



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

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DE LA DEMOCRATIE
A MADAGASCAR

RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION
DU REFERENDUM CONSTITUTIONNEL
DU 19 AOUT 1992

International Commission of Jurists
26, chemin de Joinville
Boite postale 160
CH - 1216 Cointrin / Genève
Suisse

**SOUTIEN DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES AU PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION À
MADAGASCAR**

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DE LA DÉMOCRATIE
À MADAGASCAR

**RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION
DU RÉFÉRENDUM CONSTITUTIONNEL
DU 19 AOÛT 1992**

I. PROFIL DES OBSERVATEURS

Au total, 50 observateurs ont participé à la Mission, sous l'égide de l'Observatoire international de la démocratie à Madagascar. Ce groupe, constitué par la Commission internationale de juristes, à la demande de la Commission des communautés européennes, est originaire de 14 pays d'Europe, d'Amérique latine et d'Afrique.

Les observateurs sont en majorité des juristes (universitaires, avocats, magistrats, etc...). Parmi eux figurent également des parlementaires, des journalistes et des responsables d'ONG spécialisées dans les droits de l'homme.

Parmi ces observateurs, notamment africains, nombreux sont ceux qui viennent de pays engagés dans des processus démocratiques. Par ailleurs, nombre d'entre eux bénéficient d'une expérience en matière d'observations d'élections au Nicaragua, en Namibie, au Burkina Faso ou encore en Haïti.

II. PREPARATION DE LA MISSION

Cette mission a été précédée dans la Grande Ile par une équipe d'experts. Ces derniers ont procédé, au mois de mars 1992, à une évaluation de l'environnement politique et juridique ainsi qu'à un état des lieux dans le domaine des moyens d'informations (voir "Rapport de la Mission d'expertise de la Commission Internationale de Juristes, Madagascar, 15-29 mars 1992").

Au mois de juillet 1992, des actions de sensibilisation ont été menées en direction des journalistes et de l'opinion publique. Ces actions ont été mises en oeuvre sous la direction d'un expert consultant de la Commission internationale de juristes. (Voir Rapports intitulés, respectivement, "Complément d'étude sur les modalités du soutien de la démocratisation à Madagascar par la Commission des Communautés Européennes (CCE)" et "Observatoire International de la Démocratie à Madagascar - Actions de sensibilisation"). Elles ont débouché sur un certain nombre de réalisations :

- L'organisation d'un séminaire sur le thème de la déontologie du journaliste dans le processus de démocratisation;
- La production d'une cassette audio de sensibilisation aux principes et aux mécanismes de la démocratie, prenant en compte les réalités locales.

Cette dernière production a fait l'objet d'une large diffusion sur les antennes de la radio nationale malgache et a été également dupliquée, en 3000 exemplaires. Les textes, sous forme de scénarios pédagogiques, ont été imprimés et tirés à 50.000 exemplaires, en langues malgache et française et "encartés" dans divers journaux paraissant à Madagascar (voir

notamment "Madagascar Tribune", No 1099 du samedi 8 août 1992, sur 4 pages). L'ensemble de ces documents a été remis aux organisations non-gouvernementales locales spécialisées dans l'éducation des citoyens. Parmi lesdites ONG, ou celles que les rapports de groupes d'observateurs ont le plus communément citées, on relève, au titre du "Comité de coordination pour l'observation des élections", ou "KI", et outre le "CNOE", "SEKRIMA", "Justice et Paix", "AFP / CSE", "Ligue malgache pour l'Education civique", "L.K.M.", "Z.M.M.", "F.J.K.M.", "IRAY AINA", etc).

III. LA MISSION D'OBSERVATION

III. 1. PHASE PREPARATOIRE DU SCRUTIN

Avant que la mission ne se déploie sur l'ensemble des six provinces du pays (Antananarivo, Antsiranana, Fianarantsoa, Mahajanga, Toamasina et Toliara), il a été procédé à des réunions d'informations sur le contexte politique, juridique, social et culturel de Madagascar. Les modalités de mise en oeuvre de l'action d'observation y ont été définies. Sur ce point précis, la mission a eu à se familiariser avec les textes de références malgaches portant sur l'organisation et le déroulement du scrutin, qui sont essentiellement les suivants :

- 1) Constitution ou Convention du 31 octobre 1991.
- 2) Ordonnance No 76-044 du 27 décembre 1976, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités Décentralisées et ses modificatifs.
- 3) Ordonnance No 82-016 du 6 mai 1982, relative à l'exercice du droit de vote, et l'ensemble des textes qui l'ont modifiée ou complétée.
- 4) Décret No 91-432 du 8 août 1991, portant nomination du Premier Ministre, chef du Gouvernement.

