

***Rapport de la mission d'observation
des élections législatives anticipées
du 15 décembre 2002 à Madagascar***

Faisant suite à l'invitation du Ministre des Affaires Étrangères de Madagascar, S.E. Monsieur Marcel RANJEVA, le Secrétaire Général de l'O.I.F. a décidé de l'envoi d'une mission d'observation des élections législatives anticipées du 15 décembre 2002.

La mission, dirigée par Maître SALECK OULD ABDEL JELIL, premier président du Sénat (Mauritanie), était composée de M. Wilfred ARSENAULD, député (Canada), M. Ismaël SAADI, président de l'Observatoire des Elections en Union des Comores (Comores), M. Fidèle MENGUE ME ENGOUANG, Professeur (Gabon), Maître ISSAKA SOUNA, ancien Ministre de la Justice (Niger), M. KHOUREICHI THIMA, vice-président de l'Assemblée Nationale (Sénégal), Pierre SCHARFF (Belgique), OWEN, Professeur (France), RAMA LUAN (Albanie) et Luc SINDJOUN, Professeur (Rapporteur) (Cameroun).

La coordination administrative et logistique de la mission était assurée par M. TAÏMOUL MOSTAPHA – KAMEL (Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie), Mme AWA CAMARA (Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie) et M. Jean Claude HOUNGNOVI (Stagiaire à la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie).

La mission d'observation des élections législatives anticipées du 15 décembre 2002 à Madagascar s'est déroulée conformément aux textes pertinents suivants :

- Le document portant « principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections », document adopté par le Conseil Permanent de la Francophonie en sa 23^{ème} session les 12 et 13 novembre 1996 ;
- La «Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la déclaration de Bamako» ;
- Les dispositions de la déclaration de Bamako relatives à l'engagement des États et gouvernements francophones « pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes », « pour une vie politique apaisée » ;

La mission d'observation a organisé sa méthode de travail autour de trois points :

- l'observation documentaire (collecte et étude des textes fondamentaux, lecture des journaux) ;
- entretiens avec les acteurs de la vie politique, de la société civile et de la communauté internationale
- enquête de terrain le jour du scrutin.

Ce sont les points de méthode qui informent les parties de ce rapport : d'abord le contexte politico-institutionnel, ensuite l'observation du déroulement des élections et enfin les conclusions et les recommandations.

I – LE CONTEXTE POLITICO-INSTITUTIONNEL DES ELECTIONS LEGISLATIVES ANTICIPEES DU 15 DECEMBRE 2002

Madagascar est un État insulaire situé aux marges du continent africain dans l'océan indien ; avec une superficie de 587000 km², il compte 15,1 millions d'habitants suivant les estimations de 2001, soit une densité de 25,7 habitants au km². C'est la 4^{ème} large île mondiale après Groenland, Nouvelle Guinée et Bornéo. Madagascar, après une période d'autonomie interne à la fin des années 1950, a accédé à la souveraineté internationale le 26 juin 1960. Madagascar comme État souverain fait partie de la principale vague d'indépendance africaines.

Pour comprendre les élections législatives anticipées du 15 décembre 2002, il importe de prendre en considération le contexte politique et le contexte institutionnel.

A – LE CONTEXTE POLITIQUE

Madagascar, à l'instar de la plupart des régimes politiques africains, a une histoire politique postcoloniale marquée par l'avènement de l'autoritarisme et la transition démocratique.

1 – L'avènement de l'autoritarisme

A son indépendance en 1960, Madagascar est dirigé par Philibert TSIRANANA dans un contexte dominé par deux principaux partis politiques : le PSD (Parti Social Démocrate), parti au pouvoir d'un côté ; de l'autre l'AKFM, le Parti du Congrès pour l'Indépendance de Madagascar. A côté de ces principaux partis, on peut aussi mentionner, le MONIMA (Mouvement National pour l'Indépendance de Madagascar).

Le passage prononcé de Madagascar à l'autoritarisme date des années 1970. Il est symbolisé par le régime militaire et le parti unique.

