

EISA gratefully acknowledges the generous financial support for this project from the  
Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and the  
United Kingdom's Department for International Development (DFID)

EISA reconnaît avec gratitude la généreuse assistance financière de la Direction du  
Développement et de la Coopération (DDC) et du Département britannique pour le  
Développement International (DFID) pour ce projet



Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



Order from: [publications@eisa.org.za](mailto:publications@eisa.org.za)

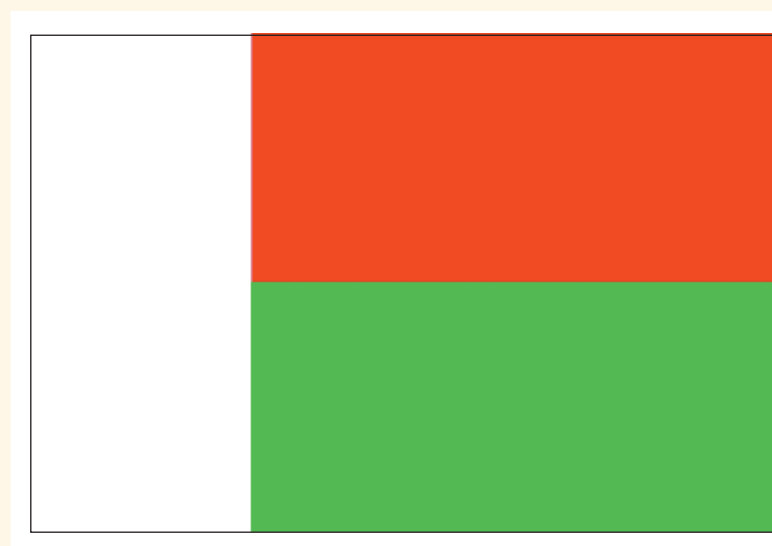
ISBN 978-1-920095-71-0



9 781920 095710

EISA ELECTION OBSERVER MISSION REPORT  
MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE DE L'EISA

# MADAGASCAR



PRESIDENTIAL ELECTIONS  
ELECTIONS PRESIDENTIELLES

3 DECEMBER 2006



EISA ELECTION OBSERVER MISSION REPORT No 24

EISA  
ELECTION OBSERVER  
MISSION REPORT

---

MADAGASCAR  
PRESIDENTIAL ELECTIONS

3 DECEMBER 2006



EISA  
ELECTION OBSERVER  
MISSION REPORT

---

MADAGASCAR  
PRESIDENTIAL ELECTIONS

3 DECEMBER 2006



2007

Published by EISA  
14 Park Rd, Richmond  
Johannesburg  
South Africa

P O Box 740  
Auckland Park  
2006  
South Africa  
Tel: 27 11 482 5495  
Fax: 27 11 482 6163  
Email: [eisa@eisa.org.za](mailto:eisa@eisa.org.za)  
[www.eisa.org.za](http://www.eisa.org.za)

ISBN: 978-1-920095-71-0

© EISA 2007

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of EISA.

First published 2007

EISA strives for excellence in the promotion of credible elections, participatory democracy, human rights culture, and the strengthening of governance institutions for the consolidation of democracy in Africa.

# CONTENTS

<b>List of Acronyms</b>	<b>vii</b>
<b>Executive Summary</b>	<b>viii</b>
<b>Acknowledgements</b>	<b>x</b>
<b>1. Historical overview</b>	<b>i</b>
1.1. Madagascar: Overview of Political History	1
1.2. The 2001 Presidential Elections	3
<b>2. The Electoral framework</b>	<b>5</b>
2.1. Constitutional and legal framework	5
2.2. Election management and administration	7
<b>3. The Pre-Election Phase</b>	<b>9</b>
3.1. Voter registration	9
3.2. The election date	11
3.3. Selection and nomination of candidates	11
3.4. Civic education and voter information	14
3.5. The electoral campaign	14
3.6. Media coverage of the electoral process	16
3.7. Violence and political intimidation	17
3.8. Party agents and observers	18
<b>4. The voting day</b>	<b>20</b>
4.1. Polling stations	20
4.2. Opening of polling stations and distribution of elections materials	21
4.3. Ballot papers	22
4.4. The voting process	24
4.5. Secrecy of the poll	24
4.6. Closing of polling stations	25
4.7. Security Personnel	25
4.8. Counting	25
<b>5. The Post-Election phase</b>	<b>27</b>
5.1. Collection and compilation of results	27
5.2. Voter turnout	28
5.3. Results of the 2006 Presidential Elections	28
<b>6. Conclusions and recommendations</b>	<b>30</b>

<b>Appendices</b>	<b>32</b>
Appendix 1: The EISA Observer Mission's Terms of Reference	32
Appendix 2: Composition of the EISA Mission	34
Appendix 3: EISA Interim statement	35
<b>List of tables</b>	
Table 1: Summary of the 16 December 2001 Madagascar Presidential Election Results	4
Table 2: Summary of the Results of the 2006 Presidential Election	29
French version: <i>Elections Presidentielles de Madagascar 3 Décembre 2006</i>	39

## List of acronyms

AFFA	Action, Truth, Development, and Harmony
AKFM-F	<i>Faction du Renouveau du Parti du Congrès pour l'Indépendance de Madagascar</i>
AREMA	Vanguard for the Malagasy Revolution ( <i>Andry sy Riana Enti-Manavotra an'i Madagasikara</i> )
AU	African Union
AVI	Judged by One's Work ( <i>Ny Asa Vita no Ifampitsanara</i> )
CNE	<i>Conseil National Electoral</i>
CNOE-KMF	<i>Comité National pour l'Observation des Elections</i>
CSDDM	<i>Comité de Soutien à la Démocratie et au Développement à Madagascar</i>
CSO	Civil society organisation
DFID	Department for International Development
ECF	Electoral Commissions Forum of SADC Countries
FFKM	Malagasy Christian Council of Churches
GDAR-Iloafo	<i>Groupe d'Action et Réflexion pour le Développement de Madagascar-Iloafo</i>
HBM	United Popular Forces ( <i>Herim-Bahoaka Mitambatra</i> )
HCC	High Constitutional Court ( <i>Haute Cour Constitutionnelle</i> )
HVR	<i>Forces Vives Rasalama</i>
IFES	International Foundation for Electoral Systems
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
Leader-Fanilo	<i>Libéralisme Economique et Action Démocratique pour la Reconstruction Nationale</i>
MDC	<i>Mouvement Démocrate Chrétien</i>
MFM	Movement for the Progress of Madagascar ( <i>Mpitolona ho amin'ny Fandrosoan'i Madagasikara</i> )
MIRA	Ministry of Interior and Administrative Reform
Monima	<i>Mouvement National pour l'Indépendance de Madagascar</i>
NDI	National Democratic Institute for International Affairs
NGO	Non-governmental organisation
OAU	Organisation of African Unity
PEMMO	Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region
PRM	<i>Parti Républicain de Madagascar</i>
RDMM	<i>Rassemblement pour les Démocrates des Musulmans de Madagascar</i>
PSD	<i>Parti Social Démocratique</i>
RPSD	<i>Rassemblement du Parti Social Démocratique</i>
SADC	Southern African Development Community
SADC PF	SADC Parliamentary Forum
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation
TIM	I love Madagascar ( <i>Tiako-i-Madagasikara</i> )
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNOPS	United Nations Office for Project Services



## EXECUTIVE SUMMARY

---

Following an invitation extended by the Government of Madagascar and the *Conseil National Electoral*, EISA deployed a regional observer mission to the presidential elections of 3 December 2006 in Madagascar. The deployment of this mission was in line with EISA's vision of promoting credible elections and democratic governance in Africa. The present report outlines the EISA observer mission's assessment, findings and analysis of the electoral process. The report covers all the phases: the pre-polling, polling, counting and post-election phases, including the proclamation of the results.

The mission, led by former Mauritius Prime Minister, Honourable Paul Berenger, comprised 14 people from civil society organisations (CSOs) in South Africa, the Democratic Republic of Congo, Mauritius, Zimbabwe, Cameroon and the Seychelles.

The EISA observer mission's assessment of the 2006 presidential elections in Madagascar is based on the Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC region (PEMMO), a set of benchmarks against which an election can be measured to assess whether it is free and fair. PEMMO was developed by EISA in partnership with the Electoral Commissions Forum (ECF) of the Southern African Development Community countries, which comprises all the election management bodies in the SADC region. These principles are the result of extensive research and region-wide consultations with electoral stakeholders, in particular electoral management bodies and CSOs that operate in the election field.

Upon their arrival in Antananarivo, the EISA mission was addressed and briefed by a range of key stakeholders on critical issues related to the electoral process in Madagascar, as well as the level of preparedness ahead of the polling day. On 28 November 2006, EISA deployed a total of five teams throughout the country, namely in Antananarivo, Antsiranana, Mahajanga, Toamasina and Toliara. In their areas of deployment, the EISA teams, assisted by local staff of the *Comité National pour l'Observation des Elections* (CNOE-KMF), met with local administrators and political actors prior to the voting and counting on 3 December 2006.

This report sums up the main observations, findings and conclusions of the EISA mission and makes appropriate recommendations to the relevant stakeholders in Madagascar for further improvements. The report will be shared with all electoral stakeholders on the island, including the government, CNE and political parties, as well as CSOs. In addition, EISA will disseminate the findings of the mission among government authorities, election management bodies and CSOs across the SADC region and the African continent so that positive lessons can be drawn from the Malagasy experience.

Basing itself on the guidelines enshrined in PEMMO, the EISA mission concluded that, despite some hiccups observed in the process, the presidential elections of December 2006 in Madagascar were largely conducted in a way that afforded the Malagasy people the opportunity to express their democratic choice freely. The mission made a number of recommendations which it deemed necessary in order for Madagascar to meet the best practices of members of SADC, which it joined in 2005.

## ACKNOWLEDGEMENTS

The EISA observer mission to the 2006 presidential elections in Madagascar was made possible through the support and collaboration of a host of people and institutions. EISA is grateful to all those who, in one way or another, contributed to the achievement of its observation objectives.

In particular, the EISA mission would like to convey special thanks to both the Ministry of Interior and Administrative Reform (Mira) and the *Conseil National Electoral* (CNE) for the invitation to observe the electoral process in the country. The delegation is also grateful to political parties, CSOs and individuals who agreed to meet and brief members on the political context in which the presidential elections took place in Madagascar.

The EISA mission is indebted to the people of Madagascar, not only for their hospitality and support but also for their enthusiasm in sharing their opinions and views with EISA's delegates on the electoral process.

EISA expresses its gratitude to the United Kingdom's Department for International Development (DFID) and the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) in Pretoria, South Africa, for their generous financial support, which enabled the organisation to deploy an election observer mission for this election.

EISA's Department of Elections and Political Processes had overall responsibility for the mission. We would like to acknowledge the outstanding and professional contribution of all EISA staff under the coordination of Mr Dieudonné Tshiyoyo, Senior Programme Officer at EISA, for the success of the mission. Likewise, the mission is appreciative of the role played by Mr Tshiyoyo in compiling this report.

# 1

# Historical and Political Overview



- Madagascar: Overview of political history
- The 2001 presidential elections

With 587 040 km<sup>2</sup>, Madagascar is the world's fourth largest island after Greenland, New Guinea and Borneo. The country is situated at a strategic location off the eastern coast of the African mainland, along the Mozambique Channel. Madagascar's population is estimated at 18 595 469 (July 2006) and is made up of approximately 18 ethno-linguistic groups predominantly of mixed Asian and African origin. Asian features are most predominant in the central highlands people, whereas the coastal populace is of more African origin.

The Malagasy language is of Malayo-Polynesian origin and is generally spoken throughout the island. French is spoken among the educated population of this former French colony. English is increasingly becoming widely spoken.

## **1.1. MADAGASCAR: OVERVIEW OF THE POLITICAL HISTORY**

Formerly an independent kingdom, Madagascar became a French colony in 1896 when the *Merina* monarchy was abolished by military force. Earlier, the British had agreed to the imposition of a French protectorate over Madagascar in 1885 in return for control over Zanzibar, which is now part of the United Republic of Tanzania, and as part of an overall definition of spheres of influence in the area.

After France fell to the Germans during World War II, the Vichy government administered Madagascar. In 1942 British troops occupied the strategic island to prevent its seizure by Japan. The island was returned to France by the

United Kingdom in 1943. The Malagasy Republic was ultimately proclaimed on 14 October 1958, as an autonomous state within the French Community. A period of provisional government ended with the adoption of a Constitution in 1959 and complete independence on 26 June 1960.

Madagascar's first president, Philibert Tsiranana, was elected when his Social Democratic Party gained power at independence in 1960. From there on the country had a long period of political stability and development, and Tsiranana was re-elected without opposition in March 1972. However, he resigned only two months later in response to massive anti-government demonstrations. The unrest continued, and Tsiranana's successor, General Gabriel Ramanantsoa, resigned on 5 February 1975, handing over executive power to Lieutenant Colonel Richard Ratsimandrava, who was assassinated six days later. A provisional military directorate then ruled until a new government was formed in June 1975, under Didier Ratsiraka.

During the subsequent 16 years of President Ratsiraka's rule, Madagascar continued under a government committed to revolutionary socialism based on the 1975 Constitution, which established a highly centralised state. National elections in 1982 and 1989 returned Ratsiraka for second and third seven-year presidential terms. For much of this period, only limited and restrained political opposition was tolerated, with no direct criticism of the president permitted in the media.

With an easing of restrictions on political expression, beginning in the late 1980s, the Ratsiraka regime came under increasing pressure to make fundamental changes. As a consequence, Ratsiraka instituted some reforms, such as the abolition of press censorship in 1989 and the restoration of the multiparty system in 1990. In response to largely peaceful mass demonstrations and crippling general strikes, Ratsiraka replaced his prime minister in August 1991, but suffered an irreparable setback soon thereafter when his troops fired on peaceful demonstrators marching towards the presidential palace, killing more than 30.

In an increasingly weakened position, Ratsiraka acceded to negotiations on the formation of a transitional government. The resulting 'Panorama Convention' of 31 October 1991 stripped Ratsiraka of nearly all of his powers,

created interim institutions, and set an 18-month timetable for completing a transition to a new form of constitutional government. The High Constitutional Court (*Haute Cour Constitutionnelle*, HCC) was retained as the ultimate judicial arbiter of the process.

In March 1992, a widely representative National Forum organised by the Malagasy Christian Council of Churches (FFKM) drafted a new Constitution, which was put to a nationwide referendum in August 1992 and approved by a wide margin. As a result, presidential elections were held on 25 November 1992, after the HCC had ruled, over the opposition's objections, that Ratsiraka could become a candidate. With no candidate able to secure an outright majority, a second round of the presidential elections was held in February 1993, with opposition leader Albert Zafy defeating Ratsiraka.

After President Zafy's impeachment by the National Assembly in 1996 and the short presidency of Norbert Ratsirahonana, the 1997 elections once again pitted Zafy and Ratsiraka, with Ratsiraka this time emerging victorious. A National Assembly dominated by members of President Ratsiraka's political party Vanguard for the Malagasy Revolution (*Andry sy Riana Enti-Manavotra an'i Madagasikara*, or Arema) subsequently passed the 1998 Constitution, which considerably strengthened the presidency.

## **1.2. THE 2001 PRESIDENTIAL ELECTIONS**

The presidential elections held on 16 December 2001 resulted in a dispute in which the then main opposition candidate, Marc Ravalomanana, claimed an outright victory over the incumbent Didier Ratsiraka. This electoral stand-off led to months of public strikes and mass protests in the capital and around the country, nearly causing the secession of half of the country. The second round of the presidential election between Ravalomanana and Ratsiraka was twice postponed and eventually cancelled. As the island was pushed to the brink of civil war, Ratsiraka declared a state of emergency after Ravalomanana proclaimed his victory and held an inauguration ceremony on 22 February 2002.

Amid growing political and national instability, both Ravalomanana and Ratsiraka agreed to a recount of the December 2001 poll. A newly re-constituted HCC officially released the results of the recount on 29 April

2002 in which Ravalomanana won the polls with 51.46 percent of the vote. The recount further indicated that of 10 259 polling stations, discrepancies had occurred at 6 236.

Ravalomanana was inaugurated for a second time on 5 May 2002. But it was not until July 2002 that he gained full control of the country, after Ratsiraka and several of his prominent supporters fled the island to seek asylum in France. This ultimately ended the seven-month political crisis. The results of the December 2001 election can be summarised as follows:

**Table 1**  
**Summary of the 16 December 2001 Madagascar Presidential Election Results**

Candidate (Party)	First Round		First Round Recount
	No of Votes	% of Votes	% of Votes
Marc Ravalomanana (TIM)	1 945 242	46.44	51.46
Didier Ratsiraka (Arema)	1 701 094	40.61	35.90
Albert Zafy (AFFA)	223 831	5.34	5.07
Herizo Razafimahaleo (Leader-Fanilo)	178 972	4.27	4.00
Daniel Rajakoba (Independent)	74 304	1.77	2.01
Patrick Rajaonary (Independent)	65 571	1.57	1.55

Source: *Haute Cour Constitutionnelle*

The 2001–2002 crisis was partly attributed to the lack of transparency and dubious conduct of the electoral process by the Ratsiraka Government. Therefore, a number of CSOs and the donors' community in Madagascar recommended, as a way out, that the electoral framework be reformed in a number of ways: that an independent electoral commission be established, that a single ballot paper be used and that the voters' roll be improved. Despite early promises by President Ravalomanana that the reform of the electoral system in Madagascar would be a priority for his government, only minimal changes were made. Most of these transformations principally focused on decentralisation and the creation of new government structures at the regional level.

