

---

**Mission d'assistance et d'évaluation des besoins du processus  
électoral à Madagascar**

Effectuée à Madagascar du 22 avril au 9 mai 2012

---

**Rapport au Secrétaire général de la Francophonie**

Mai 2012



## Sommaire

<b>Introduction</b>	5
Mandat de la mission	5
Méthodologie de la mission	6
Contexte de la mission	6
<b>Chap.1 : L'environnement politique dans lequel s'inscrit le processus électoral de sortie de crise</b>	9
1. L'installation des institutions de la transition	9
a) La désignation du premier ministre	9
b) La mise en place du gouvernement d'union nationale	10
c) La mise en place des deux chambres du Parlement de la transition	10
2. Des mesures de confiance et de réconciliation nationale	11
3. Les avancées du processus électoral	12
<b>Chapitre 2 : La Commission électorale nationale indépendante pour la Transition (CENI-T) au sein de l'administration électorale</b>	15
1. La CENI-T, une institution en phase de (re)structuration	15
a) La recomposition des membres de la CENI-T, organisée par la loi n°2012-004 du 2 février 2012	15
b) La reconfiguration des modalités de fonctionnement de la CENI-T	16
2. La persistance des faiblesses structurelles de la CENI-T	19
a) Des faiblesses des capacités matérielles	19
b) Une dépendance financière marquée, par rapport au financement extérieur souhaité	20
3. Des recommandations	21
<b>Chap. 3 : Le fichier électoral et la confection des listes électorales dans le processus électoral de sortie de crise</b>	25
I. La révision annuelle décembre 2011 – janvier 2012	25
A. L'état du fichier électoral au départ de l'opération de révision annuelle décembre 2011 – janvier 2012	25
1. Des préalables requis	27
2. Des renforcements et des ajustements à entreprendre	28
B. La révision annuelle décembre 2011 - janvier 2012	28
1. Des insuffisances des capacités financières de la CENI	28
2. Des faiblesses de capacités d'organisation et matérielles	29
3. Pour une finalisation de la révision annuelle 2011-2012	30
II. Des recommandations pour la révision systématique	31
1. Des actions préalables	31
2. Des actions techniques	31
3. Le mode opératoire proposé pour la révision systématique	32
<b>Chap. 4 : Le Cadre d'action de la Francophonie pour l'accompagnement du processus électoral de sortie de crise à Madagascar</b>	35
1. la mise à disposition d'une expertise appropriée aux fins de l'élaboration des éléments requis pour le cadre juridique du processus électoral.	35

2. Un appui dans la constitution de la CENI-T et dans la mise en place de son secrétariat exécutif	35
3. Le renforcement des capacités de la Commission électorale nationale indépendante de la transition	36
4. Un appui au processus de révision des listes électorales	38
5. Le renforcement des capacités des autres acteurs et structures impliqués dans le processus électoral	39
6. un accompagnement spécifique dans les domaines de la communication et des médias	39
7. Le déploiement d'une mission francophone d'observation des élections	40

## **Annexes**

- Annexe n°1 : L'encadrement juridique du processus électoral malgache de sortie de crise	43
- Annexe n°2 : Projet de Cahier des charges pour le traitement et la sécurisation des listes électorales	61
- Annexe n° 3 : Les membres de la Commission électorale nationale indépendante pour la Transition (CENI-T)	89
- Annexe n° 4 : Dépenses prévisionnelles pour des élections jumelées présidentielle (2 tours) et législatives (2 tours) - Année 2012	93
- Annexe n°5 : Etat des besoins de la CENI-T sur financement extérieur	97

## Introduction

En réponse à une requête présentée par le président de la Commission électorale nationale indépendante pour la Transition (CENI-T), Madame Béatrice Atallah, en date du 3 avril 2012, sollicitant le déploiement « *dans les meilleurs délais une mission d'évaluation des besoins électoraux, dont les conclusions, selon les dispositions du paragraphe 10 de la Feuille de route, seraient requises pour la détermination, conjointement par la CENI et les représentants des Nations Unies du calendrier électoral ; et ce pour organiser des élections crédibles justes et transparentes dans les meilleurs délais possibles* », le Secrétaire général de la Francophonie a dépêché à Madagascar une mission d'experts.

Cette mission, conduite par le Général Siaka Sangaré, Président du Réseau des Compétences Electorales Francophones (RECEF), Délégué général des élections du Mali, était constituée par :

- L'Abbé Appolinaire Muholongu Malumalu, ancien président de la Commission électorale indépendante de la République démocratique du Congo, et ancien président du Forum des commissions électorales de la Communauté de développement de l'Afrique australe (*SADC Electoral Commission Forum*) ;
- Monsieur Mohamed Lemine Ould Sidi, Directeur des systèmes d'information et des fichiers électoraux au Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation de la Mauritanie ;
- Madame Dominique Martin, Responsable permanente de la gestion des territoires et de la liste électorale auprès de la Direction générale des élections du Québec, Canada ;
- Monsieur Rajaona Andrianaivo Ravelona, de la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'Organisation internationale de la Francophonie ;
- Madame Zahra Kamil, de la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'Organisation internationale de la Francophonie.

La mission d'experts a séjourné à Madagascar du 22 avril au 5 mai 2012.

### Mandat de la mission

Le mandat conféré à la mission francophone a été de contribuer à la mise en œuvre des dispositions de la Feuille de route, et plus précisément celles se rapportant au processus électoral de sortie de crise. A cette fin, il lui a été assigné deux objectifs généraux :

- procéder, en concertation avec les Nations unies et les autres partenaires internationaux comme l'indiquent les dispositions du paragraphe 10 g) de la Feuille de route, à une évaluation des besoins du processus électoral aux fins de la détermination du calendrier électoral, lequel sera défini « *conjointement par la CENI et les représentants des Nations Unies sur la base du rapport de la mission d'évaluation des besoins électoraux des experts nationaux et internationaux (dont ceux de l'OIF) et ce pour organiser des élections crédibles justes et transparentes dans les meilleurs délais possibles à Madagascar* » ;
- contribuer, conformément aux dispositions des paragraphes 36 et 38 de la Feuille de route, au renforcement des capacités opérationnelles de la CENI-T afin que celle-ci puisse assumer pleinement les fonctions qui lui sont dévolues par la loi n°2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions d'une structure nationale indépendante

dénommée Commission électorale nationale Indépendante pour la transition, et tel que prévu par les dispositions du paragraphe 10 a) de la Feuille de route ;

Dans l'exercice d'évaluation des besoins du processus électoral aux fins de la détermination du calendrier électoral, le mandat de la mission a porté sur cinq domaines privilégiés :

- Une évaluation de l'encadrement juridique du processus électoral de la transition malgache ;
- Une évaluation du fonctionnement et des capacités de la CENI-T ;
- Une évaluation du processus d'élaboration du fichier électoral et de révision des listes électorales par rapport aux exigences des normes et principes internationaux d'un processus électoral libre, fiable et transparent ;
- Une évaluation du processus d'informatisation du fichier électoral et de l'ensemble des opérations électorales dont le traitement des résultats électoraux ;
- Une évaluation des conditions de mise en œuvre du Cadre d'action de la Francophonie pour l'accompagnement du processus électoral de sortie de crise à Madagascar.

### **Méthodologie de la mission**

La mission a inscrit la réalisation de son mandat dans un souci évident de privilégier une approche selon le cycle électoral, et tenir compte des conclusions et recommandations formulées par les précédentes d'expertise dépêchées à Madagascar depuis « la mission francophone d'évaluation et d'étude de faisabilité des élections à Madagascar » qui a été déployée du 14 au 20 novembre 2009, jusqu'à « la mission d'information et d'appui au processus électoral de sortie de crise », qui a eu lieu du 18 décembre 2011 au 4 janvier 2012. Toutes ces missions ont eu pour objet de procéder, à des moments distincts de l'avancement du processus électoral de sortie de crise, à des évaluations sectorielles et périodiques de celui-ci. Il s'agissait d'apprécier si, dans les préparatifs alors engagés, les conditions effectives pour la tenue de scrutins conformes aux exigences des normes internationales étaient réellement remplies et respectées.

Afin de mener à bien son mandat, la mission s'est appuyée sur une exploitation des données documentaires disponibles, procédant à une lecture approfondie et à une étude des textes encadrant juridiquement le processus électoral, ainsi qu'à une analyse systématique de documents qui lui ont été transmis par des institutions malgaches tels que la CENI-T et l'Institut national de la statistique (INSTAT).

Afin d'avoir une compréhension au plus près des réalités quotidiennes du processus électoral des missions de terrain ont été conduites dans plusieurs Régions malgaches. Dans l'exercice d'évaluation *in concreto*, la mission s'est rendue auprès des Régions qui ont déjà fait l'objet de visites à l'occasion des précédentes missions : *Avaradrano, Atsimo Andrefana, Atsinanana, Haute Matsiatra, Vakinankaratra*. Elle a élargi son champ d'investigations auprès d'autres Régions, notamment celles du *Boeny* et de *Diana*. Ceci a permis d'avoir une meilleure connaissance des modalités de fonctionnement des démembrements de la CENI-T ; mais aussi de réaliser un examen longitudinal, notamment des conditions et des modalités du recensement électoral au sein des Régions visitées auparavant.

### **Contexte de la mission**

Le 17 septembre 2011, l'ensemble des protagonistes à la crise politique malgache qui perdure depuis mars 2009, à l'exception de la mouvance Ratsiraka, ont signé, sous l'égide de la mission ministérielle de l'Organe de la Troïka de la SADC, un accord politique dénommé « la *Feuille de route pour la sortie*

*de crise à Madagascar* ». Pour parvenir à la sortie de la crise, qui constitue l'objectif ultime de la transition, la Feuille de route établit un dispositif particulier pour un exercice concerté, consensuel et inclusif du pouvoir politique, par l'ensemble des partis et groupements politiques signataires de la Feuille de route. Mais au-delà de la gestion des affaires courantes de l'Etat, la mission première de ce dispositif institutionnel de la transition malgache est de préparer des élections libres, fiables et transparentes, seule voie envisageable pour le retour à la légalité et à l'ordre constitutionnel.

Comme le soulignent les dispositions du paragraphe 10 de la Feuille de route, la tenue de ces élections de sortie de crise ne saurait se réaliser sans que, préalablement, il ne soit élaboré un « *cadre électoral crédible, neutre, transparent et indépendant, fondé sur le respect des droits fondamentaux et des normes internationales* ». Les prérequis matériels, financiers et techniques pour entreprendre cet exercice électoral conformément aux standards internationaux sont néanmoins bien éloignés des capacités réelles de la transition malgache. Ainsi, l'effectivité de l'ensemble de ce dispositif ne saurait être envisagée sans un appui et un accompagnement multidimensionnels consentis par les partenaires internationaux de Madagascar.

C'est dans cette perspective que la Feuille de route elle-même, dans les dispositions de son paragraphe 36 a relevé que, « *la SADC, l'Union Africaine, les Nations Unies, l'OIF, la COI et plus largement tous les partenaires concernés s'engagent à apporter leur soutien politique, technique, matériel, logistique et financier (...) (au) processus de transition, pour assurer une transition sans heurts débouchant sur des élections crédibles, libres, justes et transparentes* ». Les dispositions du paragraphe 38 sont plus explicites pour solliciter, dans l'accompagnement par les partenaires internationaux de la mise en œuvre de la Feuille de route, que ceux-ci consentent à « *l'octroi d'une aide financière, technique, matérielle et logistique au processus électoral* ».

Face à cette situation, le Groupe international de contact sur Madagascar, à l'issue de la 6ème réunion consultative Addis-Abeba le 8 décembre 2011, « *a reconnu la nécessité d'un appui et d'un accompagnement soutenus de la communauté internationale, pour faciliter le bon déroulement et la conclusion réussie de la Transition. Les participants ont exprimé leur disposition à fournir un appui technique, logistique et financier à la CENI et au processus électoral, en général, sur la base d'un cadre politique et juridique favorable à la tenue d'élections transparentes et crédibles* »<sup>1</sup>.

Quant à la Francophonie, il est à observer que dès la résolution adoptée par le Conseil permanent de la Francophonie, réuni en session extraordinaire sur la situation à Madagascar le 2 avril 2009, elle a souligné que la tenue d'élections libres, fiables et transparentes constitue la voie indiquée pour le retour à un ordre constitutionnel dans ce pays membre. Dans cette même résolution, les membres du Conseil permanent de la Francophonie « *invitent le Secrétaire général de la Francophonie (...) à maintenir un dialogue avec tous les acteurs politiques et sociaux malgaches ainsi qu'avec les partenaires internationaux en vue de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes dans les délais les plus rapides, et de la restauration d'un Etat de droit démocratique* »<sup>2</sup>. Ce qu'a confirmé le XIIIe Conférence des Chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, qui s'est tenue à Montreux du 23 au 24 octobre 2010. A cette occasion, les Chefs d'État et de gouvernement, à travers les dispositions de la Résolution sur les situations de crise, de sortie de crise et de consolidation de la paix dans l'espace francophone qu'ils ont adoptée, et pour ce qui concerne la situation à Madagascar, « *(demandent) à nouveau à l'ensemble des acteurs malgaches, des sphères politique et civile, de tout mettre en œuvre pour favoriser un climat apaisé et de faire aboutir, de bonne foi, un dialogue ouvert à tous pour définir, dans un esprit de consensus, les modalités réalistes*

<sup>1</sup> Voir le communiqué de presse rendu public à la suite de la 6ème réunion consultative Addis-Abeba le 8 décembre 2011. Accessible sur : [http://www.au.int/fr/dp/ps/sites/default/files/Communiqu\\_GIC\\_Madagascar\\_Fr\\_08\\_12\\_11\\_2\\_\[1\].pdf](http://www.au.int/fr/dp/ps/sites/default/files/Communiqu_GIC_Madagascar_Fr_08_12_11_2_[1].pdf)

<sup>2</sup> Voir, [http://www.francophonie.org/IMG/pdf/CP\\_SG\\_02\\_04\\_09.pdf](http://www.francophonie.org/IMG/pdf/CP_SG_02_04_09.pdf)

*d'une sortie de crise et la tenue, dans les délais les plus proches, d'élections libres, fiables et transparentes, acceptées par toutes les parties et soutenues par la communauté internationale »<sup>3</sup>.*

A l'occasion de sa dernière session qui s'est tenue le 30 mars 2012, le Conseil permanent de la Francophonie, après avoir pris connaissance du rapport circonstancié commis par la mission d'information et d'évaluation dépêchée par le Secrétaire général de la Francophonie à Madagascar du 5 au 9 mars 2012<sup>4</sup>, « *demande au Secrétaire général de la Francophonie de renforcer, à cette étape déterminante de la sortie de crise, les mesures d'accompagnement de la mise en œuvre de la Feuille de route, en particulier celles qui concernent le processus électoral de sortie de crise (...) »<sup>5</sup>.*

Le présent rapport se propose de privilégier dans l'évaluation du processus électoral de sortie de crise, les aspects se rapportant à l'administration de la CENI-T ainsi que sa principale activité : le recensement électoral et la confection du fichier et des listes électorales, qui seront abordés tour à tour. Pour chacun des aspects, il sera procédé à l'analyse des problèmes identifiés, à l'appréciation et à la mesure des besoins avérés du processus électoral de sortie de crise. Sur ces fondements, le rapport recommandera les actions prioritaires et réalistes aux autorités malgaches pour conférer une plus grande fiabilité au système électoral malgache, et permettre l'organisation et la tenue d'élections libres, fiables et transparentes et devant permettre la sortie de crise.

Ces différents aspects seront précédés par une présentation succincte de l'environnement politique dans lequel s'inscrit le processus électoral sous examen. En dernier lieu, et au regard des différentes conclusions des évaluations, « le Cadre d'action de l'Organisation internationale de la Francophonie dans l'accompagnement du processus électoral de sortie de crise » sera proposé.

Les aspects se rapportant à l'encadrement juridique du processus électoral seront présentés en annexe au rapport<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Voir, [http://www.francophoniemontreux2010.ch/medias/SOM\\_XIII\\_RESOL2\\_Crises\\_LOGO\\_1.pdf](http://www.francophoniemontreux2010.ch/medias/SOM_XIII_RESOL2_Crises_LOGO_1.pdf)

<sup>4</sup> Pour ce qui concerne le processus électoral, ce rapport observe qu'en dépit de son encadrement juridique qui « (...) attend d'être complété, (...) les conditions minimales pour s'engager concrètement dans la préparation du processus électoral de sortie de crise sont néanmoins remplies ». Il souligne, par ailleurs, qu'« au regard du contexte politique et social qui prévaut actuellement, l'ensemble des interlocuteurs de la mission ont souligné qu'il serait souhaitable que des élections puissent avoir lieu cette année 2012. La tenue d'un scrutin ne pourra toutefois être assurée à défaut d'une accélération de la mise en place de l'ensemble des éléments de l'encadrement juridique et institutionnel du processus électoral, notamment la CENI-T ainsi que son secrétariat exécutif. Elle requiert, par ailleurs et conformément aux dispositions de la Feuille de route (§ 10), une implication significative de la Francophonie et de l'ensemble des partenaires internationaux dans l'accompagnement des préparatifs du processus électoral, par un appui technique, matériel, financier, organisationnel et de méthodologie à la CENI-T ».

<sup>5</sup> Voir, [http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Communique\\_05\\_CPF\\_30-03-12.pdf](http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Communique_05_CPF_30-03-12.pdf)

<sup>6</sup> Voir infra, Annexe n°1, pp. 43-59.

## **Chap.1 : L'environnement politique dans lequel s'inscrit le processus électoral de sortie de crise**

Depuis la signature de la feuille de route, le 17 septembre 2011, un certain nombre de réalisations a été accompli dans plusieurs secteurs prévus par celle-ci. Dans le souci d'un meilleur agencement de la réalisation des différentes séquences prévues par la Feuille de route, la mission ministérielle de la Troïka de l'Organe de la SADC a établi un document portant « *Cadre de mise en œuvre de la Feuille de route* », qui a été signé par tous les signataires de la Feuille de route le 14 octobre 2011. Celui-ci définit un calendrier précis des échéances à tenir, et désigne les organismes devant en assurer le suivi. Il est, toutefois, à relever que l'échéancier du Cadre n'est guère respecté dans la mise en œuvre de la Feuille de route.

Outre celles se rapportant au processus électoral de sortie de crise, objet du présent rapport, les avancées dans la mise en œuvre de la Feuille de route s'ordonnent autour de deux autres séquences principales.

### **1. L'installation des institutions de la transition ;**

Cette étape constitue le socle même de la transition. A ce titre, elle a constitué le premier temps des réalisations, intéressant, tout d'abord, l'exécutif de la transition, avant de se porter sur le Parlement de la transition.

#### **a) La désignation du premier ministre**

Le 28 octobre 2011, le président de la transition nomme Jean Omer Beriziky aux responsabilités de premier ministre de consensus. Cette nomination s'est faite, en présence de l'ensemble des groupes politiques signataires de la Feuille de route, d'une mission ministérielle de la Troïka de l'Organe de coopération en matière de politique, de défense et de sécurité de la SADC, dirigée par Marius Fransman, le vice-ministre sud-africain des Relations Internationales et Envoyé spécial du président de l'Afrique du sud à Madagascar, ainsi que de l'ensemble du corps diplomatique qui y est accrédité.

Conformément aux dispositions du paragraphe 5 de la Feuille de route, le premier ministre a été choisi sur une liste de quinze noms de personnalités, proposés par les dix formations politiques signataires de la Feuille de route, le 19 octobre 2011, en présence de l'ensemble du corps diplomatique. Seule personnalité proposée par l'opposition, en l'occurrence par Albert Zafy, et bien qu'étant issu du parti politique *Leader Fanilo*, un parti politique rallié à Andry Rajoelina dès les premiers temps de la contestation de décembre 2008, Jean Omer Beriziky répond, aux autres exigences de la Feuille de route.

Par une déclaration faite à la presse, le 4 novembre 2011, la Troïka de l'Organe de coopération en matière de politique, de défense et de sécurité de la SADC avalise cette nomination, en dépit de sa contestation par la mouvance Ravalomanana. Il est à observer que dès que sa nomination est intervenue, la personnalité qui l'a désigné, lui a retiré sa reconnaissance, pour des raisons qui n'ont pas été rendues public.

### **b) La mise en place du gouvernement d'union nationale**

Près de quatre semaines après la désignation du premier ministre de consensus, le président de la transition, sur proposition du premier ministre, nomme le 21 novembre 2011, les 35 membres du gouvernement. En dépit de contestations des modalités des nominations par les mouvances Ravalomanana et Zafy, les ministres issus de la mouvance Ravalomanana rejoignent le gouvernement et, après quelques hésitations, participent aux conseils des ministres dirigés par le président de la transition. Ceux issus de la mouvance Zafy, en dépit de l'injonction que leur impose Albert Zafy, de quitter le gouvernement, restent et acceptent de reconnaître l'autorité du président de la transition à leur endroit.

Il est à relever qu'au fil du temps, les notions de collégialité gouvernementale, signifiant que les décisions gouvernementales sont prises par l'ensemble des ministres délibérant en collège et non par une partie d'entre eux ; et de solidarité gouvernementale, une contrainte politique qui incite les membres du gouvernement à ne pas faire des déclarations individuelles contraires à la direction prise collectivement, faute de quoi des sanctions peuvent être prises, deux éléments essentiels pour le fonctionnement régulier d'un gouvernement, s'installent, même si elles sont quelques fois malmenées. Par ailleurs, la pratique républicaine de la tenue régulière, hebdomadaire, de conseils de gouvernement, et des ministres, sous la présidence respectivement du premier ministre et du chef de l'Etat, imposée par la nature cohabitationnelle de l'exécutif, est respectée.

### **c) La mise en place des deux chambres du Parlement de la transition**

Conformément aux dispositions du paragraphe 7 de la feuille de route, le président de la transition procéda, le 5 décembre 2011, à la nomination, par décret, des 189 membres du Conseil supérieur de la transition, ainsi qu'aux 417 membres du Congrès de la transition.

A l'exemple de toute chambre parlementaire, alors même qu'elles ne sont pas composées par des élus bénéficiant d'une légitimité démocratique, les deux chambres du Parlement de la transition exercent les fonctions de législation et de contrôle des actions du gouvernement, sauf qu'elles ne peuvent sanctionner le gouvernement, et en contrepartie ne sont pas susceptibles de tout acte de dissolution de la part de l'exécutif.

Par leur statut, les membres du Parlement de la transition représentent des parlementaires sui generis. Ce caractère particulier procède tout d'abord, du fait qu'ils ne sont pas des élus. Le juge constitutionnel malgache va en tirer des conséquences quant aux privilèges dont ils peuvent évoquer. Aux termes de l'Avis n°01-HCC/AV du 15 juillet 2011 de la Haute Constitutionnelle, celle-ci a souligné que, « *les membres du Congrès de la Transition, de même que les membres du Conseil Supérieur de la Transition, bénéficient du régime d'irresponsabilité parlementaire et non de celui de l'inviolabilité* ». Ils peuvent ainsi se prévaloir de la « *garantie constitutionnelle qui protège tout parlementaire de toute poursuite pour les actes liés à l'exercice de son mandat et qu'ainsi, il est protégé contre toutes les conséquences pouvant résulter de l'expression de leur opinion à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions* ». Par contre, ils n'ont pas le bénéfice de l'immunité parlementaire, qui est rattachée à la légitimité démocratique.

Mais il est tout primordial de relever que la mise en place du Parlement de la transition achève de compléter le caractère inclusif et consensuel de l'exercice du pouvoir politique dans cette période de transition à Madagascar. La prise de décisions à caractère législatif doit passer obligatoirement devant les deux chambres. Par ailleurs, le maintien du système de la navette dans la procédure législative vient conforter ce caractère partagé du processus décisionnel. Depuis la mise en place des deux chambres parlementaires prévues par la Feuille de route, celles-ci ont tenues une session

ordinaire en décembre, et trois sessions extraordinaires depuis le 7 janvier 2012. A l'occasion de ces sessions, elles ont adopté des textes de loi importants telles la loi n°2011-014 portant insertion dans l'ordonnancement juridique interne de la Feuille de Route signée par les acteurs politiques malgaches le 17 septembre 2011<sup>7</sup> ; la loi n°2011-015 portant loi de finances pour 2012 ; la loi 2012-004 du 2 février 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition, ou enfin, la Loi organique n°2012-003 portant Code électoral.

Pour être exhaustif sur la question se rapportant à l'installation des institutions établies par la Feuille de route, il conviendrait d'observer que des institutions prévues par la Feuille de route sont encore à installer. Il s'agit :

- du Conseil de la Réconciliation Malagasy prévu par les paragraphes 25 et 26 ;
- du dispositif de suivi et de contrôle de l'application de cette Feuille de Route, constitué par les organisations de la société civile nommément désignées par la Feuille de route elle-même, indiqué au paragraphe 28.

## 2. Des mesures de confiance et de réconciliation nationale

Cet exercice est celui qui s'avère être le plus délicat dans les situations de sortie de crise, car il signifie la responsabilisation de tous les protagonistes à la crise ; c'est-à-dire les autorités politiques d'une part, et ceux qui les contestent de manière non pacifique.

Un certain nombre d'initiatives a été pris par les autorités de la transition pour, notamment élargir ou gracier les personnes sur lesquelles pesaient des poursuites judiciaires fondées sur des motifs politiques. A ce jour, il semblerait qu'il n'y aurait plus de civils qui seraient détenus sur ces motifs.

Quant aux militaires qui ont été emprisonnés en raison des affaires dite de la BANI d'Ivato et de la FIGN ; deux affaires où des éléments de la gendarmerie et des forces armées ont notamment été convaincus d'atteinte à la sécurité militaire et de rébellion, et pour lesquelles il y eu des échanges de coups de feu meurtriers. La haute hiérarchie militaire, en s'appuyant sur le code de justice militaire invoque des atteintes relevant de la compétence exclusive des juridictions militaires, se serait opposée à tout élargissement. Néanmoins, leurs conditions de détention ont été améliorées. Ils ont été transférés de la maison de force de Tsiafahy à la maison d'arrêt d'Antanimora.

La Feuille de route prévoit la prise d'autres mesures qui, jusqu'à présent, sont en attente. Il s'agit :

- de la loi sur le statut des anciens chefs d'Etat annoncée par le paragraphe 19 ;
- du processus de réconciliation nationale et de la mise en place du Conseil de réconciliation nationale prévu par le paragraphe 25.

La réalisation de ces mesures de confiance constitue aujourd'hui, l'une des principales pierres d'achoppement dans la mise en œuvre de la Feuille de route. Ainsi, la mouvance Ravalomanana évoque « *l'absence de progrès concernant des articles majeurs de la Feuille de route amendée, notamment les paragraphes 16, 17 et 20<sup>8</sup>* » pour expliquer sa décision « *de suspendre*

<sup>7</sup> L'adoption de ce texte de loi est importante car elle confère désormais aux dispositions de la Feuille de route un caractère normatif. La feuille de route n'est plus un document de nature politique, elle est dorénavant un texte de loi dont les effets s'imposent à tous de manière universelle.

<sup>8</sup> Il est à rappeler que le paragraphe 16 de la Feuille de route prévoit la cessation des « poursuites judiciaires engagées à l'encontre des membres de l'opposition qui pourraient apparaître comme fondées sur des motifs politiques » ; le

*temporairement nos activités au sein des institutions de la transition. (En suspendant notre participation, nous n'avons pas démissionné de nos postes ou quitté définitivement ces institutions). Suspension signifie que:*

- *Les ministres de la Mouvance Ravalomanana n'assisteront pas au conseil des ministres et au conseil du gouvernement;*
- *Les membres du Parlement de notre Mouvance ne participeront pas aux travaux des chambres du Parlement, au sein de leurs commissions ou en séance plénière, et*
- *Les membres de la Mouvance au sein de la CENI-T (Commission Electorale Nationale Indépendante de la Transition) ne participeront pas aux travaux de cette institution »<sup>9</sup>.*

### **3. Les avancées du processus électoral**

Il est ici à rappeler que l'ensemble du dispositif mis en place par la Feuille de route a pour finalité ultime de permettre et de préparer la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, seule voie envisageable pour le retour à la légalité et à l'ordre constitutionnel. Consciente de cet enjeu, la communauté internationale, à travers le Groupe international de contact sur Madagascar réuni à Addis-Abeba le 8 décembre 2011, a pris un engagement en reconnaissant « *la nécessité d'un appui et d'un accompagnement soutenus de la communauté internationale, pour faciliter le bon déroulement et la conclusion réussie de la Transition. Les participants ont exprimé leur disposition à fournir un appui technique, logistique et financier à la CENI et au processus électoral, en général, sur la base d'un cadre politique et juridique favorable à la tenue d'élections transparentes et crédibles* »<sup>10</sup>.

C'est aussi dans cette perspective que la priorité a été accordée par les autorités de la transition pour adopter la loi n°2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions d'une structure nationale indépendante dénommée Commission électorale nationale indépendante pour la transition (CENI-T) ; un texte qui confère à cette institution de la transition la maîtrise du processus électoral. En aménageant aux termes de l'article 51 alinéa 2 la possibilité accordée à la CENI-T de « *bénéficier d'aides et de subventions provenant de sources de financement provenant d'Etats étrangers et/ou d'organisations internationales* », et d'admettre que cette aide puisse bénéficier directement à la CENI-T, sans passer par les autorités de la transition, celles-ci reconnaissent l'indépendance nécessaire à la CENI-T pour qu'elles puissent jouer le rôle qui est attendu d'elle.

Un autre élément capital procédant de la loi n°2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012 qui ancre résolument l'indépendance de la CENI-T, et la différenciant fondamentalement de la nature de sa devancière mériterait d'être relevé, lorsque dans ses dispositions, l'article 6 de la loi énonce que, « *la Commission électorale nationale indépendante détermine le calendrier électoral en collaboration avec les experts internationaux dans le délai de soixante jours à compter de la mise en place du Bureau permanent. La date des élections est adoptée par l'Assemblée générale de la Commission électorale nationale indépendante. Elle est entérinée par un décret pris en Conseil des ministres* ». En effet, si dans son fonctionnement la précédente CENI a éprouvé tant de difficultés de structuration, dont notamment celles à définir des objectifs réalistes et à les décliner en plan d'action opérationnel, ce fut, en grande partie, en raison de la non-maîtrise du calendrier électoral qui demeurait à la discrétion de l'exécutif. La loi n°2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012, en conférant à la CENI-T le pouvoir

---

paragraphe 17 indique « le respect des libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression, d'opinion, d'association et de manifestation, ainsi que la liberté de presse »; et le paragraphe 20 prescrit « (le retour), sans condition, à Madagascar de tous les citoyens malgaches en exil pour des raisons politiques, y compris Monsieur Marc Ravalomanana.

