



**Rapport de la Commission consultative
de réflexion et de proposition sur l'amélioration
de l'encadrement juridique
du processus électoral malgache**

Juin 2017

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 5 |
| CHAPITRE 1 : POUR L'AMELIORATION DUCADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU PROCESSUS ELECTORAL | 8 |
| I- LA STABILITE DU CADRE JURIDIQUE | 8 |
| 1. <i>Des constats</i> | 8 |
| a) L'éparpillement des instruments du droit électoral..... | 8 |
| . Des textes constituant le socle du droit positif des élections | 9 |
| . Des textes spécifiques à chaque catégorie d'élection | 9 |
| . Des textes se rapportant à l'environnement juridique dans lequel le processus électoral s'inscrit | 10 |
| b) Un questionnement sur la pertinence du recours à la dénomination « code électoral » | 11 |
| c) Des incertitudes sur la normativité des instruments du droit électoral en raison d'une carence de leur publication | 12 |
| 2. <i>Des recommandations</i> | 12 |
| a) Etablir une législation électorale de qualité..... | 13 |
| b) Préserver la permanence et la prévisibilité du cadre légal des élections..... | 14 |
| c) Etablir une authentique codification du droit électoral | 15 |
| d) Respecter la publication régulière des textes législatifs et réglementaires | 15 |
| II. LA CONSOLIDATION DU CADRE INSTITUTIONNEL | 16 |
| A. LA CONSOLIDATION DE LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE | 16 |
| 1. <i>Des constats</i> | 16 |
| a) La CENI, un organisme de gestion des élections dont la composition est méconnue..... | 16 |
| b) Le débat sur l'attribution à la CENI d'une compétence exclusive dans la détermination du calendrier électoral..... | 17 |
| c) Des difficultés de la CENI à faire reconnaître la réalité de son indépendance | 17 |
| 2. <i>Des recommandations</i> | 18 |
| a) Etablir la formation non-permanente de la CENI, au plus tôt, dans le processus électoral | 19 |
| b) Conférer à la CENI la compétence de proposer le calendrier électoral..... | 20 |
| . La situation du mandat électif arrivant à son terme constitutionnel ou législatif..... | 20 |
| . La situation du mandat électif dont le déroulement est interrompu provoquant des élections anticipées | 20 |
| c) Renforcer les garanties de l'indépendance financière de la CENI | 21 |
| B. LA CONSOLIDATION DES PARTIS POLITIQUES..... | 21 |
| 1. <i>Des constats</i> | 21 |
| a) Un nombre important de partis politiques. | 21 |
| b) La loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques, une législation lacunaire et, en des points, de compréhension ardue. | 22 |
| c) La loi évoque une régulation financière des partis politiques, dont le dispositif établi, repose sur des textes de nature règlementaire..... | 23 |
| 2. <i>Des recommandations</i> | 23 |
| a) Mettre la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 en cohérence avec les objectifs qui lui sont assignés | 23 |
| b) Elaborer une législation organisant la régulation financière des partis politiques | 24 |
| . Les ressources du financement des partis politiques | 24 |
| . Des modalités de tenue des comptes des partis politiques | 25 |
| . Du contrôle de la tenue des comptes des partis politiques | 25 |
| CHAPITRE 2 : POUR LE RENFORCEMENT DE L'EFFECTIVITE DU DROIT DE VOTE ET DE L'ELIGIBILITE DANS LE DROIT ELECTORAL | 27 |
| I. LA QUALITE D'ELECTEUR | 27 |
| a) La limitation de la jouissance du droit de vote pour la femme ayant acquis la nationalité malgache par mariage et concernant les étrangers naturalisés malgaches..... | 27 |

| | |
|--|-----------|
| b) L'inéligibilité automatique sur la liste électorale des citoyens condamnés pour crime ou délit | 28 |
| 2. <i>Des recommandations</i> | 29 |
| <i>La révision du Code de la Nationalité dans ce sens ainsi que la mise en conformité des dispositions du Code électoral avec le principe de la légalité des peines et des délits sont également des corollaires de cette recommandation</i> | |
| a) Rétablir la plénitude des droits civiques de la femme ayant acquis la nationalité malgache par mariage | 29 |
| b) Mettre les dispositions de l'art. 4 du code électoral et tous textes de loi s'y référant en conformité avec le principe constitutionnel du droit pénal, de légalité des délits et des peines..... | 30 |
| II. DES CONDITIONS D'ELIGIBILITE ET D'INELIGIBILITE | 30 |
| 1. <i>Des constats</i> | 30 |
| a) Le surcroît de candidatures indépendantes et le principe de liberté de candidature établi par la Constitution (art. 15) | 30 |
| b) Un régime discriminatoire à l'endroit des candidats naturalisés | 31 |
| c) Une instabilité du régime juridique des candidats fonctionnaires d'autorité..... | 31 |
| 2. <i>Des recommandations</i> | 31 |
| Rationalise..... | 31 |
| a) r la mise en œuvre du principe de liberté de candidature dans le respect des dispositions de l'art. 15 de la Constitution | 31 |
| b) Rétablir la plénitude des droits civiques des étrangers naturalisés et de la femme ayant acquis la nationalité par mariage ; | 32 |
| c) Assurer la stabilité du régime juridique des candidats fonctionnaires d'autorité..... | 32 |
| CHAPITRE 3 : POUR LE RENFORCEMENT DE LA QUALITE DES OPERATIONS ELECTORALES | 33 |
| I. POUR UNE LISTE ELECTORALE EXHAUSTIVE ET FIABLE | 33 |
| 1. <i>Des constats</i> | 33 |
| a) L'incompréhension du principe du gel de la liste électorale | 33 |
| b) Le débat sur la pertinence de la période de la révision annuelle de la liste électorale..... | 34 |
| 2. <i>Des recommandations</i> | 34 |
| a) Maintenir le gel de la liste électorale | 34 |
| b) Consolider l'articulation de la période de la révision annuelle de la liste électorale avec la période autorisée pour la tenue des consultations..... | 34 |
| II. POUR UNE CAMPAGNE ELECTORALE GARANTISSANT L'EGALITE ET L'EQUITE ENTRE LES CANDIDATS ... | 34 |
| 1. <i>Des constats</i> | 35 |
| a) La notion de campagne électorale, fortement marquée par une atmosphère de suspicion généralisée | 35 |
| b) La campagne électorale saisie par les travers de la politisation de l'administration | 35 |
| c) Une faiblesse de l'encadrement juridique des moyens de propagande. | 36 |
| . Un encadrement juridique des moyens de propagande, lacunaire | 36 |
| . Une faiblesse de la régulation des moyens de propagande | 36 |
| d) L'absence d'une régulation financière de la campagne électorale. | 36 |
| 2. <i>Des recommandations</i> | 36 |
| a) Mettre en place des régimes différenciés de la campagne électorale..... | 37 |
| . Une phase préliminaire | 37 |
| . Une phase intermédiaire..... | 37 |
| . La phase de la campagne électorale..... | 38 |
| b) Renforcer l'obligation de neutralité de l'Administration et d'impartialité des services publics dans le processus électoral | 38 |
| . La nécessité de prévenir le recours par les candidats ou les partis politiques aux ressources administratives pendant le processus électoral..... | 38 |
| . Le renforcement de l'interdiction de l'utilisation des ressources administratives à des fins de campagne électorale | 38 |
| c) Renforcer l'encadrement juridique des moyens de propagande..... | 39 |

| | | |
|-------------|---|-----------|
| . | Le renforcement de l'encadrement juridique des moyens de propagande par son actualisation | 39 |
| . | L'institution des Autorités de régulation des moyens de propagande | 39 |
| d) | Elaborer une législation complète organisant la régulation financière de la campagne électorale | 39 |
| . | Des ressources de financement des comptes de campagne | 40 |
| . | Des modalités de la tenue des comptes de campagne | 40 |
| . | Du contrôle de la tenue des comptes de campagne | 40 |
| III. | POUR UN SCRUTIN CREDIBLE | 40 |
| 1. | <i>Des constats</i> | 40 |
| a) | Des modes de scrutin inadaptés | 40 |
| b) | De l'extrême stabilité des circonscriptions électorales | 42 |
| c) | Une répartition inégale et disparate des bureaux de vote, dont l'indication, le plus souvent, intervient tardivement | 43 |
| d) | Des incertitudes pour la constitution du bureau électoral ainsi qu'à l'endroit de la désignation des délégués des comités de soutien de candidat ou de liste de candidats | 43 |
| e) | Des doutes sur la sécurisation et la fiabilité du bulletin unique | 43 |
| f) | L'absence de précision sur les modalités de marquer le bulletin unique, source d'incertitude sur la validité de celui-ci | 44 |
| g) | La suspicion due à la lenteur de l'acheminement des résultats : | 44 |
| 2. | <i>Des recommandations</i> | 44 |
| a) | Etablir des modes de scrutin simples, d'un coût raisonnable et vecteur de la stabilité des institutions | 44 |
| . | Pour les élections législatives | 44 |
| . | Pour les élections sénatoriales : | 45 |
| . | Pour les élections territoriales | 45 |
| b) | Etablir des bureaux de vote avec un plafonnement des électeurs pour y voter | 45 |
| c) | Réviser les modalités de désignation des membres du bureau de vote | 45 |
| d) | Fixer par la loi la date de désignation des membres du bureau de vote | 46 |
| e) | Définir par la loi le mode de remplissage du bulletin unique | 46 |
| f) | Restaurer la confiance des parties prenantes dans l'acheminement des résultats : | 46 |
| | CHAPITRE 4 : POUR LA GARANTIE D'UNE MEILLEURE GESTION DU CONTENTIEUX ELECTORAL | 47 |
| 1. | <i>Des constats</i> | 47 |
| a) | L'incompréhension des justiciables | 47 |
| b) | Un nombre (trop) important de requêtes déclarées irrecevables par le juge électoral | 48 |
| c) | Des incohérences dans les textes qui l'organisent | 48 |
| d) | Des rapports à améliorer entre le contentieux électoral et le contentieux répressif | 50 |
| 2. | <i>Des recommandations</i> | 50 |
| a) | Les recommandations d'ordre général : | 51 |
| . | Etablir une mise en cohérence des textes se rapportant au contentieux électoral | 51 |
| . | Etablir une simplification de la procédure du contentieux électoral | 51 |
| . | Prévoir la systématisation de la transmission des dossiers du juge électoral au juge pénal | 52 |
| b) | Les recommandations relatives aux contentieux à chaque étape du processus électoral : | 52 |
| . | Contentieux relatif à l'inscription sur la liste électorale : | 52 |
| . | Contentieux de candidature : | 52 |
| . | Contentieux relatif à la campagne électorale : | 53 |
| . | Contentieux relatif aux résultats : | 53 |
| | CONCLUSION | 54 |
| | ANNEXES | 56 |

INTRODUCTION

Lors du dernier trimestre de l'année 2016, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), en application des dispositions de l'article 61 de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 l'instituant, engage des travaux de large consultation avec l'ensemble des parties prenantes au processus électoral (partis politiques, organisations de la société civile, entités publiques). A l'issue de ces travaux, la CENI a adressé aux autorités nationales un *Document stratégique pour l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral* qui, entre autres, recommande la mise en place d'un groupe de travail interinstitutionnel ad hoc pour approfondir la réflexion sur la révision du cadre juridique des élections, et préparer les textes nécessaires à cet effet.

Le Conseil de gouvernement a adopté deux décrets allant dans ce sens :

- le décret n°2017-200 du 28 mars 2017 portant création d'une Commission consultative de réflexion et de proposition sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache, et
- le décret n°2017-201 du 28 mars 2017 portant création du Comité Interministériel chargé de la révision de l'encadrement juridique du processus électoral malgache.

Si, le Comité Interministériel a pour « missions principales d'œuvrer à l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache, et d'élaborer à cet effet, les avant-projets de textes législatifs et réglementaires s'y rapportant » ; la Commission consultative est, quant à elle, chargée d'une mission de réflexion et de proposition, précédant les travaux du Comité interministériel.

Selon les dispositions de l'article 2 du décret n°2017-200 du 28 mars 2017, « La Commission consultative est chargée :

- d'étudier les améliorations à apporter à l'encadrement juridique du processus électoral malgache;
- d'analyser et d'exploiter les études effectuées dans le domaine des élections, dont notamment celles proposées par « le Document stratégique pour une amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache » élaboré par la Commission Electorale Nationale Indépendante à l'issue des différents ateliers de consultation avec les parties prenantes aux élections, en 2016. »

Le décret n°2017-200 du 28 mars 2017 détermine la composition de la Commission consultative, qui est « présidée par le Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante ou son représentant qu'il désigne ».

Elle est constituée par :

- un représentant de la Commission Electorale Nationale Indépendante;
- un représentant du Ministère en charge de l'Intérieur ;
- un représentant du Ministère en charge de la Justice ;
- un représentant du Ministère en charge des Finances et du Budget ;
- un représentant du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité ;
- un représentant du Bureau Indépendant Anti-Corruption ;
- un représentant du *SAmpana Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiam-bola sy Famatsiam-bola ny Fampihorohoroana*.

Animé de la volonté d'inscrire les travaux de la Commission dans la perspective d'une démarche inclusive, le décret a prévu d'y associer, « sur invitation de la CENI, des représentants des partis politiques légalement constitués et déclarés au Ministère en charge de l'Intérieur, suivant leurs tendances respectives, ainsi que des représentants des organisations de la société civile œuvrant dans le domaine de l'observation des élections ». Le décret a prévu que ces représentants des partis politiques et de la société civile siègent au sein de la Commission, à titre d'observateur.

En application de ces dispositions du décret, la Commission consultative a été mise en place, composée par :

- RAMAHADISON Olivier, Vice-président de la CENI, désigné par le Président de celle-ci pour le représenter en tant que Président de la Commission consultative ;
- RANDRIAMIARIMANANA Safidinirina, Chef de Service des Affaires Juridiques et du Contentieux du Secrétariat Exécutif de la CENI, représentant la CENI ;
- RAMAROSON Solange, Chef de Service d'Appui à l'Organisation des Opérations Electorales au sein de la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Politiques, représentant le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ;
- ROBINSON Elisabeth Harinoro, Magistrat à la Direction des Etudes au Ministère de la Justice, représentant le Ministère de la Justice ;
- RAZAFINDRAKOTO Fy Harisoamavo, Chargée de mission à la Direction générale du Budget, représentant le Ministère des Finances et du Budget ;
- RAZANADRASANIRINA Geneviève, Chef de service, Responsable de projet, représentant le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité ;
- RASON Annie, Conseiller technique à la Direction Générale du BIANCO, Bureau Indépendant Anti-Corruption ;
- RABEMANANJARA Emilson, Conseiller technique, représentant le *SAmpana Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiam-bola sy Famatsiam-bola ny Fampihorohoroana* (SAMIFIN).

Les membres observateurs de la Commission consultative sont :

- RAHANTANIRINA Honorine, de l'ONG Conseil d'Observatoire des Droits de l'Homme et de l'Ethique (CODHE), représentant les organisations de la société civile ;
- RANDRIAMALALA Robert Charly, de l'ONG GASIMPILATSAKA AN-TSITRAPO, représentant les organisations de la société civile ;
- RALEVASON Hary Tiana, de l'association Mahefa, représentant les organisations de la société civile ;
- RANDRIAMANDRATO Ihanta, du parti Teza, représentant les partis politiques ;
- RAMARIJAONA RABARY Yves, du parti AVI, représentant les partis politiques ;
- RANDRIATSARAFARA Dera, de l'ARMADA, représentant les partis politiques.

Conformément aux dispositions de l'article 6 du décret n°2017-200 du 28 mars 2017, à l'invitation de la Commission consultative, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a mis à sa disposition une expertise technique apportée par :

- MOUNA Amidou, Consultant international en droits de l'Homme, élections et gouvernance démocratique ;
- RAJAONA Andrianaivo Ravelona, juriste consultant international.

Dans le cadre du mandat qui lui est assigné par le décret n°2017-200 du 28 mars 2017, il s'agit pour la Commission consultative de mener une réflexion autour du droit électoral positif malgache aux fins de l'améliorer, dans le respect de l'ordonnancement juridique issu de la Constitution de la Quatrième République. Le périmètre de l'exercice à commettre, quant à lui, est défini par des exigences précises. Il lui est demandé :

- d'approfondir les recommandations proposées par le *Document stratégique pour l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral* ;
- d'étayer les grandes lignes de la réforme législative que celui-ci suggère ;

- de définir l'esprit d'une réforme de l'encadrement juridique, garant d'un processus électoral apaisé, reconnu par tous et limitant les risques d'une crise post-électorale.

La méthodologie retenue par la Commission consultative a reposé sur une démarche à deux temps. Elle a consisté, tout d'abord, à établir le constat des situations de droit et/ou de fait qui affectent le bon déroulement du processus électoral dans chacun de ses segments, en examinant leurs causes réelles. Il s'est agi, ensuite, pour chaque constat dressé, d'identifier les mesures de correction à prendre et des moyens normatifs à mobiliser devant permettre d'atteindre les objectifs visés, formalisés à travers des recommandations.

En appliquant cet appareil méthodologique sur l'ensemble des textes électoraux, il est apparu, pour la Commission consultative, que l'essentiel des améliorations à apporter au cadre légal du processus électoral doit tendre à :

- Améliorer le cadre juridique et institutionnel du processus électoral ;
- Renforcer l'effectivité du droit de vote et de l'éligibilité dans le droit électoral;
- Renforcer la qualité des opérations électorales ;
- Mettre en place un contentieux électoral transparent et compris des citoyens.

Le présent rapport se propose d'aborder, tour à tour, chacun de ces quatre volets.

CHAPITRE 1 : POUR L'AMELIORATION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU PROCESSUS ELECTORAL

La qualité de l'encadrement juridique et institutionnel d'un processus électoral constitue le premier gage de sa crédibilité. Cette exigence procède, avant tout, d'une législation électorale cohérente, acceptée par tous comme étant impartiale, juste et fondée sur la seule raison de faire valoir l'intérêt général. Elle repose aussi sur la reconnaissance par toutes les parties prenantes à la compétition électorale de l'autorité légitime qu'elles accordent à l'organe de gestion des élections. Le bon déroulement d'un processus électoral est aussi cautionné par la participation des partis politiques.