# 2

## The Electoral Framework



- Constitutional and legal framework
- Election management and administration

### 2.1. CONSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK

The legal framework governing the organisation and management of elections in Madagascar consists of a range of laws and regulations, including the March 1998 Constitution, as well as the Electoral Law.

The principal institutions of the Republic of Madagascar are a presidency, a bicameral parliament (National Assembly and Senate), a prime ministry and cabinet, and an independent judiciary. The president is elected by direct universal suffrage for a five-year term, renewable twice. Both the Constitution and the Electoral Code provide that for a candidate to be elected president of the republic, he/she must secure at least 50% plus one of the total votes cast. If no candidate receives an absolute majority of the valid votes in the first round, there is provision for a run-off between the two candidates who received the highest numbers of votes, to be held within a period of two months. The most important unwritten rule as regards the executive branch revolves around the distinction between the people of African origin who live on the coasts, commonly referred to as *Les Côtiers*, and those who live on the central highlands, the majority among them from the largest ethnic group predominantly Malayo-Indonesian, the *Merina*. If a *Côtier* is elected president, it is understood that a *Merina* will fill the position of prime minister, and vice versa.

A prime minister and council of ministers carries out day-to-day management of government. The president appoints the prime minister. The prime



minister and members of parliament initiate legislation and the government executes it. The president can dissolve the National Assembly. For its part, the National Assembly can pass a motion of censure and require the prime minister and council of ministers to step down. The HCC approves the constitutionality of new laws.

The parliament has two chambers. The National Assembly consists of 160 representatives elected by direct vote for a five-year term in single-member and two-member constituencies. The last parliamentary elections were held on 15 December 2002. The Senate consists of 90 senators, two-thirds indirectly elected by provincial assemblies (10 for each of the six provinces) and one-third appointed by the president. The members of the Senate serve six-year terms.

A strong, independent judiciary is also enshrined in the 1992 Constitution. A Supreme Court consisting of 11 members serves as the highest judiciary authority of the island. Other judicial bodies include appeal courts, tribunals, the High Court of Justice and the Administrative and Financial Constitutional Court.

The Electoral Code promulgated on 20 August 2000 provides guidelines on how elections are to be prepared and conducted in Madagascar. With regard to the presidential elections, the Electoral Code is complemented by a number of election-related laws and regulations, including Decree N° 200-002 of 31 August 2006 related to the election of the president.

On the whole, the EISA election observer mission found that the Constitution of Madagascar and other relevant regulations are generally conducive to the conduct of democratic elections in the country and conform, to a large extent, to the recommendations made in PEMMO. Not only do they guarantee fundamental freedoms and human rights but they also promote universally acclaimed principles and values for credible elections.

In particular, the mission noted that the constitutional and legal framework:

- Guarantees fundamental freedoms and human rights and promotes good governance;

- Makes provision for the review of the Constitution in keeping with the principles of democratic practice;
- Provides clearly the type of electoral system to be used for each set of elections;
- Provides for the regular holding of elections.

The mission further noted that the Constitution is available in both French and Malagasy, the latter being not only the official language of the country, but the widely spoken vernacular.

However, the mission was of the view that there are some crucial areas in the electoral framework currently in force in Madagascar that could be reviewed and reformed in order to enhance and further build confidence in the electoral process. These areas would include, among other things, the adoption of a single ballot system and the establishment of an independent and impartial electoral management body.

## **2.2. ELECTION MANAGEMENT AND ADMINISTRATION**

The responsibilities for the conduct, management and oversight of electoral processes in Madagascar are shared among three governmental institutions, namely the Ministry of Interior and Administrative Reform (Mira), the National Electoral Council (*Conseil National Electoral* CNE) and the HCC.

The overall responsibility for organising elections in Madagascar lies with the government, through the Mira. As a consequence, the conduct of the electoral process is inseparable from the system of territorial administration. The CNE is tasked with the supervision and oversight of the electoral process, while the HCC is responsible for the final verification and announcement of results.

The CNE is composed of seven members selected on the basis of their competency and experience in the area of elections. These include:

- One member appointed by the president;
- A mediator;
- A member appointed by the Mira;
- A member representing the national Council of Lawyers;

- A member representing the national Council of Journalists;
- A member appointed by the first president of the Supreme Court;
- A member appointed by the national prosecutor of the Supreme Court.

In its interactions with local stakeholders, especially from opposition parties and candidates, the mission observed that the close involvement of the government in the conduct of elections has generated a controversy about the neutrality and impartiality of the electoral process. A large number of political parties, CSOs and the donor community believed that the Mira is subject to undue political influence, which compromises its independence, legitimacy and credibility. There were also complaints about the appointment procedures and tenure of members of bodies involved in the running of elections in Madagascar. The mission was repeatedly told that officials on these structures were supporters of the ruling party. Other criticisms included the common perception of the limited independence, inadequate resources and the overlapping of mandates of these structures.

The mission noted that although the CNE is responsible for the supervision of the electoral process, the lack of adequate financial resources and enforcement powers has meant that, in practice, it is more of an observer rather than a supervisory body.

After thorough consideration of the situation, the mission urged the establishment of an independent electoral commission, charged with the organisation and conduct of elections, in line with relevant guidelines and common best practices in the SADC region.

# 3

## The Pre-Election Phase



- Voter registration
- The election date
- Selection and nomination of candidates
- Civic education and voter information
- The electoral campaign
- Media coverage of the electoral process
- Violence and political intimidation
- Party agents and observers

### 3.1. VOTER REGISTRATION

The purpose of voter registration is to identify people who are eligible to cast a ballot on election day. According to relevant laws and regulations in Madagascar, the Mira is responsible for undertaking voter registration and compiling the national voters' roll. It is worth mentioning that the voters' roll in Madagascar is generally revised on an annual basis, from 1 December to 31 January of the following year.

Both the Constitution and the Electoral Code define the requirements for electoral franchise and voter registration in Madagascar. Every Malagasy citizen who is 18 years old and above is entitled to register and participate in the electoral process. Registration for elections is a voluntary exercise and those willing to register must be in possession of a valid identity card.

Voter registration is one of the areas that have been identified in the past as a weakness in the electoral process in Madagascar. As a result, the Mira initiated the computerisation of the voters' roll with the technical and financial assistance of the international community. The compilation of computerised voters' lists, labelled as the *Liste Electorale Informatisée de Madagascar* (Lenim),

was aimed at encouraging potential eligible voters to register, while contributing to the compilation of accurate and user-friendly voters' lists.

The creation of the Lenim had two main phases:

- The compilation of data from previous records and the printing of provisional lists to be dispatched to registration centres throughout the country and displayed for voters to check that their details are effectively and accurately recorded on the register;
- The revision and correction of lists on the basis of probable corrections and additions, as well as the printing of voter cards and definitive voters' lists to be used in the elections.

The special review of the voters' roll started on 11 May 2006 throughout the island and was concluded on 28 November 2006. The review was performed on the basis of the electoral list completed on 15 April 2006 and had to be ready 45 days before the election day. Final figures released by the Mira indicate that a total of 7 317 790 voters registered to participate in the December 2006 presidential elections.

It is generally considered a good practice to display the voters' register weeks or months prior to polling day and then to hold a claims and objections process aimed at providing a chance for voters to check that their details are effectively and accurately recorded on the register. In the event that they are not included on the voters' register, they can take appropriate action to get the problem solved. It is also a common practice that copies of voters' registers are made available to political parties prior to the polling day in order to allow them to verify the accuracy and credibility of the registers.

The mission noted that there was no systematic display of provisional voters' lists at commune level throughout the country for a proper claims and objections process. The mission received persistent complaints, especially from political parties, that the failure to conduct a proper display and claims and objections process put them at a disadvantage and impeded the reliability of final voters' lists published by the Mira.

While acclaiming the positive move undertaken by the Mira in computerising the voters' roll, the EISA mission, however, observed a high number of

omissions from the voters' roll and errors in ID cards, which, as a result, disenfranchised a significant number of potential voters. The mission noted nevertheless that there was a legal provision allowing prospective voters to seek a permit granting them the right to vote without being duly registered, but was concerned that this practice would increase the potential for fraud.

### **3.2. THE ELECTION DATE**

One of the critical issues raised throughout the process of the 2006 presidential elections in Madagascar was the legality of the 3 December date. In fact, the government announced on 10 May 2006 that presidential elections would take place on Sunday 3 December 2006, moving the poll ahead of the envisioned period of end December 2006 or early January 2007. The decision was allegedly based on the fact that during the expected period the island's weather is generally bad and might disrupt the poll. Opposition parties challenged the election date set for 3 December 2006, some calling for a postponement or a boycott of the polls.

The mission noted that Article 47 of the Constitution stipulates that the presidential election must take place no less than 30 days and no more than 60 days before the expiration of the term of the incumbent president of the republic. The quarrel around the election date is rooted in the fact that President Ravalomanana was sworn in during two separate inauguration ceremonies which took place respectively on 22 February and 5 May 2002.

The first event was held amid political violence and crisis subsequent to the disputed results of the December 2001 election, whereas the second ceremony took place after the release of the final recount results and the recognition of Ravalomanana's victory by the international community. As a result, there was controversy about which of the two ceremonies should be taken into account when considering the presidential tenure and ascertaining the date for the presidential polls.

### **3.3. SELECTION AND NOMINATION OF CANDIDATES**

Intra-party democracy is a vital aspect of democracy. It shows party leaders' commitment to deepening and strengthening democracy. Experience shows that the selection of candidates at party level is not always conducted in a democratic manner.

According to Article 46 of the Constitution and relevant sections of the Electoral Code, especially Articles 4 to 5, the nomination of presidential candidates is primarily driven by political parties or coalitions wishing to contest the elections.

Independent candidates are also allowed to submit their applications. Both political parties and independent candidates have to adhere to the applicable regulations and time frames.

The Constitution and the Electoral Code determine the requirements that a candidate must fulfil in order to stand in a presidential election. A person shall not be qualified to be elected as a president of Madagascar unless:

- He/she is a Malagasy citizen living in the country on the day he submits his application;
- He/she is duly registered on the electoral list;
- He/she is at least 40 years old on the day of registration;
- He/she must deposit Ariary 25 000 000 (approximately US\$ 12 000 as compensation for the costs incurred by the state administration in organising the presidential election);
- He/she must fully enjoy his/her political and civil rights.

The EISA mission arrived in the country in late November 2006, after the nomination process for the presidential elections had taken place. The mission learnt that a total of 18 candidates had initially submitted their applications for registration to contest the December 2006 presidential polls, but on 19 October 2006 the HCC only approved a final list of 14 candidates.

The HCC disqualified four prospective candidates from standing in the presidential race for reasons ranging from non-payment of the required deposit to failure to satisfy other legal or technical requirements.

This was the case of an exiled opposition leader, Pierrot Rajaonarivelo, who was not allowed to return to Madagascar before the 14 October 2006 deadline set up for the submission of candidature to contest the presidential race. His application was rejected by the HCC on a technicality related to his absence from the island, despite the fact that the application submitted by his lawyers

on his behalf was complete. Rajaonarivelo was seen by many in Madagascar as the main challenger to President Ravalomanana.

It is worth mentioning that Rajaonarivelo, a former deputy prime minister under Ratsiraka, was sentenced in absentia to 15 years of hard labour for misappropriation of state funds and banned from holding public office. Rajaonarivelo had maintained his innocence, arguing that his conviction was politically motivated and taken under pressure from the government, which sought to detain him should he set foot in Madagascar. His announced return was consistently obstructed by the government by, among other measures, the closure of international airports whenever Rajaonarivelo was scheduled to fly back into the island.

The other prominent candidate barred by the HCC from standing in the December 2006 presidential poll was retired General Randrianafidiosa, commonly known as 'General Fidy'. He was disqualified for not disbursing the deposit of Ariary 25 000 000 required for registering as a presidential candidate. The HCC also barred the exiled former President Ratsiraka, who lives in France and had not been able to submit his candidacy in person as required by the law.

The final list of candidates qualified by the HCC for the 2006 presidential elections included:

1. Marc Ravalomanana
2. Jean Lahiniriko
3. Iarovana Roland Ratsiraka
4. Herizo Jossicher Razafimahaleo
5. Norbert Lala Ratsirahonana
6. Ny Hasina Andriamanjato
7. Razafindrabe Elia Ravelomanantsoa
8. Pety Rakotoniaina
9. Jules Randrianjoary
10. Daniel Rajakoba
11. Rakotonirina Manandafy
12. Philippe Madiomanana Tsiranana
13. Ferdinand Razakarimanana
14. Roindefo Zafitsimivalo Monja



In general, the mission did not notice a mention in either the Constitution or the Electoral Code of the mechanism to be used by political parties or coalitions to select candidates for the presidential election. In most cases candidates were selected through party congresses or other gatherings. But because of the lack of transparency in the selection process at the party or coalition level, the issue of leadership was one of the contentious ones that ultimately led to major dissension and fragmentation within political parties ahead of the poll. The mission was, however, relieved that the registration process was open to independent candidates, those who did not belong to any political party or coalition. The only factor that seemed to thwart the process was the relatively high deposit required for the submission of an application for the presidential election. Given the social and financial circumstances prevailing in Madagascar, it seemed difficult for most potential candidates to come up with the mandatory sum.

As for gender balance, the mission noted that only one candidate out of the 14 contenders for the presidential post was a female, namely Ms Elia Ravelomanantsoa.

### **3.4. CIVIC EDUCATION AND VOTER INFORMATION**

Civic and voter education are essential factors in creating an environment conducive to the holding of free, fair and credible elections. Section III of the Electoral Code regulates voter and civic education.

A number of methods were used to sensitise and mobilise the electorate for its effective participation in the process. These included the production of popular songs which were widely broadcast on TV and radio before and during the elections, as well as the dissemination of voter education and information through radio talk shows, television programmes, flyers distributed in public places and local community meetings. The mission, however, observed that, in general, civic and voter education campaigns were insufficient and sporadic throughout the island ahead of the presidential election. There were no systematic efforts to provide adequate education programmes around the theme and activity of elections.

### **3.5. THE ELECTORAL CAMPAIGN**

Chapter II of the Electoral Code deals with provisions related to the electoral

campaign in Madagascar. According to Articles 17 and 18 of the Decree pertaining to the presidential election, the campaign starts 21 days before the first round and 15 days in case of a run-off. In both cases the campaign must end 24 hours before the polling day. The campaign started on Sunday 12 November 2006 at 07h00 and was formally ended on Saturday 2 December 2006 at 07h00.

The mission noted that the electoral campaign was generally peaceful, despite concerns about the possibility of political violence and disruption as a result of the disqualification of opposition leaders such as Pierrot Rajaonarivelo and General Fidy. Campaigning was dominated by the incumbent president, as he clearly had generous resources when compared to other candidates. President Ravalomanana was able to visit a substantial number of places across the island, while the other candidates, at best, could only afford to campaign in the main towns or generally only in their own province and political strongholds.

Many countries provide for the public funding of political parties for election purposes. This is justified in terms of the need to level the playing field and strengthen the democratic process. Nevertheless, public funding of political parties or independent candidates is not provided for in Madagascar. This imbalance in access to public funds and state resources can undermine prospects for a level playing field during the electoral campaign. Hence the principle of transparency and balance in the use of public resources is vital. Despite regular calls for the Electoral Code to be amended or for a separate Act regulating the funding of political parties, the reality was that only candidates with substantial resources could afford to stand in the presidential election.

The mission noted persistent concerns, especially from opposition parties and candidates, about the confusion between President Ravalomanana's private means and state resources. It was mentioned that before coming to power, Ravalomanana was not only the vice-president of the Church of Jesus Christ in Madagascar (FJKM), but one of the most dynamic businessmen on the island. FJKM is one of the prominent members of the Council of Christian Churches in Madagascar (FFKM). President Ravalomanana's rivals contend that there is a conflict of interest between his personal businesses and his

position as head of state. There is a widespread perception that the president's businesses have been positioned to win lucrative government contracts because of his position and to the detriment of competitors. The preferential treatment reserved for his own companies, including Tiko, Magro and the Malagasy Broadcasting System (MBC TV), has been constantly mentioned as illustration.

It is important to mention that there is no specific regulation pertaining to a compulsory declaration of campaign income and expenditure in Madagascar. There is no provision for the disclosure of election campaign-related funds raised or expense ceilings. As a result, parties and candidates with colossal resources dominated the political landscape throughout the campaign period. That was the case of Ravalomanana and his party, *Tiako-i-Madagasikara* (I love Madagascar, or TIM), which had banners, billboards and posters all over the place throughout the island.

The most visible features of the campaigning were public rallies and meetings. Other methods included motorcades and party-sponsored concerts or public performance. The EISA mission leadership, including former Mauritius Prime Minister Paul Berenger and EISA Executive Director Denis Kadima, were able to attend the public rally held on 30 November 2006 at the main stadium in Antananarivo by President Ravalomanana. Likewise, EISA teams deployed throughout the island managed to be present at public gatherings organised by candidates or parties in the areas of deployment.

Although generally peaceful, the campaign for the presidential elections was marked by a number of incidents which raised fears that the electoral process would be disrupted. The most significant case was the attempted military coup by General Fidy against President Ravalomanana's government on 18 November 2006. However, the situation calmed down when the retired general announced that his call for the government to step down was being misinterpreted.

