimoines des candidats auraient pu assurer une plus grande transparence financière du processus tout en renforçant la confiance des électeurs en leurs futurs dirigeants.

Le Centre Carter regrette aussi que les deux décrets - l'un du 16 Avril et l'autre du 6 août 2013 - aient été adoptés alors que ceux-ci sont contradictoire à certaines dispositions légales importantes de la feuille de route censée régir la transition. Plus spécifiquement, les décrets vident de son sens la disposition qui insiste sur la neutralité des chefs actuels des institutions politiques malgaches durant les campagnes présidentielles et législatives. Ce faisant, les deux décrets contredisent directement la loi malgache³. Cette loi aurait dû prévaloir sur ces décrets et interdire aux chefs des institutions de prendre part aux campagnes, un élément important pour maintenir la neutralité du gouvernement de transition. La Cour Electorale Spéciale (CES) a finalement partagé ce point de vue, car elle a annulé la légalité desdits décrets. Cependant, cette décision a été annoncée moins de 36 heures avant le début du vote et seulement 12 heures avant la fin de la période de campagne électorale, vidant de tout effet le verdict de la Cour. La décision aurait dû être annoncée plus tôt, car la quasi totalité de la campagne a été menée sous l'hypothèse que le décret offrait une couverture juridique aux chefs d'institutions qui souhaitaient faire campagne – ce qui a maintenant été démontré comme une violation de la loi malgache.

ADMINISTRATION DES ELECTIONS

Les normes internationales stipulent qu'une autorité électorale indépendante, professionnelle, transparente, et impartiale est fondamental pour s'assurer que les citoyens participent pleinement à de véritables élections démocratiques⁴.

La Constitution de la quatrième République de Madagascar prévoit une « structure nationale indépendante » qui est responsable de la conduite des élections⁵. La Feuille de route pour sortir Madagascar de la crise⁶ a mis en place une structure provisoire pour l'administration des élections,

³ Loi 2011-014 du 28 Décembre 2011

⁴ PIDCP UNHRC General Comment No.25, para. 20.

⁵ Art. 5: "L'organisation et la gestion de toutes les opérations électorales relèvent de la compétence d'une structure nationale indépendante"

⁶ La Feuille de route a été introduite dans la législation malgache par la Loi organique n°2011-014 du 28 Décembre 2011.

la Commission électorale nationale indépendante. Le mandat de la commission électorale nationale a ensuite été établie par la loi organique n° 2012-004⁷ qui statue sur l'indépendance institutionnelle et financière de cet organe collégial, la Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition (CENI-T). Il s'agit d'une étape importante, car c'est la première fois dans l'histoire de Madagascar qu'une institution indépendante a été créée pour administrer et réglementer la conduite des élections.

La CENI-T, organe collégial, est gérée par son assemblée générale, composée de 24 membres. L'assemblée générale est assisté par un secrétariat, dirigé par le secrétaire général exécutif. 21 des 24 membres de l'assemblée générale représentent un large éventail d'organisations de la société civile et des organes de l'État. Le Centre Carter a été heureux de constater que cet esprit d'inclusivité a persisté jusque dans les niveaux les plus bas de l'administration électorale .

Bien que le processus de prise de décision soit centralisée *de facto* au niveau national, une grande partie des préparatifs aux élections et des opérations le jour du scrutin a été décentralisé en créant 22 commissions électorales régionales (CER), 119 commissions électorales de district (CED) et 1,553 commissions électorales municipales (CEM)

Le Centre Carter reconnaît les efforts que les responsables de la CENI-T et le personnel des bureaux de vote mettent en avant pour s'assurer que Madagascar rétablisse la démocratie et mette fin à la longue crise.

La CENI-T et les collectivités locales ont recruté 140,007 personnel de bureaux de vote pour mener les élections dans 20,001 bureaux de vote repartis dans toute l'île. Au niveau local, les représentants de l'administration (*les chefs de Fokontany*) ont joué un rôle majeur dans le recrutement du personnel des bureaux de vote. Les observateurs à long terme du Centre Carter ont également indiqué que, par faute de manque de ressources, les administrations électorales au niveau des districts dépendaient souvent de l'administration civile au niveau municipal pour organiser les élections. Dans les futures élections, la CENI-T devrait réexaminer sa structure et s'efforcer de continuer à renforcer son indépendance et de réduire le besoin de s'appuyer sur les éléments du gouvernement au niveau local.

