



Déclaration préliminaire

Dans un contexte fragile, le peuple malgache a voté dans le calme pour consolider la démocratie.

Antananarivo, 9 novembre 2018

Cette déclaration préliminaire, de la mission d'observation électorale de l'UE à Madagascar, est rendue publique avant la fin complète du processus électoral. Des étapes critiques demeurent, notamment l'annonce des résultats et le contentieux électoral. La MOE UE est seulement en mesure de commenter les phases du processus électoral qui se sont déroulées jusqu'à la date de publication de cette déclaration. Plus tard, la mission publiera un rapport final incluant une analyse complète du processus ainsi que des recommandations visant à améliorer celui-ci. La mission se réserve le droit de publier des rapports complémentaires sur des aspects précis du processus électoral si elle en estime l'utilité.

RÉSUMÉ

- Alors que la campagne a été marquée par la non inclusion du plafonnement des fonds de campagne dans les nouvelles lois ayant conduit à des disparités de moyens entre candidats, celle-ci et le jour du scrutin, se sont déroulés dans le calme. La commission électorale nationale indépendante a fait preuve d'engagement et de professionnalisme. L'identification des électeurs sur les listes électorales révisées dans l'exercice de distribution des cartes d'électeur a créé des dysfonctionnements observables jusqu'au jour du scrutin.
- L'élection du 7 novembre 2018 est la première élection présidentielle depuis la fin de la Transition en décembre 2013 et doit permettre de consolider les acquis démocratiques. En avril 2018, une crise pré-électorale engendrant une médiation de la Communauté internationale et une prise de position de la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) ont conduit à la formation d'un gouvernement d'unité nationale et l'arrêtage du calendrier.
- Le 29 juin, un décret a fixé l'élection présidentielle au 7 novembre pour le premier tour. En cas de second tour, celui-ci est prévu le 19 décembre. Parmi les 36 candidats en lice, seuls 13 ont signé une Charte de bonne conduite. Les autorités ont tenté de reconforter les parties prenantes, du bon déroulement des préparatifs, et ont exigé le respect de la date du scrutin. A différentes étapes du processus, un nombre majoritaire de candidats ont contesté l'élection. Communément appelés « Collectif des candidats contestataires », ce groupe a secoué la sérénité de l'élection en demandant entre autres la réouverture de la liste électorale et a semé le doute sur la tenue de l'élection mettant en exergue une série d'interrogations et de craintes sur le processus en cours, y compris d'ordre sécuritaire.
- La campagne électorale a été marquée par l'absence de plafonnement des dépenses de campagne entraînant des disparités de moyens financiers visibles entre les trois derniers ex-présidents et les autres candidats. Cette période, calme en province, plus agitée dans la capitale, a aussi été caractérisée par l'absence de sanctions de la part des autorités chargées de contrôler les abus, malgré les dénonciations publiques et les inquiétudes relevées par le « Collectif des candidats contestataires » et Transparency International. La MOE UE regrette que sa recommandation de 2013 sur le plafonnement du financement de la campagne n'ait pas été suivie.
- L'adoption du nouveau cadre juridique régissant l'élection présidentielle permet la tenue d'élections conformément aux normes et obligations internationales auxquelles Madagascar a souscrit. Ce cadre juridique demeure cependant fragile et devra être renforcé afin de clarifier

Cette déclaration préliminaire est disponible en français mais aussi en malgache. Seule la version française est officielle.

certaines dispositions restées imprécises et combler des vides juridiques visant notamment le plafonnement des dépenses de campagne, la traçabilité du financement des partis politiques ou encore les délais de contentieux électoral jugés trop courts.

- La MOE UE relève que la normalisation institutionnelle s'est traduite par le retour d'Institutions clés dont la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et le transfert de la juridiction électorale à la HCC comme recommandé par la MOE UE de 2013.
- Après avoir succédé fin 2015 à la commission de transition, la CENI a organisé sa première élection nationale. Malgré le déblocage tardif par le gouvernement, à une semaine de l'élection, des fonds nécessaires à la finalisation de son organisation, la CENI a démontré sa volonté d'indépendance, de neutralité, de professionnalisme et de transparence. Par ailleurs, ses démembrements ont maîtrisé le calendrier électoral. La société civile a confirmé des améliorations de transparence et d'accessibilité, mais dénoté une communication parfois insuffisante.
- Le Ministère de l'intérieur demeure le garant de la sécurité du scrutin des forces de sécurité du pays, et des régulations liées aux réunions publiques de la campagne électorale. La MOE UE relève la bonne coopération entre la population et l'ensemble des forces de sécurité composées de la police, de la gendarmerie et des militaires.
- Issu d'une refonte conduite en 2012, et après une dernière révision des listes électorales conduite du 1^{er} décembre 2017 au 15 avril 2018, le corps électoral s'élève à 9 913 599. Les cartes d'électeur ont été distribuées en faisant face souvent à des contraintes logistiques et organisationnelles dans la semaine précédant le vote, voire le jour du vote. La MOE UE a constaté des répercussions durant toute la journée électorale.
- La MOE UE a constaté un caractère désordonné du processus d'identification des électeurs sur les listes électorales disponibles à l'extérieur des bureaux de vote et la distribution des cartes d'électeurs de « dernière minute ». Ces éléments ont eu des répercussions durant le scrutin. La distribution des cartes d'électeur, à l'instar de ce processus avant le scrutin, n'a pas été organisée de façon systématique.
- Les opérations de vote se sont déroulées dans un climat de calme et de manière globalement ordonnée. Les retards portant sur l'ouverture des bureaux de vote ont été contenus - moins de 5 % avec plus d'une heure de retard. Alors que les procédures de vote ont été maîtrisées, celles liées au dépouillement, tout en s'étant déroulées dans le calme et la transparence, se sont caractérisées par des affluences excessives de la part du public, ajoutées aux difficultés techniques de mener ces opérations. Par ailleurs, la MOE UE déplore que les procès-verbaux n'aient pas été affichés à l'extérieur des bureaux de vote que dans deux cas sur cinq.
- Vu que l'Autorité Nationale de Régulation de la Communication Médiatisée prévue par le Code de la communication de 2016, n'est pas encore fonctionnelle, la CENI a été chargée de réguler le temps de passage des candidats pendant la campagne électorale sur la base de l'égalité dans les médias publics.
- Le monitoring des médias de la MOE UE a révélé que les médias publics ont respecté les dispositions de la CENI, tandis que les médias privés ont fait preuve de partialité envers les candidats, et que les espaces payants ont primé sur leur traitement éditorial.
- Malgré les recommandations de la MOE UE de 2013, le rôle des femmes dans la vie politique reste limité et la loi existante ne garantit pas suffisamment la parité. Bien que cinq femmes soient présentes parmi les 36 candidats, elles demeurent sous-représentées dans la scène politique, les partis politiques et l'administration électorale spécialement dans les régions rurales.
- Les droits humains fondamentaux sont garantis par la loi, cependant la MOE UE constate l'absence de mesures d'application assurant l'inclusivité et l'accessibilité aux électeurs atteints

d'infirmités, hospitalisés ou en détention préventive. La Commission Nationale Indépendante de Droits de l'Homme devenue opérationnelle en 2017, constitue une avancée importante.

- L'Observatoire des élections *Safidy* a déployé plus 7 000 observateurs nationaux afin de couvrir la totalité des bureaux de vote dans les 34 districts répartis dans les sept régions de son intervention. Le Comité national d'observation des élections en partenariat avec la Commission épiscopale *Justice et Paix* ont pu s'appuyer sur un réseau de près de 5 500 observateurs pour couvrir le pays.
- Au lendemain de l'élection, la HCC a rappelé que seules la CENI et la Cour sont compétentes pour proclamer les résultats, et a invité les candidats à la retenue. La MOE UE soutien cette approche : l'auto-proclamation de victoire fragiliserait la consolidation de la démocratie pour laquelle le peuple malgache a voté dans le calme.