<sup>9</sup> Voir la correspondance de Mamy Rakotoarivelo, chef de la Mouvance Ravalomanana à Sandile Shalk, chef du Bureau de liaison de la SADC, en date du 9 mai 2012.

<sup>10</sup> Voir le communiqué de presse rendu public à la suite de la 6<sup>ème</sup> réunion consultative Addis-Abeba le 8 décembre 2011. Accessible sur : [http://www.au.int/fr/dp/ps/sites/default/files/Communiqu\\_GIC\\_Madagascar\\_Fr\\_08\\_12\\_11\\_2\\_\[1\].pdf](http://www.au.int/fr/dp/ps/sites/default/files/Communiqu_GIC_Madagascar_Fr_08_12_11_2_[1].pdf)

discrétionnaire de déterminer le calendrier électoral change complètement la donne. La CENI-T dispose désormais de la pleine responsabilité de sa planification stratégique, n'étant plus tributaire de la décision de l'exécutif de la transition. Celui-ci n'intervient que pour constater, par un décret pris en Conseil des ministres, la décision prise souverainement par l'assemblée générale de la CENI-T. Aux termes des dispositions de cet article 6 de la loi, l'intervention des partenaires internationaux, se résume en une « collaboration (des) experts internationaux », c'est-à-dire en une aide à la prise de la décision souveraine par la CENI-T.

En dernier lieu, cette présentation de l'environnement ne saurait taire un événement majeur. Face aux difficultés avérées de la mise en œuvre de la Feuille de route et à l'aggravation des difficultés économiques et sociales avec la multiplication des foyers de tensions sociales, un courant significatif s'est installé au sein de l'opinion publique malgache, souhaitant que la dynamique du processus électoral puisse insuffler à celui de la sortie de crise l'élan qui lui fait défaut<sup>11</sup>. Le rapport de la mission du Conseil permanent de la Francophonie dépêchée à Madagascar du 5 au 9 mars 2012, pour faire une évaluation de la mise en œuvre de la Feuille de route l'a constaté pour le souligner clairement en indiquant dans ses conclusions que « (...) *au regard du contexte politique et social qui prévaut actuellement, l'ensemble des interlocuteurs de la mission ont souligné qu'il serait souhaitable que des élections puissent avoir lieu cette année 2012* ».

---

<sup>11</sup> Voir « *Une élection cette année* », communiqué du Sehatra Fanaraha-maso ny Fiainam-pirenena (SeFaFi), Observatoire de la Vie Publique, 25 août 2011, (<http://www.madagascar-tribune.com/Une-election-cette-annee,16335.html>.) Un appel « pour la tenue des élections dans les plus brefs délais » que le SeFaFi a réitéré dans sa conférence de presse du 8 mai 2012 (<http://www.midi-madagasikara.mg/index.php/component/content/article/3-politique/3474-sefafi-election-avant-la-fin-de-lannee>)



## **Chapitre 2 : La Commission électorale nationale indépendante pour la Transition (CENI-T) au sein de l'administration électorale**

Selon les prescriptions de la Feuille de route en son paragraphe 10 a), le « cadre électoral » indiqué prévoit « *l'élargissement de la composition de la CENI et la révision de ses tâches essentielles pour assurer une représentation équilibrée de tous les acteurs politiques malgaches parties prenantes à cette Feuille de Route* ». Bien au-delà d'un simple élargissement, la loi 2012-004 du 2 février 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition, qui abroge et se substitue à la loi n°2011-008 du 26 août 2011 accordant à la Commission électorale nationale indépendante (CENI) un statut législatif, procède à une recomposition de l'institution.

Lorsque la mission francophone a procédé à son exercice d'évaluation de la CENI-T, celle-ci venait à peine d'être installée dans son intégralité. Ainsi, elle a eu à examiner la situation d'une institution en phase de (re)structuration, qui a néanmoins laissé affleurer les insuffisances et les faiblesses de capacités de sa devancière que les précédentes missions ont constatées de manière récurrente.

### **1. La CENI-T, une institution en phase de (re)structuration**

La restructuration de la CENI-T se vérifie tout d'abord à travers la composition que le législateur lui a accordée ; mais elle procède aussi de la volonté des membres de la Commission à reconfigurer les modalités de son fonctionnement.

#### **a) La recomposition des membres de la CENI-T, organisée par la loi n°2012-004 du 2 février 2012**

Par rapport à la précédente, la loi du 2 février 2012 réorganise la composition de la CENI-T en indiquant que les partis et groupements politiques signataires de la Feuille de route dix (10) seront représentés chacun par une personnalité qu'ils désigneront pour siéger en leur nom au sein de cette institution électorale, alors que dans l'ancienne configuration, cette représentation partisane était limitée à sept (7) à raison de « trois issus des partis politiques proches du pouvoir ; trois issus des partis politiques de l'opposition et un issu d'autres sensibilités », sans que le législateur n'ait défini exactement les contours de ses trois catégories. Par ailleurs, les représentants des formations politiques participent, dorénavant, à part entière aux activités de la Commission, disposant au même titre que les dix représentants de la société civile et des deux représentants de l'administration d'un pouvoir délibérant sur toutes les questions qui y seront traitées, sans exclusive. La seule limitation qui s'impose à la représentation partisane au sein de la nouvelle CENI-T réside dans la prohibition qui leur est d'être éligible aux fonctions de président de la Commission et de siéger au sein du Bureau. Cette pleine participation de la représentation partisane à toutes les activités de la CENI-T présenterait le risque, vérifié en dans des situations similaires, de mettre l'institution en otage, et à la merci, des prises de position partisane et politicienne.

L'autre élément significatif de la recomposition de la CENI-T, prévu par la loi réside dans les modalités de désignation du président de la CENI-T, selon les dispositions des articles 38 et 39 de la loi. L'une des raisons avancées pour justifier la procédure d'appel à candidatures prévue, serait de permettre la désignation à la présidence de la CENI-T d'une personnalité indépendante, dont le profil serait intéressant pour occuper les fonctions de la présidence de la CENI-T, mais qui n'a pu être

désignée par les organisations de la société civile et les entités politiques pour les représenter au sein de la CENI-T, selon la loi. Cette procédure de désignation devrait conférer au président choisi une autorité plus grande qui l'aiderait à mieux asseoir et consolider l'indépendance de l'institution.

Dans le même souci de préserver et de garantir l'indépendance de la CENI-T, le législateur a voulu que la désignation de tous ses membres, ainsi que celle de son personnel administratif, s'effectue sous le contrôle de la communauté internationale. Ainsi, les dispositions de l'article 20 alinéa 3 évoque « *l'assistance des partenaires internationaux* » pour la désignation des membres de la CENI-T par les différentes entités désignées par la loi ; le législateur procède par renvoi de l'article 38 alinéa 4 à ces mêmes dispositions de l'article 20, ou en reprenant la même formule à l'article 50 alinéa 2, pour la désignation du président. Il soulève, par contre, « *l'appui des partenaires internationaux* » pour le recrutement du personnel administratif du secrétariat exécutif national (article 46). En réalité, bien que conviée à exercer cette responsabilité, la communauté internationale ne s'y est guère prêtée.

#### **b) La reconfiguration des modalités de fonctionnement de la CENI-T**

Face au paradoxe inhérent aux enjeux liés à l'organisation, « *dans les meilleurs délais possible* » telle qu'indiquée par la Feuille de route, de consultations électorales de sortie de crise, confrontés aux défis des multiples pesanteurs qu'une telle responsabilité suscite, la CENI-T a fait le choix du volontarisme, en réponse. Ceci se vérifie tout d'abord dans la célérité qu'elle a accordée à la mise en place de ses propres organes, en leur conférant dans certains cas un cours nouveau.

Ainsi, à la suite du décret n°2012- 303 du 29 février 2012 pris en Conseil des ministres, constatant la désignation et les élections des membres de la CENI-T, et ce conformément aux dispositions de l'article 27 de la loi n°2012-004 du 1er février 2012, les membres de la CENI-T ont prêté serment devant la Cour Suprême le 12 mars 2012. Dès le 16 mars 2012, réunie en sa première assemblée générale, la CENI-T adopte, par le biais de sa Délibération n°001/CENI-T/D/2012, son Règlement intérieur. Ce qui lui permet de déclarer l'ouverture du dépôt de candidature au poste de président par la publication de l'offre, ainsi que le précisent les dispositions de l'article 39 de la loi du 1<sup>er</sup> février.

Suite à l'élection qui s'est tenue le 23 mars 2012 au siège de la Commission, Madame Atallah Béatrice est portée à la présidence de la CENI-T<sup>12</sup>, et prête serment devant la Cour Suprême le 28 mars 2012. La passation de service entre le Président de la CENI, sortant et le Président de la CENI-T entrant a eu lieu le 05 avril 2012.

Le jour même de l'élection de son président, la CENI-T, en suivant les prescriptions de l'article 38 de la loi n°2012-004 du 1er février 2012, a élu en son sein les membres du Bureau permanents<sup>13</sup>. Sur la proposition de son président, l'assemblée générale a choisi de désigner pour chacune des deux fonctions du Bureau, un tandem composé par un nouveau membre et un autre qui a déjà siégé au sein de la précédente CENI. Il s'agit, pour les fonctions de la vice-présidence de Ralaiariliva Ndrina Mamy (nouvellement désigné, et doyen d'âge au sein de la Commission) et de Tahindro Gervais. Les deux rapporteurs généraux étant, Rasoatsinampoizina Sidonie Aubierge (qui faisait partie de la CENI) et Rakotondrazaka Fanomezana Espéré.

Par ailleurs, et après que le Règlement intérieur de la CENI-T ait précisé les attributions conférées aux six (6) sous-commissions prévues par l'article 40 de la loi n°2012-004 du 1er février 2012, les

<sup>12</sup> Voir la Délibération n°005/CENI/D/2012 du 23 mars 2012 de l'Assemblée générale.

<sup>13</sup> Voir la délibération n°006/CENIT/D/2012 du 28 mars 2012 de l'Assemblée générale.

membres de la Commission se sont répartis, à leur convenance, entre les différentes sous-commissions.

<b>SOUS - COMMISSIONS</b>	<b>COORDONNATEURS</b>	<b>MEMBRES</b>
Chargée des études, des affaires juridiques et du contentieux	Henri Rakotoson	- Maria Raharinarivonirina - Rafanatera Harinomeny Rasolo
Chargée des questions logistiques et des relations avec l'administration	Aubierge Sidonie Rasoatsinampoizina	- Rafolisoa Hanitrinala - Jean Sambo - Mamy Dieudonné - Andriamanasina
Chargée des opérations électorales et du suivi-évaluation	Ndrina Mamy Ralaiariliva	- Hanitrinala Rafolisoa - Maria Raharinarivonirina - Dora Josée Andrianaivo - Sambo
Chargée de l'éducation citoyenne et des relations avec la société civile	Fanomezana Espéré Rakotondrazaka	- Rafolisoa Hanitrinala - Benjamin Andriamihanta - Martin Randriamanantenaso - William Ladislas Marimbeloson
Chargée des projets, du partenariat et des financements	Gervais Tahindro	- Rafolisoa Hanitrinala - Maria Raharinarivonirina - Benjamin Andriamihanta - William Ladislas Marimbeloson
Chargée des finances et du budget	Charles Randriarimanana	- Martin Randriamanantenaso - Jean
Chargée des relations avec les partis politiques	André Randranto	- Adolphe Felice - Mamy Dieudonné - Andriamanasina

Tableau : Les sous-commissions de la CENI-T et leurs membres

Pour la mise en place des démembrements, dont les membres sont désignés, selon les articles 64, 67 et 70 de la loi du 1<sup>er</sup> février 2012 par les entités de la société civile, les partis et groupements politiques signataires de la Feuille de route et par l'administration, la CENI-T a pris l'initiative de réunir ces entités désignantes, selon leur catégorie, afin de convenir avec elles les critères souhaités pour les représenter dans les démembrements de la CENI-T. Aux termes de l'article 59 de la loi du 1<sup>er</sup> février 2012, en effet, « la CENI-T constate par décision la désignation des membres de ses démembrements ». Ainsi, le 27 avril 2012, la CENI-T a réuni les ministères concernés ; le 30 avril 2012, elle a rencontré les partis et groupes politiques signataires de la Feuille de route, et le 2 mai, les organisations de la société civile. A la suite de ces concertations, les membres de la CENI-T se sont

déployés à travers le pays, du 13 au 20 mai 2012, afin d'établir une évaluation de la situation réelle des différents niveaux des démembrements, et préparer la désignation ainsi que la mise en place de ses démembrements.

Cette volonté d'une reconfiguration des modalités de fonctionnement de la CENI-T est aussi vérifiée à travers la restructuration du secrétariat exécutif et de ses services administratifs. En adoptant le Règlement intérieur de la Commission, l'assemblée générale a entendu étoffer ceux-ci, et rationaliser leur périmètre d'intervention.

Il est rattaché au secrétariat exécutif sept (7) directions<sup>14</sup> :

- la Direction de la Communication et de l'Education citoyenne,
- la Direction des Opérations Electorales,
- la Direction des Etudes, de la Législation et de la Documentation,
- la Direction des Finances et du Budget,
- la Direction des Systèmes d'Information, qui n'existait pas sous la précédente CENI,
- la Direction des Ressources Humaines et de la Formation,
- la Direction de Sécurité.

Assez rapidement, la procédure pour la désignation des responsables de ces directions a été engagée. Le secrétaire exécutif de la précédente CENI a été maintenu à ses fonctions ainsi que le Directeur des opérations électorales. A cet égard, il conviendrait aussi de noter que, si l'expérience est valorisée par cette reconduite aux mêmes postes, il faudra éviter qu'elle ne devienne un frein aux réformes requises pour l'organisation du travail de la CENIT. Le directeur des finances et du budget, ainsi que celui des systèmes d'information et de la sécurité, ont-eux,-aussi été désignés. Face aux contraintes budgétaires, qui ne lui permettent pas de pourvoir, pour le moment, l'ensemble des directions mises en place et en attendant que celles-ci soient levées, il a été décidé que le directeur des opérations électorales fasse l'intérim de la direction des études, de la législation et de la documentation ; tandis que le directeur des finances et du budget assume l'intérim de la direction des ressources humaines.

Afin de garantir davantage l'indépendance financière de la CENI-T énoncé par les dispositions de l'article 2 de la loi n°2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012, et à son initiative, la CENI-T a passé avec le ministère des finances et du budget, le 4 mai 2012, un Protocole d'accord relatif à la procédure de gestion des « crédits élections » alloués à la CENI-T. Il est à rappeler qu'en dépit de la déclaration de principe de l'autonomie administrative et financière de la CENI-T (L'article 2 de la Loi n° 2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012), en raison de l'indétermination de son statut sur le plan juridique, la CENI-T ne dispose pas, dans la loi de finances d'une ligne budgétaire propre, mais émerge sur celle du ministère des finances et du budget. En conséquence jusqu'à ce qu'intervienne ce Protocole d'accord, elle ne bénéficie que de mises à disposition de fonds, au titre de subventions que lui accorde le ministère des finances et du budget, lesquelles doivent couvrir l'ensemble de ses dépenses de quelque nature qu'elles soient.

Ainsi, dans le dessein de « sauvegarder l'indépendance de la CENI-T, mais aussi de respecter les dispositions de l'article 68 du décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité et de l'exécution budgétaire des organismes publics, et enfin pour respecter les impératifs de régularité et de célérité dans la gestion financière et budgétaire de la CENI-T dans l'accomplissement de ses missions électorales », le Protocole d'accord « est établi pour la mise en place d'une structure de gestion financière autonome de la CENI-T dans le cadre du respect des règles de la comptabilité publique ».

---

<sup>14</sup> Sous la CENI précédente il existait six (6) directions, mais faute de moyens financiers, seules ont été mises en place la Direction des opérations électorales et celle des finances et du budget.

Selon les termes du protocole d'accord, le président de la CENI-T est désormais désigné Ordonnateur secondaire de la ligne budgétaire intitulée « crédits élections », inscrite dans le budget du ministère des Finances et du Budget, pour cette année 2012<sup>15</sup>. En conséquence, le ministre des Finances et du Budget délègue à la CENI-T la totalité du montant des « crédits élections » inscrits dans la Loi de Finances de l'année en cours, prévus pour l'organisation des élections. Dans l'application de ce protocole d'accord, et pour se conformer aux règles de la comptabilité publique, un comptable public sera détaché auprès de la CENI-T. Il sera chargé de la tenue de la comptabilité relevant uniquement du Budget de l'Etat.

## **2. La persistance des faiblesses structurelles de la CENI-T**

Les différentes missions francophones, ainsi que la présente, ont relevé que le fonctionnement de la CENI-T se trouve limité en raison de carences d'ordre structurel, dont notamment la faiblesse de ses capacités techniques et matérielles, managériales, humaines, mais surtout des contraintes financières.

### **a) Des faiblesses des capacités matérielles**

Au niveau régional, la mission d'évaluation a fait le constat de la faiblesse des capacités techniques et matérielles de la CENI-T. Certes, elle a été effectuée durant une période de transition marquée par une léthargie évidente, mais les problèmes évoqués restent préoccupants, à savoir :

- Le manque d'équipement de la Commission Electorale Régionale-CER : bureautique, autonomie en énergie, véhicule et motos, espace de travail ;
- L'archivage précaire des données et des documents ;
- Le mode de paiement et les arriérés de salaire ;
- La nécessité de doter la CER d'un secrétaire comptable et d'agents de sécurité ;
- L'arrêt du travail au Centre Informatique Régional (CIR) depuis plusieurs mois avec comme conséquence le non traitement des données de la dernière révision des listes électorales arrêtée au 15 avril 2012 et le manque de maintenance des équipements informatiques ;
- La faible capacité de communication entre le niveau national et le niveau de district (pas de dotation régulière en unités de communication téléphonique, internet et mobilité très limités ...), réduisant ainsi les capacités régionales de supervision, ainsi que d'organisation des campagnes de formation et de sensibilisation.

---

<sup>15</sup> En tant qu'ordonnateur secondaire, et conformément aux dispositions de la Circulaire d'exécution budgétaire n°2012-005-MFB/SG/DGB/DESB/SAIDM du 29 décembre 2011 (voir <http://www.primature.gov.mg/webfiles/Circulaire%202012.pdf>), le président de la CENI-T, sera chargé :

- de la gestion budgétaire et financière des crédits qui lui sont alloués et du respect des règles d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement (ou de mandatement) des dépenses publiques ;
- du respect de la législation et de la réglementation relative à la gestion du personnel ;
- des ordres de réquisition dont il fait usage en matière de paiement des dépenses ;
- du respect des règles relatives à la constatation, à la liquidation et à l'ordonnancement des créances publiques ;
- du recouvrement des créances publiques dont il a éventuellement la charge en vertu des lois et règlements ;
- de la présentation d'un rapport périodique de performance, présentant l'évolution des crédits au Responsable de Programme conformément à la Loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances (LOLF) ;
- de l'archivage des dossiers d'ordonnancement.

Par ailleurs, il est personnellement responsable en cas de faute lourde et intentionnelle.

Au niveau du District, la mission d'évaluation a noté, certes dans le même contexte de transition, la faible capacité opérationnelle de la Commission Electorale de District-CED. Etant donné la place stratégique du District dans l'administration malgache et la constitution des circonscriptions électorales des Elections législatives nationales, la CED est appelée à devenir la cheville ouvrière opérationnelle entre le niveau national et le niveau communal. Cependant, les membres de la CED ont relevé plusieurs difficultés de fonctionnement, notamment :

- L'équipement limité et vétuste (manque d'imprimante matricielle pour l'impression locale des listes électorales et d'autres documents, manque d'autonomie énergétique, de moyens de transport –véhicule et motos, de moyens de communication- connexion internet limitée et fourniture précaire en unités de communication téléphonique ...);
- Le problème d'archivage et de sécurisation des données (par exemple, pas de coffre-fort pour garder les documents sensibles, pas d'armoires ni d'étagères) ;
- L'arrêt du travail au Centre Informatique de District (CID) depuis plusieurs mois avec comme conséquence la non saisie des données de la dernière révision des listes électorales arrêtée au 15 avril 2012 et le manque de maintenance des équipements informatiques ;
- Les arriérés de salaire et la prise en charge précaire des descentes sur le terrain ;
- Le déficit en communication et en formation;
- Le problème de la chaîne d'information et de commandement (système de transmission des informations et des instructions) ;
- Le coaching limité des membres communaux par manque de moyens ;
- La faible mobilisation des partis politiques et des autres parties prenantes au processus électoral ;
- La faible capacité d'organisation de l'éducation civique et électorale.

Au niveau communal, l'on a noté les mêmes problèmes de fonctionnement, rendant difficile la collecte des données et la coordination locale des opérations.

Au niveau du Fokontany, l'intégration du chef du Fokontany dans l'administration électorale locale n'a pas été suivie de son intégration dans le système de rémunération des agents électoraux. Il accuse encore plus retard dans le paiement des salaires. La mission d'évaluation a noté des cas de rétention des données des révisions 2011 et 2012 des listes électorales comme moyen de pression pour exiger la rémunération des Chefs de Fokontany et le paiement des arriérés. Ici, comme ailleurs, les problèmes d'archivage, de conservation et de classement des documents se posent avec acuité.

## **b) Une dépendance financière marquée, par rapport au financement extérieur souhaité**

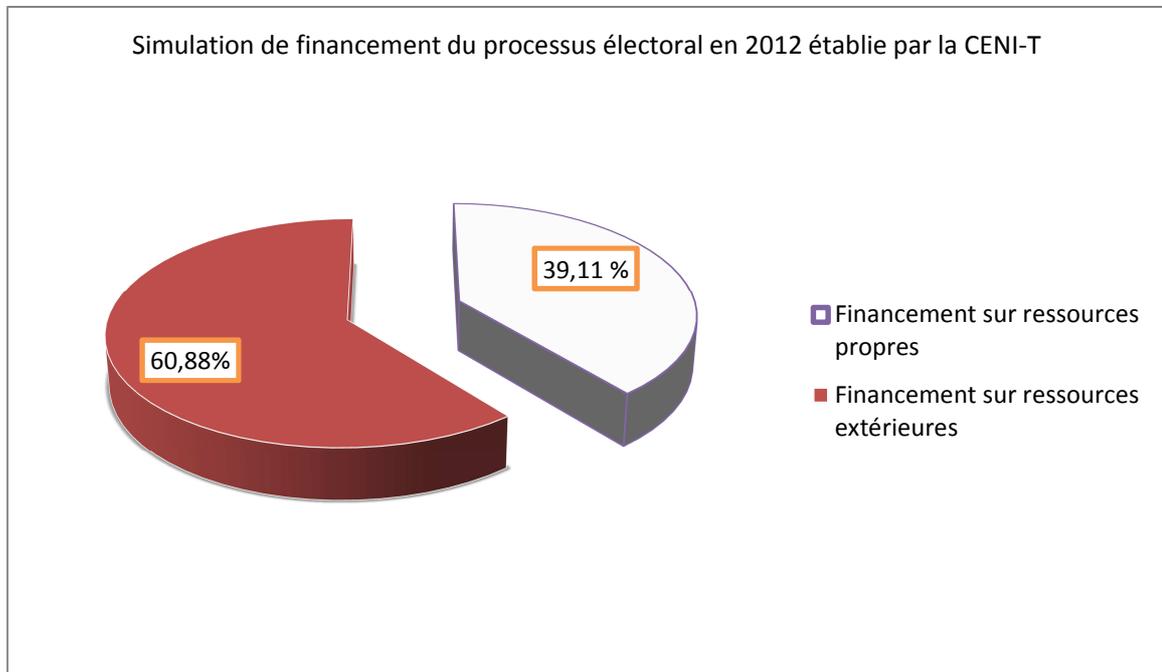
Dans ses travaux préalables en vue de la définition d'un calendrier électoral, les services techniques de la CENI-T ont commis des documents qui, certes, ne représentent que de simples hypothèses de travail, mais dont le contenu fournit des enseignements significatifs sur la dépendance financière de la CENI-T par rapport au financement du processus électoral par des ressources extérieures.

Dans un premier document qui retrace l'état des besoins de la CENI-T et pour lesquels un financement extérieur est souhaité, le montant total de ces besoins est évalué à 46.700.560.105 Ariary, soit 16.501.964,70 euros<sup>16</sup>. Dans un second document comportant une évaluation des dépenses prévisionnelles pour des élections jumelées des élections présidentielle et législatives, tous les deux se déroulant sur deux tours conformément à la pratique électorale jusqu'ici suivie, le coût de

---

<sup>16</sup> Voir infra., Annexe n°5, pp. 99-101.

ces deux scrutins, qui sont pris en charge intégralement par le budget de la CENI-T, le coût de ces deux scrutins s'élèverait à 33.000.000.000 d'Ariary, soit 11.660.777,39 euros<sup>17</sup>. Il ressort, du croisement de ces deux documents une dépendance financière de la CENI-T par rapport au financement extérieur pour conduire le processus électoral de sortie de crise.



A l'analyse du document libellé « Etat des besoins de la CENI-T sur financement extérieur », il apparaît qu'un certain nombre d'activités essentielles pour le bon déroulement du recensement électoral repose, principalement, sur les ressources extérieures. C'est notamment le cas de l'environnement informatique souhaité pour la fiabilisation des listes électorales, l'acquisition du matériel roulant devant équiper les démembrements de la CENI-T, qui représente le poste le plus coûteux (12 832 102,47 d'euros).

Mais il est tout aussi surprenant que les activités de mobilisation des organisations de la société civile pour l'éducation citoyenne, de renforcement des moyens de communication de la CENI-T ou la campagne de sensibilisation et de vulgarisation textes électoraux soient proposées pour être prises en charge par le financement extérieur.

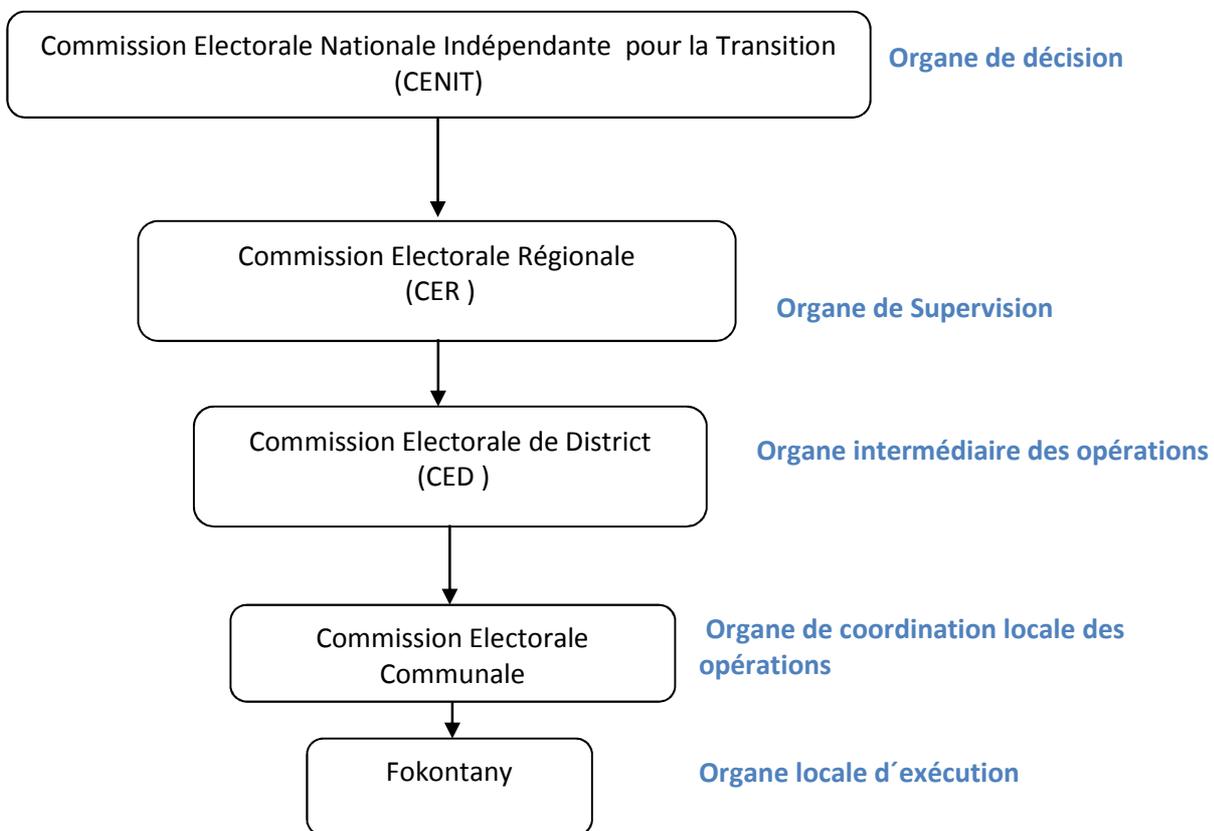
### 3. Des recommandations

- **La CENIT devrait accélérer la mise en place des démembrements et le recrutement en cours de son personnel pour une meilleure planification des activités et une budgétisation rigoureuse des opérations.** Dans cet exercice, une attention particulière est à accorder à une bonne articulation profil-fonction ;
- **Le renforcement des capacités de la CENIT en planification stratégique et opérationnelle pour une meilleure concertation avec les parties prenantes au processus électoral et avec la**

<sup>17</sup> Voir infra., Annexe n°4, p. 95.