Au vu du contexte actuel, la Commission consultative rejoint le constat dressé par le Document stratégique pour l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral, dressé par la CENI à l'issue des différentes concertations qu'elle a organisées en 2016. Celui-ci souligne que, « *le droit électoral positif malgache, se caractérise par deux aspects essentiels. Il est, tout d'abord, singularisé par une assise normative relativement dense, éparsée et disséminée à travers une profusion de ses sources formelles dont la lisibilité, la clarté et la compréhension, de ce fait, ne sont pas toujours aisées. Le droit électoral positif malgache est aussi marqué par des situations de faiblesses, le plus souvent consécutives à son renouvellement conduit à marche forcée dans le contexte du processus de sortie de la crise politique de 2009. Elaboré dans un contexte particulier, caractérisé par les contingences de l'urgence, voire de la précipitation, le cadre juridique du processus électoral recèle, souvent, des situations d'incohérence et d'incomplétude dans son contenu. Il est aussi affecté par des faiblesses majeures dans sa publicité ; ce qui vient semer le doute sur l'effectivité de sa normativité et entretenir, chez les parties prenantes au phénomène électoral, une connaissance, le plus souvent, approximative de ses règles et principes* ».

Face à cette situation, la Commission consultative a estimé que la première exigence qui s'impose dans sa réflexion pour l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral, est celle de la stabilisation du cadre légal (I). Cette exigence de la stabilité constitue, en effet, le seul garant de la prédictibilité de l'encadrement juridique, un impératif de la sécurité juridique requis pour le déroulement crédible d'un processus électoral accepté par tous.

I- LA STABILITE DU CADRE JURIDIQUE

1. Des constats

a) *L'éparpillement des instruments du droit électoral*

Comme le souligne le *Document stratégique pour l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral*, le droit électoral malgache se caractérise par sa complexité dans sa présentation formelle. Il est constitué par un empilement de textes dont les énoncés ne satisfont pas toujours aux exigences des principes de cohérence et de systématisme requis pour une législation garante de la sécurité juridique. Cette situation n'est pas propre à la situation présente.

■ Des textes constituant le socle du droit positif des élections

Dans cette multitude d'instruments juridiques, un premier niveau réunit les textes qui constituent le socle du droit positif des élections. Il comprend :

- la Constitution du 11 décembre 2010, notamment en ses articles 5, 15, 116, 120, 127 et 132¹ ;
- la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral² ;
- l'ordonnance n°2001-003 portant Loi organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle³, en ses dispositions se rapportant à la matière électorale ;
- la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales, dénommée « Commission Electorale Nationale Indépendante » (CENI)⁴ ;
- la loi n° 2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant ;
- la loi n° 2001-025 du 21 décembre 2001 relative au tribunal administratif et au tribunal financier modifié par la loi n° 2004-021 du 19 août 2004.

Ce premier niveau regroupe les textes qui sont appliqués pour l'ensemble des scrutins quels qu'ils soient. A l'exception de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 sur la CENI, de la loi n°2004-036 du 1er octobre 2004 sur la cour suprême et ses trois cours la composant, ainsi que la loi n°2001-025 du 21 décembre 2001 régissant les tribunaux administratifs, il est constitué par des instruments juridiques de rang normatif élevé dans la hiérarchie des normes (Constitution et Lois organiques). Ce rang dans l'ordonnancement juridique, ainsi que les caractères d'adoption et de révision qui leur sont propres, en font, en principe, des normes d'une grande stabilité.

■ Des textes spécifiques à chaque catégorie d'élection

Un deuxième niveau est composé par des textes spécifiques à chaque catégorie d'élection. Depuis l'indépendance, en 1960, il s'est installée une tradition juridique en matière électorale, admettant qu'à côté des textes de portée générale qui encadrent l'ensemble des consultations électorales, consignés dans une loi organique dénommée Code électoral, il existe des textes de portée particulière, dont l'objet est d'organiser chacune des catégories de scrutins prévues par la Constitution (article 88 point 1 à 4).

Pour le cas singulier des élections de sortie de crise tenues en octobre et décembre 2013, deux Lois organiques ont été prises pour les organiser : la Loi organique n°2012-015 du 1er août 2012 relative à l'élection du premier Président de la Quatrième République⁵, et celle n°2012-016 de la même date, relative aux premières élections législatives de la Quatrième République⁶. Ces deux lois organiques ont été modifiées et complétées, la première par l'ordonnance n°2013-002 du 12 avril 2013⁷. La loi organique organisant les premières élections législatives, quant à elle, le sera, dans certaines de ses dispositions, par

¹Journal Officiel de la République de Madagascar, n°3 350, Edition spéciale, 20 janvier 2011, pp.85-119.

²Journal Officiel de la République de Madagascar, n° 3.421, Edition spéciale, 26 avril 2012, pp. 1.309-1.336.

³Journal officiel de la République de Madagascar, n° 2.747, Edition spéciale, 19 novembre 2011, pp. 3.077 et s.

⁴Journal Officiel de la République de Madagascar, n°3 649, Edition spéciale, 6 novembre 2015, pp. 4 836 et s.

⁵Journal Officiel de la République de Madagascar, n°3.448, Edition spéciale, 4 octobre 2012, pp.2.852-2.859.

⁶Journal officiel de la République de Madagascar, n° 3 448, Edition spéciale, 4 octobre 2012, pp.2 859-2 871.

⁷Journal Officiel de la République de Madagascar, n°3 503, Edition spéciale, 15 août 2013, pp. 2 394 et s.

l'ordonnance n°2013-003 du 13 septembre 2013⁸. Ces différentes législations organiques ont fait l'objet d'une multitude de textes réglementaires d'application.

La Commission consultative observe que ces deux Lois organiques ont été prises dans un contexte particulier, celui d'un processus de sortie de crise ; et que leur teneur, à l'instar de leur libellé, tient compte du caractère particulier du contexte dans lequel elles s'inscrivent. Cette législation électorale constitue une législation d'exception dont la validité est, par définition, limitée à la période de la transition. Ainsi, les prochaines élections présidentielles et législatives réalisées dans le contexte d'une pleine application de la Constitution de la Quatrième République, sont jusqu'à présent, en attente d'un encadrement juridique.

Dans la mise en œuvre de son mandat, la Commission consultative ne s'est pas privée de se pencher sur le droit électoral de la transition, même s'il est voué à s'éteindre à l'issue du cycle électoral de la transition. Ce droit électoral particulier est fondamentalement marqué par les contingences, les carences et l'instabilité propres à un ordre juridique du provisoire. Le droit électoral de la transition constitue le dernier état du droit électoral matériel pour les élections présidentielle et législatives. En raison de la centralité de ces deux scrutins dans l'organisation des modalités de dévolution du pouvoir, l'évocation du droit électoral de la transition s'avère être incontournable, et utile, dans la perspective d'une amélioration du droit électoral substantiel.

La base légale de ce deuxième niveau, constitué par des régimes juridiques particuliers, propres à chaque type d'élection, repose aussi sur des Lois organiques, conformément aux dispositions de l'article 88 1°, 2°, 3°, 4° de la Constitution. C'est le cas, dans la période de la normalité constitutionnelle intervenue depuis la fin de la transition, de :

- la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes⁹,
- la Loi organique n°2015-007 du 3 mars 2015 fixant les règles relatives au fonctionnement du Sénat ainsi qu'aux modalités d'élection et de désignation des Sénateurs de Madagascar¹⁰.

L'encadrement juridique spécifique à chaque catégorie d'élection est caractérisé par la densité des textes réglementaires. Cette situation ouvre un champ d'intervention extrêmement large à l'appréciation du pouvoir réglementaire, et suscite bien de suspicion de la part de nombreuses parties prenantes au processus électoral. Car bien des fois, la tentation est grande pour le pouvoir réglementaire de ne pas se limiter à définir la mise en œuvre de la législation organique mais de compléter les lacunes et carences par l'institution de règles nouvelles.

■ Des textes se rapportant à l'environnement juridique dans lequel le processus électoral s'inscrit

Ce troisième niveau regroupe des textes dont l'objet est très varié. Ils concernent des domaines connexes à la matière électorale, et participent à l'encadrement du phénomène électoral.

⁸Journal Officiel de la République de Madagascar, n°3 512, Edition spéciale, 24 septembre 2013, pp. 2 906 et s.

⁹Journal officiel de la République de Madagascar, n° 3 578, Edition spéciale, 3 octobre 2014, pp. 3 700 et s.

¹⁰Journal officiel de la République de Madagascar, n°3 608, Edition spéciale, 12 mars 2015, pp. 1 146 et s.

C'est à ce titre qu'y figurent, tout d'abord, des textes relatifs à la vie politique et partisane que sont :

- la loi n°2011- 012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques¹¹ et son principal texte d'application, le décret n°2013-057 du 29 janvier 2013 fixant les conditions d'application de certaines dispositions de la loi n°2011-012¹² ;
- la loi n°2011-013 du 9 septembre 2011 portant statut de l'opposition et des partis de l'opposition¹³ .

Appartiennent aussi à ce dernier niveau, les textes organisant les regroupements de personnes, à l'exclusion des réunions tenues dans le cadre de la campagne électorale, prévus par les dispositions du Code électoral, que sont :

- l'ordonnance n°60-082 du 13 août 1960 révisée relative aux réunions publiques et aux manifestations sur la voie publique¹⁴ ;
- l'ordonnance n°60-104 du 21 septembre 1960 relative aux attroupements¹⁵.

En dernier lieu, il conviendrait de rattacher aux textes qui se rapportent à l'environnement juridique du processus électoral, la loi n°2016-029 du 24 août 2016 portant Code de la communication médiatisée¹⁶ ; la communication et les médias jouant un rôle essentiel dans tout processus électoral.

b) *Un questionnement sur la pertinence du recours à la dénomination « code électoral »*

Dans le droit électoral malgache, il est un texte qui occupe une place centrale : la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral. La dénomination de cette loi fait débat ; car en droit, le mot « code » a un sens spécifique. La qualification de « Code électoral », s'est installée dans le droit malgache par le biais de l'ordonnance n°92-041 du 2 octobre 1992 portant Code électoral, modifiée par l'ordonnance 92-044 du 23 octobre 1992¹⁷texte s'adossant au « projet de Code électoral » élaboré lors du Forum national du 22 au 31 mars 1992.

Censé, « codifier » les règles générales gouvernant les consultations et élections, selon cette dénomination ce texte souffre d'un certain nombre d'imperfection.

Le premier défaut de méthode se vérifie dans l'indication de l'article 88-10° de la Constitution à rattacher « le Code électoral » en général au domaine de la Loi organique. Ce rattachement est ambigu car il pourrait en être déduit que l'ensemble des dispositions qu'il contient ont valeur organique. Or ce n'est pas le cas puisqu'à la lecture de la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012, on s'aperçoit qu'il intègre des dispositions qui relèvent à la fois des domaines de la Loi organique, de la loi ordinaire, voire même du décret. En définitive, la dénomination retenue est purement formelle et procédurale : elle signifie que la forme et la procédure selon lesquelles le Code électoral doit être adopté, sont législatives organiques.

¹¹Journal officiel de la République de Madagascar, n°3.404, 9 janvier 2012, pp. 339 - 345

¹²Journal officiel de la République de Madagascar, n°3 479, 15 avril 2013, pp. 1 114 et s.

¹³Journal officiel de la République de Madagascar, n°3.405, 10 janvier 2012, pp. 359 - 363

¹⁴Modifiée par l'ordonnance n° 62-017 du 14 août 1962 (*Journal officiel*, n° 239 du 1^{er} septembre 1962, p. 1710) ; la loi n°66-029 du 19 décembre 1966 (*Journal officiel*, n° 512 du 24 décembre 1966, p. 2528) et par la Loi organique n°2000-014 du 24 août 2000 (*Journal officiel*, n°2657 du 28 août 2000, p. 2988, et n° 2659 du 4 septembre 2000, Editions spéciales, p. 2909,)

¹⁵ Journal officiel de la République de Madagascar, n° 124 du 01 octobre 1960, pp. 1.947 et s.

¹⁶Journal officiel de la République de Madagascar, n°3711, Edition spéciale du 12 octobre 2016, pp. 5 863-5 902.

¹⁷Journal Officiel de la République de Madagascar, n° spécial du 5 octobre 1992, pp. 2.326 et s.),

Un deuxième défaut récurrent est constaté en ce que, sur le plan formel, le texte du Code ne revêt pas la nature d'un « véritable code » mais seulement les apparences. Selon les principes communs de codification, en effet, les textes concernés rassemblés dans un « code » exigent une différenciation entre les articles « LO » (dispositifs de nature organique), les articles « L » (dispositifs de nature législative ordinaire) et les articles « R » (dispositifs de nature réglementaire). Outre qu'une telle répartition est absente de la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012, les dispositions législatives organiques, ordinaires et les dispositions réglementaires s'entrecroisent et se mêlent dans le plus parfait désordre.

Enfin, la Loi organique du 22 mars 2012 apparaît entachée, de contradictions internes : elle prétend « (fixer) les règles générales relatives à l'exercice du droit de vote des électeurs (et) l'éligibilité aux élections à des mandats publics électifs et aux référendums (...), (définir) les principes généraux (...) », mais elle entre aussi, plus avant, dans les détails des processus électoraux et des scrutins (« police des bureaux de vote », « port de badge » ...).

c) *Des incertitudes sur la normativité des instruments du droit électoral en raison d'une carence de leur publication*

Il est un principe de droit qui signifie que les textes législatifs et réglementaires sont soumis à une condition de publicité avant de produire des effets de droit. Selon les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance n°62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé, « *les lois ne deviennent obligatoires, qu'un jour franc après l'arrivée du Journal officiel, constatée à la sous-préfecture par l'apposition d'un timbre à date* ». Pour ce qui concerne les textes réglementaires, les dispositions de l'article 6 alinéa 2 de la même ordonnance soulignent que, « *les décrets ne sont obligatoires que dans les conditions prévues (à l'article) 3 (...)* ».

Il n'a pas échappé à la Commission consultative de constater que, malgré le caractère absolu de la condition de publication des textes législatifs et réglementaires pour leur entrée en vigueur, ces dispositions ne sont plus guère respectées. Cette situation n'est pas propre à la matière électorale, mais concerne l'ensemble des sources formelles du droit malgache. La généralisation de cette situation affecte l'autorité de la loi. De nombreux textes législatifs et réglementaires (principalement les décrets), ne font plus l'objet de publication au Journal officiel. Par cette carence de publicité, ils sont inopposables, et ne peuvent produire les effets de droit voulus en temps utile, si la publication intervient tardivement. Même si la validité des textes concernés ne fait pas de doute, leur force obligatoire n'est pas établie, et peut être contestée.

2. **Des recommandations**

Face à la réalité de l'éparpillement des instruments du cadre légal des élections et des incohérences qui en procèdent, la Commission consultative reconnaît que, la codification de la matière électorale, constitue le meilleur moyen pour disposer d'une législation plus lisible, accessible, cohérente, stable, exhaustive et claire, permettant d'assurer une meilleure sécurité juridique du processus électoral. Par le biais d'une authentique codification, tous les instruments actualisés du droit électoral malgache seront rassemblés dans un même et unique document selon leur niveau normatif (Lois organiques, lois simples, règlements). La codification présente, en outre, l'avantage pratique d'un maniement simple et garantit le caractère permanent des dispositions légales.

Toutefois, dans le contexte présent, la Commission consultative recommande que la priorité immédiate soit accordée à l'élaboration d'une législation de qualité dans la perspective de l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral. La codification est une

recommandation de réforme à long terme.

La Commission requiert, par ailleurs, que soient garanties la permanence et la prédictibilité du cadre légal des élections ainsi que l'adoption des textes d'application dans un délai raisonnable.

Enfin, elle suggère, afin de garantir l'effectivité de la réforme du cadre légal, que des mesures concrètes soient prises pour permettre la publication de la législation renouvelée, conformément aux exigences de l'ordonnance n°62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé.

a) *Etablir une législation électorale de qualité*

De manière générale, la question de la qualité de la loi est devenue une préoccupation majeure dans l'élaboration de l'ensemble des textes législatifs. La Haute Cour Constitutionnelle a développé, dans sa jurisprudence, une nouvelle exigence du bloc de constitutionnalité à travers l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Depuis sa Décision n°22-HCC/D3 du 1er avril 2015 relative à la loi n°2015-011 portant statut particulier de la Commune Urbaine d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar¹⁸, le juge constitutionnel malgache s'attache, en effet, à contrôler la qualité de la loi.

La Commission consultative se rallie à l'obligation désormais imposée au législateur telle qu'elle est définie par le juge constitutionnel, dans sa Décision n°31-HCC/D3 du 16 octobre 2015 concernant la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission Electorale Nationale Indépendante »¹⁹. La Haute Cour Constitutionnelle y souligne que « dans l'exercice de l'élaboration et de la rédaction de la loi, le législateur demeure soumis à l'exigence de précision et de clarté dans les expressions qu'il utilise, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi lui impose d'édicter des normes cohérentes, suffisamment précises afin de prémunir les sujets de droit contre les applications contraires à la Constitution ».

Selon les termes de cette prescription nouvelle pour le législateur, dans la rédaction de la loi, « les termes utilisés devraient être précisés et les textes législatifs et réglementaires (qui sont) mentionnés devraient être énumérés » (Décision n° 30-HCC/D3 du 12 août 2016 relative à la loi n°2016-029 du 24 août 2016 portant Code de la communication médiatisée)²⁰. Dans la fabrique de la loi, le législateur doit promouvoir la cohérence, la concision, le respect d'un cadre terminologique préexistant. Bref, il doit veiller à la qualité de la législation, à savoir sa clarté, sa simplicité et son efficacité. Ces exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi sont celles de la sécurité juridique, qu'il faudrait préserver.