La mission d'observation électorale de l'Union européenne (MOE UE) est présente à Madagascar depuis le 22 septembre 2018, suite à l'invitation du gouvernement de la République de Madagascar. La mission est dirigée par le Chef observateur Cristian Preda, membre du Parlement européen. La mission a déployé un nombre total de 109 observateurs et analystes provenant de 28 États membres de l'Union européenne, de Norvège et de Suisse. Ces observateurs ont été déployés afin d'évaluer le processus électoral au regard de la législation nationale de Madagascar, des instruments légaux internationaux et régionaux ainsi que les engagements politiques caractérisant des élections démocratiques. Une délégation du Parlement européen, conduite par la députée européenne Lidia Joanna Geringer de Oedenberg s'est aussi jointe à la mission et adhère à cette déclaration préliminaire. Le jour de l'élection, les observateurs ont visité environ 600 bureaux de vote afin d'observer le vote et le dépouillement. Cette déclaration préliminaire est rendue publique avant la fin du processus électoral. Une évaluation finale et complète reposera sur l'observation des dernières phases du processus, notamment la consolidation des résultats, et sur l'observation du contentieux électoral. La mission d'observation électorale de l'Union européenne reste dans le pays afin d'observer la phase post-électorale du processus. Celle-ci publiera un rapport final, dans les deux mois suivant la fin du processus, contenant des recommandations. La MOE UE est indépendante dans ses analyses et ses conclusions. Elle est signataire de la Déclaration de principe sur l'observation électorale internationale rédigée sous l'égide des Nations-Unies.

Observations préliminaires

CONTEXTE POLITIQUE

Une inclusivité politique

L'élection du 7 novembre 2018 est la première élection présidentielle depuis la fin de la Transition en décembre 2013. Marc Ravalomanana et Andry Rajoelina, les ex-présidents exclus en 2013, suivant la politique de « ni... ni... », participent cette fois à la compétition, dans un contexte politique fragile où les enjeux sont énormes, à savoir la stabilité économique, politique et la consolidation de la démocratie participative. L'adoption le 3 avril 2018 de lois électorales controversées a provoqué une crise, des affrontements et des émeutes dans la capitale faisant au moins deux morts et une dizaine de blessés le 21 avril 2018. La médiation de la Communauté internationale et des acteurs nationaux ainsi que la prise de position par décisions de la HCC ont permis de résoudre la crise pré-électorale de justesse,¹ entraînant la formation d'un gouvernement de consensus le 11 juin et l'adoption consensuelle du calendrier le 29 juin

¹ Dès le début des violences, l'UA, l'ONU, l'UE et la SADC ont initié une diplomatie préventive pour une sortie de crise.

pour une élection anticipée. Par conséquent, le premier tour de l'élection présidentielle a été fixé au 7 novembre et un éventuel second tour a été prévu au 19 décembre.

Parmi les 36 candidats, cinq femmes et 31 hommes sont en compétition dont quatre anciens Présidents,² trois anciens Premiers ministres,³ 11 anciens Ministres. Par ailleurs, cinq candidats ont moins de 45 ans. Durant le processus électoral, l'environnement politique est demeuré globalement stable, mais durant les deux dernières semaines, des signes de volatilité et d'instabilité ont marqué le contexte électoral dans la capitale. Le gouvernement a tenté de reconforter les parties prenantes du bon déroulement des préparatifs du premier tour et, a exigé le respect de la date du 7 novembre. En outre, les autorités ont essayé d'assurer le bon fonctionnement des institutions en mobilisant les moyens administratifs, logistiques,⁴ financiers et sécuritaires pour tenir le scrutin.⁵ Cependant, des événements susceptibles de porter atteinte à l'unité territoriale et la stabilité du pays ont secoué la sérénité de l'élection.⁶

A différentes étapes du processus, un nombre majoritaire de candidats ont contesté l'élection. Communément appelés « Collectif des candidats contestataires » (Collectif), ce groupe a semé le doute sur la tenue de l'élection mettant en exergue une série d'interrogations et de craintes sur le processus, y compris d'ordre sécuritaire. Le 19 octobre, les 36 candidats, invités par la CENI à une séance de réunion retransmise en direct dans les médias, ont exprimé leurs inquiétudes à l'égard des autorités. A minuit, non satisfaits par les réponses apportées par les entités présentes concernant, la réouverture de la liste électorale, le report de la date du scrutin et l'établissement d'une cour électorale spéciale, le Collectif a pris une position commune et a signé un accord politique.

Le 25 octobre, le Collectif a tenu une Conférence souveraine avec 1 000 participants dont 19 candidats présents. Une résolution dénommée « Convention Nationale Souveraine » a été adoptée par 15 candidats,⁷ posant un ultimatum de 72 h à l'État. Parmi les revendications et les décisions : la réouverture de la liste électorale; le dépôt de la résolution auprès des institutions étatiques ; l'arrêt de la campagne électorale des candidats signataires; la diffusion plus large du contenu de la résolution au peuple malgache et l'invitation des autres candidats non signataires à se joindre au mouvement. Le 30 octobre, les candidats ont décidé de continuer leurs manifestations dans la capitale et les six provinces du pays pour médiatiser et diffuser le contenu de leurs résolutions et revendications. Cependant, la MOE UE a constaté que des candidats signataires ont continué leur campagne sur le terrain ou à travers des comités de soutien.

CADRE JURIDIQUE

Un nouveau cadre juridique qui demeure fragile

² Didier Ratsiraka, PR de 1975 à 1991, puis de 1996 à 2001 ; Marc Ravalomanana, PR de 2002 à 2009 ; Andry Rajoelina PR de la Transition de 2009 à 2013 et Hery Rajaonarimampianina, PR de 2014 à 2018.

³ Jean Omer Beriziky, PM d'octobre 2011 à avril 2014 ; Jean Ravelonarivo, PM de janvier 2015 à avril 2016 et Olivier Mahafaly Solonandrasana, PM d'avril 2016 à juin 2018.

⁴ Le Conseil des ministres, lors de sa réunion, en date de 24 octobre 2018, a rappelé aux candidats et à leurs militants de respecter l'ordre public et les dispositions règlementant la circulation.

⁵ Quinze équipes d'observateurs de la MOE UE ont confirmé que l'État-Major Mixte Opérationnel (EMMO) regroupant toutes les agences de sécurité publique se réunissent de façon hebdomadaire dans leurs zones de déploiement.

⁶ Le président de la République par intérim Rivo Rakotovoao, a réagi face au courant sécessionniste le 18 octobre dans la radio Antsiva en réponse à l'arrestation de Rainidina Liampivoarana, porte-parole du mouvement « Fanjakana Gasy » arrêté le 14 octobre et Pety Rakotoniaina leader du mouvement pour la refondation HFI arrêté le 16 octobre, en mentionnant que leurs actes sont illégaux et ont tendance à menacer la forme de l'Etat unitaire de Madagascar.

⁷ Les candidats signataires de la Résolution sont les suivants n°1 Haingo Rasolofonjoa; n°3 Tabera Randriamanantsoa ; n°7 Marcellin Andriantseheno; n°10 Andriamparany Radavidson ; n°14 Eliana Bezaza ; n°17 Erick Rajaonary; n°18 Arlette Ramarason ; n°20 Joseph Martin Randriamampionona; N°21 Didier Ratsiraka ; n°24 Fanirisoa Ernaivo ; n°26 Serge Jovial Imbeh ; n°29 Jean Louis Zafivao ; n°30 Faly Rasolonjatovo ; n°32 Bruno Rabarihoela ; n°34 André Christian Mailhol.

Madagascar a adhéré aux principaux instruments juridiques régionaux et internationaux relatifs aux droits humains et à l'organisation d'élections démocratiques. Le nouveau cadre juridique a été adopté tardivement en avril 2018 dans des conditions très contestées, et a fait l'objet d'un réajustement par la HCC avant que les nouvelles lois électorales soient promulguées le 11 mai 2018. Le cadre juridique régissant l'élection est constitué de plusieurs textes normatifs : la Constitution de IV^{ème} République et les deux lois organiques relatives au régime général des élections et des referendums, et à l'élection du Président de la République,⁸ complété par des textes règlementaires,⁹ ainsi que de lois relatives aux institutions impliquées dans la gestion du processus électoral.¹⁰

Cependant, le cadre juridique des élections présente des insuffisances et des lacunes, parfois en violation avec les engagements internationaux signés par Madagascar. Certaines de ces lacunes fragilisent plusieurs phases du processus électoral. Le vide juridique relatif aux activités de la période précédant l'ouverture de la campagne officielle (« pré-campagne »), l'absence de plafonnement des dépenses de campagne, la non-déclaration de l'origine de fonds de campagne ainsi que l'absence de sanctions prévues en cas de financements illicites font l'objet de critiques. L'absence de réglementation affecte la transparence du financement des candidats. Les dépenses de la campagne n'étant pas encadrées,¹¹ le principe d'équité de moyens peut être questionné. Le contrôle qui doit être effectué par la récemment instituée Commission de Contrôle du Financement de la Vie Politique est conduite tardivement dans le processus.¹² Comme recommandé par la MOE UE de 2013, la Mission constate que cette commission a été mise en place,¹³ mais elle ne dispose pas de budget pour accomplir son mandat.