**communauté internationale, en particulier les Nations Unies, l'Union Européenne et la SADC s'impose.** A ce sujet, la CENIT devrait éviter de s'enfermer dans un calendrier politique ; tout en respectant la Feuille de route, elle est appelée à évaluer rigoureusement les contraintes techniques, matérielles, logistiques, ainsi que l'environnement politique pour fixer de manière consensuelle des délais raisonnables ;

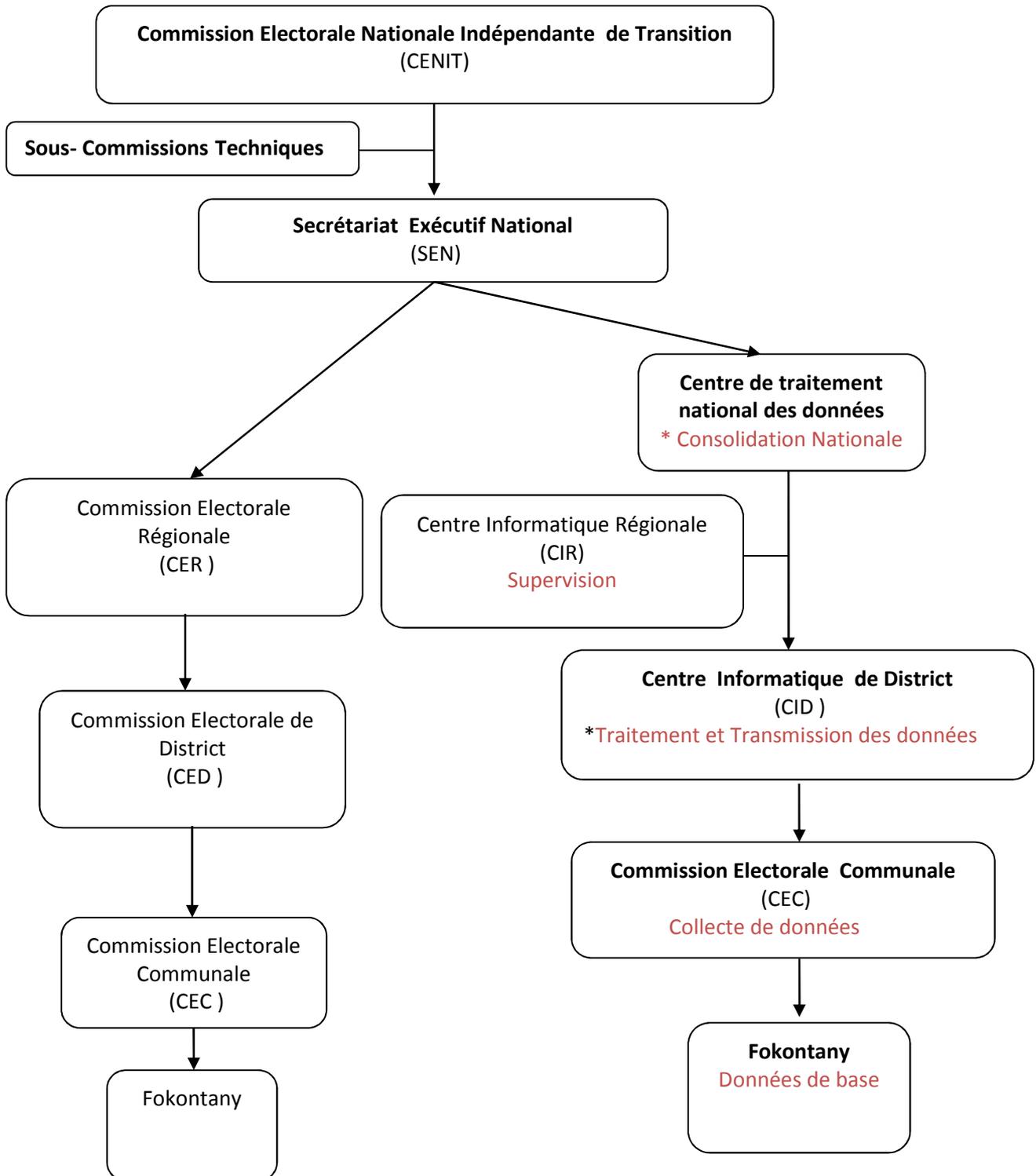
- **Un exercice budgétaire rigoureux s'impose de manière à mobiliser rapidement les ressources internes et externes requises pour l'organisation des élections dans un délai raisonnable.** Le respect du calendrier de décaissement sera un atout majeur de la CENIT dans la maîtrise du cycle électoral ;
- **Le rôle majeur de chaque démembrement gagnerait à être mieux défini et renforcé** dans la chaîne de commandement.



Le niveau régional devrait être la cheville ouvrière de la supervision des opérations, la formation et l'organisation des campagnes de sensibilisation, ainsi que la mobilisation des parties prenantes au processus électoral : partis politiques, candidats, société civile, médias, mécanismes de sécurisation, institutions administratives et judiciaires, etc.

Comme indiqué plus haut, le niveau de district devrait être la cheville ouvrière de la chaîne technique opérationnelle. Il faudrait le renforcer en équipement et en communication (internet, téléphone) pour mieux asseoir la modernisation de la CENIT et garantir son efficacité sur le terrain.

- Une chaîne technique opérationnelle pour le traitement et la transmission des données doit être établie ;



Une définition rigoureuse et réaliste de la plateforme technique s'impose pour mieux couvrir les étapes préélectorales, électorales et postélectorales, en particulier l'établissement d'un fichier électoral fiable, une bonne inscription des candidats, un design efficace des bulletins de vote,

une rapide et crédible transmission des résultats, des adaptations futures en fonction du développement technologique, des données statistiques fiables, ainsi que la facilitation des audits interne et externe ;

- ***Dans son exercice de planification, la CENIT devrait, en concertation avec les Institutions de la Transition et les parties prenantes au processus électoral, fixer rapidement les séquences d'organisation des scrutins ;***
- ***Un plan cohérent de formation est à établir en fonction des exigences de chaque étape du cycle électoral.*** Pour plus d'efficacité, l'élaboration des guides et des manuels de formation est requise. Leur distribution devrait être suivie d'un monitoring pour s'assurer qu'ils sont arrivés à destination ;
- ***L'établissement d'un plan de communication et de relation avec les médias*** est nécessaire, non seulement pour la communication institutionnelle, mais aussi pour la sensibilisation électorale ;
- ***Une grande campagne de sensibilisation est à organiser auprès de la population, des partis politiques, des médias, de la société civile et de divers intervenants avant l'opération de révision systématique.*** Cette campagne sera aussi fait à l'endroit des institutions politiques et administratives qui jouent un rôle important dans l'appui matériel et logistique de la CENI-T ;
- ***Un encouragement à l'implication des partis politiques et de la société civile à toutes les étapes du processus électoral*** sera effectué. La tenue régulière d'un forum des partis politiques et la mise en place d'un cadre permanent de concertation avec la société civile, à l'exemple de ce que la CENI-T a déjà entrepris, peut contribuer à renforcer la confiance et permettre une meilleure gestion des moments de crise ;
- ***L'établissement des états financiers déterminant les arriérés des indemnités dues aux membres des démembrements de la CENI-T est indispensable,*** car leur paiement avant le début des opérations de révision du fichier électoral éviterait des tensions et des perturbations sur le terrain, permettant ainsi aux nouveaux membres de démembrements de travailler en toute quiétude ;
- ***Le coaching spontané des membres de la CENIT, chacun par rapport à l'échelon inférieur, est à structurer*** pour éviter certaines interférences fâcheuses et construire un monitoring efficace des opérations sur le terrain.

## **Chap. 3 : Le fichier électoral et la confection des listes électorales dans le processus électoral de sortie de crise**

L'exercice d'évaluation du processus d'élaboration du fichier électoral et de révision des listes électorales est intervenu à un moment où se terminait la procédure de révision annuelle des listes électorales comme les dispositions du Code électoral le prescrivent. Entamée le 1<sup>er</sup> décembre 2011, sous l'ère de l'ancien Code électoral établi par l'ordonnance n°2010-003 du 23 mars 2010 et selon l'instruction n°1832-11/CENI/SE/DOE du président de la CENI, en date du 23 novembre 2011, transmise à l'ensemble des présidents des commissions électorales régionales, elle a été clôturée suivant les consignes établies par le Message n° 052/12/CENI-T du président de la CENI-T, en application des dispositions de la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral.

Cette situation privilégiée a permis d'examiner, tout d'abord, les conditions dans lesquelles cette opération de révision annuelle s'est déroulée ; et d'envisager, ensuite, les modalités souhaitées de l'articulation de celle-ci avec la révision systématique des listes électorales annoncée par les dispositions de l'article 168 alinéa 1<sup>er</sup> du nouveau Code électoral concernant les prochaines échéances électorales de sortie de crise. Dans cette perspective, la mission, de manière pragmatique, se propose d'esquisser les termes d'un cahier des charges pour le traitement et la sécurisation des listes électorales.

### **I. La révision annuelle décembre 2011 – janvier 2012**

#### **A. L'état du fichier électoral au départ de l'opération de révision annuelle décembre 2011 – janvier 2012**

Pour bien saisir les acquis et les limites de la révision annuelle débutée en décembre 2011 et prendre la juste mesure de l'état actuel des fichiers électoraux, il faut se rappeler que le fichier électoral représente l'ensemble des inscrits sur les listes électorales des Fokontany de Madagascar, soit la consolidation des 22 fichiers réalisés au niveau régional ; et que les listes électorales produites à cette occasion s'appuyaient sur les données de la refonte totale de 2010, lesquelles ont été bonifiées par :

- la révision spéciale effectuée pour les besoins du référendum du 17 novembre 2010;
- la révision annuelle ordinaire de décembre 2010 - janvier 2011;
- la révision systématique de juillet 2011.

Les missions d'évaluation menées en septembre 2010, février, avril, juillet et septembre 2011 ont permis de mettre en lumière certaines faiblesses survenues lors de ces diverses opérations et de dégager des recommandations afin d'améliorer le processus et obtenir des listes électorales fiables et consensuelles.

Ainsi, lors des visites de terrain menées en septembre 2010, les échanges avec les personnes rencontrées ont conduit à penser que l'approche lors de la refonte totale n'a pas été homogène sur l'ensemble du territoire malgache. Le mode de collecte de l'information ainsi que la décision d'inclure ou non certaines catégories de personnes étant restés à la discrétion des responsables de Fokontany.

De façon constante, les missions successives ont noté à des degrés divers :

- des insuffisances au regard de la formation, de la documentation, de la diffusion des informations et de l'encadrement;
- de manque de moyens financiers et l'absence de moyens de locomotion ayant pour conséquence :
  - le retard dans le paiement du personnel;
  - l'indisponibilité assez souvent de l'électricité dans les locaux occupés par les démembrements de la Commission électorale;
  - les difficultés éprouvées par les agents électoraux à effectuer tous les déplacements nécessaires;
  - les documents de révision qui sont parfois transmis à « dos d'homme » et, incidemment, le défaut de leur transmission ;
- des difficultés quant au déchiffrement des informations manuscrites reportées sur les fiches de recensement électoral (FRE) et des retranscriptions multiples (listes des ajouts, des retranchements) qui amènent des erreurs de saisie, des omissions et affectant, en conséquence, l'exactitude des listes;
- des omissions imputables à la non prise en compte par les centres informatiques régionaux (CIR), faute de temps, des corrections des listes provisoires (révision 2010) ou encore à la non saisie de tous les retranchements à cause du mode de rémunération des agents de saisie des centres informatiques de District (CID)<sup>18</sup>. Cette situation a été notamment vérifiée lors de la révision systématique de juillet 2011;
- la non standardisation du mode de classement des documents ayant servi à la collecte des données (FRE, liste d'ajouts, liste de retranchements, liste électorale) et une faible sécurisation des documents et des données;
- l'absence d'une consolidation nationale des fichiers en raison de l'absence d'un centre national de traitement des données, ce qui ne permet pas de dresser le portrait de la situation de l'exhaustivité du fichier électoral.

Ainsi le « *profiling* » et les requêtes réalisés en août 2011 sur l'ensemble des fichiers électoraux ont permis à la mission de constater un certain nombre d'anomalies dans les données. En effet, en procédant à diverses vérifications au regard de l'unicité des données relatives à la carte nationale d'identité (CNI), il est apparu que :

- sur la base du numéro de CNI, 780.964 inscrits ont le même numéro de carte que 711.782 autres inscrits;
- en combinant le numéro, la date de délivrance et le lieu de délivrance de la CNI, 148.702 inscrits ont les mêmes données sur les trois critères que 144.185 autres inscrits;
- en combinant le nom, le prénom et le numéro de CNI, 64.713 inscrits ont les mêmes données sur les trois critères que 63.720 autres inscrits.

De plus, il y a été constaté la présence de 42.293 doublons exactement identiques.

Finalement, une vérification pour chaque électeur inscrit, de la présence effective de tous les renseignements demandés en vertu des dispositions du Code électoral (nom et prénom, date et lieu de naissance, filiation, numéro, date et lieu de délivrance de la carte nationale d'identité ainsi que l'adresse ou lieu de résidence) a mis en lumière que pour 4.519.948 électeurs (soit 52,66 %), l'ensemble les informations exigées n'était pas présent (Tableau 1).

---

<sup>18</sup> En effet, le personnel affecté à la saisie étant rémunéré suivant le nombre d'ajouts saisis, certains ont eu tendance à privilégier leur saisie au détriment des retranchements.

Nom	Prénom	Date naiss.	Lieu naiss.	Père	Mère	Numéro CNI	Date déliv. CNI	Lieu déliv. CNI	Adresse	Bureau de vote
1.544	2.575.476	667	59.956	1.664.501	89.782	10	8	66.228	61.588	188

Tableau 1 : Sommaire des données manquantes.

À la lumière de ces constats, les missions successives ont dégagé certains préalables, renforcements ou ajustements incontournables qui doivent être mis en place afin d'accroître l'exactitude et l'exhaustivité des données et ainsi assurer l'obtention d'une liste fiable et consensuelle.

### 1. Des préalables requis

La satisfaction de ces préalables est nécessaire pour mener à bien toute opération de révision des listes électorales. Il s'agit de :

- avoir les budgets nécessaires pour procéder aux acquisitions et aux paiements, notamment au regard des indemnités et des salaires ;
- rendre disponible les moyens de locomotion appropriés selon l'étendue à parcourir par les opérateurs électoraux ;
- disposer d'un centre national de traitement des données au siège de la CENI et procéder aux diverses opérations de :
  - Consolidation de la base de données, en effectuant :
    - l'insertion d'un identificateur unique par électeur et impression de celui-ci sur les listes électorales et sur les cartes d'électeur. Cet identificateur garantissant l'unicité de l'électeur dans le système et servant à l'identifier;
    - l'introduction d'un numéro d'ordre par bureau de vote de 1 à n (..) et l'impression de celui-ci sur les listes électorales et sur les cartes d'électeur;
    - la numérotation des bureaux de vote de 1 à n (..) par Fokontany;
    - la validation des données, à l'aide de requêtes ou d'algorithmes perfectionnés afin de faire ressortir les doublons parfaits à retrancher ainsi que les doublons potentiels et les erreurs ou omissions de saisie qui devront, par l'entremise de listes produites sur la base du Fokontany, faire l'objet d'enquêtes sur le terrain <sup>19</sup>.
  - Équilibrage des bureaux de vote<sup>20</sup> en fractionnant les bureaux de vote dépassant le seuil d'inscrits par bureau de vote<sup>21</sup>, et en gardant la même adresse des bureaux d'origine pour les nouveaux bureaux créés.

<sup>19</sup> Il importe ici d'attirer l'attention qu'il faudra impérativement statuer sur les actions à être entreprises, suite au retour des données de la révision. En effet, si pour certains doublons, on aura pu identifier celui à conserver et celui à retrancher, que fera-t-on avec les identités pour lesquelles aucune nouvelle information n'aura été recueillie?

<sup>20</sup> Voir le *Rapport d'évaluation du processus électoral à Madagascar – Rapport d'étape*, septembre 2011, p. 42.

<sup>21</sup> Ce seuil n'étant pas fixé par la loi, sa détermination devra tenir compte du temps alloué à chaque électeur pour exercer son droit de vote et des ressources humaines et matérielles disponibles.

## **2. Des renforcements et des ajustements à entreprendre**

Il s'agit d'initiatives et d'actions que la CENI devrait entreprendre aux fins d'améliorer le déroulement du processus de recensement électoral. A cet égard, il conviendrait de :

- renforcer, à tous les niveaux de la CENI elle-même, la formation, la documentation et l'encadrement ;
- affermir les échanges entre la CENI et ses démembrements, mais aussi entre les démembrements eux-mêmes ;
- développer une stratégie appropriée afin de limiter les transcriptions et retranscriptions d'informations ;
- mettre en place un système de traçabilité des documents et des données ;
- assurer une meilleure conservation et sécurisation des documents et des données.

### **B. La révision annuelle décembre 2011 - janvier 2012**

Afin d'avoir une compréhension des réalités du terrain, des visites d'information ont été conduites dans plusieurs Régions malgaches. Les Régions visitées ont été : *Avaradrano, Atsimo Andrefana, Atsinanana, Boeny, Diana, Haute Matsiatra et Vakinankaratra.*

Lors de ces missions en Région, les principales personnes rencontrées étaient : les chefs de Commission électorale régionale (CER), les chefs de Commission électorale de district (CED) ainsi que des membres de CER, CED, chefs de centres informatisés régionaux (CIR) et chefs de Fokontany.

De façon générale, ces visites sur le terrain ont permis de constater que les tâches afférentes à la révision annuelle ont été réalisées, bien qu'elles aient été faites suivant des procédures variées. Ce qui a permis de recueillir de nouvelles données relatives aux ajouts, aux corrections et aux retranchements. Au 2 mai 2012, 107 CED sur 119 ont communiqué les résultats de la révision annuelle arrêtée au 15 avril 2012. Cependant, tout comme lors des révisions précédentes, il ressort que l'accomplissement de l'étape de collecte des données a souffert des mêmes faiblesses au regard de l'encadrement, du traitement et de la validation des documents, des ressources matérielles et financières.

#### **1. Des insuffisances des capacités financières de la CENI**

D'emblée, il est à souligner que le travail effectué par tous les responsables des démembrements de la Commission électorale, sur l'ensemble du territoire, a reposé sur le bénévolat. Les indemnités qui leur sont dues ne leur ont pas été payées depuis 16 mois. Depuis la mise en place des démembrements de la CENI en décembre 2010, leurs responsables n'ont perçu leurs indemnités que pour le mois de juillet 2011 à l'occasion de la révision systématique qui était alors engagée. La situation est similaire pour ce qui concerne les fournitures et matériel de recensement.

Ces insuffisances des capacités financières de la CENI vont avoir des répercussions sur l'ensemble du processus de la révision annuelle, aussi bien au niveau des capacités d'organisation de la CENI que, bien évidemment, dans ses capacités matérielles.

## 2. Des faiblesses de capacités d'organisation et matérielles

Ainsi dans le cadre de cette révision annuelle, faute de crédits prévus dans le budget de la CENI, aucune formation spécifique n'a été dispensée. Le président de la CENI a dû se limiter, dans son Instruction n°1832-11/CENI/SE/DOE, en date du 23 novembre 2011<sup>22</sup>, de décrire les tâches à effectuer : l'addition des nouveaux électeurs; l'opération de retranchement; l'enrôlement des personnes omises; l'établissement de l'état nominatif des additions et des retranchements; la vérification et la validation des résultats du recensement et la transmission aux CEC; la vérification au niveau des CEC, et la transmission aux CED. L'essentiel du travail à effectuer, qui repose principalement sur le chef Fokontany, consiste ainsi en une confrontation de l'extrait de la liste électorale se rapportant à sa collectivité avec le registre de recensement du Fokontany. Il est aussi intéressant de souligner que le président de la CENI a signifié aux présidents, dans cette Instruction qui leur a été transmise, qu'il leur appartienne « *d'établir le chronogramme détaillé pour la réalisation de ces activités de révision annuelle des listes électorales* ». Cette tâche n'a pas toujours été réalisée.

Dans un Message n°019/12/CENI du 26 janvier 2012 que le président de la CENI a transmis à l'ensemble des présidents de CER et de CED, il y détaille la procédure que les Commissions chargées d'arrêter les listes électorales (CCALE) au niveau des Districts doit suivre pour l'arrêtage des listes électorales. Un procès-verbal type de clôture provisoire des listes électorales ainsi qu'un modèle de tableau récapitulatif de la révision au sein du District étaient annexés à ce message.

Dans la revue des opérations de révision annuelle effectuées au sein des Fokontany et des CED visitées, la mission a pu constater que toutes les procédures indiquées, n'a pas toujours été suivie par les démembrements. Il est apparu, en effet, tant au niveau des CED que des Fokontany, que les différents intervenants confondaient « révision annuelle » et « révision systématique ». En général, dans les Fokontany, les ajouts ont ainsi d'abord été notés sur les FRE, pour être ensuite retranscrits sur la liste des ajouts; alors que les retranchements ont été notés sur la liste des retranchements pour être ensuite reportés sur la liste électorale. Ces transcriptions et retranscriptions, en plus d'être coûteuses en temps et en efforts, rendent le travail de contrôle plus ardu et induit des omissions et des erreurs de transcription ou retranscription. De même, bien que pour chaque Fokontany la liste électorale devrait être produite en deux exemplaires (1 pour l'affichage/consultation et 1 pour annotation), certains CIR ont dû n'en imprimer qu'une copie, faute de réserve de papier suffisante.

Il est aussi à relever que l'étape de la centralisation des documents dans les CED n'a pas été effectuée complètement. En effet comme les CID devant assurer la saisie des données ne disposent plus du personnel de saisie, un personnel contractuel dont le contrat est arrivé à échéance en septembre 2011, et que par ailleurs, plusieurs ne sont plus alimentés en électricité, certaines CED ont fait le choix :

- d'attendre jusqu'au moment où le CID sera opérationnel pour procéder à la récupération des données;
- de ne récupérer qu'une partie des documents (FRE, listes d'ajouts et listes de retranchements), en laissant pour l'instant les listes annotées (qui seules renferment les corrections) au Fokontany.

De plus, pour les CED qui disposent déjà de tous les documents, on a noté, à nouveau, le problème de la récupération des données, en raison notamment des distances les séparant des Fokontany, et du manque de moyens de locomotion.

---

<sup>22</sup> Ce document est en ligne sur le site de la CENI, accessible à l'adresse qui suit : <http://www.ceni-madagascar.mg/?objet=revision-annuelle>

La mission a pu également vérifier, sur le terrain, que le mode de conservation et d'archivage des documents diffère d'un Fokontany à l'autre ou d'une CED à l'autre. Toutefois, elle a mesuré à quel point, au sein de tous les démembrements de la CENI, il demande à être formalisé et mieux sécurisé.

### 3. Pour une finalisation de la révision annuelle 2011-2012

Nonobstant les faiblesses de la révision annuelle en cours, et malgré les différentes difficultés qui l'ont émaillées, la mission pense qu'il serait judicieux de mener ce cycle jusqu'à son terme. La mission est en effet convaincue que, quel que soit ses résultats, les données fournies par cette révision annuelle pourront être utiles, même à titre indicatif, dans la conduite de la révision systématique devant précéder la tenue des prochaines consultations électorales.

Pour mener au mieux cette finalisation de la révision annuelle, et pouvoir en retirer des renseignements pertinents pour la révision systématique, les tâches qui suivent mériteraient à être réalisées.

▪ **Au cours des deux prochains mois**, tout au plus :

la CENI-T devra compléter le processus de nomination des membres de chacun de ses démembrements, et s'assurer qu'à chaque niveau, on dispose des ressources humaines, matérielles et technologiques nécessaires à la bonne marche des opérations de centralisation, vérification, saisie et archivage des documents.

Parallèlement, chaque CED/CID devra s'assurer de :

- récupérer ou d'avoir récupéré l'ensemble des documents de révision ;
- procéder à la saisie des données;
- mettre en place un processus de suivi et de rapprochement/validation entre les documents transmis et les données saisies;
- renforcer le mode de conservation et d'archivage des documents et des données;
- transmettre une copie de leur fichier électoral à jour à la CENI-T.

▪ **Au cours des trois à quatre prochains mois** la CENI-T devra mettre sur pied un centre national de traitement des données et s'assurer qu'il dispose des ressources financières, matérielles, humaines et technologiques nécessaires ;

Par la suite, durant une période de trois à quatre mois, les professionnels et techniciens du centre national de traitement devront :

- procéder à la consolidation des données des électeurs;
- effectuer le rééquilibrage des bureaux de vote suivant le seuil fixé par la CENI-T;
- apporter divers ajustements ou ajouter diverses fonctionnalités aux logiciels (voir ci-dessous Actions techniques).

Néanmoins, une fois l'ensemble de ces tâches et activités accomplies, les anomalies mises au jour dans les données de départ (voir *État du fichier électoral au départ de l'opération de révision annuelle décembre 2011 – janvier 2012*) et les erreurs inévitables introduites par cette dernière révision rendent la tenue d'une nouvelle révision nécessaire afin de s'assurer que Madagascar dispose d'une liste électorale dont la qualité permettra aux divers intervenants dans le processus électoral d'avoir une vision juste de son état et permettra à tous de s'y rallier.

## II. Recommandations pour la révision systématique

Avant que ne débute les actions techniques associées à la « révision systématique », comme la prévoient les dispositions du paragraphe 10 f) de la Feuille de route, et celles de l'article 168 de la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral, un certain nombre de préalables est requis, et qu'il conviendrait de satisfaire.

### 1. Des actions préalables

Parmi celles-ci figurent des actions de formation, de documentation et d'encadrement du personnel de la CENI-T, de ses démembrements et des agents électoraux. De gros efforts doivent être fournis pour mener à bien des activités d'éducation citoyenne portant, notamment, sur l'importance du phénomène électoral dans le processus démocratique. De la même manière, des actions de sensibilisation des électeurs sur la procédure du recensement électoral lui-même devraient être réalisés. Car, il est un fait que dans un processus électoral de sortie de crise, telle la situation qui prévaut à Madagascar, l'établissement de la confiance entre tous les protagonistes de la compétition électorale et le public, constitue un élément clé de sa réussite. La CENI-T, certes, devrait jouer un rôle capital dans ces actions de formation et d'éducation civique et citoyenne, la conduite de celle-ci lui ouvrirait un espace de dialogue direct avec la population, et contribuerait ainsi à les rapprocher davantage ; mais la CENI-T devrait aussi y associer les organisations de la société civile, les partis politiques et les médias dans un élan de mobilisation nationale. Ces actions dont l'objectif est de favoriser une appropriation du processus électoral par l'ensemble de la collectivité nationale, devraient être engagées le plus en amont possible avant que n'intervienne la proclamation des candidatures, et être réalisées en parallèle à la finalisation du cycle de la révision annuelle 2011-2012.

Figurent aussi parmi ces actions préalables, celles de nature logistique (téléphonie, moyens de déplacement...), devant permettre aux démembrements de la CENI-T d'assumer pleinement les responsabilités qui leur sont confiées.

Il est bien évident que la satisfaction de ces actions préalables ne saura se faire sans la disposition des moyens financiers appropriés qui s'y rapportent.

### 2. Des actions techniques

Ces actions qui s'inscrivent dans la procédure de la révision systématique et venant la structurer, sont multiples. Elles sont ici présentées de manière synchronique, et consistent à :

- mettre à jour la mise en page des listes électorales imprimées afin d'y ajouter un en-tête d'identification et un pied de page indiquant la date d'impression ;
- concevoir, suivant la même mise en page que la liste électorale mais avec l'ajout d'un sous-titre spécifique dans l'en-tête :
  - un ***Inventaire des cas spéciaux*** servant à noter les données relatives aux personnes pour qui des informations (par exemple décès) sont recueillies et que bien que n'apparaissant pas sur la liste du Fokontany<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Il est possible par exemple que la personne décédée soit inscrite sur la liste d'un autre Fokontany, le traitement par le centre national de traitement de ces inventaires permettra le retranchement de cet électeur.

- un **Inventaire des ajouts** de trois (3) pages à être imprimés sur papier autocopiant<sup>24</sup> (en s’assurant de rendre disponible facilement des pages supplémentaires sur lesquelles on devra compléter l’en-tête d’identification et la pagination) pour y noter toutes les informations légales nécessaires à l’inscription des nouveaux majeurs (dès l’obtention de leur CNI), nouveaux électeurs ou nouveaux résidents
  - un **Tableau récapitulatif** d’une page en papier autocopiant présentant les données relatives au nombre d’électeurs inscrits au départ, nombre d’électeurs ajoutés, nombre d’électeurs corrigés, nombre d’électeurs retranchés et nombre d’électeurs préliminaire<sup>25</sup> total
- Élaborer par Fokontany, un **Répertoire des inscriptions à vérifier** (doublons potentiels<sup>26</sup> et électeurs ayant des données incomplètes) ;
  - S’assurer que les démembrements disposent de la version mise à jour de leur fichier électoral ainsi que de la dernière version du ou des logiciels permettant la production et la gestion des listes électorales et des nouveaux documents afférents ;
  - S’assurer que sur tout le territoire de Madagascar, les listes électorales pour révision seront produites suivant **la même clé de tri** soit par Fokontany puis par ordre alphabétique croissant des noms d’électeur.

Une fois l’ensemble de ces actions effectuées, les 3 à 4 semaines suivantes seront consacrées à l’impression et à la transmission des listes électorales pour révision et des documents afférents ainsi qu’à leur acheminement dans les divers Fokontany. À noter que la mission recommande que cette opération soit effectuée par les CID, car il s’agit d’un niveau de démembrement qui dispose déjà d’équipement informatique<sup>27</sup> et qui est situé plus près des Fokontany que ne l’est généralement le CIR. En fait le niveau CER/CIR nous semble devoir assurer un rôle beaucoup plus important au regard de la formation, de l’information, de l’encadrement et du support administratif, technique et informatique.

### 3. Le mode opératoire proposé pour la révision systématique

Dans chaque Fokontany, la liste électorale devra être affichée ou rendue disponible pour consultation<sup>28</sup> durant une période de 1 mois afin de permettre à tous les électeurs de venir vérifier s’ils y sont bien inscrits.

Durant cette période, le chef du Fokontany agissant alors à titre d’agent électoral procédera d’office<sup>29</sup>, ou sur demande, à l’**Inventaire des ajouts** incluant les nouveaux majeurs (dès l’obtention de leur CNI), ainsi que les nouveaux électeurs ou nouveaux résidents. Il les commettra, par ailleurs, sur la **liste électorale** pour annotation ; rayera les lignes pour retranchement (décès et déménagements) et inscrira les corrections qui lui seront signalées. Parallèlement, les autres agents électoraux iront vers les ménages pour valider auprès des électeurs du Fokontany l’information

<sup>24</sup> Afin que l’information ne soit inscrite qu’une seule fois évitant ainsi les erreurs de retranscription.

<sup>25</sup> En effet suite au traitement des données, les nombres d’ajouts, de corrections et de retranchements seront actualisés et ce n’est que là qu’on disposera d’un nouveau nombre officiel d’électeurs inscrits dans le bureau de vote.