¹⁸Décision n°22-HCC/D3 du 1er avril 2015 relative à la loi n°2015-011 portant statut particulier de la Commune Urbaine d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar, <http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n22-hccd3-du-1er-avril-2015-relative-ala-loi-n2015-011-portant-statut-particulier-de-la-commune-urbaine-dantanarivo-capitale-de-la-republique-de-madagascar/>

¹⁹Décision n°31-HCC/D3 du 16 octobre 2015 concernant la loi n°2015-020 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission Electorale Nationale Indépendante », <http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n-31-hccd3-du-16-octobre-2015-concernant-la-loi-n2015-020-relative-a-la-structure-nationale-independante-chargee-de-lorganisation-et-de-la-gestion-des-operations-electeur/>

²⁰Décision n°30-HCC/D3 du 12 août 2016 relative à la loi n°2016-029 portant Code de la communication médiatisée, <http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n-30-hccd3-du-12-aout-2016-relative-a-la-loi-n2016-029-portant-code-de-la-communication-mediatisee/>

La Commission consultative tient à souligner qu'il existe des principes fondamentaux dont le respect fonde, *a minima*, la qualité de la loi, et que le législateur, dans l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral, devrait en tenir compte. Selon ces exigences, il est requis d'un texte législatif, qu'il :

- soit de compréhension facile, et rédigé avec des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;
- assure le respect de la hiérarchie des normes. Cette exigence se rattache à une conception d'un droit rationnel conçu comme « une totalité cohérente », un « ordre » unitaire, c'est-à-dire un système de normes solidaires et hiérarchisées, reliées entre elles par des relations logiques et nécessaires.

Pour ce qui concerne le niveau législatif, la Commission consultative tient à observer que le principe de l'ordonnement des normes doit se vérifier à travers une logique d'articulation correcte entre la Constitution et la loi. Cette logique exige de la loi qu'elle contienne les garanties propres à assurer l'effectivité des normes constitutionnelles.

- assure le respect de la répartition des domaines de la loi et du règlement consacrée par les articles 95 et 97 de la Constitution. A ce sujet, il n'a pas échappé à la Commission de vérifier l'existence de nombreuses situations d'incompétence négative du législateur, alors qu'il doit exercer la plénitude de ses attributions. Il a, en effet, été constaté des situations où le pouvoir réglementaire, s'émancipe de sa subordination à la loi, et intervient dans le périmètre réservé à la loi. La Commission tient à rappeler qu'un acte réglementaire ne peut, en aucun cas, ni se substituer à un texte de loi, ni pallier ses carences. L'acte réglementaire n'a pour seule vocation que d'œuvrer à l'application des dispositions d'un texte législatif.
- garantisse la cohérence des textes, détermine la stabilité du droit applicable et sauvegarde la sécurité juridique.

Pour la Commission consultative, la vigilance sur le respect des exigences de la qualité de la rédaction de la loi en matière électorale, est importante. Car, ce sont les conditions et les modalités de la sincérité du scrutin, de l'authenticité de la représentation, c'est à dire le fondement de l'édifice démocratique, qui est en jeu.

b) *Préserver la permanence et la prévisibilité du cadre légal des élections*

La Commission consultative rappelle que, selon les prescriptions de l'article 88 1° à 4° de la Constitution, les règles du droit électoral malgache, quel que soit l'objet de la consultation, doivent avoir revêtu les attributs de la Loi organique. Les conditions de révision de ce type de norme étant, formellement, plus contraignantes, on pourrait légitimement penser à une stabilité de la législation électorale. Seules les règles techniques et de détail devraient relever du domaine du règlement. Etant entendu que les dispositions de l'acte réglementaire sont subordonnées à celles de la législation pour lesquelles elles définissent les modalités d'application. La réglementation qui en procède devrait être circonscrite au périmètre que lui délivre la législation organique et non en compléter les carences ou y suppléer.

La Commission consultative observe, en outre, qu'en matière électorale, le principe de sécurité signifie aussi que les citoyens et toutes les parties prenantes au processus électoral puissent être en mesure de savoir ce que la législation électorale autorise et prohibe. A cet effet, les normes édictées doivent être non seulement claires et intelligibles, mais qu'elles ne

soient pas non plus soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles.

C'est sur ce fondement, que la Commission consultative recommande que la législation électorale ne puisse être modifiée, et qu'aucun changement fondamental ne devrait être introduit dans un délai raisonnable avant la tenue d'une consultation électorale. Ce principe n'a rien d'inédit ; il est de la même veine qu'une exigence préconisée, dans des termes similaires, par les standards et des principes issus du « patrimoine électoral européen ».

Dans le même sens, et pour la même raison, la Commission consultative suggère pour les actes réglementaires du droit électoral, qu'ils soient adoptés et ne fassent plus l'objet de modification, à compter de la publication du décret portant convocation du corps électoral.

c) *Etablir une authentique codification du droit électoral*

La Commission consultative rappelle que la désignation de la principale loi qui organise les élections par l'expression « code électoral », depuis l'ordonnance 92-041 du 2 octobre 1992 jusqu'à présent, prête à confusion et malentendu, qu'il conviendrait de rectifier. Car un authentique code électoral, comme c'est le cas au Sénégal ou en France, est un document unique rassemblant des normes dispersées, regroupées en son sein selon leur nature législative ou réglementaire.

Essentiellement fondée sur une consolidation et une meilleure organisation des normes existantes, la codification consiste à intégrer différents textes existants dans un corpus unique doté d'un plan homogène avec une partie législative et une partie réglementaire. Elle permet ainsi de coordonner les différentes normes pour les rendre cohérentes et accessibles à travers un plan logique. Elle contribue, par ailleurs, à clarifier le droit et l'actualiser en abrogeant les textes obsolètes, incompatibles ou contraires aux normes juridiques supérieures à la loi dans l'ordonnement juridique : la Constitution et les engagements internationaux.

La Commission consultative est bien consciente que l'établissement d'un code selon la technique de la « codification à droit constant » ne saurait être appliqué dans l'immédiat, car elle nécessite du temps et la mobilisation d'une expertise avérée ; alors que le défi de l'amélioration du cadre légal des élections est une urgence à relever dans les meilleurs délais. Elle recommande, dès lors, que cet exercice de restructuration et de mise en cohérence du droit électoral soit, certes, effectué, mais dans un moyen terme dont le chantier débutera immédiatement après l'adoption des textes devant le constituer.

d) *Respecter la publication régulière des textes législatifs et réglementaires*

Il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une réforme législative du droit électoral, objet du mandat assigné à la Commission électorale, mais d'une décision administrative à prendre. Néanmoins, elle ne saurait ne pas évoquer cette initiative à prendre et à pérenniser, car la réalité de celle-ci conditionne et hypothèque l'effectivité de la réforme que la Commission consultative recommande.

Il en est ainsi également de l'adoption des textes d'application des dispositions légales.

II. LA CONSOLIDATION DU CADRE INSTITUTIONNEL

A. La consolidation de la Commission électorale nationale indépendante

1. Des constats

La CENI, une structure constitutionnelle indépendante, catégorie juridique dont le statut, les principes d'organisation et de fonctionnement sont peu connus.

Le concept de Commission Electorale Nationale Indépendante est une création récente dans le droit électoral malgache.

La Commission consultative fait le constat que bien peu, parmi les acteurs publics (hommes politiques, responsables de l'administration...), serait familiarisé à la nature *sui generis* et aux règles de fonctionnement dérogoratoire du droit commun des institutions administratives classiques.

Ce qui a pour effet d'étayer un débat autour du mode de désignation des membres et « l'impartialité constituante » qui en procède ; des réticences de l'administration à reconnaître l'indépendance fonctionnelle de la Commission électorale ou des contraintes opposées par l'administration à l'indépendance d'exécution budgétaire.

a) *La CENI, un organisme de gestion des élections dont la composition est méconnue*

La Commission consultative rappelle que la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 instituant la nouvelle CENI, pour la constitution de celle-ci, a fait le choix d'un organisme de gestion des élections de composition mixte. Selon les dispositions des articles 12 à 14 de cette législation, la CENI est constituée de deux collèges. La formation permanente est composée par des personnalités indépendantes « non membre(s) d'une formation ou d'un groupement politique » (article 18) et « ayant une compétence avérée et reconnue en matière électorale » (article 17). La formation non permanente, mise en place pendant les périodes électorales, « est composée du représentant de chaque comité de soutien par option en cas de référendum, ou celui de chaque parti politique légalement constitué présentant un candidat ou une liste de candidats pour les autres catégories d'élection » (article 14).

Le dispositif établi par la loi repose sur le principe de la complémentarité de l'indépendance et de l'efficacité de la gouvernance électorale procédant de la gestion experte, avec les exigences de l'équilibre et de l'équité que la représentation partisane érige en impératifs catégoriques dans le déroulement de la compétition électorale. Cette supervision du processus électoral par les acteurs de la joute électorale constitue d'ailleurs une prescription de la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral aux termes desquels il est indiqué que, « *le collège des représentants des candidats assiste de plein droit, en tant qu'observateur, aux travaux de la Commission Electorale Nationale Indépendante et de ses démembrements territoriaux pendant la période électorale* » (article 129). Mais, dans le contexte politique, marqué par des rapports de méfiance voire de défiance entre les protagonistes du processus électoral, la participation à part entière de cette représentation partisane au sein même de la Commission électorale, dès le moment où le corps électoral est convoqué pour une consultation, devient une nécessité.

La Commission consultative relève que cette composition mixte de la CENI est peu connue non seulement au sein de l'opinion publique, mais aussi par de nombreuses parties prenantes au processus électoral, partis politiques et organisations de la société civile. Le débat engagé sur la composition de la CENI s'en trouve, de ce fait, biaisé.

b) Le débat sur l'attribution à la CENI d'une compétence exclusive dans la détermination du calendrier électoral

La question de la détermination du calendrier électoral figure parmi l'une de celles qui traversent l'opinion publique dans les derniers temps. De nombreuses suggestions ont été avancées, pour que sa définition soit préfixée dans un texte de loi, soit laissée à l'appréciation souveraine de la CENI. En examinant ces recommandations, la Commission consultative rappelle, en premier lieu, que le principe de la périodicité des élections, signifiant que les élections doivent se tenir régulièrement à l'échéance de tout mandat électif national ou local, se retrouve éparse entre différents articles de la Constitution.

La question de la durée des mandats électifs nationaux (président de la République, députés et sénateurs), est fixée par la Constitution. Leur durée est identique, fixée à cinq ans, pour tous les mandats électifs nationaux. Si pour le président de la République, le mandat est limité à un seul renouvellement (art. 45 al. 2), il ne fait l'objet d'aucune limitation pour les députés et les sénateurs. Pour les mandats électifs au sein des collectivités territoriales décentralisées, la Constitution le renvoie à la compétence du législateur (article 144 al. 1^{er}). A cet effet, selon les dispositions de l'article 240 de la Loi organique n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes²¹, « le Chef de l'Exécutif et les membres de l'organe délibérant de chaque Collectivité territoriale décentralisée sont élus au suffrage universel, pour un mandat de quatre (4) ans ».

La Commission consultative observe que la proposition avancée pour que les dates de toutes les élections soient fixées de manière pérenne et définitive dans un texte de loi, se butte à des contraintes constitutionnelles. En effet, l'absence d'un vice-président de la République se substituant automatiquement au président de la République si celui-ci n'est plus en capacité d'exercer ses fonctions, oblige à organiser une nouvelle élection présidentielle, conformément aux conditions énoncées aux articles 52 et 53 de la Constitution.

La fixation d'une date fixe pour la tenue des élections législatives est, quant à elle, neutralisée par la reconnaissance au bénéfice du président de la République du droit de dissolution de l'Assemblée nationale (art. 60 de la Constitution). Ce droit de dissolution relève des pouvoirs discrétionnaires du président de la République. A la condition de respecter les obligations d'information du premier ministre, et de consultation des présidents des Assemblées, le président de la République est habilité à mettre un terme au mandat des députés, à tout moment.

c) Des difficultés de la CENI à faire reconnaître la réalité de son indépendance

La CENI occupe une place essentielle dans le dispositif institutionnel du processus électoral. Cette centralité lui attire de nombreuses observations émises par des parties prenantes dudit processus, partis politiques, organisations de la société civile et entités administratives. A cet égard, la Commission consultative relève que le débat qui a lieu autour de la CENI est articulé autour de la notion d'indépendance qui la caractérise.

21 Voir supra

En matière d'administration électorale, le concept d'indépendance renvoie à deux acceptions distinctes. Il y aurait, en effet, à discerner l'indépendance institutionnelle, structurelle ou organique par rapport à l'Exécutif, de l'indépendance substantielle ou matérielle, qui, elle, se rapporte à l'objet et à la nature des responsabilités confiées à la Commission. Cette dernière se manifeste à travers l'autonomie de la volonté de la commission dans ses prises de décision, une autonomie vis-à-vis de l'ingérence de l'Exécutif, mais aussi par rapport aux influences partisans.

Il est ressorti des travaux de la Commission consultative que concernant la question de l'indépendance de la CENI, la principale difficulté qu'elle éprouve à faire advenir, se rapporte à l'affirmation de son indépendance financière et budgétaire. La Commission a pris note que de nombreuses dispositions de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 consacrent l'indépendance financière et budgétaire de la CENI (art. 3, 4, 26, 106, 108, 109, 110 à 113), toutefois, celle-ci peine à se réaliser.

En effet face aux insuffisances des textes, il est appliqué à l'endroit de la CENI les règles et principes du droit budgétaire. Celles-ci sont, le plus souvent, en contradiction avec le principe de l'indépendance financière de la CENI, consacré par l'article 5 alinéa 2 de la Constitution, et celui de l'autonomie administrative et financière énoncé par les dispositions de l'article 3 et suivants de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015.

Ces problèmes relatifs à l'exécution budgétaire persistent en dépit de l'intervention de la Haute Cour Constitutionnelle, dans sa Décision n°34-HCC/D3 du 26 décembre 2015 relative à la loi n°2015-050 portant Loi de Finances pour 2016. Par sa décision, le juge constitutionnel a souligné « *qu'il revient au législateur de déterminer lui-même la nature des garanties nécessaires et requises pour organiser et sauvegarder l'indépendance de la Commission électorale* ». Il rappelle « *qu'il existe une prescription constitutionnelle, comme celle de l'article 5 alinéa 2 que le législateur est soumis à une véritable obligation de légiférer qui se traduit par une obligation de mettre en œuvre les principes et valeurs constitutionnels ; qu'il y est exigé de la loi concernée, qu'elle contienne les garanties propres à assurer l'effectivité des dispositions constitutionnelles ; qu'en conséquence, il ne peut pas priver de garanties légales la réalisation d'une exigence de valeur constitutionnelle, telle que celle énoncée par l'article 5 alinéa 2 de la Constitution* ».

2. Des recommandations

Afin de garantir la crédibilité d'un processus électoral dont elle est responsable, la CENI doit bénéficier d'une légitimité pour asseoir son autorité, et d'une indépendance avérée pour assurer l'intégrité électorale.

A ce titre, la Commission consultative recommande :

- la constitution de la formation non permanente de la CENI, le plus tôt possible dans le processus électoral, pour permettre aux représentants des candidats et des partis politiques de superviser la mise en œuvre des opérations électorales dès leur entame ;
- un élargissement des attributions de la CENI en lui accordant la compétence de faire, au gouvernement, des propositions de calendrier pour les élections dont le mandat des élus arrive à terme. Si le gouvernement tarde à adopter, un calendrier électoral, la CENI en fera un rapport sur le fondement des articles 51 et 61 de la loi 2015-020 du 19 octobre 2015. Elle sera, en outre, habilitée à mettre en œuvre le pouvoir d'interpellation que lui confèrent les dispositions de l'article 43.

Dans les situations où le mandat électif vient à être interrompu, notamment en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, l'intervention de la CENI dans la détermination du calendrier électoral s'avère être délicate par rapport à la mise en œuvre de la logique institutionnelle actuelle ; le gouvernement déterminera souverainement le calendrier s'y rapportant. Toutefois, si ce dernier n'y procède pas dans un délai raisonnable, la CENI usera de son pouvoir d'interpellation tel que la loi le préconise.

- Le renforcement de l'indépendance financière de la CENI par l'adoption de nouvelles dispositions législatives prises sur le fondement des articles 5 al. 3 et 95.7° de la Constitution, pour définir de manière claire et précise, un régime budgétaire propre à la CENI. Celui-ci doit être en cohérence avec sa qualité de structure constitutionnelle indépendante.

a) Etablir la formation non-permanente de la CENI, au plus tôt, dans le processus électoral

La formation non permanente de la CENI, selon les termes de la loi organisant la CENI, émane exclusivement des partis politiques, pour représenter et exprimer au sein de la Commission électorale les préoccupations des parties prenantes à la compétition électorale. « Puisque ce sont les élections qui sont en cause, et que celles-ci intéressent plutôt les formations politiques, il est logique, considère-t-on, que les acteurs des joutes électorales soient représentés dans (la Commission électorale). Autrement dit, on considère avec un tel choix, que nul n'est mieux placé que ceux qui pratiquent l'élection pour en organiser le déroulement et en promouvoir la transparence. »

Aux termes des dispositions de l'article 30 de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015, la formation non permanente de la CENI est convoquée à se constituer « dès la publication du décret portant convocation des électeurs, en cas de référendum ou de la publication de la liste officielle des candidats ou des listes de candidats pour les autres catégories d'élection ». La formation permanente de la CENI « invite chaque comité de soutien par option pour la consultation référendaire ou chaque parti politique légalement constitué et les indépendants et autres sensibilités présentant des candidats à désigner son représentant pour siéger au sein de la CENI ».

En l'état actuel du droit, les conditions de dépôt des dossiers de candidature, la période de réception, de traitement et de publication de la liste officielle des candidats, sont fixées par décret pris en conseil de gouvernement.

La Commission consultative recommande que cette période soit définie par la loi ; et qu'elle permette la mise en place de la CENI, dans sa configuration complète, avec la présence des deux formations, le plus tôt possible dans le processus électoral. Ceci permettra d'associer les représentants des candidats raisonnablement dans la supervision des opérations électorales, le plus en amont possible du processus électoral.

La Commission consultative observe que les membres de la formation non permanente de la CENI, procédant des partis politiques, ont pour principal rôle de garantir la transparence de l'administration électorale et d'attester l'intégrité du processus électoral. Ils constituent, de ce fait, un facteur de mise en confiance des parties prenantes à la compétition électorale, dans le processus électoral.

Afin de mieux garantir cette transparence, la formation non permanente devrait être constituée au niveau des CED (Commission Electorale de District) et des CEC (Commission Electorale Communale) lors des élections législatives et au niveau des CEP (Commission

Electorale Provinciale) et des CER (Commission Electorale Régionale) lors des élections sénatoriales.

b) *Conférer à la CENI la compétence de proposer le calendrier électoral*

Pour la détermination du calendrier électoral, la Commission consultative distingue deux situations différentes qui seront soumises, chacune, à un régime spécifique.