ENREGISTREMENT DES CANDIDATURES

Des conditions d'éligibilité conformes aux standards internationaux

La Constitution et les lois électorales garantissent le droit de se porter candidat à la fonction suprême et les conditions d'éligibilité sont, en général, conformes aux standards internationaux. L'exercice effectif de ce droit se trouve cependant limité, *de facto*, par le montant élevé de la caution, fixé à 50 000 000 Ar (environ 12 500 euros),¹⁴ et uniquement remboursable en cas d'obtention de 10 % des suffrages exprimés. Or selon les traités internationaux, le seuil de suffrages pour le remboursement de la caution ne doit pas apparaître comme une condition discriminatoire pour se porter candidat. La condition d'irréprochabilité des points de vue fiscal, patrimonial et de la justice introduite par la nouvelle loi, conformément aux bonnes pratiques internationales. La HCC a limité l'exigence en matière d'obligations fiscales aux trois dernières années.¹⁵

⁸ Loi organique n°2018-008 relative au régime général des élections et des referendums et la loi organique n°2018-009 relative à l'élection du Président de la République à la suite des Décisions n°15-HCC/D3 et n°16-HCC/D3 du 3 mai 2018 prononcées par la HCC dans le cadre de son contrôle obligatoire de constitutionnalité.

⁹ Décrets n°2018-640, n°2018-641, n°2018-642, n°2018-643 et n°2018-644 du 29 juin 2018, et, les Décrets n°2018-690 du 10 juillet 2018, n°2018-795 du 17 juillet 2018 et n°2018-903 du 1^{er} août 2018.

¹⁰ La loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la CENI, l'Ordonnance n°2001-003 du 18 novembre 2001 portant loi organique relative à la HCC et d'autres textes spécialisées pertinentes aux infractions électorales.

¹¹ Le président de la CCFVP a annoncé qu'un guide de recettes et de dépenses est en cours d'élaboration.

¹² Art.83 et 86 de la loi organique n°2018-008, les candidats déposent le compte de campagne retraçant les recettes perçues et les dépenses engagées dans un délai de trois mois dès la proclamation officielle des résultats définitifs auprès de la CCFVP, qui au lendemain de l'expiration dudit délai publie la liste des candidats qui ont déposé leurs comptes dans le cadre de la campagne.

¹³ Les Décrets n°2018-795 du 17 juillet 2018 et n°2018-903 du 1^{er} août 2018 relatifs à la CCFVP.

¹⁴ Décret n°2018-643 fixant le montant de la contribution des candidats aux frais engagés par l'Administration pour l'élection présidentielle anticipée ainsi que leurs modalités de remboursement du 29 juin 2018.

¹⁵ Art.6, loi organique n°2018-009 et Décision n°16-HCC/D3 du 3 mai 2018 de la HCC.

Le 21 août, à la clôture du délai de dépôt des candidatures,¹⁶ la HCC a reçu 46 dossiers. Après vérification des conditions de recevabilité, 10 dossiers non-conformes ont été invalidés.¹⁷ La liste définitive des 36 candidats a été arrêtée le 22 août.¹⁸ L'ordre de présentation des candidats sur le bulletin unique et les tableaux d'affichage ont été attribués par tirage au sort par la CENI, le 25 août.¹⁹ La MOE UE note que la HCC a déjà prononcé deux arrêts aux requêtes relatives aux disqualifications de candidats, qui ont été rejetées en la forme.²⁰ Les délais applicables en cas de recours en disqualification de tout candidat qui n'a pas démissionné d'une haute fonction civile ou militaire de l'Etat, ou qui aurait émis des déclarations publiques discréditant l'administration électorale ou les institutions judiciaires ainsi qu'à toute autre contestation des candidatures après la publication de la liste des candidats, restent imprécis.²¹

ADMINISTRATION ÉLECTORALE

Une administration électorale pérennisée et professionnalisée depuis le processus de transition

Conformément à la recommandation de la MOE UE de 2013, la Commission électorale nationale indépendante a succédé fin 2015 à la commission de transition qui fût la première à avoir organisé des élections. Cette pérennisation de l'institution s'est produite par une modification de la composition de ses membres au niveau central - neuf permanents formant le Bureau, plus les 36 représentants des candidats de cette élection, membres non permanents depuis la validation des candidatures - comme pour ses démembrements, et une perte de compétence à fixer la date de toute élection.

La CENI, autant au niveau central qu'au travers de ses démembrements s'efforce de démontrer sa volonté d'indépendance, de neutralité, de professionnalisme et de transparence. La confiance de la majorité des parties prenantes vis-à-vis des démembrements de la CENI reste confirmée des niveaux de provinces jusqu'à ceux de communes. En période électorale, les chefs de *fokontany* (quartiers-hameaux) représentent le dernier échelon de la CENI avant les bureaux de vote (BV). Ils sont considérés plus proches de l'Administration locale par rapports aux autres démembrements. En effet, les chefs de *fokontany* sont moins avertis de la matière électorale, comparés aux commissions électorales locales.

Depuis 2017, le budget de la CENI propre est assigné par les lois de finances. Toutefois, les moyens financiers, matériels et logistiques ont été jugés pour cette élection par de nombreux démembrements insuffisants, point confirmé par le président de l'institution en raison de fonds débloqués par le gouvernement dans la semaine précédant l'élection, et à coup de renforts logistiques d'envergure, à l'instar de la réquisition du parc automobile de l'Etat lorsque nécessaire en fonction des localités.

Le Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, acteur historique dans l'organisation des élections jusqu'à 2007, reste responsable de l'élaboration des textes règlementaires. Le Ministère et la Primature ont assuré la sécurisation du scrutin avec l'ensemble des forces de sécurité, et le respect des régulations liées aux réunions publiques de la campagne électorale.

¹⁶ Décret n° 2018-642 fixant les modèles de certaines pièces à fournir par tout candidat à l'élection présidentielle anticipée le modèle des pièces mentionnées aux art.8 et 10 de la loi organique, ainsi que la période de dépôt du dossier de candidature, 29 juin 2018, conformément à l'Art.11 de la loi organique n°2018-009.

¹⁷ Conformément à la Décision n°25-HCC/D3 du 22 août 2018 de la HCC invalidant des candidatures au premier tour de l'élection présidentielle du 7 novembre 2018.

¹⁸ Conformément à la Décision n°26-HCC/D3 du 22 août 2018 arrêtant la liste définitive des candidats au premier tour de l'élection présidentielle du 7 novembre 2018.

¹⁹ Art.123, loi organique n°2018-008.

²⁰ Arrêt n°07-HCC/AR du 22 août 2018 et Arrêt n°09-HCC/AR du 5 septembre 2018.

²¹ Art. 208 jusqu'à 210 et annexe à la loi organique n°2018-008.

La CENI et une majorité de ses démembrements ont maîtrisé le calendrier électoral du niveau central jusqu'au districts. Les aspects de conception et de traçabilité ; à l'instar des bulletins uniques produits en Afrique du sud ; de planification ; des défis liés à la logistique, et à l'ensemble des programmes de formation auprès de plus de 130 000 membres de commissions locales, membres de BV et membres de sections de recensement de matériels de vote se sont enrichis des retours d'expériences pour être améliorés. Dans ce sens, la CENI a responsabilisé les districts dans les options de déploiements vers les communes et fokontany. Toutefois, la MOE UE relève que les présidents de sections de recensement de matériels de vote n'auront pas été formés avec les autres membres de ces sections.

La conséquence la plus remarquable du glissement du calendrier liée, entre autres aux retards dans les mises à disposition des fonds, réside dans des formations de membres de BV réduites de deux jours à une journée, voire une demi-journée.²² Ces formations se poursuivant selon les localités jusqu'à la veille du scrutin – au lieu du 4 novembre, ne garantissent pas toujours de bonnes conditions de travail, à l'instar de l'impossibilité de prises de notes. Alors que la MOE UE a constaté un manque de consistance dans les modus operandi lors de ces formations, elle recommande que la CENI puisse apporter les rectificatifs les plus adaptées par localité concernée, en cas de second tour.

