

RAPPORT DE PRESTATIONS DE SERVICES

Contrat relatif aux services d'un Prestataire individuel
n° : 022_IC_2017_001

Titulaire du contrat : RAJAONA Andrianaivo Ravelona

14 Juin 2017

Par le contrat conclu le 14 avril 2017, un contrat de prestation de services a été conclu, initialement le 18 avril 2017, pour une durée de 30 jours, répartie entre la période du 18 avril 2017 au 31 mai 2017 et prendra fin lors de la prestation satisfaisante des services du PNUD.

En raison du calendrier de travail de la Commission consultative, un avenant au contrat initial a été signé par les parties contractantes, prorogeant la durée du contrat jusqu'au 12 juin 2017.

Selon les stipulations du contrat initial, il est indiqué que, « l'autorité et la supervision du Coordonnateur des activités électorales du PNUD, le consultant est notamment chargé des tâches suivantes :

1. apporter en équipe avec les autres experts du projet, un appui à la CENI dans l'élaboration, la conception et la rédaction des améliorations et modifications à apporter dans les textes législatifs et réglementaires régissant les élections ;
2. accompagner la CENI dans le plaidoyer auprès des institutions gouvernementales et du Parlement dans le cadre du projet de réforme électorale ;
3. participer activement aux tables rondes, réunions techniques et comités de rédaction tenus par la CENI avec les institutions nationales et les autres parties prenantes au processus électoral sur la question du cadre légal des élections ;
4. appuyer la CENI dans la mise en œuvre des recommandations des ateliers interprovinciaux et national sur le cadre légal électoral ;
5. développer des outils de certification et de contrôle de conformité du processus électoral malgache aux standards internationaux en matière électorale et au droit international des droits de l'Homme ;
6. fournir des rapports d'avancement ainsi que des informations ad hoc au Coordonnateur des activités électorales du PNUD dans le domaine spécifique de sa compétence ;
7. exécuter à la demande du Coordonnateur, toute autre tâche entrant dans le cadre des activités d'appui électoral au PNUD et à la CENI de Madagascar »

Le présent rapport est établi conformément aux dispositions du contrat, pour rendre compte des activités effectuées par le consultant.

Il est toutefois à relever qu'en raison du changement des conditions d'exécution de celui-ci, les obligations contractuelles du consultant ont évolué, ne correspondant plus exactement aux termes de référence établis.

Les activités commises par le consultant ont consisté à différentes tâches qui s'articulaient autour de la réalisation d'un travail d'accompagnement de la Commission consultative de réflexion et de proposition sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache, établi par le décret n°2017-200 du 28 mars 2017.

Les tâches effectuées ont été de trois sortes :

1. L'animation des séances de travail de la Commission consultative

A l'entame des travaux de la Commission consultative, le consultant a fait une présentation du *Document stratégique pour l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral* puis proposé l'appareil méthodologique pour la réalisation de la mission assignée à la Commission.

Par la suite, pour chacune des réunions de travail tenues par la Commission consultative, le consultant, en début de séance, a présenté le thème, objet de l'ordre du jour de la réunion, puis assumer, avec le président de la Commission l'animation des discussions qui ont eu lieu au sein de la Commission.

Les présentations effectuées lors des réunions de travail de la Commission sont annexées au présent document aux pages 4 à 98.

2. La production de notes ad hoc faisant suite à la demande de l'encadrement du PNUD.

Ces notes ad hoc ont porté sur l'élaboration d'un compte-rendu hebdomadaire du déroulement des travaux de la Commission consultative, ainsi qu'une note rapportant les difficultés majeures pouvant hypothéquer l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral.

Ces notes sont rapportées au présent document aux pages 99 à 110.

3. L'élaboration du pré-rapport de la Commission consultative

A la demande de la Commission consultative, le consultant a été mandaté pour rédiger le pré-rapport de la Commission consultative. Ce document a servi de document de travail pour l'élaboration du rapport que la Commission consultative doit remettre au Premier ministre, Chef du Gouvernement au plus tard avant la fin de la première session parlementaire de cette année 2017, selon les termes de l'article 7 du décret n°2017-200.

Ce document est présenté à part, afin de ne pas changer la pagination initiale.