■ **La situation du mandat électif arrivant à son terme constitutionnel²² ou législatif²³**

La Commission consultative suggère que, cent vingt (120) jours au plus tard avant la date de la fin du mandat, la CENI transmette, pour avis, au gouvernement la proposition d'un calendrier détaillé pour la mise en œuvre des opérations électorales se rapportant au scrutin à organiser. Ledit calendrier, rendu public, est établi dans le respect des délais constitutionnels et législatifs définis pour chaque type de scrutin.

La convocation des électeurs demeure, toutefois, de la compétence du conseil de gouvernement telle qu'elle est indiquée à l'article 35 du code électoral.

A la suite de la publication du décret pris par le conseil de gouvernement portant convocation des électeurs, conformément aux dispositions de l'article 35 al. 1^{er} du code électoral, la CENI, en Assemblée générale, adopte, dans les meilleurs délais, une décision fixant le calendrier officiel des opérations électorales, conformément aux dispositions de la délibération n°001/CENI/D/2015 du 29 octobre 2015 portant son Règlement intérieur.

La Commission consultative souligne que, la mise en œuvre de cette recommandation requiert que l'article 38 al. 1^{er} de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommées Commission électorale nationale indépendante (CENI), soit amendé dans ce sens.

■ **La situation du mandat électif dont le déroulement est interrompu²⁴ provoquant des élections anticipées**

La Commission consultative propose que la CENI, dès qu'elle ait connaissance de la situation, notamment en ce qui concerne les interruptions des mandats électifs des chefs de collectivité fasse diligence et transmette, pour avis, au gouvernement la proposition d'un calendrier détaillé pour la mise en œuvre des opérations électorales se rapportant au scrutin à organiser. Comme il est prévu à la première situation évoquée précédemment, la CENI, en

²² Les mandats électifs nationaux sont fixés à cinq années par la Constitution. Voir les dispositions de l'article 45 al. 2 pour le président de la République ; celles de l'article 69 al. 1^{er} pour les députés et celles de l'article 80 pour les sénateurs.

²³ Selon les termes de l'article 240 de la Loi organique n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, « le Chef de l'exécutif et les membres de l'organe délibérant de chaque Collectivité territoriale décentralisée sont élus au suffrage universel, pour un mandat de quatre (04) ans. »

²⁴ Les causes de cette situation sont nombreuses : démission ; décès, empêchement définitif du président de la République, déchéance du président de la République, du député, du sénateur ou de l'élu territorial, constatés ou prononcés par la Haute Cour Constitutionnelle ou par le Conseil d'Etat ; dissolution de l'Assemblée nationale.

Assemblée générale, adopte, dans les meilleurs délais, une décision fixant le calendrier officiel des opérations électorales.

Toutefois, si le décret de convocation des électeurs n'est pas pris dans un délai raisonnable, la CENI devrait mettre en œuvre le « pouvoir d'interpellation écrite de tous les responsables concernés, à quelque niveau qu'il soit, pour toute anomalie constatée aux différentes étapes du processus électoral », que lui confère l'article 43 al. 1^{er} de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 l'instituant.

c) Renforcer les garanties de l'indépendance financière de la CENI

L'autonomie budgétaire d'un organisme de gestion des élections représente un élément essentiel qui fonde la réalité de son indépendance.

Pour la Commission consultative, la nouvelle législation qui sera établie devrait confirmer et renforcer l'indépendance financière de la CENI, qui vise ses ressources ; l'indépendance d'exécution budgétaire, qui lui permet de décider de l'utilisation de son budget ; et l'autonomie de gestion budgétaire, qui désigne sa capacité à effectuer ses dépenses. Cette législation devrait prévoir des règles budgétaires, des règles de gestion des finances publiques cohérentes avec la qualité de structure constitutionnelle indépendante de la CENI, ainsi qu'une nomenclature budgétaire adaptée à la spécificité de ses différentes missions, au sein du cadre budgétaire issu de la Loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances (LOLF).

Concernant l'autonomie de sa gestion financière, à l'instar des Collectivités territoriales décentralisées, la CENI, en sa qualité de structure constitutionnelle indépendante, devrait échapper aux dispositions relatives au contrôle a priori des dépenses. Toutefois, les comptes de la CENI seront soumis au contrôle a posteriori de la Cour des comptes.

La Commission consultative souligne, par ailleurs, que la CENI ne saurait disposer d'une indépendance financière absolue, et qu'elle demeure soumise à une négociation budgétaire. En outre, il revient au Parlement de se prononcer sur les crédits qui lui seront attribués dans le cadre du projet de loi de finances. Elle relève, à ce sujet, que l'autonomie de la gestion budgétaire de la CENI est conditionnée par l'attribution de moyens adaptés à l'exercice de ses missions. La Commission consultative souhaite que l'Etat y veille en raison de la nature et de l'importance de celles-ci.

Enfin, la Commission consultative relève que ces dispositions législatives nouvelles viendraient étayer celles du Titre VII de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 lesquelles méritent également d'être mises en cohérence, et garantir l'effectivité de la prescription constitutionnelle de l'autonomie financière et l'indépendance budgétaire de la CENI.

B. La consolidation des partis politiques

1. Des constats

a) Un nombre important de partis politiques.

Le paysage partisan malgache est caractérisé par le nombre élevé des partis politiques. Au 31 mai 2017, selon le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, 118 partis ont, au 31 mai 2017, effectué la procédure de renouvellement de la déclaration d'existence qu'ils doivent obligatoirement faire avant la fin du mois d'avril de chaque année, en application des

dispositions de l'article 23 de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques²⁵.

Ce nombre important des partis politiques reflète les difficultés du système des partis malgaches à se stabiliser depuis la fin de la période du système fortement encadré du Front national de la Révolution démocratique consécutive à la loi constitutionnelle n°89-028 du 29 décembre 1989 ; et le retour à un régime de pluralisme partisan tel que celui-ci est organisé par l'ordonnance n°90-001 du 9 mars 1990 précisant le régime général des partis et organisations politiques²⁶.

Il n'a pas échappé à la Commission consultative que le paysage partisan malgache est, depuis cette époque, demeuré dans une phase de mutation permanente, caractérisée par un double phénomène. Un premier phénomène marqué par l'effacement progressif des « partis historiques », dont beaucoup ont, en leur temps, exercé des fonctions de structuration et d'encadrement du système partisan, mais qui n'ont pas su renouveler leur offre politique ; un second phénomène de surgissement, en continu, de nouvelles formations, qui prolifèrent sur le fondement, principalement, de la seule fonction tribunicienne des partis politiques. Cette génération nouvelle de partis politiques se singularise, par ailleurs, par la variété extrême de leur nature, où se côtoient pêle-mêle, des « partis attrape-tout » (catch all parties) et des « partis personnalistes électoraux ». Elle est surtout caractérisée par une faiblesse de leurs capacités institutionnelles, organisationnelles et financières. Le système des partis semble, désormais reposer sur une dynamique de l'anomie.

La Commission consultative observe, néanmoins, que des tentatives de rationalisation du système des partis par la loi, ont été engagées à travers la loi n°2009-001 de janvier 2009 inaboutie, et surtout par le biais de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011.

b) *La loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques, une législation lacunaire et, en des points, de compréhension ardue.*

Cette législation est une large reprise, de la loi n°2009-001 inaboutie, abandonnée en cours d'adoption du 13 janvier 2009 par l'Assemblée nationale et du 15 janvier 2009 par le Sénat ; mais qui n'a pu aller jusqu'au terme de la procédure législative. Elle a pour objet, selon son exposé des motifs, « *de contenir le foisonnement des partis politiques* », présenté comme consécutif au « *multipartisme consacré par l'ordonnance n° 90-001 du 09 mars 1990 portant régime général des organisations et partis politiques* ».

La loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 a comme objectif principal de « *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. Le législateur met en avant l'idée d'une « professionnalisation de la politique, (en réservant) l'exercice d'activités politiques aux seuls partis politiques légalement constitués, dotés d'une réelle couverture territoriale et jouissant d'une authentique représentativité* ».

Ces objectifs assignés à la loi sont loin d'avoir été atteints.

La Commission consultative a relevé que l'une des raisons de cette situation, procède du fait que dans la reprise qu'il effectue de la loi de janvier 2009, le législateur de 2011 en omet certaines dispositions, portant atteinte à la logique des dispositifs mis en place, voire la

²⁵ Voir note en bas de page 11 supra.

²⁶ Voir *Journal officiel* du 19 mars 1990, pp. 472-479.

dénaturant. La Commission constate surtout que cette législation devient inopérante, étant dépourvue de toute procédure de sanction correctement organisée.

La Commission consultative observe, en outre, une rédaction maladroite de certaines dispositions. Ce qui n'en facilite guère leur compréhension. C'est le cas de l'article 30 de la loi où est, par ailleurs, vérifiée une confusion que le législateur fait de la dissolution sanction et de la dissolution consécutive à une fusion de partis, deux situations distinctes et soumises à des régimes juridiques différents.

La même maladresse, et les incohérences qui en procèdent, sont aussi constatées aux articles 35 bis et 41 de la loi, les rendant peu accessibles à la compréhension.

c) *La loi évoque une régulation financière des partis politiques, dont le dispositif établi, repose sur des textes de nature réglementaire.*

La Commission consultative note que l'intervention importante attribuée au pouvoir réglementaire, par les renvois effectués par les articles 36 al. 1^{er} et 38 in fine de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011, entrave au respect du domaine de la loi et du domaine du règlement. En effet, les dispositions de l'article 14 al. 2 de la Constitution sont suffisamment explicites pour qu'il n'y ait aucun doute sur la compétence du législateur en matière du financement des partis politiques.

De même, et de manière implicite, cette compétence législative en matière de financement des partis politiques, est confirmée par les dispositions de l'article 95 –I 1° de la Constitution sous le couvert des « *garanties fondamentales* » ainsi que « *des devoirs et obligations des partis politiques* ».

En dernier lieu, la Commission consultative souligne que la sécurisation, sur le plan juridique de la régulation financière des partis politiques, élément essentiel de la gouvernance démocratique, exige, elle-aussi, la compétence du législateur en la matière.

2. Des recommandations

La Commission consultative recommande :

- une mise en cohérence de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011. Celle-ci exige la mise en adéquation des objectifs qu'elle se propose d'atteindre et les moyens qu'elle entend déployer pour ce faire. Ce réajustement est nécessaire pour assurer l'efficacité de la loi, c'est-à-dire de lui faire produire, dans la réalité, les effets attendus ;
- l'établissement d'une législation complète aux fins d'une régulation du financement des partis politiques. Celle-ci doit souscrire aux exigences de traçabilité et de transparence des comptes ; et contribuer à l'appropriation d'une culture de reddition des comptes par les partis politiques.

a) *Mettre la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 en cohérence avec les objectifs qui lui sont assignés*

La Commission consultative relève que la surabondance de partis politiques, loin d'être l'expression de la vitalité démocratique, constituerait plutôt une contrainte au développement de celle-ci. Elle souligne que l'objectif de rationalisation du système de partis engagé par la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011, mérite d'être approfondi et renforcé. Dans cette

perspective, elle recommande de conférer à cette législation la cohérence qui lui fait défaut. A cet effet, il conviendrait, d'une part, de lever les confusions conceptuelles entre les situations de radiation et de dissolution qui ne facilitent pas la compréhension de la loi ; et d'autre part, de la doter de l'appareil procédural requis indiquant clairement l'autorité compétente pour sanctionner le non-respect de ses dispositions, et assurer, de ce fait, sa normativité.

Il en est ainsi de l'articulation à mettre en place entre les dispositions de l'article 23 et celles de l'article 30 de la loi. Si l'article 23 de la loi observe que « les partis politiques doivent sous peine de radiation au Registre national faire, avant la fin du mois d'avril de chaque année, une déclaration d'existence », la loi n'indique aucune modalité de sanction du non-respect de cette obligation, alors que ceci était prévu par la loi de 2009. Selon la logique du dispositif établi par la loi, et conformément au principe du parallélisme des formes et des compétences, il appartient au Ministre de l'Intérieur qui, par arrêté, « (constate) et (reconnait) la personnalité morale au parti politique », de la retirer si les conditions requises pour le maintien de cette personnalité ne sont plus remplies. Ceci devrait être rétabli, car son défaut neutralise toute sanction au non-respect des exigences de la loi, et lui enlevant l'efficacité attendue.

La Commission consultative note que ce même exercice pour préciser les modalités de contrôle de la mise en œuvre des obligations pesant sur les partis (art. 17,18, 19, 23,27, 37, 38) doit être effectué.

De nombreuses dispositions de la loi, notamment celles des articles 17, 30, 41, pêchant par une rédaction défailante, doivent aussi être reprises, pour leur conférer la signification souhaitée par le législateur.

Enfin, dans la même perspective de rationalisation du système des partis, la Commission consultative préconise :

- un renforcement des critères d'existence des partis politiques en exigeant un seuil minimal de participation à des élections nationales et/ou territoriales (participation à trois élections d'envergure nationale au minimum);
- un amendement de la législation afin de favoriser le regroupement des partis sur la base des affinités politiques.

b) Elaborer une législation organisant la régulation financière des partis politiques

La Commission consultative rappelle qu'en dépit de l'importance que revêt la question du financement des partis politiques, dans la perspective de l'intégrité de la vie démocratique, la législation malgache s'y est peu intéressée. La loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 pose les jalons d'une régulation financière des partis politiques. Toutefois, les carences de cette législation, et son ineffectivité appellent à sa réécriture et à l'établissement d'une législation plus complète.

■ Les ressources du financement des partis politiques

Pour la Commission consultative, les partis politiques sont légitimes à pouvoir bénéficier des ressources propres, recueillies en leur propre sein, telles qu'elles sont énumérées par l'article 34 de la loi du 9 septembre 2011 : les droits d'adhésion et la cotisation annuelle des membres ; les dons et legs autorisés ; les produits des activités légalement reconnues aux partis politiques ; les souscriptions et les contributions volontaires des membres.

Elle a, par contre, émis des réserves à l'égard de certaines ressources externes des partis politiques. **De son point de vue, si la contribution volontaire de personnes physiques et des personnes morales de droit privé de nationalité malgache est légitime, elle** s'est opposée à la contribution des personnes morales de droit national publiques. De même, elle ne souhaite pas autoriser la contribution de personnes physiques ou morales de droit étranger.

Par ailleurs, la Commission consultative reconnaît la pertinence du financement des partis politiques par le budget de l'Etat. Une telle mesure constitue le garant d'une « réhabilitation de l'action partisane sérieuse » et par conséquent, contribue au fonctionnement régulier et démocratique des institutions de l'Etat. Le financement public des partis politiques participe aussi à la préservation de la transparence du financement de la vie politique et œuvre à l'intégrité de la vie démocratique. Toutefois, elle est consciente qu'en l'état présent des finances publiques de l'Etat malgache, une telle mesure ne pourrait pas être raisonnablement envisagée et mise en œuvre. Aussi, elle ne le retient pas parmi les ressources externes des partis politiques.

Pour l'ensemble des ressources autorisées pour le financement des partis politiques, la Commission consultative a retenu pour seules exigences leur transparence et leur traçabilité, délaissant l'idée de leur plafonnement.

■ Des modalités de tenue des comptes des partis politiques

Afin de se conformer aux exigences de transparence et de traçabilité des ressources comme des dépenses des partis politiques, la Commission consultative rejoint « l'obligation pour les partis politiques d'ouvrir un compte bancaire à leur nom » énoncée par l'article 37 al. 1^{er} de la loi du 9 septembre 2011. En raison des difficultés éprouvées par les partis politiques, confrontés à la réticence des établissements bancaires, à respecter cette obligation, la Commission consultative recommande que l'Etat puisse faciliter cette procédure. Il peut également être envisagé que soit permise la tenue de compte via tout type d'établissement financier.

Elle souligne, en outre, que les comptes des partis politiques doivent être arrêtés annuellement et faire l'objet d'une certification par un expert-comptable inscrit au Tableau de l'Ordre des experts-comptables, choisi par le parti politique concerné.

■ Du contrôle de la tenue des comptes des partis politiques

Selon la Commission consultative, les obligations comptables qui sont imposées aux partis politiques n'ont de raison d'être que si elles sont soumises à un contrôle objectif effectué par un organe indépendant, et que si les infractions constatées soient sanctionnées. Il devrait être constitué par des magistrats de la Cour des comptes et des experts-comptables désignés par l'Ordre des experts-comptables.

La Commission consultative a écarté l'idée de confier ce contrôle à la compétence et qualité de la Cour des comptes, en l'absence d'un financement public des partis politiques ; l'exercice en question, en tout état de cause, ne peut rentrer dans ses attributions selon les matières énumérées par les dispositions de l'article 128 de la Constitution.

Ledit organe aura pour principale fonction de :

- vérifier le respect ou le manquement des obligations comptables et financières des partis politiques qui seront définies par la législation à établir, organisant la régulation financière des partis politiques ;

- requérir auprès des partis politiques la communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires à l'exercice de son mandat ;
- assurer la publication sommaire des comptes des partis politiques au Journal officiel ;
- saisir et transmettre, de manière systématique, aux autorités et à la juridiction répressive compétente, le traitement de toute infraction, quelle que soit sa nature, qu'il aura constatée, notamment en matière financière, commerciale (infractions d'abus de biens sociaux), fiscale, de blanchiment des capitaux et de financement de la criminalité transnationale organisée...

Les partis politiques devraient également être contraints à l'obligation de déclaration de leur patrimoine auprès du BIANCO dans les mêmes conditions que les dispositions du décret n° 2004 – 983 abrogeant et remplaçant le décret n° 2002- 1127 du 30 septembre 2002 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires.

CHAPITRE 2 : POUR LE RENFORCEMENT DE L'EFFECTIVITE DU DROIT DE VOTE ET DE L'ELIGIBILITE DANS LE DROIT ELECTORAL

L'effectivité du droit de vote et celle de l'éligibilité constituent les conditions premières de la réalisation de tout processus électoral. La qualité d'électeur ainsi que les conditions de l'éligibilité ou de l'inéligibilité sont régies par un principe général, celui de l'universalité, qui constitue le cœur de l'exercice électoral.

