



INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS

Commission internationale de juristes

Comisión Internacional de Juristas

P.O.Box 160, 26, Chemin de Joinville - CH-1216 COINTRIN / GENEVA, SWITZERLAND

TEL (4122) 788 47 47 - TELEFAX: (4122) 788 48 80

CABLE ADDRESS: INTERJURISTS, GENEVA E MAIL: icjch@gn.apc.org

SOUTIEN DE LA
COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES
AU PROCESSUS DE DEMOCRATISATION A
MADAGASCAR

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL
DE LA
DEMOCRATIE A MADAGASCAR

RAPPORTS DE LA MISSION D'OBSERVATION
DE LA
COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

A L'OCCASION DU PREMIER (3 NOVEMBRE 1996) ET
SECOND (29 DECEMBRE 1996) TOURS
DES ELECTIONS PRESIDENTIELLES
A MADAGASCAR



INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS

Commission internationale de juristes

Comisión Internacional de Juristas

P.O.Box 160, 26, CHEMIN DE JOINVILLE, CH-1216 COINTRIN / GENEVA, SWITZERLAND
E MAIL: icjeh@gn.apc.org CABLE ADDRESS: INTERJURISTS, GENEVA
TEL. (4122) 788 47 47 - TELEFAX: (4122) 788 48 80

Mission d'Observation

Élection Présidentielle - Madagascar

Premier tour - 3 novembre 1996

RAPPORT FINAL

Établi le 3 décembre 1996

Portrait de Madagascar

La "Grande île" s'étend sur 592,000 kilomètres carrés dans l'Océan indien. L'équivalent de la France et du Bénélux réunis.

La population est estimée à 13 millions. 80 % des Malgaches sont des ruraux. La moitié de la population est constituée de jeunes de moins de 20 ans.

Le taux de mortalité infantile est particulièrement élevé avec 120 pour 1000. L'espérance de vie est de 52 ans pour les hommes et 55 pour les femmes.

Le pays est découpé en 6 régions. Les principales villes sont respectivement: Antananarivo (1 million d'habitants env.); Antsirabe (200,000 habitants env.); Fianarantsoa (150,000 habitants); Mahajanga (150,000 habitants); Antsiranana (80,000 habitants env.); Toliara (60,000 habitants env.).

Éphéméride politique

- 26 juin 1960 indépendance du pays. M. Philibert TSIRANANA est le premier Chef de l'État du pays.
- Mai 1972, instauration d'un gouvernement militaire sous la houlette du Général Gabriel RAMANANTSOA.
- Février 1975, RAMANANTSOA cède sa place à Richard RATSIMANDRAVA. Ce dernier est assassiné une semaine après son accession au pouvoir.
- Juin 1975, l'Amiral Didier RATZIRAKA accède au pouvoir et instaure la II ème République.
- Mars 1993, le Docteur Albert ZAFY est élu premier Chef de l'État de la III ème République après des élections pluralistes et libres.
- Juillet 1996, le parlement vote une motion d'empêchement contre Albert ZAFY (voir détails dans le rapport).
- Septembre 1996, l'empêchement de M. Albert ZAFY est entériné par la Haute cour constitutionnelle (voir détails dans le rapport).
- Octobre 1996, M. Albert ZAFY abandonne ses fonctions.
- 3 Novembre 1996, le premier tour de l'élection présidentielle est convoqué. 15 candidatures sont retenues par la Haute cour constitutionnelle. Parmi les candidats, MM. Didier RATZIRAKA et Albert ZAFY.
- 1 décembre 1996, les résultats du premier tour sont proclamés. Didier RATZIRAKA et Albert ZAFY sont en tête pour se disputer le deuxième tour.

I. CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

A. UNE PRÉSIDENTIELLE ANTICIPÉE

L'élection présidentielle Malgache du 3 novembre 1996, constitue une première dans les annales politiques et institutionnelles de la Grande île. Elle est intervenue en effet à la suite d'une procédure constitutionnelle qui a abouti à une interruption du mandat présidentiel du Docteur Albert ZAFY.

Élu en mars 1993, comme premier Chef d'État de la III^{ème} République, après la restauration de la démocratie et du pluralisme à Madagascar, M. Albert ZAFY a été en effet, désavoué par une majorité des députés lors du vote parlementaire du 26 juillet 1996. Ce vote est ensuite entériné le 5 septembre 1996, par la Haute cour constitutionnelle.

B. RAISONS DE LA MESURE D'EMPÊCHEMENT

L'inertie comme méthode de gouvernement, c'est sans doute l'une des principales causes de l'interruption brutale, mais légale, du mandat présidentiel de M. Albert ZAFY, deux ans avant son terme officiel. " *On lui a confié les manettes du pays, et pendant trois ans il a fait du sur place* " lui reprochent ses détracteurs.

Quant aux parlementaires, ils sont plus précis dans leur griefs. Ils estiment ainsi, dans leur résolution adoptée lors du vote du 26 juillet 1996 et transmise le 29 juillet 1996, à la Haute cour constitutionnelle, que M. ZAFY " *a violé à plusieurs reprises la Constitution en raison de toute une série de manquements* ". Les députés lui reprochent entre autres, " *de n'avoir pas respecté les délais impartis par la Constitution pour promulguer bon nombre de lois votées au cours de ces trois dernières années par le parlement* ", (Article 57 de la Constitution). A cette carence, s'ajoute selon les députés " *L'incapacité de M. ZAFY à réformer le pouvoir judiciaire et à mettre en place une chambre sénatoriale dans les délais fixés par la loi* ".

C'est sur la base de ce constat et en vertu des articles 47, 50 et 52 de la Constitution, que la mesure *d'empêchement* contre M. Albert ZAFY a été votée par plus des deux tiers du parlement, ce qui a débouché tout

naturellement sur une convocation d'une élection présidentielle anticipée.

C. MISE A L'ÉPREUVE DES INSTRUMENTS INSTITUTIONNELS

Force est de souligner qu'excepté M. Albert ZAFY, il n'existe aucun précédent dans un état membre de l'OUA, d'un Chef d'État mis dans l'obligation d'abréger son mandat sur la base d'une procédure constitutionnelle et démocratique. Il convient de préciser également que M. Albert ZAFY s'est plié à cette décision et recouru à la seule loi pour tenter de la contester auprès de la Haute cour constitutionnelle.

Cette péripétie de la vie politique Malgache aura incontestablement eu l'avantage de permettre aux principaux instruments du pouvoir que sont le Parlement (*le législatif*) et la Haute cour constitutionnelle (*le judiciaire*) d'user de leurs prérogatives sans aucune entrave face au pouvoir présidentiel (*l'exécutif*). La notion de séparation des pouvoirs est véritablement passée du concept à la réalité.

D. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Si la " violation " des dispositions de la Constitution a été présentée comme la justification légale de l'éviction de M. Albert ZAFY, il convient cependant d'y ajouter des raisons plus fondamentalement liées au résultat désastreux de sa politique économique et sociale à la tête de Madagascar.

En effet, les trois années de règne de M. ZAFY ont été davantage synonymes d'impasse en matière économique et sociale que d'avancées dans ce domaine. Aucun indicateur économique n'a décollé. L'enlèvement en revanche est patent. La pauvreté a gagné du terrain depuis l'avènement de la III^{ème} République. " 60 % de la population Malgache vit sous le seuil de la pauvreté, une misère caractérisée essentiellement par la malnutrition ". Les pouvoirs publics ont souvent été démunis face à des situations d'urgence résultant de baisse de ressources vivrières ou d'intempéries tels les cyclones dans certaines provinces du pays. Les secteurs de la santé, de l'éducation sont plus que jamais en " déconfiture ". Le chômage est endémique malgré l'existence d'une main d'oeuvre aux compétences unanimement reconnues dans le secteur de l'artisanat.

Dans le domaine des relations internationales, toutes les négociations menées sous la présidence de M. ZAFY, entre Madagascar et le Fond monétaire international sont restées sans lendemain. En l'absence de

mesures d'assainissement de l'économie Malgache assorties à des conditions certes impopulaires mais nécessaires, M. Michel CAMEDESSUS, Directeur du F.M.I. exprimera publiquement et de façon retentissante son exaspération et son refus de poursuivre les discussions lors d'une visite à Antananarivo en mai 1996. C'est seulement le 28 novembre 1996, après le premier tour de la présidentielle, que l'institution financière internationale assouplit sa position en accordant un prêt de 118 millions de dollars à Madagascar. Une enveloppe qu'il est prévu de débloquer en plusieurs tranches. Autant dire que la confiance n'est pas totalement rétablie.