EDUCATION DES ELECTEURS

L'éducation des électeurs est un élément essentiel du cycle électoral qui est reconnu par le droit international comme un moyen important pour s'assurer qu'un électorat bien informé soit capable d'exercer effectivement son droit de voter⁸. De plus, compte tenu de l'environnement hautement politisé dans lequel ces élections se sont déroulé, le secret du vote est d'une importance cruciale. Le respect du secret du scrutin dépend en partie de la compréhension des électeurs de ce droit⁹. Ces élections incluent également un certain nombre d'éléments qui ne faisaient pas parties des élections passées, notamment l'introduction du bulletin de vote unique et du nouveau règlement stipulant que

⁷ Loi organique n° 2012-004 du 1 février 2012.

⁸ PIDCP, art. 25; UNHRC, General Comment 25, para. 11.

⁹ UN, Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical, and Human Rights Aspects of Elections, para. 6.

la carte d'électeur n'est pas nécessaire pour pouvoir voter car d'autres documents d'identification ont été acceptés.

Selon la CENI-T, avant le déroulement de ces élections, 32 organisations de la société civile ont reçu du matériel de l'administration électorale pour mener des sessions d'éducation des électeurs. Cependant, leur capacité globale, leur niveau de programmation, et l'impact du travail qu'elles ont fait restent en grande partie inconnus. Le Projet d'appui au cycle électoral à Madagascar (PACEM), parrainé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), est parmi les organisations de la société civile les plus importantes qui ont mené des activités d'éducation des électeurs visant à maximiser leur participation aux élections. Les observateurs du Centre Carter ont observé très peu d'activités d'éducation des électeurs avant les scrutins.

INSCRIPTION DES ELECTEURS

Le droit au suffrage universel est au cœur des élections démocratiques; un principe qui est affirmé dans plusieurs documents internationaux et régionaux¹⁰. La Constitution Malgache et d'autres textes législatifs du pays confirment ce droit¹¹.

Selon le calendrier officiel, l'inscription des électeurs s'est déroulée entre le 1 octobre 2012 et le 9 octobre 2013, avant l'arrivée des observateurs du Centre Carter. L'inscription des électeurs a été effectué par les agents électoraux, déployés par la CENI-T pour chacune des 1,553 communes de Madagascar. Ce processus a été en grande partie coordonné avec les administrateurs locaux, ou *Chefs Fokontany*. Ces fonctionnaires ont fait du porte à porte dans tout le pays.

La loi électorale Malgache¹² détaille la procédure pour dresser la liste électorale et pour s'assurer que cette liste est régulièrement mise à jour. Bien que la liste électorale soit indépendante du registre civil, la vérification de l'identité (à l'aide d'une carte d'identité nationale) est nécessaire pour être inscrit sur la liste électorale.

Le processus de recensement des électeurs s'est terminé avec l'inscription de 7,823,305 de citoyens éligibles sur la liste électorale .

Bien que le Centre Carter n'ait pas observé directement le processus d'inscription des électeurs, et que les données démographiques précises ne soient pas disponibles à Madagascar, certaines analyses suggèrent que la liste pourrait ne pas être pleinement représentative de la population en âge de voter. Le dernier recensement à Madagascar, réalisé il y a deux décennies – en 1993 – indique qu'il y a environ 10,500,000 de citoyens Malgaches qui devraient être éligibles pour voter. Toutefois, selon les statistiques officielles au niveau national, plus de 3 millions de citoyens adultes n'ont pas de carte d'identité nationale. En plus, l'augmentation du nombre d'électeurs inscrits entre les élections présidentielles de 2006 et le processus actuel était juste de 2.7 pour cent, une

¹⁰ Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples Article 13, ICCPR Article 25, UNHRC ICCPR General Comment No. 25 paragraphs 4, 10, 11, 13.

¹¹ Constitution de la quatrième République du 22 Dec. 2010.

¹² Loi Organique n° 2012-005 du 22 mars 2012.

augmentation minimale d'un nombre déjà insuffisant par rapport à la population en âge de voter¹³. Dans six des 22 régions du pays, le nombre d'électeurs inscrits a diminué entre les élections de 2006 et 2013 .

Sur la base de ces estimations, un grand nombre d'électeurs pourrait avoir été exclu de la liste électorale. Ceci, combiné avec un taux de participation modéré le jour du scrutin, affecte la mesure dans laquelle le droit au suffrage universel a été respecté lors des élections du 20 décembre. En prévision des élections futures, un recensement devrait être mené.