I. LA QUALITE D'ELECTEUR

1) Des constats

Le principe de l'universalité du suffrage est bel et bien consacré par la Constitution. Toutefois, la Commission consultative a pu constater l'existence de situations de discrimination. Il apparaît à leur analyse, que ces situations ne sont pas propres à la législation actuelle, mais qu'elles existent depuis l'indépendance, reprises systématiquement à chaque version de la législation électorale.

a) *La limitation de la jouissance du droit de vote pour la femme ayant acquis la nationalité malgache par mariage et concernant les étrangers naturalisés malgaches*

Cette situation de discrimination est retrouvée à l'article 3 alinéa 2 de la Loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant code électoral, elle-même reprise de l'article 2 alinéa 2 nouveau de l'ordonnance n°92-041 du 2 octobre 1992 portant code électoral. A vrai dire, elle renvoie à l'application des articles 37 à 39 de l'ordonnance n°60-064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malgache²⁷.

La Commission consultative note, tout d'abord, que cette disposition soulève un problème évident de constitutionnalité, notamment au regard des articles 5 alinéa 4 et 6 alinéas 2 et 3 de la Constitution du 11 décembre 2010. Le code électoral, en indiquant de manière spécifique que, « *les conditions d'électorat des femmes ayant acquis la nationalité malgache par mariage ainsi que celles des étrangers naturalisés malgaches sont fixées par le Code de la nationalité* »²⁸, introduit une discrimination au détriment des femmes. Il est tout aussi

²⁷Journal Officiel de la République de Madagascar, n° 111, 23 juillet 1960, pp. 1 305 et s. L'ordonnance n°60-064 du 22 juillet 1960 a fait l'objet de nombreuses modifications dont celle établie par la loi n°95-021 du 18 septembre 1995 affectant les dispositions de l'article 38, ici concerné. Voir *Journal Officiel de la République de Madagascar*, n°2 341, 1^{er} janvier 1996, pp. 3 et 13.

²⁸ Ces conditions d'électorat des étrangers naturalisés malgaches sont définies aux articles 37, 38 et 39 du Code de la nationalité. Aux termes de ceux-ci, il est prévu que :

« Art. 37 - L'individu qui a acquis la nationalité malgache jouit à dater du jour de cette acquisition de tous les droits attachés à la qualité de Malgache, sous réserve des incapacités prévues dans des lois spéciales ou de celles édictées à l'encontre des étrangers naturalisés par l'article 38 ci-dessous.

Art. 38-L'étranger naturalisé est soumis aux incapacités suivantes :

1. Pendant un délai de dix ans à partir du décret de naturalisation, il ne peut être investi de fonctions ou de mandats électifs pour l'exercice desquels la qualité de Malgache est nécessaire;
2. Pendant un délai de cinq ans à partir du décret de naturalisation, il ne peut être électeur lorsque la qualité de Malgache est nécessaire pour permettre l'inscription sur les listes électorales;
3. Pendant un délai de cinq ans à partir du décret de naturalisation, il ne peut être nommé à des fonctions publiques rétribuées par l'Etat, inscrit à un barreau ou nommé titulaire d'un office ministériel.

opportun de signaler que, les dispositions de cet alinéa de l'article 3 du Code électoral, établissent une discrimination en fonction de l'origine, prohibée par la Constitution. Cette restriction est peu justifiée et porte atteinte à l'affirmation du suffrage universel.

b) *L'inéligibilité automatique sur la liste électorale des citoyens condamnés pour crime ou délit*

Selon les termes de l'article 4 1° du code électoral, « sont privés du droit de voter et ne doivent pas, en conséquence, être inscrits sur la liste électorale, les individus condamnés pour crime ou délit ».

Cette situation d'inéligibilité sur la liste électorale est incompatible avec un certain nombre de règles essentielles du droit pénal, qui se retrouvent synthétisées dans le principe de la légalité des délits et des peines. Ce principe est consacré par les dispositions de l'article 13 de la Constitution. La Commission consultative relève que, en outre, ces dispositions de l'article 4 1° du code électoral sont contraires aux dispositions de l'article 25 al. 1^{er} du Pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁹, un instrument international que Madagascar s'est engagé à respecter, en le ratifiant, le 21 juin 1971, sans aucune réserve³⁰.

Selon le principe de la légalité des délits et des peines, un principe cardinal du droit pénal, 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. Une 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 civique, 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 civique », 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

Art. 39 -Le naturalisé qui a rendu à Madagascar des services importants, ou celui dont la naturalisation présente pour Madagascar un intérêt exceptionnel, peut être relevé en tout ou en partie des incapacités prévues à l'article précédent. Dans ce cas, la décision est prise par décret du conseil des Ministres. »

Voir l'ordonnance n° 60 - 064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malgache (*Journal Officiel de la République de Madagascar*, n° 111 du 23 juillet 1960, pp.1305 et s.), modifiée par la loi n° 61-052 du 13 décembre 1961 (*Journal Officiel de la République de Madagascar*, n° 201 du 23 décembre 1961, pp.2260 et s.), la loi n° 62-005 du 6 juin 1962 (*Journal Officiel de la République de Madagascar*, n° 228 du 16 juin 1962, p p. 1075 et s.), l'ordonnance n° 73-049 du 27 août 1973 (*Journal Officiel de la République de Madagascar*, n° 934 du 27 août 1973 Edition spéciale, pp. 2713 et s.) et par la loi n° 95-021 du 18 septembre 1995 (*Journal Officiel de la République de Madagascar*, n° 2341 du 1^{er} janvier 1996, pp. 3 et 13)

²⁹ 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:

- de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;
- 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 (...) »

³⁰ 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>

interdictions des droits civiques ne saurait 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.

Par ailleurs, 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 »³¹. 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.

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-mêmes, déterminent les conditions de l'inéligibilité, comme le laisse penser le Code électoral.

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.

2. Des recommandations

Les recommandations avancées par la Commission consultative ne sont que des mesures de mise en conformité des dispositions du code électoral à celles de la Constitution et à celles de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; ces deux instruments étant supérieurs au code électoral.

La révision du Code de la Nationalité dans ce sens ainsi que la mise en conformité des dispositions du Code électoral avec le principe de la légalité des peines et des délits sont également des corollaires de cette recommandation.

a) *Rétablir la plénitude des droits civiques de la femme ayant acquis la nationalité malgache par mariage*

En préconisant cette mesure, la Commission consultative souligne que la rectification ne devrait pas se limiter aux dispositions de l'article 3 al. 2 du code électoral. Elle requiert, tout d'abord, une révision des articles 37 à 39 du code de la nationalité, texte auquel le code électoral se réfère. Mais, cette recommandation est aussi à élargir à tous les textes électoraux qui reprennent les dispositions du code électoral, à l'exemple de l'article 250 de la Loi organique n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes

³¹Voir, le 12^{ème} considérant de la Décision n°93.634 du 20 janvier 1994 du Conseil Constitutionnel, *Loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale*, <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>

b) *Mettre les dispositions de l'art. 4 du code électoral et tous textes de loi s'y référant en conformité avec le principe constitutionnel du droit pénal, de légalité des délits et des peines.*

Tout comme précédemment, la Commission consultative préconise ici une mise en conformité du code électoral avec les instruments juridiques qui lui sont supérieurs (la Constitution et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques) auxquels ses dispositions doivent se soumettre. Les dispositions de l'article 4 du Code électoral doivent être en conformité avec le principe de légalité des délits et des peines.

II. DES CONDITIONS D'ELIGIBILITE ET D'INELIGIBILITE

Dans le droit électoral malgache, les conditions d'éligibilité et d'inéligibilité ne sont pas abordées par les dispositions du code électoral ; mais par les différentes législations spécifiques qui organisent chaque catégorie d'élection (présidentielle, législatives, sénatoriales et territoriales).

Pour être candidat, le code électoral prévoit qu'il faut, préalablement, remplir les conditions pour être électeur, et ne pas se trouver dans une situation d'inéligibilité qu'il définit lui-même. Les interrogations à l'endroit des conditions d'éligibilité se posent, dès lors, dans des termes voisins à celles qui intéressent les conditions de l'électeur, envisagées précédemment. Toutefois, au-delà de la même problématique de la discrimination dont sont victimes les étrangers qui accèdent à la nationalité malgache, un autre problème, plus substantiel, se pose, celui inhérent à la candidature indépendante, dont les prolongements sont plus essentiels pour la sphère de la politique.

1. Des constats

a) *Le surcroît de candidatures indépendantes et le principe de liberté de candidature établi par la Constitution (art. 15)*

La problématique de la candidature indépendante ne constitue pas, en droit électoral malgache, une nouveauté. Elle a surgi sur la sphère électorale depuis l'avènement de la Troisième République, pour s'y implanter durablement, mais a pris une dimension inégalée depuis les premières élections législatives du 20 décembre 2013 et communales du 30 juillet 2015 de la Quatrième République. L'une des explications à l'importance qu'elle a prises sous la IV^{ème} République tient dans la consécration de la liberté de candidature par la Constitution de 2010.

Si auparavant, la candidature indépendante trouvait son assise juridique dans le texte d'une Loi organique spécifique aux différentes catégories d'élections³², les dispositions de l'article 15 de la Constitution de la Quatrième République innove en édictant que, « *tout citoyen a le droit de se porter candidat aux élections prévues par la présente Constitution, sous réserve des conditions fixées par la loi* ». Les dispositions de l'article 24 de la Loi organique n°2012-016 du 1^{er} août 2012 relative aux premières élections législatives de la Quatrième République, sont venues amplifier la portée de cette liberté de candidature en énonçant

³² Voir à titre d'illustration les dispositions de l'article 9 de la Loi organique n°2002-004 du 4 octobre 2002 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale, Journal Officiel de la république de Madagascar, n°2 796, du 7 octobre 2002, pp. 1 852 et s. Il y est indiqué que, « tout citoyen qui a la qualité d'électeur peut être élu à l'Assemblée nationale (...) », sans que la loi n'indique une condition d'appartenir à un parti politique ou d'être présenté par un parti politique.

que : « *tout individu, ayant rempli les conditions édictées par la présente Loi organique, peut être porté candidat dans les circonscriptions ne comportant qu'un seul siège à pourvoir* ». Pour les circonscriptions où le scrutin appliqué est un scrutin de liste, l'article 25 de la même Loi organique, autorise la présentation des candidatures par « *un groupement de personnes indépendantes* ».

En application de ces dispositions, le contingent des candidatures indépendantes a constitué, pour les élections législatives du 20 décembre 2013, la cohorte la plus importante (691 candidats), et a fourni le deuxième groupe en nombre d'élus (40). Le MAPAR, la première formation partisane arrivant en tête avec 49 élus.

Cette situation va, par la suite, bouleverser le fonctionnement des institutions, voire a perverti les grands équilibres établis par la Constitution.

b) Un régime discriminatoire à l'endroit des candidats naturalisés

Ainsi qu'il est souligné auparavant, la première condition de l'éligibilité est celle d'être électeur. Le régime de discrimination qui est appliqué en matière d'éligibilité rejoint ainsi celui de l'électorat qui a été présenté précédemment. Les mêmes questions relatives à la constitutionnalité de ce régime de discrimination ; et celles se rapportant à la conformité de ces situations par rapport aux dispositions du pacte international relatif aux droits civils et politiques, se posent dans des termes identiques qu'en matière de la qualité d'électeur.

c) Une instabilité du régime juridique des candidats fonctionnaires d'autorité

La Commission constate qu'en vertu des dispositions de l'article 7 in fine du code électoral, « un décret pris en Conseil de gouvernement établit la liste des fonctionnaires d'autorité et des autorités politiques au sens du présent code ». Cette disposition laisse à l'Exécutif toute liberté de définir la liste desdits fonctionnaires d'autorités. La Commission a pu vérifier lors des précédentes élections un changement intempestif de la liste.

2. Des recommandations

La Commission consultative recommande :

- la rationalisation de la mise en œuvre du principe de liberté de candidature ;
- la mise en conformité de l'ensemble de la législation électorale avec la Constitution et les engagements internationaux, en respect du principe de la hiérarchie des normes.

a) Rationaliser la mise en œuvre du principe de liberté de candidature dans le respect des dispositions de l'art. 15 de la Constitution

La Commission consultative, après avoir pris la mesure de pratiques qui, par leurs effets, viennent à perturber le fonctionnement normal des institutions de l'Etat, estime qu'il serait opportun de circonscrire ce qui pourrait être à l'origine de telles situations. C'est dans cette perspective qu'elle recommande une rationalisation de la mise en œuvre du principe de liberté de candidature dans le respect des dispositions de l'art. 15 de la Constitution.

La Commission note que la liberté de candidature constitue un droit constitutionnellement garanti. Elle rappelle, néanmoins, qu'il est de jurisprudence commune de reconnaître que, « les libertés ne sont ni générales, ni absolues, et doivent faire l'objet d'une conciliation avec d'autres exigences constitutionnelles »³³. La Constitution elle-même, en soumettant l'exercice de ce droit fondamental à des conditions fixées par la loi, lui assigne ses propres limites. Il est ainsi loisible au législateur organique, sur le fondement des dispositions de l'article 88 2° à 4° de la Constitution, de préciser les conditions d'exercice de cette liberté de candidature.

A cet effet, la Commission consultative recommande que la Loi organique qui sera établie, tout en reconnaissant le principe de la liberté de candidature consacré par la Constitution, soumette la recevabilité du dossier de candidature à la condition, soit d'une investiture par un parti politique, soit d'un parrainage effectué par un nombre à définir, d'élus ou de citoyens. Le seuil requis à cet effet doit être défini, de manière raisonnable et objective, celui-ci étant en rapport avec la nature du scrutin envisagé.

b) Rétablir la plénitude des droits civiques des étrangers naturalisés et de la femme ayant acquis la nationalité par mariage ;

Cette recommandation n'est qu'un élargissement des conséquences de la mise en conformité à la Constitution et aux engagements internationaux des dispositions concernées, comme il a été suggéré précédemment en matière de qualité d'électeur.

c) Assurer la stabilité du régime juridique des candidats fonctionnaires d'autorité

Pour la Commission consultative, il convient d'annexer à la Loi organique portant code électoral la liste des fonctionnaires d'autorité telle que prévue par les dispositions de l'article 7 du Code.

³³ Voir supra

CHAPITRE 3 : POUR LE RENFORCEMENT DE LA QUALITE DES OPERATIONS ELECTORALES

I. POUR UNE LISTE ELECTORALE EXHAUSTIVE ET FIABLE

Elément essentiel dans tout processus électoral pour avoir des élections reconnues par tous, l'établissement et la révision de la liste électorale doivent recueillir la confiance de toutes les parties prenantes à la compétition électorale et celle de l'opinion publique.

1. Des constats

La Commission consultative observe que, concernant la rubrique de l'inscription sur la liste électorale, deux questions ont été, le plus souvent, soulevées. Elles correspondent à des situations nouvelles, établies par le Code électoral de 2012, incomprises par l'opinion publique. Ces questions appelleraient ainsi, davantage, des explications à fournir que des ajustements de textes, concernant la teneur des dispositions qui les organisent.

a) *L'incompréhension du principe du gel de la liste électorale*

En indiquant dans ses dispositions que, « *la liste électorale arrêtée définitivement le 15 avril de l'année est la seule liste valide pour toutes les opérations électorales de l'année en cours et reste valable jusqu'au 15 avril de l'année suivante* », l'article 34 du code électoral innove. Ces dispositions rompent avec la pratique jusqu'ici suivie des révisions spéciales de la liste électorale, intervenant après la convocation d'une consultation jusqu'à quelques jours du scrutin³⁴. Cette pratique a été l'occasion de nombreuses manipulations de l'inscription sur la liste électorale. Le code électoral de 2012 y a mis un terme, en organisant, désormais, une révision périodique stricte, clôturée pour une période relativement longue dans l'année, allant du 15 avril au 30 novembre de l'année permettant ainsi la coordination du processus électoral.

La Commission consultative constate que le gel de la liste électorale, effectué de manière systématique et sans rapport direct avec une consultation, présente des garanties objectives concernant la sécurisation dans la tenue de la liste électorale. Certes, cette technique, propre à un système de révision périodique d'une liste électorale permanente, ne donne pas des résultats aussi satisfaisants, dans son exhaustivité, que ceux procédant d'une révision permanente de la liste électorale. Néanmoins, le gel de la liste électorale présente l'avantage de disposer d'une liste électorale fiable et actualisée, prête à l'utilisation à tout moment durant la saison sèche de l'année (entre le 30 avril et le 30 novembre), seule période dans l'année où les consultations électorales peuvent être organisées (art. 36 du code électoral).

L'incompréhension d'une partie de l'opinion publique semblerait procéder, en grande partie, d'une habitude de la révision spéciale, une pratique qui existe depuis l'indépendance. Elle est aussi suscitée par la frustration, légitime, manifestée par les jeunes qui accèdent à leur majorité après la date du 15 avril, mais qui ne pourraient participer à une consultation qui surviendrait entre le 15 avril et le 30 novembre de cette année de leur majorité.

³⁴ Selon les dispositions de l'article 25 de la Loi organique n°2000-014 du 24 août 2000 portant code électoral, « une nouvelle période de révision (électorale) s'ouvrira (...) avant toute consultation électorale. Elle commencera quarante-huit heures après la publication du décret ou de la décision de convocation des électeurs et sera close le cinquième jour précédant le scrutin. Pendant cette période, la commission administrative statuera sur toutes les demandes d'inscription ou de radiation, dans les cinq jours de la requête ».

b) *Le débat sur la pertinence de la période de la révision annuelle de la liste électorale*

La Commission consultative relève que ce débat vient s'inscrire dans le sillage des propos précédents. Aux termes des dispositions de l'article 26 du code électoral, il est indiqué que, « du 1^{er} décembre au 31 janvier de l'année suivante, la liste électorale est révisée annuellement (...) ». Cependant, elle est l'objet de contestation au motif que cette période correspond à la saison des pluies et des catastrophes naturelles, ainsi qu'à celle évoquée du calendrier agricole. Cette période est, effectivement, une période de grands travaux des champs dans le monde rural.