RAJAONA Andrianaivo Ravelona

**Pré-rapport commis pour le compte de la Commission
consultative de réflexion et de proposition sur
l'amélioration de l'encadrement juridique du
processus électoral malgache**

RAJAONA Andrianaivo Ravelona
Consultant



Juin 2017

Sommaire

Introduction	9
Chapitre 1 : Améliorer le cadre institutionnel du processus électoral	13
I. La stabilité du cadre juridique	13
1. Des constats	13
a) L'éparpillement des instruments du droit électoral	13
▪ Des textes constituant le socle du droit positif des élections	14
▪ Des textes spécifiques à chaque catégorie d'élection	14
▪ Des textes se rapportant à l'environnement juridique dans lequel le processus électoral s'inscrit	15
b) Un questionnement sur la pertinence de recourir à la dénomination « code électoral »	16
c) Des incertitudes sur la normativité des instruments du droit.....	17
2. Des recommandations	17
a) Etablir une législation de qualité	18
b) Préserver la permanence et la prévisibilité du cadre légal des élections	19
c) Etablir une authentique codification du droit électoral	20
d) Respecter la publication régulière des textes législatifs et réglementaires	20
II. La consolidation du cadre institutionnel	20
A. La consolidation de la Commission électorale nationale indépendante	20
1. Des constats	20
a) La CENI, une autorité administrative indépendante, catégorie juridique dont les principes d'organisation et de fonctionnement sont peu connus	20
b) La CENI, un organisme de gestion des élections dont la composition est méconnue	21
c) Le débat sur l'attribution à la CENI d'une compétence exclusive dans la détermination du calendrier électoral	22
d) Des difficultés de la CENI à faire reconnaître la réalité de son indépendance	23
2. Des recommandations	24
a) Etablir la formation non permanente de la CEN, le plus tôt, dans le processus électoral	24
b) Conférer à la CENI la compétence de faire des propositions de calendrier électoral	25
▪ La situation du mandat électif arrivant à son terme constitutionnel ou législatif	25
▪ La situation du mandat électif dont le déroulement est interrompu provoquant des élections anticipées	25
c) Renforcer les garanties de l'indépendance financière de la CENI	26

B. La consolidation des partis politiques	27
1. Des constats	27
a) Un nombre important de partis politiques	27
b) La loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative au partis politiques une législation lacunaire, en des points, de compréhension ardue	28
c) La loi évoque une régulation financière des partis politiques dont le dispositif établi repose sur des textes de nature réglementaire	28
2. Des recommandations	29
a) Mettre la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 en cohérence avec les objectifs qui lui sont assignés	29
b) Elaborer une législation organisant la régulation financière des partis politiques.....	30
▪ Des ressources du financement des partis politiques.....	30
▪ Des modalités de la tenue des comptes des partis politiques.....	30
▪ Du contrôle de la tenue des comptes des partis politiques.....	31
Chapitre. 2 : Renforcer l'effectivité du droit de vote et de l'éligibilité dans le droit électoral	33
I. La qualité d'électeur	33
1. Des constats	33
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	33
b) L'inéligibilité automatique sur la liste électorale des citoyens condamnés pour crime ou délit	34
2. Des recommandations	35
a) Rétablir la plénitude des droits civiques de la femme ayant acquis la nationalité malgache par mariage	35
b) Mettre les dispositions de l'article 4 du code électoral et tous textes de loi s'y référant en conformité avec le principe de légalité des délits et des peines....	35
II. Des conditions d'éligibilité et d'inéligibilité.....	36
1. Des constats	36
a) Le surcroît de candidatures indépendantes et le principe de la liberté de candidature établi par la Constitution (art. 15)	36
b) Un régime discriminatoire à l'endroit des candidats naturalisés	37
2. Des recommandations.....	37
a) Rationaliser la mise en œuvre du principe de liberté de candidature dans le respect des dispositions de l'article 15de la Constitution.....	37
b) Rétablir la plénitude des droits civiques des étrangers naturalisés et de la femme ayant acquis la nationalité par mariage	38