<sup>26</sup> À noter que comme pour les doublons on doit présenter les deux identités ou plus, la mise en page devra tenir compte du fait que les identités impliquées peuvent être rattachées à des Fokontany ou des régions bien différentes.

<sup>27</sup> À ces équipements, il faudra bien sûr ajouter deux imprimantes laser multifonctions.

<sup>28</sup> Il est essentiel que la CENI-T fixe les jours et les heures durant lesquels les listes seront affichées ou pourront être consultées et s’assure que via la campagne d’information tous les électeurs en soient informés.

<sup>29</sup> À partir des données du registre de la population du Fokontany

apparaissant au **Répertoire des inscriptions à vérifier** (doublons potentiels, données manquantes) et porteront la mention nécessaire à la correction de ces cas.

À la fin du mois, les agents électoraux devront effectuer l'apurement, à l'aide de la liste électorale annotée, de l'inventaire des ajouts et du répertoire des inscriptions à vérifier afin de pouvoir compléter le tableau récapitulatif, le dater et y apposer leur signature.

Le chef du Fokontany annexera alors la copie de l'inventaire des ajouts et la copie du répertoire des inscriptions à vérifier à la liste électorale ayant servi à l'affichage ou à la consultation et en assurera la garde.

L'original de la liste électorale ayant servi pour annotation ainsi que les originaux de l'inventaire des cas spéciaux, l'inventaire des ajouts et le répertoire des inscriptions à vérifier devront alors être rapidement récupérés par le CED. En effet, étant donné que les moyens de locomotion de chacun des Fokontany sont très restreints, il serait plus indiqué que chaque CED mette en place un calendrier de ramassage et assurer elle-même l'opération. Cela permettrait d'optimiser les ressources, mais surtout, d'assurer la maîtrise du processus de récupération des documents permettant ainsi une meilleure planification des étapes subséquentes dont notamment la saisie.

La période dévolue au ramassage, à la vérification et à la saisie des documents devraient s'échelonner sur tout au plus un mois. Car ensuite il faudra immédiatement acheminer au centre national de traitement une copie du fichier électoral mis à jour ainsi que tous les inventaires des cas spéciaux et tous les répertoires des inscriptions à vérifier.

Dès que l'ensemble des 119 nouveaux fichiers auront été intégrés dans la base de données du centre national de traitement, il faudra rapidement procéder aux opérations de consolidation et de configuration des bureaux de vote afin que dans les meilleurs délais, l'on puisse :

- finaliser et publier le répertoire des bureaux de vote ;
- publier les listes électorales (mise en ligne) : cette publication devant uniquement permettre d'interroger la base de données électorale en introduisant un identificateur unique ;
- mettre en place un système de consultation des listes électorales par SMS de la téléphonie mobile ;
- produire les cartes d'électeur, de télécharger les cartes ainsi que les listes d'émargement ;
- Acheminement et distribution des cartes d'électeur.

Ces diverses opérations menées de façon concomitante au centre national de traitement devraient s'échelonner sur une période d'environ trois à quatre mois.

Il est à noter que durant tout le cycle de réalisation de la révision systématique, aucune autre procédure de révision (révision annuelle), ne pourrait être entreprise.

Au regard des spécificités propres de cette révision systématique pour laquelle il est proposé de lui associer un dispositif particulier faisant appel à sa numérisation ainsi qu'aux nouvelles technologies de communication, l'établissement d'un cahier des charges pour le traitement et la sécurisation des listes électorales s'impose. Un projet de cahier des charges pour le traitement et la sécurisation des listes électorales, est proposé en annexe à ce rapport.



## **Chap. 4 : Le Cadre d'action de la Francophonie pour l'accompagnement du processus électoral de sortie de crise à Madagascar**

Les développements qui suivent définissent le cadre des actions que la Francophonie pourra entreprendre, en synergie et en complémentarité avec ses partenaires internationaux, dans l'accompagnement du processus électoral de sortie de crise. A cet égard, une mention particulière doit être faite au partenariat existant entre l'OIF et la Commission de l'Océan Indien (COI), laquelle s'est associée aux différentes missions de la Francophonie dès novembre 2009. Il en est de même avec la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques des Nations unies, avec laquelle l'OIF a entretenu des contacts réguliers et une coopération fructueuse dans le suivi de la mise en œuvre du volet électoral de la Feuille de route.

Les actions proposées privilégient les domaines pour lesquels la plus-value francophone est établie et reconnue<sup>30</sup>. Elles reprennent et s'appuient sur les conclusions et recommandations formulées par les différentes missions qui ont été dépêchées à Madagascar depuis l'écllosion de la crise politique malgache en janvier 2009.

### **1. la mise à disposition d'une expertise appropriée aux fins de l'élaboration des éléments requis pour le cadre juridique du processus électoral.**

Cette expertise juridique apportera son appui à l'élaboration des textes de loi manquants pour compléter le cadre juridique du processus électoral de sortie de crise qui soit, ont été prescrits par les dispositions de la Feuille de route, soit inhérents au phénomène électoral. Cet accompagnement concernera la réécriture de :

- la loi instituant une Cour électorale spéciale ;
- la loi organisant les conditions de démission des membres de l'exécutif de la transition, candidats aux élections présidentielle et législatives, 60 jours avant la tenue du scrutin, annoncée par les dispositions du paragraphe 14 ;
- l'ordonnance n° 2001-002 du 31 août 2001, portant Loi organique relative à l'élection du président de la République ;
- la Loi organique n°2002-004 du 3 octobre 2002 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale. l'ordonnance n° 92-039 du 14 septembre 1992, sur la communication audio-visuelle ;
- la loi n° 90-031 du 31 décembre 1990 relative à la communication.

### **2. Un appui dans la constitution de la CENI-T et dans la mise en place de son secrétariat exécutif**

Aux fins d'apporter une garantie à l'impartialité et au bon déroulement de la procédure de désignation des membres de la CENI-T et de son secrétariat exécutif, les experts des Nations unies et de l'OIF qui ont été associés à l'élaboration de la loi n°2012- 004 du 1<sup>er</sup> février 2012 fixant

---

<sup>30</sup> Il est à relever que les actions de renforcement des capacités matérielles des acteurs et des structures engagés dans le processus électoral nécessitant la mobilisation de moyens financiers relativement conséquents, le plus souvent hors de portée de la Francophonie, bien qu'identifiées, n'ont pas été retenues dans ce projet de cadre d'actions de la Francophonie.

l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la CENI de la transition, ont suggéré d'y prévoir des dispositions assurant la présence et la participation des « partenaires internationaux » à l'occasion de la mise en place de la CENI de la Transition.

En ce sens, il est prévu par les dispositions de l'article 20 al.3 de cette loi que, « *la désignation des membres de la Commission Electorale Nationale Indépendante s'effectuera avec l'assistance des partenaires internationaux et tient compte de la représentation nationale dont celle du genre* »). Celles de l'article 46 prévoient que, « *Sans préjudice des dispositions des articles 64 à 70 le personnel administratif et technique du Secrétariat Exécutif National requis est recruté par la Commission Electorale Nationale Indépendante, avec l'appui des partenaires internationaux, sur la base des critères de compétence, d'expérience et de moralité suivant une procédure d'appel à candidatures* »). Enfin, selon les dispositions de l'article 50 al. 2, « *Les travaux du Bureau provisoire se dérouleront avec l'assistance des partenaires internationaux* ».

### **3. Le renforcement des capacités de la Commission électorale nationale indépendante de la transition**

Le principal objectif de l'appui proposé par la Francophonie sera d'optimiser les capacités techniques et managériales de la Commission électorale nationale indépendante de la transition, véritable cheville ouvrière de l'ensemble du processus électoral, pour lui permettre de conduire de manière efficiente un processus électoral conforme aux standards internationaux. L'expérience de la précédente CENI, une nouvelle structure dépourvue d'un savoir-faire antérieur en matière d'organisation des élections, a, en effet, mis en relief l'insuffisance de ses capacités techniques et de programmation.

Les différentes missions francophones qui ont été déployées jusqu'à présent ont, à maintes reprises, fait le constat de ces déficits ainsi que les difficultés d'intégration institutionnelle lesquels ont, en majeure partie, affecté le bon fonctionnement de l'administration électorale. Cette situation, le plus souvent, est imputable à des contraintes afférentes à la réalité administrative : la sous administration du pays, mais aussi géographiques : l'étendue du pays et « l'archipellisation » des territoires, dont il conviendrait de prendre en considération.

L'appui de l'OIF devra aussi contribuer à surmonter les difficultés constatées à l'endroit de la CENI précédente, à définir des objectifs stratégiques réalistes et à les décliner en plans d'action opérationnels dans la réalisation du mandat qui lui conféré par la loi n°2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions d'une structure nationale indépendante dénommée Commission Électorale Nationale Indépendante pour la Transition.

#### **a) Le renforcement des capacités sur le plan organisationnel :**

Celui-ci portera sur des actions tendant à :

- *un appui à une planification rigoureuse et réaliste des étapes du processus électoral ;*
- *un appui pour la mise en place d'un centre national de traitement des données pour le suivi des listes électorales informatisées et pour le traitement des résultats électoraux.* Cette action est l'une des plus urgentes à mener. La spécification technique des équipements, du matériel, et des accessoires informatiques et l'acquisition et la mise en service du dispositif physique et des logiciels et applications informatiques du centre de traitement des données, permettront un démarrage le plus rapide possible

des activités de la CENI, ce qui est primordial au lancement de la campagne d'enregistrement des électeurs ;

- *un appui pour l'installation d'une connexion internet sur les Centre informatiques des Districts et au niveau central ;*
- *l'audit et la validation des logiciels de gestion des listes électorales et de traitement des résultats électoraux ;*
- *un appui au dispositif de sécurisation et garantissant la transparence de la procédure de centralisation et de traitement des résultats. Cette phase est l'une des plus délicates et sensibles de la chaîne électorale, dont la fiabilité conditionnera, en grande partie, la crédibilité de l'exercice électoral.*

**b) Le renforcement des capacités sur le plan personnel :**

Compte tenu de la complexité opérationnelle et des contraintes techniques liées à l'organisation des élections de sortie de crise, la CENI de la transition sera confrontée à un vaste défi pour assurer la formation opérationnelle spécifique et spécialisée durant une période très courte, formation à dispenser à un nombre très élevé de participants (63.336 pour la CENI précédente) aussi bien au siège de la CENI qu'au niveau des 22 Régions et des 119 Districts.

La formation du personnel électoral permettra d'assister la CENI dans la mise en œuvre d'une série d'initiatives de développement des capacités visant à améliorer la compétence technique de son personnel.

Les actions de l'OIF consisteront à :

- *un appui à la formation et à la professionnalisation de la Commission nationale et de ses démembrements.*  
Outre l'organisation de séminaires de formation à l'endroit des membres de la Commission et de ses démembrements, cet appui pourrait aussi s'effectuer par des échanges d'expérience et le partage de pratiques utiles avec d'autres commissions électorales appartenant à l'espace francophone et disposant d'attributions similaires à celles de la CENI de la transition malgache ;
- *contribuer au développement de toutes les étapes du processus de formation en cascade au bénéfice des intervenants impliqués dans l'organisation des élections, particulièrement ceux qui seront impliqués dans les opérations d'inscription sur les listes électorales, de vote et de dépouillement ;*
- *mettre en œuvre un programme de formation en cascade, en commençant par le groupe des formateurs principaux au niveau du siège de la CENI de la transition.*  
Cette formation permettra, en outre, aux agents électoraux de maîtriser le matériel électoral, et connaître les procédures qu'ils devront suivre et respecter dans l'exercice de leurs diverses fonctions pendant les différentes phases du processus électoral. Elle permettra aussi de les sensibiliser sur l'étendue et les limites de leurs pouvoirs le jour du scrutin, afin de permettre d'assurer un déroulement sans heurt des différentes phases du processus électoral.

- *un appui à la consolidation des acquis dans la formation des agents recruteurs et électoraux.*

La formation jusqu'ici dispensée aux 54.519 agents électoraux a été effectuée à la hâte en raison des contraintes de temps imposées par les multiples contingences de l'époque ; et mériterait à être consolidée et renforcée.

#### **4. Un appui au processus de révision des listes électorales**

L'objectif de l'appui est de contribuer à la consolidation de listes électorales qui soient en conformité avec les exigences des normes et principes internationaux d'un processus électoral libre, fiable et transparent.

L'intervention de la Francophonie visera à :

- a) ***Un appui pour une amélioration de la stratégie relative à l'organisation des travaux de révision des listes électorales***, qui tiendrait compte des contraintes inhérentes au calendrier électoral.

Les actions proposées par la Francophonie tendront à :

- *améliorer la conduite des différentes séquences de la chaîne de production des listes électorales* allant du recensement électoral commis par chacune des commissions locales de recensement mises en place auprès des 17.472 Fokontany, jusqu'à la distribution des cartes d'électeurs par ces mêmes commissions, en passant par le traitement des « listes brouillons » et la confection des listes électorales par les Centres informatiques établis désormais auprès des 112 Districts ;
- *contribuer à une fiabilité du processus de révision des listes électorales ainsi qu'à l'élaboration d'un fichier électoral informatisé sûr et accepté par l'ensemble des acteurs du processus électoral.*

- b) ***Un appui pour une amélioration de l'architecture méthodologique et organisationnelle du recensement électoral***

Il s'agira, notamment, de contribuer à une meilleure clarification des attributions respectives de la Commission électorale nationale indépendante et de celles des services déconcentrés du ministère de l'Intérieur dans les opérations préparatoires, tel qu'il en ressort des dispositions de l'arrêté n° 118/10/CENI en date du 17 septembre 2010, ainsi que de celles de l'Instruction n°799-11/CENI du 1<sup>er</sup> juillet 2011, lesquelles décrivent les modalités pratiques de la collaboration de la précédente CENI avec les responsables des collectivités territoriales décentralisées et des services techniques déconcentrés de l'Etat.

Il est à relever que la prise de ces deux instruments a été très vivement critiqué par bon nombre d'observateurs, mais aussi au sein même de la Commission. Pour d'aucuns, par leurs effets induits, ils auraient remis les services déconcentrés du ministère de l'Intérieur au cœur du dispositif du recensement électoral, rendant secondaire le rôle joué par la Commission électorale nationale indépendante.

## 5. Le renforcement des capacités des autres acteurs et structures impliqués dans le processus électoral

- a) l'organisation d'un séminaire d'appropriation des nouveaux textes par les acteurs institutionnels du processus électoral** (CENI-T, Cour électorale spéciale, structures décentralisées du ministère de l'Intérieur, Comité de suivi et de contrôle de la mise en œuvre de la Feuille de route...), aux fins d'avoir une compréhension commune de l'encadrement juridique du processus électoral ;
- b) un appui aux actions d'éducation citoyenne et de sensibilisation des électeurs prises en charge par des organisations non gouvernementales, associations ou groupements agréés en matière d'éducation civique et d'observation des élections, des organisations politiques ainsi que des associations légalement constituées sur leurs rôles et attributions respectifs** tels qu'ils sont indiqués dans les dispositions du Code électoral, et concernant leur participation aux travaux de la commission locale de recensement, à l'observation électorale, au dépouillement et au recensement général des votes ;
- c) une mise à disposition de l'expertise francophone en vue d'une meilleure gestion du contentieux et du précontentieux électoral** prise en charge par la Cour électorale spéciale, une chambre ad hoc de la Haute Cour Constitutionnelle et la CENI-T.
- d) l'appui à un renforcement des capacités de l'observation nationale.**  
L'implication des capacités endogènes d'observation électorale constitue un élément non négligeable d'intériorisation et d'appropriation du processus électoral. Elle constitue ainsi un levier essentiel de légitimation dudit processus notamment dans la sortie de crise. Si l'expertise de l'observation nationale des élections constitue une réalité avérée et reconnue pour certaines organisations, tel le KMF-CNOE, l'implication des autres organisations de la société civile à l'observation des élections suggérées par les dispositions de l'article 123 de la Loi organique du 22 février 2012 portant Code électoral, requiert un renforcement de leurs capacités pour qu'elles puissent participer de manière crédible à un authentique exercice d'observation électorale.

## 6. un accompagnement spécifique au secteur des médias

- a) un appui pour une amélioration de l'encadrement juridique** avec :
- la mise à disposition d'une expertise juridique auprès des autorités malgaches aux fins de l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire garant du respect de la liberté de la presse et du pluralisme des médias à Madagascar ;
  - la mise à disposition d'une expertise juridique en vue de la mise en place effective d'une instance de régulation des médias ;
- b) des actions de formation et de sensibilisation des journalistes** prévoyant :
- l'organisation d'un séminaire de consolidation des acquis des journalistes malgaches ;
  - l'organisation d'un séminaire de sensibilisation des médias à la couverture électorale accompagné de la remise du Guide du journaliste en période électorale réalisé par l'OIF et Reporters sans frontières (RSF), en vue de l'adoption d'un code de bonne conduite par les médias à l'occasion de la période électorale ;

***c) un appui dans le domaine de la régulation des médias en période et hors de la période électorale, avec :***

- l'organisation d'un séminaire sur la régulation des médias et le rôle des instances de régulation dans la gouvernance démocratique, en partenariat avec le Réseau francophone des régulateurs des médias (REFRAM) ;
- l'organisation d'un monitoring des médias afin de vérifier le respect de leur pluralisme ;
- une dotation, à l'éventuelle structure en charge de la régulation des médias, en matériel et en logiciel de monitoring.

## **7. Le déploiement d'une mission francophone d'observation des élections**

Cet exercice qui doit clore l'accompagnement du processus de sortie de la crise politique malgache, aura pour objet de procéder à une évaluation des caractères libres, fiables et transparents du processus électoral, sur le fondement des indicateurs et des paramètres indiqués par la Déclaration de Bamako. Il aura pour objectif d'apprécier si les conditions effectives de la restauration d'un Etat de droit démocratique et du rétablissement de l'ordre constitutionnel rompus le 17 mars 2009, seraient réellement remplies et respectées.

## **Annexe n°1**



## L'encadrement juridique du processus électoral malgache de sortie de crise

Le droit électoral malgache a toujours été caractérisé par une assise normative relativement dense, éparse et disséminée à travers une profusion de ses sources formelles, dont la lisibilité, la clarté et la compréhension, de ce fait, ont été peu satisfaisantes. A côté d'une loi organique dénommée Code électoral qui définit les règles ainsi que les principes généraux qui régissent l'exercice électoral, coexistent une multitude de textes à caractère législatif et réglementaire propres à chaque type de consultation, ou qui organisent des activités qui, par leur nature, sont concomitantes à ce même exercice électoral, telles que celles rattachées au fonctionnement des médias.

Dans le contexte particulier du processus de sortie de la crise politique que Madagascar vit depuis 2009, un autre trait singularise l'encadrement juridique du processus électoral de la transition, celui de son renouvellement. Ce nouveau procédé, tout d'abord, d'un réajustement de cet encadrement en application des dispositions de la Feuille de route, laquelle relève désormais du droit positif depuis son insertion dans l'ordonnement juridique interne à travers la loi n° 2011-014 du 28 décembre 2011. Elle prévoit, certes à ce titre, l'élaboration ou la révision de certains textes expressément énoncés ; mais la révision d'autres instruments s'avère tout aussi nécessaire afin qu'ils soient conformes au nouveau contexte politique et normatif dans lequel s'inscrit le processus électoral de sortie de crise.

Dans cette première catégorie de textes à élaborer figurent :

- la révision du Code électoral (Paragraphe 10 b. de la Feuille de route) ;
- la réécriture du texte de loi organisant la Commission électorale nationale indépendante (CENI), devant prévoir « *l'élargissement de la composition de la CENI et la révision de ses tâches essentielles pour assurer une représentation équilibrée de tous les acteurs politiques malgaches parties prenantes à cette Feuille de Route. La CENI devra être chargée d'organiser toutes les élections, notamment les élections législatives, présidentielles et municipales. Disposant de pleins pouvoirs dans la gestion de l'ensemble du processus électoral, la CENI aura la responsabilité d'assurer que les élections se déroulent de manière libre, juste et transparente. Lesdits pleins pouvoirs de la CENI s'arrêtent à la publication des résultats provisoires des élections* » (Paragraphe 10 a.) ;
- l'adoption d'un « *Code d'éthique et de bonne conduite électorale des acteurs politiques malgaches* » (paragraphe 10 c.) ;
- l'adoption d'un texte requis pour la mise en place de la « Cour électorale spéciale », devant « *être créée à titre exceptionnel et provisoire, (...) qui sera chargée du contentieux électorale et de la proclamation des résultats définitifs des élections présidentielles et législatives. Le fonctionnement, la composition et la compétence de ladite Cour seront fixés par une loi adoptée par le Parlement de Transition* » (Paragraphe 11 de la Feuille de route) ;
- l'adoption de nouvelles lois sur les partis politiques et le statut de l'opposition (Paragraphe 12 de la Feuille de route) ;
- la ratification d'une loi d'amnistie par le Parlement de la Transition. La Feuille de route en fait un préalable à toute consultation électorale en soulignant expressément que, « *aucune élection ne devra avoir lieu avant cette ratification* » (Paragraphe 18 de la Feuille de route) ;

- l'adoption par le Parlement de la Transition d'un texte devant organiser la composition, le fonctionnement, la gestion et la compétence du « Conseil de la Réconciliation Malagasy » (Paragraphe 25 de la Feuille de route).

Le renouveau de l'encadrement juridique du processus électoral s'impose aussi en raison de la dynamique nouvelle des institutions de la Quatrième République, telles qu'elles sont prévues par la Constitution du 11 décembre 2010<sup>31</sup>. Celle-ci requiert un réaménagement de la législation électorale devenue obsolète, et exige la réécriture d'un certain nombre de textes traitant directement de la matière électorale, ou participant à son environnement, dont notamment :

- l'ordonnance n°2001-002 du 31 août 2001, portant Loi organique relative à l'élection du président de la République ;
- la Loi organique n°2002-004 du 3 octobre 2002 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale ;
- l'ordonnance n° 92-039 du 14 septembre 1992, sur la communication audio-visuelle ;
- la loi n° 90-031 du 31 décembre 1990 relative à la communication.

Ainsi, en son état présent, l'encadrement juridique du processus électoral de sortie de crise à Madagascar se présente comme un chantier normatif qui demeure inabouti ; une construction en quête de la consolidation de l'articulation et de la cohérence de ses différentes composantes aux fins de garantir le déroulement d'un processus électoral qui soit conforme aux normes et aux standards internationaux en la matière.

## **I. L'encadrement juridique du processus électoral de la transition malgache, un chantier normatif inabouti**

Comme il a été précédemment relevé, la Feuille de route a indiqué l'adoption préalable d'un certain nombre de textes de loi par le Parlement de la transition, pour la mise en œuvre du processus électoral de sortie de crise. Certains l'ont été ; d'autres sont en attente.

### **A. Les textes de loi requis, adoptés**

Parmi les textes de loi évoqués par la Feuille de route qui ont été adoptés par le Parlement de la Transition, il conviendrait de distinguer ceux qui relèvent désormais du droit positif, qui ont effectivement force de loi pour avoir accompli toutes les étapes de la procédure législative ; et d'autres qui, bien que votés par le Parlement, n'ont pas épuisé la procédure législative, et sont en attente de leur pleine validité.

#### **1. Des instruments normatifs qui ont acquis force de loi**

Si le principe veut qu'un texte normatif acquière force de loi après qu'il ait fait l'objet d'une publication au journal officiel, après un contrôle de constitutionnalité réalisé par la Haute Cour Constitutionnelle, il conviendrait, toutefois, de relever que le droit malgache, depuis l'adoption de

<sup>31</sup> Voir le décret n° 2010-994 portant promulgation de la Constitution de la Quatrième République du 11 décembre 2010, *Journal officiel*, n° spécial 3.350, 20 janvier 2011, pp. 85-119.

l'ordonnance n°62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé, concède une exception à ce principe. Le législateur malgache a, en effet, prévu dans les dispositions de l'article 4 de cette ordonnance, que dans les situations d'urgence, une loi adoptée par le Parlement, et qui aura été validée par le juge constitutionnel, « *entre immédiatement en vigueur dès qu'elle aura reçu une publication par émission radiodiffusée et télévisée ou par affichage, indépendamment de son insertion au Journal Officiel de la République* ». Dans la pratique législative malgache, la condition de l'urgence a reçu une interprétation et une application relativement larges au point tel que l'on assiste à une généralisation de l'évocation de cette exception dans les dispositions finales de nombre de textes de loi. L'obligation de publication au journal officiel est ainsi largement estompée, palliant les retards de l'insertion du texte concerné au journal officiel de la République. Il est à observer que les autorités de la transition ont eu recours systématiquement aux dispositions de cet article 4 de l'ordonnance n°62-041 du 19 septembre 1962, relativisant de la sorte l'obligation de publication au journal officiel.

Il figure ainsi dans cette catégorie des textes ayant acquis force de loi, des lois qui n'ont pas suivi la même procédure. Certaines ont fait l'objet d'une publication au journal officiel ; d'autres ne l'ont pas encore été, sans que ceci n'enlève à ces textes la plénitude de leurs effets normatifs. Aussi, et de manière indifférenciée, nous trouverons, parmi les instruments normatifs qui ont acquis force de loi, les lois qui suivent. Certains ont été adoptés sous l'ère de la version ratifiée, le 9 mars 2011, de la Feuille de route ; d'autres l'ont été à la suite de la signature de cet accord politique le 17 septembre 2011 par le Parlement renouvelé de la transition.

#### **a) La Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral**

D'emblée, deux observations préalables s'imposent à l'endroit de cette loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral qui a fait l'objet d'une publication dans un numéro spécial du Journal officiel du 26 avril 2012. Tout d'abord, la logique législative et le respect de la hiérarchie des normes auraient voulu que l'adoption par les différentes autorités de la transition de cette Loi organique, qui constitue le socle de l'encadrement juridique du processus électoral, inaugure le chantier législatif sur le processus électoral en cours. Ce ne fut pas le cas, le texte sur la Commission électorale nationale indépendante pour la transition (CENI-T), l'ayant précédé alors même que le principe de la mise en place de celle-ci relève de l'ordre de la Loi organique. Le projet de loi se rapportant à la CENI-T a été inscrit à l'ordre du jour du Parlement de la transition, convoqué en session extraordinaire à compter du 9 janvier 2011, pour être adopté par le Conseil Supérieur de la Transition et le Congrès de la Transition en leur séance respective en date du 20 janvier 2012 et du 24 janvier 2012 ; alors que le projet de Loi organique portant Code électoral n'a été adopté par le Congrès de la transition, le 21 février 2012, et par le Conseil supérieur de la transition, le 22 février 2012.

Par ailleurs, la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012, reprend, à quelques points près, la teneur de Loi organique n°2011-007 portant sur le même objet, adoptée en troisième et dernière lecture par le Congrès de la Transition le 29 juin 2011<sup>32</sup>. Celle-ci n'a toutefois pu aller jusqu'au terme de la procédure législative en raison de la menace de son invalidation par la Haute Cour Constitutionnelle, pour ce qui concerne les dispositions se rapportant à la Cour électorale spéciale qui étaient manifestement non conformes à la Constitution. A la suite de l'élargissement de la composition des deux chambres du Parlement de la transition, consécutif à la signature de la feuille de route, le 17 septembre 2011, le projet de Loi organique remanié sur les dispositions litigieuses, a été présenté au Parlement de la transition qui l'a adopté.

---

<sup>32</sup> Texte accessible sur le site : <http://www.assemblee-nationale.mg/lois/2011-007.pdf>

▪ **Les innovations apportées par la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012**

Par rapport au précédent Code électoral établi par l'ordonnance n°2010-003 du 23 mars 2010, la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 apporte des innovations en prévoyant notamment :

- Le relèvement au niveau législatif « *des modalités de fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante* » (article 130) ;
- La limitation de la révision des listes électorales à la seule révision annuelle, rompant avec la pratique jusqu'ici suivie en matière électorale à Madagascar, des « *révisions spéciales* ». Selon les termes de l'article 34 alinéa 1er de la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012, il est précisé que, « *la liste arrêtée définitivement le 15 avril de l'année est la seule liste valide pour toutes les opérations électorales de l'année en cours et elle reste valide jusqu'au 15 avril de l'année suivante*. Il est à rappeler que les précédents codes électoraux, dont l'ordonnance n°2010-013 du 23 mars 2010, ont tous prévus cette opération de mise à jour de la liste électorale effectuée avant toute consultation électorale, qui débute quarante-huit heures après la date de publication de l'acte portant convocation des électeurs. La liste électorale ainsi mise à jour est arrêtée provisoirement trente-cinq jours avant la date du scrutin. Cette pratique a été à l'origine d'un certain nombre de dysfonctionnements qui ont, en majeure partie, affecté les processus électoraux concernés. Toutefois, selon les termes de l'article 168 alinéa 1<sup>er</sup> de la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012, « *à titre exceptionnel, pour les premières élections présidentielle et législatives de la Quatrième République, la liste électorale fera l'objet d'une révision systématique dont la période est déterminée par un décret pris en Conseil des Ministres après consultation de la Commission Electorale Nationale Indépendante* »<sup>33</sup>.

Pour ces mêmes premières élections présidentielle et législatives de la Quatrième République, le législateur organique a prévu que, « *le règlement du contentieux électoral et la proclamation des résultats définitifs relèvent de la compétence d'une chambre spéciale indépendante auprès de la Haute Cour Constitutionnelle dénommée Cour Electorale Spéciale. L'organisation, le fonctionnement et les attributions de ladite Chambre sont fixés par une loi organique* ». Ces dispositions ont fait l'objet d'une réserve d'interprétation directive et d'une censure de la Haute Cour Constitutionnelle. Dans le dispositif de sa Décision n° 04-HCC/D3 du 15 mars 2012, la Haute Cour Constitutionnelle indique que : « (...) Article 2.- *Sont à extirper de l'alinéa premier de l'article 168, le terme « indépendante » et du deuxième alinéa, le terme « loi organique ». Article 3.- Le règlement du contentieux électoral et la proclamation des résultats définitifs des premières élections présidentielle et législatives relèvent de la compétence d'une chambre spéciale ad hoc au sein de la Haute Cour Constitutionnelle dénommée Cour Electorale Spéciale, et l'organisation, le fonctionnement et les attributions de ladite chambre sont fixés par une loi. (...)* ». Ces dispositions sont ainsi en attente d'une réécriture par le législateur pour compléter la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012.