La Commission consultative note, toutefois, que cette période de la révision annuelle de la liste électorale prend une toute autre signification dans le nouveau dispositif prévoyant le gel de la liste électorale. L'arrêté définitif de la liste électorale, au 15 avril, intervient, en effet, peu de temps avant que ne s'ouvre, le 1^{er} mai, la période autorisée pour la tenue des élections. Il y a ainsi une synchronisation de la révision annuelle de la liste électorale, à l'issue de laquelle une liste électorale actualisée, est établie ; avec le début de la saison où les consultations peuvent se tenir, avec une liste électorale à jour.

2. Des recommandations

Les recommandations de la Commission, ici, sortent, par leur nature, de son mandat allant dans le sens de l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral. Elles ne portent guère sur des mesures à prendre sur les textes, mais à des initiatives allant vers une appropriation des textes.

a) *Maintenir le gel de la liste électorale*

Au regard de la persistance de l'incompréhension, une campagne d'explication sur la nature et les avantages apportés par le gel de la liste électorale s'impose. Elle doit être coordonnée avec la campagne de la révision annuelle de la liste électorale et être renforcée à l'entame de celle-ci. La Commission recommande la prolongation de la période de révision de la liste électorale.

b) *Consolider l'articulation de la période de la révision annuelle de la liste électorale avec la période autorisée pour la tenue des consultations*

La Commission consultative note l'intérêt de bien mettre cette question en exergue, afin de mieux faire comprendre la logique synchrone entre ces deux moments du processus électoral.

II. POUR UNE CAMPAGNE ELECTORALE GARANTISSANT L'EGALITE ET L'EQUITE ENTRE LES CANDIDATS

Moment fort et souvent déterminant des élections, la campagne électorale est cette période définie par le code électoral où les candidats et les programmes s'affrontent en vue de séduire les électeurs et de capter leur suffrage.

Le code électoral organise dans le détail les conditions dans lesquelles la campagne électorale doit se dérouler. Il fait appel au respect de la notion de « *Fihavanana* », principe cardinal d'organisation de la vie sociale malgache, lequel, souligne-t-il, doit régir cette période sensible de la vie politique nationale (art. 44 du code électoral). Le Code électoral recommande que la campagne puisse « *se dérouler dans un climat de respect réciproque, exempt de tout propos belliqueux et irrévérencieux* ».

Il n'a pas pour autant échappé à la Commission consultative que cette séquence très sensible du processus électoral est celle qui, en l'état actuel du droit électoral malgache, est la plus lacunaire.

1. Des constats

Dans tout processus électoral démocratique, la séquence de la campagne électorale constitue une période sensible que le droit et ses instruments ont, par leur nature, vocation à encadrer. L'égalité juridique entre les candidats doit être respectée. Le caractère équitable de la compétition électorale doit être assuré tout en garantissant le principe du pluralisme des courants d'opinion.

Dans l'analyse de l'existant qu'elle a effectuée, la Commission consultative a pris la mesure des carences de l'encadrement de la période de la campagne électorale par le droit. Dans certaines situations, elle a, au contraire, constaté un détournement des instruments du droit, suscitant une suspicion à leur égard.

a) *La notion de campagne électorale, fortement marquée par une atmosphère de suspicion généralisée*

Dans un contexte de suspicion généralisée, il s'est développé au sein de l'opinion publique l'idée de règlementer les activités de communication à caractère politique ainsi que celles relevant du marketing politique, pour la période qui précède celle de la campagne électorale déterminée par le code électoral. Il leur est reproché d'anticiper sur la période officielle de la campagne électorale. Mais la communication politique n'est-elle pas, par essence, l'objet de toute activité partisane, dont l'objectif est de faire connaître les idées et les individus qui les véhiculent ? Autre question est de savoir, à partir de quel moment cette période dite de précampagne, où toute activité de communication politique serait prohibée, débute-t-elle ?

Ces questions ne peuvent trouver de réponse, car elles sont, sur le plan aussi bien de la théorie tant politique que juridique, sans objet. Elles continuent, pourtant, à être relayées, au quotidien ; et à entretenir au détriment de l'ensemble de la classe politique, un climat de défiance à l'endroit du monde politique. Ce qui contribue à appesantir l'environnement politique et social. Toutefois, même si la commission ne reconnaît pas l'utilité de cautionner telle proposition, elle estime nécessaire de règlementer la période d'avant campagne afin de garantir le principe d'équité du processus.

b) *La campagne électorale saisie par les travers de la politisation de l'administration*

La Commission consultative relève pour la stigmatiser l'existence d'une tradition de soumission de l'administration au pouvoir politique, pendant les périodes de la campagne électorale. Ceci se vérifie, le plus souvent, à travers « les abus de ressources administratives ou publiques », consistant à utiliser du matériel (téléphone, véhicules, salles de réunion, etc.), des ressources humaines (fonctionnaires, agents publics, etc.) des ministères et des

administrations territoriales visant à promouvoir les activités de campagnes des candidats sortants. De telles pratiques suscitent des inégalités entre candidats, notamment entre les candidats et partis sortants et les autres.

c) *Une faiblesse de l'encadrement juridique des moyens de propagande.*

Le temps de la campagne électorale est une période d'intenses activités de communication pour convaincre l'opinion publique sur la pertinence du programme politique des candidats. La Commission consultative relève que hormis la communication audiovisuelle qui fait l'objet d'un relatif encadrement juridique, les autres moyens de propagande ne sont soumis à aucune régulation juridique.

■ **Un encadrement juridique des moyens de propagande, lacunaire**

Il est à ce sujet à souligner que le code électoral ne connaît que des réunions électorales (art.42), des médias radio télévisées (art. 48), l'émission de tracts et circulaires de propagande et de l'affichage (art. 50 à 53). Il n'existe aucune disposition évoquant les sondages d'opinion, les communications via internet, les médias en ligne et les contenus mobiles qui prennent une place de plus en plus importante parmi les moyens de propagande utilisés lors des campagnes électorales.

■ **Une faiblesse de la régulation des moyens de propagande**

La régulation des médias audiovisuels ne concerne que la répartition des temps d'antenne gratuits ou payants ainsi que la programmation de leur diffusion à la radio nationale et à la télévision nationale ou à leurs antennes régionales ; (art. 48 du code électoral). Les autres activités de propagande diffusées sur les radios et les chaînes de télévision aussi bien publiques que privées échappent à tout encadrement par le droit. Cette situation favorise le non-respect du principe de pluralisme et d'égalité des candidats.

d) *L'absence d'une régulation financière de la campagne électorale.*

La Commission consultative souligne avec beaucoup d'insistance le fait que la période de la campagne électorale, jusqu'à ce jour, n'est soumise à aucun encadrement juridique. Ce qui est préjudiciable au respect des principes d'égalité des chances, d'égalité de traitement des candidats ; de pluralisme politique et de la libre formation de la volonté de l'électeur, lesquels circonscrivent les initiatives et les activités de propagande électorale conduites par les parties prenantes à la compétition électorale. L'absence d'une régulation financière peut aussi favoriser le financement de la campagne électorale, par des ressources peu recommandables qui pourraient avoir des prolongements incommensurables sur l'ensemble du système politique malgache, dont Madagascar devrait s'en prémunir.

2. Des recommandations

Les recommandations de la Commission consultative tendent à établir ou à renforcer l'encadrement juridique des activités réalisées pour la campagne électorale afin de rétablir

un climat de confiance entre les parties prenantes à la compétition électorale et celle des électeurs dans le processus électoral. Elles portent sur :

- Une redéfinition en différentes périodes, bénéficiant chacune d'un régime juridique différencié, des temps de la campagne électorale (une période préliminaire, une phase intermédiaire et campagne électorale officielle) ;
- Le renforcement, par la loi, de l'obligation d'impartialité de l'Administration et de neutralité de ses agents ;
- Le renforcement de l'encadrement juridique des moyens de propagande ;
- L'élaboration d'une législation nouvelle aux fins d'une régulation financière des campagnes électorales.

a) *Mettre en place des régimes différenciés de la campagne électorale*

A l'issue de ses débats, la Commission consultative retient l'idée qu'en matière de propagande électorale, pour mieux faire respecter les exigences des principes d'égalité des chances des candidats et d'égalité de leur traitement, il serait judicieux de sortir du cadre trop limité de la campagne électorale telle que celle-ci est définie par les dispositions des articles 38 à 49 du code électoral. A cet effet, elle se propose de distinguer trois périodes distinctes, soumises, chacune à un régime juridique différencié.

■ Une phase préliminaire

Une première période, qualifiée de « préliminaire », s'ouvre une année avant le premier jour du mois présumé de l'élection, c'est-à-dire, du mois de la fin du mandat considéré. Cette période intervient donc avant même que l'on ne sache officiellement les candidats qui participent à la compétition électorale. Elle sera néanmoins prise en considération pour la régulation financière des campagnes électorales qui sera mise en place. Dans ce cadre précis, les dépenses engagées par un futur candidat sont réputées être effectuées dans la perspective de son élection, à compter de cette date, et devront être reportées dans le compte de campagne.

Pour garantir le respect de l'exigence de pluralisme dans le traitement de l'information par les médias, le principe applicable au temps de parole et au temps d'antenne, pour cette première période, serait celui de l'équité.

■ Une phase intermédiaire

La deuxième période, qualifiée « d'intermédiaire », court à partir de la publication de la liste officielle des candidats.

Dans cette deuxième période, tous les candidats bénéficient des mêmes avantages de la part des services de l'Etat. En matière de propagande au sein des médias audiovisuels, les règles spécifiques encadrant l'expression politique sur les chaînes de radio et de télévision, prévues par les dispositions du code électoral s'appliquent. Les dispositions de l'article 48 du Code électoral s'étendront également sur les temps d'antenne des chaînes de radio et de télévision privées.

- **La phase de la campagne électorale**

La Commission consultative recommande, à l'endroit de la période de la campagne électorale pour l'élection présidentielle, que la durée de la campagne pour un éventuel deuxième tour, soit définie dans le code électoral, au même titre que celle du premier tour.

La Commission souligne que le régime juridique pour cette période est celui de l'égalité.

- b) ***Renforcer l'obligation de neutralité de l'Administration et d'impartialité des services publics dans le processus électoral***

La Commission consultative est consciente de l'importance de cette recommandation, car la crédibilité du processus électoral repose, en grande partie, sur le respect de ces exigences. A cet effet, la Commission consultative suggère deux séries d'amendement à apporter à la législation existante :

- **La nécessité de prévenir le recours par les candidats ou les partis politiques aux ressources administratives pendant le processus électoral**

Il s'agit, en l'occurrence, de renforcer dans les dispositions du code électoral lui-même, les obligations de neutralité, d'assiduité de plein emploi, d'honnêteté des fonctionnaires et des agents non encadrés de l'Etat (art. 13 du Statut général de la Fonction publique, art. 6 de la loi n°94-025 du 17 novembre 1994 relative au statut général des agents non encadrés de l'Etat). Ce rappel sera assorti de la définition de peines pénales dissuasives qui viendront étayer celles qui sont déjà prévues dans le Titre VI du code électoral. A ce titre, l'évocation par les dispositions de l'article 45 du code électoral des « fonctionnaires d'autorité » ne devrait plus avoir de raison d'être car il n'y a pas à distinguer ceux-ci des autres fonctionnaires de l'Etat.

Dans cette même perspective de prévention, la Commission consultative recommande le gel de toute affectation de fonctionnaires, dans une période de 6 mois avant et après la date du scrutin.

De la même manière, elle recommande le gel de tout recrutement d'agents non encadrés de l'Etat, 6 mois avant et après la date du scrutin.

- **Le renforcement de l'interdiction de l'utilisation des ressources administratives à des fins de campagne électorale**

La Commission consultative recommande à cet égard, la définition de mesures de sanction plus dissuasives (fortes amendes, interdiction d'exercer des fonctions publiques pendant une période relativement longue, peines d'emprisonnement...) ainsi que l'extension de la définition des ressources administratives par les articles 45 et 46 du code électoral.

c) *Renforcer l'encadrement juridique des moyens de propagande*

La Commission consultative a constaté les carences de l'encadrement juridique des moyens de propagande autres que ceux utilisés dans les médias audiovisuels. A ce titre, elle recommande :

■ *Le renforcement de l'encadrement juridique des moyens de propagande par son actualisation*

La législation électorale devrait intervenir pour définir un cadre juridique adapté pour les moyens de propagande qui jusqu'ici ne sont guère encadrés, ou laissés au domaine réglementaire. C'est notamment le cas des circulaires adressées aux électeurs, des sondages d'opinion et du recours à l'internet, des médias en ligne et des contenus mobiles.

■ *L'institution des Autorités de régulation des moyens de propagande*

La Commission consultative a fait le constat que les faits de la campagne électorale ne font pas l'objet d'un contrôle systématique, ce qui favorise les abus en la matière. C'est ainsi qu'elle recommande que l'on confie la régulation des moyens de propagande suivant leur nature à des organismes capables d'en assumer la responsabilité de par leurs pouvoirs et les moyens à leur disposition. Ces autorités de régulation auront pour mission de veiller, de manière générale, au respect du principe d'égalité entre les candidats et au bon déroulement de la campagne électorale.

Pour les supports médiatiques, ce rôle de régulation est confié à l'Autorité Nationale de Régulation de la Communication Médiatisée ou ANRCM. Celle-ci s'assurera de l'égalité d'accès de tous les candidats aux services de la presse notamment en assurant le respect de la répartition de temps d'antenne même sur les chaînes privées. Pour ce faire, la commission recommande la mise en place effective de l'ANRCM ainsi que la révision des dispositions de l'article 48 du Code électoral. A défaut de mise en place de l'ANRCM, cette mission de régulation devrait être dévolue à la CENI.

Pour les autres moyens de campagne, la CENI et ses démembrements, vu sa capacité en matière de représentation territoriale ainsi que les attributions que la loi lui assigne, assureront la fonction d'autorité de régulation. A ce titre, elle vérifiera que les candidats bénéficient des mêmes facilités de la part de l'Etat ; s'assurera du respect des règles de l'affichage électoral définies par les dispositions des articles 50 à 53 du code électoral ; contrôlera le bon déroulement des réunions de campagne.

Dès lors qu'elles constatent des irrégularités, ces autorités de régulation devront saisir les autorités administratives ou judiciaires compétentes en rapport avec la nature de l'irrégularité, pour faire cesser celle-ci ou la sanctionner, si besoin est. Elles peuvent également être saisies par les candidats en cas d'irrégularités constatées.

d) *Elaborer une législation complète organisant la régulation financière de la campagne électorale*

Pour la Commission consultative, la mise en place d'une législation organisant de manière systématique une régulation financière de la campagne électorale est plus qu'une

recommandation, une exigence. Elle est nécessaire pour garantir l'intégrité du processus électoral et ce qui en suivra, mais aussi à des fins de moralisation de la vie publique.

■ Des ressources de financement des comptes de campagne

Selon les suggestions de la Commission consultative, les ressources des candidats pourront provenir des personnes physiques ou des personnes morales de droit privé, la contribution des personnes physiques ou personnes morales de droit étranger étant exclue. Cette participation pouvant se présenter sous différentes formes (en numéraire, dons, legs, concours en nature ou en prestations diverses...) ne fait pas l'objet d'un plafonnement, mais doit être traçable et transparente.

La contribution de personnes morales de droit public n'est pas autorisée.

■ Des modalités de la tenue des comptes de campagne

Pour la gestion des comptes de campagne, il est fait obligation d'ouvrir un compte bancaire établi au nom du candidat ou d'une association financière électorale. Ce compte devra être distinct du compte des partis politiques. L'administration du compte de campagne est confiée à un mandataire financier. Ce dernier aura pour attributions, le recueil des fonds, l'administration générale du compte et le règlement des dépenses.

La Commission consultative a retenu le principe d'un plafonnement des dépenses de campagne. Elles doivent, par ailleurs, être transparentes et traçables.

Le plafonnement des dépenses de campagne est à définir suivant les catégories d'élection. La comptabilisation des dépenses qui vont être considérées pour le plafonnement sera celle des dépenses que les candidats auraient engagées depuis la période préliminaire jusqu'au jour de clôture de la période de campagne officielle.

Les dépenses de campagne seront certifiées par un expert-comptable, et déposées auprès d'un organe indépendant qui en contrôle la sincérité.

■ Du contrôle de la tenue des comptes de campagne

La Commission consultative recommande qu'en raison de la technicité de l'exercice, la structure chargée de la vérification des comptes de campagne soit celle même qui effectue le même exercice pour les comptes des partis politiques.

A l'instar des attributions qui lui sont assignées en matière de contrôle des comptes des partis, la structure ici aussi saisira et transmettra, de manière systématique, auprès des autorités et juridictions compétentes tout dossier où elle constatera la commission d'une infraction de quelque nature qu'elle soit.

III. POUR UN SCRUTIN CREDIBLE

1. Des constats

a) Des modes de scrutin inadaptés

La Commission a, enfin, débattu de la nature des différents modes de scrutin retenu pour les élections législatives et territoriales. Ils ne contribuent guère à l'installation d'une majorité

stable, garant du bon fonctionnement des institutions de la République et des organes des collectivités territoriales décentralisées.

Pour les élections législatives, les dispositions de l'article 2 de la Loi organique 2012-016 du 1^{er} août 2012 relative aux premières élections législatives de la Quatrième République ont prévu un mode de scrutin mixte. Le scrutin uninominal majoritaire à un seul tour a été le mode de scrutin appliqué à 87 circonscriptions électorales, où il n'y a eu qu'un seul siège à pourvoir. Par contre, le scrutin de listes à la représentation proportionnelle à un tour selon la règle de la représentation proportionnelle et celui de la plus forte moyenne, sans panachage, ni vote préférentiel, ni liste incomplète, a été le mode de scrutin mise en œuvre pour 32 circonscriptions électorales où il y a, pour chacune, deux sièges à pourvoir.

Si le scrutin uninominal présente l'avantage de la simplicité, le choix du scrutin de liste selon la règle de la représentation proportionnelle surprend par le nombre de sièges prévus à pourvoir. Selon les enseignements tirés de la sociologie électorale, il en ressort une règle de base, pour qu'un scrutin à la représentation proportionnelle puisse produire les effets attendus³⁵, il faudrait une magnitude, c'est-à-dire un nombre de sièges à pourvoir, qui s'élève à 9 au minimum. Or, dans le cas des élections législatives malgaches, celui-ci est fixé à 2. Le choix du mode de scrutin ne trouve pas ainsi ses justifications dans les vertus prêtées au scrutin de liste à la représentation proportionnelle.