La permanence du blocage dans les négociations entre les divers gouvernements sous Albert ZAFY et les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux du pays a très largement contribué à aggraver la situation sociale et économique. Elle a également généré une certaine confusion et un flou dans la gestion des finances publiques. C'est ainsi qu'en 1994, le Président ZAFY a tenté de se tourner vers des organisations financières helvétiques privées pour négocier un emprunt de 5 milliards de dollars sans l'aval de son Premier ministre à l'époque, M. Francisque RAVONY. Les critiques les plus sévères iront alors, jusqu'à apparenter le pouvoir de M. ZAFY à " *un régime corrompu* ". Des accusations que réfute M. ZAFY, mais qu'il va retourner en revanche, contre son Premier ministre Francisque RAVONY, qu'il qualifie en juillet 1995, d'être " *le premier responsable de la corruption* ".

Très rapidement les rapports entre M. ZAFY et son Premier ministre se dégradent et ce faisant, la situation du pays. Mais le Président ne peut démettre le Chef du gouvernement. Cette prérogative relève encore à l'époque du parlement. M. ZAFY va cependant surmonter cette difficulté en obtenant par Référendum, le 17 septembre 1995, un amendement de la Constitution qui permet depuis, au Chef de l'État Malgache de nommer et de démettre le Premier ministre. Le résultat du renforcement du pouvoir présidentiel ne se fait pas attendre. Francisque RAVONY donne sa démission, le 13 octobre 1995.

A la suite de cette victoire à la Pyrrhus, M. Albert ZAFY va demeurer cependant dans l'immobilisme. M. Emmanuel RAKOTOVAHINY successeur de Francisque RAVONY, est démissionné à son tour en mai 1996, après le nouvel échec des pourparlers avec le FMI. Il est alors remplacé par M. Norbert RATSIRAHONANA.

En dehors de ses attributions de Premier ministre et en l'absence d'un Sénat, M. RATSIRAHONANA est désigné par la Haute cour constitutionnelle en septembre 1996, comme Chef de l'État par intérim

après la confirmation de la mesure d'empêchement contre M. Albert ZAFY.

E. LIBERTÉ D'OPINION ET DE LA PRESSE

Si l'éviction de M. Albert ZAFY est survenue dans un climat socio-économique peu brillant, sur le plan politique et institutionnel, cela n'a entraîné aucune remise en question des acquis démocratiques. La population est demeurée attentive aux péripéties mais sans jamais manifester de troubles. **Ce contexte qui a parfois servi ailleurs en Afrique à faire l'impasse sur l'état de droit et à justifier la restauration de pouvoirs autoritaires, n'a en aucun moment, entamé la volonté des Malgaches, y compris les militaires, à maintenir le cap du pluralisme retrouvé.**

Un des signes les plus visibles de cette réalité est l'apparition depuis 1993, de près d'une dizaine de radios libres dans la région d'Antananarivo. Ces médias de *l'oralité* qui consacrent une large place à l'actualité locale et internationale, constituent désormais un levier essentiel d'information pour les Malgaches. La capitale Malgache est également dotée de deux chaînes de télévision indépendantes qui sont venues s'ajouter à l'antenne nationale. La presse écrite dont la diffusion est plus restreinte bien que rédigée en Français et en Malgache connaît un formidable essor dans les villes.

F. LIBERTÉ D'ASSOCIATION

Le respect du pluralisme à Madagascar est illustré également par le nombre impressionnant d'associations à vocation d'éducation civique et de promotion des droits de l'homme.

Dans le cadre de l'élection présidentielle du 3 novembre 1996, près d'une dizaine de ces associations se sont constituées en coordination pour assurer une observation du scrutin. Le CNOE qui est la plus importante et la plus ancienne organisation non gouvernementale du genre, a annoncé à lui seul, le déploiement de 13 000 observateurs sur l'ensemble du territoire national.

La liberté de presse, d'opinion ainsi que le libre débat sont désormais largement restaurés à Madagascar. Magistrats, universitaires et juristes Malgaches ont pu ainsi tirer un large bénéfice du colloque international organisé en octobre 1996, par des juristes de l'Océan indien, à Antananarivo, sur le thème du droit pénal des affaires appliqué à la lutte contre la corruption et la délinquance en col blanc.

G. UN JEU POLITIQUE OUVERT

Le très grand nombre de candidats retenus par la Haute cour constitutionnelle pour le premier tour de la présidentielle anticipée, le 3 novembre 1996, a suscité maints commentaires ironiques. Il est vrai que " *sur 15 candidats au moins onze n'avaient pas de prétention sincère à devenir Président de la république Malgache* ". Mais soulignons dans le même temps, que **cette candidature pléthorique administre néanmoins la preuve de l'existence d'un jeu et d'une scène politiques largement ouverts sur le pluralisme.**

Si un tel livret provoque légitimement l'enthousiasme, il comporte cependant quelques fausses notes. Madagascar, comme bon nombre de pays du continent africain, semble engagé dans une recherche à tâtons d'acteurs politiques capables de relever les défis de l'ère démocratique.

Pour l'heure, la rénovation Malgache trouve ses limites dans ce manque très sérieux de dirigeants expérimentés. Les plus importantes figures politiques de la Grande île sont dans leur grande majorité, une émanation du régime de la II^{ème} République. Des personnalités qui se sont certes adaptées à la nouvelle donne, mais sans savoir toujours se départir totalement des mauvais réflexes du passé.

En attendant l'émergence probable d'une nouvelle génération de cadres et de pôles politiques d'envergure armés pour une alternance pragmatique, les Malgaches se contentent de se choisir le *ray aman-dreny*, ce mythe du père ou de la mère guidant la communauté. Une telle conception qui reflète l'imaginaire culturel que l'on a du Chef à Madagascar, a abouti tout naturellement à un nouveau " *duel* " entre Didier RATZIRAKA et Albert ZAFY au second tour de la présidentielle. C'est à dire à un vote en faveur des deux anciens...

II. LA MISSION D'OBSERVATION DE LA COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

A. INTRODUCTION

Comme pour toutes élections organisées à Madagascar depuis le Référendum instituant la Constitution de la III^{ème} République, le gouvernement Malgache a fait appel à des observateurs internationaux invités à apporter librement leurs témoignages sur les conditions de déroulement du scrutin du 3 novembre 1996.

Cette démarche est significative de la volonté de transparence des autorités du pays.

Au total, ce sont 50 observateurs étrangers qui ont été mobilisés. Des experts mandatés par l'OUA, l'ONU, l'ACCT (l'Agence de coopération culturelle et technique), le Japon, les États-Unis et naturellement la CCE, Communauté des communautés européennes via la CIJ, la Commission internationale de juristes.

La délégation de la CIJ , 31 personnes, a été de très loin la plus importante représentation d'observateurs. Les autres délégations ont comporté en moyenne cinq membres.

La majorité des observateurs de la CIJ, originaires d'une vingtaine de pays d'Afrique, d'Asie et d'Europe , sont des juristes (avocats, magistrats, professeurs de droit ou encore, membres d'ONG de développement ou de promotion des droits de l'homme). Enfin, près de 80 % des experts de la CIJ, ont depuis 1992 effectué une ou plusieurs missions d'observation électorale à Madagascar.

B. RÉPARTITION DES OBSERVATEURS

En raison de la rapidité d'exécution de la mission liée notamment au retard pris dans la signature du contrat entre la Commission internationale de juristes et la Communauté des communautés européennes, les observateurs sont arrivés en trois temps à Madagascar.

Le premier groupe, cinq personnes, est arrivé le 26 octobre 1996, à Antananarivo. Il a été en charge de la préparation logistique de la mission. Le deuxième groupe , 16 personnes, est arrivé, en provenance de Paris, le 29 octobre 1996 et le dernier groupe , 10 personnes, toujours en provenance de Paris, est arrivé le 1 novembre 1996.

Plusieurs critères ont présidé à la répartition des observateurs par équipe de deux personnes (pour des raisons de sécurité et de recoupement des informations).

D'une part, la CIJ a cherché à déployer des observateurs sur l'ensemble des six provinces et dans des localités dites sensibles, d'autre part, l'organisation de ce déploiement a été tributaire des moyens de transport locaux et de leurs fréquences , notamment en ce qui concerne les avions qui n'assurent pas toujours des liaisons quotidiennes entre Antananarivo et les grandes villes de province.

C'est ainsi que 21 personnes ont été réparties dans les principales villes des provinces éloignées et transportées sur place par avion à partir du

30 octobre 1996. Le reste de la délégation (10 personnes) a été chargé de l'observation du scrutin dans les régions accessibles par route et dans celle de Antananarivo.