Pour la population qui a pu se faire inscrire, le processus officiel n'était considéré terminé seulement quand les données correctes avaient été saisies et que les électeurs recevaient leur carte d'électeur. Cependant, la distribution de ces cartes par l'administration électorale locale a en partie connu du retard. Bien que les cartes d'électeurs n'étaient pas nécessaires pour pouvoir voter lors des élections de 2013 à Madagascar¹⁴, ce document a été traditionnellement exigé lors des élections précédentes. De plus, la carte d'électeur est une source importante d'information pour les électeurs, car elle indique dans quel bureau de vote l'électeur est inscrit. Dans certaines régions, les observateurs du Centre Carter ont observé la distribution de cartes d'électeurs le jour du scrutin.

Ainsi, le Centre Carter regrette ces problèmes concernant la distribution des cartes d'électeurs – à la fois en terme de retard et de non distribution de cartes à certains électeurs. Au mieux, cela a semé la confusion parmi les électeurs qui ne savaient pas toujours où ils devaient voter, et, au pire, les retards associés aux lacunes en terme d'éducation des électeurs sur les règlements concernant les pièces d'identification acceptées dans les bureaux de vote aurait pu donner l'impression qu'ils n'ont pas été inscrits du tout et étaient donc non éligibles pour voter, ayant ainsi un impact négatif sur le taux de participation .

Les rapports des observateurs internationaux ont indiqué que lors du premier tour des élections présidentielles le 25 octobre, avant l'arrivée des observateurs du Centre Carter, certains problèmes liés à des incohérences dans la liste des électeurs. En conséquence, la CENI-T a révisé cette liste officielle et a découvert que certains noms inscrits avaient été omis de la version finale de la liste électorale utilisée pour identifier les électeurs aux bureaux de vote. Cela a abouti à la décision de réviser la liste électorale en ajoutant 143,408 citoyens, afin de permettre à tous les électeurs inscrits de participer aux élections. Cette décision a été prise après d'après débats durant lesquels certaines parties suggéraient que l'inscription des électeurs soit complètement ouverte à de nouvelles inscriptions.

Le Centre Carter félicite la CENI-T de la décision de corriger les lacunes de la liste des électeurs, sans rouvrir l'inscription des électeurs entre les deux tours des élections. En règle général, changer la liste des électeurs éligibles entre les deux tours de la même élection n'est pas considéré comme une bonne pratique.

La constitution Malgache ne prévoit l'exclusion d'un électeur de participer à une élection que par

¹³ “Analyse de la liste électorale informatisée de l'Élection Présidentielle du 03 Décembre 2006 et Situation administrative de la population Malagasy, base de l'état de droit, de la démocratie et du développement à Madagascar”, Ministère de L'intérieur, Juin 2009.

¹⁴ La carte d'identité nationale est le seul document d'identification exigé pour l'élection, pas la carte d'électeur.

décision exceptionnelle d'un tribunal¹⁵. Le Code électoral donne plus de précision sur cette règle en énumérant explicitement les catégories de citoyens sans droit qui peuvent être inscrit sur la liste électorale¹⁶. Il est donc regrettable que des tentatives n'aient pas été faites pour inscrire et faciliter la participation des électeurs éligibles dans les 2,648 hôpitaux¹⁷ de Madagascar ou les 41 centres de détention¹⁸.

CANDIDATS, PARTIS, ET L'ENVIRONNEMENT DE LA CAMPAGNE

Madagascar s'est engagée à des obligations internationales importantes vis à vis des candidats, des partis politiques et de l'environnement de la campagne, mais aussi à l'assurance que chaque citoyen ait le droit d'être élu¹⁹ et la liberté d'assemblée²⁰.