### **3.6. MEDIA COVERAGE OF THE ELECTORAL PROCESS**

A free and non-biased press is a crucial component of any democracy. Fair and equitable access to media is a key principle governing democratic elections around the world. During the electoral campaign, the media is an

essential tool meant to provide voters with impartial and credible information about competing candidates and political parties. However, the role of the media in general, and with regard to elections, has always been one of the most contentious.

The Constitution of Madagascar guarantees freedom of the press and stipulates that the exercise of this freedom cannot be subjected to restrictions, except to ensure the safeguarding of law and public order, and respect for others' rights. Article 41 of the Electoral Code provides for equitable access to media. The CNE is responsible for the allocation of airtime to candidates and parties during the electoral campaign and plays an oversight role in order to prevent partisan manipulation of state-owned media. The mission noted that relevant legal provisions do not necessarily apply to privately owned media.

In general, the government in Madagascar respects freedom of speech, even though in practice it dominates the media. Most of the news is provided through state-sponsored media. Notice was taken of the widespread perception from opposition parties that President Ravalomanana and his ruling TIM, because of incumbency, enjoyed a great deal of coverage in state-owned media.

The private media is vigorous and has a well-established tradition of outspoken discourse. Reporters frequently criticise the president and his government without fear of victimisation. However, the circulation of privately owned print media continues to be limited primarily to the main cities and towns. Likewise, TV and radio broadcasting companies operated by private entities do not have the capacity to cover the entire island.

### **3.7. VIOLENCE AND POLITICAL INTIMIDATION**

For an electoral process to be free, fair, credible and legitimate, it must take place in an atmosphere free of politically motivated violence and intimidation. The EISA mission did not observe cases of systematic overt political intimidation. In general, the campaign and the polling proceeded peacefully and in a relatively calm atmosphere. However, the period leading to the polling day was marred by a number of incidents of violence, particularly the attempted coup by General Fidy, which briefly sparked

tensions in Antananarivo. Nonetheless, the crisis did not constitute a major blow to the electoral process

There were also alleged ethnic tensions between the coastal and plateau population, but EISA teams deployed throughout the island did not come across any substantial cases which could have put the electoral process at risk or lead to disturbances such as those experienced in the aftermath of the 2001 elections.

### **3.8. PARTY AGENTS AND OBSERVERS**

Section III of the Electoral Code regulates the involvement of observers and party agents in the electoral process. The maximum number of observers or party agents allowed per polling or counting station is limited to two people. The CNE was responsible for the issuing of accreditation to party agents and observers, both national and international. It is worth mentioning that during their deployment, international observers enjoyed a special status as residents of the island. As a consequence, they were granted a free visa upon the entry into the country and did not pay taxes normally imposed on foreigners visiting the island.

In order to play its supervisory role, the CNE also deployed its own observers amounting to approximately 3 200 throughout the country to oversee the performance of electoral staff and the behaviour of voters during the process. There was an official guide for observers which determined their rights and duties to ensure that the correct procedures were followed.

The mission found that there were a significant number of party agents and domestic observers deployed throughout the country during the presidential elections. In most polling stations visited by EISA teams, there were more party agents representing the incumbent president, compared to very few representatives deployed by opposition parties and candidates. The mission learnt that the CNE had accredited around 11 000 independent local observers. Most of the observers that EISA teams met were from the CNOE-KMF.

As for international observers, in addition to the EISA mission, there were other international groups deployed to observe the presidential poll of

December 2006. These included, among others, observers from the African Union, the European Union, *l'Organisation Internationale de la Francophonie*, and the Indian Ocean Community. Representatives from several diplomatic missions in Antananarivo were also part of the cohort that took the opportunity to observe the process on election day.

The mission noted that the process established by the CNE to accredit observers was particularly smooth and user-friendly. This allowed all observer missions to move around without any major restraint and engage with key electoral stakeholders in Madagascar. Party agents and observers, both national and international, were allowed to attend all the steps of the electoral process and had free access to all polling and counting stations.

# 4

## The Voting Day

---



- Polling stations
- Opening of polling stations and distribution of election materials
- Ballot papers
- The voting process
- Secrecy of the poll
- Closing of polling stations
- Security personnel
- Counting

The presidential elections were held on Sunday 3 December 2006, with relatively minimal security incidents, despite fears that the boycott ordered by some opposition parties could lead to disturbances. The EISA mission noted that despite fears that the election would be marred by violence reminiscent of the 2001–2002 crisis, the poll was conducted in an organised and serene manner, with no major incidents of disruption to the voting process. The security situation on the eve of and during the poll was generally calm, apart from isolated incidents throughout the island. On the voting day, EISA teams visited a total of 80 polling stations and observed the counting of ballots in seven counting stations.

### **4.1. POLLING STATIONS**

The number and setting of polling stations play a significant role in ensuring easy access to the process. The selection of polling stations is usually based on various factors, such as the number of voters per station, the accessibility of the polling station to voters, the adequacy of lighting and communications, transport and other logistical considerations.

The Electoral Code, particularly Articles 60 and 61, lays down the requirements for the establishment of polling stations. The delegates of the

government at the provincial level have the responsibility of determining the number and location of polling stations in each of their respective autonomous provinces. According to relevant instructions related to the December 2006 poll, the final list of polling stations in each constituency and their location had to be completed and published at the latest 16 days before election day, namely on 17 November 2006.

The Electoral Code further indicates that polling stations can only be established in public buildings, with the exception of military barracks. Polling centres were commonly situated in places such as schools, where classrooms were used as polling stations, making them particularly accessible to voters.

For a total of 7 317 790 registered voters, there were 17 591 polling stations spread across the island, which translated to an average of 415 voters per polling station. The mission observed that the layout and facilities in all polling stations visited were adequate and well organised. The perimeters were clearly marked and they coincided, in most cases, with the fenced limits of the premises used to accommodate the voting process. Throughout the day, it was observed that the flow of voters was generally smooth.

#### **4.2. OPENING OF POLLING STATIONS AND DISTRIBUTION OF ELECTION MATERIALS**

Polling stations were due to open at 07h00 and close at 19h00. EISA teams observed the opening of polling stations and reported that, in most cases, they opened on time, with a few exceptions of late opening. By 06h30, when most of the EISA teams arrived at polling stations to observe the opening of the voting process, the preparation of election stationery and other material was underway and voters had started queuing outside voting centres.

In general, the opening was carried out in accordance with relevant electoral regulations as provided for in the law. The EISA mission noted that all polling stations visited had received the necessary election materials including ballot papers, ballot boxes, voter registers, indelible ink, etc. The polling material had been delivered to polling stations either the evening before or very early on the day of the election. For the most part, the Mira has been successful and efficient in the distribution and delivery of polling materials across the



island. The mission did not notice any major problem or shortage in terms of the distribution of polling materials for the election.

#### **4.3. BALLOT PAPERS**

Madagascar has inherited the French system of using multiple ballot papers, which entails the use of different ballot papers for each candidate. Articles 47 to 52 of the Electoral Code determine the common features of ballot papers, including the size, and establish the number of ballot papers to be provided for the election, either by political parties or candidates.

The format for the ballot paper used in the presidential election should be 110mm x 155mm. In practice, each candidate is responsible for the cost of printing his own ballot papers, which will be supplied to the Mira through a special task team. Candidates have also to finance the cost of the delivery of their respective ballot papers to polling stations throughout the country by the Administration. Article 48 stipulates that only political parties or candidates that manage to secure at least 10% of the overall number of valid votes will be reimbursed for the printing of ballot papers.

In order to prevent a shortage of ballot papers during the poll, the number of ballot papers that each candidate is required to provide to the task team amounts to the number of registered voters in the commune, district, autonomous province or at the national level, multiplied by two and half. This is done to cover the two rounds of the presidential election. In case ballot papers delivered by a candidate are insufficient, the candidate or his representative has to notify the task team in which polling stations or districts he would like his ballot papers to be dispatched. The law requires both the Administration and the candidate to advise the electorate about the presence or lack of the particular ballot paper in specific polling stations or districts.

It is worth underlining the fact that the shortage of ballot papers duly conveyed by a candidate in a particular polling station can lead to the suspension of the poll in that polling station. According to Article 88 of the Electoral Code, if the problem is not solved up to the formal closure of the polling station, then the poll is cancelled. This should not be confused with a case in which the candidate has not provided ballot papers to the task team for delivery to polling stations as required by law. If a candidate does

not supply ballot paper to a polling station, the poll can go ahead. But if the ballot papers supplied are finished before the end of the voting, polling at that station is suspended until additional ballots are provided; or the poll at that station is cancelled if they are not supplied.

At the polling station, ballot papers are arranged and placed on a table according to the order in the final list of candidates established by the HCC. The mission learnt that four candidates were not able to print enough ballot papers for distribution to all polling stations throughout the island. These included the only female candidate, Elia Ravelomanantsoa, as well as Pety Rakotoniaina, Daniel Rajakoba and Rakotonirina Manandafy. They argued that the number of ballot papers requested by the Mira was too far above their means and they could not afford the printing cost. The group further complained that the deadline set by the Mira for candidates to deliver their ballot papers was short. As a result, there were fewer sets of ballot papers than the number of candidates running for the presidential seat in a significant number of polling stations throughout the country on the voting day.

The mission is of the view that the use of multiple ballot papers is not only open to malpractice, but can also impose unnecessary financial and logistical burdens on candidates and political parties. Given that candidates are required to fund the printing of their own ballot papers and their distribution throughout the island, it is more likely that candidates or parties with limited financial resources are discriminated against for their inability to provide sufficient ballot papers in all polling stations. This creates a perception of imbalance and unfair competition.

The mission would recommend that Madagascar adopt the use of a single ballot paper, which is much more cost-effective and also relatively easier for the voters to use. This option would require the inclusion of all candidates for the presidential election on one ballot paper, rather than one ballot paper for each candidate. Equally important, if any change is implemented in this sense, then the government and all other stakeholders involved in the electoral process in Madagascar should ensure that adequate voter education programmes are implemented in order to familiarise the electorate with the new system.

#### **4.4. THE VOTING PROCESS**

Approximately seven million registered voters were expected to cast their ballots in the 2006 presidential election in Madagascar. The mission observed that the voting proceeded peacefully, despite a campaign period punctuated by criticisms and some agitation from opposition parties and candidates. Voting operations were handled by seven election officials, including a presiding officer and his deputy, and four assessors, as well as a secretary. Officials of a polling station must be duly registered voters in the specific *fokontany* (commune) where the polling station is located. They are appointed by the general assembly of the *fokontany*.

For a voter to participate in the 2006 presidential elections in Madagascar, she/he had to be registered as a voter. Chapter VII of the Electoral Code describes in detail the voting procedures. Most of the voters seemed to understand what they were expected to do at the polling station. In most cases, they were patient and orderly, performing their civic obligation with a good level of responsibility.

The mission observed that most polling officials displayed dedication and professionalism in performing their duties. The mission was generally satisfied that the voting process was conducted in a relatively efficient manner. Polling officials endeavoured to consistently follow the opening, closing and counting procedures as provided in relevant regulations.

The voting process was, however, not without certain flaws, such as inadequate lighting in a number of polling stations, especially in the provinces. This was also the case in some parts of Antananarivo, where power failures occurred around the time of the closing of the polls. That meant that part of the closing stages of the poll and the counting had to be conducted using lamplight or candles provided by the Mira. The mission is, however, of the view that these flaws were not of a nature to significantly endanger the result of the election, or to put at risk the credibility of the process.

#### **4.5. SECRECY OF THE POLL**

The secrecy of the ballot remains one of the great pillars of a free and fair, credible and legitimate election. In general, the mission observed that polling booths were arranged in a way to protect the secrecy of the ballot. In some

instances, however, ballot booths were inadequately placed and this had the potential to impinge on the secrecy of the poll.

#### **4.6. CLOSING OF POLLING STATIONS**

Polling stations were due to close at 19h00. Provisions were made for any voter who was still in the queue at the formal closing of the polling station to cast his/her vote. According to the standard procedure, when the process is completed, the presiding officer announces the official closing of the poll.

EISA teams observed the closing of the voting process at the same polling stations where they had observed the opening of the voting process. Most polling stations closed at 19h00 as prescribed by relevant laws and decrees. The mission did not come across any major incident as regards the closing of polling stations, except for poor lighting in some polling stations.

#### **4.7. SECURITY PERSONNEL**

There were no significant security incidents during the polling. The mission observed that there were a reasonable number of police officers to control access to polling stations. The mission noticed their effective and discreet presence, which contributed to the peaceful and orderly mood during the entire voting process. The security measures set up at polling stations did not give the impression of intimidating or instilling fear in voters.

#### **4.8. COUNTING**

Chapter VIII of the Electoral Code specifies the procedures for the counting of votes, which takes place at the voting station after the closing of the voting process. According to Article 97, polling stations are immediately transformed into counting stations at the end of the poll. As soon as the polling station turns into a counting station, its layout is reorganised by the presiding officer, with the assistance of other staff.

The Electoral Code further stipulates that, apart from the polling officials, accredited observers, party agents and members of the press can be allowed access to counting stations.

The mission noted that the counting of votes at polling stations was consistent with PEMMO, which recommends that counting should take place at the

polling stations immediately after the close of the poll. Despite some logistical challenges such as a lack of adequate lighting in a significant number of polling stations across the island, the counting was generally conducted in an open and transparent manner, ensuring that all those present had a clear view of the proceedings.

The process was carried out under the watchful eyes of observers, representatives of political parties and candidates, as well as members of the general public who wished to scrutinise the process. The results of the election in the particular polling station were immediately announced soon after the counting process was completed.

# 5

## The Post-Election Phase



- Collection and compilation of results
- Voter turnout
- Results of the 2006 presidential elections

### 5.1. COLLECTION AND COMPILATION OF RESULTS

Chapter IX of the Electoral Code outlines the procedures for the tabulation and publication of the election results. After the counting and announcement of results at the polling station and a preliminary verification process, the presiding officer of each counting station transmits a sealed envelope, which includes all the forms and relevant documents detailing the outcome of the election in the specific polling station, to the tabulation centres in the constituency. The tabulation centre is commonly called *Commission de Recensement Matériel des Votes* (CRMV).

The CRMV consists of a presiding officer, who is a magistrate selected by the minister of justice, and six public servants appointed by the minister in charge of the territorial administration or his representatives at the provincial level.

Upon receiving sealed envelopes transmitted by counting stations throughout the constituency, the CRMV proceeds to the inventory and verification of material received from each counting station and highlights probable irregularities or discrepancies observed in the process. Then all the documents are transmitted from the CRMV to the secretary of the HCC. The transmission should happen within 24 hours, from the time the last sealed envelope is received from counting stations in the constituency.

The mission noted that the tabulation and verification process has been contentious in past elections, especially in the 2001 presidential elections. In

this regard, the mission was particularly concerned that the final steps of the tabulation and verification process were exclusively performed by the HCC, far from scrutiny by candidates or their representatives, as well as the general public. The mission is of the view that the lack of transparency and inclusiveness at this decisive stage of the electoral process can lead to unnecessary objections over the final outcome of the poll. In order to enhance the credibility and transparency of the transmission and tabulation process and prevent post-election tensions, the mission recommends that the transmission process be improved in allowing the general public, political parties and candidates to monitor the transmission and tabulation procedures. The mission further recommends that the HCC be more open and involve all other stakeholders, including candidates or their representatives, international and domestic observers, in the whole process.

## **5.2. VOTER TURNOUT**

Voter turnout in an election is calculated on the basis of the actual number of eligible voters who effectively cast their vote on the polling day and the total number of registered voters. The 3 December 2006 presidential elections attracted 4 531 946 voters out of a total voter population of 7 317 790, representing a participation rate of 61.90%.

## **5.3. RESULTS OF THE 2006 PRESIDENTIAL ELECTIONS**

Results published by the HCC confirmed the re-election of incumbent President Marc Ravalomanana, after he secured an absolute majority of the total vote in the first round of the December 2006 presidential poll, with 2 435 199 favourable votes representing 54.79%. The second candidate with the highest number of votes was Jean Lahiniriko, a former speaker of the National Assembly, who managed to gather 517 994 votes (11.65%), far behind Ravalomanana. Roland Ratsiraka, a close relative of former President Didier Ratsiraka, received a share of 450 717 votes (10.14%).

There was a combined total of 87 196 invalid and blank votes (1.9% of the total ballot).

The final results of the December 2006 presidential elections can be summarised as follows:

**Table 2**  
**Summary of the Results of the 2006 Presidential Elections**

Candidate	No of Votes	% of Votes
Marc Ravalomanana	2 435 199	54.79
Jean Lahiniriko	517 994	11.65
Iarovana Roland Ratsiraka	450 717	10.14
Herizo Jossicher Razafimahaleo	401 473	9.03
Norbert Lala Ratsirahonana	187 552	4.22
Ny Hasina Andriamanjato	185 624	4.18
Razafindrabe Elia Ravelomanantsoa	113 897	2.56
Pety Rakotoniaina	74 566	1.68
Jules Randrianjoary	33 463	0.75
Daniel Rajakoba	28 363	0.64
Rakotonirina Manandafy	14 712	0.33
Philippe Madiomanana Tsiranana	1 128	0.03
Ferdinand Razakarimanana	41	0.00
Roindefo Zafitsimivalo Monja	21	0.00

Source: *Haute Cour Constitutionnelle*



# 6

## Conclusions and Recommendations

---



After analysing the observations made by its different teams deployed on the ground and basing itself on norms and guidelines contained in PEMMO, the EISA mission made the following findings:

- ❑ The December 2006 presidential elections took place against a background of troubled presidential polls in 1996 and 2001, as well as the 2002 parliamentary elections;
- ❑ Several reforms promised after these polls have not been implemented;
- ❑ There is a need for the establishment of an independent electoral commission;
- ❑ The voters' roll was not displayed to the public for inspection and audit;
- ❑ There is a need for candidates' and parties' campaign finances to be divulged publicly and for greater access to media to be ensured for all candidates;
- ❑ The multiple ballot paper system needs urgent reform – probably replacement – before the 2007 parliamentary elections. The system is open to abuse and, being expensive, discriminates against candidates without the resources to print the required ballot papers;
- ❑ There was an unacceptably high number of omissions from the voters' roll and errors in ID cards. The mission understands that this was the first time the voters' roll has been computerised. Nevertheless many people were effectively disenfranchised as a result of these errors and omissions;

- ❑ The campaign took place in a generally peaceful atmosphere;
- ❑ The Malagasy people, administration and political actors showed a commendable degree of political maturity.