5) Décret No 91-549 du 13 novembre 1991, portant nomination des membres du Gouvernement, modifié par le décret No 91-414 du 19 décembre 1991 et le décret No 92-669 du 18 mars 1992.

6) Décret No 92-333 du 6 mars 1992, portant désignation des membres des délégations spéciales au niveau des fivondronampokontany.

7) Ordonnance No 92-018 du 8 juillet 1992, relative à la Haute Cour Constitutionnelle.

8) Ordonnance No 92-019 du 8 juillet 1992 et son décret d'application No 92-685 du 13 juillet 1992, relatifs au CNE, ou fixant son organisation et ses modalités de fonctionnement, en vue du référendum du mercredi 19 août 1992, pour l'adoption (proposée), du projet de Constitution de la IIIe République.

9) Décret No 92-683 du 13 juillet 1992, portant application de l'ordonnance No 92-019 du 8 juillet 1992, et pour autant qu'elle vise particulièrement la fixation des listes et emplacements des bureaux de vote par les P.D.S. faritany, la désignation des membres des bureaux de vote, le contrôle et l'observation des opérations référendaires, etc.

10) Décret No 92-703 du 15 juillet 1992, pour autant qu'il porte convocation des électeurs.

11) Décret No 92-706 du 15 juillet 1992 relatif au port de badge - obligatoire pour les membres du bureau de vote, les représentants délégués et les observateurs agréés pendant la durée du scrutin.

Au cours des trois journées consacrées à ces préparations, du 14 au 16 août 1992, des échanges ont eu lieu avec le Président et les membres du Conseil National Electoral, avec des représentants d'ONG malgaches engagées dans des opérations d'observations.

Un représentant du Ministère de l'Intérieur, M. Henri Rakotosata, chargé de mission, a participé aux travaux. Enfin, le Délégué de la Commission des Communautés européennes, M. Dieter Schmidt, est intervenu.

III. 2. DEPLOIEMENT DES EQUIPES D'OBSERVATEURS

Par groupes de deux, les observateurs ont été déployés, 48 heures avant le scrutin, dans les principales localités de Madagascar. L'ensemble des procès-verbaux reçus des observateurs est conservé (cf. archives de la CIJ).

Au total, les équipes ont visité plus de 400 bureaux, ceci malgré les difficultés d'accès et les incidents qui ont émaillé, par endroits, le scrutin. Ce dernier a été, de fait, perturbé ou empêché dans près de "2%" des bureaux électoraux prévus, soit environ "330 bureaux", dont, cependant, le décompte légal n'aurait vraisemblablement pas pour effet d'affecter, de manière déterminante, les résultats définitifs du Référendum (selon le Président du CNE, M. Marius Rajaonah, cf. "Madagascar Midi", No 2737 du jeudi 20 août 1992, p. 3).

IV. PHASE D'OBSERVATION SUR LE TERRAIN

IV.1. DEBUT DES OPERATIONS D'OBSERVATION

Tout d'abord, des contacts ont été pris avec l'ensemble des parties prenantes à l'organisation locale du vote, c'est-à-dire les membres des Délégations spéciales, des Comités locaux de sécurité, les Présidents et membres des bureaux de vote visités.

De ce point de vue, l'ensemble des observateurs a souligné la disponibilité, la collaboration et l'efficacité de ces responsables. A noter, toutefois, quelques défaillances dans la tâche accomplie par certains responsables des opérations de vote :

- Retard dans l'ouverture de certains bureaux et dans l'acheminement du matériel électoral,
- Lacunes dans l'établissement des listes et cartes électorales.

Cela dit, ces dysfonctionnements étaient, le plus souvent, involontaires et, surtout, n'ont pas entâché, de manière significative, la régularité du scrutin.

Dans les cas particuliers des provinces d'Antsiranana, Toamasina et Toliara, théâtres d'incidents ayant perturbé ou empêché le scrutin, certaines autorités se sont soit rendues complices de destruction de matériel électoral, soit ont fait montre d'une passivité préjudiciable au bon déroulement du vote, soit, enfin, n'ont pas eu les moyens de réagir convenablement face à certaines défaillances.