Le pluralisme politique et le choix authentique pour les électeurs sont essentiels à la démocratie. Madagascar s'est engagée dans ses accords internationaux à assurer "un réel pluralisme politique, une variété d'idéologies et un système multipartite qui sont appliqués à travers le fonctionnement des partis ..."²¹ Pour pouvoir assumer de telles ambitions, Madagascar s'est également engagé pour assurer que "chaque citoyen devrait avoir des possibilités légales et impartiales de se porter candidat aux élections."²²

Le Centre Carter est fermement convaincu que l'égalité du genre est un objectif tout aussi important pour les élections démocratiques. Madagascar s'est engagé pour prendre "les mesures pour assurer que: a) les femmes puissent participer sans aucune discrimination dans toutes les élections; b) les femmes soient représentées en proportion égale, à tous les niveaux, avec les hommes dans tout le processus électoral; c) les femmes puissent être des partenaires jouissant des mêmes titres que les hommes à tous les niveaux de développement aussi bien que dans la mise en oeuvre de la politique et des programmes de développement de l'Etat."²³

Les observateurs du Centre Carter étaient déployés à travers tout le pays pendant toute la durée de la campagne électorale présidentielle et des législatives, qui a eu lieu du 28 nov. au 19 déc.

¹⁵ Constitution de la Quatrième République de Madagascar 22 Décembre, 2010.

¹⁶ Loi organique n° 2012-005 du 22 March 22, 2012: Art. 4.

¹⁷ Seules les 2,485 Centres Hospitaliers Municipaux (CSB 1 et 2) ont la capacité pour accueillir 9,940 patients (Ministère de la Santé). Il y a en plus 148 autres établissements de santé avec des patients résidents. Cependant, le nombre de patients adultes éligibles actuellement hospitalisés dans les centres de santé publique n'est pas disponible.

¹⁸ A Madagascar, le nombre de personnes incarcérées dans les centres de détention attendant leur jugement est estimé déjà 10 000 personnes.

¹⁹ Voir par exemple, UDHR, art. 21(1); ICCPR, art. 25(b); AfCHPR, art 13(1); CISCHRFF, art. 29(b).

²⁰ ICCPR, art. 21; AfCHPR, art. 11; CISCHRFF, art. 12(1).

²¹ CIS, Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Commonwealth of Independent States, art. 9 (2).

²² CIS, Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Commonwealth of Independent States, art. 3(4).

²³ AU, Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, art. 9(1).

Le Centre Carter félicite le peuple Malgache sur le déroulement calme de la campagne. Il n'y avait pas d'évènements violents importants, ce qui est un important accomplissement. De plus, il y avait un nombre impressionnant de candidatures car il y avait 33 candidats présidentiels sur le bulletin de vote pour le premier tour et 2.054 candidats se sont mis en compétition pour les élections législatives avec 151 sièges à pourvoir.

La liberté d'assemblée est reconnue comme une partie essentielle des élections, cependant, ce droit peut être restreint sous certaines circonstances prescrites par la loi et nécessaire dans une société démocratique.²⁴ Pendant la période de la campagne, les candidats étaient libres d'organiser des réunions sous condition de notification préalable des autorités administratives imposée par le code électoral. Le Centre Carter a constaté que malgré ces conditions requises, aucun candidat n'a rapporté avoir eu de difficultés dans la jouissance de leur droit d'assemblée.

Le Centre Carter applaudit la CENI-T et la fondation Friedrich Ebert pour l'organisation des trois débats présidentiels entre les deux finalistes du deuxième tour, le Dr. Jean-Louis Robinson et Hery Rajaonarimampianina. Le ton des débats était parfois acerbe, mais dans son ensemble ils ont été conduit de façon respectueuse et ont permis aux citoyens Malgaches d'écouter leurs candidats directement à la télévision et à la radio, alors qu'ils discutaient des sujets importants relatifs au futur de Madagascar.

Malgré de tels aspects positifs, le Centre Carter est préoccupé par plusieurs aspects du processus électoral concernant les candidats, les partis politiques, et l'environnement de la campagne. Les constatations les plus importantes sont:

- Il est indéniable qu'avoir plus de 200 partis politiques indique bien le fait qu'il y a une compétition, le Centre Carter regrette cependant que la plupart de ces partis n'a pas créé des institutions internes robustes. Les partis politiques jouent un rôle critique dans les sociétés démocratiques pour mettre en relation les citoyens et le gouvernement. Peu de partis à Madagascar ont présenté une liste cohérente de candidats. Certains partis sont des coquilles vides, n'ayant comme seul membre que le candidat lui-même. La démocratie de Madagascar pourrait être mieux servie si les partis continuaient d'abord à rassembler des membres. De plus, les partis devraient concentrer leurs efforts sur la mise en place d'une plateforme et de cadres politique allant au-delà des personnalités du candidat de leur choix.
- Le Centre Carter est fortement convaincu que l'on doit faire plus en terme de contrôle de financement de campagne et la transparence sur la source de financement ainsi que les dépenses pour les campagnes. Cette opacité et ce manque de contrôle national fait qu'il est difficile d'évaluer le caractère équitable des campagnes, car les alliances de partis nationaux pourraient jouir d'un avantage supérieur par rapport aux candidats indépendants – en particulier considérant l'importance particulière des media privés dans l'environnement de la campagne électorale à Madagascar.
- Le Centre Carter regrette le manque de contrôle sur le code de conduite des candidats et des partis politiques. Les lois et les réglementations électorales existent pour assurer l'équité et pour montrer que les élections reflètent de façon très précise la volonté du peuple. Sans contrôle et application effective, il n'y a aucun moyen de déterminer si la campagne était gérée de façon appropriée.