Le choix des zones d'observation a résulté de consultations entre les experts de la CIJ chargés de la coordination, la délégation du F.E.D., les autorités Malgaches (le Ministère de l'intérieur, le Ministère des affaires étrangères et le Comité national électoral). Les informations collectées auprès de ces partenaires ont ensuite été recoupées par la CIJ auprès de journalistes et diverses sources neutres. Le principal facteur qui a déterminé le choix des sites d'observation a été les risques potentiels de perturbation du vote évalué avant le scrutin. C'est ainsi qu'un listage de près d'une quinzaine de villes qualifiées de zones rouges a été élaboré puis retenu.

Consciente de l'importance de l'électorat rural (80 % de la population Malgache est rural), la CIJ a pris toutes les dispositions matérielles (notamment la location de véhicules tous terrains) pour permettre aux observateurs de rayonner aussi bien en centre urbain que dans les campagnes environnant les villes, parfois dans un rayon de plus de 200 kilomètres.

En ce qui concerne l'organisation logistique (déplacements et hébergement des observateurs) la CIJ a opéré de manière totalement autonome sur le plan contractuel et financier, même si elle a bénéficié d'un appui significatif des autorités malgaches. En particulier, le Ministère de l'intérieur a servi de relais pour procéder à des réservations d'hôtels et de véhicules dans des villes reculées et injoignables par téléphone à partir de Antananarivo.

C. LA PHASE PRE-OBSERVATION

Tous les observateurs de la CIJ ont été déployés sur le terrain, au plus tard, 24 heures avant le scrutin du 3 novembre 1996. Cette présence à l'avance a pu permettre aux experts de la CIJ de prendre contacts avec les autorités administratives régionales (préfets et sous préfets), avec les représentants des ONG d'observation Malgaches et parfois avec les représentants des candidats à l'élection.

Ces contacts ont globalement permis de constater que l'ensemble des partenaires Malgaches du scrutin, étaient animés d'une même volonté : celle de la tenue d'un scrutin libre et transparent. Les observateurs ont pu également recueillir des échos favorables sur les bonnes conditions de

déroulement de la campagne électorale qui n'a connu en effet aucun incident majeur.

D. LA PHASE D'OBSERVATION

Les observateurs de la Commission internationale de juristes ont visité le jour du vote, près d'un millier de bureaux de vote dans les villes comme dans les campagnes. Un échantillonnage certes limité par rapport aux 14 000 bureaux de vote qui ont été ouverts sur l'ensemble du territoire Malgache, mais suffisamment important cependant, pour dégager une vue d'ensemble sur les conditions de déroulement du vote et des opérations de dépouillement dans leur globalité.

1. Les bureaux de vote

De cette observation et sur la base des procès verbaux établis par chaque équipe de deux personnes, il a été constaté que le Code électoral qui régit le scrutin a été globalement respecté le 3 novembre 1996, par toutes les parties intéressées par l'élection.

Les heures d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote: ils ont dans l'ensemble été ouverts à 7 heures et fermés à 18 heures conformément au code électoral.

Sauf exception tous les bureaux ont été pourvus de l'ensemble du matériel de vote, bulletins des 15 candidats en nombre suffisant, enveloppes, urnes, listes électorales, cadenas, isoairs et éclairage électrique ou bougies et lampes à pétrole, tableaux pour récapituler publiquement les résultats du vote.

L'encre indélébile fournie par la Commission internationale de juristes à la demande la Commission des communautés européennes, pour le marquage du doigt des électeurs après leur vote n'a cependant été attribuée qu'aux bureaux de vote de quelques grandes villes. Cette distribution limitée découle de la livraison tardive de l'encre (commandée en Europe) par le transporteur aérien. Les bureaux ruraux ont cependant utilisé des marqueurs ou d'autres encres pour procéder au marquage. Cette alternative n'a cependant entraîné aucune fraude portée à la connaissance de la CIJ.

En ce qui concerne le matériel électoral, il est à signaler en revanche l'absence très souvent constatée, de poubelles dans les isoairs comme réceptacle des bulletins non utilisés par les électeurs. La conséquence de cette situation en apparence anodine est que bon nombre d'électeurs sont ressortis des

bureaux avec dans leurs poches les bulletins non utilisés. ce qui fait craindre, à tort ou à raison, que certains électeurs pourraient avoir subi des pressions sur l'orientation de leur vote de la part de personnes à qui ils devaient remettre les bulletins non utilisés... Mais la CIJ n'a eu connaissance d'aucune pratique de la sorte.

En ce qui concerne toujours, l'organisation des bureaux de vote, les observateurs de la CIJ ont constaté que tous les personnels des bureaux qu'ils ont visité sont arrivés à l'heure et sont restés dans leurs lieux d'affectation jusqu'à la fin du scrutin et des opérations de dépouillement. Qu'il s'agisse du président du bureau, de ses assesseurs, des délégués des partis et des observateurs des ONG locales autorisés à superviser le vote.

La CIJ a cependant constaté que bon nombre d'ONG n'ont pu détacher des délégués partout, en raison de manque de moyens logistiques et financiers. C'est le cas notamment du CNOE. Bien que cette organisation ait annoncé le déploiement de 13 000 observateurs, ses représentants ont peu été rencontrés dans certaines villes et leurs périphéries, en particulier à Antsirabé. En revanche, dans les bureaux de vote de cette zone, les observateurs de la CIJ ont remarqué la présence d'observateurs de l'ONG Justice et paix.

2. Les opérations de vote

Globalement les opérations de vote des électeurs se sont déroulées en conformité avec la loi Électorale. Le contrôle de l'identité des électeurs, le pointage de la carte électorale, l'émargement de la liste électorale par l'électeur etc.. toutes ces formalités ont été remplies sans entrave ni directive.

Les observateurs de la CIJ ont néanmoins relevé un certain nombre d'imperfections et de dysfonctionnements dans les opérations de vote. Des carences surtout perceptibles à Antananarivo et dans quelques centres urbains (Antsirabé, Diégo Suarez, Mahajanga, Sambave, Tamatave...). Elles ont trait à la confection des listes électorales, ainsi qu'à l'établissement et à la distribution des cartes d'électeurs. Devant la complexité de la délivrance des ordonnances, nombreux sont les citoyens qui on dû se résoudre à ne pas exercer leur devoir électoral. Par ailleurs la CIJ a constaté également, mais plus rarement, des cas de non concordance entre le nombre d'émargement des listes et celui du nombre des bulletins de vote. Si ces défaillances sont à déplorer, il

convient cependant d'affirmer qu'elles ne sont pas la conséquence d'une volonté avérée de fraude, par ailleurs elles n'ont eu aucune incidence significative sur le résultat global du scrutin.

3. Le dépouillement du vote

Dans l'ensemble des bureaux de vote visités par les observateurs de la CIJ, les opérations de dépouillement se sont déroulées conformément aux dispositions du code électoral et dans une totale transparence. Les diverses étapes (l'ouverture des urnes, le comptage global des enveloppes, l'ouverture des enveloppes, le comptage des suffrages, leurs inscriptions sur un tableau et les documents électoraux) ont été réalisées en présence de tous les membres du bureau, des délégués des candidats et d'observateurs nationaux et internationaux. Enfin le public a pu librement assister (de manière disciplinée) aux opérations.

Un fois les résultats collectés, ils ont été transmis conformément au code électoral sous enveloppes cachetées dûment signées par les responsables des bureaux de vote et leur assesseurs, aux préfets et sous préfets chargés de centraliser les résultats.

III. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Au-delà des anomalies et imperfections évoquées ci-dessus et qu'il conviendra de corriger dans l'avenir, la Commission internationale de juristes affirme que l'élection présidentielle du 3 novembre 1996, à Madagascar a été caractérisée par un climat de sérénité, de civisme et de tolérance qui témoigne de la maturité politique des Malgaches et de l'enracinement du pluralisme dans le pays.

La Commission internationale de juristes se félicite tout particulièrement de l'impartialité de l'administration et de l'absence de formes manifestes de contrainte et d'intimidation.

De l'observation, il ressort que le scrutin s'est déroulé dans des conditions qui ont permis aux Malgaches d'accomplir pleinement leur choix en toute liberté.

Quel que soit le vainqueur du second tour de la présidentielle, qu'il s'agisse de M. Didier RATZIRAKA ou de M. Albert ZAFY, (

arrivés en tête du premier tour), l'un comme l'autre devra tenir compte de l'élan démocratique exprimé à l'occasion du premier tour par leurs concitoyens. La volonté des Malgaches est de maintenir le cap de la démocratisation, de renforcer les institutions de L'État, de jouir de la séparation des pouvoirs , d'avoir de meilleures conditions de vie sociale et économique et de vivre dans la paix.

IV. RECOMMANDATIONS

1. *Les listes électorales* : la CIJ recommande que l'examen et les révisions complémentaires de ces documents soient entrepris d'urgence en prévision du second tour ainsi que des élections législatives prévues en 1997.