Qui plus est, des éléments militaires, dits du "RESEP", réputés être attachés, de principe, à la sécurité de la plus haute autorité de l'Etat sous la IIe République, ont notoirement basculé en dehors du champ apparent de la légalité. De fait, ces éléments armés n'ont pas contribué, à l'occasion, ni au calme, ni à la sécurité publique durant la journée référendaire du 19 août. L'on a pu ainsi relever sur le terrain, le cas échéant, combien de tels débordements se sont avérés préjudiciables, non seulement dans le contexte précis du référendum, mais encore bien au-delà de la journée du 19 août. Toutes choses que des autorités de l'Etat, quelques ONG et la presse malgaches n'ont pas manqué, à leur tour, de relever (cf., entre autres : 1) "Madagascar Midi", No 3729 du samedi 22 août 1992, p. 13; 2) "Madagascar Tribune", No 1109 du vendredi 21 août 1992, p. 5, et No 1110 du samedi 22 août 1992, p.7).

IV. 2 INSTALLATIONS DES BUREAUX DE VOTE

A des exceptions près, et pour autant qu'elles auront pu être relevées là où le scrutin aura été soit perturbé soit empêché, les observateurs ont constaté

que les bureaux de vote étaient dotés du matériel prévu par la loi (urnes avec cadenas, deux iso-loirs par bureau, des tables en nombre suffisant, encre indélébile, etc...). A souligner une disposition pratique : la disponibilité d'un tableau noir qui a notamment permis un pointage public des résultats du vote. Ce qui a illustré une volonté indéniable de transparence.

Néanmoins, on a pu relever le cas spécifique de quelques bureaux de vote, au moins deux signalés, exclusivement réservés à des électeurs militaires et à leur famille (notamment les bureaux Nos 44 à Antsirabe I et 81 à Toamasina).

IV. 3 OPERATIONS ELECTORALES PROPREMENT DITES

L'ensemble des informations recueillies et consignées dans les fiches et rapports d'observations permet d'affirmer, sauf cas limites, que les procédures et règles de déroulement du scrutin ont été correctement appliquées.

L'identification de l'électeur, la mise à disposition des bulletins et enveloppes, le passage dans l'isoloir, l'introduction du bulletin dans l'urne, l'émargement sur les listes électorales, le marquage à l'encre indélébile et, enfin, la restitution de la carte d'électeur oblitérée, ont été globalement respectés.

L'on a parfois relevé l'absence de concordance entre les listes électorales et les électeurs recensés ou en possession de leur carte d'électeurs. Ces dysfonctionnements, qui portent sur des écarts infimes, ont été très souvent réglés en conformité avec les textes en vigueur, ce qui a permis aux électeurs de voter. Les cas particulièrement pointus d'un bureau de vote de Tolagnaro, où seulement 200 électeurs étaient inscrits pour 700 électeurs qui se sont présentés, et celui d'un autre bureau dans la province d'Antanarivo où, sur près de 2000 personnes venues voter, seules 400

figuraient sur les listes, ne remettent pas en cause l'appréciation globale sur le bon déroulement du scrutin.

IV. 4. DISCIPLINE DE VOTE

Les électeurs ont fait preuve d'une grande patience devant les bureaux de vote. On a noté, dans de nombreuses localités, deux à trois heures d'attente pour voter.

C'est avec le même civisme et une discipline exceptionnelle que les citoyens ont pénétré dans les bureaux de vote, un à un. Sauf dans des cas très isolés, comme celui du bureau No 84 du secteur d'Antananarivo-Atsimondrano (Sud), où à un moment précis, l'on a dû compter jusqu'à 20 électeurs qui attendaient, au sein dudit bureau, leur tour pour pouvoir glisser leur enveloppe préparée dans l'urne. Mais, d'une manière générale, les électeurs se sont soumis à la procédure électorale généralement bien assimilée.

IV. 5. OPERATION DE DEPOUILLEMENT

C'est à ce niveau que la transparence a été particulièrement manifeste. Les observateurs ont notamment relevé la pédagogie à laquelle se sont véritablement livrés la grande majorité des Présidents des bureaux de vote. Ces derniers se sont efforcés de décrire et d'expliquer, dans le détail, les étapes du dépouillement : désignation des scrutateurs, ouverture des urnes, comptage des enveloppes, concordance des enveloppes avec les émargements, tenue des feuilles de pointage, dépouillement public et à haute voix des bulletins, inscription progressive des résultats sur le tableau noir à l'intention du public, proclamation des résultats et établissement des procès verbaux en autant d'exemplaires que de droit.

Il a été particulièrement noté, lors des opérations de dépouillement, une présence importante des électeurs et d'une large partie de la population.

IV. 6. TRANSMISSION DES RESULTATS

Conformément à la loi, les résultats ont été transmis sous enveloppes cachetées et signées par les responsables des bureaux de vote et les scrutateurs.

Certains Présidents de bureaux électoraux ont pris soin de signaler que les résultats communiqués après le dépouillement étaient provisoires, en attendant leur proclamation définitive par la Haute Cour constitutionnelle.