Entre l'annonce des candidatures et le début de la campagne électorales, la MOE UE avait constaté un manque de communication de la CENI auprès de citoyens, état relayé, entre autres, par des organisations de la société civile. La MOE UE salue les initiatives de communication entreprises dans les 15 jours précédant le scrutin. Le 31 octobre, la CENI a organisé une journée « portes ouvertes » dédiée au *modus operandi* du traitement des résultats.

Enfin, la CENI a aussi dû prendre en considération l'option qu'un second tour se tienne le 19 décembre dès les préparatifs de premier tour.

INSCRIPTION DES ÉLECTEURS

Des listes électorales révisées début 2018 et de nouvelles cartes d'électeur distribuées jusqu'au jour du scrutin avec des répercussions sur les opérations de vote

Le cadre juridique garantit le droit de vote à tout citoyen malgache sans restriction de genre, majeur et jouissant de ses droits civils et politiques. Toutefois, certains aspects posent problème au regard des obligations internationales: l'absence de provision pour garantir le vote des malgaches résidant à l'étranger, et, le mode d'établissement des listes électorales qui demeure un sujet de revendication de la part de nombreux candidats. En effet, l'établissement des listes a été fait suivant la loi électorale de 2012 tandis qu'une partie de leurs corrections ou mises à jour sont réglées par la loi de 2018.

Issues de la refonte de 2012, les listes électorales proviennent d'enregistrements manuels après les exercices de recensement des commissions locales dans les *fokontany*. Selon la loi de 2012, une révision annuelle de la liste s'est déroulée du 1^{er} décembre 2017 au 31 janvier 2018, suivie jusqu'au 15 avril de phases de consultation des listes, et de réclamation dont les délais respectent les normes internationales. Plusieurs milliers d'omis pour des contraintes logistiques ont pu être intégrés suite aux requêtes de la CENI auprès des tribunaux de première instance compétents. La MOE UE constate que les jeunes devant atteindre l'âge de 18 ans entre le 1 février et le 7 novembre 2018 – population estimée à près de 400 000

²² Le risque de constater des désistements de ces acteurs attirer par des indemnités plus importantes de la part de candidats toujours à la recherche de délégués est identifié par la MOE UE. D'autres retards sont motivés par des matériels électoraux en quantité insuffisante notamment en raison de la création de nouveaux BV.

individus, soit près de 4 % du corps électoral, et dépourvue dans une quasi-totalité d'une carte d'identité nationale, n'étaient pas donc en capacité de s'inscrire sur les listes.

La CENI a facilité un audit en 2015 au travers d'un consortium de la société civile, puis fin 2017 et septembre 2018, par la conduite de deux missions de l'Organisation internationale de la francophonie. Le dernier audit a duré 10 jours sans enquête de terrain, mais avec la participation des partis politiques et de la société civile. Selon ses conclusions préliminaires, la proportion des femmes reste stable par rapport à 2013 - 85 femmes pour 100 hommes, mais celle des 18-30 ans diminue : 27 % contre 31 %, alors qu'ils représentent 47 % de l'ensemble de la population majeure.

Les listes électorales ont été mises à disposition de 19 169 *fokontany* à partir de fin août (18 333 *fokontany* existant au moment de l'opération), afin de permettre aux électeurs de vérifier leur inscription. Le site internet de la CENI permet aussi aux électeurs, de vérifier leur inscription. Néanmoins, bien que la loi ne l'impose pas, la CENI n'a pas décidé de mettre à la disposition des candidats le fichier du corps électoral en format électronique, comme pratiqué dans d'autres pays.

Les listes électorales et les cartes d'électeur sont imprimées au niveau des régions. Alors que leur impression a débuté en septembre 2018, les démembrements ont regretté dans une quasi-unanimité des retards d'impression et de distribution des cartes d'électeur - difficultés d'impressions, contraintes logistiques, etc. Bien qu'aucun délai ne soit exigé, la phase de distribution des cartes auprès des électeurs n'aura commencé, dans une majorité des cas, qu'à moins de 10 jours du scrutin et continué le jour de l'élection.

Les chefs de *fokontany* sont responsables de la distribution des cartes d'électeur auprès des citoyens, qui s'est révélée d'être inconsistante selon les localités : une même signature pour des retraits multiples sans mécanisme systématique de traçabilité de la distribution, des délivrances porte-à-porte versus devoir du citoyen d'aller retirer sa carte, et des délais variables, voire parfois provoqués volontairement jusqu'au dernier moment. La MOE UE relève que la remise des cartes s'est opérée à partir de cahiers vierges où les électeurs devaient inscrire le retrait de leur carte, plutôt qu'à partir d'une liste *ad hoc* d'émargement. Dans ce contexte, la possibilité de retrait de cartes par « lot » familial a existé. La MOE UE s'interroge sur la capacité de la CENI d'établir au niveau national du taux de distribution des cartes en amont, voire après le scrutin.

La MOE UE salue les initiatives et les efforts de la CENI, en coordination entre autres avec l'Institut national de la statistique, pour avoir mis en ligne depuis le 2 novembre, l'Atlas électoral des BV par communes. Cette cartographie électorale précise ainsi les localisations des centres de vote avec mentions des noms des bâtiments, des numéros de BV, des codes attribués, et des nombres d'électeurs.

La MOE UE a relevé qu'à une semaine du scrutin, le site internet de la CENI pouvait être saturé et devenant inaccessible pour que les électeurs puissent vérifier leur inscription sur les listes électorales.

Le 7 novembre, la MOE UE a constaté que les difficultés liées à l'enregistrement des électeurs et la distribution des cartes, ont eu un impact sur le déroulement du jour du scrutin.

CAMPAGNE ELECTORALE

Une campagne marquée par la disparité des moyens entre les candidats

Une Charte de bonne conduite des candidats pendant l'élection a été élaborée suite à une collaboration entre plusieurs Institutions publiques et des organisations de la société civile.²³ Seuls six candidats l'ont signée le 3 octobre, puis, à la veille du lancement de la campagne, sept autres candidats, dont le président sortant Hery Rajaonarimampianina, seul signataire parmi les quatre ex- présidents de la République.²⁴

La campagne débutée le 8 octobre a été caractérisée par un climat politique relativement calme dans l'ensemble des régions et une disparité des moyens financiers entre les candidats. Dans la capitale, une contestation du Collectif a demandé entre autres la réouverture de la liste électorale à la CENI et ensuite à la HCC, marquant ainsi le lancement de la campagne. La MOE UE observe que seuls les candidats capables de survoler le pays et dotés de médias ont pu mener une « campagne aérienne » à travers la mobilisation des avions et hélicoptères utilisées au quotidien et « médiatique » dans les médias traditionnels (presse écrite, radio et télévision), permettant d'atteindre une large frange de la population. Du côté des réseaux sociaux, les candidats et leurs partisans ont activement mené campagne chacun à sa manière. Les échanges et les publications sur cet espace virtuel ont permis aux internautes de contribuer aux débats et de devenir ainsi eux-mêmes des acteurs de la campagne électorale.²⁵

La visibilité du candidat Andry Rajoelina (n°13), soutenu par le parti MAPAR est clairement dominante dans la majorité des chefs-lieux de région en début de campagne, voire dès la pré-campagne. Ce candidat s'appuie sur une stratégie de communication moderne, une organisation logistique colossale et une forte mobilisation de ses partisans. Deux autres candidats marquent leur présence sur le terrain d'une façon importante, à savoir : (i) le candidat Hery Rajaonarimampianina (n°12) qui est assez présent sur l'ensemble du territoire y compris dans les zones côtières et qui est soutenu par son réseau d'élus du parti HVM constitué de maires, députés et sénateurs ; et, (ii) le candidat Marc Ravalomanana (n°25) qui est soutenu par le parti TIM et quelques élus, et, reste populaire dans les Hauts-Plateaux et Antananarivo.

Contrairement au début de la campagne où seulement les trois candidats plus en vue et un nombre limité d'autres candidats étaient visibles sur le terrain, au fur et à mesure que la campagne s'intensifiait, plus de la moitié des candidats en lice présents sur le terrain sont rentrés en contact avec les électeurs.²⁶ L'autre moitié était absente physiquement du paysage public. Ces mêmes candidats peuvent être visibles à travers

²³ Charte de bonne conduite en 30 points, a été élaboré en coordination entre le Conseil pour la Réconciliation malgache (CRM), la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), la Commission nationale indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH), le Haut Conseil de Défense de la Démocratie et de l'État de droit (HCDDDED) et le Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO), Service de renseignement financiers de Madagascar (SAMIFIN), Comité pour la sauvegarde de l'intégrité (CSI) et évidemment, la société civile dont ROHY, le projet FANDIO, Transparency International, Justice et Paix et l'ONG TOLOTSOA.