Basing itself on the guidelines enshrined in PEMMO, the EISA observer mission concludes that, despite the errors and deficiencies mentioned above, the presidential elections of 3 December 2006 in Madagascar were largely conducted in a way that afforded the Malagasy people the opportunity to express freely their democratic choice.

Nevertheless, the mission strongly recommends that the necessary reforms pertaining to the establishment of an independent electoral commission, as well as the updating of electoral lists, be undertaken before the next elections. It believes these changes are imperative for Madagascar to meet the best practices of the SADC region.

The mission encourages the HCC to be more open and allow political parties' and candidates' representatives, as well as international and national observers, access to the compilation of results process.

## APPENDICES

### APPENDIX I

#### The EISA Observer Mission's Terms of Reference

This Terms of Reference (ToR) memorandum describes your role and responsibilities as an EISA Observer during field deployment for the December 2006 Presidential Elections in Madagascar. It provides a summary of the Mission's objectives and outlines your activities as an international observer.

Please remember at all times that EISA and all other international observers are invited guests in Madagascar and that the elections and related processes are for the Malagasy people to conduct. As observers, EISA Mission members are expected to support and assess these processes, but NOT to interfere. EISA believes that international observers can play a critically important supportive role by helping enhance the credibility of the elections, reinforce the work of domestic observer groups and eventually increase popular confidence in the entire electoral process.

The overall objective of this Mission is in line with EISA's vision of promoting credible elections and democratic governance in Africa. Following an invitation extended by the Ministry of Interior and Administrative Reform (MIRA), as well as the *Conseil National Electoral* (CNE), EISA established a Mission to observe the 2006 Presidential Elections in Madagascar.

Specific objectives for this particular Mission include the following:

- To assess whether the conditions exist for the conduct of the elections that reflect the will of the people of Madagascar;
- To assess whether the elections are conducted in accordance with the legislative framework of Madagascar;
- To assess whether the conduct of the elections meets the benchmarks set out in the 'Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region' (PEMMO), developed under the auspices of EISA and the Electoral Commissions Forum of SADC

countries (ECF) and the SADC Principles and Guidelines Governing Democratic Elections.

In order to achieve the above, the Mission seeks to undertake the following activities:

- Obtain information on the electoral process from the MIRA and the CNE;
- Meet with political parties, civil society organisations and other stakeholders to acquaint itself with the electoral environment;
- Report accurately on its observations and refer any irregularities to the relevant authorities;
- Observe all aspects of the election in the areas it will visit;
- Assess if all registered voters have easy access to voting stations and whether or not they are able to exercise their vote in freedom and secrecy;
- Assess the logistical arrangements to confirm if all necessary materials are available for the voting and counting to take place efficiently;
- Find out if all the competing parties and candidates are given equal opportunity to participate in the elections.

Upon arrival in Antananarivo, the members of the EISA Mission will gather for a short briefing session before observing the final phases of the electoral rallies. Following this exercise, the observers will attend a two-day briefing session during which they will receive information on the political situation in Madagascar, deployment plans and reporting requirements. A deployment kit including all the necessary forms required to record your observations will be issued. Teams will also receive necessary funds to cover daily allowances to delegates and other incidental expenses. The specific deployment plans and schedules will be supplied during the briefing session in Antananarivo.

## APPENDIX 2

### Composition of the EISA Mission

Name	Organisation	Country	Gender
Bernadin Renaud	Office of the Electoral Commissioner	Seychelles	Male
Christèle Diwouta	IDASA	Cameroon	Female
Denford Beremauro	Zimbabwe Election Support Network ZESN	Zimbabwe	Male
Denis Kadima Deputy Mission Leader	EISA	DR Congo	Male
Dieudonné Tshiyoyo Mission Coordinator/Rapporteur	EISA	DR Congo	Male
Ferdinand Kapanga	EISA-DRC	DR Congo	Male
Jackie Kalley	EISA	South Africa	Female
Jean-Jacques Cornish	Freelance Journalist	South Africa	Male
Marie-Noëlle Nyangwile	Chairperson, Association of Women Lawyers	DR Congo	Female
Mlandeli Tengimfene	EISA	South Africa	Male
Nosipho Mokoena	EISA	South Africa	Female
Paul Berenger Mission Leader	Former Prime Minister Mauritius	Mauritius	Male
Zahira Seedat	EISA	South Africa	Female

**APPENDIX 3****EISA Interim Statement on the December 2006 Presidential Elections****PRESS RELEASE****EISA REGIONAL ELECTION OBSERVER MISSION  
REPUBLIC OF MADAGASCAR  
PRESIDENTIAL ELECTIONS OF 3 DECEMBER 2006**

Following an invitation extended by the Government of Madagascar and the Conseil National Electoral (CNE), the Electoral Institute of Southern Africa (EISA) deployed a regional observation Mission to the island's presidential elections of 3 December 2006.

The Mission, led by former Mauritius Prime Minister, Honourable Paul Berenger, comprised 14 people from civil society organisations in South Africa, the Democratic Republic of Congo, Mauritius, Zimbabwe, Cameroon and the Seychelles.

EISA is a regional not-for-profit organisation established in 1996, with headquarters in Johannesburg, South Africa, and field offices in Luanda (Angola), Kinshasa (DRC) and Maputo (Mozambique). The vision is executed through the organisation's mission to strengthen electoral processes, good governance, human rights and democratic values through research, capacity building, advocacy and other targeted interventions. EISA services electoral commissions, political parties, civil society organisations, governments and other institutions operating in the democracy and governance fields in Africa. Since its inception, the organisation has participated in the electoral process of all the countries in the Southern African Development Community (SADC) and beyond, namely in Angola, Botswana, Burundi, the DRC, Kenya, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Tanzania, Zambia and Zimbabwe.

The EISA Observer Mission's assessment of the 2006 Presidential Elections in Madagascar is based on the 'Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region' (PEMMO). PEMMO is a set of benchmarks against which an election can be measured to assess whether it is free and fair. PEMMO was developed by EISA in partnership with the Electoral Commissions Forum (ECF) of SADC Countries, which comprises all the election management bodies in the SADC region. These principles are the result of extensive research and region-wide consultations with electoral stakeholders, in particular electoral management bodies and civil society organisations that operate in the election field.

The principles cover the whole electoral process, including the period before, during and after the poll. They provide an objective standard against which an election can be measured. Furthermore, they constitute a useful tool in the post-election review and for electoral reforms.

For observers, PEMMO also outlines guidelines on the expected behaviour for the enhanced credibility of observer groups. After its adoption at a Regional Conference on 6 November 2003 in Johannesburg, South Africa, PEMMO has been successfully used to assess elections held since April 2004 to date in the SADC region.

After a two-day briefing during which key stakeholders addressed the Mission on the critical issues of the electoral process, as well as their preparedness ahead of the polling day, on 28 November 2006, EISA deployed a total of five teams throughout the country, namely in Antananarivo, Antsiranana, Mahajanga, Toamasina and Toliara. In their areas of deployment, the EISA teams, assisted by local CNOE staff, met with local administrators and political actors prior to the voting and counting on 3 December 2006.

On the voting day, EISA teams visited a total of 80 polling stations and observed the counting of ballot papers.

After analysing the observations made by its different teams deployed on the ground and basing itself on norms and guidelines contained in the PEMMO, the EISA Mission made the following findings:

- The December 2006 presidential elections took place against a background of troubled presidential polls in 1996 and 2001, as well as the 2002 parliamentary elections;
- Several reforms promised after these polls have not been implemented;
- The need for the establishment of an independent electoral commission;
- The need for public access to the voters' roll for inspection and audit;
- The need for candidates and parties' campaign finances to be divulged publicly and that greater access to media be ensured for all candidates;
- The multiple ballot paper system needs urgent reform – probably replacement – before the 2007 parliamentary elections. The system is open to abuse and, being expensive, discriminates against candidates without the resources to print the required ballot papers;
- An unacceptably high number of omissions from the voters' roll and errors in ID cards. The Mission understands that this is the first time the voters' roll has been computerised. Nevertheless many people were effectively disenfranchised as a result of these errors and omissions;
- The campaign took place in a generally peaceful atmosphere;
- The Malagasy people, administration and political actors showed a commendable degree of political maturity.

Basing itself on the guidelines enshrined in the PEMMO, the EISA Observer Mission concludes that, despite the errors and deficiencies mentioned above, the presidential elections of 3 December 2006 in Madagascar have been largely conducted in a way that afforded the Malagasy people the opportunity to express freely their democratic choice.

Nevertheless, the Mission strongly recommends that the necessary reforms pertaining to the establishment of an independent electoral commission, as well as the updating of electoral lists, be undertaken before the next elections. It believes these changes are imperative for Madagascar to meet the best practices of the SADC region it joined last year.

The Mission encourages the High Constitutional Court to be more open and allow access to parties and candidates' representatives, as well as international and national observers to the compilation of results process.



For further information on the EISA Mission, please contact Mr. Dieudonné Tshiyoyo, Mission Coordinator, on +261 (0) 32 437 0199 or the EISA office in Johannesburg +27 (0) 11 482 5495.

Antananarivo, 5 December 2006

MISSION D'OBSERVATION  
ELECTORALE DE L'EISA

RAPPORT

---

ELECTIONS PRESIDENTIELLES  
DE MADAGASCAR

3 DECEMBRE 2006



2007



## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>Liste des abréviations</b>	<b>43</b>
<b>Sommaire du Rapport</b>	<b>44</b>
<b>Remerciements</b>	<b>46</b>
<b>1. Présentation Générale</b>	<b>47</b>
1.1. Histoire politique de Madagascar	47
1.2. Les Elections Présidentielles de 2001	50
<b>2. Le Cadre Légal pour les Elections à Madagascar</b>	<b>52</b>
2.1. Le cadre constitutionnel et légal	52
2.2. L'administration et la gestion du processus électoral	54
<b>3. La Phase Pré-Électorale</b>	<b>57</b>
3.1. L'enrôlement des électeurs	57
3.2. La date du scrutin	59
3.3. La sélection et la nomination des candidates	60
3.4. L'éducation civique et l'information électorale	63
3.5. La campagne électorale	63
3.6. La couverture médiatique du processus électoral	65
3.7. La violence et l'intimidation politiques	67
3.8. Les témoins des partis politiques et les observateurs	67
<b>4. Le Jour du Scrutin</b>	<b>69</b>
4.1. Les bureaux de vote	69
4.2. L'ouverture des bureaux de vote et la distribution du matériel électoral	70
4.3. Les bulletins de vote	71
4.4. La procédure électorale	73
4.5. Le secret du scrutin	74
4.6. La fermeture des bureaux de vote	74
4.7. Les agents de l'ordre et de sécurité	75
4.8. Le dépouillement des voix	75
<b>5. La Phase Post-Electorale</b>	<b>76</b>
5.1. La collecte et la compilation des résultats	76
5.2. La participation électorale	77
5.3. Les résultats de l'élection présidentielle de 2006	77

<b>6. Conclusions et Recommandations</b>	<b>79</b>
<b>Annexes</b>	<b>81</b>
Annexe 1: Communiqué Lancement de la Mission de l'EISA à Madagascar	81
Annexe 2: Membres de la Mission de l'EISA à Madagascar	85
Annexe 3: Programme des Réunions d'Information à Antananarivo	86
Annexe 4: Déclaration Préliminaire sur les Elections Présidentielles de décembre 2006	88
Tableau 1: Les Résultats de l'Election Présidentielle du 16 décembre 2001 à Madagascar	51
Tableau 2: Sommaire des Résultats des Elections Présidentielles de décembre 2006	78

**Liste des abréviations**

AFFA	Parti pour l'Action, la Vérité, le Développement, et l'Harmonie
AKFM-F	<i>Faction du Renouveau du Parti du Congrès pour l'Indépendance de Madagascar</i>
AREMA	<i>Andry sy Riana Enti-Manavotra an'i Madagasikara</i>
AVI	<i>Ny Asa Vita no Ifampitsanara</i>
CNOE-KMF	Comité National pour l'Observation des Elections
CSDDM	Comité de Soutien à la Démocratie et au Développement à Madagascar
DFID	<i>Department for International Development</i>
ECF	<i>Electoral Commissions Forum of SADC countries</i>
FFKM	Conseil Malgache des Eglises Chrétiennes
GDAR-Iloafo	Groupe d'Action et Réflexion pour le Développement de Madagascar-Iloafo
HBM	Forces Populaires Unies ( <i>Herim-Bahoaka Mitambatra</i> )
HCC	Haute Cour Constitutionnelle
HVR	Forces Vives Rasa lama
IFES	<i>International Foundation for Electoral Systems</i>
Leader-Fanion	Libéralisme Economique et Action Démocratique pour la Reconstruction Nationale
MDC	Mouvement Démocrate Chrétien
MFM	Mouvement pour le Progrès de Madagascar ( <i>Mpitolona ho amin'ny Fandrosoan'i Madagasikara</i> )
Monima	Mouvement National pour l'Indépendance de Madagascar
NDI	<i>National Democratic Institute for International Affairs</i>
NGO	Organisation Non gouvernementale
OAU	Organisation de l'Unité Africaine
ONU	Organisation des Nations Unies
PEMMO	Principes pour la Gestion, la Surveillance et l'Observation des Elections dans la région de la SADC
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRM	Parti Républicain de Madagascar
RDMM	Rassemblement pour les Démocrates des Musulmans de Madagascar
PSD	Parti Social Démocratique
RPSD	Rassemblement du Parti Social Démocratique
SADC	Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe
SADC PF	Forum Parlementaire de la SADC
SDC	Agence Suisse pour le Développement et la Coopération
TIM	J'aime Madagascar ( <i>Tiako-i-Madagasikara</i> )
UA	Union Africaine
UNOPS	<i>United Nations Office for Project Services</i>
ZESN	<i>Zimbabwe Election Support Network</i>

## SOMMAIRE DU RAPPORT

---

C'est à l'invitation lui lancé par le Gouvernement de la République de Madagascar et du Conseil National Electoral (CNE) que l'EISA a déployé une mission d'observation aux élections présidentielles qui ont eu lieu le 3 décembre 2006. Le déploiement de cette mission est en ligne avec la vision de l'EISA qui consiste à promouvoir l'organisation des élections crédibles et la gouvernance démocratique en Afrique. Le présent rapport décrit les évaluations faites par la Mission, ainsi que les résultats et les analyse du processus électoral. Il couvre toutes les phases du processus électoral, y compris la phase pré-électorale, le scrutin proprement dit, le dépouillement des voix et la phase post-électorale, notamment la publication des résultats.

La Mission, dirigée par l'Honorable Paul Bérenger, ancien Premier Ministre de l'Ile Maurice, comprenait 14 personnes venant des organisations de la société civile de l'Afrique du Sud, du Cameroun, de la République Démocratique du Congo (RDC), de l'Ile Maurice, des Seychelles et du Zimbabwe.

L'évaluation de l'élection présidentielle de décembre 2006 à Madagascar par la Mission de l'EISA s'est faite sur la base des 'Principes pour la Gestion, la Surveillance et l'Observation des Elections dans la Région de la SADC' en sigle PEMMO. Ces principes servent de lignes directrices dans la conduite et l'évaluation des processus électoraux dans la région de la SADC. Ces principes ont été adoptés le 6 novembre 2003 à Johannesburg, en République Sud-africaine, sous les auspices du Forum des Commissions Electorales de la SADC (ECF) et de l'EISA, en partenariat avec les organisations de la société civile opérant dans le domaine des élections. En gros, PEMMO décrit les normes et les bonnes pratiques pour la conduite et l'évaluation des élections dans la région de la SADC. Depuis leur adoption, ces principes ont été utilisés pour l'évaluation de toutes les élections organisées en Afrique Australe que l'EISA a eu l'occasion d'observer depuis le mois d'avril 2004 jusqu'à ce jour.

A son arrivée à Antananarivo, la Mission de l'EISA a organisé des sessions de formation et d'information pendant lesquelles les acteurs principaux sont venus faire des exposés et discuter les questions liées au processus électoral

à Madagascar, ainsi que l'état de préparatifs avant le jour du scrutin. Ces réunions ont permis à la Mission de l'EISA de recueillir les différents points de vue des acteurs politiques et sociaux sur l'avancement du processus électoral, ainsi que de jauger l'atmosphère générale qui prévalait à travers le pays à l'approche des scrutins.

Le 28 novembre 2006, EISA a déployé cinq équipes à travers le pays, notamment à Antananarivo, Antsiranana, Mahajanga, Toamasina et Toliara. Avec l'assistance des organisations associées au Comité National pour l'Observation des Elections (CNOE-KMF), les équipes de la Mission de l'EISA ont rencontré les autorités locales et les principaux acteurs politiques dans la perspective du scrutin présidentiel du 3 Décembre 2006.