²⁴ ICCPR, art. 21; AfCHPR, art 11; CISCHRFF, art. 12.

- La faible proportion de candidates féminines fait partie des faiblesses les plus marquantes de ces élections. Même si 46 pour cent des électeurs enregistrés sont des femmes, seulement deux des candidats présidentiels du premier tour étaient des femmes. Dans les élections législatives, 15 pour cent des candidats étaient des femmes, mais seulement dix pour cent était placé en tête de liste réduisant ainsi leur probabilité d'être élues. Ceci ne reflète pas l'engagement international de Madagascar pour assurer que "les femmes soient représentées de façon proportionnellement égale aux hommes à tous les niveaux."²⁵
- Le Centre Carter recommande la mise en application systématique de mesures légales qui vont assurer une meilleure représentation des femmes dans la vie démocratique de Madagascar et de même, recommande l'application de l'objectif sur l'égalité du genre en terme de représentation dans la vie publique comme stipulé par l'Article 12 du Protocole du SADC sur le Genre et le Développement.²⁶
- Finalement, le Centre Carter regrette la décision par le Président de la Transition Rajoelina de remplacer un tiers des chefs de région de Madagascar par du personnel militaire entre le premier et le second tour des élections présidentielles. Cette disposition du 21 nov. a créé des incertitudes concernant le rôle des militaires dans des postes clés du gouvernement pendant la première élection de Madagascar après le coup d'état.

Malgré ces défaillances, la paix et le calme qui ont prévalu pendant la période des campagnes, ainsi que le nombre élevé de candidats inscrits et la compétition entre eux sont fort louables.

ENVIRONNEMENT DES MEDIA

Les observateurs du Centre Carter ont constaté que malgré la grande diversité des médias, la presse est souvent ternie par des parti pris et le souci de livrer des informations à forte connotation. Malgré ces défaillances il est important de noter que les médias locaux étaient restés ouverts pour négocier leurs prix de publicité politiques, créant ainsi un certain niveau de transparence dans le royaume critique du financement des campagnes. Par ailleurs, un nombre limité de médias a participé à l'éducation des électeurs.

Le fait qu'un nombre significatif de médias appartienne à des hommes politiques qui s'en servent pour leur propre campagne devrait être réglementée pour assurer un équilibre du champ politique à tous les candidats dans la course législative et présidentielle.²⁷

OBSERVATION PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE ET PAR LES CITOYENS

Selon le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques auquel Madagascar est signataire, chaque personne a le droit de participer aux affaires publiques de son pays.²⁸ Ceci inclut le droit des

²⁵ UA, Protocole Additionnel à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples sur le Droit des Femmes en Afrique art. 9(1).

²⁶ SADC Protocol on Gender and Development, Art. 12: "States Parties shall endeavor that, by 2015, at least fifty percent of decision-making positions in the public and private sectors are held by women".

²⁷ Le Centre Carter n'a pas entrepris de contrôle quantitatif et global des médias. Pour de plus amples informations sur le rôle de la presse dans les élections, voir notamment le travail de la mission d'observation de l'union Européenne, ou Osservatorio di Pavia.

²⁸ ICCPR, art. 25; AU, AfCHPR, art.13

citoyens de participer à des organisations non gouvernementales aussi bien que le droit des citoyens de participer à une organisation civile d'observation et de contribuer aux efforts pour l'éducation des électeurs.²⁹ Par de tels moyens, la société civile peut activement jouer un rôle essentiel dans la conduite du processus électoral qui est crédible et auxquels les participants ont confiance.

