



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana



Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme

La Présidente

Antananarivo, le 19 mars 2018

Monsieur le Président du Sénat

ANTANANARIVO

Objet : Observations de la CNIDH relatives aux projets de lois électorales

Monsieur le Président,

D'après les dispositions de la loi n° 2014-007 du 22 juillet 2014 portant institution de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH), celle-ci est chargée notamment d'examiner « les lois et les règlements en vigueur ainsi que les projets et propositions de loi et [de] faire les observations appropriées en vue de garantir que ces textes soient conformes aux principes fondamentaux des Droits de l'Homme » (article 2 alinéa 8).

Nous nous faisons donc un devoir de vous présenter les recommandations et observations de la CNIDH relatives aux projets de loi organique relative au régime général des élections et des référendums, à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée Nationale respectivement, et contenues dans le document ci-joint.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter à ces observations, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma parfaite considération.

Mireille Rabenoro



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana



Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme

Séance d'imprégnation des députés relative aux trois projets de lois électorales

Observations et recommandations de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH)

Assemblée Nationale, 14 mars 2018

INTRODUCTION

D'après les dispositions de la loi n° 2014-007 du 22 juillet 2014 portant institution de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH), celle-ci est chargée, entre autres attributions, d'examiner « les lois et les règlements en vigueur ainsi que les projets et propositions de loi et [de] faire les observations appropriées en vue de garantir que ces textes soient conformes aux principes fondamentaux des Droits de l'Homme » (article 2 alinéa 8).

Pour répondre à l'invitation de M. le Président de l'Assemblée Nationale, pour que la CNIDH apporte sa contribution à la séance d'imprégnation relative aux trois projets de lois électorales, la Commission a tenu le 13 mars 2018 une réunion présidée par Mme Mireille Rabenoro, Présidente, et qui a vu la participation de Me Mamy Rabetokotany, Vice-Président, de M. Andriamarohasina Seth, Rapporteur, ainsi que des Commissaires Anaclet Imbiki et Lova Randriatavy.

L'examen des trois projets de lois s'est basé avant tout sur les principes de base énoncés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, selon laquelle « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret » (article 21. 3). Il a également été tenu compte des échanges avec M. Hailé Menkerios, Secrétaire Général adjoint des Nations Unies, lors de sa visite à Madagascar en octobre 2017. Il a été dit à cette occasion que « les droits de l'homme sont généralement les premiers à pâtir des conséquences d'une élection non acceptée par tous ». La

finalité des efforts d'amélioration des projets de lois électorales est donc de prévenir les troubles autour des élections, en adoptant une approche qui intègre le respect des droits de l'homme.

I. Avis par rapport au projet de loi organique n° 05/2018 du 21 février 2018 relative au régime général des élections et des référendums

Préalable

Après les crises électorales cycliques ayant sévi dans le pays, la mise en œuvre de projets de lois organiques relatives aux élections ouvre à un processus harmonieux.

L'objectif desdites lois étant de favoriser l'exercice de la démocratie et de prévenir la résurgence de crise à travers un processus de paix, la CNIDH préconise une démarche en faveur d'un environnement apaisé.

La mise en valeur des **organes mis en place en faveur d'un processus de paix et d'harmonie socio-politique, dont le « Conseil du Fampihavana Malagasy » (CFM)** ainsi que les actions menées dans ce sens sont de ce fait légitimes.

L'art 43 de la loi 2016-037 du 2 février, relative à la réconciliation nationale prévoit en effet les mesures y afférentes, prises au niveau du CFM.

Cependant, d'autres structures dont la vocation est de promouvoir et de défendre la démocratie ainsi que l'Etat de droit, mais aussi de veiller à des élections crédibles et transparentes sont encore absentes, ce qui nourrit la crainte d'une veille électorale boiteuse. Mis en place par la loi 2015-001 du 19 juin 2015, le Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'Etat de Droit est en effet absent de l'échiquier.

L'octroi d'amnistie s'inscrit dans le mandat du Conseil du Fampihavanana Malagasy, stipulé par la loi 2015-001 du 19 juin 2015. **Les procédures d'amnistie s'avèrent néanmoins sans issue et les demandes sont laissées lettres mortes du fait que la Commission Nationale Indépendante pour l'Amnistie n'est pas encore effective** Cette lacune n'est pas sans conséquence sur les droits de l'homme du fait que des personnes susceptibles d'obtenir une amnistie sont privées du droit de vote et de celui de se porter candidat.