Ce rapport résume les observations principales, les résultats et les conclusions de la Mission de l'EISA et formule des recommandations appropriées à l'intention des parties concernées pour d'éventuelles réformes et améliorations. Les conclusions du rapport seront partagées et discutées avec les autorités compétentes ayant une quelconque responsabilité dans le processus électoral à Madagascar, notamment les institutions gouvernementales, le Conseil National Electoral et les partis politiques, ainsi que les organisations de la société civile.

En plus, EISA va faire circuler les résultats de cette mission auprès des autorités gouvernementales, des commissions ou des organes responsables de l'organisation et de la gestion des élections, ainsi qu'aux organisations de la société civile à travers la région de la SADC et le continent africain, de sorte que de leçons positives puissent être tirées de l'expérience malgache.

Sur la base des principes, normes et directives contenus dans le PEMMO, la mission d'observation électoral de l'EISA a conclu que les élections présidentielles tenues à Madagascar en décembre 2006 ont été conduites d'une manière qui a permis au peuple malgache d'exprimer son choix démocratique sans obstacle majeur. La Mission a formulé quelques recommandations qui pourraient aider le Madagascar à être en ligne avec les normes électoral en vigueur dans la SADC que le pays a rejoint en 2005.



## REMERCIEMENTS

---

La Mission d'Observation de l'EISA déployée à Madagascar pour observer les élections présidentielles de décembre 2006 a été rendue possible grâce à l'appui et à la collaboration de plusieurs personnes et institutions, aussi bien à Madagascar qu'à l'extérieur du pays. EISA est reconnaissant envers tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de son objectif d'observer cette échéance électorale.

EISA voudrait remercier d'une façon particulière au Ministère de l'Intérieur et de la Reforme Administrative (MIRA) ainsi qu'au Conseil National Electoral (CNE) pour avoir daigné l'inviter à observer le processus électoral à Madagascar. Les membres de la Mission d'observation de l'EISA saisissent cette opportunité pour réitérer leur reconnaissance aux partis politiques, aux organisations de la société civile, ainsi qu'aux diverses personnalités qui ont consentis non seulement de rencontrer leurs délégations, mais également de leur fournir les informations pertinentes sur le contexte politique dans lequel les élections présidentielles allaient avoir lieu.

La Mission de l'EISA se sent particulièrement redevable envers le peuple malgache dans son ensemble, non seulement pour son hospitalité et son aimable soutien, mais également pour l'enthousiasme qu'il a manifesté à partager ses divers avis et opinions avec les membres de sa Mission sur le processus électoral.

EISA exprime sa gratitude et son appréciation au Département britannique pour le Développement International (DFID) et à l'Agence Suisse pour le Développement et la Coopération (SDC), Bureau de Pretoria (Afrique du Sud) pour leur généreuse assistance financière qui a permis à l'EISA de déployer une mission d'observation aux élections présidentielles de décembre 2006 à Madagascar.

Le Département des Elections et Processus Politiques a eu la responsabilité générale de la Mission d'observation de l'EISA déployée à Madagascar. Nous voudrions reconnaître la contribution exceptionnelle de tout le personnel de l'EISA pour la réussite et le succès de la Mission, sous la coordination du chargé de programme principal Dieudonné Tshiyoyo, qui a également rédigé le présent rapport.

# 1

# Présentation Générale



- Histoire politique de Madagascar
- Les Elections Présidentielles de 2001

Avec ses 587 040 kilomètres carrés de superficie, le Madagascar est la quatrième plus grande île du monde après le Groenland, la Nouvelle-Guinée et le Bornéo. Le pays est situé à un endroit stratégique sur la côte orientale du continent africain, le long de la Canal de Mozambique. La population de Madagascar est estimée à 18 595 469 habitants (estimation de juillet 2006) et se compose d'environ 18 groupes ethno-linguistiques pour l'essentiel d'origine asiatique et africaine. Les populations d'origine asiatique occupent les plateaux du centre de l'île, alors que les populations d'origine africaine habitent généralement les côtes.

Le Malagasy, une langue d'origine Malayo-indonésienne, est parlée sur l'ensemble de l'île qui était jadis une colonie française et tient lieu de langue officielle à côté du français. L'anglais est aussi de plus en plus utilisé.

## **1.1. HISTOIRE POLITIQUE DE MADAGASCAR**

Autrefois un royaume indépendant, le Madagascar est devenu une colonie française en 1896 quand la monarchie de Merina a été supprimée. Plus tôt, les Anglais avaient consenti à l'établissement d'un protectorat français sur l'île de Madagascar en 1885, en échange de l'île de Zanzibar, qui fait actuellement partie de la République Unie de Tanzanie, et aussi comme une étape décisive dans la définition des sphères d'influence des puissances étrangères dans cette partie du continent africain.

Après que la chute de la France aux mains des Allemands pendant la Deuxième Guerre Mondiale, le Madagascar fut administré par le gouverne-

ment de Vichy. En 1942, les troupes britanniques parvinrent à occuper cette île stratégique pour ainsi empêcher qu'elle passe sous l'autorité du Japon. L'île fut retournée à la France par le Grande Bretagne en 1943. C'est le 14 octobre 1958 que la République de Madagascar est établie comme une entité autonome au sein de la Communauté Française, avec un gouvernement provisoire qui prend fin avec l'adoption de la Constitution de 1959 et de l'indépendance totale du pays le 26 juin 1960.

Le premier président de Madagascar, Philibert Tsiranana, fut élu quand le Parti Social Démocratique a gagné les élections organisées à l'accession de l'île à la souveraineté internationale en 1960. A partir de cette période le pays a connu une longue période de stabilité politique et de développement économique, qui ont contribué à la réélection sans opposition de Tsiranana jusqu'en mars 1972. Cependant, Tsiranana démissionna deux mois seulement après sa réélection, à la suite des démonstrations et protestations de masse contre son gouvernement. Le malaise continua et poussa le successeur de Tsiranana, le Général Gabriel Ramanantsoa, à démissionner lui aussi 5 février 1975, en remettant le pouvoir au Lieutenant Colonel Richard Ratsimandrava, qui fut assassiné six jours plus tard. C'est dans cet imbroglio politique qu'une junte militaire, dirigée par Didier Ratsiraka, réussit à s'imposer à la tête du pays jusqu'à la mise en place d'un nouveau gouvernement en juin 1975.

Pendant les 16 années qui suivirent le règne du Président Ratsiraka, le Madagascar continua à être dirigé par un gouvernement révolutionnaire d'essence socialiste, sur la base de la constitution de 1975 qui établissait un Etat fortement centralisé. Les élections organisées en 1982 et 1989 servirent à assurer le contrôle de Ratsiraka sur les institutions étatiques en lui accordant deux septennats successifs. Cette période a été marquée pour l'essentiel par l'interdiction de toute opposition politique et le musellement des medias où aucune critique directe contre le Président et le gouvernement n'était tolérée.

C'est seulement avec la levée de certaines restrictions sur les activités politiques vers la fin des années 80 que le régime de Ratsiraka a commencé à subir une pression croissante pour le changement fondamental du système politique. Comme conséquence, Ratsiraka introduisit quelques réformes, telles que l'abolition de la censure de la presse en 1989 et la restauration du système multipartiste en 1990. A la suite des démonstrations pacifiques de

masse et des grèves générales, Ratsiraka finit par changer de premier ministre en août 1991, signe que son pouvoir avait subi les effets pervers irréparables surtout après que les troupes commises à sa garde avaient tiré des coups de feu sur les démonstrateurs qui marchaient paisiblement vers le palais présidentiel, tuant plus de 30 personnes.

Se trouvant dans une position de plus en plus affaiblie, le président consentit à négocier avec les forces politiques et sociales du pays pour la formation d'un gouvernement de transition. Le résultat fut la signature le 31 octobre 1991 de la Convention du Panorama qui dépouillait Ratsiraka de presque toutes ses prérogatives traditionnelles, mettait en place des institutions intérimaires, et établissait un calendrier pour une transition de 18 mois devant aboutir à la formation d'un nouveau gouvernement basé sur une nouvelle constitution. Dans la foulée des changements, la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) fut maintenue et devait jouer le rôle d'arbitre ultime du processus.

En mars 1992, un forum national largement représentatif organisé par le Conseil Malgache des Eglises Chrétiennes (FFKM) réussit à rédiger une nouvelle constitution, qui a été soumis au référendum en août 1992 et approuvée par une large majorité du peuple malgache. Les élections présidentielles furent organisées le 25 novembre 1992, après que la HCC ait jugé, à la suite des objections de l'opposition, que le Président Ratsiraka pouvait se représenter comme candidat à sa succession. Comme aucun candidat n'était capable de réunir la majorité requise, un deuxième tour des élections présidentielles eut lieu en février 1993. Les résultats finaux consacrèrent la victoire du leader de l'opposition, Albert Zafy, sur Ratsiraka.

Les accusations dirigées contre le Président Zafy menèrent à une motion de censure par l'Assemblée Nationale en 1996 et le remplacement de Zafy par Norbert Ratsirahonana. C'est dans ce contexte que les élections de 1997 eurent et mirent, une fois de plus, face à face Zafy et Ratsiraka. Cette fois-ci c'est Ratsiraka qui émergea victorieux. La nouvelle Assemblée Nationale, essentiellement dominée par les membres du parti du Président Ratsiraka, AREMA (*Andry sy Riana Enti-Manavotra an'i Madagasikara*), adopta une nouvelle constitution en 1998, rétablissant et renforçant considérablement les prérogatives du Président.

## **I.2. LES ELECTIONS PRÉSIDENTIELLES DE 2001**

Les élections présidentielles tenues le 16 décembre 2001 ont été marquées par une dispute qui a opposé le candidat principal de l'opposition, Marc Ravalomanana, qui réclamait une victoire sur le Président sortant Didier Ratsiraka. Cette confrontation électorale a conduit aux protestations de masse et aux grèves générales dans la capitale et à travers tout le pays, qui ont presque causé la sécession de la moitié de l'île. Le second tour entre Ravalomanana et Ratsiraka fut par deux fois reporté avant d'être simplement annulé par la suite. Pendant cette période, le Madagascar était presque au bord de la guerre civile. Ce qui poussa le Président Ratsiraka à déclarer l'Etat d'urgence après que Ravalomanana se soit autoproclamé vainqueur et organisé une cérémonie de prestation de serment le 22 février 2002.

Entre-temps, pour pallier à ce désordre politique, Ravalomanana et Ratsiraka se mirent d'accord sur la reprise du dépouillement des voix de l'élection de décembre 2001. C'est dans ce cadre que la Haute Cour Constitutionnelle nouvellement reconstituée a officiellement publié les résultats du recompte le 29 avril 2002 confirmant la victoire de Ravalomanana avec 51.46% des voix. Les résultats du recompte suggéraient qu'il y avait eu des anomalies dans 6 236 bureaux de vote sur un total de 10 259.

C'est dans ces conditions que le Président Ravalomanana a prêté serment pour une deuxième fois le 5 mai 2002. Toutefois, ce n'est qu'en juillet 2002 que le nouveau Président a établi son autorité sur l'ensemble du territoire national, après que le perdant Ratsiraka et plusieurs de ses partisans aient finalement opté de quitter l'île pour chercher l'asile en France. Ceci marqua la fin de la crise politique qui avait duré presque sept mois.

Les résultats de l'élection de décembre 2001 sont résumés dans le Tableau 1.

La crise de 2001-2002 peut être attribuée en partie au manque de transparence et à la conduite douteuse du processus électoral par le gouvernement Ratsiraka. Par conséquent, un certain nombre d'organisations de la société civile malgache et la communauté des bailleurs des fonds de Madagascar recommandèrent, comme solution de sortie à la crise, que le cadre dans lequel se passaient les élections soit réformé par, entre autres choses, la mise en place d'une commission électorale indépendante, l'introduction d'un bulletin

de vote unique et la mise à jour des listes électorales. Mais en dépit des promesses faites par le Président Ravalomanana qui indiquait que la réforme du système électoral à Madagascar serait une priorité de son gouvernement, force est de constater que seuls quelques changements timides ont été introduits. La plupart de ces réformes sont principalement orientées vers la décentralisation et la création de nouvelles structures administratives au niveau régional.

**Tableau 1**  
**Les Résultats de l'Élection Présidentielle du 16 décembre 2001**  
**à Madagascar**

Candidats (Parti Politique)	Premier Tour		Recompte Premier Tour
	Nombre des Voix	% des voix	% des voix
Marc Ravalomanana (TIM)	1 945 242	46.44	51.46
Didier Ratsiraka (Arema)	1 701 094	40.61	35.90
Albert Zafy (AFFA)	223 831	5.34	5.07
Herizo Razafimahaleo (Leader-Fanilo)	178 972	4.27	4.00
Daniel Rajakoba (Indépendant)	74 304	1.77	2.01
Patrick Rajaonary (Indépendant)	65 571	1.57	1.55

Source: Haute Cour Constitutionnelle

# 2

## Le Cadre Légal pour les Elections



- Le cadre constitutionnel et légal
- L'administration et la gestion du processus électoral

### 2.1. LE CADRE CONSTITUTIONNEL ET LÉGAL

Le cadre juridique régissant l'organisation et la gestion des élections à Madagascar consiste en une gamme des lois et des règlements, y compris la Constitution de mars 1998, aussi bien que la Loi Electorale.

Les institutions principales de la République du Madagascar sont le Président, un parlement bicaméral (l'Assemblée Nationale et le Sénat), un Premier Ministre et son équipe gouvernementale, ainsi qu'un pouvoir judiciaire indépendant. Le Président est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable deux fois. La constitution et la Loi Electorale stipulent que pour qu'un candidat ou une candidate soit élu(e) Président de la République, il/elle doit obtenir au moins 50% +1 du total des voix exprimées lors d'une élection présidentielle. Si aucun candidat ne parvient à réunir la majorité absolue des voix valides lors du premier tour, la loi dispose qu'un second tour décisif doit avoir lieu entre les deux candidats ayant reçu le nombre le plus élevé des voix, dans un délai de deux mois.

La règle non écrite la plus importante qui concerne le pouvoir exécutif tourne autour de la distinction qui est faite entre les populations d'origine africaine que l'on trouve le long des côtes de l'île, généralement connues sous le vocable des 'côtiers', et les populations qui vivent au centre du pays, principalement d'origine Malayo-indonésienne et dominées par les Merinas. Cette règle stipule que si un côtier est élu Président, cela va de soi que le poste de Premier Ministre sera occupé par un Merina, et vice-versa.

Le Premier Ministre et un Conseil de Ministres assurent la gestion courante du gouvernement. Le Président nomme le Premier Ministre. Le Premier Ministre et les membres du Parlement peuvent initier des lois alors que le gouvernement les exécute. Le Président peut dissoudre l'Assemblée Nationale. Pour sa part, l'Assemblée Nationale peut passer une motion de censure et exiger la démission du Premier Ministre et de son cabinet. La Haute Cour Constitutionnelle approuve la constitutionnalité de nouvelles lois.

Le parlement a deux chambres, notamment une Assemblée Nationale comprenant 160 représentants élus par suffrage direct pour un mandat de cinq ans. Les dernières élections parlementaires ont eu lieu le 15 décembre 2002. Le Sénat est composé de 90 sénateurs, dont deux tiers sont élus par suffrage indirect par les assemblées provinciales (10 pour chacune des six provinces) et un tiers nommés par le Président. Les membres du Sénat servent des mandats de six ans.

Un pouvoir judiciaire fort et indépendant est prévu dans la Constitution de 1992. Une Cour Suprême composée de 11 membres constitue l'autorité judiciaire ultime du pays. Les autres institutions judiciaires incluent les cours d'appel, les tribunaux, la Haute Cour de Justice et la Cour Constitutionnelle Administrative et Financière.

Le Code Electoral promulgué le 20 août 2000 fournit des directives sur la façon dont les élections doivent être préparées et conduites à Madagascar. En ce qui concerne les élections présidentielles, le Code Electoral est complété par un certain nombre de lois et de règlements relatifs aux élections, notamment le Décret N° 200-002 du 31 août 2006 portant l'élection du Président.

Dans l'ensemble, la mission d'observation électorale de l'EISA a constaté que la Constitution de Madagascar et les autres législations favorisent généralement la conduite des élections démocratiques dans le pays et se conforme, dans une large mesure, aux recommandations faites dans le PEMMO. Non seulement elles garantissent les libertés fondamentales et les droits de l'homme, mais elles favorisent également les principes et les valeurs universellement reconnues pour la tenue des élections crédibles. En particulier, la Mission a noté que le cadre constitutionnel et juridique :



- Garantit les libertés fondamentales et les droits de l'homme, tout en promouvant les principes de bonne gouvernance ;
- Met en place des mécanismes pour la révision de la constitution, en ligne avec les principes démocratiques ;
- Fournit clairement le type de système électoral à utiliser pour chaque élection ;
- Prévoit la tenue régulière des élections.

La Mission a également noté que la constitution est disponible en français et en Malagasy, le dernier étant non seulement la langue officielle du pays, mais la langue vernaculaire la plus parlée à travers l'île.

Toutefois, la Mission est d'avis qu'il y a quelques points cruciaux dans le cadre électoral actuellement en vigueur à Madagascar qui méritent d'être revus et éventuellement réformés afin d'assurer la crédibilité et la légitimité du processus électoral. Ces points portent, entre autres choses, sur l'adoption d'un bulletin de vote unique et la mise en place d'un organe indépendant et impartial responsable pour la gestion et la conduite du processus électoral.