- L'entrée de l'armée en politique fait suite à l'incapacité du président TSIRANANA à résoudre la crise de Mai 1972 ; celui-ci remet alors les pleins pouvoirs au chef d'état major le général RAMANANTSOA chargé de former un gouvernement d'union nationale. Ledit gouvernement sera marqué trois principaux officiers supérieurs : le colonel RATSIMANDRAVA, Ministre de l'Intérieur ; le capitaine de frégate, Didier RATSIRAKA, Ministre des Affaires Etrangères ; le colonel RABETAFIKA, Directeur Général du gouvernement. La politisation de l'armée engendre un nouveau cycle d'instabilité qui s'ouvre en Février 1975 avec la démission du général RAMANANTSOA (naguère bénéficiaire des pleins pouvoirs) au profit du colonel RATSIMANDRAVA (lequel sera assassiné) et s'achève le 15 Juin 1975 par l'élection « au vote secret » et à huis clos c'est-à-dire au sein du directoire militaire de Didier RATSIRAKA comme chef de l'État et chef de Gouvernement. C'est l'avènement de la II^{ème} République dont l'orientation idéologique est de type socialiste.
- Le « parti unique » est mis en place lorsque le président Didier RATSIRAKA s'appuie sur les « comités de soutien » créés lors du référendum d'adoption de la «deuxième constitution malgache » et du plébiscite présidentiel de Décembre 1975. De ces « comités de soutien » naît

le « Front National pour la Défense de la Révolution » prévu par la constitution. Il en découle une élimination des partis politiques ne se réclamant pas de l'idéologie officielle. La vie politique est alors dominée par le parti unique, l'AREMA (Avant- Garde de la Révolution Socialiste Malgache).

L'armée et le parti unique sont les piliers du régime autoritaire qui détermine le cours de la II^{ème} République jusqu'au début des années 1990.

2 - La transition démocratique tumultueuse

Madagascar, comme la plupart des régimes politiques africains, abrite la remise en cause de l'autoritarisme au début des années 1990. En plus des pressions des bailleurs de fonds en faveur de la libéralisation politique et économique, le président Didier RATSIRAKA fait face sur le plan interne à la multiplication des revendications en faveur de la démocratie et de l'Etat de droit sous la houlette des Forces vives dirigées par le professeur Albert ZAFY. Le moment fort de l'action des Forces vives est constitué par les manifestations et la grève générale de l'année 1991. C'est dans le cadre de ce nouveau rapport de forces que le Président Didier RATSIRAKA accepte de transférer l'effectivité du pouvoir exécutif à un gouvernement de transition dirigé par le leader de l'opposition Albert ZAFY sous la pression de la rue, de l'armée et des églises chrétiennes. La transition démocratique marque l'avènement de la III^{ème} République symbolisée par la nouvelle constitution adoptée le 19 Août 1992 par voie de référendum ; lors de l'élection présidentielle de Février- Mars 1993, Albert ZAFY l'emporte face Didier RATSIRAKA au deuxième tour avec près de 67% des suffrages exprimés en sa faveur ; en Juin de la même année, les partis politiques se réclamant d'Albert ZAFY remportent les élections législatives.

La constitution de 1992 et les élections de 1993 sont les principaux indicateurs du premier cycle de la transition démocratique de Madagascar marqué par l'euphorie du retour au pluralisme politique. Le second cycle de la transition démocratique c'est-à-dire celui de l'apprentissage est émaillé de l'apparition des dissensions au sein de la coalition gouvernante. Plus précisément après une contradiction d'options entre le président Albert ZAFY et le premier Ministre Francisque RAVONY au sujet du programme économique ; celui- là par voie de référendum procède à un amendement de la constitution le 17 septembre 1995 pour que le premier Ministre soit désormais nommé par le président de la République et non plus élu par l'Assemblée Nationale. C'est un acte révélateur des tensions politiques, de l'érosion du soutien parlementaire dont bénéficiait le Président Albert ZAFY. En Juillet 1996, le président Albert ZAFY est l'objet d'un vote d'empêchement ; vote qui sera suivi de son remplacement par le premier ministre Norbert RATSIRAMONANA comme Président intérimaire conformément à la constitution. Lors de l'élection présidentielle de Novembre- Décembre 1996, Didier RATSIRAKA, l'ex- président l'emporte au second tour contre Albert ZAFY.