---

<sup>33</sup> Il est à observer concernant cette disposition, que celle-ci, bien que validée par la Décision n° 04-HCC/D3 du 15 mars 2012 Haute Cour Constitutionnelle ([http://www.hcc.gov.mg/index.php?option=com\\_content&task=view&id=305&Itemid=32](http://www.hcc.gov.mg/index.php?option=com_content&task=view&id=305&Itemid=32)), n'a pas été reproduite dans la publication de la Loi organique dans le numéro spécial du 26 avril 2012 du Journal officiel. En agissant de la sorte, l'exécutif outrepassa le respect de ses obligations positives en la matière. En effet, en application des dispositions de l'article 120 alinéa 3 de la Constitution de 2010, « (...) les décisions de la Haute Cour Constitutionnelle (...) ne sont susceptibles d'aucun recours. Ils s'imposent à tous les pouvoirs publics ainsi qu'aux autorités administratives (...) ». Ainsi, l'exécutif est dans l'obligation de publier les dispositions validées par la Haute Cour Constitutionnelle.

- la confirmation de l'usage du bulletin unique comme moyen d'expression du vote (article 54);
- Les dispositions du dernier alinéa de l'article 11, évoquant l'interdiction de toute inscription multiple d'un électeur sur la liste électorale, apportent la précision selon laquelle, « *Toutefois, si un électeur se trouve inscrit sur plusieurs listes à la suite de la révision de la liste électorale, sous réserve d'une décision judiciaire éventuelle à intervenir, seule la dernière inscription enregistrée est maintenue et l'électeur est radié de toutes les listes électorales précédentes* ».
- L'indication de l'article 37 selon lequel, « *les collèges électoraux sont réunis un jour ouvrable* », reçoit une précision et prévoit qu'à ce principe, une exception est désormais recevable : « *sauf cas de force majeure constaté par la juridiction compétente, à la demande de la Commission Electorale Nationale Indépendante* ».

Le complément apporté par le deuxième alinéa de l'article 38 est de la même nature. Si le premier alinéa de cet article, seule disposition correspondant à cet article dans la précédente législation énonce que, « *les élections ou consultations référendaires se déroulent le même jour dans toutes les circonscriptions électorales concernées* », la Loi organique ouvre une limite à ce principe en indiquant que, « *dans le cas où la moitié ou plus des bureaux de vote d'une ou de plusieurs circonscriptions électorales n'ont pas pu fonctionner par suite de cas de force majeure ou d'actes de sabotages, il sera procédé à de nouvelles élections* ». Cet ajout pose, toutefois, un certain nombre de questions que la loi laisse ouvertes : qui constatera cette situation dérogatoire ? Quelle autorité décidera de l'organisation de nouvelles élections ? Quelle sera la procédure à suivre, dans ce cas de figure, aussi bien pour le constat que pour la décision d'un nouveau scrutin ?

En dépit d'une meilleure rédaction de la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012, un certain nombre de problèmes, dont la plupart a été identifiée et nommée dans les différents rapports d'étape commis par les différentes missions d'évaluation déployées par la Francophonie à Madagascar, demeure.

- ***La persistance de difficultés particulières inhérentes à la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012***

Ces difficultés sont de deux ordres et d'une portée différenciée. Si une première série est rattachée à des problèmes liés à la constitutionnalité de certaines dispositions de la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 ; un second train est en lien avec le bon déroulement du processus électoral.

*Des problèmes liés à la constitutionnalité de certaines dispositions de la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral*

Le régime juridique dévolu par le Code électoral à trois catégories de citoyens, les femmes ayant acquis la nationalité malgache par mariage, les étrangers naturalisés ainsi que les individus condamnés pour crime ou délit, pose des problèmes de conformité au dispositif constitutionnel qu'il conviendrait de relever. Pour les femmes ayant acquis la nationalité malgache par mariage et les étrangers naturalisés, les conditions posées par les dispositions du Code électoral pour ce qui concerne leur droit de vote pose un problème évident de conformité à la Constitution. De même, le principe général de la privation du droit de vote, et de l'exclusion de l'inscription sur la liste

électorale, frappant tous les individus condamnés pour crime et délit, retenu par le Code électoral, interpelle quant à la constitutionnalité de ces mesures.

- *du droit de vote des femmes ayant acquis la nationalité malagasy par mariage et des conditions d'éligibilité des étrangers naturalisés Malagasy*

Selon les dispositions de l'article 3 alinéa 2 de la Loi organique n°2012-005 portant Code électoral, le régime juridique gouvernant ces situations relève du Code de la nationalité, et plus précisément des articles 37 à 39 de celui-ci<sup>34</sup>. Ce régime juridique est très restrictif. Ainsi, l'étranger naturalisé ne peut accéder à sa qualité d'électeur qu'après un délai de cinq années à partir du décret de naturalisation. Il n'est éligible qu'à l'issue d'un délai de dix ans à partir du décret de naturalisation. Il en est de même pour la femme qui a acquis la nationalité par mariage. Exception est néanmoins faite pour le naturalisé qui a rendu des services importants à Madagascar, ou « *celui dont la naturalisation présente pour Madagascar un intérêt exceptionnel* ». Ces derniers peuvent, sur une décision prise par décret en conseil des ministres, être relevés de ces incapacités.

Il est toutefois un fait : ces dispositions du Code de la nationalité auxquelles l'article 3 alinéa 2 de la Loi organique portant Code électoral adoptée renvoie, sont contraires à celles de l'article 6 de la Constitution du 11 décembre 2010, lesquelles écartent toute limitation dans l'exercice des droits et des libertés fondamentaux fondées sur les conditions de l'acquisition de la nationalité. En effet, aux termes de celles-ci, il est indiqué que, « (...) *tous les individus sont égaux en droit et jouissent des mêmes libertés fondamentales protégées par la loi sans discrimination fondée sur le sexe, le degré d'instruction, la fortune, l'origine, la croyance religieuse ou l'opinion* (alinéa 2). *La loi favorise l'égal accès et la participation des femmes et des hommes aux emplois publics et aux fonctions dans le domaine de la vie politique, économique et sociale* (alinéa 3) ». L'acquisition de la nationalité devrait permettre d'accéder immédiatement à l'exercice des droits civiques. Ce que rappelle le premier alinéa de l'article 3 de la Loi organique portant Code électoral ; mais qui est en contradiction avec l'alinéa qui le suit immédiatement.

Il est à observer que cette situation n'est pas inédite. Elle était déjà présente sous l'ère de la Constitution de 1992 révisée en des termes similaires (article 8 de la Constitution), sans que les dispositions de l'article 2 de la l'ordonnance n° 92-041 du 2 octobre 1992 portant Code électoral, ni celles de l'ordonnance n° 2010-003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au Code électoral, reprenant les mêmes dispositions en son article 2, ne soient déclarées inconstitutionnelles par la Haute Cour Constitutionnelle<sup>35</sup>.

- *Du droit de vote et de l'inéligibilité automatique des citoyens sur la liste électorale pour cause de condamnation pour crimes ou délits.*

Ce que prévoient les dispositions de l'article 4 1° de de la Loi organique n°2012-005 portant Code électoral, lesquelles prévoient une inéligibilité absolue et automatique à l'égard de tout

---

<sup>34</sup> Voir l'ordonnance n° 60 - 064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malgache (*Journal officiel* n° 111 du 23 juillet 1960, p.1305 ), modifiée par la loi n° 61-052 du 13 décembre 1961 (*Journal officiel* n° 201 du 23 décembre 1961, p.2260 ), la loi n° 62-005 du 6 juin 1962 (*Journal officiel* , n° 228 du 16 juin 1962, p. 1075 ), l'ordonnance n° 73-049 du 27 août 1973 (*Journal officiel*, n° 934 du 27 août 1973 , Edition spéciale, p. 2713. ) et par la loi n° 95-021 du 18 septembre 1995 (*Journal officiel*, n° 2341 du 01er janvier 1996, pp. 3 et 13 ).

<sup>35</sup> Voir la décision n°11-HCC/D3 du 2 octobre 1992, *Journal officiel*, n° spécial 2143 du 5 octobre 1992, pp. 2.324 – 2.325. La position de la Haute Cour Constitutionnelle sera réitérée par la décision n°02-HCC/D3 du 17 mars 2010 à propos de la dernière version du Code électoral aménagée par l'ordonnance n° 2010-003 du 23 mars 2010. Voir, *Journal officiel*, n° 3.331 du 7 octobre 2010, p. 2.168.

individu qui a fait l'objet d'une condamnation « pour crime ou délit ». Cette interdiction des droits civiques est incompatible avec un certain nombre de règles essentielles du droit pénal, qui se retrouvent synthétiser dans le principe de la légalité des délits et des peines. A cela s'ajoute, le non-respect par les autorités malgaches d'un engagement international, à savoir celui procédant de l'article 25 alinéa 1er du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>36</sup>, ratifié par Madagascar le 21 juin 1971, sans aucune réserve<sup>37</sup>.

Selon le principe de la légalité des délits et des peines, un principe cardinal du droit pénal, dont la consécration constitutionnelle par la Loi fondamentale de 1992 a été renouvelée par la Constitution de 2010, dans les mêmes termes et aux mêmes articles 13, le législateur est soumis à « *la nécessité de définir les incriminations en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire* ». Pour les peines qui leur sont applicables, deux autres exigences sont requises : celles de nécessité et de proportionnalité. Cette législation ne peut, par ailleurs, s'appliquer qu'à des infractions commises postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. Sur ces fondements, la juridiction de jugement peut prendre, de manière discrétionnaire, des mesures d'incapacité civile, en lien avec la condamnation pénale prévue par le Code pénal, en tant que peine complémentaire. En ce sens, l'article 28 du Code pénal malgache précise que la condamnation à une peine criminelle emportera « *la dégradation civile* », laquelle consiste entre autres, précise l'article 34 2° du Code pénal, « (...) *dans la privation du droit de vote, d'élection, d'éligibilité, et en général de tous droits civiques et politiques (...)* ».

Toutefois, les condamnations prononcées par le juge, qu'il s'agisse des peines principales ou complémentaires, sont des condamnations temporaires, dont le quantum est fixé par le texte d'incrimination. En raison du principe de légalité des délits et des peines, la durée des interdictions des droits civiques ne sauraient ainsi être, par principe, illimitée ; sauf pour les condamnations expressément indiquées en ce sens. Elles s'éteignent à l'échéance de la peine prononcée, pouvant même, sous certaines conditions, faire l'objet de l'effacement post-sentenciel de la peine et de la condamnation par le biais de techniques particulières telles que le relèvement, l'amnistie ou la réhabilitation. A cet égard, Il faudrait rappeler un autre principe fondateur du droit pénal malgache, hérité du droit français selon lequel, « *l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion* »<sup>38</sup>. Bref, le principe d'une peine *in perpetuum*, énoncée de manière générale, absolue et automatique est juridiquement impropre, et porte atteinte au principe constitutionnel du droit pénal, de légalité des délits et des peines<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Selon les dispositions de cet article 25 du Pacte international des droits civils et politiques conclu le 16 décembre 1966, il est indiqué que, « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

- a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;
- b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs (...) »

<sup>37</sup> Voir, *Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, conformément au paragraphe 15 b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme. Madagascar*, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Septième session, Genève, 8-19 février 2010, A/HRC/WG.6/7/MDG/2, p. 2. Document accessible sur le site : <http://upr-epu.com/files/165/InfoONU.pdf>

<sup>38</sup> Voir le 12<sup>ème</sup> Considérant de la décision du Conseil constitutionnel français n° 93-334 DC du 20 janvier 1994 sur la loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale ; accessible sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1994/93-334-dc/decision-n-93-334-dc-du-20-janvier-1994.10556.html>

<sup>39</sup> En droit comparé, il est intéressant de relever que la Cour européenne des droits de l'Homme considère que l'interdiction générale et automatique du droit de vote des détenus constitue une privation des droits politiques incompatible avec les

En dernier lieu, il est à observer que la formulation de la cause d'inéligibilité interpelle. Selon la logique du droit pénal, faut-il le rappeler, ce sont les déchéances des droits civiques prononcées par le juge et non les incriminations retenues qui, en elles même, déterminent les conditions de l'inéligibilité<sup>40</sup>, comme le laisse penser le texte sous examen<sup>41</sup>.

Ces éléments principaux du droit pénal ainsi que les missions assignées à la peine, comme il est rappelé précédemment, apparaissent comme autant de règles conformes à ce que doit être le droit pénal dans un Etat de droit, et auxquelles le droit électoral qui s'y adosse doit, lui aussi, souscrire et se soumettre.

---

exigences de la démocratie. Dans son arrêt de Grande Chambre, définitif, rendu le 22 mai 2012, dans l'affaire *Scoppola c/ Italie* (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=908351&portal=hbkmsource=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>), la Cour européenne des droits de l'Homme « réaffirme les principes dégagés par la Grande Chambre dans l'arrêt *Hirst (n°2) c/ Royaume Uni* du 6 octobre 2005 (...), notamment le fait que ne se concilient pas avec l'article 3 du Protocole no 1 (droit à des élections libres) des interdictions générales du droit de vote qui touchent automatiquement un groupe indifférencié de personnes, sur la seule base de leur détention et indépendamment de la durée de leur peine, de la nature ou de la gravité de l'infraction commise et de leur situation personnelle » (§ 96). La Cour y exigeait ainsi, la suppression d'une « restriction générale, automatique et indifférenciée » du droit de vote des détenus. Elle souscrit toutefois à la thèse du gouvernement britannique, dans l'affaire *Hirst*, selon laquelle les Etats jouissent d'une ample marge d'appréciation concernant tant la détermination des catégories d'infractions entraînant l'interdiction du droit de vote que la question de savoir si pareille mesure doit résulter d'une décision judiciaire prise au cas par cas ou de l'application générale d'une loi.

Dans cette perspective, dans l'arrêt *Scoppola* du 22 mai 2012, la Cour européenne des droits de l'Homme, procédant à une étude de droit comparé sur les quarante-trois Etats contractants, a constaté que :

- « dix-neuf n'appliquent aucune restriction au droit de vote des détenus (Albanie, Azerbaïdjan, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, Irlande, Lettonie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Moldova, Monténégro, République tchèque, Serbie, Slovaquie, Suède, Ukraine). (§ 45)
- Sept Etats prévoient « la suppression automatique du droit de vote pour tous les détenus condamnés qui purgent une peine de prison (Arménie, Bulgarie, Estonie, Géorgie, Hongrie, Royaume-Uni et Russie) (§ 46).
- Les seize Etats restants (Allemagne, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, France, Grèce, Luxembourg, Malte, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie et Turquie) forment une catégorie intermédiaire dans laquelle la privation du droit de vote est appliquée en fonction du type d'infraction et/ou à partir d'un certain seuil de gravité de la peine privative de liberté (lié à sa durée). La législation italienne en la matière se rapproche des systèmes de ce groupe de pays. (§ 47)
- Dans certains Etats appartenant à cette dernière catégorie (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie et Saint-Marin), l'application de l'interdiction du droit de vote au condamné relève du pouvoir d'appréciation du juge pénal. En Grèce et au Luxembourg, la déchéance du droit de vote s'applique de plein droit pour les infractions particulièrement graves. » (§ 48)

Au Canada, la Cour suprême a décidé 31 octobre 2002 dans l'affaire *Sauvé c. le procureur général du Canada (n° 2) du 31 octobre 2001*, que l'alinéa 51 e) de la loi électorale du Canada de 1985, qui prive du droit de vote toute personne détenue dans un établissement correctionnel pour y purger une peine de deux ans ou plus, était inconstitutionnel, car contraire aux articles 1 et 3 de la Charte canadienne des droits et libertés.

La Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, dans l'affaire *Minister of Home Affairs v. National Institute for Crime Prevention and the Reintegration of Offenders (NICRO)* du 3 mars 2004, a conclu à l'inconstitutionnalité de la mesure, au sein de la loi électorale, prévoyant la suppression du droit de vote des personnes détenues condamnées à une peine de prison ferme sans possibilité de s'acquitter d'une amende en contrepartie de leur remise en liberté (*person serving a sentence of imprisonment without the option of a fine*). La Cour a ordonné à la Commission électorale de prendre les mesures nécessaires afin de permettre aux détenus de voter aux élections.

<sup>40</sup> Sur ce point, voir, entre autres, Fatin-Rouge Stéfanini Marthe, « Le droit de vote des détenus en droits canadien, sud-africain et conventionnel européen », *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 59 n°3, 2007. pp. 617-643. Accessible à l'adresse : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ridc\\_0035-3337\\_2007\\_num\\_59\\_3\\_19537](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ridc_0035-3337_2007_num_59_3_19537)

<sup>41</sup> Il est néanmoins à relever que cette formulation se retrouve déjà dans les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance modifiée n°77-018 du 24 mai 1977 relative à l'Assemblée nationale populaire, évoquant les conditions d'éligibilité des députés sous l'ère de la République démocratique. Il y est indiqué que, « tout candidat à un mandat de député doit : (...) ff) n'avoir jamais été condamné pour crime ou délit (...) » (Voir, *Journal officiel*, 28 mai 1977, pp. 1.331 et s.). Cette condition fut à l'époque justifiée par les exigences et les qualités d'intégrité auxquelles le candidat et militant de la Révolution socialiste devait se conformer. Sur ce point, voir, *La Charte de la Révolution socialiste malagasy tous azimuts*, pp. 39-40.

### Des problèmes en lien avec le bon déroulement du processus électoral

Cette seconde série de questions soulevées par les dispositions de la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral concerne davantage l'organisation elle-même du processus électoral. Parmi celles-ci, on évoquera :

- *L'absence d'un dispositif de financement public et de plafonnement des dépenses de campagne.*

Il est communément admis qu'une telle situation entretient l'inégalité des acteurs de la compétition électorale, au détriment des petites formations politiques et des courants d'opinions minoritaires. Elle contribue, le plus souvent, à fausser le débat politique, à marginaliser une partie de l'opinion qui se détourne alors de la vie démocratique et s'engager dans des formes d'expression politique qui remet en question l'existence du système politique existant. La crise de 2009 y trouve une partie de ses ressorts intimes.

- Le plafonnement du nombre des inscrits auprès de chaque bureau de vote.

A l'issue de l'exercice de vérification du fichier électoral établi par la CENI en juillet 2011, la Francophonie a pu constater l'extrême disparité de la situation dans laquelle se trouvaient les bureaux de votes recensés. Il est en effet apparu que sur les 18 195 bureaux de vote répartis sur l'ensemble de l'île, 1 697 bureaux de vote comptent plus de 1 000 inscrits et 648 ont moins de 100 inscrits. Le bureau de vote avec l'effectif d'électeurs le plus important, compte 4 808 inscrits. Or, il ressort de l'expérience de différents processus électoraux suivis l'OIF que, pour que les inscrits puissent voter en toute sérénité, il est indispensable de plafonner les bureaux de vote à un maximum de 1000 inscrits. Aux fins d'une meilleure organisation du recensement électoral, mais aussi d'un bon déroulement des opérations de vote, et à défaut d'un plafonnement du nombre des inscrits auprès de chaque bureau de vote consigné dans le texte même du Code électoral, il serait judicieux que la CENI-T y pallie dans l'exercice même du recensement électoral.

#### **b) La loi n°2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions d'une structure nationale indépendante dénommée Commission électorale nationale Indépendante pour la transition.**

Selon les priorités définies par le gouvernement, le Parlement de la transition a-t-elle adopté la loi 2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition<sup>42</sup>. Ce texte de loi se substitue à la loi n°2011-008 du 26 août 2011<sup>43</sup>, fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission Electorale Nationale Indépendante, qu'elle abroge.

Par rapport à la précédente loi, le texte du 1<sup>er</sup> février 2012 réorganise la composition de la CENI-T en indiquant que les dix partis et groupements politiques signataires de la Feuille de route seront représentés chacun par un représentant au sein de cette institution électorale<sup>44</sup>. Ils y siègent à part

<sup>42</sup> Le texte de la loi n°2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition est publié au *Journal officiel* n° 3.423, édition spéciale du 3 mai 2012.

<sup>43</sup> Le texte de la loi n°2011-008 du 26 août 2011 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission Electorale Nationale Indépendante est publié au *Journal officiel* n° 3.409 du 13 février 2012.

<sup>44</sup> Il est à cet égard à observer que les dispositions de l'article 20 de la loi n°2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012 évoquent « onze partis ou des groupements politiques signataires de la Feuille de Route » alors que seuls dix groupements politiques ont

entière, disposant au même titre que les dix représentants de la société civile et des deux représentants de l'administration d'un pouvoir délibérant sur toutes les questions qui y seront traitées sans exclusive. Les seules limitations qui s'imposent à la représentation partisane au sein de la nouvelle CENI-T résident dans l'inéligibilité qui leur est opposée pour siéger au sein du Bureau aux fonctions de président de la Commission<sup>45</sup>.

La loi n°2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012 innove, par ailleurs, en permettant que le poste du président de la CENI-T soit pourvu par recours à une procédure d'appel à candidatures ouverte aux personnalités non partisans et reconnues au plan national, membres ou non membres de la Commission.

### **c) La loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques**

Bien que l'adoption d'une loi relative aux partis politiques soit prévue par la Feuille de route, en son paragraphe 12, il est à relever que la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques<sup>46</sup> s'inscrit dans la continuité d'une réflexion entamée depuis la fin des années 90, qui a abordé notamment les thèmes de la réduction du nombre des partis politiques, de leur financement public, du statut de l'opposition ou de l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie politiques. Cette réflexion s'est progressivement structurée à l'occasion quelques réunions phares dont notamment la Table ronde des partis politiques initiée par le Leader Fanilo à Antananarivo, les 3 et 4 mars 1999<sup>47</sup>, les Etats-généraux 28 et 29 septembre 2002<sup>48</sup>; la concertation sur l'avant-proposition de loi sur les partis politiques des 30 avril et 27 mai 2004<sup>49</sup> et, enfin, la réunion des partis politiques convoquée par Marc Ravalomanana à Iavoloha le 17 décembre 2008. S'inspirant des travaux et des conclusions de ces différentes assises, la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 met l'accent, dans cet exercice de modernisation de la vie politique, sur un aspect essentiel, celui de la rationalisation du champ partisan. Il est à relever que la loi n°2011-012 est elle-même fortement inspirée par la loi n° 2009-002 du 15 janvier 2009 relative aux partis politiques, le dernier texte de loi adopté par le Parlement sous le régime de Ravalomanana et qui a connu un destin singulier.<sup>50</sup>

Dans cet exercice de modernisation de la vie politique, la loi n°2011-012 relative aux partis politiques se donne pour objectif principal de circonscrire les travers issus de l'ultralibéralisme dans la création

---

signé la Feuille de route le 17 septembre 2011. Ce nombre de onze a été voulu par le législateur afin que les dispositions de la loi ne soient pas un facteur de blocage dans l'éventualité d'une signature différée de la Feuille de route par la mouvance Ratsiraka. Par ailleurs, il est tout aussi important à rappeler que la mouvance Zafy, bien que signataire de la Feuille de route, a refusé de désigner son représentant au sein de la CENI-T. Ainsi, dans la configuration présente de la CENI-T, les groupements politiques y sont représentés neuf (9) personnalités désignées par autant de groupements politiques, y compris la mouvance Ravalomanana.

<sup>45</sup> Selon les termes de l'article 22 alinéa 3, « les membres de la Commission électorale nationale indépendante et de ses démembrés issus des partis ou groupements politiques signataires de la Feuille de route participent à toutes les séances avec voix délibérative dans le processus de prise de décisions de l'Assemblée générale. Ils ne sont pas éligibles pour les fonctions de membres du Bureau permanent de la Commission ».

<sup>46</sup> Si la loi n°2011-012 relative aux partis politiques a été validée par la Haute Cour Constitutionnelle (Décision n° 10-HCC/D3 du 7 septembre 2011, [http://www.hcc.gov.mg/index.php?option=com\\_content&task=view&id=291&Itemid=32](http://www.hcc.gov.mg/index.php?option=com_content&task=view&id=291&Itemid=32)), il n'a fait l'objet d'une publication au Journal officiel (n° 3.404) que le 9 janvier 2012.

<sup>47</sup> Voir les actes de cette table ronde in, KMF/CNOE et le Réseau des Jeunes pour la Démocratie et la Politique, en partenariat avec la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), *Recueil de textes sur la recherche de consensus à Madagascar*, Volume II, pp. 208 – 285. Accessible sur : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/madagaskar/06498.pdf>

<sup>48</sup> Voir la « Déclaration des partis dans le cadre des Etats généraux, in *ibid.*, p. 328.

<sup>49</sup> Voir les conclusions de cette concertation in *ibid.*, pp. 332 – 340.

<sup>50</sup> Adoptée respectivement par l'Assemblée nationale le 13 janvier 2009, et le Sénat, le 15 janvier 2009, ce texte de loi a été soumis, à l'initiative du président de la République, au contrôle de la Haute Cour Constitutionnelle sans que celle-ci ne se soit prononcée, bloquant en conséquence sa publication. Dépourvu d'effectivité, ce texte de loi figure, néanmoins, sur la liste des « lois adoptées » sur le site internet du Congrès de la transition. Voir, en ce sens, <http://www.assemblee-nationale.mg/lois/2009-002.pdf> ou <http://ddata.over-blog.com/xxxxxy/1/35/48/78/Madagascar/loi-2009-sur-les-partis-politiques.pdf>

et l'organisation des partis et des organisations politiques ; une situation procédant de l'ordonnance n°90-001 du 9 mars 1990 portant régime général des partis ou organisations politiques<sup>51</sup>, qui est à l'origine de l'inflation des acteurs du champ partisan<sup>52</sup>. Selon l'exposé des motifs de la loi n°2011-012, reprenant textuellement celui de la loi n° 2009-002 du 15 janvier 2009, « *(le) nouveau cadre législatif qui s'inspire des principes de la bonne gouvernance et de redevabilité sociale s'impose si l'on veut maîtriser ce multipartisme effréné et débridé et mettre ainsi un terme à la création opportuniste de partis politiques le lendemain de l'annonce de la tenue d'une quelconque élection* ». La loi met ainsi un certain nombre de conditions dans leur création et leur organisation, afin de réduire le nombre des partis politiques, désormais seuls acteurs du champ politique, et d'organiser une « *professionnalisation de la politique* ».

Dans une démarche toute autant volontariste que pédagogique, la loi n°2011-012 relative aux partis politiques impose aux partis politiques, dont la création repose sur une déclaration simple (article 5), des conditions requises pour recevoir une existence juridiquement reconnue : l'obligation de disposer d'un projet de société (article 2)<sup>53</sup> ; d'avoir une organisation structurée articulée autour de statuts clairement établis et d'un règlement intérieur (article 8.1 et 8.3) ; de tenir régulièrement des congrès, au moins tous les cinq ans (article 18)<sup>54</sup>.

Pour ce qui concerne le principe du financement public des partis politiques, il est à souligner que s'il a été proposé par le projet de loi présenté par le gouvernement, le présentant comme étant une contrepartie des obligations pesant sur les partis politiques, ce principe n'a pas été retenu par le Congrès de la Transition. Certes, les dispositions de l'article 35 bis évoquent l'existence d'une « subvention de l'Etat (...), octroyée notamment à titre de participation ; à titre des résultats aux élections et à titre des contributions aux activités éducation citoyenne », sans que les modalités et conditions requises pour en bénéficier ne soient précisées.

Produit d'une maturation acquise sur le long terme, la loi n°2011-012 relative aux partis politiques devrait faire l'objet d'un large consensus auprès des protagonistes du jeu partisan. Toutefois, face à l'accroissement exponentiel du nombre des partis, des associations et plates-formes politiques aujourd'hui constaté dans un contexte particulier en lien avec la mise en œuvre escomptée de la Feuille de route<sup>55</sup>, les modalités de sa mise en œuvre immédiate, ainsi que les conditions pouvant

---

<sup>51</sup> Voir l'ordonnance n°90-001 du 9 mars 1990 portant régime général des partis ou organisations politiques, *Journal officiel*, n° 1985, 19 mars 1990, pp. 474 – 479 ; et la loi n° 90-11 du 18 juillet 1990 portant ratification de l'ordonnance n°90-001 du 9 mars 1990, *Journal officiel*, 23 juillet 1990, p. 1294.

<sup>52</sup> Selon l'exposé des motifs de la loi n° 2009-002 du 15 janvier 2009, « Madagascar compte (à l'époque) plus de cent quatre-vingt partis politiques enregistrés. En 2011, l'exposé des motifs du projet de loi, quant à lui, relève qu'il existe « plus de deux cent quatre-vingt partis politiques ». En mars 2012, le ministre de l'Intérieur évoque le nombre de 338 formations politiques (Voir, <http://www.madagascar-tribune.com/De-nouvelles-reglementations,17179.html>)

<sup>53</sup> Une mention est faite à l'article 24 du projet de texte proposé par le gouvernement indiquant que, « (...) les partis politiques doivent, sous peine de radiation au Registre National (...) 2° disposer d'un projet de société, d'un programme qu'ils envisagent d'exécuter (...) ». Cette obligation n'a pas été retenue par le Congrès de la transition dans la version finale de l'article 24 de la loi adoptée.

<sup>54</sup> Il est à relever que le projet de loi gouvernemental, s'inspirant des dispositions de la loi n° 2009-002 du 15 janvier 2009 relative aux partis politiques, aménage un statut différencié selon « l'envergure nationale, régionale ou locale » des partis politiques. Il fait obligation aux partis, « de participer aux compétitions électorales de portée régionale ou nationale, en rapport avec son « envergure locale ou nationale ».

<sup>55</sup> Le communiqué du SeFaFi (Observatoire de vie nationale) du 27 mai 2011, intitulé : « Société civile, société politique : quelle représentativité ? », dresse un tableau très critique de cette situation en soulignant qu'« aujourd'hui pourtant, des chefs de partis limités à la capitale et à quelques grandes villes sont régulièrement consultés par les médias ; d'autres font des tournées à l'étranger, alors que leur formation politique est de création récente et ne s'est jamais présentée à aucune élection. Le problème vient aussi des médias, qui réagissent à une notoriété individuelle supposée, voire à d'autres arguments moins avouables, pour donner la parole aux uns, alors que d'autres sont ignorés. Sont ainsi régulièrement sollicités des politiques qui n'ont strictement rien à dire, qui ne représentent quasiment personne et qui ne brillent ni par leurs écrits ni par leurs actions... La médiocrité politique empire de jour en jour et vient assombrir un peu plus un contexte national déjà difficile ». Accessible sur : <http://www.madagascar-tribune.com/Societe-civile-societe-politique,15975.html>

favoriser la décré de leur nombre, risquent de se heurter à la réalité des contingences de la Transition.