## **2.2. L'ADMINISTRATION ET LA GESTION DU PROCESSUS ÉLECTORAL**

La responsabilité de conduire, de gérer et de superviser le processus électoral à Madagascar est partagée entre trois institutions, à savoir le Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative (MIRA), le Conseil National Electoral (CNE) et la Haute Cour Constitutionnelle (HCC).

La charge globale d'organisation des élections à Madagascar incombe toutefois au Gouvernement, par l'entremise du MIRA, qui est l'institution nationale chargée de l'organisation matérielle et technique des élections à Madagascar. Par conséquent, la conduite du processus électoral est inséparable du système de l'administration territoriale car à travers ses structures centrales et déconcentrées, le MIRA assure entre autres choses la planification du processus électoral, établit la liste électorale, assure le déroulement du scrutin et est responsable de l'acheminement des résultats des élections vers la Haute Cour Constitutionnelle et le CNE. Ce dernier est, quant à lui, chargé de la surveillance et de la supervision de toutes les opérations relatives au bon déroulement du processus électoral, alors que la Haute Cour Constitutionnelle est la juridiction chargée du contentieux des

élections nationales. Elle est également responsable de la vérification et de l'annonce formelle des résultats définitifs des élections.

Le CNE est composé de sept membres choisis sur base de leur compétence et de leur expérience en matière des élections. Les membres du CNE incluent:

- Un membre nommé par le Président de la République;
- Le médiateur;
- Un membre désigné par le MIRA;
- Un membre représentant l'Ordre des Avocats
- Un membre représentant l'Ordre des Journalistes;
- Un membre désigné par le Premier Président de la Cour Suprême;
- Un membre désigné par le Procureur Général de la Cour Suprême.

Le CNE est dirigé par un Bureau composé d'un Président, de deux Vice-Présidents et d'un Trésorier.

Dans ses interactions avec les acteurs locaux, particulièrement les partis politiques et les candidats de l'opposition, la Mission ont observé que l'implication directe du Gouvernement dans la conduite des élections a donné lieu à une controverse sur la neutralité et l'impartialité du processus électoral. Un grand nombre de partis politiques, des organisations de la société civile et la communauté des bailleurs des fonds ont exprimé leurs préoccupations sur le fait que le MIRA était souvent sujet des influences politiques, qui compromettent son indépendance, sa légitimité et sa crédibilité. Il y avait également des plaintes sur la procédure de nomination et le mandat des membres des institutions impliquées dans la gestion et la conduite des élections à Madagascar. L'attention de la Mission a été régulièrement attirée sur les membres et les agents de ces structures, souvent accusés d'appartenir au parti au pouvoir ou à ses alliés politiques. Les autres critiques se rapportaient à la perception générale sur l'indépendance limitée, les ressources insuffisantes et une certaine confusion quant aux mandats et responsabilités de ces différentes structures.

La Mission a noté que bien que le CNE soit responsable de la surveillance du processus électoral, le manque de ressources financières adéquates et d'autorité pour l'exercice effectif de son mandat signifie, en pratique, c'est

un organe d'observation plutôt qu'une structure de surveillance et de supervision.

Après considération de la situation, la Mission recommande la mise en place d'une commission électorale indépendante, qui serait chargée de l'organisation et de la conduite des élections à Madagascar, en conformité avec les directives appropriées et les bonnes pratiques courantes dans la région de SADC.

# 3

## La Phase Pré-Electorale



- L'enrôlement des électeurs
- La date du scrutin
- La sélection et la nomination des candidates
- L'éducation civique et l'information électorale
- La campagne électorale
- La couverture médiatique du processus électorale
- La violence et l'intimidation politique
- Les témoins des partis politiques et les observateurs

### 3.1. L'ENRÔLEMENT DES ÉLECTEURS

Le but de l'enrôlement des électeurs est d'identifier les personnes qui sont éligibles pour participer au vote le jour de l'élection. Selon les lois et les législations en vigueur à Madagascar, le MIRA est l'institution chargée d'entreprendre l'enrôlement des électeurs et de compiler la liste électorale nationale. Il convient de mentionner, à ce sujet, que la liste électorale de Madagascar est généralement mise à jour sur une base annuelle, du 1er décembre de l'année courante jusqu'au 31 janvier de l'année suivante.

La Constitution et le Code Electoral définissent les conditions requises pour se faire enrôler en tant qu'électeur à Madagascar. Le principe général est que tout citoyen malgache âgé d'au moins 18 ans est autorisé à s'enregistrer et participer au processus électoral. L'enrôlement est un exercice volontaire et les personnes disposées à se faire enrôler doivent être en possession d'une carte d'identité valide.

L'enrôlement des électeurs est l'un des domaines qui ont été identifiés dans le passé comme ayant contribué au déficit du processus électoral à Madagascar. Par conséquent, le MIRA avait initié l'informatisation de la liste

électorale nationale, avec l'assistance technique et l'aide financière de la communauté internationale. Le projet 'Liste Electorale Informatisée de Madagascar', LENIM en sigle, visait à encourager les électeurs potentiels à se faire enregistrer, tout en contribuant à la compilation des listes électorales plus correctes et faciles à utiliser.

La confection de la LENIM s'est opérée en deux phases principales :

- La saisie centralisée de toutes les listes manuelles et l'impression des listes provisoires, après une validation technique, qui ont été distribuées au niveau local à travers tout le pays en vue de leur consultation par la population ;
- La révision et la correction centralisées des listes sur base des corrections et des additions éventuelles, suivies de l'impression des cartes d'électeur et de la liste électorale définitive devant utiliser pendant les élections.

La révision spéciale des listes électorales a commencé le 11 mai 2006 sur l'ensemble du territoire national et s'est clôturée le 28 novembre 2006. La révision s'est faite sur base de la liste électorale arrêtée au 15 avril 2006 et qui devait être prête 45 jours avant le jour du scrutin. Les chiffres publiés par le MIRA indiquent qu'au total 7 317 790 électeurs s'étaient faits enregistrer pour participer aux élections présidentielles de décembre 2006.

Il est généralement accepté comme une bonne pratique que d'afficher les listes électorales plusieurs semaines ou mois avant le jour de l'élection et de donner la chance à la population de formuler des réclamations ou d'introduire des objections après vérification de leurs détails tels qu'enregistrés sur ces listes. En cas d'omission ou d'erreur, les mesures appropriées doivent être prises dans le sens de résoudre le problème identifié. C'est également une pratique courante que de mettre à la disposition des partis politiques les copies des listes électorales avant le jour du scrutin afin de leur permettre de vérifier l'exactitude et la crédibilité de ces listes.

La Mission a noté qu'il n'y avait pas d'affichage systématique des listes électorales provisoires au niveau local dans l'ensemble du pays pour déclencher la procédure de réclamations ou d'objections. Elle a reçu des

plaintes persistantes, particulièrement de la part des partis politiques, que le fait pour le MIRA de n'avoir pas affiché systématiquement les listes électorales n'a pas permis de vérifier, comme il aurait fallu, l'exactitude des listes électorales et cela a contribué à la suspicion et à la mise en doute de la crédibilité et de la légitimité des listes finales publiées par le MIRA.

Tout en acclamant la bonne initiative entreprise par le MIRA en informatisant les listes électorales, la Mission de l'EISA a cependant observé un nombre élevé des cas d'omissions des électeurs des listes électorales finales et des erreurs matérielles sur les cartes d'identification qui, en conséquence, ont semblé priver un nombre significatif d'électeurs potentiels du droit civique de voter. La Mission a noté qu'il y avait une disposition légale qui permettait aux électeurs potentiels n'ayant pas une carte d'électeur de se faire établir une autorisation spéciale de voter sans être nécessairement enrôlé. Il faut toutefois signaler la préoccupation de la Mission car cette pratique était susceptible d'occasionner des abus et des cas de fraude.

### **3.2. LA DATE DU SCRUTIN**

L'une des questions cruciales souvent mentionnée pendant tout le processus ayant conduit à l'organisation des élections présidentielles de 2006 à Madagascar se rapportait à la légalité de la date du 3 décembre. En fait, le Gouvernement avait annoncé le 10 mai 2006 que les élections présidentielles auraient lieu le dimanche 3 décembre 2006, avançant le scrutin par rapport à la période envisagée entre fin décembre 2006 et début janvier 2007. Cette décision semblé avoir été dictée par le fait que cette période est généralement marquée par une mauvaise situation météorologique sur l'île et que cela pourrait perturber le scrutin. Les partis d'opposition ont régulièrement protesté contre la date du 3 décembre 2006, certains allant jusqu'à réclamer l'ajournement ou le boycott du scrutin.

La Mission a pris bonne note de l'article 47 de la Constitution qui stipule que l'élection présidentielle doit avoir lieu au moins 30 jours et pas plus de 60 jours avant l'expiration du mandat du Président en exercice. Les raisons de la polémique autour de la date du 3 décembre 2006 sont à tirer dans le fait que le Président Ravalomanana a prêté serment deux fois avant son entrée en fonction, au cours de cérémonies d'investiture qui ont eu lieu respectivement le 22 février et le 5 mai 2002. Le premier événement a eu lieu

pendant la crise politique qui avait suivi la proclamation des résultats contestés de l'élection de décembre 2001, alors que la deuxième cérémonie a eu lieu après l'annonce des résultats définitifs après le recompte des voix et la reconnaissance de la victoire de Ravalomanana par la communauté internationale. Par conséquent, il y avait une polémique au sujet de quelle cérémonie devrait être prise en considération pour fixer le mandat présidentiel et la date pour les scrutins.

### **3.3. LA SÉLECTION ET LA NOMINATION DES CANDIDATES**

La démocratie interne au sein des partis politiques est l'un des aspects essentiels dans tout système démocratique. Elle montre l'engagement des leaders des partis à l'exercice des principes généralement reconnus comme piliers de la démocratie. Toutefois, l'expérience prouve à suffisance que le choix des candidats au niveau des partis ne se fait pas toujours de façon démocratique.

Selon l'article 46 de la Constitution et des dispositions particulières du Code Electoral, notamment les articles 4 et 5, la nomination des candidats présidentiels est un processus principalement conduit par les partis et les coalitions politiques qui souhaitent contester une élection présidentielle. Il est également permis aux candidats indépendants de poser leur candidature. Les partis politiques et les candidats indépendants doivent cependant adhérer aux règlements en vigueur.

La Constitution et le Code Electoral déterminent les conditions qu'un candidat doit remplir afin de se présenter à une élection présidentielle. Pour qu'une personne soit qualifiée comme candidat président, elle doit:

- Etre un(e) citoyen(e) malgache résidant au pays le jour où il introduit son dossier de candidature ;
- Etre dûment enregistrée sur la liste électorale ;
- Etre âgée d'au moins 40 ans le jour de l'enregistrement ;
- Déposer une somme de 25 000 000 Ariary (environ US\$ 12,000) comme une compensation devant couvrir les dépenses encourues par l'administration pour organiser l'élection présidentielle ;
- Pleinement jouir de ses droits politiques et civiques.

La Mission de l'EISA est arrivée à Madagascar à la fin du mois de novembre 2006, après que l'étape de nomination des candidats aux élections présidentielles soit clôturée. La Mission a appris qu'il y avait initialement 18 candidats qui avaient soumis leurs dossiers afin de contester le scrutin présidentiel de décembre 2006, mais que la Haute Cour Constitutionnelle n'avait approuvé que 14 candidatures dont la liste finale a été publiée le 19 octobre 2006. La HCC avait en fait éliminé quatre candidats potentiels à la course présidentielle pour des raisons allant du non-paiement de la caution exigée au non respect d'une des conditions légales ou techniques requises.

Ce fut le cas d'un des leaders de l'opposition, en l'occurrence Pierrot Rajaonarivelo, qui vit en exil et n'a pas été autorisé de retourner à Madagascar avant la date butoir du 14 octobre 2006 fixée pour le dépôt des candidatures. Son dossier a été rejeté par la Haute Cour Constitutionnelle qui, pour la circonstance, avait évoqué l'absence du concerné sur l'île au jour du dépôt de sa candidature, malgré le fait que le dossier introduit par ses avocats en son nom était complet. Rajaonarivelo était généralement considéré par plusieurs personnes à Madagascar comme le principal challenger au Président Ravalomanana.

Il convient de mentionner que Rajaonarivelo, un ancien vice premier ministre sous Ratsiraka, a été condamné in absentia à 15 ans des travaux forcés pour détournement des fonds de l'Etat et interdit de postuler pour un poste public. Rajaonarivelo a toujours déclaré son innocence, estimant que sa condamnation était plutôt motivée par des raisons politiques et les pressions du Gouvernement en place, qui souvent menaçait de l'arrêter si jamais il rentrait au pays. Son retour, plusieurs fois annoncé, a été bloqué par le Gouvernement par, entre autres mesures, la fermeture des aéroports internationaux chaque fois que Rajaonarivelo prévoyait de rentrer à Madagascar.

L'autre candidat en vue qui a été disqualifié par la Haute Cour Constitutionnelle fut le Général retraité Randrianafidiosa, connu sous le nom de 'Général Fidy'. Il a été éliminé parce qu'il n'avait pas payé la somme de 25 000 000 Ariary requise pour se faire enregistrer comme candidat à l'élection présidentielle. La HCC avait également rejeté le dossier de l'ancien Président Ratsiraka, qui vit en exil en France et n'avait pas été capable d'introduire sa candidature en personne selon les exigences de la loi.



La liste finale des candidats qualifiés par la Haute Cour Constitutionnelle pour participer aux élections présidentielles de 2006 comprenait :

1. Marc Ravalomanana
2. Jean Lahiniriko
3. Iarovana Roland Ratsiraka
4. Herizo Jossicher Razafimahaleo
5. Norbert Lala Ratsirahonana
6. Ny Hasina Andriamanjato
7. Razafindrabe Elia Ravelomanantsoa
8. Pety Rakotoniaina
9. Jules Randrianjoary
10. Daniel Rajakoba
11. Rakotonirina Manandafy
12. Philippe Madiomanana Tsiranana
13. Ferdinand Razakarimanana
14. Roindefo Zafitsimivalo Monja

D'une façon générale, la Mission n'a pas relevé une disposition particulière dans la Constitution ou même le Code Electoral définissant le mécanisme que les partis ou les coalitions politiques doivent utiliser pour choisir leurs candidats à l'élection présidentielle. En pratique, dans la plupart des cas, les candidats ont été choisis lors des congrès ou d'autres réunions réglementaires de leurs partis ou coalitions. Mais à cause du manque de transparence dans la procédure de sélection des candidats au niveau des partis, la question relative au leadership a été à la base de dissension et même à la dislocation de certains partis politiques un peu avant les élections.

La Mission s'est réjouie du fait que la course au fauteuil présidentiel était également ouverte aux candidats indépendants, à ceux n'appartenant pas nécessairement à un parti ou une coalition politique.

Le seul facteur qui a semblé faire obstruction à certains candidats potentiels semble être le montant relativement élevé exigé pour la soumission d'une candidature à l'élection présidentielle. Par rapport à la situation sociale et financière qui prévaut à Madagascar, il était manifestement difficile pour plusieurs candidats potentiels de réunir la somme exigée.

En ce qui concerne la question du genre, la Mission a noté que sur les 14 candidats retenus, il n'y avait qu'une seule femme, à savoir Madame Elia Ravelomanantsoa.

### **3.4. L'ÉDUCATION CIVIQUE ET L'INFORMATION ÉLECTORALE**

L'éducation civique et électorale est l'un des facteurs essentiels qui créent un environnement propice à la tenue des élections libres, justes et crédibles. La section III du Code Electoral règlemente l'éducation civique et électorale.

Quelques méthodes peuvent être utilisées pour sensibiliser et mobiliser l'électorat pour une participation effective au processus électoral. Ces méthodes comprennent, entre autres choses, la production des chansons populaires qui peuvent être largement diffusées à la télévision et à la radio avant et pendant les élections, la vulgarisation de l'information relative aux élections par les entretiens radiodiffusés, les émissions télévisées, les pamphlets distribués sur les lieux publics et les réunions au niveau des communautés locales. La Mission a observé, en général, que les campagnes d'éducation civique et électorale étaient insuffisantes et sporadiques sur l'ensemble de l'île dans la perspective de l'élection présidentielle. Il n'y avait pas d'initiative systématique visant à mettre en exécution des programmes adéquats d'éducation ou d'information autour des thèmes et des activités en rapport avec les élections.

### **3.5. LA CAMPAGNE ÉLECTORALE**

Le chapitre II du Code Electoral traite des questions relatives à la campagne électorale à Madagascar. Selon les articles 17 et 18 de l'Ordonnance portant loi organique relative à l'élection présidentielle, la campagne peut débuter 21 jours avant le premier tour et 15 jours en cas de deuxième tour. Dans les deux cas, la campagne doit être clôturée 24 heures avant le scrutin. La campagne a commencé le dimanche 12 novembre 2006 à 07h00 et pour formellement stopper le samedi 2 décembre 2006 à 07h00.

La Mission a noté que la campagne électorale était relativement paisible, en dépit des préoccupations sur la possibilité des actes de violence et de turbulence politiques en raison de la disqualification de certains leaders de l'opposition tels que Pierrot Rajaonarivelo et le Général Fidy. La campagne a été dominée de bout en bout par le Président sortant et candidat à sa propre

succession, car il disposait clairement des ressources plus importantes comparées à celles des autres candidats. Le Président Ravalomanana a été capable de visiter plusieurs places à travers l'île, alors que les autres candidats, au mieux, pouvaient seulement se contenter de battre campagne dans les grandes villes ou généralement dans leurs provinces d'origine ou leurs bastions.