Le retour de Didier RATSIRAKA au pouvoir par la voie des urnes ouvre le troisième cycle de transition démocratique. En 1997, la révision de la constitution permet de renforcer les pouvoirs du président de la république et d'organiser l'autonomie provinciale. L'épreuve de l'élection

présidentielle de Décembre 2001 révèle dans une large mesure la fragilité de la transition démocratique.

Les résultats du scrutin du 16 Décembre 2001 tels que proclamés au premier tour par la haute cour constitutionnelle le 25 janvier 2002 avec 46,2 % des suffrages pour le candidat Marc RAVALOMANANA contre 40,9 % pour le président sortant, Didier RATSIRAKA sont vivement contestés par celui- là et ses partisans au motif que celui- ci aurait, du fait de sa position de pouvoir, fait opérer une manipulation frauduleuse des votes et aurait mis tout en œuvre pour « voler » la victoire au second tour prévu le 24 Février 2002. La crise du processus électoral est entretenue par la méfiance à l'égard des institutions et marquée par la mobilisation en faveur de Marc RAVALOMANANA des églises chrétiennes, de la société civile et d'une bonne partie de la classe politique. Les différents plans de sortie de crise proposés par Dakar I et Dakar II, les missions conjointes de l'OUA et de l'O.I.F. ne permettront pas la mise en œuvre d'une solution acceptée par les deux protagonistes. Marc RAVALOMANANA s'étant autoproclamé président de la République le 22 Février 2002, bénéficie d'un rapport de force qui lui est favorable sur le terrain : il forme un gouvernement dans un contexte où le président sortant Didier RATSIRAKA est de moins en moins obéi et contraint d'abord à se retrancher dans l'arrière- pays à Tamatave, ensuite à partir en France. C'est dans ce contexte que le 29 Avril 2002, à l'issue d'un nouveau décompte, la Haute cour constitutionnelle réunie dans une nouvelle composition déclare Marc RAVALOMANANA vainqueur avec 51,46 % des suffrages contre 35,90 % pour le président sortant.

L'arrivée au pouvoir de Marc RAVALOMANANA s'effectue à la suite d'une épreuve de force. Elle a lieu sur fond d'instrumentalisation politique du régionalisme Hauts plateaux/ régions côtières, et de discrédit des institutions du processus électoral. Elle a suscité des controverses au niveau de ses formes. On comprend alors que les élections législatives du 15 Décembre 2002 soient un véritable test pour le nouveau régime :

- Ce sont des élections législatives anticipées ; car les dernières élections dataient du 17 mai 1998. L'Assemblée élue avait un mandat de 5 ans. Elle se présentait de la manière suivante :
 - Majorité présidentielle : 83 sièges
 - Opposition : 36 sièges
 - Indépendants : 31 sièges

L'Assemblée élue en 1998 est dissoute par le président RAVALOMANANA en octobre 2002.

- Ce sont des élections législatives anticipées dont l'un des multiples objectifs est d'affirmer l'effectivité et la légitimité du nouveau régime.

Les élections législatives anticipées interviennent au terme d'un processus de luttes politiques à la fois sur le plan interne et international entre Marc RAVALOMANANA, le nouveau président et l'ancien président Didier RATSIRAKA. Luttas ayant eu dans une certaine mesure des répercussions sur la cohésion nationale et l'adhésion des partis politiques aux règles du jeu électoral : en fait les élections législatives anticipées marquent une nouvelle transition consécutive à l'alternance à la tête de l'État.

B - LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL

1 - Le régime politique

- L'architecture institutionnelle de Madagascar a été façonnée à trois principaux moments dans le cadre du processus de transition démocratique :
 - La constitution de la III^{ème} République, elle a été adoptée le 19 Août 1992 par voie de référendum. Elle prévoyait un régime politique dominé par un président de la République élu au suffrage universel direct et un premier ministre élu par l'Assemblée Nationale : c'était un exécutif bicéphale dans un régime parlementaire.
 - La dyarchie au sein du pouvoir exécutif a été abolie à la suite à la révision de la constitution par voie de référendum le 17 Septembre 1995 ; désormais, le premier ministre est nommé par le Président de la République. C'est un indicateur du renforcement des pouvoirs du président de la République en tant que chef de l'exécutif.
 - Le référendum du 5 Mars 1998 permet au président Didier RATSIRAKA de procéder à une révision de la constitution. Les pouvoirs du président de la République sont accrus : désormais, il nomme le premier ministre et peut mettre fin à ses fonctions « pour toute cause déterminante » (article 53) ; il a le pouvoir de dissoudre l'Assemblée Nationale pour des « causes déterminantes ». Ici, la présidentialisation du régime s'accroît ; car non seulement le président de la République n'est pas obligé de choisir le premier ministre dans la majorité parlementaire, mais en plus c'est lui qui définit la politique générale du pays dont l'exécution est confiée au gouvernement. La révision constitutionnelle de 1998 consacre la division du pays en six régions autonomes sur le plan de la gestion politique, administrative économique et sociale : Antananarivo au Centre- Nord, Fianarantsoa au Centre-Sud, Antsiranana au Nord, Toamasina à l'Est, Mahajanga à l'Ouest et Toliara au Sud.

Il est important de noter que le consensus qui avait semblé régner au sein de la classe politique au moment de l'adoption de la constitution de la III^{ème} République a fait place aux dissensions dès 1995. Confronté à l'autonomie du premier ministre élu par l'Assemblée Nationale, le président Albert ZAFY avait organisé un référendum constitutionnel d'institution d'un régime semi-présidentiel avec la nomination du premier ministre. C'est un référendum organisé sur fond de crise de confiance entre le président et la majorité parlementaire. Le référendum constitutionnel de 1998 révèle aussi la profonde division entre le président Didier RATSIRAKA et l'opposition. Celle-ci n'a pas hésité d'introduire sans succès une motion d'empêchement de celui-ci pour violation de la constitution. La révision de la constitution est adoptée par une courte majorité 50,96 % des suffrages favorables contre 49,04 %. De 1995 à 1998, le passage de Madagascar d'un régime politique parlementaire à un régime politique présidentiel s'accompagne d'une crise du consensus fondateur d'une vie politique apaisée.

- L'Assemblée Nationale tel qu'il ressort de la constitution révisée, détient « la fonction législative ». Ses membres sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct. L'Assemblée Nationale en 2002 comporte 160 sièges contre 150 en 1998 suite au décret présidentiel du 11 Octobre 2002

2 - Les institutions du processus électoral

Par institutions du processus électoral, il faut entendre les normes et les organes qui régulent les élections législatives.

a - Les normes

L'éligibilité

Conformément à l'article 9 de la loi organique N° 2002- 004 relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale tout citoyen qui a la qualité d'électeur peut être élu à l'Assemblée Nationale dans les conditions et sous les seules réserves énoncées ci- après :

- être de nationalité malagasy
- être domicilié sous le territoire de la République de Madagascar
- être âgé de 21 ans révolus à la date du scrutin
- jouir de tous ses droits civils et politiques
- être inscrit sur une liste électorale d'une circonscription du territoire national
- n'avoir jamais été condamné pour crime ou délit ;
- être en règle vis-à-vis de la législation et de la réglementation fiscale et avoir acquitté notamment tous les impôts et taxes exigibles de toute nature des trois années précédentes

Les conditions d'électorat

Conformément à l'article 2, de la loi organique de 2000 portant code électoral « sont électeurs tous les citoyens Malagasy sans distinction de sexe, âgés de dix huit ans révolus à la date du scrutin, résidant à l'intérieur du territoire national et jouissant de leurs droits civils et politiques ».

Le mode de scrutin

Conformément à l'article 66 de la constitution et à l'article 29 de la loi électorale, les députés sont élus pour cinq ans au suffrages universel direct ; pour les circonscriptions qui ne comportent qu'un siège à pourvoir, l'élection a lieu au scrutin majoritaire uninominal à un tour ; pour les circonscriptions qui comportent plusieurs sièges, l'élection a lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnel selon la règle du quotient électoral et celle de la plus forte moyenne sans panachage ni vote préférentiel, ni liste incomplète.