La loi 2011-013 du 9 sept 2011 prévoit la mise en place du chef de l'opposition auprès de l'Assemblée Nationale. Celui-ci est susceptible de jouer un rôle prépondérant pour un scrutin libre, transparent, crédible et légitime. Les enjeux de l'entrée en fonction du chef de l'opposition au vu des élections sont de ce fait considérables. L'avis n°1-HCC/AV du 12 janvier 2017 de la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) soulève que **la loi sur le statut de l'opposition ne permet pas de désigner le chef de l'opposition auprès de l'Assemblée Nationale.** La HCC invitait par ailleurs le Bureau Permanent à une prise de mesures réglementaires dans les meilleurs délais.

La mise en conformité de la **représentativité des structures territoriales auprès du Sénat** est souhaitée. Les sénateurs constituant cette institution, et qui seront appelés à voter les projets de loi sur les élections ont été élus au niveau des communes, alors que la Constitution prévoit que **les régions ainsi que les provinces doivent aussi être représentées au sein du Sénat** à l'issue de scrutins de proximité.

La neutralité de l'administration suscite un intérêt particulier pendant tout le processus électoral. Selon les dispositions en vigueur, le Procureur de la République est seul habilité à engager des poursuites en cas de fraudes ou de violations des lois relatives aux élections. Etant sous l'autorité de l'exécutif à travers le ministère de la Justice, selon l'article 110 de la Constitution, le Procureur de la République se trouve de ce fait dans une position mitigée, susceptible d'alimenter des critiques. Afin de devancer les problèmes pouvant surgir, **l'élargissement du cercle des personnes qui peuvent porter plainte en cas de violation de la neutralité de l'administration est souhaité. La CNIDH, le HCDD, le CFM, la Médiature, le chef de l'opposition, le BIANCO, le SAMIFIN, les représentants des partis politiques ainsi que les organisations de la société civile devraient être habilités à porter plainte.**

L'interdiction des inaugurations par les candidats dès le dépôt de la candidature et deux mois avant l'ouverture de la campagne électorale est à préconiser et des mesures sont à spécifier en cas de violation.

Pour le respect du principe d'égalité des chances des candidats, le **plafonnement des dépenses de campagne** doit être pris en considération.

Avis par rapport au fond du projet de loi

L'article 89 du projet de loi organique relative au régime général des élections et des référendums prévoit que la Commission de contrôle du financement de la vie politique comprend cinq (5) membres dont trois (3) magistrats de la Cour des comptes désignés par le Premier Président de la Cour Suprême sur proposition du Président de la Cour des comptes ainsi que deux (2) experts-comptables inscrits au Tableau de l'Ordre des experts-comptables agréés et des financiers de Madagascar, désignés par le président de l'Ordre. **La commission de contrôle est trop restreinte et son élargissement à d'autres entités est favorable à un équilibre.**

Les chefs d'institution, et les membres du Gouvernement ainsi que les fonctionnaires d'autorité ne devraient pas participer aux campagnes ni porter des signes distinctifs, de sorte à ne pas influencer sur les décisions des électeurs.

D'après l'article 99, si la tenue d'une réunion publique électorale présente des risques de porter atteinte à l'ordre public, le représentant de l'Etat territorialement compétent est autorisé soit à l'interdire, soit à la suspendre, soit à en ordonner l'annulation. Le chef de district ainsi que le préfet, lesquels sont des fonctionnaires nommés par l'Etat détiennent ici le plein pouvoir de permettre ou d'interdire la tenue de réunions électorales, ce qui avantage d'une part le candidat du parti au pouvoir, et lèse d'autre part les autres candidats en lice.

Le récent limogeage de la chef du district d'Ambilobe suite à l'autorisation d'une manifestation politique organisée dans le chef-lieu de district par l'ancien Président de la Transition illustre cette mainmise de l'Etat dans les réunions électorales.

L'examen des demandes de manifestations électorales doit relever du ressort d'une commission et non d'un seul fonctionnaire de l'Etat.

L'article 110 stipule qu'à compter de la publication de la liste officielle des candidats, des listes de candidats ou des options, jusqu'à l'ouverture de la campagne électorale officielle, l'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée garantit le droit d'accès à tous les services de radiodiffusion et de télévision, publics et privés, pour tous les candidats, listes de candidats ou options

et leurs soutiens, dans le respect du principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensées et d'opinions politiques.