La réglementation d'un bon nombre des pays prévoit le financement des partis politiques pour des fins électorales. Cette situation est souvent justifiée par le besoin d'accorder les chances égales à tous les candidats et de renforcer le processus démocratique. En ce qui concerne le Madagascar, il n'y a de mécanismes pour le financement public des partis politiques ou des candidats indépendants. Cet état de chose conduit généralement au déséquilibre dans l'accès des candidats aux fonds publics et aux ressources de l'Etat. Ce qui, en conséquence, peut miner les possibilités d'une compétition équitable pendant la campagne électorale.

Le principe de transparence et de l'équilibre dans l'utilisation des ressources publiques est fondamental. En dépit des appels répétés pour que le Code Electoral soit amendé ou l'adoption d'un acte distinct régissant le financement des partis politiques, la réalité est que seuls les candidats avec des moyens colossaux peuvent se permettre de se présenter à une élection présidentielle et de faire une campagne honorable.

La Mission a relevé les préoccupations permanentes, particulièrement des partis et des candidats de l'opposition, au sujet de la confusion entre les moyens personnels du Président Ravalomanana et les ressources de l'Etat. Il convient de signaler qu'avant d'accéder au pouvoir, Ravalomanana était non seulement vice-président de l'Eglise de Jésus-Christ à Madagascar (FJKM), mais également un homme d'affaires parmi les plus en vue sur l'île. Le FJKM est l'un des membres influents du Conseil des Eglises Chrétiennes à Madagascar (FFKM). Les rivaux du Président Ravalomanana affirment qu'il y a un conflit d'intérêt entre ses affaires personnelles et sa position comme Chef de l'Etat. Il y a une perception répandue que les entreprises appartenant au Président sont souvent bien placées pour gagner les contrats lucratifs du Gouvernement au détriment des autres concurrents. Le traitement préférentiel réservé à ses propres entreprises, notamment Tiko,

Magro et le *Malagasy Broadcasting System* (MBC) a été constamment mentionné à titre illustratif.

Il est important de mentionner qu'il n'y a aucun règlement spécifique concernant la déclaration obligatoire des recettes et des dépenses relatives à la campagne électorale à Madagascar. Il n'y a pas non plus une disposition sur la déclaration des contributions reçues pour la campagne électorale, ni un plafond pour les dépenses. La conséquence est que les partis et les candidats avec les ressources colossales ont dominé le paysage politique pendant toute la période de campagne. C'était le cas de Ravalomanana et de son parti, *Tiako-I-Madagasikara* (J'aime Madagascar ou TIM), qui ont eu des calicots, des panneaux publicitaires géants et des affiches partout à travers l'île.

Les dispositifs les plus visibles pendant la campagne étaient les rassemblements populaires et les réunions sur les places publiques. Les autres méthodes consistaient en des cortèges motorisés et concerts publics sponsorisés par les candidats et leurs partis. C'est le cas du rassemblement populaire tenu le 30 novembre 2006 au stade d'Antananarivo par le Président Ravalomanana auquel une équipe de la Mission de l'EISA, comprenant l'Honorable Paul Bérenger, ancien Premier Ministre de l'Ile Maurice, et le directeur exécutif de l'EISA, Denis Kadima, avaient assisté. De même, les équipes de l'EISA déployées à travers le pays ont assisté aux rassemblements et réunions publiques organisés par les candidats ou les partis politiques dans les lieux de déploiement.

Bien que généralement paisible, la campagne pour les élections présidentielles a été marquée par un certain nombre d'incidents qui risquaient de perturber le processus électoral. Le cas le plus significatif était la tentative de coup d'Etat par le Général Fidy contre le gouvernement du Président Ravalomanana le 18 novembre 2006. Cependant, la situation s'est calmée quand le Général à la retraite a annoncé que son intervention a été mal interprétée.

### **3.6. LA COUVERTURE MÉDIATIQUE DU PROCESSUS ÉLECTORAL**

Une presse libre et non partisane est un des ingrédients fondamentaux de tout système démocratique effectif. L'accès juste et équitable aux médias est

l'un des principes généraux qui régissent la tenue des élections démocratiques à travers le monde. Pendant la campagne électorale, les médias doivent être un outil essentiel censé fournir à l'électorat et au public en général des informations impartiales et crédibles sur les candidats et les partis politiques en compétition. Cependant, le rôle des médias en général, et par rapport aux élections en particulier, a toujours été un des sujets à controverse.

La Constitution en vigueur à Madagascar garantit la liberté de la presse et dispose que l'exercice de cette liberté ne peut pas être soumis à une quelconque restriction, excepté pour les cas prévus pour assurer la sauvegarde de la loi, le maintien de l'ordre public et le respect des autres libertés et droits. L'article 41 du Code Electoral régleme l'accès équitable aux médias.

Le CNE est l'institution responsable de l'attribution du temps d'antenne aux candidats et aux partis politiques pendant la campagne électorale et joue un rôle de supervision afin d'empêcher la manipulation partisane des médias de l'Etat. La Mission de l'EISA a cependant noté que les dispositions légales appropriées ne s'appliquent pas nécessairement aux médias appartenant aux privés.

D'une façon générale, les institutions gouvernementales malgaches respectent la liberté d'expression, même si dans la pratique elles essaient d'avoir une influence sur les médias de l'Etat. Une bonne partie des nouvelles est diffusée à travers les médias publics. C'est ainsi qu'il a été relevé la perception généralement répandue auprès des partis de l'opposition que le Président Ravalomanana et son parti jouissent d'une façon disproportionnée de la couverture dans les médias de l'Etat.

La presse privée est très vigoureuse à Madagascar et a une tradition bien établie du discours franc et objectif. Les journalistes des organes de presse privés critiquent fréquemment le Président et son gouvernement sans crainte de victimisation. Il faut cependant reconnaître que la circulation de la presse écrite privée continue à être limitée principalement au niveau des villes et grands centres urbains de l'île. De même, les sociétés privées de télévision et de radiodiffusion n'ont pas souvent la capacité de couvrir tout le territoire national.

### **3.7. LA VIOLENCE ET L'INTIMIDATION POLITIQUES**

Pour qu'un processus électoral soit libre, juste, crédible et légitime, il doit avoir lieu dans une atmosphère exempte des incidents de violence et d'intimidation motivés par des considérations politiques. La Mission de l'EISA n'a pas observé des cas systématiques et flagrants d'intimidation politique. D'une façon générale, la campagne et le scrutin se sont déroulés dans la paix et dans une atmosphère relativement calme. Cependant, la période qui a précédé le jour du scrutin a été caractérisée par un certain nombre d'incidents de violence, en particulier la tentative de coup par le Général Fidy, qui avaient déclenché des tensions à Antananarivo. Toutefois, cette crise sporadique n'avait pas réussi à porter un coup fatal au processus électoral.

Il y avait également des allégations persistantes sur des tensions ethniques qui existeraient entre les populations habitant les côtes et celles occupant le plateau centre de l'île. Mais les équipes de l'EISA déployées à travers le pays n'ont pas observé directement un cas qui aurait pu avoir un effet pervers sur le processus électoral ou conduire aux perturbations comme celles expérimentées au lendemain des élections de 2001.

### **3.8. LES TÉMOINS DES PARTIS POLITIQUES ET LES OBSERVATEURS**

La section III du Code Electoral règlemente la participation des observateurs et des témoins des partis politiques au processus électoral. Le nombre maximum des observateurs ou des témoins autorisés par bureau de vote ou de dépouillement est limité à deux personnes. Le CNE est l'organe responsable de l'accréditation des témoins et des observateurs tant nationaux et internationaux. Il convient de souligner le fait que pendant leur déploiement, les observateurs internationaux jouissent d'un statut spécial de 'résidents' de l'île. Par conséquent, il leur a été accordé un visa gratuit à leur arrivée au pays et ils ne devaient pas payer les taxes normalement imposées aux étrangers visitant l'île.

En vue de jouer son rôle de supervision et de surveillance, le CNE avait également déployé ses propres observateurs à travers tout le pays pour surveiller l'exécution du personnel électoral et le comportement des électeurs pendant le processus. Le nombre total des observateurs du CNE s'élevait à environ 3 200 personnes. Il y avait un guide officiel déterminant les droits et

devoirs des observateurs afin de s'assurer que les procédures appropriées étaient respectées et suivies.

La Mission a constaté qu'il y avait un nombre significatif de témoins des partis politiques et des observateurs nationaux déployés sur l'étendue du territoire national malgache pendant les élections présidentielles de décembre 2006. Dans la plupart des bureaux de vote visités par les équipes de l'EISA, il y avait beaucoup plus de témoins représentant le Président Ravalomanana ou ses alliés politiques que ceux délégués par les partis et candidats de l'opposition. La Mission a appris que le CNE avait accrédité environ 11 000 observateurs locaux. La plupart des observateurs que les équipes de l'EISA ont rencontrés appartenaient au CNOE-KMF.

Quant aux observateurs internationaux, en plus de la Mission de l'EISA, il y avait d'autres groupes déployés pour observer le scrutin présidentiel de décembre 2006. Il s'agit, entre d'autres, des observateurs de l'Union Africaine, de l'Union Européenne, de l'Organisation Internationale de la Francophonie, et de la Communauté de l'Océan Indien. Les représentants de plusieurs missions diplomatiques basées à Antananarivo faisaient également partie de la grande cohorte internationale à laquelle l'opportunité d'observer le scrutin a été accordée.

La Mission a noté que la procédure établie par le CNE pour accréditer les observateurs était particulièrement amicale et facile à utiliser. Ceci a permis à toutes les missions d'observation de se déplacer librement et sans contrainte notoire à travers l'île et rencontrer les acteurs principaux de la scène politique malgache. Les témoins et les observateurs, tant nationaux qu'internationaux, étaient autorisés d'assister à toutes les étapes du processus électoral et bénéficiaient d'un libre accès à tous les bureaux de vote et de dépouillement.

# 4

## Le Jour du Scrutin



- Les bureaux de vote
- L'ouverture des bureaux de vote et la distribution du matériel électoral
- Les bulletins de vote
- La procédure électorale
- Le secret du scrutin
- La fermeture des bureaux de vote
- Les agents de l'ordre et de sécurité
- Le dépouillement des voix

Les élections présidentielles ont eu lieu le dimanche 3 décembre 2006, sans incidents majeurs, nonobstant les craintes que les appels au boycott lancés par quelques partis de l'opposition pouvaient conduire à une certaine perturbation. La Mission de l'EISA a noté qu'en dépit des craintes que le scrutin présidentiel pourrait être troublé par la violence pareille à celle qui a prévalu pendant la crise de 2001-2002, les élections se sont déroulées d'une façon organisée et dans une atmosphère de sérénité, sans incidents pervers sur le processus de vote. La situation sécuritaire à la veille et pendant le scrutin était généralement calme, à part quelques incidents isolés signalés çà et là à travers l'île.

Le jour du scrutin les équipes de l'EISA ont visité au total 80 bureaux de vote et observé le dépouillement des voix dans sept bureaux.

### 4.1. LES BUREAUX DE VOTE

Le nombre et l'emplacement de bureaux de vote jouent un rôle significatif dans le sens d'assurer un accès facile des électeurs au processus. La sélection et le choix des bureaux de vote sont habituellement basés sur divers facteurs, tels que le nombre d'électeurs par bureau, l'accessibilité du bureau de vote aux électeurs, l'éclairage des locaux, la disponibilité des moyens de communication, le transport et d'autres considérations d'ordre logistiques.



Le Code Electoral, en particulier les articles 60 et 61, établit les conditions pour l'établissement des bureaux de vote. Les délégués du gouvernement au niveau provincial ont la responsabilité de déterminer le nombre et l'emplacement de bureaux de vote dans chacune de leurs provinces respectives. Selon les instructions appropriées relatives au scrutin de décembre 2006, la liste finale de bureaux de vote dans chaque circonscription électorale et leur location devaient être achevées et publiées au plus tard 16 jours avant le jour du scrutin, à savoir le 17 novembre 2006.

Le Code Electoral indique, en plus, que les bureaux de vote ne peuvent être établis que dans les bâtiments publics, à l'exception des casernes militaires. Les centres de vote étaient généralement situés dans les lieux publics tels que les écoles, où les salles de classe tenaient lieu des bureaux de vote, les rendant particulièrement accessibles aux électeurs.

Pour un total de 7 317 790 électeurs enrôlés, il y avait 17 591 bureaux de vote éparpillés à travers l'île, pour une moyenne de 415 électeurs par bureau de vote. La Mission a observé que les dispositions au niveau des bureaux de vote et la disponibilité du matériel électoral dans tous les centres de vote visités étaient plutôt bien organisées. Les périmètres des centres et des bureaux de vote étaient clairement marqués et coïncidaient, dans la plupart des cas, avec les limites foncières des lieux utilisés. Tout au long de la journée, il a été observé que le flux des électeurs était généralement régulier et n'a pas donné à de débordements notoires.

#### **4.2. L'OUVERTURE DES BUREAUX DE VOTE ET LA DISTRIBUTION DU MATÉRIEL ÉLECTORAL**

Les bureaux de vote devaient normalement ouvrir à 07h00 et fermer à 19h00. Les équipes de l'EISA ont observé l'ouverture dans quelques bureaux de vote et tous les rapports indiquent que, dans la plupart des cas, les bureaux se sont ouverts à l'heure, avec quelques exceptions d'ouverture en retard.

Aux environs de 6h30 du matin, quand la plupart des équipes de l'EISA sont arrivées aux bureaux de vote pour observer l'ouverture du processus de vote, la préparation du matériel électoral et des équipements était en cours et les électeurs commençaient déjà à faire la file devant les bureaux dans la cour intérieure des centres de vote.

D'une façon générale, l'ouverture s'est effectuée selon les règlements et la procédure appropriés, conformément à la loi. La Mission de l'EISA a noté que tous les bureaux de vote visités avaient reçu les matériels nécessaires pour le scrutin, notamment les bulletins de vote, les urnes, les listes électorales, l'encre indélébile, etc. Le matériel électoral était délivré aux bureaux de vote la veille ou très tôt le jour même du scrutin. Dans la plupart des cas, le MIRA avait mis en place un système efficace pour la distribution et la livraison du matériel électoral à travers l'île. La Mission n'a pas noté un problème quelconque à ce sujet ou une défaillance majeure en terme de distribution du matériel et des équipements nécessaires au bon déroulement de l'élection.

### **4.3. LES BULLETINS DE VOTE**

Le Madagascar a hérité du système français l'usage des bulletins de vote multiples, qui consiste à utiliser des bulletins de vote différents pour chaque candidat en compétition. Les articles 47 à 52 du Code Electoral déterminent les caractéristiques communes des bulletins de vote, notamment la taille, et établissent le nombre de bulletins de vote à prévoir pour une élection, soit par les partis politiques ou les candidats indépendants.

Le format du bulletin de vote utilisé pour l'élection présidentielle doit être de 110mm sur 155mm. Dans la pratique, chaque candidat est responsable de l'impression de ses propres bulletins de vote, qu'il devra par la suite fournir au MIRA par l'entremise d'une commission ad hoc. Les candidats sont également responsables des charges encourues par l'administration pour livrer leurs bulletins respectifs aux bureaux de vote sur le territoire national. L'article 48 stipule que seuls les partis politiques ou les candidats qui parviennent à atteindre au moins 10% du suffrage exprimé seront remboursés pour les frais d'impression des bulletins de vote.

Afin d'éviter l'épuisement de bulletins de vote pendant le scrutin, le nombre de bulletins de vote que chaque candidat est requis de fournir à la commission ad hoc correspond au nombre d'électeurs enrôlés dans chaque circonscription électorale, la province autonome ou au niveau national, multiplié par deux et demi. Cette disposition sert à couvrir les besoins en bulletins de vote pour les deux tours probables de l'élection présidentielle. Au cas où les bulletins de vote livrés par un candidat seraient insuffisants, le candidat ou son

représentant doit notifier la commission ad hoc dans quel bureau de vote ou quelle circonscription électorale il souhaiterait que ses bulletins soient expédiés. La loi requiert à l'administration et au candidat d'informer l'électorat et le public en général de la disponibilité ou du manque du bulletin de vote particulier dans les bureaux de vote ou les circonscriptions spécifiques.

Il convient de souligner que l'épuisement des bulletins de vote dûment livrés par un candidat dans un bureau de vote particulier peut conduire à la suspension du scrutin dans ce bureau de vote. Selon l'article 88 du Code Electoral, si le problème n'est pas résolu jusqu'à la fermeture formelle du bureau de vote, alors le scrutin est annulé pour ce bureau de vote. Cette situation ne devrait pas être confondue avec le cas dans lequel le candidat n'a pas fourni des bulletins de vote à la commission ad hoc responsable de la livraison du matériel électoral aux bureaux de vote selon les exigences de la loi. Si un candidat ne fournit pas ses bulletins à un bureau de vote particulier, le scrutin devrait continuer car ceci ne constitue pas une cause d'annulation du scrutin dans ce bureau. Mais si les bulletins de vote fournis sont épuisés avant la fin du vote, le scrutin devra être suspendu dans ce bureau jusqu'à ce que des bulletins additionnels soient fournis. Si la situation est irrémédiable, alors le scrutin dans ce bureau est simplement annulé.

Dans les bureaux de vote, les bulletins sont arrangés et placés sur une table selon l'ordre sur la liste finale de candidats établis par la Haute Cour Constitutionnelle.