V. CONCLUSION GENERALE

Sans préjuger de la suite des événements et des débats politiques que provoquera inévitablement - et c'est tant mieux pour la démocratie! - la perspective des prochaines échéances électorales, le scrutin référendaire du 19 août 1992 constitue sans doute un tournant dans la vie politique de la Grande Ile, voire un acte fondateur.

Le vote auquel a participé, avec ferveur et enthousiasme - comme le démontre le taux élevé de participation, à hauteur de 65 %, soit 3.554.596 votants sur 5.467.031 électeurs inscrits - le peuple malgache, revêt, en effet, une importance qui dépasse le seul cadre institutionnel.

Certes, la tenue du référendum conditionnait la poursuite de la période de transition et, d'une certaine manière, confirme l'adhésion des Malgaches au processus qui doit déboucher normalement sur la mise en place et le fonctionnement des institutions de la IIIème République.

Mais, au-delà, le bon déroulement du scrutin devrait provoquer un choc psychologique dont les effets déborderont, largement, les frontières partisans.

L'essentiel est ailleurs que dans la victoire du OUI - au score officiel de 72,70 % contre 27,30 % des suffrages exprimés pour le NON - et dans la photographie de l'opinion que livre toute consultation électorale; a fortiori, lorsque cette dernière s'est déroulée dans le plus grand respect possible des règles démocratiques, dans des conditions, sinon de totale régularité, au moins de réelle sincérité.

Il n'est, bien entendu, pas question d'ignorer la portée politique du scrutin, et les commentateurs ne manqueront certainement pas de faire des projections et d'esquisser de nouveaux rapports de force dans le pays. Mais, l'impartialité politique que s'est toujours fixée comme règle intangible la Commission internationale de juristes - et, c'est cette ligne de conduite que notre mission a scrupuleusement respectée ici à Madagascar - n'exclut pas de relever une évidence : le peuple malgache s'est prononcé pour le changement et la démocratie dont s'inspire le projet de constitution soumis à son approbation.

Mais, ce qu'il faut surtout retenir du référendum du 19 août 1992, c'est qu'il permet d'entrevoir des perspectives meilleures.

Depuis plus d'une année, Madagascar semblait comme voué à la confusion, à l'imbroglio politique et juridique, aux jeux politiques dont la portée échappait, de plus en plus, à l'écrasante majorité de la population malgache.

La désillusion prenait le pas sur l'espoir, et d'aucuns prévoyaient même un chaos dans lequel aurait irrémédiablement sombré le pays.

Toutefois, ces mauvais augures avaient tout simplement omis un élément primordial: la formidable maturité politique du peuple malgache qui s'est, une nouvelle fois, exprimée lors du scrutin référendaire.

C'est à une sorte de catharsis politique que se sont livrés les malgaches, en participant librement et activement au vote du 19 août 1992; en respectant les conditions d'organisation de la consultation prévues par la loi et en faisant montre d'un esprit civique étonnant.

Quelle formidable leçon de démocratie ont donnée les électeurs malgaches! Ils infligent, ainsi, un cinglant démenti à ceux qui prétendent que les "habits" de la démocratie, de la compétition politique et électorale ne sauraient convenir aux malgaches et, par-delà, aux peuples africains, voire à l'ensemble du monde réputé sous-développé.

C'est à un constat de satisfaction qu'a abouti la Mission d'observation de la Commission internationale de juristes.

Exception faite des incidents qui ont pu contrarier le bon déroulement, voire la tenue du scrutin dans certaines localités, les équipes d'observateurs présentes dans les six provinces ont, toutes, relevé la transparence qui a entouré les différentes phases de la consultation électorale.

Les quelques anomalies constatées ici et là (la Haute Cour Constitutionnelle a procédé à l'annulation du scrutin dans 274 bureaux de vote sur les quelque 13.907 ouverts sur l'ensemble du territoire) n'ont pas remis en cause ni la régularité du scrutin ni la rigueur avec laquelle ont été appliquées toutes les dispositions légales et réglementaires organisant le référendum constitutionnel. Sans le moindre doute, un tournant dans la vie politique, économique et sociale de la Grande Ile.

C'est à un véritable exercice de pédagogie électorale que se sont effectivement livrés la plupart des membres des bureaux de vote.

C'est dans une ambiance où l'attention ainsi que l'intérêt des électeurs n'ont jamais fait défaut que furent proclamés les résultats.

A partir de tous ces éléments relevés par ses observateurs, la Commission internationale de juristes estime devoir conclure que le scrutin du 19 août 1992 s'est déroulé dans le plus grand respect des règles prévues par la loi.