#### **d) La loi n°2011-013 du 9 septembre 2011 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition**

Le concept d'opposition est « *une réalité insaisissable, quelque part entre droit et pouvoir, entre le jeu des institutions et celui des rapports de force* <sup>56</sup> ». La loi n°2011-013 du 9 septembre 2011 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition<sup>57</sup>, adoptée par le Congrès de la Transition et le Conseil supérieur de la Transition en leur séance respective en date du 17 août 2011 et du 18 août 2011 propose, quant à elle, une définition plus restrictive. Aux termes de l'article 2 de la loi, « *est d'opposition (...), tout parti légalement constitué ou groupe politique et qui développe pour l'essentiel des positions et des opinions différentes de celles du Gouvernement* ». Ces dispositions sont complétées par celles de l'article 6 selon lesquelles, « *après chaque élection législative, les groupes politiques remplissant les conditions exigées par l'article 2 ci-dessus et qui se déclarent officiellement d'opposition désignent d'un commun accord un Chef de l'opposition officiel* ». Cette définition ancre l'opposition dans la vie parlementaire<sup>58</sup>. Ce que vient confirmer les dispositions de l'article 6 in fine, en soulignant que, « Si le Chef de l'opposition officiel n'est pas un parlementaire, il bénéficie d'office du statut de député et siège de droit au sein de l'Assemblée Nationale. Aux termes des dispositions de l'article 19 ce chef de l'opposition, bénéficie, de droit, un poste de Vice-Président de l'Assemblée Nationale.

Cette définition de la loi qui participe à une logique de bipolarisation de l'Assemblée nationale, n'est guère satisfaisante, car le cours de la vie parlementaire est autrement plus complexe. La notion d'opposition pose alors un problème politique immédiat : il est évident que la loi n°2011-013 du 9 septembre 2011 a pour objet d'organiser le statut de l'opposition dans le contexte d'une vie parlementaire « normale », et aucunement de la situation particulière de la transition. Les institutions qui y sont évoquées sont celles propres au régime de la Constitution de 2010, sans mention aucune de celles de la transition. Comment alors intégrer l'application de cette loi dans le contexte particulier du Parlement de la transition où les notions classiques de majorité et d'opposition ne peuvent trouver application ? Comment tenir compte des partis qui ne sont ni dans l'opposition, telle que définie par l'article 2, ni dans la majorité ? Comment aussi tenir compte de l'hétérogénéité des partis de l'opposition ? Quel sort réserver aux partis minoritaires apparentés aux deux pôles ainsi établis ? Mais la notion d'opposition pose aussi un problème juridique, plus complexe.

Par les termes de son article 14 alinéas 5 et 6, la Constitution du 11 décembre 2010 procède à la consécration institutionnelle de l'opposition, ce qui a pour conséquence la constitutionnalisation des droits de l'opposition. A ce titre, la loi n°2011-013 portant statut de l'opposition et des partis

<sup>56</sup> Carlos Miguel Pimentel « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, 1/2004, n° 108, pp. 45-61. Accessible sur : <http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2004-1-page-45.htm>

<sup>57</sup> La loi n°2011-013 du 9 septembre 2011 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition, après avoir fait l'objet d'un contrôle par la haute Cour Constitutionnelle (Décision n° 11-HCC/D3 du 7 septembre 2011, [http://www.hcc.gov.mg/index.php?option=com\\_content&task=view&id=292&Itemid=32](http://www.hcc.gov.mg/index.php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=32) ) a été publiée au Journal officiel n° 3.405 du 16 janvier 2012.

<sup>58</sup> La rédaction proposée par le projet de loi gouvernemental présentait l'avantage d'être plus claire et cohérente en indiquant en son article 2 que, « *est d'opposition au sens de la présente loi, tout parti politique légalement constitué et représenté à l'Assemblée nationale, qui ne soutient pas la politique gouvernementale* ». Dans la logique de cette perspective, la légitimité des acteurs du champ politique devrait procéder du mandat de député qui leur est confié par les électeurs. Comment alors légitimer la possibilité ouverte par les dispositions de l'article 5 alinéa 2 de la loi selon lesquelles, « *si le Chef de l'opposition n'est pas un parlementaire, il bénéficie d'office du statut de député et siège de droit au sein de l'Assemblée Nationale* » ?

d'opposition organise l'inscription de l'opposition dans le débat parlementaire, aménage sa participation aux organes du travail parlementaire et lui reconnaît ainsi une capacité particulière d'expression, à travers, en particulier, la mise en place d'un office de chef de l'opposition, muni d'un cabinet qui lui est propre (article 5). L'opposition doit apporter, par ce biais, la preuve de l'effectivité de la démocratie représentative, et ce faisant à l'adhésion et à la confiance des citoyens dans le bon fonctionnement des institutions. De même, l'institutionnalisation du statut devrait confirmer que l'Assemblée nationale devienne un authentique lieu de pouvoir. L'attribution d'un statut à l'opposition lui conférerait des droits et des libertés, dont notamment, celui dit du « débat démocratique » (article 23). En vertu de celui-ci, « *Il est institué un débat démocratique entre le Chef de l'opposition officiel et le Premier ministre tous les troisièmes vendredis du mois de janvier et le premier vendredi du mois de juillet. En outre, un débat périodique est organisé entre le Chef de l'opposition officiel et les membres du Gouvernement et qui sera transmis sur les chaînes de média publiques.* »

Le bénéfice de ce statut de l'opposition lui permet, dès lors, de disposer des moyens d'exercer pleinement son rôle et de participer ainsi à une revalorisation du Parlement. Mais comment concilier cette situation avec les exigences du parlementarisme rationalisé qui, lui aussi, est mis en place par la Constitution ? Comment dépasser cet antagonisme entre l'émancipation de l'Assemblée nationale ainsi organisée, et son corsetage par les techniques du parlementarisme rationalisé qui, sur le plan constitutionnel, structurent les rapports de l'exécutif et du législatif aussi bien la fonction législative de ce dernier, que dans sa fonction de contrôle<sup>59</sup> <sup>60</sup>». La loi n°2011-013 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition n'apporte aucun élément de réponse à ces interpellations.

## **2. Des instruments normatifs, en attente d'une effectivité**

Il s'agit, dans cette rubrique, de trois de textes de loi qui, certes, ont été adoptés par le Parlement de la transition, soumis au contrôle de constitutionnalité de la Haute Cour Constitutionnelle, mais certaines conditions rattachées à l'exécution même de la loi concernée, leur font défaut pour qu'ils puissent déployer la plénitude de leurs effets de droit. Telles situations peuvent être consécutives aux effets de réserves d'interprétation ou de censure commis par la Haute Cour Constitutionnelle, soit la conséquence, tout simplement, de l'incomplétude de la loi elle-même.

### **a) La loi n°2012-006 portant Code d'éthique et de bonne conduite politique des acteurs politiques pendant la transition.**

**Adoptée par** le Conseil Supérieur de la Transition et le Congrès de la Transition, en leur séance respective du 10 avril 2012 et du 13 avril 2012, cette **loi n°2012-006 portant Code d'éthique et de bonne conduite politique des acteurs politiques pendant la transition** ne peut produire ses pleins effets, en raison d'une réserve d'interprétation, suivie d'une censure émises par la Haute Cour

---

<sup>59</sup> Il est à rappeler que toutes les techniques du parlementarisme rationalisé héritées de la conception initiale de la République française de 1958, se retrouvent dans le dispositif de la Constitution malgache du 11 décembre 2010. Parmi celles-ci on peut évoquer la maîtrise par le gouvernement de l'ordre du jour des assemblées, où l'exécutif peut imposer la priorité de l'examen des projets de loi par rapport aux propositions de loi (article 86 de la Constitution) ; la possibilité pour le gouvernement d'opposer aux assemblées parlementaire l'irrecevabilité financière (article 86 alinéa 6) ainsi que l'irrecevabilité législative (article 86 alinéa 7) dans le cours de la procédure législative ; la tradition d'une limitation du domaine de la loi à l'énumération des matières énoncées par le constituant (article 95) - confortée par la non réception par la Haute Cour Constitutionnelle de la notion de « réserve de la loi », et la reconnaissance d'un domaine du règlement autonome en attribuant à l'exécutif l'intégralité des matières non énumérées pour faire partie du domaine de la loi (article 97), l'habilitation du gouvernement à limiter l'initiative dérivée et le droit d'amendement des parlementaires dans la procédure législative devant la Commission mixte paritaire (article 96 alinéa 2), ou de procéder à une procédure accélérée et au vote bloqué pour l'adoption d'un texte de loi (article 98) ; le droit reconnu au premier ministre de poser la question de confiance auprès de l'Assemblée nationale (article 100).

<sup>60</sup> Carlos Miguel Pimentel, op. cit.

Constitutionnelle par le biais de sa Décision n° 07-HCC/D3 du 27 avril 2012<sup>61</sup>. Dans cette décision, le juge constitutionnel relève que, par son objet et par sa nature, un tel instrument « *constitue normalement un accord convenu entre des acteurs politiques* » (9<sup>ème</sup> considérant), et concède avec beaucoup de réticence que le code d'éthique et de bonne conduite puisse relever du domaine de la loi. A ses yeux, il ne le peut qu'en référence aux dispositions de l'article 95 de la Constitution aux termes desquelles : « *La loi fixe les droits civiques et les garanties fondamentales accordés aux individus, associations, partis politiques et à tout autre groupement pour l'exercice des droits et des libertés ainsi que leurs devoirs et obligations* ».

Toutefois, pour la Haute Cour Constitutionnelle l'évocation par le législateur, dans les articles **7, 21, 23 et 24 de la loi**, du Haut Conseil pour la défense de la démocratie et de l'Etat de droit, dont « *la mise en place est fixée par la loi qui nécessite l'intervention du parlement élu de la Quatrième République* », a pour conséquence de requérir une réécriture de ces dispositions pour que la **loi n°2012-006 portant Code d'éthique et de bonne conduite politique des acteurs politiques pendant la transition puisse produire ses pleins effets. Le juge constitutionnel observe, à cet effet, que le Haut Conseil pour la défense de la démocratie et de l'Etat de droit représente une institution prévue par la Constitution, que la Feuille de route ignore ; et que « sa mise en place pendant la période de transition n'est pas conforme à la Constitution ».**

#### **b) La loi n°2012-007 du 3 mai 2012 portant amnistie pour la réconciliation nationale**

La loi n°2012-007 portant amnistie pour la réconciliation nationale, adoptée par le Congrès de la Transition et le Conseil Supérieur de la Transition en leurs séances respectives en date du 12 avril 2012 et du 13 avril 2012, a certes été soumise au contrôle de la Haute Cour Constitutionnelle, qui l'a validée<sup>62</sup>, mais elle n'a pas encore fait l'objet d'une publication au journal officiel. La question de l'effectivité de la loi n°2012-007 du 2 mai 2012 n'est pas tant liée au défaut de sa publication au Journal officiel, mais tiendrait de sa teneur même.

Dans ses dispositions, la loi n°2012-007 a prévu deux régimes distincts pour l'octroi de l'amnistie : celui de « l'amnistie large et de plein droit » (article 2), et celui de « l'amnistie sur requête » (article 4). Pour cette seconde modalité, la loi précise que, « le bénéfice de cette amnistie peut être accordé, sur requête auprès du Conseil de Fampihavanana Malagasy, aux personnes poursuivies qui n'ont pas fait l'objet des mesures édictées par la présente loi ». Le choix du législateur de découpler la loi d'amnistie et celle sur le Conseil du Fampihavanana Malagasy a pour conséquence de neutraliser l'effectivité de la première tant que la seconde loi n'a pas été adoptée. Ce qui est le cas, car le projet de loi portant création, mission, attributions, composition, et modalités de fonctionnement du Filankevitry ny Fampihavanana Malagasy (FFM) ou Conseil de la Réconciliation Malagasy (CRM), n'a été adopté par le Conseil des ministres qu'à l'occasion de sa réunion du 9 mai 2012, et attend d'être incessamment transmis au parlement de la transition pour adoption. Tant que cette seconde loi n'est adoptée, l'effectivité de la loi sur l'amnistie ne sera que tronquée, car limitée au seul volet de l'amnistie large et de plein droit.

Mais en outre, l'article 14 de la loi n°2012-007 prévoit la création d'une « Commission spéciale au sein de la Cour suprême pour juger et prononcer les décisions d'amnistie au vue des listes proposées par les entités habilitées à cet effet ». Cette disposition représente une autre entrave à l'effectivité de la loi. En effet, la création d'une Commission spéciale au sein de la Cour suprême relevant de la compétence du législateur organique, conformément aux dispositions de l'article 88 5° de la

<sup>61</sup> Décision accessible sur le site : [http://www.hcc.gov.mg/index.php?option=com\\_content&task=view&id=308&Itemid=32](http://www.hcc.gov.mg/index.php?option=com_content&task=view&id=308&Itemid=32)

<sup>62</sup> Voir la Décision n° 06-HCC/D3 du 25 avril 2012. Accessible sur le site : [http://www.hcc.gov.mg/index.php?option=com\\_content&task=view&id=307&Itemid=32](http://www.hcc.gov.mg/index.php?option=com_content&task=view&id=307&Itemid=32)

Constitution du 11 décembre 2010, celle-ci ne pourra être mise en place qu'après cette intervention requise d'une future Loi organique. De la même façon « les entités habilitées » à proposer des listes de personnes pouvant bénéficier de l'amnistie évoquées par la loi, n'ont aucunement été définies par la loi elle-même. Ce qui constitue un autre frein, pour ne pas dire un élément complémentaire de neutralisation, dans la mise en œuvre de la loi n°2012-007 portant amnistie pour la réconciliation nationale.

### c) La loi la loi n°2011-011 relative aux élections communales et régionales

A l'issue du Conseil des ministres du 18 juillet 2011<sup>63</sup>, celui-ci, après avoir adopté le projet de loi relatif aux élections communales et régionales, décide de le soumettre au vote du Parlement de la Transition. Ce qui est fait par le Congrès de la Transition et le Conseil Supérieur de la Transition en leurs séances respectives du 23 août 2011. Cette décision ne peut que surprendre, car le droit des collectivités territoriales décentralisées malgaches est encore en chantier depuis la mise en place de la Commission de révision des textes sur la décentralisation, établie par le décret n°2011-0040 du 26 janvier 2011.

Depuis mars 2011, cette Commission<sup>64</sup> a entamé un vaste travail de concertation à travers des ateliers qui ont été tenus auprès des 6 Provinces et des 22 Régions. Dans la même dynamique, les ministères, dans une démarche sectorielle, ont été consultés, ainsi que les élus. La réflexion conduite par la Commission a porté notamment sur le nombre et la délimitation des collectivités territoriales décentralisées ; les pouvoirs et compétences dévolus aux collectivités territoriales décentralisées ; le statut de leurs organes ; la représentation au sein des organes des collectivités territoriales décentralisées ; le statut des conseillers communaux et régionaux... Le dernier temps de ce processus de concertation a été la tenue de l'Atelier national pour la finalisation des projets de texte sur la décentralisation qui s'est tenu au Centre de conférences internationales d'Ivato, le 27 juillet 2011<sup>65</sup>. C'est-à-dire concomitamment avec l'examen par le Parlement de la Transition du projet de loi relatif aux élections communales et régionales. L'objet de celui-ci portait ainsi sur des institutions dont le propre statut n'a pas encore été déterminé !

Comme le souligne le Rapport d'animation commis à l'issue de l'Atelier de finalisation des textes sur la décentralisation, « *les textes en vigueur relatifs aux Collectivités territoriales remontent déjà au milieu des années 90. Or, depuis ce temps, les escalades de révision constitutionnelle depuis ce temps ont fait que les structures administratives territoriales érigées à l'époque ne correspondent plus aux réalités qui prévalent. La nouvelle Constitution apporte une nouvelle vision de la décentralisation déjà marquée par la superposition de plusieurs textes législatifs et réglementaires en la matière. Par ailleurs, elle prévoit trois Collectivités territoriales : Province, Région et Commune. Ainsi, la révision*

<sup>63</sup> Voir, <http://www.madagascar-presidency.gov.mg/communiquer/>

<sup>64</sup> La Commission de révision des textes sur la décentralisation est constituée par des hauts fonctionnaires de l'Etat qui exercent les responsabilités les plus élevées dans les domaines en lien avec la décentralisation. Il s'agit du Directeur des études juridiques de la Présidence de la Haute Autorité de la Transition, du Directeur des études de la Primature ; au titre de la Primature ; au titre du Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation : du Secrétaire général ; du Directeur général de la décentralisation ; du Directeur général de l'aménagement du territoire ; du Directeur général des services fonciers ; du Directeur général du Fonds de développement local. Au titre du ministère de l'Intérieur du Directeur général de l'administration du territoire. Au titre du ministère des finances et du budget : du Directeur général des impôts ; du Directeur général du budget. Au titre du ministère chargé du Plan : du Directeur général du Plan. Au titre du ministère chargé de la fonction publique : du Directeur général de l'Ecole nationale d'administration de Madagascar. Voir le décret n°2011-0040 du 26 janvier 2011 instituant la Commission de révision des textes sur la décentralisation et fixant ses attributions. Document accessible sur le site : [http://www.matd.gov.mg/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=29&Itemid=42](http://www.matd.gov.mg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=29&Itemid=42)

<sup>65</sup> Sur l'Atelier national pour la finalisation du projet de textes sur la décentralisation du 27 juillet 2011, voir [http://www.coopdecmada.mg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50:atelier-national-pour-la-finalisation-des-projets-de-textes-sur-la-decentralisation-mercredi-27-juillet-cci-divato&catid=12:categorie-newsletter](http://www.coopdecmada.mg/index.php?option=com_content&view=article&id=50:atelier-national-pour-la-finalisation-des-projets-de-textes-sur-la-decentralisation-mercredi-27-juillet-cci-divato&catid=12:categorie-newsletter)

*des textes actuels relatifs à la décentralisation s'avère incontournable.»<sup>66</sup> On est alors en droit de se poser des questions quant à l'opportunité de l'élaboration et de l'adoption de ce texte de la loi n°2011-011 relative aux élections communales et régionales. En dépit de l'aval qui lui a été donné par le contrôle de conformité réalisé par la Haute Cour Constitutionnelle<sup>67</sup>, sans l'ombre d'un doute, la loi n°2011-011 relative aux élections communales et régionales est un texte de loi qui ne saurait trouver une application à brève échéance, avant que ne soit réécrit l'ensemble des textes qui organise le droit de la décentralisation malgache.*

## **B. Les textes de loi prescrits par la Feuille de route, en attente d'adoption**

A côté des textes dont l'adoption est prescrite par la Feuille de route, et adoptés par le Parlement de la transition, il y a des textes qui sont en attente d'adoption. Ils sont très peu nombreux.

Il s'agit :

- de la loi instituant une Cour électorale spéciale, objet du paragraphe 11, et dont le statut (une chambre ad hoc de la Haute Cour Constitutionnelle) est annoncé par les dispositions de l'article 168 de la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral, mais aussi circonscrit par la réserve directive commise par la Haute Cour Constitutionnelle dans sa Décision n° 04-HCC/D3 du 15 mars 2012<sup>68</sup>. Il est à relever qu'une Loi organique n°2011-009 relative à la Cour électorale spéciale, a déjà été adoptée par le Congrès de la Transition le 7 juin 2011 et par le Conseil supérieur de la Transition le 2 août 2011<sup>69</sup>. Néanmoins, ce texte de loi, manifestement contraire aux dispositions constitutionnelles, n'a pas été soumis par l'exécutif de la transition au contrôle de la Haute Cour Constitutionnelle, lui enlevant de ce fait tout caractère d'effectivité.
- de la loi organisant les conditions de démission des membres de l'exécutif de la transition, candidats aux élections présidentielle et législatives, 60 jours avant la tenue du scrutin, annoncée par les dispositions du paragraphe 14.

## **C. Les textes de loi inhérents au processus électoral, en attente d'adoption**

Outre les textes de loi qui ne sont pas prévus par la Feuille de route elle-même, la dynamique nouvelle des institutions de la Quatrième République, telles qu'elles sont prévues par la Constitution du 11 décembre 2010<sup>70</sup> requiert, légitimement, un réaménagement de la législation électorale. Celui-ci exige la réécriture d'un certain nombre de textes traitant directement de la matière électorale, ou participant à son environnement, dont notamment :

- l'ordonnance n° 2001-002 du 31 août 2001, portant Loi organique relative à l'élection du président de la République ;

<sup>66</sup> Voir le *Rapport d'animation de l'Atelier de finalisation des textes sur la décentralisation*, 8 août 2011. Document accessible sur le site : [http://www.matd.gov.mg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=178:rapport-d-animation-de-latelier-de-finalisation-des-textes-sur-la-decentralisation&catid=14:information&Itemid=57](http://www.matd.gov.mg/index.php?option=com_content&view=article&id=178:rapport-d-animation-de-latelier-de-finalisation-des-textes-sur-la-decentralisation&catid=14:information&Itemid=57)

<sup>67</sup> Voir la Décision n° 09-HCC/D3 du 7 septembre 2011, accessible sur le site : [http://www.hcc.gov.mg/index.php?option=com\\_content&task=view&id=290&Itemid=32](http://www.hcc.gov.mg/index.php?option=com_content&task=view&id=290&Itemid=32)

<sup>68</sup> Voir supra.

<sup>69</sup> Texte accessible sur le site : <http://www.assemblee-nationale.mg/lois/2011-009.pdf>.

<sup>70</sup> Voir le décret n° 2010-994 portant promulgation de la Constitution de la Quatrième République du 11 décembre 2010, *Journal officiel*, n° spécial 3.350, 20 janvier 2011, pp. 85-119.

- la Loi organique n°2002-004 du 3 octobre 2002 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale. l'ordonnance n° 92-039 du 14 septembre 1992, sur la communication audio-visuelle ;
- la loi n° 90-031 du 31 décembre 1990 relative à la communication.

## II. Recommandations

Il s'agirait ici davantage de réhabiliter les mesures de bonne administration, qui sont trop souvent délaissées, tombées en désuétude ou méconnues. A ce titre, la mission préconise de :

- ***Compléter au plus tôt l'encadrement juridique.***

A cet égard, une hiérarchisation des urgences dans la légifération des cinq textes de loi prescrits par la Feuille de route ou inhérents au processus électoral identifiés précédemment, doit être établie par la CENI-T, en fonction des priorités imposées par l'agenda du processus électoral de sortie de crise, et transmise à l'exécutif de la transition. Dans cette perspective, une priorité absolue doit être accordée aux textes relatifs à l'organisation des différents scrutins, dont les dispositions de certaines apportent des renseignements primordiaux dans la détermination du calendrier électoral. Ainsi, il serait difficile pour la CENI-T d'envisager la définition du calendrier électoral en l'absence d'informations sur la nature du scrutin législatif ainsi que le mode de scrutin retenu à son endroit : Serait-il un scrutin uninominal ou de liste ? Un scrutin majoritaire ou proportionnel ? Un scrutin à un seul ou deux tours ?

De même la même façon, pour la détermination du chronogramme des activités électorales qui étaye le choix du calendrier, les délais prescrits pour le dépôt des dossiers de candidature, qui sont fixés par les textes spécifiques de l'élection considérée, est une information essentielle qu'il faudrait avoir préalablement.

- ***Veiller à la cohérence interne des dispositions du droit électoral et à la cohérence externe de la législation électorale*** dans son articulation avec d'autres branches du système juridique ;
- ***Prendre, sans trop tarder, les textes règlementaires d'application des textes de loi*** prévus par ceux-ci, afin de conférer à ceux-ci leur pleine effectivité ;
- ***Accorder un meilleur intérêt à la publicité requise des textes juridiques***, condition de leur opposabilité. A cet effet, il conviendrait de veiller à tenir à jour la publication des textes électoraux au Journal officiel, et procéder à une meilleure vulgarisation de l'ensemble des textes juridiques en lien avec les élections.



## **Annexe n° 2**



**REPUBLIQUE DE MADAGASCAR**  
**COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE DE TRANSITION**  
**(CENI-T)**

---

---

**CAHIER DE CHARGES**  
**POUR**

**le traitement et la sécurisation des listes électorales**

**MAI 2012**

## **1. Présentation du projet**

### **Contexte du projet**

Le présent Cahier de Charges a pour objet de permettre à la Commission Electorale Nationale Indépendante de Transition (CENI-T) de faire un appel d'offres en vue d'acquérir, de déployer et d'exploiter l'ensemble du système à mettre en place pour le traitement et la sécurisation des listes électorales.

Il vise également à mettre en œuvre les recommandations relatives au processus de confection des listes électorales. Ces recommandations ont été formulées par les partenaires internationaux de la CENI-T notamment celles identifiées par l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) lors de la mission d'évaluation des listes électorales effectuée en avril 2012.

Ce projet inclut la mise en place des outils requis pour la sécurisation, le traitement, l'impression et la publication des listes électorales. A cet effet, un dispositif technique central sera déployé dans un Centre de traitement national des données de traitement à Antananarivo en plus d'un système de saisie et d'impression qui sera déployé territorialement dans les 119 Districts du Pays ainsi que le support technique induit par cette démarche de sécurisation et de publication.

### **Enjeux**

#### **A. Madagascar met en place des bases nouvelles et solides pour le renforcement de la démocratie**

Madagascar, par la mise en place d'un système fiable et sécurisé pour le traitement, l'impression et la publication des listes électorales conforme aux standards internationaux, renforce la démocratie et favorise le déroulement des élections futures dans un climat apaisé et transparent pour en tirer les bénéfices et ainsi basculer dans le camp des Nations démocratiques avancées.

#### **B. Contexte de la sécurité, de la transparence et de la confiance : Les trois piliers d'une démocratie moderne**

Une approche, fondée notamment sur une procédure de traitement, d'impression et de publication des listes électorales de manière sécurisée en fonction du contexte malgache est le gage de réussite des élections.

### **Mode de financement**

Le financement de l'acquisition du système sera pris en charge dans le cadre de l'appui financier des partenaires de Madagascar ou sur financement propre.

### **Maitrise d'ouvrage unique du projet à la CENI-T**

La maîtrise d'ouvrage unique du projet est confiée à la Direction des Systèmes Informatiques de la Commission Électorale Nationale Indépendante de Transition (CENI-T). Elle assure le rôle de garant

de la sécurité, de la bonne exploitation opérationnelle et de la mise en œuvre de toutes les composantes du système.

A cet effet, la CENI-T fait appliquer et contrôler le bon usage du système ainsi que l'application stricte du code électoral afin de susciter la confiance des acteurs politiques.

Dans ce cadre, l'Organisation Internationale de la Francophonie mettra en place une cellule technique d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour accompagner la CENI-T dans la mise en œuvre de la solution technique retenue.

## **2. L'EXISTANT**

La CENI-T met en œuvre dans les 119 Districts un système de traitement et d'impression des listes électorales (logiciel SIGEM). Il existe au moins un serveur et une imprimante de grande capacité dans chaque chef-lieu de région et un ordinateur au moins de saisie sur lequel est installé SIGEM dans chaque District.

Les listes électorales sont réparties par district (119 bases de données) en format MS SQL Server.

Une liste de l'existant informatique avec spécifications techniques est annexée à ce cahier de charges.

## **3. L'ARCHITECTURE TECHNIQUE ET LES PROCEDURES PROPOSEES :**

Les propositions formulées par l'OIF ont pour objet de permettre à la CENI-T de déployer et d'exploiter le système requis pour la sécurisation des listes électorales. A cet effet, un Centre de traitement national des données électoral national de traitement sera mis en œuvre à Antananarivo à la Direction des Systèmes Informatiques de la Commission Electorale Nationale Indépendante de Transition (CENI-T). Ce Centre de traitement national des données hébergera la plate-forme de publication et de consultation des listes électorales (WEB et SMS). En outre, un système de saisie et d'impression sera déployé dans les 119 Districts. Ces actions visent à maîtriser la production des listes électorales et remédier aux insuffisances du logiciel déployé actuellement dans les chefs-lieux des Districts.

Afin de permettre à la CENI-T de consolider efficacement les listes électorales et tracer les doublons, il a été décidé que la mission des centres informatiques des Districts (CID) soient recentrés sur la saisie, la correction et l'impression des listes et cartes d'électeurs. Toutes les procédures de consolidation (prise en charges des demandes d'inscription, de radiation et de changement de bureaux de vote) seront traitées sur le plan national dans le centre de traitement national des données électorales de la CENI-T à Antananarivo.

Cette architecture permettra de dissocier la phase de saisie et de correction de la phase de consolidation afin d'attribuer un identifiant unique à chaque inscrit pour pallier les insuffisances du système d'identification (carte nationale d'identité) et de tracer tous les événements liés aux listes électorales.

Les opérations de saisie de correction et d'impression seront dédiées aux centres informatiques de District et la consolidation sera effectuée au niveau central (dans le centre de traitement national des données).

Il y'a lieu donc de construire un **centre de traitement national des données électorales au siège de la CENI-T** et de l'équiper en matériel informatique et télécom.

Les listes provisoires saisies et corrigées dans les Centres Informatiques des Districts sont transmises sur support sécurisé (crypté) vers le Centre national de traitement des données pour consolidation. Une **PKI** doit être construite pour sécuriser (certificats) l'échange de données à transmettre du Centre Informatique de District (CID) vers le Centre national de traitement des données à Antananarivo et du Centre national de traitement des données vers le CID.

Le mode opératoire retenu pour la consolidation, l'équilibrage des bureaux de vote et la publication des listes électorales :

#### **A. Finalisation du cycle de la révision annuelle 2012 :**

Il s'agit de parachever le cycle déjà engagé pour la révision annuelle 2012 des listes électorales par la saisie de données recueillies et ensuite les transférer (centralisation) à Antananarivo pour consolidation sur le plan national et pour la configuration des bureaux de vote.