Durant cette période, tous les services de radiodiffusion et de télévision, aussi bien publics que privés, veillent à ce que les candidats, les listes de candidats ou les options et leurs soutiens, bénéficient d'une présentation et d'un accès équitables à l'antenne dans des conditions de programmation comparables. Le principe d'équité doit être respecté à la fois pour le temps de parole et pour le temps d'antenne. Cette disposition semble répondre au principe d'équité dans les temps d'antenne, mais elle est par ailleurs à dominance étatique, du fait qu'elle permet à l'Etat de contrôler le volume des contenus médiatiques, notamment pour l'audiovisuel. Par respect du principe d'égalité mais aussi de la liberté d'expression, **l'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée peut certes plafonner le temps d'antenne de chaque candidat pour chaque station radio et télévision, mais il doit revenir aux candidats de gérer leur communication en ayant recours au support audiovisuel de leur choix, selon leurs moyens financiers.**

Pour un scrutin transparent, exempt de soupçons de fraudes, la date des élections ne doit pas coïncider avec un jour de fête, ceci dans le souci de préserver la veille et le suivi. **Le premier jour du traitement des résultats, où sont esquissées les premières tendances, ne doit pas non plus se situer autour d'un jour de fête,** pendant lequel l'ambiance festive est susceptible de distraire l'opinion publique ainsi que les personnes en charge de la veille et du suivi.

Le renvoi à d'autres articles figurant dans d'autres textes complique la compréhension de la loi organique relative au régime général des élections et des référendums. **L'inscription des détails importants dans le corps de la loi** s'avère nécessaire du fait que les acteurs du processus électoral sont appelés à s'en imprégner.

Afin de favoriser la participation des personnes vivant avec un handicap, **l'article 37 du projet de loi relative aux élections présidentielles doit être basculée dans le régime général.** Ledit article prévoit que tout électeur atteint d'infirmités le mettant dans l'impossibilité de prélever son bulletin de vote, de mettre le bulletin de vote dans l'enveloppe de vote, et de glisser celle-ci dans l'urne, est autorisé à se faire assister par un électeur de son choix.

Madagascar a ratifié la Convention internationale sur les droits des personnes vivant avec un handicap. L'accès de ces personnes aux bureaux de vote devrait se hisser parmi les préoccupations. Des emplacements respectueux de ces droits sont à prévoir.

II. Avis par rapport au projet de loi organique n° 06/2018 du 21 février 2018 relative à l'élection du Président de la République

L'éligibilité des anciens Présidents de la République, candidats potentiels lors des élections présidentielles doit être tranchée dans un délai raisonnable, en marge de la date de dépôt des candidatures, en tenant compte des lois en vigueur, de la compétence du tribunal ainsi que de l'irresponsabilité pénale du Président pendant l'exercice de sa fonction.

Dans l'exposé des motifs ainsi que l'article 20, le projet de loi organique portant élection du Président, n'a pas encore tranché sur le type de bulletin à utiliser pendant le second tour. En revenant au principe d'égalité des chances, **la CNIDH préconise le bulletin unique.** Cette disposition permet un unique acheminement des bulletins vers les bureaux de vote, réduisant ainsi les risques de pertes en route.

Selon les dispositions de l'article 7, toute candidature à l'élection présidentielle doit être investie par un parti politique légalement constitué ou par une coalition de partis politiques légalement constituée, ou parrainée par une liste de cent cinquante (150) élus membres du Sénat, de l'Assemblée nationale, des conseils communaux, municipaux, régionaux et provinciaux, maires, chefs de Région et chefs de Province provenant au moins de trois Provinces.

Les personnes exerçant des fonctions par voie de nomination ne sont pas habilitées à participer à la procédure de parrainage de candidature prévue à l'alinéa précédent, à l'exception des membres du Sénat. **La CNIDH recommande une révision du nombre de parrainages à recueillir par les candidats afin d'amoindrir les actions corruptives potentielles, d'autant plus que certains élus à l'instar des représentants des provinces et régions auprès du Sénat ne sont pas encore en place.**

L'article 9 prévoit le versement de caution par les candidats, afin de financer une partie de la logistique ainsi que le tirage des bulletins. Il est nécessaire de **communiquer deux mois (60 jours) à l'avance le montant de la caution en question** afin de permettre aux candidats de se préparer et de rassembler les fonds nécessaires.

Seule l'administration est habilitée à retirer le bulletin numéro 2 requis dans l'article 10. Elle doit de ce fait prendre les dispositions nécessaires pour le remettre aux candidats ou **le remplacer en bulletin numéro 3**, lequel peut être délivré à tout citoyen.