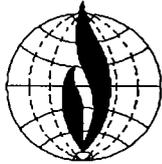
2. *Les cartes d'électeurs* : la CIJ recommande qu'il soit procédé dans les plus brefs délais à l'établissement des cartes d'électeurs manquantes, aussitôt la révision complémentaire des listes électorales effectuée.

3. *L'encre indélébile* : La CIJ recommande que toutes les précautions soient prises en temps et en heure pour que l'encre indélébile soit disponible dans l'ensemble des bureaux des votes, lors du second tour de la présidentielle.

4. *Les bureaux de vote* : La CIJ recommande qu'il soit procédé à une meilleure répartition des électeurs entre bureaux de vote. On a en effet constaté parfois, que dans un même périmètre il existe des bureaux de grande affluence et d'autres avec moins d'électeurs.

5. *Les observateurs locaux* : La CIJ recommande davantage de concertation entre observateurs étrangers et observateurs locaux avant le scrutin. Il s'agit notamment de dégager des synergies entre ces partenaires en respectant cependant l'autonomie et l'indépendance de chacun.

* * *



INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS

Commission internationale de juristes

Comisión Internacional de Juristas

P.O.Box 160, 26, CHEMIN DE JOINVILLE, CH-1216 COINTRIN / GENEVA, SWITZERLAND
E MAIL: icjch@gn.apc.org CABLE ADDRESS: INTERJURISTS, GENEVA
TEL. (4122) 788 47 47 - TELEFAX: (4122) 788 48 80

Mission d'Observation

Élection Présidentielle - Madagascar

Second tour - 29 décembre 1996

RAPPORT FINAL

Établi le 27 janvier 1997

AVERTISSEMENT

Compte tenu des délais impartis à la Commission internationale de juristes par la Commission des communautés européennes pour la remise de ce rapport d'observation du second tour de la présidentielle Malgache du 29 décembre 1996 (30 jours après le vote), les informations, observations et recommandations contenues dans ce document, anticipent sur les résultats officiels du scrutin.

La Haute cour constitutionnelle, HCC, la seule instance habilitée à proclamer les résultats définitifs du vote, devrait se prononcer au plus tard, dans le courant du mois de février. En raison des contestations par les deux candidats des chiffres provisoires du vote publiés par le Ministère de l'intérieur, la HCC a décidé pour la première fois depuis la restauration du pluralisme politique à Madagascar, de procéder à une nouvelle vérification des procès verbaux et résultats électoraux. D'où ce délai inhabituel pour la communication du verdict officiel du scrutin.

- Expertise CIJ post-électorale

La substance de ce rapport a pu être réunie grâce au maintien après le scrutin du 29 décembre 1996, à Antananarivo, de trois experts de la Commission internationale de juristes. Ils sont restés à Madagascar respectivement jusqu'au 7, 10 et 17 janvier 1997.

Cette décision a été prise afin de mieux cerner les polémiques qui ont entouré les résultats provisoires du second tour et surtout, afin de mieux évaluer les perspectives d'actions susceptibles de renforcer l'État de droit à Madagascar. La situation des droits de l'homme relative aux droits économiques et sociaux et à l'indépendance du système judiciaire est particulièrement préoccupante.

Avec l'avènement d'un nouvel exécutif au lendemain de la proclamation des résultats du second tour de la présidentielle, quel que soit le vainqueur du scrutin, le futur Chef de l'État serait bien inspiré en mettant à profit ce nouveau départ pour engager les réformes en profondeur qui s'imposent dans ces domaines.

Les partenaires internationaux de la Grande île devront alors lui apporter leur appui sans réserve.

Comme elle l'a fait depuis 1992, pour l'observation électorale , la Commission internationale de juristes est pour sa part, résolument prête à contribuer au respect et au renforcement des autres valeurs des droits de l'homme qui forment avec la liberté électorale et politique, les principes fondamentaux de la démocratie (voir Chapitre de ce rapport : La question du renforcement de l'État de droit).

I. ÉTAT DES LIEUX DU 2^{ème} TOUR DE LA PRÉSIDENTIELLE

A. UN DUEL ENTRE DEUX ANCIENS CHEFS D'ÉTAT

A l'issue du premier tour de la présidentielle anticipée , le 3 novembre 1996 , les deux candidats arrivés en tête, ont été respectivement, M. Didier RATZIRAKA, 62 ans, avec 36,61 % des suffrages et M. Albert ZAFY, 69 ans, 23,39 %.

Rappelons que les deux finalistes du premier tour qui comptait 15 candidats, ont l'un après l'autre été en charge de la magistrature suprême.

L'Amiral Didier RATZIRAKA a été au pouvoir de 1975 à 1991. Le Docteur Albert ZAFY, a occupé le fauteuil présidentiel de 1993 à 1996.

M. Didier RATZIRAKA a incarné pendant plus d'une décennie , un régime caractérisé par une sévère limitation du pluralisme politique. Au nom du "paradis socialiste" promis, les Malgaches vont être enfermés pendant cette "période de plomb de 16 ans" , dans un système conjuguant un lent enlèvement dans la misère et une restriction des libertés politiques et individuelles.

En 1991, le règne de M. Didier RATZIRAKA prend fin sous la poussée d'une mobilisation populaire. Il va demeurer cependant Chef de l'État sous la transition avec des prérogatives fortement réduites.

La "révolution de velours" Malgache a été menée sous la houlette des Forces vives, dont M. Albert ZAFY a été l'un des principaux leaders. Un rôle qui lui vaut en 1993, d'être élu démocratiquement avec plus de 62 % des voix , premier Chef de l'État de la III^{ème} République Malgache.

Le mandat de M. Albert ZAFY est cependant abrégé deux ans avant son terme, en septembre 1996, à la suite d'un vote d'empêchement approuvé par 115 des 138 députés de l'Assemblée nationale . Les parlementaires ont principalement invoqué une "trop grande personnalisation du pouvoir " par M. Albert ZAFY.

Le vote des députés est entériné par la HCC, en septembre 1996. La HCC a retenu deux griefs pour confirmer l'éviction du Président ZAFY. D'une part, elle a reproché au Chef de l'État d'avoir rattaché les services de l'Inspection de l'État à la Présidence de la république, d'autre part, de n'avoir pas toujours respecté les délais de 15 jours prévus par la Constitution pour la promulgation par le Président de la république d'un texte de loi adopté par le parlement (voir rapport CIJ, premier tour de la présidentielle anticipée du 3 novembre 1996).

Observations

Si la Commission internationale de juristes se garde bien de se prononcer sur la mesure "d'empêchement" décidée par la Haute cour constitutionnelle, il convient cependant de s'interroger sur le mécanisme paradoxal qui a permis à la fois d'abréger de deux ans le mandat d'un Président en exercice (sur la base d'un vote des députés, élus du peuple) et d'autoriser ce même Président déchu à briguer sans délai les suffrages du peuple en se présentant à l'élection présidentielle anticipée résultant de son éviction.

N'aurait-il pas fallu prévoir l'impossibilité pour un Chef de l'État démis de ses fonctions de pouvoir se présenter au moins à l'élection présidentielle qui suit immédiatement son éviction ? Une telle disposition aurait eu le mérite de la cohérence.

B. VERS UN ÉCART SERRÉ ENTRE LES DEUX CANDIDATS

Sur la base des chiffres collectés par le Ministère de l'intérieur, il est impossible au moment de la rédaction de ce rapport, d'établir le nom du vainqueur du scrutin du 29 décembre 1996. Mais, si l'on ne peut dire qui de M. Didier RATZIRAKA ou de M. Albert ZAFY sera le gagnant, on peut en revanche, affirmer sans conteste, que l'écart qui séparera les deux candidats sera très mince.

D'après les projections et sur la base des chiffres parcellaires et provisoires émanant du Ministère de l'intérieur, l'écart devrait fluctuer entre 15 000 et 50 000 voix.

Cette marge apparaît particulièrement minime, lorsqu'on la rapproche notamment du nombre de suffrages exprimés qui devrait

s'établir aux environs de 3 200 000 votes. Ce dernier chiffre mérite également d'être relativisé car, il plafonnerait à moins de la moitié des 6. 400 000 électeurs inscrits.

Si le nombre des votants venait à être confirmé, ce serait alors le taux de participation électorale le plus bas jamais observé à Madagascar depuis l'indépendance du pays.

Enfin, en se fondant toujours sur les données provisoires et les estimations du Ministère de l'intérieur, le nombre de bulletins blancs et nuls dépasserait le chiffre record de 85 000. Ce qui veut dire que si l'ensemble de ces électeurs sont allés aux urnes, ils ont en revanche choisi de renvoyer dos à dos les deux candidats en pratiquant un vote contestataire.