Au demeurant, une telle conclusion n'est pas démentie par la Haute Cour Constitutionnelle malgache, laquelle a officiellement proclamé les résultats du scrutin référendaire, le samedi 12 septembre 1992. Nul doute que le processus démocratique à Madagascar, sort renforcé de cette consultation,

comme en attestent parmi d'autres indices que ceux déjà signalés, la grande motivation, le sens de la discipline et du civisme dont ont fait preuve les électeurs malgaches.

La Mission d'observation de la Commission internationale de juristes - qui pourrait être renouvelée à l'occasion des tout prochains événements électoraux à Madagascar - a été frappée par l'accueil et l'enthousiasme que lui ont manifesté les populations.

Dans certains cas et à la demande pressante des électeurs, elle a été même conduite à participer à un travail de pédagogie électorale.

Dans d'autres situations, elle a été également amenée à surmonter les défaillances du processus électoral et à stimuler les convictions démocratiques.

La Mission de la Commission internationale de juristes décide de joindre au présent Rapport les recommandations ci-après, qu'elle juge de nature à prolonger utilement ses conclusions.

RECOMMANDATIONS

La Mission d'observation de la Commission internationale de juristes recommande :

- 1) concernant les listes électorales : leur examen urgent et approprié, comme la mise en oeuvre adéquate de toutes dispositions pertinentes, de nature à inverser, en vue des enjeux futurs, leur non-fiabilité, en procédant dans les meilleurs délais à toute révision que de droit;
- 2) d'en appeler particulièrement et réitérativement (par le biais d'actions de sensibilisation) aux citoyens de la Grande Ile aux fins de les inciter à s'inscrire plus massivement sur les listes électorales en vue de participer tout aussi massivement aux scrutins présidentiel et législatif de première importance à venir, et dont les enjeux sont également fondamentaux;
- 3) en ce qui concerne l'encre indélébile :
 - a) la vérification précautionneuse de son caractère indélébile, y compris auprès des fournisseurs eux-mêmes;
 - b) son utilisation optimale dans les bureaux de vote, conformément à la loi, étant entendu qu'il ne s'agit nullement de lui substituer tel ou tel produit de fortune, de toute évidence insusceptible de réunir les mêmes garanties;
- 4) de combler les lacunes dans l'établissement des cartes électorales dont la distribution doit être, en tout cas, opérée bien avant le jour du scrutin;
- 5) pour ce qui touche aux bulletins de vote :
 - a) d'en fournir un nombre suffisant aux bureaux électoraux,
 - b) d'uniformiser et d'améliorer le sort des bulletins non utilisés aux fins exclusives d'en prévenir ou d'en empêcher toute utilisation douteuse, voire frauduleuse;

- 6) de veiller à une répartition mieux équilibrée des électeurs entre les différents bureaux de vote, dont les emplacements doivent être précisément et préalablement portés à la connaissance des citoyens;
- 7) d'éviter de réserver des bureaux électoraux à l'usage exclusif de telle(s) ou telle(s) catégorie(s) de citoyens;
- 8) d'organiser des séminaires d'information ou de formation continue au profit des responsables désignés des bureaux de vote, dont le surcroît de motivation symbolique devrait être envisagé de toute manière utile;
- 9) d'associer plus étroitement à l'impératif continu de formation civique des citoyens - électeurs et élus - les ONG locales, dont l'implication et l'appui peuvent être, encore une fois, au moins aussi déterminants; au demeurant, lesdites ONG devraient faire l'objet d'un soutien matériel et financier approprié pour l'accomplissement de leur mission locale d'observation des élections;
- 10) de discipliner la propagande électorale en la rendant plus conforme à la loi, en particulier le jour du scrutin où les bureaux de vote devraient être dégarnis de toute publicité concernant soit l'objet du scrutin, soit tel(le) ou tel(le) candidat(e) en lice;
- 11) de prendre, à l'occasion des prochaines élections présidentielles et législatives, toutes les dispositions utiles aux fins d'assurer et de garantir l'ordre et la sécurité publics; sans manquer, par là même, de requérir spécialement des Autorités malgaches qu'elles prennent les mesures adéquates de protection (discrète) des observateurs internationaux, notamment dans les zones à haut risque;
- 12) d'arrêter et d'appliquer les dispositions nécessaires en vue de faciliter, par tous les moyens appropriés - y compris les BLU - la communication entre la coordination de la Mission internationale à Madagascar et les équipes d'observateurs sur le terrain, à l'occasion des prochains scrutins présidentiel et législatif.

Fait à Antananarivo et à Genève
août - septembre 1992