#### **B. Consolidation Nationale :**

- Insertion d'un identifiant unique par électeur et impression de celui-ci sur les listes électorales ;
- Introduire un numéro d'ordre par bureau de vote de 1 à n et imprimer celui-ci sur les listes électorales ;
- Numérotter les bureaux de vote de 1 à n dans chaque Fokontany ;
- Dédoublonner sur le plan national les listes, et ce en s'appuyant sur les algorithmes perfectionnés (DQM) pour ressortir les doublons et les erreurs de saisie, les transmettre ensuite aux Fokontany pour vérification et radiation ;

#### **C. Configuration des bureaux de vote :**

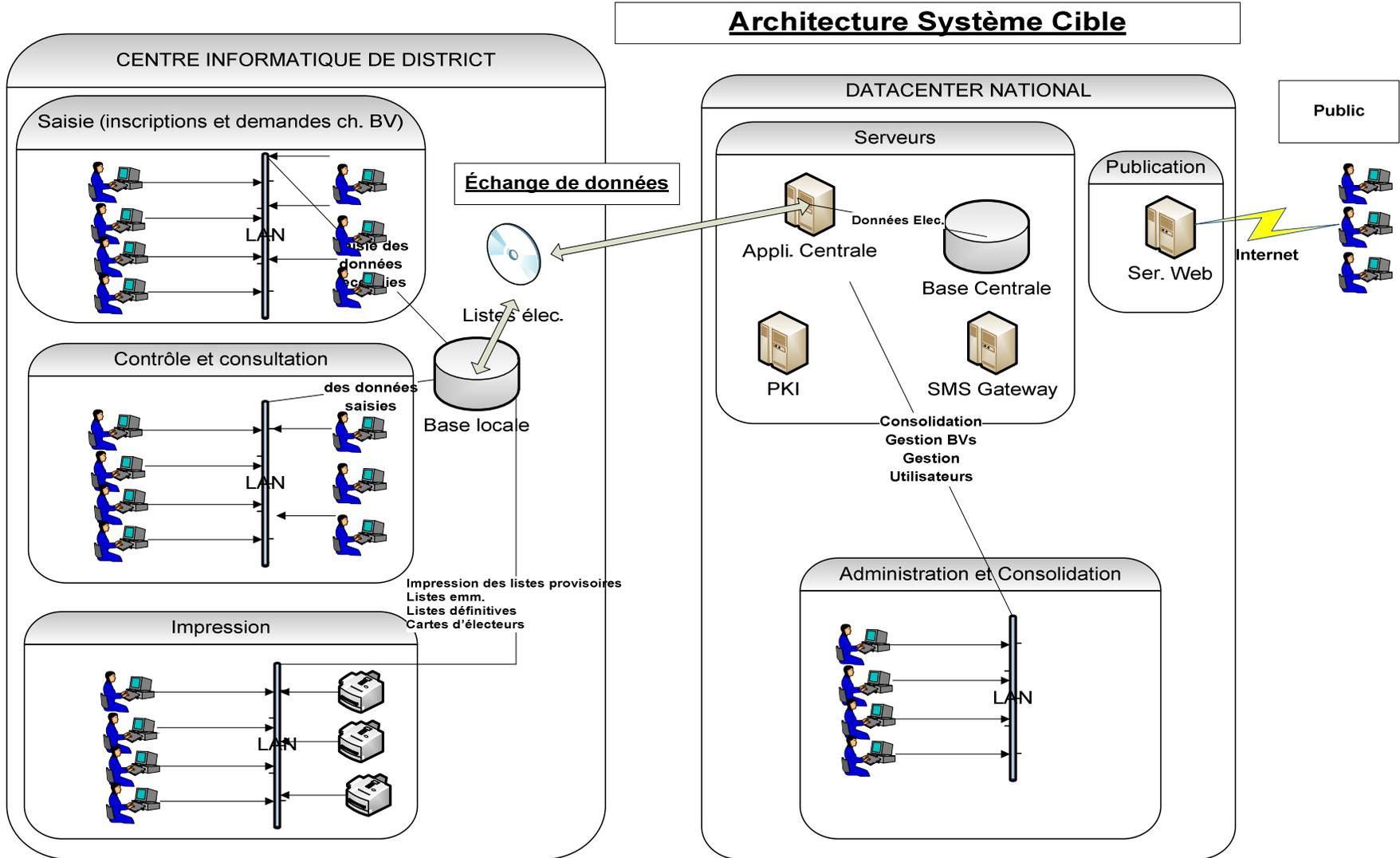
- Fractionner les bureaux de vote dépassant le plafond des inscrits autorisé en plusieurs bureaux de vote en gardant la même adresse du bureau d'origine pour les nouveaux bureaux créés ;

#### **D. Publication des listes électorales :**

- Publication du répertoire des bureaux de vote ;
- Publication des listes électorales (mise en ligne) : cette publication doit permettre uniquement d'interroger la base de données électorale en introduisant un identifiant unique.
- la mise en place d'un système de consultation des listes électorales par SMS de la téléphonie mobile ;

4. Schéma General d'organisation et d'architecture

- Voici en synthèse le schéma général d'architecture à mettre en œuvre pour la sécurisation, le traitement, l'impression et la publication des listes électorales :



### Les modules du Centre de traitement national des données :

- ❖ Une base de données centrale nationale comportant les données relatives aux listes électorales ;
- ❖ Un module de consolidation à partir des données saisies dans les centres informatiques des Districts et attribution de l'identifiant unique par électeur ;
- ❖ Un module de gestion des bureaux de vote ;
- ❖ Un module de statistiques ;
- ❖ Un module consultation ;
- ❖ Un module import/export pour échange de données avec les Centres Informatiques des Districts ;
- ❖ Un portail Web pour la publication des listes électorales ;
- ❖ Un SMS Gateway pour consultation des listes électorales par SMS.

### Les modules des Centres Informatiques des Districts :

- ❖ Une base de données locale ;
- ❖ Un module Import/Export pour échange de données avec le Centre de traitement national des données
- ❖ Un module de saisie des demandes de changement de bureau de vote et des inscriptions, de correction et de contrôle des données saisies ;
- ❖ Un module impression ;
- ❖ Un module de statistiques et de consultation ;

Le soumissionnaire est tenu de présenter dans son offre technique les éléments suivants :

- Le modèle de données utilisées par le système ;
- Les modules constituant le système et les liens entre les modules et les données utilisées sous forme d'un diagramme de flux de données ;
- L'utilisation des modules.

#### 4.1 Acteurs et rôles

---

##### *Agent de la cellule de réception*

C'est la personne qui réceptionne dans les CIDs les supports de révision des listes transmis par la Commission Electorale de Districts (CED).

L'Agent de la cellule de réception doit pouvoir :

- A. Vérifier les supports de demande d'inscription, de changement de bureau de vote et de radiation
- B. Codifier les supports suivant la codification en vigueur ;
- C. Créer les lots de production de saisie ;
- D. Établir les fiches de suivi de la saisie ;
- E. Saisir les fiches de suivi dans MS EXCEL ;

F. Transmettre les lots de production pour la saisie.

---

### *Agent de saisie*

C'est la personne qui, saisie dans les CID les données dans le système.

L'Agent de saisie doit pouvoir :

- A. Se connecter au système par login et mot de passe ;
- B. Saisir les données relatives aux demandes d'inscription, de changement de bureau de vote et de radiation ;
- C. Enregistrer les données saisies dans la base locale de District.

Une inscription/radiation ou une demande de changement enregistrée ne doit plus être accessible dans le masque de saisie de l'agent de saisie.

---

### *Contrôleur*

C'est la personne qui corrige et valide dans les CID les données saisies par l'agent de saisie.

Le contrôleur doit pouvoir :

- A. Se connecter au système par login et mot de passe ;
- B. rapprocher les supports et les données saisies ;
- C. Valider les données ;

Une inscription/radiation ou une demande de changement enregistrée ne doit plus être accessible dans le masque de saisie du contrôleur.

---

### *Agent d'impression*

C'est la personne qui prépare et imprime dans les CID les listes et les cartes d'électeurs.

L'agent d'impression doit pouvoir :

- A. Se connecter au système par login et mot de passe ;
- B. Préparer les listings et les imprimantes ;
- C. Imprimer les listes provisoires et définitives ;
- D. Imprimer les cartes d'électeurs.

Le système dans ses logs doit renseigner sur les différentes impressions.

---

### *Administrateur système de District*

C'est la personne qui administre l'ensemble du système de District, s'occupe des habilitations des utilisateurs, et du paramétrage.

L'Administrateur doit pouvoir :

- A. définir les droits des utilisateurs du système
- B. Accorder les habilitations aux utilisateurs du système ;
- C. annuler une habilitation ;
- D. Paramétrer le système ;
- E. Assurer la traçabilité du système ;
- F. Nettoyer la table temporaire de saisie ;
- G. Import/Export sur support sécurisé pour échange de données avec le Centre de traitement national des données;
- H. Gérer les bureaux de vote (ajout, modification, suppression...);
- I. Gérer les statistiques ;
- J. Consulter les données.

---

### *Webmaster*

C'est la personne qui gère le portail Web de la publication des listes électorales.

Le Webmaster doit pouvoir :

- A. Se connecter au système par login et mot de passe ;
- B. Faire une extraction du fichier électoral final pour la publication ;
- C. Insérer le fichier final dans la base de données du serveur Web de la CENI-T;
- D. Gérer le contenu du portail Web ;
- E. Veiller à la sécurité du Serveur Web.

---

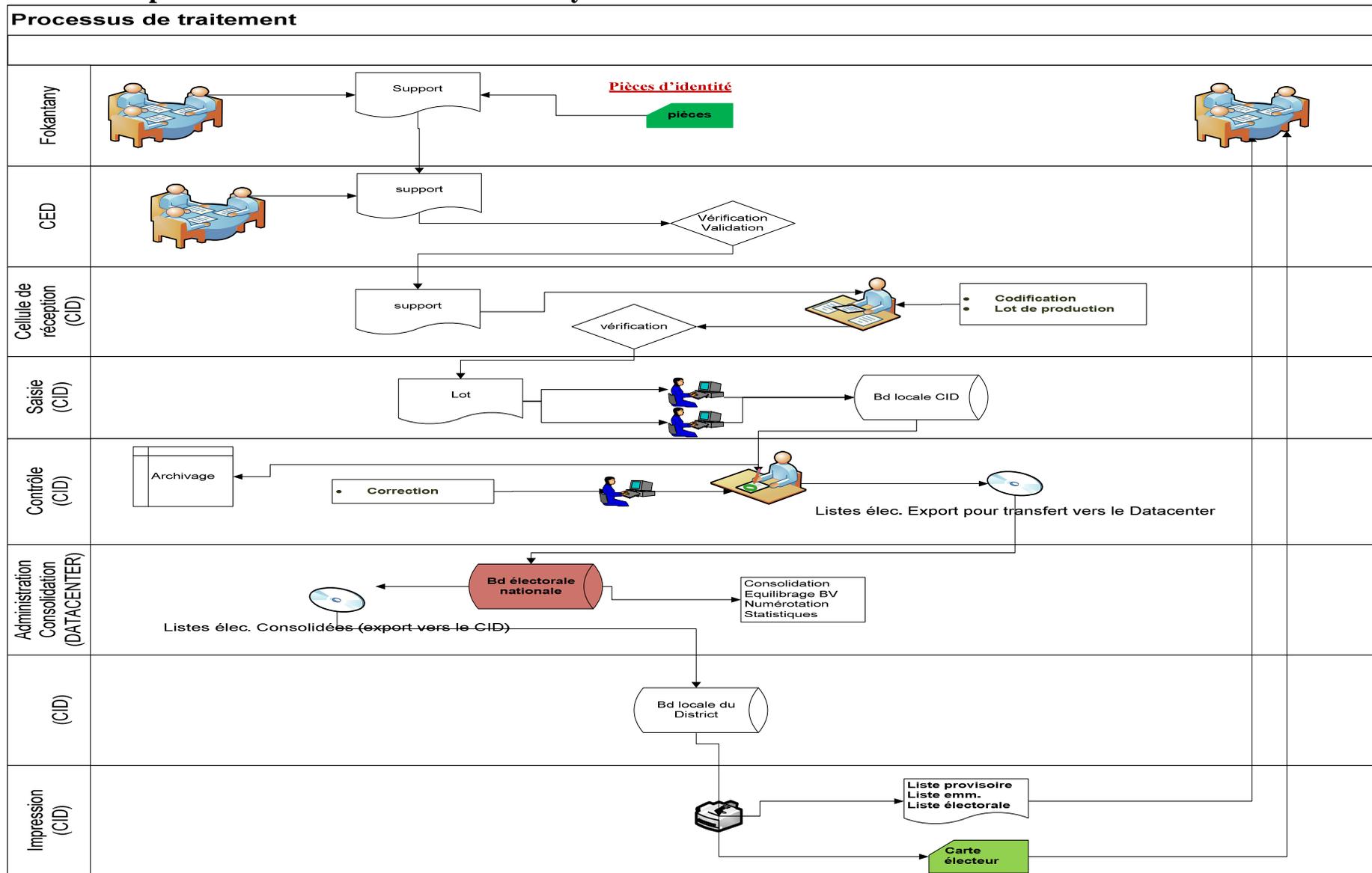
### *Administrateur national*

C'est la personne qui administre l'ensemble du système, s'occupe des habilitations des utilisateurs, et du paramétrage.

L'Administrateur doit pouvoir :

- A. définir les droits des utilisateurs du système
- B. Accorder les habilitations aux utilisateurs du système ;
- C. annuler une habilitation ;
- D. Paramétrer le système ;
- E. Assurer la traçabilité du système ;
- F. Import/Export sur support sécurisé pour échange de données avec le Centre de traitement national des données;
- G. Consolider les données saisies avec le fichier électeur ;
- H. Gérer les bureaux de vote (ajout, modification, suppression, équilibrage) ;
- I. Gérer les statistiques ;
- J. Consulter les données ;
- K. Gérer le SMS Gateway de consultation des listes électorales par SMS.

## 5. Principes Généraux de Construction du Système



## 5.1 Les principes de base du système cible :

- Les supports ayant permis l'inscription/radiation de personnes lors des révisions des listes électorales sont envoyés des Fokontany à la Commission Electoral de District pour vérification, validation et transmission au CID de la CENI-T pour saisie et traitement ;
- Ces support sont réceptionnés, vérifiés et codifiés à la cellule de réception du CID ;
- La codification des supports est effectuée sur la base de la codification du découpage territorial du système informatique. Une deuxième codification de lots de production de saisie sera opérée pour assurer le suivi de la saisie et faciliter la localisation des supports dans la chaîne de traitement.
- Un archivage après saisie et contrôle des supports est réalisé au CID afin d'assurer la traçabilité des données et permettre, en cas de perte de données, la reconstitution du fichier électoral ;
- Un export de données à transférer au Centre de traitement national des données est réalisée ;
- les données transférées sont ensuite importées au Centre de traitement national des données pour être utilisées dans la procédure de consolidation des données et configuration des bureaux de vote) ;
- après consolidation sur le plan national, les listes électorales assainies sont transférées, éditées dans les CID et envoyées aux Commissions Electorales de Districts et aux Fokontany pour vérification et affichage ;
- Les listes électorales définitives sont éditées et envoyées pour les opérations de vote ;
- Les cartes d'électeurs sont imprimées ;
- Enfin le fichier électoral est publié sur le portail Web de la CENI-T pour consultation Web et SMS.

## 5.2 Procédure de transfert de données

Les données des listes électorales provisoires et saisies dans les CID sont transférées au Centre de traitement national des données électorales pour consolidation et configuration des bureaux de vote. Cette procédure de transfert consiste à sauvegarder à la fin de l'opération de saisie dans les CID les données sur support sécurisé. Ces données doivent être cryptées (certificats) et seul le serveur de destination dans le Centre de traitement national des données doit être en mesure de les lire (import).

A la fin de la procédure de consolidation et de configuration des bureaux de vote sur le plan national les données consolidées par District doivent être exportées de manière cryptée vers les CID et seul le CID de destination doit être en mesure d'importer ses données.

A cet effet, le soumissionnaire doit proposer un *workflow* permettant de sécuriser, d'automatiser et de tracer cette procédure de transfert.

## 5.3 Le Système central du Centre de traitement national des données :

Afin de répondre aux besoins de la sécurisation, du traitement, de l'impression et de la publication des listes électorales, la CENI doit mettre en œuvre **une architecture permettant d'assurer une très haute disponibilité et un haut niveau de sécurité.**

Le Centre de traitement national des données de la CENI abritera les serveurs dédiés aux bases électorales. Toutes les demandes d'inscription, de radiation et de changement de bureau de vote seront transférées à ce système central à partir des systèmes déployés dans les CID.

En conséquence, le système doit intégrer les fonctions nécessaires pour :

- La gestion du cycle de traitement et de validation des données centralisées ;
- La gestion des communications et des échanges entre les centres informatiques des districts et le Centre de traitement national des données ;
- La gestion de la sécurité,
- La traçabilité du système y compris les logs en définissant les inputs et les outputs avec la signification des messages,
- La sauvegarde,
- La gestion et la redondance de la plateforme.

### Environnement serveur

Le soumissionnaire devra inclure les serveurs nécessaires à la mise en place de sa solution. Il s'appuiera sur les informations du présent document afin de réaliser le dimensionnement :

1. Des serveurs ;
2. Des bases de données ;
3. Des équipements de transfert de données ;
4. Des équipements d'impression des listes et carte d'électeur.

Afin d'assurer la haute disponibilité, le soumissionnaire indiquera les stratégies de redondance qu'il mettra en place. Le soumissionnaire devra respecter les normes électriques en vigueur dans les pays dont les conditions climatiques sont extrêmes et dont la qualité de stabilité de tension du courant n'est pas toujours garantie. Le soumissionnaire précisera les prérequis nécessaire pour aménager les locaux qui hébergeront les équipements centraux : électricité, câblage réseau, systèmes de refroidissement éventuels, etc.

Exigences sur les types de serveurs :

- a) Les équipements à basse consommation et faible dégagement de chaleur seront privilégiés ;
- b) Les serveurs seront de taille et poids ne nécessitant pas des engins de manutention particulier ;
- c) Une installation de petits serveurs dans un rack spécialement conçus sera privilégiée ;
- d) Les équipements seront facilement interchangeable et leur maintenance simple.

Le soumissionnaire détaillera dans son offre les équipements et les coûts des équipements de batteries de secours pour les serveurs les plus sensibles.

Les postes de travail devront répondre aux spécifications et normes de marché.

Le fournisseur devra mettre en place et en œuvre une Infrastructure à Clés Publiques (PKI) **complète avec son Back up**. Le soumissionnaire aura à fournir l'ensemble des matériels, matériels spécifiques, logiciels pour un fonctionnement complet de la PKI et son Back up, conformément aux dernières spécifications de l'Union Européenne. Il aura également à assurer toutes les prestations associées, relatives à l'installation, la mise en service, l'intégration, le paramétrage, les recettes et les tests de réception, la formation, la maintenance et l'accompagnement pour le démarrage et la mise en exploitation de la PKI.

#### 5.4 Principes généraux de définition de la plateforme informatique

L'infrastructure informatique de la solution doit être basée sur un ensemble de principes généraux dont notamment :

- La mise en œuvre d'une infrastructure matérielle et logicielle conforme à l'état de l'art, faisant appel à des technologies **de génération récente et permettant d'implémenter les derniers standards et normes en termes de protocoles de communication**, de sécurité, d'architecture applicative, **d'échange de données**, d'outils de *reporting*, etc. ;
- La mise en œuvre des mesures de sécurité adéquates à chaque niveau du traitement de l'information ;
- La possibilité d'extraction de statistiques de production dans un format structuré ;
- La mise en place de plateformes extensibles et capables de monter en charge en fonction des besoins actuels et futurs ;
- L'existence d'une grande souplesse et d'une capacité d'adaptation, afin de garantir, sans contraintes majeures, la mise en exploitation des futures briques applicatives tout en prenant en compte la croissance future du nombre d'utilisateurs et la mise à disposition de ces derniers de fonctionnalités avancées de *reporting* ;
- **La possibilité de mettre en œuvre une stratégie de Disaster Recovery.**
- La configuration de l'infrastructure logicielle et matérielle doit être conçue afin d'éviter tout point unique de défaillance (*no single point of failure*). Les fonctionnalités de continuité de service doivent être assurées par le biais d'une architecture de type cluster incluant la redondance des composants critiques.
- Le soumissionnaire devra implémenter, une solution technique logicielle et matérielle permettant une croissance tant verticale (par ajout de CPU ou de disques) qu'horizontale (par ajout de serveurs ou de baies de stockage) pour répondre aux besoins futurs et croissants en

termes **de stockage de données et de montée en charge des traitements**, tout cela dans un environnement, quasiment, **sans risque d'interruption de service**.

- Les équipements proposés doivent être rackables et fournis montés avec tous les accessoires nécessaires.
- Le Soumissionnaire est tenu de présenter dans son offre, une proposition d'architecture technique cible détaillant tous les composants logiciels et matériels, exprimant sa vision globale répondant aux exigences en termes de disponibilité, d'évolutivité, de performance et de sécurité. Il le justifiera donc pour chaque composant afin que la pertinence de l'offre puisse être dûment évaluée

### **Configuration du site central :**

Le système central disposera d'une configuration en cluster, évolutive en puissance de traitement, en capacité de stockage, en fonctionnalités (interfaces matérielles et logicielles) travaillant en simultanés (miroir) pour assurer une haute disponibilité du système.

Le soumissionnaire devra offrir une solution de sécurisation du site central pour pallier à toutes défaillances des machines informatiques (Serveur, HSM, Imprimante, ...etc.)

1. **Les serveurs** centraux doublement ondulés, avec une autonomie d'électricité minimale de 30 minutes, seront disposés en rack dans des baies avec une console centrale doublée. Le soumissionnaire est tenu de fournir tous les dispositifs (câbles, cartes, ... etc.) nécessaires à la mise en œuvre des éléments de la solution qu'il propose. Le soumissionnaire devra proposer une configuration adaptée à la solution envisagée.

**Solution de stockage : elle doit être de type SAN**, La solution de stockage réseau SAN (Storage Area Network) devra être évolutive et offrir les dernières innovations que ce soit pour la performance ou la gestion du stockage et garantir des temps de traitement optimaux.

2. **Robot de Sauvegarde** : le soumissionnaire doit proposer un robot de sauvegarde LTO de dernière technologie avec un logiciel de pilotage professionnel. Les logiciels de sauvegarde doivent être compatibles avec tous les systèmes d'exploitation (Unix, Lunix, Windows) et tous les SGBD (oracle, SQL server, ...etc.) avec un mécanisme de sauvegarde à chaud des bases de données « On line ».
3. **Logiciels** : le soumissionnaire devra fournir l'ensemble des logiciels et pilotes de la solution garantissant les performances optimales. Le noyau du système doit nécessairement fonctionner sous un système d'exploitation de la famille Unix, le logiciel Cluster permettant la haute disponibilité doit garantir le fonctionnement continu du système en Actif/Actif.
4. **Performance du système** : soumissionnaire devra assurer un temps de réponse minimum, pour chacune des recherches effectuées sur la base de données.

### **6. Descriptif des modules principaux :**

En termes de modules, la solution doit obligatoirement comporter les modules suivants :

- 6.1 **Module de saisie et de contrôle des demandes de changement de bureau de vote, des inscriptions et des radiations dans les centres informatiques des districts**

## **Saisie des demandes de changement de bureau de vote, des inscriptions et des radiations**

Une codification de lots de supports de saisie doit être opérée pour assurer le suivi de la saisie et faciliter la localisation des supports dans la chaîne de traitement et après archivage.

Ce module doit permettre de saisir les données à partir des supports suivant des masques contrôlés par des automatismes permettant de vérifier l'exhaustivité des informations avant l'enregistrement dans la base locale du centre informatique de district. Il doit également permettre de saisir une demande de changement de bureau de vote pour un électeur déjà existant, d'obtenir les données par l'introduction de son identifiant unique.

Le masque de saisie permettra de choisir sur une liste déroulante sur les types de document sur la base duquel l'inscription est faite et de renseigner la référence du document d'identification.

En outre, le masque de saisie doit permettre de saisir l'information relative au suivi et à la traçabilité de la saisie permettant de localiser à tout moment le support dans la chaîne de saisie.

Les données saisies et enregistrées doivent être consultables pour le contrôle.

Une inscription ou une demande de changement enregistrée ne doit plus être accessible dans le masque de saisie de l'opérateur de saisie.

Toutes les opérations de saisie doivent être tracées dans les logs du système.

## **Contrôle de la saisie des demandes de changement de bureau de vote, d'inscription et de radiation dans les centres informatiques des districts :**

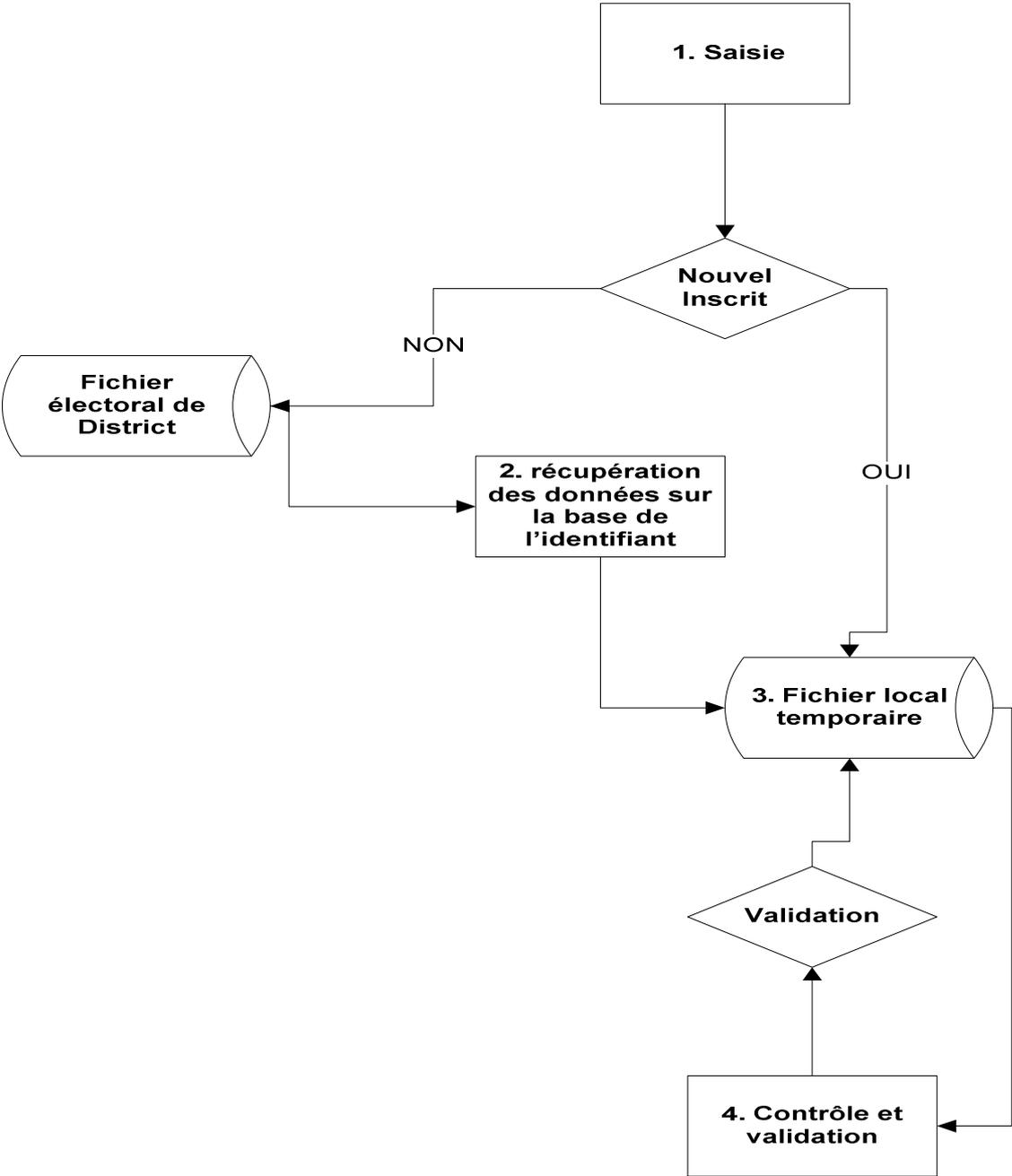
Le masque de contrôle doit permettre à partir de la codification du support et le code du bureau de vote de pouvoir afficher les informations saisies pour un bureau de vote.

Il doit permettre de corriger les données et enregistrer les modifications dans la base locale des données saisies.

Une inscription ou une demande de changement corrigée et enregistrée ne doit plus être accessible dans le masque de contrôle.

Les opérations de correction doivent être tracées dans les logs du système.

Schéma de la procédure de la saisie et de correction :



## 6.2 Module de consolidation des données dans le Centre de traitement national des données

### Consolidation des données

La consolidation des données consiste à prendre en compte dans le fichier électoral les demandes de changement de bureau de vote, des inscriptions et de radiation.

Lors de la saisie, les demandes de changement de bureau de vote, les inscriptions et les radiations sont stockées dans la base locale du CID et transmises sur support sécurisé vers le Centre de traitement national des données. Ces données ne sont pas directement prises en compte dans le fichier électoral.

Le module de consolidation prend en compte toutes les demandes et met à jour le fichier électoral (le Fokontany et le bureau de vote définitifs). Pour les demandes d'inscription le module doit insérer l'inscription dans le fichier électoral.

Le Fokontany et le bureau de vote précédents doivent être conservés dans le fichier électoral.

Lors du processus de la consolidation un identifiant intelligible doit être généré pour les nouveaux inscrits.

**Un algorithme de génération de l'identifiant déterminera les données input. Cet identificateur doit être unique par électeur.**

A la fin de la consolidation des données et équilibrage (configuration) des bureaux de vote, une numérotation totale des électeurs des nouveaux bureaux de vote doit être effectuée. Pour les bureaux de vote mis à jour, une numérotation partielle doit être réalisée. A l'intérieur de chaque bureau de vote, les électeurs sont numérotés de 1 à n, dans l'ordre croissant de l'identifiant unique.