Observations

L'absentéisme record et l'importance des votes blancs et nuls observés lors du second tour de la présidentielle, résultent de plusieurs facteurs qui méritent que l'on s'y arrête.

- L'absence d'alternance

Tout d'abord sur le plan politique, le scrutin a opposé deux anciens Chefs d'Etat. La CIJ estime que l'éloignement d'une possibilité d'alternance au fauteuil présidentiel au profit d'une nouvelle figure politique a contribué à freiner l'élan de civisme des Malgaches. (Voir le rapport de la CIJ sur le premier tour de la présidentielle anticipée, sur les difficultés d'une émergence de nouveaux leaders politiques à Madagascar).

- Des élections en rafale

Le nombre record d'élections, huit, depuis 1992, date du retour du pluralisme à Madagascar, a sans conteste contribué à démobiliser les électeurs.

Si la CIJ se félicite du recours au suffrage universel dans le pays, il convient cependant de se demander si trop d'élections ne masquent pas l'absence d'avancées dans d'autres domaines de la démocratie et des droits de l'homme . Cela concerne tout particulièrement la question des droits économiques et sociaux et l'égalité de tous les citoyens devant la justice.

- La saison des pluies

Le dernier facteur important ayant influé cette fois essentiellement sur la faible participation, est lié au calendrier électoral du second tour de la présidentielle. Il est incontestable que la tenue du scrutin en pleine saison des pluies a une influence négative sur la mobilisation des électeurs, notamment en milieu rural. Quantité de villageois n'ont pu faire le déplacement aux urnes en raison de chemins de terre détrempés, de routes coupées et de l'absence de moyens de locomotion adaptés.

Ailleurs ce sont des bureaux de vote de fortune, notamment dans la périphérie rurale d'Antsirabé, qui ont dû interrompre à plusieurs reprises les opérations de vote pour se protéger des orages à répétition et de leurs cortèges de pluies diluviennes, le dimanche 29 décembre 1996.

Les conditions météorologiques ont également eu des conséquences sur la collecte des résultats. C'est ainsi que le gouvernement Malgache a dû faire appel à la France, pour la mise à disposition d'un hélicoptère destiné au ramassage des documents électoraux dans près de 40 sous-préfectures isolées.

Contrairement aux souhaits du gouvernement et de certains bailleurs de fonds du pays, la HCC a respecté scrupuleusement les délais prévus par la Constitution pour programmer les dates des deux tours de la présidentielle anticipée.

Si juridiquement la décision de la HCC est inattaquable, la CIJ estime qu'il convient cependant de s'interroger sur l'opportunité ou non de prévoir à Madagascar où la saison des pluies est particulièrement rude, une disposition bannissant comme dans certains pays de régions tropicales du monde, la tenue d'élections pendant cette période.

C. CONTESTATION DES RÉSULTATS PROVISOIRES

- Albert ZAFY

Compte tenu de l'écart serré entre les deux candidats reflété par les chiffres du Ministère de l'intérieur, dès le 6 janvier 1997, M. Albert ZAFY a réuni une conférence de presse pour contester les résultats centralisés par les fonctionnaires du Ministère de l'intérieur.

M. Albert ZAFY a notamment accusé le Secrétaire général et le Directeur de cabinet du Ministre de l'intérieur, d'attitude partisane, car selon lui, ils seraient membres de l'AREMA, le parti de M. Didier RATZIRAKA.

M. ZAFY a également émis des doutes sur la neutralité de l'expert informaticien chargé du traitement des résultats au siège du Ministère de l'intérieur.

Au cours de sa conférence de presse, M. Albert ZAFY, qui avait cependant invité à la tribune le Directeur de la campagne électorale de M. Didier RATZIRAKA, a brandi plusieurs documents de traitement des résultats du Ministère de l'intérieur comportant effectivement des erreurs d'ajustement.

Sur la base de ces erreurs qu'il a compilées et de ses allégations à l'encontre de certains fonctionnaires du Ministère de l'intérieur, M. Albert ZAFY a demandé que cette administration soit dessaisie de la centralisation des résultats et qu'il soit procédé à un nouveau comptage par une autre administration ou instance.

Observations

Depuis la restauration du pluralisme politique à Madagascar et au fil des 8 scrutins organisés depuis cette date dans le pays, c'est la première fois qu'un candidat conteste aussi ouvertement la gestion des résultats électoraux par le Ministère de l'intérieur.

En ce qui concerne les preuves avancées par M. Albert ZAFY lors de sa conférence de presse, s'il est incontestable qu'il existe des différences entre les résultats en provenance

des sous-préfectures et ceux portés en ordinateur par le Ministère de l'intérieur, rien ne permet d'affirmer que ces erreurs ont été commises délibérément. Par ailleurs, le petit nombre de ces erreurs ainsi que celui des votes sur lesquels elles portent, n'auraient eu aucune influence majeure sur les résultats globaux du scrutin.

A souligner que M. Albert ZAFY a accepté la proposition faite par le Premier Ministre, de confier un nouveau comptage des résultats au Conseil national électoral (CNE), un organe consultatif censé rendre compte au Chef du gouvernement.

- Didier RATZIRAKA

Le 7 janvier 1997, M. Didier RATZIRAKA convoque à son tour une conférence de presse.

Dans son intervention, M. Didier RATZIRAKA a démenti les accusations de son adversaire, selon lesquelles ses partisans auraient " noyauté " les services du Ministère de l'intérieur. De son côté il a également fait état d'anomalies sur les résultats du scrutin de certains bureaux de vote et sur la baisse entre le premier et le second tour du nombre d'électeurs inscrits dans certaines localités qui lui sont favorables.

M. Didier RATZIRAKA n'a cependant pas récusé le Ministère de l'intérieur ni les fonctionnaires chargés de la collecte des résultats. En revanche, contrairement à M. Albert ZAFY, il a considéré que le CNE n'est pas compétent pour procéder au comptage des résultats en lieu et place du Ministère de l'intérieur.

Dans la foulée, M. Didier RATZIRAKA s'est interrogé sur le maintien de Maître RATRIMOARIVONY comme membre du CNE. Cet avocat a en effet été nommé sous la transition, membre du CNE dont il est actuellement le Président, au titre de bâtonnier de l'Ordre des avocats. Or il n'occupe plus cette fonction souligne M. RATZIRAKA.

M. Anicet ANDRIANTSLAMA, le représentant l'Ordre des journalistes au sein du CNE est confronté au même cas de figure. Il a été nommé sous la transition alors qu'il était président de l'Ordre des journalistes. Une fonction qu'il n'assure plus également tout en continuant à siéger au CNE.

L'hostilité de M. Didier RATZIRAKA à l'encontre du CNE, est montée d'un cran, le 14 janvier 1997. Ce jour là, le Secrétaire général du

CNE, M. Ferdinand RAZAFIKELY, qui a été désigné sous la transition par M. Didier RATZIRAKA alors Chef de l'État, pour siéger au CNE, s'est démarqué de l'instance électorale.

Solidaire sans doute de M. Didier RATZIRAKA, M. RAZAFIKELY a qualifié le CNE "d'instrument de politique politicienne" et ajouté que "le CNE n'a pas les pouvoirs de procéder à un décompte de voix, et encore moins de publier des résultats". Autant de tâches confiées au CNE en lieu et place du Ministère de l'intérieur par le Premier ministre, en raison de la contestation des chiffres provisoires.

Observations

Selon le décret instituant le Conseil national électoral, il s'agit d'une instance consultative chargée de veiller à la transparence et à la régularité des élections et de rendre compte au Premier Ministre. C'est donc comme organe consultatif que le Chef du gouvernement a confié au CNE le soin de procéder à un nouveau comptage des résultats provisoires.

La Commission internationale de juristes estime qu'à la lumière du décret instituant le CNE (voir détails chapitre Conseil national électoral, ci-dessous) l'ensemble des reproches émis par M. Didier RATZIRAKA à l'encontre de cette instance relèvent surtout de la polémique et ne reposent sur aucun fondement juridique.

D. MESURES D'APAISEMENT

- Le Ministère de l'intérieur

Afin de désamorcer la polémique autour des résultats provisoires, le Ministère de l'intérieur a décidé, dès le 6 janvier 1997, de suspendre la publication des résultats. Afin de renforcer cette mesure, le Ministre de l'information a de son côté demandé à la Radio et à la télévision nationales d'interrompre la retransmission des résultats émanant du Ministère de l'intérieur.

Plus tard, le Premier Ministre décide officiellement de retirer au Ministère de l'intérieur le recensement des résultats provisoires pour le confier donc, au Conseil national électoral. Le CNE se voit également

investi de la mission de retransmettre à la Radio nationale Malgache les résultats du scrutin, bureau de vote par bureau de vote.