Pour les élections territoriales, les membres de l'organe délibérant et le chef de l'Exécutif de la collectivité sont élus lors d'un même scrutin, mais selon deux modes de scrutin distincts. Les membres de l'organe délibérant sont élus selon un scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Le chef de l'Exécutif (maire, chef de Province ou de Région), « est élu (...) le candidat se trouvant à la tête de la liste ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages exprimés »³⁶. Ceci ne signifie pas que le chef de l'Exécutif dispose d'une majorité au sein de l'organe délibérant.

Ce mode de scrutin favorise un conflit de légitimité entre le chef de l'Exécutif et l'organe délibérant surtout si le chef de l'Exécutif ne dispose pas d'une majorité au sein de l'organe délibérant, préjudiciable aux intérêts de la collectivité. De nombreuses situations de cette nature affectent le bon fonctionnement des collectivités concernées aujourd'hui.

b) *De l'extrême stabilité des circonscriptions électorales*

Mis à part le cas de l'élection du président de la République et celui du référendum, pour lesquels le territoire national représente la circonscription électorale, celle-ci est différente selon le scrutin envisagé. Elle est constituée par le ressort du district pour les élections législatives ; celui de la province pour les élections sénatoriales ; et celui des différentes collectivités décentralisées pour les élections territoriales s'y rapportant.

En examinant la situation de ces circonscriptions électorales, la Commission consultative retient le fait que le découpage électoral malgache se caractérise par son extrême stabilité.

³⁵ . Le scrutin de liste à la représentation proportionnelle est avancé comme étant celui qui permettrait d'avoir la meilleure représentativité des élus. Sur ce point, voir Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967, notamment pp. 116-117; Andrianaivo Ravelona Rajaona, « Constitution et démocratisation : du pari jubilatoire au désenchantement. Le cas de la Constitution malgache du 19 août 1992 », *Annuaire des Pays de l'Océan Indien*, vol. XIII, 1992-1994, notamment pp. 83-87, Bernard Dolez, Annie Laurent « La magnitude, facteur décisif ? Les élections européennes de 2004 en France et les effets du changement de mode de scrutin », *Revue internationale de politique comparée* 2010/3 (Vol. 17), pp. 175-193. Le scrutin de liste à la représentation proportionnelle est avancé comme étant celui qui permettrait d'avoir la meilleure représentativité des élus.

³⁶ Voir les dispositions de l'article 306 al. 3 de la Loi organique n°2014-020 du 27 septembre 2014, op. cit., pour le maire ; les dispositions de l'article 311 al. 2 de la même loi pour les chefs de Régions et celles de l'article 317 al. 2 pour les chefs de Province.

Cette situation procède d'une démarche particulière où, à l'exception de l'élection présidentielle et du référendum, la primauté est accordée à la représentation des territoires au détriment des aspects démographiques. Or, il est à rappeler que, par principe, l'Assemblée nationale, représente la Nation, dépositaire de la souveraineté dans un régime de démocratie représentative comme l'est la Quatrième République malgache. La « représentation nationale » devrait être ainsi élue sur des bases démographiques afin de respecter au mieux la règle de l'égalité devant le suffrage. C'est le Sénat, selon les dispositions de l'article 81 de la Constitution, qui représente les territoires à travers les collectivités territoriales décentralisées.

c) Une répartition inégale et disparate des bureaux de vote, dont l'indication, le plus souvent, intervient tardivement

Parmi les conditions du scrutin examinées par la Commission, a été aussi abordée la répartition des bureaux de vote sur le territoire national. La Commission a constaté une répartition inégale de ceux-ci, dont la rationalité lui a échappé. Celle-ci doit favoriser la fluidité et le bon fonctionnement du bureau de vote.

La Commission a, en outre, relevé la disparité du nombre d'électeurs devant voter au sein des bureaux de vote.

Des recommandations par rapport à la distribution de la carte d'électeur ont également été abordées quant à la nature des sanctions administratives et /ou pénales applicables à l'endroit des responsables fautifs.

d) Des incertitudes pour la constitution du bureau électoral ainsi qu'à l'endroit de la désignation des délégués des comités de soutien de candidat ou de liste de candidats

Si le code électoral détaille par le menu le mode de fonctionnement des bureaux de vote (art. 64 à 81), il omet de déterminer à quel moment les membres du bureau électoral doivent être connus. Il en est de même pour les délégués des comités de soutien de candidat ou de liste de candidats. La constitution du bureau électoral avant la date du scrutin est toutefois utile et nécessaire, non seulement pour l'organisation de la formation des membres du bureau électoral. Elle est aussi importante afin de garantir la mise en place effective des bureaux de vote, le jour du scrutin.

e) Des doutes sur la sécurisation et la fiabilité du bulletin unique

La Commission consultative a pris note des inquiétudes, maintes fois répétées à l'issue des différentes consultations électorales effectuées avec l'usage du bulletin unique, constat exprimé par les juridictions électorales également. Elle relève que le doute persistant à cet effet, mériterait qu'une réflexion soit engagée afin de vérifier la réalité de celui-ci, et à titre de prévention, d'identifier un procédé qui permettrait de recouvrer la confiance des électeurs sur la fiabilité et l'authentification du bulletin unique, lequel constitue, la pierre de touche de l'exercice électoral. Une méfiance à l'endroit du bulletin unique signifie, tout simplement, une défiance à l'endroit du processus électoral.

f) *L'absence de précision sur les modalités de marquer le bulletin unique, source d'incertitude sur la validité de celui-ci*

Le code électoral dans la description du déroulement du scrutin, indique de manière laconique la réalité de l'acte de choix effectué par l'électeur. Les termes de l'article 89 al. 3 du code électoral sont extrêmement vagues : « (...) l'électeur doit se rendre isolément dans la partie aménagée pour le soustraire aux regards, afin de marquer son choix sur le bulletin (...) ». Il n'y a aucune précision sur la forme de ce marquage. Ceci s'est trouvé au cœur de nombreuses polémiques notamment sur les éventuelles pratiques d'achat de vote caractérisé par l'utilisation de signe de reconnaissance. La seule manière de circonscrire ces nombreuses discussions serait d'indiquer plus clairement le mode de marquage du bulletin unique.

g) *La suspicion due à la lenteur de l'acheminement des résultats :*

Pour l'opinion publique, les fraudes électorales se pratiquent surtout durant l'acheminement des plis électoraux des bureaux de vote aux SRMV, à cause du temps imparti pour ce faire ainsi que le manque de mesures favorisant la transparence durant cette étape du processus. Par conséquent, la commission n'a pas omis de réfléchir sur le sujet. L'objectif est de renforcer certaines mesures afin de restaurer la confiance de toutes les parties prenantes au processus, mesures allant dans le sens de large publication des résultats comme moyen de vérification et de suivi de l'évolution et de l'authenticité des résultats.

2. Des recommandations

Au vu de ces constats, la commission consultative recommande :

- La révision des modes de scrutin adaptés à chaque catégorie d'élection pour garantir une stabilité des institutions ;
- Le plafonnement de nombre d'électeur par bureau de vote et par isolements ;
- La fixation par la loi de l'échéance pour les nominations des membres des bureaux de vote ;
- La sécurisation de l'utilisation du bulletin unique par l'authentification par bureau de vote et la spécification du mode de remplissage de ce dernier.
- Le renforcement des mesures de publications des résultats au niveau des bureaux de vote et l'amélioration du procédé d'acheminement des plis électoraux du bureau de vote à la SRMV

a) *Etablir des modes de scrutin simples, d'un coût raisonnable et vecteur de la stabilité des institutions*

La Commission consultative avance un certain nombre de propositions pour amender les modes de scrutin utilisés jusqu'à présent, en tenant compte d'un certain nombre de critères : un mode de scrutin simple, dont l'usage est compréhensible aux électeurs, d'un coût raisonnable et garantissant la stabilité de l'institution concernée.

■ **Pour les élections législatives**

Deux mesures sont proposées :

- la fin d'un mode de scrutin mixte et la généralisation du scrutin uninominal pour l'ensemble des circonscriptions : celui-ci a l'avantage de la simplicité. Il devrait, par ailleurs, permettre d'établir la légitimité des élus, qui le sont selon un même mode de scrutin.
- un changement du principe retenu pour la définition des circonscriptions électorales : la carte électorale sera établie en tenant compte du critère démographique. Un tel choix est suggéré pour que l'Assemblée nationale joue effectivement sa fonction de représentation de la Nation et non des territoires.

- **Pour les élections sénatoriales :**

La Commission consultative reconnaît que pour la préservation du secret de vote, une circonscription électorale doit correspondre à un bureau de vote. Cette mesure devrait être consignée dans la loi.

En tant que représentant des collectivités territoriales décentralisées, il ne devrait être procédé aux élections sénatoriales qu'après toutes les élections territoriales.

- **Pour les élections territoriales**

Le principe est d'instaurer de véritables élections de proximité. Par ailleurs, le chef de l'Exécutif de la collectivité devrait émaner de l'organe délibérant pour qu'il puisse se reposer sur une majorité auprès de laquelle il sera responsable.

- ***Pour les élections communales***

Pour la Commission, les élections communales, en tant qu'élections de proximité, devraient refléter une articulation indispensable entre les Fokontany, et la commune. Les présidents des Fokontany élus, dans ce schéma, devraient siéger au sein des conseils communaux pour assurer un ancrage communautaire

- ***Pour les élections régionales et provinciales***

La Commission suggère de reprendre la configuration retenue au niveau de la commune.

- b) ***Etablir des bureaux de vote avec un plafonnement des électeurs pour y voter***

La Commission consultative recommande d'inscrire dans le code électoral, le plafonnement du nombre des électeurs pour chaque bureau de vote. Elle suggère de fixer le seuil maximal à 900 électeurs par bureau de vote, à raison de 300 électeurs par isoloirs.

- c) ***Réviser les modalités de désignation des membres du bureau de vote***

Dans le souci de promouvoir une démarche inclusive, la Commission consultative recommande l'élection du président et du vice-président du bureau de vote par l'Assemblée générale du Fokontany. Cette élection est constatée par le président de la Commission Electorale de District.

Les autres membres du bureau de vote demeurent désignés par la CENI conformément aux dispositions du code électoral.

d) *Fixer par la loi la date de désignation des membres du bureau de vote*

La Commission fait la proposition d'arrêter la nomination des membres du bureau électoral à 30 jours, au plus tard, avant le jour du scrutin.

Pour les élections au suffrage universel indirect, la loi devrait réserver aux citoyens autre que les grands électeurs inscrits sur la liste électorale d'assurer les fonctions de membre des bureaux de vote.

e) *Définir par la loi le mode de remplissage du bulletin unique*

Le code électoral devrait indiquer clairement la manière de marquer le bulletin unique. La Commission a avancé l'idée d'un marquage par un tampon de marquage. Cette mesure palliera l'utilisation des signes de reconnaissance et facilitera ainsi l'usage du bulletin unique. Pour éliminer les risques de précochage, les bulletins uniques seront authentifiés par les membres du bureau de vote par un autre tampon qui leur est propre.

f) *Restaurer la confiance des parties prenantes dans l'acheminement des résultats :*

Pour la Commission consultative, le renforcement des mesures de transparence est la solution la plus adéquate pour que la crédibilité du processus soit garantie. Elle suggère par conséquent, le renforcement des formalités de publicité des procès verbaux au niveau des bureaux de vote :

- Le Chef du Fokontany devrait convoquer l'assemblée générale du Fokonolona le lendemain du jour J afin de procéder à la lecture publique du procès verbal des opérations de vote concernant le Fokontany ;
- Tous les procès verbaux des opérations de vote de tous les bureaux de vote de la Commune devraient faire l'objet d'affichage au niveau de son chef lieu par le soin des responsables de l'acheminement de ces procès verbaux.

Le non accomplissement de ces formalités entrainerait des sanctions à l'encontre des responsables. Constitue une infraction punissable également le fait pour le citoyen de déchirer les affichages des procès verbaux.

Afin d'accélérer le processus d'acheminement, il est donné à la CENI, par la loi, le pouvoir de réquisition de tout moyen de transport qu'elle juge utile dans l'accomplissement de cette tâche.

CHAPITRE 4 : POUR LA GARANTIE D'UNE MEILLEURE GESTION DU CONTENTIEUX ELECTORAL

Il est aujourd'hui acquis que dans une compétition électorale pluraliste, le contentieux est incontournable pour assurer la crédibilité et la sincérité de la consultation électorale. L'existence du contentieux et sa fiabilité représentent un signe de légitimité des procédures de désignation des gouvernants. Le contentieux électoral est alors considéré comme un phénomène inévitable et « le parachèvement du système démocratique ». En d'autres termes, l'utilisation du contentieux par les acteurs politiques et l'adhésion de ceux-ci à l'idée même de ce mécanisme, démontrent leur maturité ainsi que celle de la population concernée, et révèlent le niveau de développement politique de la société.

La Commission consultative est aussi consciente que le contentieux électoral, tout comme le droit électoral qu'il a à faire valoir, constitue une matière extrêmement sensible. La matière électorale suscite, en effet, à la fois passion, espoir, mais aussi un sentiment d'injustice. Dans l'exercice du mandat qui lui a été assigné, la Commission consultative, s'est efforcée d'identifier les domaines du contentieux électoral, dont les dimensions légales posent problèmes, et mériteraient une réflexion.

L'exercice n'est pas aisé en raison des divergences manifestes de deux points de vue : celui technique de la matière du contentieux électoral, d'un côté ; et celui, plus subjectif, des attentes du justiciable, de l'autre côté. La réflexion est d'autant plus ardue qu'il est prêté à la matière du contentieux électoral et au juge qui l'énonce, une dimension politique, alors que l'office du juge électoral serait plutôt de la circonscrire en la soumettant aux exigences du droit. La Commission consultative a pris la mesure de cette confusion des approches ; s'efforçant de s'en détacher pour proposer des recommandations qu'elle entend ancrer dans le réalisme et l'objectivité.

1. Des constats

Dans le constat qu'il a dressé, la Commission consultative laisse apparaître des situations qui relèveraient davantage de faits que de textes, alors que la Commission a vocation à traquer les textes à amender.

a) *L'incompréhension des justiciables*

Une rétrospective des annales du contentieux électoral met ce fait immédiatement en exergue. D'aucuns perçoivent le contentieux électoral, avec résignation, comme étant le champ clos de combinaisons politiques, voire partisans.

Cette situation explique, en partie, l'incompréhension du juge électoral par les justiciables qui, souvent, peinent à se reconnaître à travers les décisions rendues. Il est une idée commune que l'on se fait du juge, qui ne correspond pas à son office. Car, le juge électoral n'est pas juge de la régularité des élections, et moins encore de la moralité du processus électoral. Par essence, le rôle du juge électoral est tout d'abord celui d'un simple gardien de la libre expression du suffrage, qui est doublé de celui d'un garant de l'équité de la compétition électorale. Ce qui explique que de nombreuses irrégularités commises durant la campagne électorale, voire durant le scrutin restent finalement impunies lors du jugement de l'élection. Ce que le justiciable ne saurait accepter.

Il conviendrait, en effet, de rappeler que le contentieux électoral, et surtout celui des opérations de vote et des résultats, objet essentiel des contestations, est dominé par un principe essentiel en matière électorale, le principe de l'influence déterminante.

D'essence jurisprudentielle, ce principe signifie que le juge de l'élection, qui doit statuer selon des impératifs juridiques, se pose néanmoins les questions suivantes : *Les irrégularités alléguées s'avèrent-elles constantes ? ; S'analysent-elles en manœuvres frauduleuses ? ; Si oui, ont-elles été de nature à altérer la sincérité du scrutin, et à modifier son issue ?* C'est selon la réponse à de telles interrogations que le juge de l'élection sera en mesure d'adopter la solution requise. A ce sujet, il est à relever que l'office du juge de l'élection est de vérifier si telle ou telle irrégularité a été ou non de nature à altérer la liberté ou la sincérité du scrutin. Cette approche du juge électoral est peu connue, et suscite un grand malentendu avec l'opinion publique.

b) Un nombre (trop) important de requêtes déclarées irrecevables par le juge électoral

Dans le déroulement des différents aspects du contentieux électoral (le contentieux de l'inscription sur la liste électorale, le contentieux des candidatures et de la campagne électorale, le contentieux des opérations de vote, le contentieux des résultats), il est frappant de constater un nombre extrêmement élevé de requêtes qui sont déclarées irrecevables par le juge électoral.

Telle situation n'est pas propre à une juridiction électorale. Elle est vérifiée aussi bien devant le tribunal administratif d'Antananarivo qui intervient à titre de juge électoral des élections communales, que devant la Haute Cour Constitutionnelle, juge des élections de portée nationale. Il y a, derrière ce phénomène une question qui se pose. La réponse apportée par des responsables de ces deux juridictions que la Commission a auditionnés converge vers une même raison : la méconnaissance des règles de forme et de procédure du contentieux électoral par les conseils des justiciables. Celles-ci étant d'ordre public, le juge électoral, même s'il souhaite connaître du fond de la requête, ne le peut.

Toutefois, cet amoncellement de requêtes rejetées à chaque procès électoral contribue à renforcer davantage l'incompréhension du justiciable évoquée précédemment.

c) Des incohérences dans les textes qui l'organisent

Les constatations établies par la Commission ne concernent pas uniquement celles qui relèvent de la volonté des hommes ; la Commission a aussi identifié des situations problématiques qui procèdent des textes juridiques. Le plus souvent, comme c'est le cas en matière électorale du fait du caractère épars de ses sources, des incohérences apparaissent entre des dispositions contenues dans deux textes différents mais qui traitent d'un même sujet. Dans ce sens, la question des délais a été, à maintes reprises, évoquée. C'est le cas, à titre d'illustration, des délais de procédure concernant la Haute Cour Constitutionnelle. Ceux-ci diffèrent selon les indications de l'ordonnance n°2001-003 du 18 novembre 2001 relative à la Haute Cour Constitutionnelle, et celles du Titre V du code électoral.