Le nombre de sièges

Le décret N° 2002-1223 fixe le nombre des membres de l'Assemblée Nationale, la répartition des sièges sur l'ensembles du territoire nationale et le découpage des circonscriptions électorales. En fait 180 sièges sont en compétition répartis de la manière suivante :

Provinces autonomes	Circonscriptions	Nombres de sièges
Antananarivo	41	41
Antsiranana	13	13

Fianarantsoa	33	33
Majunga	23	23
Toamasina	25	25
Toliara	25	25

Les 160 sièges à pourvoir ont suscité environ 1320 candidats titulaires et suppléants

- *La campagne électorale*

L'article 58 de la loi organique de 2002 portant élection des députés dispose « que la campagne électorale commence quinze jours avant la date du scrutin » et prend fin « dans tous les cas vingt quatre heures avant le jour du scrutin ». Dans le cas d'espèce, la campagne électorale a commencé le 30 Novembre 2002 et a pris fin le 14 Décembre.

b - Les organes

Le processus électoral est officiellement marqué par l'intervention des organes suivants :

- Conformément à l'article 118 de la constitution, la *Haute Cour Constitutionnelle* statue sur le contentieux des élections des députés, en premier et en dernier ressort. Selon la loi organique N° 2002- 004 relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale, c'est la *Haute Cour Constitutionnelle* qui arrête « par circonscription électorale et pour l'ensemble du territoire national, la liste des candidats » (cf. article 51) ; c'est elle qui procède à la proclamation officielle des résultats dans « un délai de vingt jours après la réception du dernier pli fermé émanant de la dernière commission de recensement matériel des votes ».
- La loi organique N° 2002- 014 portant code électoral en son Titre III institue un *Conseil National Electoral* « garant moral de l'authenticité du scrutin et de la sincérité du vote ». Le *Conseil National Electoral* « conseille et assiste les autorités chargées d'organiser les élections et les consultations populaires et contrôle la bonne exécution des travaux relatifs aux opérations électorales » (cf. article 113) ; Il est responsable devant le premier ministre, chef de gouvernement (cf. article 113) suivant les termes de l'article 60 de la loi organique relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale, le Conseil National Electoral assure la répartition équitable du service d'antenne gratuit à la Radio Nationale Malagasy, à la télévision nationale Malagasy ou à leurs antennes régionales.
- Les articles 46 et 64 de la loi organique N° 2002-004 relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale créent les *Commissions Administratives de Vérification de Candidatures (CAVEC)* et les *Commissions de Recensement Matériel des Votes (CRMV)* dont le siège est fixé au chef-lieu de préfecture ou de sous-préfecture.
- Le ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative a la charge de l'organisation du scrutin.

A côté des institutions officielles du processus électoral, mention doit être faite de l'émergence des institutions privées de la société civile en matière d'observation des élections telles que le CNOE,

FKM, justice et paix, etc. Il s'agit d'institutions à prendre à sérieux ainsi que le révèle le crédit accordé à leurs prises de position lors de la crise électorale de 2001- 2002.

II - L'OBSERVATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES ANTICIPEES DU 15 DECEMBRE 2002

L'observation des élections législatives anticipées du 15 Décembre 2002 comporte deux phases : d'abord l'observation pré- électorale, ensuite l'observation électorale proprement dite .

A - L'OBSERVATION PRE-ELECTORALE

L'observation pré- électorale dont le but était d'apprécier la préparation des élections et le climat politique, a été marqué par des rencontres avec des acteurs de la vie politique, de la société civile et de la communauté internationale représentée à Madagascar. Il s'agit notamment du premier ministre, M Jacques SYLLA, des responsables du Conseil National Electoral, de l'ambassadeur de France, du Ministre des Affaires Etrangères, des responsables de la CNOE, de FMK des principaux dirigeants des Eglises chrétiennes, du Représentant Résident du PNUD, du chef de mission de l'Union Européenne, etc .