Le 8 janvier 1997, le Ministre de l'intérieur réagit à son tour aux attaques et aux contestations de MM. Albert ZAFY et Didier RATZIRAKA. Dans une conférence de presse ; le Général Sylvain RABOTOARISON a tout d'abord affirmé que les deux candidats "ont avancé des propos et montré un comportement peu dignes".

Selon le Ministre de l'intérieur, M. Albert ZAFY a fondé ces accusations de falsifications des résultats par des agents du Ministère de l'intérieur sur "des informations non recoupées ".Le Général RABOTOARISON qui a salué l'efficacité et la neutralité de son Directeur de cabinet et de son Secrétaire général, nommément mis en cause par M. Albert ZAFY, a cependant annoncé l'ouverture d'une enquête interne de ses services et s'est engagé à sanctionner sévèrement "les agissements des fonctionnaires qui auraient voulu fausser les résultats du scrutin et ont ainsi transgressé le code électoral".

Observations

Le 8 janvier 1997, un des experts de la Commission internationale de juristes a été reçu au siège du Ministère de l'intérieur pour un entretien portant sur la contestation des résultats provisoires par M. Albert ZAFY et dans une moindre mesure par M. Didier RATZIRAKA.

Selon le haut fonctionnaire du Ministère qui l' a reçu , "il est vrai qu'un nombre réduit d'erreurs qui ne saurait fondamentalement remettre en question les résultats définitifs, a effectivement été constaté". Cependant, selon ce responsable, "ces erreurs rencontrées dans les scrutins antérieurs, sont exclusivement d'ordre humain et ne procèdent d'aucune démarche préméditée ou partisane de la part des agents chargés de l'envoi des résultats depuis les sous-préfectures, de leur réception et de leur traitement informatique au Ministère de l'intérieur".

Enfin il a souligné que la procédure particulièrement bureaucratique et sinieuse de la transmission des résultats de certaines sous-préfectures non pourvues de BLU (matériel de transmission par radiophonie), par le canal des PTT ou des services de la police et de la gendarmerie, a favorisé les disparités que l'on a pu relever parfois entre certaines fiches

de recensement des résultats et les bordereaux d'envoi de ces mêmes résultats.

Pour sa part, la Commission internationale de juristes qui ne dispose pas de tous les éléments pour se prononcer sur le fond de la polémique, rappelle toutefois qu'avant le second tour de la présidentielle anticipée du 29 décembre 1996, les fonctionnaires du Ministère de l'intérieur se sont acquittés de la gestion de 7 élections pluralistes depuis 1992, sans qu'aucune contestation majeure n'ait été formulée à leur rencontre par les parties impliquées dans ces divers scrutins.

La CIJ invite les Autorités et les responsables politiques Malgaches à préserver le rôle du Ministère de l'intérieur en matière de gestion et d'organisation électorales. Malgré les controverses qui ont émaillé les résultats provisoires du second tour, la CIJ estime que cette administration de par son expérience, est devenue à Madagascar un outil irremplaçable au service du suffrage universel.

- Le Conseil national électoral

Face à la contestation des résultats du Ministère de l'intérieur, le CNE a également décidé de prendre des mesures "pour calmer le jeu". Le Président du CNE est ainsi intervenu, le 5 janvier 1997, sur les antennes de la télévision et de la radio nationales pour annoncer que l'organisme qu'il préside allait désormais prendre en charge le compte rendu des résultats provisoires sur les ondes de la Radio nationale, bureau de vote par bureau de vote.

Cette décision a pris effet dès le lundi 6 janvier 1997. Au lieu des chiffres du Ministère de l'intérieur, le CNE affirme se fonder sur les procès verbaux de la CRMV, la Commission de recensement de matériel de vote (l'organe officiel dirigé par des magistrats avec une représentation dans les 111 sous-préfectures, chargé de la collecte et de la vérification en amont des résultats de vote).

Par ailleurs, le CNE a invité les délégués des deux candidats à se rendre à son siège à Antananarivo, afin de comparer les procès-verbaux établis par les cellules électorales des candidats avec les documents de la CRMV. Seul, M. Albert ZAFY a accepté cette proposition. M. Didier RATZIRAKA a quant à lui, opposé une fin de non recevoir.

Enfin, le 9 janvier 1997, le Premier ministre Norbert RATSIRAHONANA va demander donc officiellement au CNE de se

substituer au Ministère de l'intérieur pour le comptage des résultats provisoires. Il confirme également que c'est le CNE qui est désormais chargé de rendre public ces résultats bureau de vote par bureau de vote, sur les ondes de la Radio nationale.

- Rappel sur le Conseil national électoral

C'est par décret signé du Premier ministre de la transition en 1992, que le Conseil national électoral a été institué. Au départ 9 membres ont été nommés. Un membre par le Chef de l'État de la transition (M. Didier RATZIRAKA) ; un par le Président de la Haute autorité de l'État (M. Albert ZAFY) ; deux par le Conseil de redressement économique et social ; un par le FFKM (Les Églises Malgaches) ; un par l'Ordre des avocats ; un par l'Ordre des journalistes; un membre, en la personne du Médiateur de la République.

Sur les 9 membres initiaux, deux sont aujourd'hui décédés. Ils avaient été nommés par le Premier ministre de transition et le Conseil de redressement économique et social.

Désormais, le CNE ne comprend plus que 7 membres. L'Article 32 du décret instituant cette instance prévoit que sauf cas de d'incompatibilité, empêchement, ou désistement, les membres du CNE désignés sous la transition resteront en fonction jusqu'à la proclamation par la Haute cour constitutionnelle des derniers résultats des élections organisées en vue de la mise en place des institutions de la III ème République.

Une fois toutes les institutions de la III ème République mises en place, le futur CNE comportera 8 membres.

Un des membres sera d'office le Médiateur de la République ou son adjoint ; un membre sera désigné par le Président de la république ; deux par le Premier ministre ; un par le Président du Sénat ; un par le Président de l'assemblée nationale ; un par l'Ordre des avocats; un par l'Ordre des journalistes.

Observations

Soulignons que dans les incompatibilités , l'Article 32 du décret instituant le Conseil national électoral ne prévoit pas le cas de figure soulevé par M. Didier RATZIRAKA, à savoir la présence au sein du CNE de Maître RATRIMOARIVONY qui avait été désigné en 1992, comme bâtonnier de l'Ordre des avocats, une charge qu'il n'occupe plus désormais.

En ce qui concerne le mandat de l'ensemble des membres du CNE, celui-ci est toujours en vigueur, car au stade actuel, on est loin d'avoir réalisé les dernières élections mettant fin à la mise en place de la III^{ème} République Malgache, puisque ni les élections régionales ni les élections sénatoriales (liées aux premières) n'ont encore vu le jour.

En confiant au CNE le soin de vérifier les procès verbaux et documents électoraux et de communiquer par la Radio nationale les résultats provisoires du vote, le Premier ministre a implicitement désavoué le Ministère de l'intérieur. Mais il ne contrevient en rien aux dispositions régissant la mission du CNE. Soulignons que le Chef du gouvernement a pris la précaution de consulter la Haute cour constitutionnelle avant de décréter ces mesures

- La Haute cour constitutionnelle

Gardienne de la Constitution Malgache, la Haute cour constitutionnelle est très vite montée au créneau pour "désamorcer" les polémiques autour des résultats provisoires du Ministère de l'intérieur. Dès le 6 janvier 1997, le Président de la HCC, M. Boto VICTOR est intervenu sur la radio et la télévision nationale Malgaches, pour rappeler que seule la HCC est habilitée à proclamer les résultats définitifs de l'élection.

Ce faisant, la HCC confirmait le caractère " provisoire " des chiffres du Ministère de l'intérieur même si elle s'est bien gardée de les désavouer. Pour entourer son futur verdict des urnes de toute la garantie de sérieux requise, le Président de la HCC a annoncé au cours de son intervention la mise en place d'une structure chargée de vérifier un à un les procès verbaux et documents relatifs aux résultats des 14 542 bureaux de vote du pays. L'ensemble de ces documents sur lesquels s'appuie la HCC pour fonder son verdict , sont ceux approuvés par les CRMV, les Commissions de recensement matériel de votes, chapeautées dans les 111 sous-préfectures du pays par des magistrats.

- Rappel sur la Haute cour constitutionnelle

La Haute cour constitutionnelle a été instituée par la Convention du 31 octobre 1991 qui a régi le pouvoir de transition à Madagascar. A cette époque, elle a compté 11 membres, tous des magistrats. Cinq membres désignés par le Président de la Haute autorité de l'État (Albert

ZAFY) ; quatre membres désignés par le Président de la République (Didier RATZIRAKA) ; deux membres désignés par le Premier ministre de la transition (Guy Willy RAZANAMACH).