Au-delà des confusions de délais, la Commission consultative a aussi recensé des délais contentieux prévus par le code électoral qui sont, soit, irréalistes, donc inapplicables ; soit, confus, et qui neutralisent la procédure à engager. Parmi le premier cas, l'exemple le plus frappant est celui du délai de saisine du juge électoral fixé à 10 jours francs après la clôture du scrutin selon les dispositions de l'article 132 al. 1^{er} du Code électoral. Il est irraisonnable de contenir le délai de saisine du juge électoral dans un délai aussi court. Les résultats des élections ne sont même pas connus et la saisine du juge est déjà clôturée... A titre

d'exemple du délai confus, on pourrait citer l'indication par les dispositions de l'article 131 in fine du code électoral que, « dans tous les cas, tout contentieux électoral doit être traité dans les trois mois à partir de la proclamation officielle des résultats définitifs du scrutin ».

d) *Des rapports à améliorer entre le contentieux électoral et le contentieux répressif*

Le plus souvent, les rapports entre le contentieux électoral et le contentieux pénal ne sont pas toujours évidents pour le commun des justiciables qui ne manifeste qu'une seule attente lorsque des faits répréhensibles ont été commis dans un processus électoral : sa répression. Il ne se soucie guère des questions de compétence des juridictions saisies ; dès lors qu'une juridiction est saisie. Une telle situation a été récemment constatée lors des récentes élections communales ; les magistrats du tribunal administratif d'Antananarivo, agissant en tant que juge électoral, se plaignant que près de 85% des requêtes qui ont été déposées auprès du greffe de cette juridiction, relevaient de plaintes aux fins d'une répression pénale, et non du contentieux électoral.

Cette méconnaissance de l'organisation judiciaire, qui, sur le fondement du principe de la dualité des juridictions, distingue deux ordres de juridictions, fonctionnant de manière compartimentée et étanche, est doublée d'une seconde incompréhension, celle de la nature de la sanction. La sanction délivrée par le juge électoral, ne peut avoir qu'une nature administrative ; alors que celle décidée par le juge répressif, est de nature pénale. Tout comme les juridictions qui les délivrent sont autonomes, les sanctions qui sont prises le sont aussi. Ceci signifie, concrètement que le juge électoral n'a aucune obligation de transmettre au juge pénal un dossier qu'il traite, quand bien même une dimension pénale évidente s'y trouverait. La saisine du juge pénal, et le traitement de l'aspect pénal du dossier doivent suivre et se soumettre aux exigences et aux conditions du code de procédure pénale. Du principe de l'autonomie des juridictions procède le principe de l'autonomie procédurale. Ces principes sont malheureusement peu connus.

Enfin, le principe de l'autonomie des sanctions renforce cette distinction à effectuer entre le contentieux électoral et le contentieux pénal. Dans le fonctionnement de la Justice, les comportements apparaissant comme irréguliers, relevés au cours du déroulement du processus électoral, ne sont considérés comme constitutifs d'une infraction pénale que si ces comportements sont considérés comme telle, et réprimés en ce sens, par la loi. Tout manquement à la régularité électorale ne peut être sanctionné comme infraction devant le juge pénal qu'à la condition d'une qualification en ce sens par le législateur. Le code électoral a réuni dans son Titre VI ces irrégularités dans le processus électoral qualifiées d'infractions pénales. Elles se sont regroupées au sein de trois grandes rubriques : les infractions constitutives de fraude à l'exercice du droit de vote ; les infractions en matière de propagande électorale, et les infractions constitutives d'entrave à la liberté et à la sincérité du scrutin et du vote.

La Commission consultative constate et mesure à travers les rigueurs inhérentes à cette autonomie à triple détente, les rapports compartimentés entre le contentieux électoral et le contentieux pénal. Pour y apporter plus de fluidité, il est indispensable que le législateur intervienne, habilite et organise la mise en place de passerelles procédurales.

2. Des recommandations

A l'issue des discussions au sein de la commission consultative en la matière, il s'avère nécessaire de catégoriser les domaines de contentieux électoral suivant les étapes du processus en contentieux relatif à la candidature, contentieux relatif au déroulement de la campagne électorale et enfin contentieux relatif aux résultats du scrutin.

Les recommandations de la commission en la matière sont de deux ordres, les premières

d'ordre général, communes à toutes les catégories de contentieux et les secondes propres à chaque étape du processus :

- Face aux divergences entre les règles de procédure propre au contentieux électoral et les règles de procédure applicable devant les juridictions compétentes, entre autres les divergences en matière de délai, la commission suggère la mise en cohérence et la mise en commun des règles de procédures et par la même occasion, l'allègement de la procédure pour la rendre accessible à tous.

Il est recommandé également la mise en place d'un système de saisine automatique de la juridiction répressive en cas d'infraction.

- A chaque catégorie de contentieux est défini les délais de recours que la commission juge adéquat pour le respect du droit d'ester en justice mais également pour la célérité du traitement de ces contentieux.

a) *Les recommandations d'ordre général :*

■ *Etablir une mise en cohérence des textes se rapportant au contentieux électoral*

La Commission consultative observe que, sur bien des aspects, l'amélioration du cadre légal du processus électoral repose sur la même exigence d'une mise en cohérence de textes, le plus souvent, épars. En matière de contentieux électoral, cette préoccupation prend une dimension plus importante car sa réalisation permettra au juge électoral de poser une jurisprudence de manière plus ordonnée, articulée de manière plus convaincante sur un droit matériel mieux organisé.

Cette mise en cohérence devrait concerner l'ensemble des textes qui ont un rapport avec le phénomène électoral, car la matière du contentieux électoral concerne le phénomène électoral dans tous ses interstices.

La Commission consultative attire, néanmoins, l'attention sur l'importance particulière d'une mise en cohérence des différents délais contentieux ; car ceux-ci sont d'ordre public. Une éventuelle persistance de leur confusion réduirait, de manière significative, la portée de toute amélioration du droit substantiel. Il en est ainsi du délai de production de mémoire en défense devant la HCC, le délai de proclamation définitive des résultats par la juridiction compétente³⁷.

■ *Etablir une simplification de la procédure du contentieux électoral*

Au regard de l'ampleur du rejet des requêtes devant le juge électoral, quelle qu'en soit l'instance concernée, pour vice de forme et de procédure, la Commission consultative est convaincue de l'opportunité de réviser et de simplifier la procédure de saisine du juge électoral. Certes, les dispositions des articles 132 à 135 du code électoral facilitent énormément la saisine du juge électoral (requête dispensée de tous frais de timbre et

³⁷ Art 121 al 2 du code électoral, qui est une loi organique, dispose que le délai de proclamation définitive des résultats est au plus tard dans les 45 jours à partir de la publication des résultats provisoires tandis que l'article 298 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des CTD aux modalités d'élection ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes ramène ce délai à 30 jours. Pour les élections sénatoriales, ce délai est de 15 jours suivant les dispositions de l'article 116 de la loi organique n°2015-007 du 03 mars 2015 fixant les règles relatives au fonctionnement du Sénat ainsi qu'aux modalités d'élection et de désignation des Sénateurs de Madagascar

d'enregistrement, recevabilité d'une lettre simple...). Toutefois, les dispositions de l'article 136, bien qu'énonçant des conditions minimales de forme, mais le non-respect de celles-ci est toujours sanctionné par l'irrecevabilité de la requête.

La Commission suggère que soit engagée une initiative pour qu'il y ait une meilleure appropriation des textes du contentieux électoral par l'ensemble des parties prenantes au processus électoral.

En ce qui concerne le dépôt de la requête, dans ce sens de la simplification et de rendre accessible la procédure, la commission consultative préconise la modification de l'article 135 du code électoral permettant ainsi aux requérants de déposer leurs requêtes auprès des démembrements de la CENI au niveau communal qui se chargera de leur transmission auprès des greffes des juridictions compétentes.

- **Prévoir la systématisation de la transmission des dossiers du juge électoral au juge pénal**

En dépit des principes de l'autonomie des juridictions et des procédures entre le juge électoral et le juge pénal, la Commission consultative recommande qu'une législation soit mise en place pour établir, de manière plus systématique, des passerelles procédurales entre les deux juridictions, à l'initiative du juge électoral, et permettre l'automatisme de la saisine du juge pénal, par le juge électoral, dès lors que celui-ci constate des éléments laissant à penser l'existence d'une infraction pénale.

b) ***Les recommandations relatives aux contentieux à chaque étape du processus électoral :***

- **Contentieux relatif à l'inscription sur la liste électorale :**

Pour la commission consultative, la notion d' « omis » doit être explicitée dans les dispositions du code électoral pour sa compréhension par tous. Afin de permettre la définition d'un délai opérationnel pour la CENI et ses démembrements pour l'intégration des électeurs ayant fait l'objet d'ordonnance d'inscription sur la liste électorale, les dispositions de l'article 31 du code électoral doivent être revues en ce qui concerne les délais et les obligations de notification des ordonnances.

Le rajout des omis ne doit plus se faire manuscritement. Le juge devrait y statuer au plus tard 30 jours avant le jour du scrutin afin de permettre aux électeurs de notifier les démembrements de la CENI dans les quinze jours de l'expédition de l'ordonnance. Ceci permettra de donner à la CENI un délai de saisie et d'acheminement de la liste des omis auprès de chaque bureau de vote concerné.

La présente mesure renforcera la sécurisation de la liste mais traduit également le devoir du citoyen de s'inscrire volontairement sur la liste électorale. Parallèlement à la notification par le citoyen concerné, il est à consigner dans la loi que le démembrement de la CENI au niveau du district est destinataire de la notification de l'ordonnance d'inscription sur la liste des électeurs omis lors de la révision de la liste électorale.

- **Contentieux de candidature :**

En la matière, la commission estime que le délai de recours gracieux contre le refus d'enregistrement des dossiers de candidatures auprès de la CENI qui est de quarante-huit

heures devrait être ramené à vingt-quatre heures³⁸. L'institution d'une procédure relative à la contestation d'un enregistrement de candidature doit également être envisagée.

- **Contentieux relatif à la campagne électorale :**

Le contentieux relatif à la campagne électorale, selon l'avis de la commission consultative, devrait être distingué du contentieux des résultats et être traité avant la proclamation définitive des résultats. La saisine de la juridiction compétente doit se faire dans les soixante-douze heures de la décision de l'autorité de régulation auprès de laquelle a été déposé un recours préalable.

Pour les infractions relatives au financement de la campagne électorale, les peines à l'endroit des infractions de détournement de denier public, de blanchiment d'argent et de corruption sont la disqualification des candidats par la juridiction compétente.

- **Contentieux relatif aux résultats :**

A l'issue des débats au sein de la commission consultative en la matière, le délai de recours en matière de contentieux de résultat devrait être prorogé afin de répondre à une certaine logique par rapport aux obligations de publication des procès-verbaux telle que préconisée précédemment. Les nouvelles dispositions de l'article 132 du code électoral devraient permettre la recevabilité des requêtes dès la clôture du scrutin pour n'en finir que dix jours après la réception du dernier pli auprès des SRMV.

³⁸Article 98 al 1 de la loi organique n°2015-007 du 03 mars 2015 fixant les règles relatives au fonctionnement du Sénat ainsi qu'aux modalités d'élection et de désignation des Sénateurs de Madagascar et l'article 279 al 1 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 Relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes

CONCLUSION

A l'issue de l'exercice qu'elle a effectué, il est apparu à la Commission consultative que, au-delà des dimensions strictement techniques qui s'imposent à la réforme du cadre légal des élections qu'elle recommande, celle-ci devrait surtout satisfaire à deux objectifs plus essentiels.

La nouvelle législation électorale malgache doit, tout d'abord, contribuer au rétablissement de la confiance, cet élément si volatile qui demeure la condition *sine qua non* d'un processus électoral fiable et accepté par tous. Or, dans le contexte présent, tout le monde s'accorde à reconnaître que la confiance fait terriblement défaut à toutes les étapes du processus électoral. Tout à l'envers de cette exigence, le phénomène électoral est marqué par un sentiment de méfiance, voire de défiance, qui, en certaines occasions dans l'histoire politique, en a fait l'événement déclencheur de situations de crise politique grave. Cette carence de confiance est vérifiée, en premier lieu, entre les acteurs de la compétition électorale et l'organisme de gestion des élections. Mais, plus délicate est l'absence de confiance que l'opinion publique manifeste à l'endroit de la législation qui, par principe, a vocation à garantir des élections libres, fiables et transparentes. Il conviendrait de mettre un terme à une telle situation pour que la confiance puisse être rétablie et qu'avec une autorité de la loi reconnue et acceptée par tous recouvrée, l'exercice électoral et la démocratie dont il a vocation à réaliser, apparaissent « non comme une abstraction mathématique, mais une expérience vivante du peuple » (John Dewey).

La législation électorale à venir doit, ensuite, satisfaire à une autre exigence, tout aussi essentielle ; l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi que le juge constitutionnel malgache impose, désormais, à toute la production législative. Mais, au-delà de la dimension instrumentale à laquelle d'aucuns seraient tentés de réduire cet objectif constitutionnel, il est judicieux de relever sa véritable nature, plus essentielle. Elle signifie, à vrai dire, une obligation faite à la loi de faciliter l'appropriation des règles du jeu dans la désignation de ceux qui seront amenés, par le biais de l'élection, à exercer la souveraineté nationale en lieu et place des électeurs. Il s'agit là de la prescription de base de la démocratie représentative, comme l'est le régime constitutionnel de la Quatrième République.

Cette exigence de l'appropriation ne saurait advenir si la compréhension des règles de la compétition électorale n'est pas facilitée par un texte clair, cohérent et surtout accessible à tous. Car il est communément admis que la pleine appropriation de textes de loi en général, mais celle en particulier des textes qui encadrent le phénomène électoral, constitue le véritable garant du bon déroulement de l'exercice électoral, et le gage d'une démocratie apaisée.

La Commission consultative est confiante que le Comité interministériel, qui continuera l'exercice qu'elle a entamé, saura, en conscience, traduire ces exigences majeures dans les termes de la révision du cadre légal des élections.

En dernier lieu, la Commission consultative attire l'attention de tous les responsables du caractère urgent de la réforme de la législation électorale.

Fait à Antananarivo ; le .

RAMAHADISON Olivier
Président

RANDRIAMIARIMANANA Safidinirina
Membre

RAMAROSON Solange Nambinina
Membre

ROBINSON Elisabeth Noro
Membre

RAZAFINDRAKOTO Fy Harisoamavo
Membre

RAZANADRASANIRINA Geneviève
Membre

RASONAnnie
Membre

RABEMANANJARA Emilson
Membre

RANDRIAMALALA Robert Charly
Observateur

RALEVASON HaryTiana
Observateur

RAHANTANIRINA Honorine
Observateur

RANDRIAMANDRATO Ihanta
Observateur

RAMARIJAONA RABARY Yves H
Observateur

RANDRIATSARAFARA Dera
Observateur

ANNEXES



MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTRALISATION

DECRET n° 2017 – 200

portant création d'une Commission consultative de réflexion et de proposition sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache.

LE PREMIER MINISTRE, CHEF DU GOUVERNEMENT,

Vu la Constitution

Vu la loi organique n° 2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral ;

Vu la loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission Electorale Nationale Indépendante » ;

Vu le décret n° 2014-289 du 13 mai 2014 modifié et complété par le décret n° 2014-1725 du 12 novembre 2014 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ainsi que l'organisation générale de son Ministère ;

Vu le décret n° 2016-250 du 10 avril 2016 portant nomination du Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;

Vu le décret n° 2016-265 du 15 avril 2016, modifié et complété par les décrets n° 2016-460 du 11 mai 2016, n° 2016-1147 du 22 août 2016 et n° 2017-148 du 02 mars 2017, portant nomination des membres du Gouvernement ;

Sur proposition du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ;

En Conseil de Gouvernement,

DECRETE :

Article premier – Il est créé une Commission consultative de réflexion et de proposition sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache.

Article 2 – La Commission consultative est chargée :

- d'étudier les améliorations à apporter à l'encadrement juridique du processus électoral malgache;
- d'analyser et d'exploiter les études effectuées dans le domaine des élections, dont notamment celles proposées par « le Document stratégique pour une amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache » élaboré par la Commission Electorale Nationale Indépendante à l'issue des différents ateliers de consultation avec les parties prenantes aux élections, en 2016.

Article 3 – La Commission consultative est présidée par le Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante ou son représentant qu'il désigne.

Elle est composée de :

- Un représentant de la Commission Electorale Nationale Indépendante;
- Un représentant du Ministère en charge de l'Intérieur ;
- Un représentant du Ministère en charge de la Justice ;

- Un représentant du Ministère en charge des Finances et du Budget ;
- Un représentant du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité ;
- Un représentant du Bureau Indépendant Anti-Corruption ;
- Un représentant du *S'Ampana Malagasy Iadianaamin'ny Famotsiam-bola*.

Article 4 – Sur invitation de la Commission Electorale Nationale Indépendante, des représentants des partis politiques légalement constitués et déclarés au Ministère en charge de l'Intérieur, suivant leurs tendances respectives, ainsi que des représentants des organisations de la société civile œuvrant dans le domaine de l'observation des élections peuvent participer aux travaux de la Commission consultative, à titre d'observateur.

Article 5 – Le défaut ou le retard de désignation de son représentant par chaque entité ne constitue pas un obstacle au bon fonctionnement de la Commission consultative.

Article 6 – Pour la réalisation de ses missions, la Commission consultative peut faire appel à toute personne ressource, en tant que de besoin.

Article 7 – La Commission consultative remet les résultats de ses travaux au Premier Ministre, Chef du Gouvernement au plus tard avant la fin de la première session parlementaire de cette année 2017.

Au terme de sa mission, la Commission consultative est dissoute de plein droit.

Article 8 – Le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, le Ministre des Finances et du Budget, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, le Ministre de la Communication et des Relations avec les Institutions, sont chargés, chacun en ce qui les concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal Officiel* de la République.

Fait à Antananarivo, le 28 mars 2017

**Par le Premier Ministre,
Chef du Gouvernement**

MAHAFALY Solonandrasana Olivier

Le Ministre de l'Intérieur
et de la Décentralisation

Le Ministre des Finances et du Budget

MAHAFALY Solonandrasana Olivier

**RAKOTOARIMANANA François
Marie Maurice Gervais**

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

Le Ministre de la Communication
et des Relations avec les Institutions

ANDRIAMISEZA Charles

ANDRIANJATO Razafindambo Vonison

POUR AMPLIATION CONFORME
Antananarivo, le 06 APR 2017
LE SECRETAIRE GENERAL DU GOUVERNEMENT,



FARATIANA Tsihoara Eugène

2