Le processus électoral était observé par un très grand nombre d'observateurs nationaux. Les trois plus grands groupes d'organisations de la société civile ont déployé approximativement 10,000 observateurs mobiles et stationnaires dans tout Madagascar le 20 dec, selon les nombres d'accréditation venant de la CENI-T. Les observateurs du Centre Carter et d'EISA ont constaté que les observateurs nationaux étaient seulement présents à 40 pour cent des bureaux de vote observés.

Il y avait environ 800 observateurs internationaux déployés le 20 dec, représentant différentes organisations régionales et intergouvernementales incluant l'Union Africain (UA), Communauté de Développement d'Afrique Australe (SADC), l'Union Européenne (EU), et la Commission de l'Océan Indien (IOC).

RÉSOLUTION DU CONTENTIEUX ELECTORAL

Des procédures effectives, claires et équitables pour la résolution des contentieux électoraux sont essentielles pour le bon fonctionnement du processus électoral. Des dispositifs effectifs de résolution du contentieux sont essentiels pour assurer que des recours effectifs soient disponibles pour juger des violations des droits fondamentaux liés au processus électoral.³⁰ Selon les engagements internationaux de Madagascar, chaque personne a droit un recours effectif devant un tribunal national compétent pour des actes qui violent ses droits et libertés, incluant le droit d'avoir des élections sincères ainsi que les droits qui y sont associés.³¹ Dans le cas d'un contentieux lié aux élections, chacun a droit à une audience publique devant un tribunal indépendant et impartial.³² Les engagements politiques de Madagascar suggèrent que le cadre légal pour les élections devrait fournir des recours pour les violations des droits électoraux.³³

Le Centre accueille l'adoption de la loi 2013-008, qui a ajouté 10 juges à la Cour Electorale Spéciale, respectivement nommés par les groupes qui ont signé la feuille de route. L'inclusivité de cette nouvelle composition de la Cour, responsable de se prononcer sur le contentieux électoral, est une mesure positive qui renforce la confiance des acteurs politiques dans le dispositif de résolution du contentieux électoral.

Malgré ce fait, le Centre Carter regrette les incohérences du délai de contentieux qui existe dans le contentieux électoral. La procédure prévue par l'Art. 132 de la loi électorale donne 10 jours après

²⁹ EISA, PEMMO, p.19

³⁰ UN, Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical, and Human Rights Aspects of Elections, para. 47

³¹ UN, ICCPR, art. 2; ACHR, art. 25

³² UN International Covenant on Civil and Political Rights, art. 14(1); UN, Universal Declaration of Human Rights, art. 10; ECOWAS, Protocol on Democracy and Good Governance

³³ AU, ACDEG, art. 17

la clôture des scrutins (dans ce cas le 20 dec) aux candidats et aux partis pour déposer un recours. Ceci est problématique car les résultats provisoires sont publiés dans les 10 jours qui suivent la réception de la dernière copie certifiée des résultats venant des bureaux de vote qui pourrait avoir lieu bien longtemps après le délai pour déposer un recours ; par conséquent, les acteurs politiques seront forcés de faire appel avant l'annonce des résultats provisoires.

Par ailleurs, les critères requis pour que les électeurs puissent déposer un recours concernant le processus électoral sont trop restrictifs. Les électeurs doivent être enregistrés et doivent avoir voté pour avoir le droit de porter plaintes contre le processus. Même dans ce cas, leur droit de déposer un recours est limité à la conduite de la campagne électorale dans leur circonscription ou dans la proximité immédiate du bureau de vote où ils sont officiellement enregistrés. Ceci ne permet pas un exercice effectif du droit de recours selon les standards internationaux.³⁴

La fenêtre de 15 jours donnée à la cour électorale pour traiter les disputes électorales est suffisante. Néanmoins, l'agrégation des résultats des élections en cours pourrait bénéficier de plus de ressources pour pouvoir permettre un processus de vérification des résultats plus robuste.

LE SCRUTIN

La qualité des opérations de vote le jour du scrutin est cruciale pour déterminer la conformité d'une élection aux obligations démocratiques. Conformément aux engagements internationaux et régionaux souscrits par Madagascar, tous les citoyens doivent jouir du droit au suffrage égal et universel³⁵, et tous les citoyens ont le droit de voter³⁶, ne pouvant être limité seulement par des critères raisonnables et objectifs. Une obligation fondamentale en vertu du droit international est que les élections ont lieu au scrutin secret³⁷, qui est reconnu comme un moyen pour faire en sorte que la volonté du peuple s'exprime librement, et qu'un vote exprimé ne peut pas être associé à un électeur pour éviter toute forme d'intimidation et de représailles politiques³⁸. À l'exception des cas où un électeur est légalement assisté, comme pour le cas d'un électeur analphabète ou en situation de handicap, un électeur ne peut pas renoncer à leur droit au secret du vote³⁹.