Le dernier tiret de l'article 10 fait mention d'une déclaration de probité portant engagement à respecter les dispositions en vigueur relatives au financement des campagnes électorales, notamment celles qui se rapportent à la transparence, à la lutte contre le blanchiment de capitaux et à la corruption. La CNIDH insiste en outre sur un **engagement de conformité du patrimoine réel du candidat avec sa déclaration de patrimoine, sa déclaration fiscale annuelle, prévue par le texte et son revenu légal, dans le respect de l'article 183.2 sur l'enrichissement illicite.**

La Commission manifeste son inquiétude autour de l'article 22, selon lequel la campagne électorale du premier tour commence trente (30) jours avant la date du scrutin et que pour le second tour, cette période débute sept (7) jours avant la date du scrutin. Le laps de temps d'une semaine entre le jour de la publication des résultats du 1^{er} tour et celui du scrutin du second tour pourrait ne pas être suffisant pour le tirage des bulletins et leur acheminement jusqu'aux bureaux de vote.

L'article 34 relatif au déroulement du scrutin dans les bureaux de vote ainsi que les pièces d'identité nécessaires aux votants relève d'un régime général et devrait être de ce fait rappelé dans la loi organique n° 05/2018 du 21 février.

D'après les articles 47 et 48 portant sur les suffrages exprimés, un bulletin ne se trouvant pas dans l'enveloppe mais qui est retrouvé dans l'urne pendant le décompte, est considéré. La CNIDH opte pour la nullité des bulletins nus. En effet, les enveloppes ont un rôle d'assurer la confidentialité des votes pendant le scrutin et de protéger des fraudes de par la double signature du président du bureau et d'un scrutateur sur l'enveloppe elle-même.

Les membres du bureau de vote sont pour leur part invités à s'assurer avec minutie que chaque bulletin glissé dans l'urne soit dans une enveloppe.

L'article 55 souligne que le procès-verbal des opérations électorales de chaque bureau de vote, les listes électorales émargées, les bulletins exprimés, les bulletins blancs et nuls, les bulletins contestés et, le cas échéant, les enveloppes pour le second tour de scrutin, les feuilles de dépouillement et de pointage et éventuellement, les mandats des délégués et les attestations des observateurs ainsi que les éventuels bulletins retranchés dûment contresignés sont placés sous pli

fermé par le président du bureau électoral, et paraphé par les membres du bureau électoral, en présence des signataires du procès-verbal.

Le pli fermé est envoyé par la voie la plus rapide à la diligence du président du bureau électoral, du représentant local de la Commission Electorale Nationale Indépendante et du premier responsable du Fokontany au président de la Section de recensement matériel des votes du démembrement de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) au niveau du District qui est seul habilité à l'ouvrir en présence des membres de ladite Section.

Cette disposition restreint le contrôle de transparence ainsi que le suivi par les membres du bureau de vote en excluant les délégués des candidats, et de surcroît donne au président de la Section de recensement matériel des votes du démembrement de la CENI au niveau du District et de ses collaborateurs l'exclusivité de l'ouverture des plis. Etant donné que ces derniers appartiennent à une structure étatique, pour la transparence et afin de prévenir de possibles interversions des plis, **les délégués des candidats doivent eux aussi parapher les plis avant qu'ils ne soient scellés et acheminés au district. Les délégués des candidats ainsi que les organisations de la société civile sont invités à assister à l'ouverture des plis.** Les dispositions de l'article 56 stipulant qu'au fur et à mesure de l'arrivée des plis contenant les documents électoraux, la Section de recensement matériel des votes du démembrement de la Commission Electorale Nationale Indépendante au niveau du District, procède immédiatement et publiquement au recensement matériel des votes à la réception du pli contenant les documents électoraux est favorable à la transparence.

Les articles 60 et 61 portent sur les rôles importants joués par la CENI et la HCC dans la publication des résultats. **La récusation de leurs membres est à prévoir en cas d'acte de partialité prouvé en faveur d'un candidat.**

Est proclamé élu au second tour du scrutin le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés, d'après l'article 64. En cas d'égalité des voix, est proclamé élu le candidat le plus âgé, selon le même article. Pour une approche genre dans le processus électoral, lequel est un concept planétaire, **les textes devraient être en faveur de la candidate féminine en cas d'égalité des voix.** Ce principe est valable pour le régime général qui trace les élections à venir.