²⁴ A la veille du début de la campagne le 7 octobre, les candidats suivant ont signé la Charte : Haingo Rasolofonjoa (n°1), Richard R. Rakotofiringa (n°2), Paul Rabary (n°8), Sarah Rabeharisoa (n°9), Benjamin A. Radavidson (n°10), Hery Rajaonarimampianina (n°12), Olivier S. Mahafaly (n°22), Mamy Radilofe (n°23), Jean Ravelonarivo (n°27), Solo N. Randriamorasata (n°28), Faly Rasolonjatovo (n°30), Jean Max Rakotomamonjy (n°31) et Emma Rasolovoahangy (n°36).

²⁵ La régulation des réseaux sociaux est prévue dans la loi électorale (article 117), mais cela n'est pas encore effectif tant que l'ANRCM n'est pas fonctionnelle.

²⁶ Plus de la moitié des candidats sont visibles sur le terrain, en l'occurrence les Tabera Randriamanantsoa (n°3), Zafimahaleo Rasolofondraosolo dit Dama (n°4), Jules Etienne Rolland (n°5), Paul Rabary (n°8), Andriamparany Radavidson (n°10), Ny Rado Rafalimanana (n°11), Hery Rajaonarimampianina (n°12), Andry Rajoelina (n°13), Marie Eliana Bezaza (N°14), Stéphan Narison (n°16), Erick Rajaonary (N°17), Jean Omer Beriziky (n°19), Joseph Martin Randriamampionona (n°20), Olivier Mahafaly (n°22), Fanirisoa Ernaivo (n°24), Marc Ravalomanana (n°25), Jean Ravelonarivo (n°27), Faly Rasolonjatovo (n°30), Jean Max Rakotomamonjy (n°31), Bruno Rabarihoela (n°32), Roland Ratsiraka (n°33), André Mailhol (n°34), Orlando Robimanana (n°35) et Emma Rasolovoahangy (n°36).

les affiches et posters collés sur les panneaux d'affichage,²⁷ mais aussi totalement invisibles sur le terrain car ils ne disposent pas de moyens et de soutiens pour s'engager dans la campagne sur l'espace public.²⁸ Les modes opératoires et stratégies de campagne varient d'un candidat à un autre : conférences interactives et réunions entre partisans pour les uns, réunions de quartier, porte à porte, animations musicales, rassemblements dans les places publiques, privées, et parfois même dans des lieux de cultes, processions, carnivals et campagnes de proximité dans les rues pour les autres. Les candidats Andry Rajoelina (n°13) et Marc Ravalomanana (n°25) ont utilisé des opérateurs téléphoniques mobiles pour envoyer des SMS incitant à voter pour eux.²⁹

La MOE UE a constaté des infractions commises lors de meetings par des candidats, à l'instar de : l'utilisation de véhicules de l'Etat,³⁰ la participation d'agents publics et membres de l'administration étatique aux événements de campagne,³¹ la distribution d'argent³² parfois camouflée par un remboursement de frais de transport des partisans venus assister à la campagne.³³ Des cas d'obligation de participer à la campagne d'un candidat ont également été relevés. A titre d'exemple, des gardes forestiers ont été obligés par leur chef hiérarchique à assister à la campagne électorale d'un candidat.³⁴ En outre, les candidats distribuent aussi des T-shirts, des casquettes, des drapeaux, des parapluies ou des paréos, ainsi que des motos pour les maires³⁵ La campagne a aussi été caractérisée par la présence massive des médias dans toutes les régions pour couvrir les meetings des trois candidats les plus actifs.

Dans plusieurs régions, des élus appartenant au HVM, au MAPAR et au TIM ont organisé de grands rassemblements au profit de leur candidat respectif, souvent encadrés par des éléments des forces de l'ordre et de sécurité privée lorsque les candidats étaient présents.

²⁷ Ceux qui sont visible à travers les affiches mais pas sur le terrain : les candidats Jean Jacques Ratsietison (n°6), Saraha Rabeharisoa (n°9), José Andrianoelison (n°15), Arlette Ramarason (n°18), Mamy Radilofe (n°23), Imbeh Serge Jovial (n°26), Jean Louis Zafivao (n°29).

²⁸ Les candidats invisibles sont les Haingo Rasolofonjoa (n°1), Richard R. Rakotofiringa (n°2), Marcellin Andriantseho (n°7), Didier Ratsiraka (n°21) et Solo N. Randriamorasata (n°28)

²⁹ Le 26 octobre l'opérateur mobile Orange a envoyé un SMS pour inciter à voter le candidat n°13, de même qu'avec l'opérateur Telma le 27 et le 30 octobre. De nouveau, l'opérateur Telma a diffusé un message semblable pour le candidat n°25 le 10 octobre et le 5 novembre.

³⁰ Lors de la campagne du candidat Hery Rajaonarimampianina (n°12) à Fianarantsoa I, région Haute-Matsiatra le 19 octobre.

³¹ Lors des meetings du candidat Hery Rajaonarimampianina (n°12) : à Analavory, région Itasy le 9 octobre, à Marovoay, région Boeny le 23 octobre, à Sambava Centre, région Sava le 27 octobre ou encore à Miarinarivo, région Itasy le 31 octobre. De même, du candidat Andry Rajoelina (n°13) à Sambava Centre, région Sava le 10 octobre et du candidat Marc Ravalomanana (n°25) dans la même région le 12 octobre ou à Soavinandriana de la région Itasy le 22 octobre.

³² Cet acte de distribution d'argent est observé lors de la campagne du candidat Hery Rajaonarimampianina (n°12) à Fort-Dauphin le 23 octobre où un ex-député a offert une enveloppe de 200.000 Ar à un chef *fokontany*, un autre a distribué de l'argent aux Tangalamena (les sages du village) le 1^{er} novembre à Fanandrana, Tomasina II, région Atsinanana. De même, lors de la campagne du candidat Andry Rajoelina (n°13) à Farafangana, région Atsimo-Atsinanana le 26 octobre, une somme de 12 millions d'Ariary a été offerte au roi local Tadatsy des Antefasy, et à Vangaindrano le 30 octobre, une somme de 6 millions d'Ariary au roi local Eliandre des Zafimananga.

³³ La distribution d'argent est observée lors de la campagne : du candidat Andry Rajoelina (n°13) à Antsiranana I, région Diana le 8 octobre ; à Sambava Centre, région Sava le 10 octobre, à Tolagnaro, région Anosy le 19 octobre, à Ampasimazava, Toamasina I, région Atsinanana le 21 octobre, à Fénérive-Est, région Analanjirofo le 23 octobre, Mahamasina, région Analamanga le 27 octobre, à Morondava Centre, région Menabe le 27 octobre, à Vangaindrano, région Atsimo-Atsinanana le 30 octobre ; et du candidat Hery Rajaonarimampianina (n°12) à Analavory, région Itasy le 9 octobre, à Marovoay, région Boeny le 23 octobre, à Morondava, région Menabe le 24 octobre, à Sambava centre et Ambarimihambana, région Sava respectivement le 27 octobre et le 2 novembre. D'autres candidats usent ce mode de manière moins régulière : le candidat Zafimahaleo Rasolofondraosolo (n°4) à Toamasina I, région Atsinanana le 28 octobre ; du candidat André Mailhol (n°34) à Sambava centre, région Sava le 2 novembre ; et du candidat Orlando Robimanana (n°35) à Farafangana, région Atsimo-Atsinanana le 30 octobre.

³⁴ Selon la MOE UE, lors d'un rassemblement pour le candidat n°12 à Marovoay, Région Boeny le 23 octobre, des gardes forestiers ont affirmé avoir été obligés par leur supérieur hiérarchique de participer à la manifestation.

³⁵ La MOE UE a observé dans plusieurs régions la distribution de motos aux maires du parti HVM pendant la campagne. A titre d'exemple : à Marovoay, et les communes rurales de la région Boeny le 23 octobre, de même aux maires du district d'Amboasary de la Région Anosy.