La loi malgache ne garantit pas que seul un nombre gérable et équitable d'électeurs sont assignés à chaque bureau de vote. Bien que la CENI-T s'est initialement fixé un objectif d'avoir moins de 1,000 électeurs par bureau de vote, ce nombre est ensuite passé à 1,200. Cependant, en dépit de leurs efforts, dans certains cas, plus du double de ce nombre d'électeurs ont été affectés à un bureau de vote. Pour les élections à venir, le Centre Carter recommande que le Code électoral malgache soit révisé pour prévoir un nombre maximal d'électeurs par bureau de vote.

³⁴ Voir par exemple, UDHR, art. 8; ICCPR, art. 2(3); AfCHPR, art 7(1).

³⁵ UN, ICCPR, art. 25; ACHR, art. 23; UNm UDHR, art. 21

³⁶ ICCPR, art. 25; AU, AfCHPR, art. 13; ACHR, art. 23

³⁷ Un, ICCPR, art. 25; ACHR, art. 23, UN, UDHR, art. 23

³⁸ EISA and Electoral Commission Forum of SADC Countries, Principles for Election Management, Monitoring, and Observation in the SADC Region, p. 24

³⁹ EU, Handbook (2nd Ed.) p. 79

En raison de l'augmentation du nombre d'électeurs dans certaines régions, des bureaux de vote ont été créés ou déplacés vers de nouveaux emplacements. Les retards dans la distribution des cartes d'électeurs, qui constituent un élément important pour permettre aux électeurs d'identifier leur bureau de vote, semblaient avoir causé une certaine confusion auprès des électeurs pendant le jour du scrutin. Dans certains cas, les observateurs du Centre Carter ont noté que des électeurs potentiels ont été refoulés dans les bureaux de vote observés, soit parce qu'ils ne se trouvaient pas sur la liste électorale ou ils n'avaient pas de carte d'identité nationale.

Il y a eu de nombreux aspects louables concernant l'élection du 20 décembre. Les observateurs du Centre Carter et de l'EISA ont visité 85 bureaux de vote et ont rapporté que le jour du scrutin s'est déroulé dans une atmosphère qui était essentiellement calme et paisible. Il n'y a pas eu d'incidents de violence électorale signalés. Les équipes d'observateurs ont noté que dans la plupart des bureaux observés, ils ont eu un bon accès pour pouvoir observer correctement les procédures de vote.

De plus, si la plupart des équipes d'observateurs ont signalé des retards dans les horaires d'ouverture des bureaux de vote, les retards étaient minimes, souvent entre cinq et quinze minutes, et n'ont pas eu d'incidence sur la possibilité pour les citoyens de voter. Dans certaines régions observées, les retards dans l'ouverture des bureaux atteignaient une heure. Les observateurs ont signalé que dans la plupart des cas, les retards dans l'ouverture étaient dus à la mise en place tardive des bureaux de vote et l'arrivée tardive du matériel électoral, notamment les isoires et dans certaines régions, les bulletins de vote. Les procédures d'ouverture ont été généralement suivies, mais les équipes d'observateurs ont évalué les processus d'ouverture comme étant moyen, mauvais ou très mauvais dans 63 pour cent des bureaux observés .

Une fois que le vote a commencé, les électeurs ont pu voter de manière relativement efficace dans la plupart des bureaux de vote, avec quelques files d'attente. Les observateurs ont remarqué que le déroulement du scrutin était bon ou excellent dans 82 pour cent des bureaux observés.

Les observateurs du Centre Carter et d'EISA ont signalé une participation modeste, avec environ 50 pour cent de participation dans les bureaux des lieux visités. Si ces chiffres reflètent le taux de participation au niveau national, cela représenterait une forte diminution par rapport au taux de participation de plus de 61 pour cent lors du premier tour des élections présidentielles le 25 octobre.