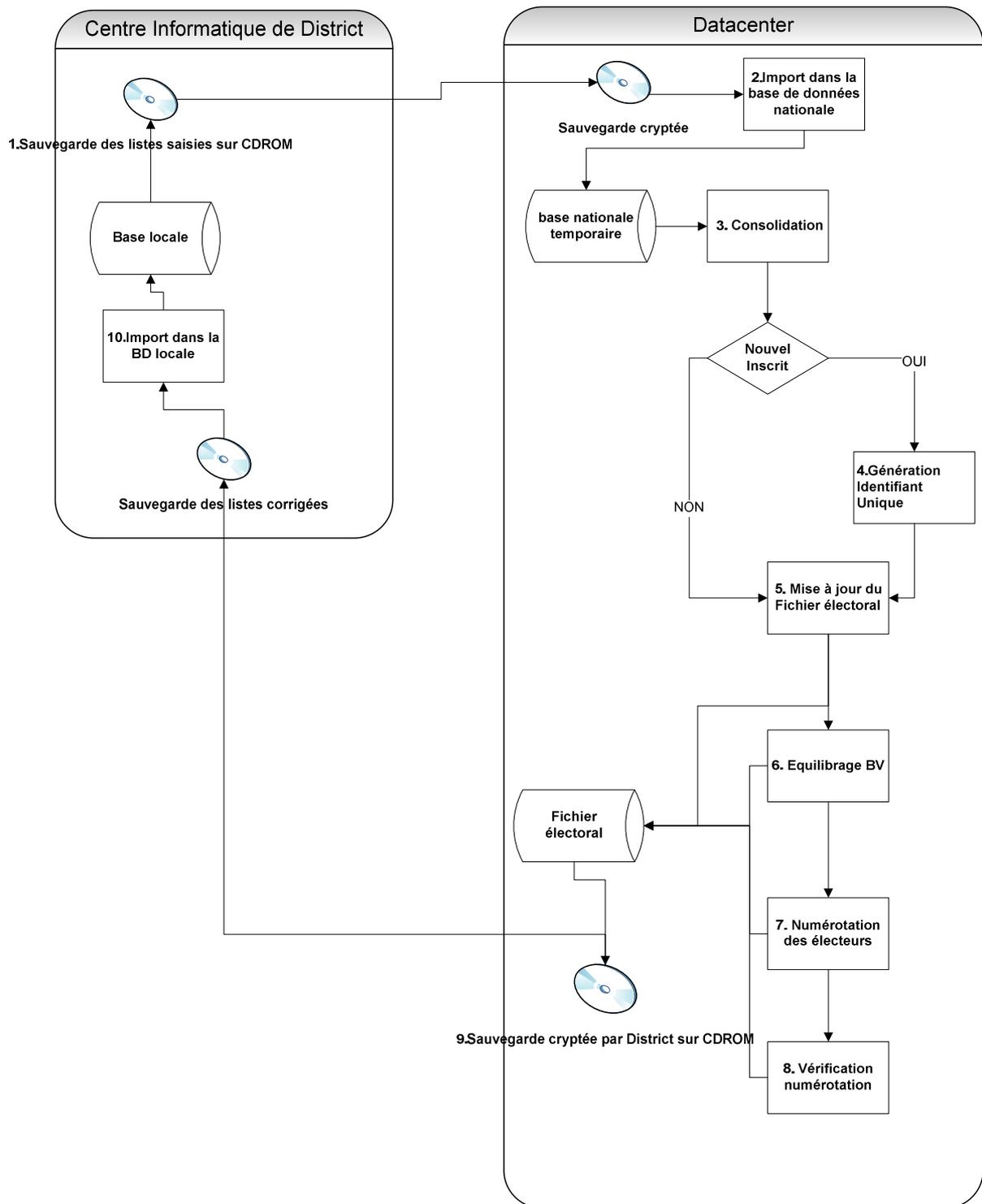
Il est également nécessaire de générer les informations suivantes :

- Les demandes de changement multiples ;
- Nombre de demandes de changement de bureaux de vote validées ;
- Le nombre d'inscriptions validées ;
- Le nombre des demandes de changement et d'inscription rejetées ;
- Le nombre de doublons ;
- Le nombre de radiations.

Si un électeur fait plusieurs demandes, la dernière demande sera retenue par la consolidation.

Les événements liés à la consolidation doivent être tracés dans les logs du système

**Le schéma de la consolidation :**



## **Équilibrage des bureaux de vote (configuration)**

### **Principe général**

Deux types d'action peuvent être effectués sur les bureaux de vote :

1. Des actions liées à la déclaration des bureaux de vote :
  - Ajout d'un bureau de vote ;
  - modification du nom d'un bureau de vote ;
  - suppression d'un bureau de vote.
  
2. Des actions liées à la répartition des électeurs dans les bureaux de vote :
  - transfert d'électeurs d'un bureau de vote à un autre bureau de vote ;
  - fusion de deux bureaux de vote ;
  - fractionnement d'un bureau de vote ;
  - numérotation des électeurs d'un bureau de vote.

### **Ajout d'un bureau de vote**

Le numéro du nouveau bureau de vote doit être affecté par le système (nombre de bureaux de vote existants dans le Fokontany+ 1). Le module doit permettre également de saisir le nom (adresse) du bureau de vote et de le rattacher à un seul Fokontany.

### **Modification d'un bureau de vote**

Cette fonctionnalité doit permettre la mise à jour du nom du bureau de vote.

### **Suppression d'un bureau de vote**

Pour supprimer un bureau de vote les conditions suivantes doivent être remplies :

- il doit être le dernier bureau de vote du Fokontany (code le plus élevé) ;
- Le bureau de vote doit être vide (aucun électeur inscrit dans ce bureau) ;
- Aucune demande d'inscription ou de changement de bureau de vote ne concerne ce bureau.

### **Transfert d'une partie des électeurs d'un bureau de vote**

Le module doit permettre de réaliser deux types de transfert.

1. Transfert d'une partie des électeurs d'un bureau de vote à un autre Bureau (du même Fokontany).

Le masque de saisie doit permettre de saisir le numéro du Fokontany, le numéro du bureau de vote d'origine, le numéro du bureau de vote destination, le nombre d'électeurs à déplacer.

2. Transfert d'une partie des électeurs d'un bureau de vote dans un autre bureau (d'un autre Fokontany).

Le masque de saisie doit permettre de saisir le numéro de Fokontany, le numéro du bureau de vote d'origine, le numéro du Fokontany de destination, le numéro du bureau de vote destination, et le nombre d'électeurs à déplacer.

### **Fusion de deux bureaux de vote**

Tous les électeurs de ces deux bureaux de vote sont regroupés dans un seul bureau de vote. Le bureau de vote résultant est l'un des deux bureaux de vote fusionnés.

Le masque de saisie doit permettre de saisir le numéro du Fokontany, le numéro du bureau de vote d'origine, le numéro du bureau de vote destination.

Le bureau de vote dont la totalité des électeurs est transférée ne doit pas être supprimé : il est conservé à l'état vide.

### **Fractionnement d'un bureau de vote**

Il s'agit du transfert d'une partie des électeurs d'un bureau de vote dans un nouveau bureau de vote. Le masque de saisie doit permettre de saisir le numéro du Fokontany, le numéro du bureau de vote d'origine.

### **Numérotation des électeurs**

Les électeurs d'un bureau de vote doivent être numérotés de 1 à n, par ordre croissant de l'identificateur unique de l'électeur.

Cette numérotation doit être effectuée après la consolidation des données et l'équilibrage des bureaux de vote. Elle doit être partielle pour les bureaux de vote mis à jour et totale pour les nouveaux bureaux de vote.

Les numérotations suivantes doivent être réalisables à partir du module :

- La numérotation des électeurs d'un bureau de vote ;
- La numérotation des électeurs des bureaux de vote d'un Fokontany;
- La numérotation des électeurs de tous les bureaux de vote.

### **Vérification de la numérotation des électeurs**

Après la consolidation des données, l'équilibrage et la numérotation des bureaux de vote, il est indispensable de procéder à la vérification de la numérotation des électeurs des bureaux de vote.

Les vérifications suivantes doivent être réalisables à partir du module :

- La vérification de la numérotation des électeurs d'un bureau de vote ;
- La vérification de la numérotation des électeurs des bureaux de vote d'un Fokontany ;
- La vérification de la numérotation des électeurs de tous les bureaux de vote.

### **6.3 Module d'impression des listes électorales et des cartes d'électeurs dans les centres informatiques des Districts**

#### **Édition des listes électorales**

Lorsque la consolidation et la configuration des bureaux de vote sont terminées, il est procédé au transfert des données consolidées par District vers les CID et une édition des listes provisoires pour affichage dans les Fokontany. A la fin de la période d'affichage, il est également procédé à l'impression des listes définitives pour les opérations de vote. Le module d'impression doit permettre d'éditer les listes par bureau de vote.

Il doit également être possible de choisir d'éditer les listes des bureaux de vote en saisissant le code du Fokontany.

#### **Édition des cartes d'électeurs**

Le module d'impression devra permettre d'éditer les cartes d'électeurs.

Il doit également être possible de choisir d'éditer les cartes d'électeur des bureaux de vote en saisissant le code de Fokontany.

#### **Édition des étiquettes**

Cette fonctionnalité vise à éditer des étiquettes à coller sur l'emballage des listes électorales.

### **6.4 Module statistiques**

Ce module doit permettre d'afficher et imprimer les statistiques globales liées aux listes électorales disponibles dans le système, notamment les statistiques relatives aux données suivantes :

- Un ou plusieurs bureaux de vote ;
- Une ou plusieurs Fokontany ;
- Un ou plusieurs districts,
- Une ou plusieurs régions ;
- Statistiques nationales.

### **6.5 Module consultation**

Ce module permettra d'afficher et d'imprimer les informations relatives à un électeur. Les informations suivantes doivent être disponibles :

- L'identité de la personne ;
- Les informations relatives au vote : Fokontany et bureau de vote ;
- Les demandes de changement de bureau de vote et les inscriptions saisies pour cette personne.

Il doit également permettre de consulter les Logs des traitements notamment les actions réalisées sur un bureau de vote :

- Saisie et correction des données ;
- Consolidation ;
- Équilibrage des bureaux de vote
- Numérotation des électeurs
- Vérification ;
- Impression des cartes d'électeurs ;
- Impression des listes électorales.

Consultation des actions effectuées sur les bureaux de vote d'un Fokontany :

- Liste des bureaux de vote de Fokontany
- Consolidation
- Équilibrage des bureaux de vote
- Numérotation des électeurs
- Vérification
- Impression des cartes d'électeurs
- Impression des listes électorales

## **6.6 Portail WEB et Gateway SMS**

Dans l'objectif de renforcer la visibilité de la CENI-T et de permettre la consultation des listes électorales, un portail WEB dynamique sera mis en ligne.

Les principales rubriques de la page d'accueil doivent permettre de renseigner sur :

- L'organisation de la CENI-T ;
- Les textes électoraux ;
- Les activités de la CENI-T ;
- Les résultats des différents scrutins ;
- La carte électorale ;
- Les statistiques et la consultation des listes électorales.

L'offre du soumissionnaire doit également contenir le mécanisme de gestion dynamique de contenu du portail WEB (CMS).

Le soumissionnaire proposera dans son offre technique la maquette (avec bannière de la CENI) du portail WEB et les interfaces de consultation des listes électorales.

Le soumissionnaire retenu réalisera les travaux suivants :

- 1) Installation et configuration du serveur ;
- 2) Configuration des routeurs ;
- 3) Déclaration du domaine de la CENI-T ;**
- 4) Référencement du portail WEB ;
- 5) Formation du Webmaster.

Le serveur WEB sera installé dans une zone démilitarisée (DMZ), le soumissionnaire retenu mettra en place un filtre IP entre le réseau interne et la DMZ.

Pour la consultation des listes électorales par SMS, un SMS Gateway accessible par le biais d'un numéro court doit être déployée dans le Centre de traitement national des données.

Le soumissionnaire doit préciser dans son offre les aspects suivants :

- 1) Le Protocole de communication avec les SMSCs des opérateurs de téléphonie mobile (de préférence le SMPP) ;
- 2) Le nombre de sms/minute ;
- 3) Le type et architecture du SMS Gateway ;
- 4) Le critère de la requête (interrogation des listes électorale et les données à retourner au demandeur).

### **6.7 Conditions d'accès au système**

L'accès au système doit être sécurisé. A cet effet, tous les utilisateurs doivent s'authentifier avec un login et un mot de passe avant d'accéder au système. Le système doit permettre la gestion des droits et des habilitations. Cette gestion doit être également globale et tracée dans les logs du système.

### **6.8 Qualité de service attendu**

Le système doit être simple et explicite afin que les agents de saisie et les contrôleurs puissent accomplir leurs tâches sans difficulté. Un menu répertoriant les grandes fonctions doit pouvoir guider l'utilisateur à tout moment.

Les modules doivent être sécurisés, *multiutilisateurs* et ergonomiques afin que l'utilisateur puisse effectuer rapidement avec certitude les différentes opérations demandées.

La cohérence des données devra être préservée lors des échanges entre la base de données et les différents modules.

Les affichages devront être lisibles et contenir l'ensemble des informations jugées utiles.

Le *système d'information* globale doit permettre aux utilisateurs de pouvoir alimenter la base de données. Tous les événements effectués sur les listes électorales doivent être tracés dans les logs du système.

### **6.9 Volumétrie**

- FICHER ELECTORAL : 8.500.000 ;
- BUREAUX DE VOTE : 20.000 ;
- REGIONS : 22 ;
- Districts : 119.

## 6.10 Garantie

L'ensemble des modules du système seront garantis et le prix de la garantie est inclus dans le marché, 12 mois pour les logiciels contre tout défaut reproductible et dont la cause incombe au soumissionnaire, à partir de la VSR du composant. Toute modification du système avec nouvelle VSR d'un état nouveau du système réinitialise les compteurs du temps de garantie.

## 6.11 Archivage et Traçabilité

Le soumissionnaire devra proposer une stratégie de backup pour l'ensemble du système (les bases de données, modules...).Le soumissionnaire devra également proposer une stratégie de traçabilité des données.

## 6.12 Formation

Le soumissionnaire doit proposer les plans de formation et réaliser toutes les formations nécessaires pour la mise en opération de la plateforme informatique y compris la PKI.

Ces formations concernent notamment :

- 1) Pour l'Infrastructure à Clés Publiques (PKI) :
- 2) Système OS : administration et exploitation ;
- 3) Les modules.

Un système d'assistance à distance est à prévoir, ainsi qu'un centre d'appel et du support au déploiement et à l'exploitation.

Le soumissionnaire doit présenter l'approche préconisée pour assurer les prestations de services demandées en adressant au moins les points suivants :

- Les prestations d'exploitation et de maintenance (durant les heures ouvrables)
- Les prestations de support (support, diagnostic des problèmes, etc....)

## 7. Calendrier et contenu des lots :

Compte tenu du calendrier électoral, l'acquisition du système sera fractionnée en **XXX** lots afin de faciliter la livraison et le déploiement :

<b>LOTS</b>	
<b><u>Lot 1 :</u></b>	
<b><u>Lot 2 :</u></b>	

## 7. Cadre général d'évaluation pour la grille de dépouillement

La CENI-T cherche à sélectionner des fournisseurs ayant de l'expérience sur ce type de projet, et qui proposeront des solutions en adéquation avec ses besoins et son budget. La grille d'évaluation suivante sera mise en œuvre :

Offre technique	70%
Offre financière	30%

L'évaluation de la partie technique tiendra compte des qualifications avérées du soumissionnaire sur les principaux segments du projet, à savoir :

1. Les systèmes électoraux
2. Rapidité de déploiement

L'offre technique du soumissionnaire sera aussi évaluée en fonction de sa conformité aux attentes et aux spécifications techniques formulées dans le présent Cahier des Charges.

L'évaluation de l'offre financière tiendra compte de la conformité du soumissionnaire avec le mode de financement retenu, et ce, en tenant compte des facilités proposées.

L'évaluation de la partie « Expérience et capacité financière » tiendra compte de l'expérience accumulée par le soumissionnaire sur :

- les principaux segments du projet, mentionnés plus haut
- les projets similaires

A cet effet, le soumissionnaire devra fournir le maximum de détails sur les compétences qu'il a sur les principaux segments ou sur les projets similaires qu'il a pu mettre en œuvre pour chacune des composantes objets de ce projet.

### 8.1 Cadre de réponse des Prix

Les soumissionnaires seront jugés sur la qualité de la prestation ainsi que sur le prix. A des fins de comparaison, le soumissionnaire devra utiliser le modèle ci-dessous pour indiquer les prix de leurs prestations. Une grille plus détaillée pourra être fournie en annexe de la réponse.

LOTS	Prix HT en USD ou en EURO
<u>Lot 1 :</u>	
<u>Lot 1 :</u>	
<u>Lot 2 :</u>	
<u>Lot 2 :</u>	



## **Annexe n°3**



## Les membres de la Commission électorale nationale indépendante pour la Transition

En application des dispositions de l'article 20 de la loi n°2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012, le décret n°2012-303 du 29 février 2012 constant la désignation et les élections des membres de la CENIT, nomme pour siéger au sein de celle-ci :

### Au titre des Entités de la Société civile :

- Le pasteur **Randriamanantenaso Martin**, des organisations œuvrant dans l'observation des élections. Nouveau membre, issu du *Malagasy Miray Tanindrazana Mandroso* (MMTM) ;
- **Rasoatsinampoizina Sidonie Auberge**, des organisations œuvrant dans l'observation des élections. Membre reconduit de la précédente CENI, Rasoatsinampoizina Sidonie Auberge est ingénieur électrotechnicien de formation et Vice-présidente nationale de l'Union nationale malgache des droits humains (UNMDH) ;
- **Randriarimanana Charles**, nouveau membre, issu des organisations œuvrant dans l'observation des élections, président national de l'organisation Accès Zon'olom-belona ;
- **Andrianaivo Dorà Josée**, nouveau membre, issu des organisations œuvrant dans l'observation des élections. Titulaire d'une licence en gestion, Andrianaivo Dorà Josée est la trésorière nationale de l'Union nationale malgache des droits humains (UNMDH) ;
- **Rafolisisoa Hanitriniala**, des associations de défense des droits de l'Homme. Membre de l'ancienne CENI, Rafolisisoa, a reçu une formation en droit international à l'Institut ukrainien des relations internationales auprès de l'Université de Kiev. Elle est la présidente nationale de l'Union nationale malgache des droits humains (UNMDH) ;
- **Rakotondrazaka Fanomezana Espéré**, nouveau membre, issu de l'ordre des journalistes. Titulaire d'une maîtrise en droit public de l'Université d'Antananarivo, journaliste au sein du quotidien L'Express de Madagascar, Rakotondrazaka Fanomezana y avait la responsabilité de tenir la rubrique politique ;
- **Ralaiariliva Ndrina Mamy**, nouveau membre désigné par le corps des administrateurs civils, est un administrateur civil en chef de classe exceptionnelle ;
- Le Bâtonnier **Randranto André**, nouveau membre, issu de l'ordre des avocats ;
- **Tahindro Gervais**, enseignant titulaire de droit des universités publiques, tel que prescrit par la loi n°2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012. Ayant appartenu à la précédente CENI, et ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature, Tahindro Gervais, titulaire d'un doctorat en droit public de l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille 3, est enseignant-chercheur auprès de l'Université de Fianarantsoa ;
- **Rakotoson Henri**, membre de la précédente CENI a exercé, auparavant, les fonctions de président du tribunal administratif et financier de Toamasina, a été désigné par le corps de la magistrature pour représenter celui-ci au sein de la CENIT.

#### Au titre de l'administration publique :

- **Sambo**, nouveau membre, issu du cadre de l'administration du territoire, est un administrateur civil en chef ;
- **Rasolo Harinomeny Rafanatera**, nouveau membre, issu du ministère de la décentralisation, chef de service interrégional de la décentralisation de Haute-Matsiatra.

#### Au titre des onze Partis ou Groupements politiques signataires de la Feuille de route :

- **Andriamanasina**, nouveau membre, issu de l'AREMA , un administrateur civil en chef ;
- **Felice Adolphe**, nouveau membre, issu des « Autres Sensibilités » ou « Les AS », un juriste de droit privé de formation ;
- **Mamy Dieudonné**, issu de l'ESCOPOL est un administrateur civil, et faisait partie de la précédente CENI ;
- **Marimbeloson William Ladislas**, nouveau membre, issu du HPM, membre du Syndicat Exécutant le Redressement Economico-social de Madagascar (SEREMA) ;
- **Raharinarivonirina Maria Sylvie**, du MDM, est avocate à la Cour, ayant appartenu à la précédente CENI ;
- **Masimana Manantsoa**, nouveau membre, issu du MONIMA - UAMAD . Administrateur civil, ancien ministre de l'Intérieur du gouvernement Monja Roindefo de mars au 11 septembre 2009 ;
- **Andriamihanta Fanomezantsoa Benjamin**, nouveau membre, issu de la Mouance Ravolamanana, magistrat ;
- **Jean**, nouveau membre, issu du TGV, administrateur civil en chef de classe exceptionnelle. Nommé le 24 mars 2010 pour faire partie de la CENI, au titre de la Vice-primature chargée de l'Intérieur, il en démissionne en raison de sa nomination aux fonctions de ministre de l'Intérieur ;
- **Manjany Bienvenu**, nouveau membre, issu de l'UDR – C, magistrat.

#### La présidence de la CENI-T

Par sa Délibération n°005/CENI/D/2012 du 23 mars 2012, et conformément aux dispositions des articles 38 et 39 de la loi n°2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions d'une structure nationale indépendante dénommée Commission électorale nationale Indépendante pour la transition et de sa Délibération n°001/CENI-T/D/2012 portant Règlement intérieur de la CENI-T, l'Assemblée générale de la CENI-T a élu à la présidence de la CENI-T, **Béatrice Attalah**.

Magistrat, membre de la Cour d'appel d'Antananarivo, Béatrice Attalah a appartenu au précédent Conseil National Electoral.

## **Annexe n°4**



**DEPENSES PREVISIONNELLES POUR DES ELECTIONS JUMEEES PRESIDENTIELLE (2 tours) ET LEGISLATIVES (2 tours) - Année 2012**

<b>N°</b>	<b>Compte</b>	<b>Rubriques (ventilation suivant PCOP)</b>	<b>Montant (Ariary)</b>	<b>Annexes (pour les détails)</b>
1	2040	Logiciel informatique et assimilé	60 000 000	Annexe 1
2	2161	Matériels et outillages techniques	890 400 000	Annexe 1
2	2163	Matériels informatiques	196 000 000	Annexe 1
3	2164	Matériels et mobiliers de bureau	157 200 000	Annexe 1
4	6111	Fournitures et articles de bureau	250 000 000	Annexe 1
5	6112	Imprimés, cachets et documents administratifs	19 312 060 000	Annexe 2
6	6113	Consomptibles informatiques	223 200 000	Annexe 3
7	6114	Produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien	5 000 000	Annexe 3
8	6128	Fournitures techniques	6 360 000	Annexe 3
9	6131	Carburants et lubrifiants	171 000 000	Annexe 3
10	6183	Emballages	143 216 000	Annexe 3
11	6211	Entretien de bâtiments	52 200 000	Annexe 4
12	6213	Entretien de véhicules	40 000 000	Annexe 4
13	6214	Entretien des matériels techniques	5 000 000	Annexe 4
14	6218	Maintenance du matériel informatique	7 500 000	Annexe 4
15	6231	Frais de déplacement intérieur	108 400 000	Annexe 4
16	6233	Location de voitures	4 000 000	Annexe 4
17	6235	Transport de biens	372 500 000	Annexe 4 et 4bis
18	6241	Indemnité de mission intérieure	161 290 000	Annexe 5
19	6242	Restauration du personnel	30 000 000	Annexe 5
20	6282	Indemnités travaux supplémentaires	30 000 000	Annexe 5
21	6224	Impression reliure - insertion pub	200 000 000	Annexe 6
22	6281	Rémunération d'intermédiaires et honoraires	10 000 000	Annexe 6
23	Dot 1	Dotations aux démembrements	9 839 300 000	Annexe 7
24	Dot 5	Dotation MINJUSTICE pour transport et indemnité magistrats	66 686 000	Annexe 8
25	Dot 6	Dotation SESP/GN pour sécurisation jour du scrutin	250 000 000	Annexe 8
26	2311	Formation des CER - CED - CEC et Agents électoraux	223 862 000	Annexe 8
27	6268	Charges de télécommunication (Internet, téléphone)	116 060 000	Annexe 8
		Imprévus 0,2%	68 766 000	
<b>Total ...</b>			<b>33 000 000 000,00</b>	

*Source :* Commission électorale nationale indépendante pour la Transition.



## **Annexe n° 5 :**



**COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE POUR LA TRANSITION**

**ETAT DES BESOINS DE LA CENIT SUR FINANCEMENT EXTERIEUR**

Volet (Cadre d'intervention)	Objectifs	Activités prioritaires	Besoins	Quantité	Unité	Coûts unitaires estimatifs en MGA	Total en MGA	Total en USD	Total en EURO	Entités concernées	
01 Sensibilisation et communication	Participation citoyenne: inscription dans la liste électorale et participation aux votes	11- Mobilisation des OSC pour l'éducation citoyenne	Ressources humaines: missions et salaires	1 549	Commune	18 940,00	29 338 060,00			CENI + OSC	
			Bureau (consommables, ..)	119	District	73 415,00	8 736 385,00				
			Production/diffusion supports communication	1 549	Commune	179 500,00	278 045 500,00				
			Provision pour imprévus	1	ft	5 948 160,00	5 948 160,00				
			Suivi évaluation CENI	119	District	100 000,00	11 900 000,00				
					<b>Total 11:</b>			<b>333 968 105,00</b>	<b>159 032,43</b>	<b>118 009,93</b>	
		12- Renforcement des moyens de communication de la CENI	Matériels techniques de communication	1	Lot	20 700 000	20 700 000,00				CENI
			<i>(Détails au service communication)</i>			<b>Total 12:</b>	<b>20 700 000,00</b>	<b>9 857,14</b>	<b>7 314,49</b>		
		13- Campagne de sensibilisation et de vulgarisation textes électoraux	Interventions dans les stations radio et TV	1	ft	10 000 000	10 000 000,00				
						<b>Total 13:</b>	<b>10 000 000,00</b>	<b>4 761,90</b>	<b>3 533,57</b>		
02 Gestion informatisée de la liste électorale	Fiabilisation des listes électorales	21- Renouvellement/Dotation de matériels aux 22 CIR, 119 CID	Imprimante industrielle type TALLY GENICOM 6218	27	Nb	25 000 000,00	675 000 000,00			CENI/MININTE R CIR/CID	
			Postes de travail (PC) avec onduleurs	301	Nb	3 000 000,00	903 000 000,00				
			Serveurs avec onduleurs	119	Nb	18 000 000,00	2 142 000 000,00				
			Climatiseurs	119	Nb	1 500 000,00	178 500 000,00				
			Equipements réseaux (switchs, câble, connecteur, attaches)	119	Lot	875 000,00	104 125 000,00				
			Accessoires informatiques (RAM, Disque dur, ...)	20	Lot	1 000 000,00	20 000 000,00				
			Générateurs 3,6 KVA de secours pour CID	119	Nb	1 758 000,00	209 202 000,00				
			Panneaux solaires (y compris frais installation)	20	Nb	23 234 200	464 684 000,00				
					<b>Total 21:</b>	<b>4 696 511 000,00</b>	<b>2 236 433,81</b>	<b>1 659 544,52</b>			
		22- Constitution de nouvelle base de données	Amélioration et optimisation du logiciel SIGEM	1	ft	90 000 000	90 000 000,00	<b>45 000,00</b>	31 802,12	CENI/MININTE R CIR/CID	

		23- Réhabilitation de locaux pour les CID et les CIR	Réhabilitation/construction local pour 119 CID et 22 CIR	141	CID	8 000 000,00	1 128 000 000,00	564 000,00	398 586,57	CENI/MININTE R CIR/CID
03 Renforcement des capacités des membres et des démembrements de la CENI	Efficacité et opérationnalité des membres et des démembrements de la CENI	31- Organiser des formations des CER/CED/CEC/AE								CENI/MININTE R
		311 - Formation de formateurs niv Région	Restauration/déplacement/fournitures/ manuel				130 305 000,00			
		312 - Formation des CEC niv District	Restauration/déplacement/fournitures/ manuel				125 348 000,00			
		313 - Formation des AE niv Commune	Restauration/déplacement/fournitures/ manuel				688 004 000,00			
					<b>Total 31:</b>			<b>943 657 000,00</b>	<b>449 360,48</b>	<b>333 447,70</b>
		32 - Participer à des ateliers /seminaires internationaux, organiser des voyages d'information	Frais de transport: Per diem à l'extérieur	22 330	Nb h,j	12 500 000 500 000	275 000 000,00 165 000 000,00			CENI
							<b>440 000 000,00</b>	<b>209 523,81</b>	<b>155 477,03</b>	
04 Dotation et/ou renforcement des moyens de l'Administration électorale	Efficacité de l'Administration dans ses interventions	41- Matériels bureautiques	Copieurs 50 cpm (pour Services CENI)	1	Nb	33 000 000,00	33 000 000,00			CENI/CER
			Duplicopieur (pour Services CENI)	1	Nb	10 000 000,00	10 000 000,00			
			Copieurs 18 cpm (pour 22 CER)	22	Nb	18 000 000,00	396 000 000,00			
			Machine perfo relieur (pour Services CENI)	3	Nb	360 000	1 080 000,00			
			Massicot A3 (pour Services CENI)	2	Nb	360 000	720 000,00			
			Agrafeuse géante (pour Services CENI)	5	Nb	144 000	720 000,00			
			Vidéo projecteur + écran de projection	2	Nb	2 700 000	5 400 000,00			
				<b>Total 41:</b>			<b>446 920 000,00</b>	<b>212 819,05</b>	<b>157 922,26</b>	
		42- Mobiliers de bureau	Mobiliers bureau CER	22	Lot	3 000 000,00	66 000 000,00			CENI/CER/CED
			Mobiliers bureau CED	119	Lot	3 000 000,00	357 000 000,00			
			Mobiliers bureau CENI	32	Lot	1 500 000,00	48 000 000,00			
					<b>Total 42:</b>		<b>471 000 000,00</b>	<b>224 285,71</b>	<b>166 431,10</b>	
		43- Matériels roulants	Véhicule 4x4 pick up double cab (22 CER + 119 CED)	141	Nb	77 000 000,00	10 857 000 000,00			CER/CED
Moto TT 125 cc (CEC)	1 600		Nb	10 800 000,00	17 280 000 000,00					
Bicyclettes (AE)	54 519		Nb	150 000,00	8 177 850 000,00					
			<b>Total 43:</b>		<b>36 314 850 000,00</b>	<b>17 292 785,71</b>	<b>12 832 102,47</b>			