La campagne s'est poursuivie dans un environnement relativement paisible, néanmoins la MOE UE a constaté des incidents isolés mais particulièrement violents provoquant la mort d'une personne dans la capitale et des blessés à Antsirabe.³⁶ Les partisans des partis politiques et des candidats ont indiqué que les libertés d'expression et de rassemblement ont été globalement respectées. Les forces de l'ordre ont observé à distance, sans interférer les événements de campagne électorale. Néanmoins, deux incidents sécuritaires ont marqué le déroulement de la campagne la dernière semaine faisant au moins un mort, des blessés et des dégâts matériels. Il s'agit d'incidents concernant les candidats Andry Rajoelina (n°13)³⁷ et Marc Ravalomanana (n°25).³⁸ Les propos par Fanirisoa Ernaivo, magistrat et candidate (n°24) à Mahamasina à l'endroit de la Police Nationale ont provoqué la suspension de la magistrat de ses fonctions par une décision du Ministère de Justice le 31 octobre 2018.³⁹

ENVIRONNEMENT MÉDIATIQUE

Les médias publics ont respecté les dispositions de la CENI tandis que les médias privés ont fait preuve de partialité

Etant donné que l'Autorité Nationale de Régulation de la Communication Médiatisée (ANRCM) n'est toujours pas fonctionnelle, bien que prévue par le Code de la communication de 2016, la CENI régule les médias durant la campagne électorale.⁴⁰

Les médias ont largement couvert la campagne électorale et se sont également investis activement dans l'effort d'éducation civique des électeurs. Cependant, ils sont confrontés dans l'exercice de leur travail aux dispositions contraignantes du Code de la communication de 2016 qui sanctionne sévèrement les délits de presse avec des renvois dans certains articles au Code pénal, notamment pour atteinte aux bonnes mœurs, à l'intégrité du territoire national, à la vie privée, la diffamation et les discours de haine.

Le monitoring des médias conduit par la MOE UE du 8 octobre au 6 novembre indique que les médias publics (TVM et RNM) ont respecté les dispositions de la CENI en garantissant un accès gratuit et égal aux candidats suivant le calendrier de passage établi par la CENI.⁴¹ Ils ont également transmis, toujours selon le même calendrier, des débats entre candidats. Ainsi, la TVM a présenté six débats à raison de six candidats par débat, et la RNM a organisé neuf débats avec quatre candidats dans chaque session.

Le monitoring a aussi permis de constater que la couverture des médias privés s'est polarisée en fonction des affinités politiques avec les candidats.⁴² Cependant, la Mission relève de manière positive que la TV

³⁶ Le 27 octobre, une militante du candidat Marc Ravalomanana (n°25) est décédée à l'hôpital des suites d'une agression physique dans le 1^{er} Arrondissement de la capitale. Le même jour, des rixes et des jets de pierres entre partisans des candidats n°13 et 25 ont fait des blessés à Antsirabe. Aussi, une bagarre s'est éclatée entre les partisans des candidats Hery Rajaonarimampianina (n°12) et Marc Ravalomanana (n°25) dans la Commune de Marovazaha, dans le District Anjozorobe, Région Analamanga, le 30 octobre sans faire de dégât.

³⁷ Lors de la mobilisation des partisans du candidat n°13, un camion transportant des supporters s'est renversé faisant plusieurs blessés, le candidat leur a rendu visite à l'hôpital de la ville de Fort-Dauphin après son meeting du 19 octobre.

³⁸ L'entrée extravagante de l'hélicoptère du candidat n°25 en atterrissant pour son meeting à Ihosy, le 18 octobre a causé une dizaine de blessés à cause de la poussière et la bousculade entre les supporters présents.

³⁹ Décision n°56/2018 portant suspension d'un magistrat en application de l'article 60 du Statut de la Magistrature.

⁴⁰ Suite à une recommandation de la MOE UE 2013, l'Autorité Nationale de Régulation de la communication Médiatisée (ANRCM) a été créée juridiquement en 2016 en vertu du nouveau code de la communication, mais elle demeure à ce jour non opérationnelle.

⁴¹ L'unité de monitoring de la MOE enregistre et analyse quotidiennement les programmes de la radio-télévision publique (TVM et RNM), de trois chaînes de télévision privées (TV Plus, IBC et Viva), de deux radios privées (Antsiva et RDB), et de deux quotidiens (Midi Madagasikara et L'Express).

⁴² IBC a dédié 86 % de son temps d'antenne au candidat n°12 et Viva a consacré 94 % de son temps au candidat n°13. Tv plus a favorisé le n°13 avec 54 % de sa couverture, 11 % pour le n°12 et 7% au n°27.

plus a offert quotidiennement quatre minutes gratuites pour deux candidats dans le journal télévisé. Concernant la presse privée,⁴³ la MOE UE note que les candidats n°13, n°12 et n°25 ont occupé plus des deux tiers de l'espace de couverture de la campagne électorale.

Le fait que la publicité payante représente un tiers de l'espace de couverture des médias privés confirme que l'intérêt financier prime sur l'impartialité du traitement éditorial.

Enfin, le 6 novembre, notons que les médias ont respecté le silence électoral.

PARTICIPATION DES FEMMES

Les femmes demeurent sous-représentées dans la scène politique et le processus électoral

Madagascar a signé la plupart des conventions internationales promouvant spécifiquement l'égalité de genres. Cependant, le cadre juridique relatif aux droits des femmes manque de force pour encourager la mise en œuvre de mesures appropriées. Bien que les droits de vote, d'éligibilité et participation à la vie politique soient garantis par la Constitution et la loi, des situations de discrimination persistent et la loi organique 2018-008 n'introduit aucune mesure pour l'inclusion des femmes contrairement à la recommandation de la MOE UE de 2013 reprise en 2016 lors de la Mission de suivi.

Avec la présence de cinq femmes parmi les 36 candidats, les femmes, représentant plus de 50 % de la population totale demeurent sous-représentées dans la scène politique et l'administration électorale. Sur ce dernier point, la MOE UE relève le déséquilibre du genre lors de la désignation des neuf membres de la CENI, bien qu'aucun mécanisme ne l'impose.⁴⁴ La seule femme commissaire de la Commission aura aussi été la dernière à être désignée.⁴⁵ La participation des femmes au sein des démembrements de la CENI est également caractérisée par un déséquilibre : seulement 25 % de ses membres sont des femmes.⁴⁶ La MOE UE constate une présence de femmes visible dans les postes à responsabilités administratives et politiques dans la capitale, constat qui s'estompe hors des villes où les femmes sont minoritaires et leurs responsabilités souvent limitées compte-tenu du faible niveau de sensibilisation aux questions d'égalité de genre. Les discours des candidats n'abordaient que très peu et partiellement la question du genre et les interventions de femmes restaient rares. Ce constat est corroboré par l'observation de la MOE UE le jour du scrutin. Ainsi, 17 % des BV observés étaient présidés par des femmes. De même, seulement 36 % des représentants des candidats au sein des BV étaient des femmes. Une plus forte présence de femmes a été observée au sein des organisations de société civile (OSC) puisque 43 % des observateurs nationaux rencontrés étaient de sexe féminin.

Antsiva a accordé 30 % au n°13 contre 19 % au n°12, 8 % au n°8 et 2% au collectif des candidats contestataires. Les autres candidats ont eu entre 1 et 4 %.

Sur RDB le n°13 occupe 19 % suivi du n°12, n°25, le collectif des candidats contestataires et n°4 avec respectivement 13 %, 9 %, 8 % et 5 %. Les autres candidats ont eu entre 1 % et 4 %.

⁴³ Dans L'Express, le n° 13, n°12 et n°25 occupe respectivement 28 %, 27 % et 17 %, alors que Le Midi Madagasikara a accordé 37 % au n°13 contre 23 % au n° 12 et 17% au n°25.

⁴⁴ Décret n°2015-1404 (art. 2 et suivants) fixant modalités de désignation et d'élection des membres de la CENI.

⁴⁵ Parmi les sept responsables du personnel technique de la CENI, au rang de secrétaire exécutif, secrétaire exécutif adjoint ou directeur, ne figure qu'une femme.

⁴⁶ Chacune des commissions au niveau des six provinces, des 22 régions, et des 119 districts est composée de trois membres sélectionnés par la CENI : une province, une région et 21 districts sont présidés par des femmes.