Actuellement, la HCC ne réunit plus que 9 membres. En effet, M. Norbert Lala RATSIRAHONANA qui a été désigné par le Président de la Haute autorité de l'État est devenu Premier Ministre. Quant à M. Honoré RAKOTOMANANA, il a été nommé par l'Assemblée générale des Nations unies, Adjoint au Procureur du Tribunal pénal international pour le Rwanda qui siège à Arusha, en Tanzanie.

Dans l'avenir, la HCC va disparaître pour laisser place à une Cour constitutionnelle. Cette cour comprendra neuf membres avec un mandat de six ans non renouvelable (Article 107 de la Constitution). Trois de ses membres seront nommés par le Chef de l'État ; deux par l'Assemblée nationale ; trois par le Conseil supérieur de la Magistrature et enfin un par le Sénat.

Compte tenu du fait que le Sénat n'a toujours pas été installé, la Cour constitutionnelle n'a pu être constituée.

Observations

La Commission internationale de juristes ne peut que se féliciter que la HCC ait rappelé que l'annonce des résultats définitifs de la présidentielle relève de ses attributions.

La CIJ espère que cette décision contribuera à calmer le jeu. Par ailleurs, quel que soit le verdict rendu par la HCC à l'issue de ses recoupements et comptage des résultats, la CIJ invite les deux candidats et l'ensemble des Malgaches à l'accepter.

Une contestation fut-elle d'ordre émotionnelle des résultats de la HCC, reviendrait à remettre en cause une décision prononcée par une haute juridiction qui constitue actuellement l'un des rouages essentiels des institutions démocratiques dont Madagascar s'est librement doté.

E. LA QUESTION DU RENFORCEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT

- Violation des droits économiques et sociaux

Dans ses voeux de nouvel an à la Nation prononcés le 1er janvier 1997, le Premier ministre, M. Norbert RATSIRAHONANNA a souligné que Madagascar est aujourd'hui un pays qui "a presque épousé la pauvreté, malgré les ressources humaines et matérielles qu'il possède".

Aucun dirigeant politique y compris les deux candidats finalistes du second tour de la présidentielle anticipée ne conteste la situation de misère à laquelle est confrontée une majorité des 13 millions de Malgaches. D'après le dernier baromètre de la Banque mondiale, c'est 75% de la population qui vit aujourd'hui sous le seuil de la pauvreté. C'est-à-dire l'existence de millions d'individus qui ne mangent pas tous les jours à leur faim, qui n'ont pas accès aux soins médicaux, à la scolarité pour ce qui concerne les enfants, à un habitat salubre, ou encore à un emploi.

- La Corruption

Certes, il est indéniable que la situation économique et sociale Malgache est influencée par l'environnement international. Mais celle-ci est aggravée par un certain nombre d'insuffisances d'ordre politique et juridique alliées à des pratiques relevant notamment de la corruption. Autant de réalités directement ou indirectement imputables aux dirigeants du pays ou à des agents de l'État et qui sont préjudiciables aux exigences d'un État de droit.

Il n'est pas normal que près de 70% des recettes douanières de ce pays échappe au Trésor public. Il n'est pas tolérable que des licences d'exploitation minière ou de pêche soient délivrées avec complaisance et sans transparence au nom de l'État, au détriment des recettes publiques et de la libre concurrence économique. Il n'est pas acceptable que des responsables de l'État, ou des élus aient recours à des financements parallèles ou occultes en engageant l'État ou des établissements financiers et bancaires publics.

- Une justice discutable

Il n'est pas juste et équitable qu'en matière de justice, certains prévenus soient détenus sans jugement parfois pendant plus de dix ans et dans le même temps que des personnes qui se sont rendues coupables de corruption ou de malversations financières au détriment de la collectivité demeurent impunies. Le fonctionnement d'une justice est discutable dès lors où tous les justiciables ne sont pas égaux en droit et devant la loi.

Dans ces conditions, il est surprenant qu'aucun des deux candidats du second tour de la présidentielle, n'ait clairement fait état d'un programme de réformes politiques en profondeur pour mettre fin à l'inégalité en matière économique et sociale et pour assurer une meilleure indépendance de la justice Malgache.

- La Corruption politique

Les électeurs Malgaches devraient en principe retourner aux urnes en juillet 1997, pour élire un nouveau parlement. Peu avant cette date, le mandat des 138 députés de l'actuel parlement arrivera à son terme de 4 ans.

L'actuel pouvoir législatif a très largement influencé l'action politique Malgache au cours de la législature. Si le parlement a rempli, dans une large mesure sa mission, il a également de façon notoire contribué à renforcer les clivages entre le pouvoir présidentiel, l'exécutif et le législatif, davantage pour des motifs de politique politicienne, voire d'intérêt personnel, que pour la bonne marche des affaires publiques.

Cette attitude amène certains observateurs à qualifier certains élus du parlement "d'électron libre" prêt à rallier tel ou tel courant ou à voter telle ou telle loi moyennant finances. Ceci est de notoriété publique à Madagascar, même si là aussi, la majorité des députés sont loin d'être des corrompus. L'exemple d'un chef de file politique qui au début de la législature disposait de deux députés et qui compte maintenant dans son sillage près de 20 députés, illustre parfaitement les dérives de certains parlementaires.

Observations

Dans son rapport sur le premier tour de la Présidentielle anticipée du 3 novembre 1996, la Commission internationale de juristes a souligné avec force les acquis démocratiques réalisés à Madagascar depuis le retour du pluralisme en 1992.

La CIJ a notamment salué l'existence des libertés d'association, d'opinion et de la presse. La CIJ s'est également félicité de l'émergence d'institutions qui permettent aujourd'hui à l'État Malgache d'organiser dans la transparence et l'impartialité des élections libres et pluralistes, malgré les contestations qui ont entouré le second tour de la présidentielle anticipée.

Cela étant, les libertés politiques et civiques ne constituent qu'un des aspects des droits de l'homme. La CIJ réaffirme que ces principes doivent être impérativement accompagnés d'un système judiciaire impartial ainsi que de pratiques sociales et économiques justes et équitables pour tous les Malgaches.

Ces droits sont expressément reconnus dans les articles 22, 23, 24, 25 et 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée et proclamée en 1948. Ils figurent également en toute lettre dans la Constitution Malgache.

Depuis 1992, la Commission internationale de juristes a procédé à près de six missions d'observation et d'assistance électorale à Madagascar. Parallèlement à ces activités, elle a mis en oeuvre des actions visant à informer les citoyens sur leurs droits civiques et électoraux aux côtés d'ONG locales.

La CIJ rend hommage à la double confiance que lui ont accordé la Commission des communautés européennes et le gouvernement Malgache qui ont fait appel à ses compétences dans ces domaines. Cependant la CIJ estime que dans l'avenir, ces missions ne se justifieront que si elles sont combinées ou accompagnées de programmes et d'actions spécifiques visant à faire progresser la réalisation des droits économiques et sociaux ainsi qu'à assurer une bonne administration de la Justice à Madagascar.

C'est pourquoi, la Commission internationale de juristes approuve pleinement les propositions de réformes édictées par le Premier ministre Malgache dans le "Document cadre de politique économique 1996-1999" publié le 18 septembre 1996.

En relation avec la Commission des communautés européennes, la Commission internationale de juristes est prête à apporter son total concours à l'État Malgache pour aider à la mise en oeuvre des aspects de ce programme relevant de ses domaines de compétence afin de promouvoir et renforcer l'État de droit à Madagascar.

II. OBSERVATION DU SCRUTIN

A. LE DÉPLOIEMENT DES OBSERVATEURS

Comme lors du premier tour de la présidentielle anticipée Malgache, la Commission internationale de juristes a déployé ses observateurs sur les 6 provinces du pays.

Pour le scrutin du 29 décembre 1996, la CIJ a réuni 30 experts, d'une quinzaine de nationalités (asiatique, africaine, américaine et européenne).

Cette équipe constituée de juristes, d'avocats, de spécialistes des relations internationales ou d'ONG de promotion des droits de l'homme, a dans sa grande majorité participé à plusieurs missions à Madagascar, notamment à la supervision du premier tour de la présidentielle anticipée, le 3 novembre 1996.

Par groupe de deux personnes, les experts de la CIJ ont été déployés sur l'ensemble du territoire et ont visité au total, près d'un millier de bureaux de vote situés en zones rurales et urbaines.

Observations

Les observateurs ont été tous dépêchés sur le terrain au moins 24 heures avant la tenue du scrutin. Sur place, ils ont bénéficié d'une totale autonomie d'hébergement et de transport.