Les différentes rencontres que la mission d'observation a eues ont permis de faire ressortir ce qui suit.

- L'importance des élections législatives anticipées du 15 Décembre 2002 afin de parachever le nouveau processus démocratique amorcé par l'arrivée de Marc RAVALOMANANA d'une part, d'autre part de légitimer et de faire accepter le nouveau régime au sein de la communauté internationale d'autre part ;
- La continuation par la voie de la justice du démantèlement du régime de RATSIRAKA ainsi le révèlent les procès contre les personnes arrêtées durant la crise post- électorale de 2001- 2002 ;
- La persistance relative d'un climat de régionalisation ouverte de la vie politique et du débat public ;
- L'existence d'une société civile malgache imposante à travers les médias, les églises chrétiennes et les ONG ;
- Le soutien de certains partenaires de développement à l'organisation des élections législatives anticipées. A titre d'exemples : la contribution de la France à hauteur du 100 000 euros ; le don de 50 000 us dollars de l'île Maurice ; la contribution en équipements du Japon d'une valeur de 4 milliards de francs Malgaches ; le don de l'Allemagne à hauteur de 100 000 Euros.

B - L'OBSERVATION ELECTORALE

Déploiement

L'observation électorale proprement dite a été menée le jour du scrutin le 15 Décembre 2002, la mission d'observation de la francophonie s'est organisée de la manière suivante :

Equipes	Lieux d'observations
Pierre SCHARFF Fidèle MENGUE	Diego Suarez
LUAN RAMA Jean Claude Maxime MOUNGNOUI	Majunga
Issaka SOUNA Wilfried ARSENAULT	Tamatave
Ismaël SAADI Luc SINDJOUN	Antananarivo (rural)
Saleck ould abdel JELIL Awa CAMARA Bernard OWEN	Antananarivo (urbain)
KHOUREICHI THIAM TAIMOUR MOSTAFA KAMEL	Tulear

Constats

Sur la base des bureaux de vote qu'elle a visité, la mission établit les constats suivants :

- *L'ouverture* des bureaux de vote s'est effectuée généralement à l'heure officielle à 7 heures ; leur *fermeture* s'est généralement effectuée en fonction des files d'attente.
- *La localisation* des bureaux de vote dans les établissements scolaires dans la plupart des cas, rendait leur repérage aisée.
- *La composition des bureaux de vote* était généralement satisfaisante : la plupart des bureaux étant au complet. Par contre, il est arrivé que la maîtrise des opérations de vote et de l'ambiance de vote par certains bureaux de vote soit sujette à caution.
- *Le matériel électoral* était disponible et adapté
- *Le secret du vote* était assuré
- *La présence des agents de sécurité* était discrète
- *Le dépouillement et le décompte des suffrages* au niveau des bureaux de vote observés se sont effectués dans la transparence ; néanmoins, il convient de noter le dénuement matériel de certains bureaux de vote en termes d'éclairage électrique, d'instruments de décompte, de sécurité des bulletins de vote recensés.

III - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

Sur la base de l'observation des élections législatives anticipées du 15 Décembre 2002 remportées par les partis politiques se réclamant du nouveau régime, la mission arrête les conclusions suivantes :

- Les élections se sont déroulés dans le calme et le civisme ;

- Les institutions publiques et privées du processus électoral ont joué un rôle important dans la transparence du scrutin ;
- Les élections ont été crédibles et transparentes ;

RECOMMANDATIONS

En se fondant sur son observation et sur les dispositions de la déclaration de Bamako, la mission recommande :

- Les réformes législatives et réglementaires afin de garantir la fiabilité et l'intangibilité des listes électorales ;
- Le renforcement du processus de démocratisation et la consolidation de la cohésion nationale ;
- Le renforcement du principe constitutionnel de laïcité de l'État compte tenu de la croissance du rôle public des églises chrétiennes et de la diversité religieuse du pays ;
- Le soutien aux organisations de la société civile de contrôle des élections et le respect par lesdites organisations d'un code de déontologie.