DROITS HUMAINS ET GROUPES VULNERABLES

Manque de dispositions légales pour un processus ouvert à tous les citoyens

Madagascar a signé les principaux instruments internationaux relatifs à la promotion de l'égalité de droits humains et la Constitution garantit les droits de l'Homme et les libertés fondamentales⁴⁷. Cependant, bien que le principe d'égalité des droits politiques (droit de vote, d'éligibilité et de participation à la vie politique) soit consacré dans les textes, des situations de discrimination persistent.

Le cadre juridique des élections présente encore des insuffisances et lacunes à l'image de l'absence de dispositions relatives pour que les personnes en situation de handicap (PSH) aient accès aux BV ou les permettant de voter d'une façon autonome.⁴⁸ Les OSC engagées dans la promotion des droits humains soulignent que les PSH sont écartées du processus et même absentes du discours de campagne. Il en va de même des personnes en détention préventive ou hospitalisées alors même qu'elles ne sont pas des contrevenants à la loi. Un nombre significatif de BV visités le jour du scrutin a été évalué non-accessible par les électeurs à mobilité réduite. La MOE UE regrette l'absence de disposition légale pour que la CENI mette en place des mécanismes spéciaux permettant à ces personnes d'exercer leur droit de vote.⁴⁹

Quelques avancées législatives ont néanmoins été relevées en matière de droits humains mais les institutions assurant leur respect tardent à devenir opérationnelles.⁵⁰ Depuis le 18 octobre, date de la prestation de serment de nouveaux membres, la Haute Cour de Justice (HCJ) est fonctionnelle. Cette juridiction perçue autant comme judiciaire que politique,⁵¹ a déjà six dossiers à examiner. La CNIDH devait attendre jusqu'à la fin de 2017 pour qu'un budget minimum lui soit alloué.⁵² Depuis, elle a reçu environ 80 plaintes mais son rôle demeure plutôt consultatif. Le comportement de la candidate Fanirisoa Ernaivo (n°24) à Mahamasina à l'encontre de la Police a conduit la CNIDH à sortir de sa réserve. Par un communiqué du 31 octobre 2018, la CNIDH a appelé les candidats à la retenue, à la responsabilité et au respect de la dignité d'autrui.

SOCIÉTÉ CIVILE ET OBSERVATEURS DOMESTIQUES ET INTERNATIONAUX

Une société civile mobilisée dont le mode de coordination mériterait d'être approfondi

Des activités de sensibilisation sont organisées sur le terrain malgré une cartographie et une estimation des populations cibles qui demeurent toujours difficiles à quantifier, alors que les critiques, justifiées ou non, demeurent formulées par nombre de parties prenantes sur les insuffisances de ce type d'activités. L'administration électorale rejette la responsabilité aux partis du manque d'actions de sensibilisation.

L'Observatoire des élections, via son projet *Safidy* a déployé plus de 7 000 observateurs nationaux prévus couvrir la totalité de BV et des SRMV de 34 districts de son intervention – répartis dans sept régions,

⁴⁷ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=103&Lang=FR

⁴⁸ Art.158 de la loi n°2018-008 autorise à tout électeur atteint d'infirmités de se faire assister par une personne de son choix.

⁴⁹ En facilitant l'accessibilité aux BV, mettant en place BV spécifiques, introduisant l'utilisation de bulletins uniques en braille pour les malvoyants etc.

⁵⁰ Par exemple, la Haute Cour de Justice (HCJ) et le Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'Etat de Droit (HCDDDED) mis en place récemment.

⁵¹ Chose qui relève à la fois de sa constitution et de la procédure à suivre.

⁵² Loi n°2014-007 du 22 juillet relatif à la CNIDH.

représentant ainsi l'équivalent de près de 40 % de l'électorat national.⁵³ Le Comité national d'observation des élections (CNOE) et *Commission épiscopale Justice et Paix*, dans un cadre de concertation, grâce à sur leurs réseaux de volontaires ont déployé plus de 5 500 observateurs répartis sur l'ensemble du territoire, se répartissant respectivement les zones les plus urbaines et les zones rurales. *Liberty 32* et le Centre social *Arrupe* ont aussi déployé près de 200 observateurs chacun le jour du scrutin, et le projet PEV regroupant cinq organisations de la société civile, à travers son programme d'alerte contre la violence électorale, a pu se prévaloir des activités de ses 250 lanceurs d'alerte.⁵⁴ Tout en reconnaissant les initiatives innovantes et constructives prises par les projets *Safidy* et PEV de mises en place de leur propre quartier général rassemblant les parties prenantes telles que la CENI et les forces de sécurité et de défenses. La MOE UE constate qu'aucun mécanisme de coordination n'a pu être mis en place regroupant au-delà de ces deux acteurs, l'ensemble de la société civile impliquée dans l'observation nationale et dans la prévention de la violence électorale, à l'instar du concept de « situation room » mis en place depuis les années 2010 dans de nombreux pays du continent africain.

La Communauté des états d'Afrique australe et l'Union africaine ont déployé des missions d'observation électorale de moyenne de près de 50 observateurs chacune. L'Organisation internationale pour la Francophonie est présente par sa mission d'information, et de contact composée d'une quinzaine de membres. Enfin, les Ambassades du Canada, de la Corée du sud, des Etats-Unis, de l'Indonésie, du Japon et de la Norvège ont déployé des observateurs à travers leurs personnels diplomatiques.

JOUR DU SCRUTIN

La journée électorale s'est déroulée dans le calme en dépit de difficultés pour la distribution des cartes d'électeur selon les localités

Suite à la limitation à 700 électeurs par BV, le corps électoral de 9 913 599, comparé au 7 823 805 en 2013, était appelé à voter de 6 heures à 17 heures dans 24 852 BV (20 001 en 2013) répartis dans 19 194 centres de vote à l'intérieur du pays. Dans ce contexte, la MOE UE souhaite féliciter l'ensemble des forces de sécurité qui composent l'État-major mixte opérationnel, tant au niveau local qu'au niveau national pour leur engagement, et ce depuis la phase pré-électorale notamment en assurant la sécurisation des déploiements des kits électoraux, ainsi que les observateurs domestiques faisant le plus souvent acte de volontariat, et les délégués, ont aussi participé à ce processus démocratique.

La MOE UE a constaté un caractère désordonné du processus d'identification des électeurs sur les listes électorales disponibles à l'extérieur des BV et la distribution des cartes d'électeurs de « dernière minute ». Ces éléments ont eu des répercussions durant le scrutin. La distribution des cartes d'électeur, à l'instar de ce processus avant le scrutin, n'a pas été organisée de façon systématique.

Les 109 observateurs de la MOE UE ont suivi les opérations d'ouverture, de vote, de clôture et de dépouillements des résultats dans près de 600 BV répartis dans toutes les régions à l'exception de

⁵³ Composante du projet FANDAO financée par l'UE et mis en œuvre par le groupement ROHY fondé en 2015 lui-même composé de sept ONG malgaches - déploiement dans les sept régions : Amoron'i Mania, Analamanga, Atsinanana, Boeny, Sava, Atsimo Andrefana, et Androy.

⁵⁴ Le projet PEV, financé par l'UE, est un projet d'appui à la prévention et la gestion des conflits et violences potentiels liés aux élections mis en place par le Centre européen d'appui aux élections (ECES) qui regroupent : (i) KMF-CNOE, (ii) Liberty 32, (iii) la coalition des radios pour la consolidation de la paix, (iv) l'Association des Universitaires pour la Promotion du Genre, et (v) Communication-Idea-Development.

Melaky. Près de 42 % des BV visités l'ont été en milieu urbain, alors que le corps électoral est réparti entre 23 % en zones urbaines contre 77 % en zone rurale.

Le processus s'est déroulé de l'ouverture à la fermeture dans un climat calme, où les opérations de vote et de recensement des votes ont été menées de manière ordonnée et transparente. Les retards portant sur l'ouverture des BV ont été limités (environ 95 % d'ouverture entre 6 heures et 7 heures), alors que les situations présentant tout acte d'obstruction ou de tension sont restés isolés.

Lors des opérations de vote et de dépouillement, la présence des cinq membres des BV était assurée dans 91,4 % des cas, garantissant le fonctionnement des BV, sachant qu'un bureau peut fonctionner avec trois de ses membres. La MOE UE constate que cette nouvelle composition des BV décidée par la CENI (7 membres en 2013) représente une décision positive puisqu'elle n'a pas entravé au bon déroulement du scrutin, et a responsabilisé davantage les membres des BV tout en prenant en compte le facteur d'économie électorale. Dans plus de 95% des bureaux observés, la MOE UE a constaté que les conditions de vote étaient dépourvues d'affluence excessive, de tension, d'agitation ou d'activités de campagne, garantissant dans les mêmes proportions le secret du vote.