Ils ont mis à profit leur arrivée en avance pour entrer en contacts avec les principaux acteurs impliqués dans le scrutin, notamment les préfets et sous-préfets de régions, les délégués des candidats ainsi qu'avec les représentants des organisations Malgaches d'observation électorale. A ce propos, le CNOE et Justice et paix ont été quasiment les seules ONG locales à avoir détaché des observateurs dans tous les bureaux de vote visités par la CIJ, alors que près d'une dizaine

d'associations plus ou moins crédibles, ont été agréées par le Conseil national électoral.

B. LA PHASE D'OBSERVATION

- Les bureaux de vote

Sur la base des procès-verbaux fournis par chacune de ses équipes d'observateurs, la CIJ affirme que les heures d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote ont été conformes au code électoral, le 29 décembre 1996. Ils ont, dans leur quasi-totalité, ouvert à 7 heures et fermé à 18 heures.

Les observateurs d'Antsirabé ont cependant constaté que certains bureaux ruraux en raison de la précarité des lieux, ont été amenés parfois à interrompre les opérations de vote tout au long de la journée en raison d'orages à répétition et des pluies diluviennes.

Dans tous les bureaux de vote, la CIJ a constaté la présence effective de l'ensemble des personnels chargés du fonctionnement du scrutin. Les délégués des candidats ainsi que des représentants d'ONG Malgaches d'observation électoral ont été représentés quasiment dans tous ces bureaux de vote.

Dans l'ensemble, les bureaux de vote ont été normalement pourvus en matériels de vote, bulletins des 2 candidats en nombre suffisant, enveloppes, urnes, cadenas, listes d'émargement, éclairage, isolements tableaux récapitulatifs des résultats, etc.

Observations

- L'encre indélébile

L'encre indélébile fournie par la Commission internationale de juristes n'a été disponible que dans les bureaux de vote situés dans les centres urbains. Dans les campagnes, beaucoup de bureaux n'en disposaient pas. Dans ces cas, on a recouru à des tampons et à des stylos marqueurs moins fiables.

- L'absence de poubelles dans les isolements

Nombreux ont été les observateurs de la CIJ qui ont soulevé l'absence de réceptacles destinés aux bulletins de vote non utilisés dans les isoieurs. S'il est vrai que le Code électoral ne prévoit pas de dispositions particulières dans ce domaine, d'aucuns se sont interrogés sur des possibilités de manipulation des votes. Si rien n'autorise de parler de pression sur les électeurs, il est certain que lorsqu'un électeur sort de son bureau de vote avec le bulletin qu'il n'a pu utiliser au lieu de le laisser dans l'isoloir, cela peut favoriser des "votes orientés" par un tiers à qui l'électeur montrerait le cas échéant, le "mauvais" bulletin pour preuve de son "bon choix".

Cela dit, hormis une information et une sensibilisation ciblée des électeurs, il est difficile d'empêcher cette pratique de la sortie des urnes, avec dans la poche les bulletins des candidats ou du candidat pour lequel on n'a pas voté.

Il y a cependant une parade technique. C'est l'existence d'un seul bulletin avec une case à cocher pour chaque candidat. Mais cette méthode suppose là aussi une bonne maîtrise de l'utilisation d'un tel bulletin par tous les électeurs. Ce qui n'est pas évident en raison du nombre important d'illettrés à Madagascar.

- Les Opérations de vote

Les experts de la CIJ estiment que les procédures de vote ont été dans l'ensemble conformes au code électoral même si des dysfonctionnements demeurent toujours. Malgré quelques améliorations par rapport au premier tour de la présidentielle, il subsiste des carences dans l'établissement des listes électorales. D'où un recours encore trop important à la procédure des ordonnances, notamment à Tuléar, Sambava, Tolognaro.

Comme lors du premier tour, la CIJ a remarqué parfois l'existence de déséquilibre entre deux bureaux ou plusieurs bureaux de vote voisins dans un même périmètre. D'où, ici, des rangs de votants clairsemés et ailleurs, une ou de longues files d'attente.

On peut remédier à cette situation en procédant à une meilleure répartition des électeurs d'un même secteur.

Observations

Dans la perspective des législatives prévues en juillet prochain, il faudrait impérativement affiner le nettoyage et la mise à jour des listes électorales. Ce travail pourrait être également l'occasion d'une répartition équilibrée entre bureaux de vote d'un même secteur.

- Le dépouillement des votes

Les opérations de dépouillement se sont déroulées dans un total respect du code électoral dans l'ensemble des bureaux de vote observés par la CIJ. Les membres des bureaux ont procédé aux comptages des résultats avec un souci de très grande transparence en présence des observateurs internationaux et nationaux, des délégués des candidats et du public.

Observations

Il serait souhaitable que l'administration chargée de l'affectation du matériel électoral veille dans l'avenir à doter l'ensemble des bureaux de vote, notamment en zone rurale, de moyens d'éclairage lorsque l'électricité fait défaut dans les bureaux.

Certains Présidents de bureaux ont du se livrer à une véritable épreuve pour se procurer bougies ou lampes à pétrole afin d'organiser correctement le dépouillement. Leur plus grand handicap étant souvent l'absence des modestes moyens financiers nécessaires à l'acquisition de cet éclairage d'appoint.

III. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

En dépit des imperfections et des dysfonctionnements sur les conditions de déroulement du scrutin soulignés plus haut, la Commission internationale de juristes estime que l'élection du 29 décembre 1996 (en ce qui concerne strictement la phase du scrutin) s'est déroulée dans un climat de sérénité, de civisme et de tolérance qui confirme la maturité politique des Malgaches.

Toujours en ce qui concerne la phase du scrutin, la CIJ souligne la neutralité dont les représentants de l'administration ont fait preuve. Une attitude confortée par la présence dans les bureaux de vote, des délégués des candidats et d'observateurs étrangers et nationaux.

Si sur la forme le scrutin s'est déroulé à l'entière satisfaction de la CIJ, sur le fond, l'ensemble de ses observateurs ont été frappés par le faible taux de participation des électeurs lors du scrutin du 29 décembre 1996, par rapport aux élections antérieures , de même que par l'importance des votes blancs et nuls. A cela s'ajoute le faible écart entre le candidat qui sera élu et son adversaire.

Une telle situation devrait selon la Commission internationale de juristes, vivement inciter le futur vainqueur de la présidentielle anticipée , à faire preuve d'esprit d'ouverture dans l'avenir et à mettre en oeuvre la politique de réformes attendue par les Malgaches et par la communauté internationale.

IV. RECOMMANDATIONS

A. POUR UN RENFORCEMENT DE L'ETAT DE DROIT

- La Commission internationale de juristes recommande une mise en conformité rapide du pouvoir judiciaire avec les principes fondamentaux de l'État de droit.
- Dans cette perspective, la CIJ propose à la Commission des communautés européennes de procéder dans un premier temps, à un état des lieux du fonctionnement du système judiciaire Malgache. Ce

diagnostic sera confié par la CIJ à des juristes spécialisés dans le droit constitutionnel et le droit judiciaire; les instruments de contrôle des comptes de l'État ; le droit et le fonctionnement de l'administration.

- Des conclusions de ces experts internationaux, la CIJ proposera à la Commission des communautés européennes un programme d'actions contribuant à une meilleure adaptation de la Constitution à l'environnement socio-économique du pays ; à une bonne structuration des services de contrôle de l'État (notamment la Cour des comptes) ; à une mise en place rapide de l'ensemble des institutions judiciaires de la III ème république.

- La CIJ proposera également un programme d'actions sur les droits et devoirs fondamentaux au quotidien. Des actions en faveur notamment d'organisations socio-économiques (les coopératives de paysans en zone rurale , les associations d'artisans et de commerçants en zone urbaine et les syndicats).

- La CIJ proposera des programmes d'actions visant à renforcer le rôle et la vigilance des associations et organisations de promotion et de protection des droits de l'homme Malgaches.

B. LES ÉLECTIONS

- La Commission internationale de juristes recommande l'adoption d'une loi électorale pour les prochaines élections législatives. La CIJ invite notamment les Autorités Malgaches à faire en sorte que ces élections débouchent sur un parlement dûment légitimé par les électeurs. Il convient en particulier d'adopter un mode de scrutin qui permettrait à l'ensemble des partis politiques malgaches d'affirmer leur rôle afin d'éviter notamment le clientélisme électoral et politicien.

- La CIJ recommande l'examen et la révision exhaustifs de l'ensemble des listes électorales avant la tenue à Madagascar de nouvelles élections.

- La CIJ recommande l'établissement des cartes d'électeurs manquantes aussitôt la révision des listes électorales achevée.

- La CIJ recommande des actions de sensibilisation des électeurs via les médias sur la signification des élections législatives et sur le rôle des députés (ce travail devrait être mené par la CIJ en étroite collaboration avec les ONG Malgaches spécialisées dans l'éducation civique).