Chapitre 3. : Renforcer la qualité des opérations électorales	39
I. L'inscription sur la liste électorale.....	39
1. Des constats.....	39
a) L'incompréhension du principe du gel de la liste électorale.....	39
b) Le débat sur la pertinence de la révision annuelle de la liste électorale.....	40
2. Des recommandations.....	40
a) Maintenir le gel de la liste électorale	40
b) Consolider l'articulation de la période de la révision annuelle de la liste électorale avec la période autorisée pour la tenue des consultations.....	40
II. La campagne électorale	41
1. Des constats	41
a) La notion de campagne électorale fortement marquée par une connotation et une atmosphère de suspicion généralisée.....	41
▪ une connotation consacrée par la Constitution	41
▪ une connotation amplifiée par le débat autour de la période de précampagne	42
b) la campagne électorale saisie par les travers de la politisation de l'administration	42
c) Une faiblesse de l'encadrement juridique des moyens de propagande	42
▪ Un encadrement juridique des moyens de propagande lacunaire.....	42
▪ Une faiblesse de la régulation des moyens de propagande.....	43
d) L'absence d'une régulation financière de la campagne électorale	43
2. Des recommandations	43
a) Mettre en place des régimes différenciés de la campagne électorale	43
▪ Une phase préliminaire	43
▪ Une phase intermédiaire	44
▪ La phase de la campagne électorale officielle	44
b) Renforcer l'obligation de neutralité de l'administration et d'impartialité des services publics dans le processus électoral	44
▪ La nécessité de prévenir les abus du recours par les candidats ou les partis politiques des ressources administratives pendant le processus électoral	44
▪ Le renforcement de l'interdiction de l'utilisation des ressources administratives à des fins de campagne électorale	45
c) Renforcer l'encadrement juridique des moyens de propagande	45
▪ Le renforcement de l'encadrement juridique des moyens de propagande par son actualisation	45
▪ La mise en place d'une Autorité de régulation des moyens de propagande (à l'exception des médias)	45
d) Elaborer une législation organisant la régulation financière de la campagne électorale	46
▪ Des ressources de financement des comptes de campagne	46
▪ Des modalités de la tenue des comptes de campagne	46
▪ Du contrôle de la tenue des comptes de campagne	46

III. Du scrutin	47
1. Des constats	47
a) Des modes de scrutin inadaptés	47
b) De l'extrême stabilité des circonscriptions électorales	47
c) Une répartition inégale et disparate des bureaux de vote, dont l'indication, le plus souvent, intervient tardivement	48
d) Des incertitudes pour la constitution du bureau électoral et de la désignation des délégués des comités de soutien des candidats	48
e) Des doutes sur la sécurisation et la fiabilité du bulletin unique	49
f) L'absence de précisions sur les modalités de marquer le bulletin unique Source d'incertitude sur sa validité	49
2. Des recommandations	49
a) Etablir des modes de scrutin simples, d'un coût raisonnable et vecteurs de la stabilité des institutions	49
▪ Pour les élections législatives	49
▪ Pour les élections sénatoriales	50
▪ Pour les élections territoriales	50
- Pour les élections communales	50
- Pour les élections régionales et provinciales	50
b) Etablir des bureaux de vote avec un plafonnement des électeurs	50
c) Fixer par la loi de la date de nomination des membres du bureau électoral	50
d) Définir par la loi du mode de marquage du bulletin unique	50
Chapitre 4 : Garantir une meilleure gestion du contentieux électoral	51
1. Des constats	51
a) L'incompréhension des justiciables	51
b) Un nombre (trop) important de requêtes déclarées irrecevables par le juge électoral	52
c) Des incohérences dans les textes qui organisent le contentieux électoral	52
d) Des rapports à améliorer entre le contentieux électoral et le contentieux répressif	53
2. Des recommandations	54
a) Etablir une mise en cohérence des textes se rapportant au contentieux électoral	54
b) Etablir une simplification de la procédure du contentieux électoral	54
c) Prévoir une systématisation de la transmission des dossiers du juge électoral au juge pénal	54
Chapitre 5 : L'hypothèque du calendrier du cycle électoral de 2018	55
1. L'article 47 al 1 ^{er} de la Constitution ne peut être respecté, en toutes circonstances	55
2. La fin des mandats issus du processus électoral de sortie de crise et le cycle Electoral de 2018	56
a) Pour l'élection présidentielle	56
b) Pour les élections législatives	56

3. Le calendrier de la fin du mandat du président de la République et celle des pouvoirs de l'Assemblée nationale contrarient la logique institutionnelle de la IVème République	56
Conclusion	59
Annexes	61