La MOE UE a constaté la présence de *listes rouges* - pour prévenir le vote d'électeurs mineurs et celui issu d'inscriptions multiples dans près d'un BV sur huit (12 %). La MOE UE note que la création de nouveaux BV pour satisfaire le nouveau critère de répartition d'électeurs n'a pas perturbé fondamentalement le déroulement général du scrutin.

La MOE UE a jugé les procédures de vote très bonnes ou bonnes dans leur globalité, notamment avec des taux de plus de 95 % pour : (i) la double signature au dos des bulletins, (ii) l'émargement sur les listes, et (iii) l'usage de l'encre indélébile. Néanmoins, les insuffisances les plus remarquables observées ont consisté en : (i) des distributions de cartes d'électeur dans les BV; (ii) une absence de contrôle systématique de possibles traces d'encre indélébile au moment de l'entrée dans le BV.

Compte tenu du nombre de candidats, la présence globale des délégués dans les BV est restée très limitée : les quatre plus forts déploiements de délégués l'ont été par les candidats n°12, n°13, n°25 et n°34 respectivement selon des proportions de : 72 %, 94 %, 79 %, et 32 %. Aucun autre candidat n'a déployé de délégués dans plus de 5 % des BV. Les trois groupes d'observateurs nationaux les plus présents ont été, selon la MOE UE, observés selon les proportions suivantes : KMF/CNOE (11 %), Justice et Paix (14 %), KMF/CNOE et *Safidy* (19 %).

La fermeture des BV s'est aussi déroulée dans le calme. La MOE UE note la bonne prise de décision des agents de la CENI d'avoir systématiquement laissé voter les électeurs présents dans les files d'attente à 17 heures. Ces situations de files d'attente ont été constatées dans tiers des bureaux observés.

Comme pour les opérations de vote, le dépouillement a été mis en œuvre suivant la même volonté de professionnalisme, et toujours dans un esprit de transparence puisqu'accessible aux délégués, et aux observateurs. Elles ont aussi été proposées au public, générant, dans le tiers des BV observés, des phases de perturbations par un manque d'organisation, voire une interférence des citoyens-électeurs désireux d'assister à cet exercice. Suivant des proportions comprises entre 30 % et 50 % selon les procédures, les membres des BV ont connu des difficultés à remplir les procès-verbaux. La MOE UE a également noté que les processus de réconciliations des résultats et de préparations de plis manquaient de consistance. Alors que plus de 90 % des délégués ont reçu copie du procès-verbal, la MOE UE déplore que les procès-verbaux n'aient pas été affichés à l'extérieur des BV dans deux cas sur cinq.

Dans ce contexte, la MOE UE recommande à la CENI, d'approfondir plus la formation des membres de BV sur les opérations portant sur la fermeture des opérations de vote, et le recensement des votes pour les prochaines échéances.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

Des délais de contentieux jugés trop courts

Avec la fin de la période de Transition et la promulgation des nouvelles lois régissant les élections, la HCC retrouve son rôle fondamental à l'élection, qui ressort des dispositions de la Constitution.⁵⁵ La HCC est compétente pour proclamer le résultat définitif de l'élection présidentielle et pour connaître de toute requête ou contestation se rapportant aux actes qui constituent les préliminaires des opérations électorales, à ceux qui ont trait au déroulement du scrutin et à toute contestation des résultats. La MOE UE relève que le délai de saisine est trop court, spécialement pour des dossiers transférés par d'autres autorités. La Mission est actuellement en train de suivre le processus du contentieux.

Le « *Rassemblement des 21 candidats* » a déposé une requête à la HCC le 12 octobre 2018 qui réclamait que la HCC ordonne la CENI de réexaminer la liste électorale. Le 19 octobre la Cour l'a déclarée irrecevable en la forme.⁵⁶ Parallèlement aux initiatives prises par la Convention nationale souveraine, la HCC a publié une série de communiqués : (i) dissociant le droit de vote et le droit à être électeur,⁵⁷ et précisant que l'inscription est de la responsabilité de l'intéressé et non imputable à la CENI ;⁵⁸ (ii) portant sur la définition légale de la notion d'« omis de la liste électorale »,⁵⁹ et clarifiant que ce statut ne concerne que les citoyens qui ont suivi la procédure d'inscription dont les noms n'y figurent pas en raison d'une erreur matérielle imputée à l'administration électorale ;⁶⁰ (iii) rappelant que la pratique de « révision spéciale » des listes électorales selon les lois en vigueur auparavant a été abandonnée comme fortement critiquée par des missions d'observation électorales et renforçant la position que le principe du gel de la liste électorale précédant une consultation électorale a été adopté depuis 2012 ;⁶¹ (iv) informant sur la liste et l'emplacement des BV ;⁶² (v) portant sur les points principaux du contentieux électoral ;⁶³ (vi) précisant que la Charte de bonne conduite n'est qu'un document privé du code éthique sans caractère juridique contraignant qu'elle contient d'ailleurs un engagement à accepter les résultats des élections ou à les contester par des voies légales ;⁶⁴ (vii) précisant l'inadmissibilité légale d'une déclaration de retrait d'un candidat après la date limite du dépôt des dossiers en spécifiant que les voix portées sur tel candidat feront partie des résultats officiels ;⁶⁵ (viii) ainsi qu'un dernier communiqué avant l'élection, relatif à la clôture de la campagne électorale surtout pour rappeler les dispositions juridiques portant sur le jour de silence.⁶⁶ Un communiqué publié le lendemain de l'élection fait un rappel que seule la Commission électorale nationale indépendante et la Cour sont compétentes pour proclamer les résultats, et, invite les candidats, les partisans des candidats ainsi que les médias à faire preuve de prudence, de retenue, et à éviter de procéder à des manipulations en vue d'induire en erreur l'opinion publique.⁶⁷ La MOE UE salue

⁵⁵ Art.114 – 120 de la Constitution.

⁵⁶ Arrêt n°10-HCC/AR du 19 octobre 2018 relatif à une requête d'un Rassemblement de 21 candidats à l'élection présidentielle.

⁵⁷ HCC, Communiqué « relatif au droit de vote et au droit d'être électeur » du 25 octobre 2018.

⁵⁸ Art.2 al.2 de la loi organique n°2018-008.

⁵⁹ Art. 23 de la loi organique n°2018-008.

⁶⁰ HCC, Communiqué de la « notion de l'électeur omis de la liste » du 26 octobre 2018.

⁶¹ HCC, Communiqué du « gel de listes électorales » du 29 octobre 2018.

⁶² HCC, Communiqué concernant la publication des bureaux de vote réel dans chaque localité du *fokontany* du 31 octobre 2018.

⁶³ HCC, Communiqué concernant le contentieux électoral du 31 octobre 2018.

⁶⁴ HCC, Communiqué relatif à la Charte de bonne conduite du 2 novembre 2018.

⁶⁵ HCC, Communiqué relatif au retrait de candidature du 1^{er} novembre, publié le 2 novembre 2018.

⁶⁶ HCC, Communiqué relatif à la clôture campagne électorale du 5 novembre 2018.

⁶⁷ HCC, Communiqué relatif à la publication et à la proclamation des résultats du 8 novembre 2018.

l'initiative de la HCC pour informer le public sur les aspects juridiques qui soulevaient de questionnement des acteurs politiques. La CENI a reçu deux plaintes des candidats Andry Rajoelina (n°13) et Marc Ravalomanana (n°25) concernant des violences électorales qui ont été transmises aux autorités compétentes pour ouvrir les enquêtes nécessaires.

Une version électronique de la déclaration préliminaire est disponible sur le site internet de la mission www.moeue-madagascar2018.eu. Pour plus d'information, merci de contacter : **Silvia de Félix**, attachée de presse de la MOE EU, téléphone : +261 34 35 764 66 ; +261 32 22 001 29, e-mail : silvia.defelix@moeue-madagascar2018.eu.

Union européenne – Mission d'observation électorale à Madagascar

Tour Orange, 27ème étage
Rue Ravoninahitriniarivo
Ankorondrano, BP 3019
101 Antananarivo – Madagascar