Les équipes d'observateurs du Centre Carter et d'EISA ont également indiqué que des irrégularités isolées sont venues se fondre au tableau dans différents bureaux de vote à travers le pays. Certains problèmes étaient graves, comme l'arrivée très tardive des bulletins de vote présidentiels dans deux bureaux de vote, obligeant le personnel du bureau de vote à tout simplement organiser une élection législative, permettant à la population de voter pour au moins la moitié des élections, mais pas pour l'autre. D'autres problèmes ont été inquiétants, notamment une dépêche concernant une douzaine de gardes armés à l'intérieur d'un bureau de vote. En plus, il y avait beaucoup de confusion concernant la pièce d'identité à utiliser pour pouvoir voter, avec les agents qui dans certains cas, acceptent les cartes d'électeurs plutôt que les cartes d'identité nationales requises.

Quatre-vingt pour cent des bureaux de vote observés n'ont pas fermé à l'heure prévue et ils ont suivi la procédure pour permettre à tous ceux qui attendaient dans la file au moment de la fermeture de voter. Les observateurs du Centre Carter et d'EISA ont noté que le processus pour la fermeture des bureaux a été mal effectuée dans 60 pour cent des bureaux observés.

En général, cependant, les observateurs du Centre Carter et d'EISA n'ont signalé aucune preuve d'intimidation généralisée, de campagnes actives autour des bureaux de vote, ou de tentatives flagrantes de fraude électorale.

LE DÉPOUILLEMENT

Le dépouillement précis et équitable des votes joue un rôle indispensable pour garantir que le processus électoral soit démocratique et reflète la volonté des électeurs. Les engagements internationaux et régionaux précisent que les votes doivent être comptés par un organe de gestion électorale indépendant et impartial dont le processus de dépouillement est public, transparent et exempt de corruption⁴⁰.

L'article 106 du Code électoral malgache dispose que chaque fois que le nombre de bulletins dans l'urne est supérieur au nombre de personnes qui ont signé pour voter, les agents du bureau de vote doivent retirer au hasard le nombre correspondant de bulletins de vote dans l'urne et les déclarer blancs et nuls⁴¹. Ces bulletins invalidés ne sont pas rapportés séparément car il n'y a pas de différence dans les procédures d'enregistrement des bulletins de vote véritablement blancs et ceux déclarés blancs à la suite de ce processus.

Le Centre Carter recommande que Madagascar introduise une nouvelle procédure électorale pour s'assurer que si cette situation devait se produire dans l'avenir, le nombre de bulletins blancs et nuls ne reflète que les bulletins de vote qui sont véritablement blancs ou invalidés, et signale tous écarts entre le nombre d'électeurs qui ont signés et le nombre de bulletins dans l'urne.

Dans une démarche positive, pour le second tour des élections présidentielles et législatives, la CENI-T a introduit un nouveau procédé pour enregistrer le nombre de bulletins non utilisés dans le cadre du processus de réconciliation des bulletins.

Le Centre Carter encourage vivement la poursuite des efforts pour l'envoi des PV par les agents des bureaux de vote, et appelle également la CENI-T à publier le plus rapidement possible les résultats provisoires. L'annonce en temps opportun des résultats des élections est un aspect important de la préservation d'un climat post-électoral apaisé et calme. Les résultats devraient être disponibles au public et désagregés par bureaux de vote.

Le Centre Carter appelle également tous les candidats et leurs partisans à s'abstenir de toute tentative de perturbation du dépouillement en cours et de respecter le processus.

Le Centre Carter a observé 96 élections dans 38 pays. Le Centre mène l'observation des élections conformément à la Déclaration de principes de l'observation internationale des élections et le Code de conduite pour l'observation internationale des élections adoptés aux Nations Unies en 2005 et révisé en 2012. Le Centre évalue les processus électoraux sur la base des obligations des États en matière d'élections démocratiques comme précisées dans leurs engagements régionaux et internationaux et dans leur cadre juridique.

« Waging Peace. Fighting Disease. Building Hope » Une organisation non gouvernementale à but non lucratif, le Centre Carter a aidé à améliorer la vie de gens dans plus de 70 pays par la résolution de conflits, la promotion de la démocratie, des droits humains, et des opportunités économiques, par la prévention des maladies et l'amélioration des soins de santé mentale. Le Centre Carter a été fondé en 1982 par l'ancien président américain Jimmy Carter et son épouse Rosalynn, en partenariat avec l'Université Emory, pour promouvoir la paix et la santé dans le monde. Pour avoir plus d'informations sur le Carter Center, visiter la page :

www.cartercenter.org