La Mission a appris que quatre candidats n'ont pas été en mesure de faire imprimer suffisamment des bulletins de vote pour la distribution à tous les bureaux de vote dans l'ensemble de l'île. Ce groupe comprenait notamment l'unique femme candidate, Elia Ravelomanantsoa, ainsi que les candidats Pety Rakotoniaina, Daniel Rajakoba et Rakotonirina Manandafy. Ils estimaient que le nombre de bulletins de vote exigés par le MIRA et le coût de leur impression étaient bien au-delà de leurs moyens. Ce groupe s'est aussi plaint à propos de la date limite établie par le MIRA pour la livraison des bulletins de vote par les candidats, estimant que le délai était court. En conséquence, il y avait moins de bulletins de vote par rapport au nombre total des candidats engagés dans la course présidentielle dans un nombre significatif de bureaux de vote à travers le pays le jour du scrutin.

La Mission est d'avis que l'usage des bulletins de vote multiples est non seulement ouvert aux abus, mais peut également imposer des contraintes financières et logistiques inutiles aux candidats et aux partis politiques. Étant donné que les candidats sont requis de financer l'impression de leurs propres bulletins de vote et leur distribution sur l'ensemble du pays, il est plus probable que les candidats ou les partis avec des ressources financières limitées seront négativement affectés par leur incapacité à fournir un nombre suffisant des bulletins dans tous les bureaux de vote. Cette situation crée une perception de déséquilibre et de concurrence, somme toute, déloyale.

Le Mission voudrait recommander que le Madagascar adopte l'usage d'un bulletin de vote unique, dont le coût d'impression et de production peut être beaucoup plus rentable et aussi relativement facile pour l'utilisation par les électeurs. Cette option impliquerait l'inclusion de tous les candidats à l'élection présidentielle sur un même bulletin de vote, plutôt qu'un bulletin pour chaque candidat. Si une réforme est adoptée dans ce sens, il faudra que le gouvernement et tous les autres acteurs impliqués dans le processus électoral à Madagascar s'assurer que des programmes adéquats d'éducation civique et électorale sont réalisés afin de familiariser les électeurs avec le nouveau système.

#### **4.4. LA PROCÉDURE ÉLECTORALE**

Environ sept millions d'électeurs étaient attendus aux élections présidentielles de décembre 2006 à Madagascar. La Mission a observé que le scrutin s'est déroulé paisiblement, en dépit d'une campagne électorale ponctuée par une certaine agitation au niveau des partis et candidats de l'opposition.

Les opérations de vote ont été conduites au niveau des bureaux de vote par sept agents, notamment le président du bureau et son adjoint, quatre assesseurs, ainsi qu'un secrétaire. Les agents affectés à un bureau de vote devaient en principe être des électeurs dûment enregistrés dans le fokontany spécifique (commune) où le bureau de vote est localisé. Les agents étaient nommés par l'Assemblée générale du fokontany.

Pour qu'un électeur participe au scrutin présidentiel de décembre 2006 à Madagascar, il devait être dûment enrôlé. Le chapitre VII du Code Electoral décrit en détail la procédure et les opérations de vote. La plupart des électeurs semblaient comprendre ce qui était attendu d'eux quand ils se trouvaient

dans le bureau de vote. Dans la plupart des cas, les électeurs étaient patients, prêts à remplir leur obligation civique avec un bon niveau de responsabilité. La Mission a observé que les agents électoraux, dans leur majorité, avaient montré dévouement et professionnalisme dans l'exercice de leurs fonctions. La Mission était généralement satisfaite de ce que le processus dans son ensemble était conduit d'une façon relativement efficace. Les agents ont essayé de suivre toutes les procédures et opérations d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote selon les prescrits de la législation et des règlements appropriés.

Le processus n'était cependant pas sans faille. C'était le cas de l'éclairage inadéquat dans un certain nombre de bureaux de vote, particulièrement en province. C'était également le cas dans certaines parties d'Antananarivo, où les coupures d'électricité se sont produites aux environs de l'heure de la clôture formelle du scrutin. C'est ainsi qu'une bonne partie des étapes de la clôture du scrutin et du dépouillement des voix a dû être conduite avec l'usage de lampes tempêtes ou même des bougies fournies par le MIRA. La Mission est, cependant, d'avis que ces failles, mineures du reste, n'étaient pas à même d'affecter de manière significative le résultat de l'élection, ou de mettre en danger la crédibilité du processus.

#### **4.5. LE SECRET DU SCRUTIN**

Le secret du vote demeure l'un des grands piliers d'une élection libre, juste, crédible et légitime. La mission a généralement observé que les isolements ont été arrangés de manière à préserver et protéger le secret du scrutin. Dans certains cas, cependant, les urnes étaient disposées d'une façon inadéquate et que cela pouvait affecter le secret du scrutin.

#### **4.6. LA FERMETURE DES BUREAUX DE VOTE**

Les bureaux de vote étaient censés fermer à 19h00. Les dispositions ont été prises pour que les électeurs qui se trouveraient dans la file d'attente à la fermeture formelle du bureau de vote puissent être autorisés à voter. Selon la procédure normale, quand le processus est terminé, le président du bureau annonce la clôture officielle du scrutin. Les équipes de l'EISA ont observé la clôture du processus de vote dans les mêmes bureaux de vote où elles avaient observé l'ouverture du scrutin. La plupart des bureaux de vote ont été fermés à 19h00, comme prescrit dans la loi et les décrets appropriés. La Mission n'a

observé aucun incident majeur en ce qui concerne la fermeture des bureaux de vote, à l'exception de l'éclairage inadéquat et insuffisant dans quelques bureaux de vote.

#### **4.7. LES AGENTS DE L'ORDRE ET DE SÉCURITÉ**

Il n'y avait aucun incident majeur en ce qui concerne la sécurité pendant le scrutin. La Mission a observé qu'il y avait un nombre raisonnable des policiers pour contrôler l'accès aux bureaux de vote. La Mission a noté que leur présence était efficace et discrète, et a contribué à l'atmosphère paisible et ordonnée qui a prévalu pendant tout le processus de vote. Les mesures de sécurité établies au niveau des bureaux de vote n'ont pas donné l'impression d'intimider ou de générer la peur chez les électeurs.

#### **4.8. LE DÉPOUILLEMENT DES VOIX**

Le chapitre VIII du Code Electoral spécifie la procédure pour le dépouillement des voix, qui a lieu à bureau de vote même après la clôture du processus de vote. Selon l'article 97, les bureaux de vote sont immédiatement transformés en bureaux de dépouillement à la fin du scrutin. Par conséquent, la disposition du bureau doit être réorganisée par le président, avec l'assistance des autres du personnel électoral. Le Code Electoral stipule en plus que, à part le personnel électoral, les observateurs, les témoins des partis politiques et les membres de la presse dûment accrédités sont autorisés à accéder aux bureaux de dépouillement.

La Mission a noté que le dépouillement des voix au niveau même des bureaux de vote était conforme aux principes contenus dans le PEMMO, qui recommande que le dépouillement devrait avoir lieu dans les bureaux de vote juste après la fin du scrutin. En dépit de quelques défis logistiques tels que l'insuffisance de l'éclairage adéquat dans une bonne part de bureaux de vote à travers l'île, le dépouillement s'est généralement déroulé d'une façon transparente.

Le processus a été conduit sous les regards attentifs et vigilants des observateurs, des témoins des partis politiques et des candidats, ainsi que du grand public qui souhaitaient suivre le déroulement des opérations de dépouillement. Les résultats du scrutin dans le bureau particulier étaient immédiatement annoncés et affichés juste après que le processus de dépouillement était achevé.

# 5

## La Phase Post-Electorale



- La collecte et la compilation des résultats
- La participation électorale
- Les résultats de l'élection présidentielle de 2006

### 5.1. LA COLLECTE ET LA COMPILATION DES RÉSULTATS

Le chapitre IX du Code Electoral décrit la procédure et les différentes opérations relatives à la compilation et à la publication des résultats des élections. Après le dépouillement et l'annonce des résultats au niveau du bureau de vote, après une vérification préliminaire du processus, le président de chaque bureau de dépouillement transmet une enveloppe scellée contenant tous les procès-verbaux et les documents appropriés détaillant les résultats de l'élection dans le bureau de vote spécifique au centre de compilation de la circonscription électorale. Le centre de compilation est généralement connu comme la Commission de Recensement Matériel des Votes (CRMV).

Le CRMV est composé d'un président, qui est un magistrat nommé par le Ministre de la Justice, et de six fonctionnaires désignés par le ministre responsable de l'administration territoriale ou de ses représentants au niveau provincial.

A la réception des enveloppes scellées contenant les documents électoraux transmises par les bureaux de dépouillement de la circonscription électorale, la CRMV procède publiquement à l'inventaire et à la vérification du matériel reçu de chaque bureau de dépouillement et consigne les irrégularités ou anomalies éventuelles relevées durant cette opération. Si pour une quelconque raison les résultats d'un ou plusieurs bureaux ne sont pas acheminés à la CRMV, celle-ci dresse un procès-verbal de carence. Tous les

documents sont ensuite transmis sous pli fermé, dans un délai de 24 heures à compter de la réception de la dernière enveloppe scellée, au greffier de la Haute Cour Constitutionnelle. Cette transmission doit être effectuée sous la responsabilité des autorités administratives, par la voie la plus rapide.

La Mission a noté que le processus de compilation et de vérification a été l'une des raisons majeures qui avaient occasionné la crise, particulièrement à l'issue des élections, présidentielles de 2001. À cet égard, la Mission a été particulièrement préoccupée par le fait que les étapes finales du processus de compilation et de vérification des résultats étaient exclusivement réalisées par la Haute Cour Constitutionnelle, loin de toute inspection par les candidats ou leurs représentants, ou même le public. La Mission est d'avis que ce manque de transparence et d'inclusivité à cette étape décisive du processus électoral pouvait conduire à des objections ou des suspicions inutiles des résultats définitifs du scrutin.

C'est ainsi que la Mission recommande que le processus de transmission soit amélioré en permettant au public, aux partis politiques et aux candidats de suivre minutieusement la transmission des résultats et les opérations de compilation, en vue d'assurer la crédibilité et la transparence du processus et ainsi prévenir les tensions post-électorales. La Mission recommande également que la Haute Cour Constitutionnelle soit plus ouverte et implique les autres acteurs, notamment les observateurs (internationaux et nationaux) et les candidats ou leurs représentants, dans tout le processus.

## **5.2. LA PARTICIPATION ÉLECTORALE**

Le niveau de participation dans une élection est calculé sur la base du nombre d'électeurs qui ont effectivement au scrutin par rapport au nombre d'électeurs enrôlés. Les élections présidentielles du 3 décembre 2006 ont attiré quelques 4 531 946 électeurs sur un total de 7 317 790 électeurs inscrits au rôle. Ce qui représente un taux de participation de 61.90%.

## **5.3. LES RÉSULTATS DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2006**

Les résultats publiés par la Haute Cour Constitutionnelle ont confirmé la réélection du Président Marc Ravalomanana, parce qu'ayant obtenu une majorité absolue de toutes les voix exprimées lors de l'unique tour du scrutin présidentiel de décembre 2006, avec 2 435 199 voix favorables représentant



54.79%. Le deuxième candidat avec le nombre le plus élevé des voix était Jean Lahiniriko, un ancien Président de l'Assemblée Nationale, qui est parvenu à recueillir 517 994 voix (11.65%), loin derrière Ravalomanana. Roland Ratsiraka, un proche parent de l'ancien Président Didier Ratsiraka, a reçu 450 717 voix (10.14%).

Il y avait un total combiné de 87 196 de bulletins invalides et blancs (1.9% du suffrage exprimé).

Les résultats définitifs des élections présidentielles de décembre 2006 peuvent être résumés comme suit :

**Tableau 2**  
**Sommaire des Résultats des Elections Présidentielles de décembre 2006**

Candidat(e)	Nombre des Voix	%
Marc Ravalomanana	2 435 199	54.79
Jean Lahiniriko	517 994	11.65
Iarovana Roland Ratsiraka	450 717	10.14
Herizo Jossicher Razafimahaleo	401 473	9.03
Norbert Lala Ratsirahonana	187 552	4.22
Ny Hasina Andriamanjato	185 624	4.18
Razafindrabe Elia Ravelomanantsoa	113 897	2.56
Pety Rakotoniaina	74 566	1.68
Jules Randrianjoary	33 463	0.75
Daniel Rajakoba	28 363	0.64
Rakotonirina Manandafy	14 712	0.33
Philippe Madiomanana Tsiranana	1 128	0.03
Ferdinand Razakarimanana	41	0.00
Roindefo Zafitsimivalo Monja	21	0.00

# 6

## Conclusions et Recommandations

---



Après analyse des observations faites par ses différentes équipes déployées sur terrain et sur la base des normes et directives contenues dans le PEMMO, la Mission de l'EISA est parvenue aux conclusions suivantes :

- ❑ Les élections présidentielles de décembre 2006 ont eu lieu dans un environnement marqué par les troubles occasionnés par les scrutins présidentiels de 1996 et 2001, ainsi que les élections parlementaires de 2002;
- ❑ Plusieurs réformes ont été promises à l'issue de ces scrutins sans jamais être mises en application ;
- ❑ Il y a un besoin pressant pour l'établissement d'une commission électorale indépendante ;
- ❑ Les listes électorales n'ont pas été systématiquement rendues publiques, comme prescrit par la loi, pour la procédure d'inspection et de correction éventuelle;
- ❑ La déclaration publique des recettes et des dépenses de campagne s'impose aussi bien aux candidats qu'aux partis politiques ;
- ❑ Il y a un besoin d'assurer l'égalité dans l'accès aux médias à tous les candidats ;
- ❑ Le système de bulletins de vote multiples mérite une réforme urgente et responsable – probablement son remplacement – avant les élections parlementaires prévues au cours de l'année 2007. Ce système est non seulement susceptible d'occasionner des abus, mais est également coûteux et discriminer les candidats ne possédant pas des ressources nécessaires pour l'impression requise des bulletins de vote ;

- ❑ Il y avait un nombre très élevé d'électeurs omis des listes électorales et d'erreurs matérielles sur les cartes d'identification. La Mission comprend que c'était la première fois que la liste électorale était informatisée. Néanmoins beaucoup d'électeurs potentiels ont été privés de leurs droits civiques en raison de ces erreurs et omissions ;
- ❑ La campagne a eu lieu dans une atmosphère généralement paisible ;
- ❑ Le peuple malgache, l'administration et les acteurs politiques ont montré un degré louable de maturité politique.

Se basant sur les directives contenues dans le PEMMO, la Mission de l'EISA conclut que, en dépit des erreurs et des insuffisances mentionnées ci-dessus, les élections présidentielles du 3 décembre 2006 à Madagascar ont été conduites d'une manière qui a accordé au peuple malgache l'opportunité d'exprimer librement leur choix démocratique.

Néanmoins, la Mission recommande vivement que les réformes nécessaires en rapport avec la mise en place d'une commission électorale indépendante, ainsi que la mise à jour des listes électorales, soient entreprises avant les prochaines élections. La Mission croit que ces changements sont impératifs pour que le Madagascar s'aligne sur les bonnes pratiques en matière des élections dans la région de la SADC.

La Mission encourage la Haute Cour Constitutionnelle à être plus ouverte et à permettre aux représentants des candidats et des partis politiques, ainsi qu'aux observateurs internationaux et nationaux, d'accéder au processus de compilation des résultats des élections.

**ANNEXE I****Communiqué Lancement de la Mission de l'EISA à Madagascar****COMMUNIQUÉ****MISSION REGIONALE D'OBSERVATION ELECTORALE DE L'EISA****REBUBLIQUE DE MADAGASCAR  
ELECTIONS PRESIDENTIELLES  
DU 3 DECEMBRE 2006**

L'Institut Electoral d'Afrique Australe, EISA en sigle, a le plaisir d'annoncer le lancement officiel de sa Mission Régionale d'Observation déployée à Madagascar pour observer le déroulement des élections présidentielles prévues pour le dimanche 03 décembre 2006.

La présence de cette Mission d'Observation, conduite par l'Honorable Paul Bérenger, Ancien Premier Ministre de l'Ile Maurice, est une réponse positive à l'invitation adressée à l'EISA par le Ministère de l'Intérieur et de la Reforme Administrative (MIRA), pouvoir organisateur des élections en République de Madagascar, et du Conseil National Electoral (CNE), institution chargée de la supervision du processus électoral.

La Mission est composée de 14 membres venant, pour l'essentiel, des organisations de la société civile des pays de la Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe (SADC), notamment l'Afrique du Sud, la République Démocratique du Congo (RDC), l'Ile Maurice et le Zimbabwe, ainsi que du Cameroun et des Seychelles.

L'objectif général de la Mission est conforme à la vision de l'EISA qui consiste à promouvoir l'organisation d'élections crédibles et la gouvernance démocratique en Afrique. Il s'agira, pour ainsi dire, de déterminer:

- Si les conditions nécessaires existent pour la bonne conduite des élections qui permettront au peuple malgache, dans son ensemble et sa diversité, d'exprimer librement sa volonté;
- Si ces élections sont conduites en conformité avec le cadre constitutionnel et légal en vigueur en République de Madagascar;
- Si les résultats du processus électoral reflètent la volonté de l'électorat malgache;
- Si l'organisation des élections présidentielles du 03 décembre est en ligne avec les normes établies dans les 'Principes pour la Gestion, la Surveillance et l'Observation des Elections dans la région de la SADC' (PEMMO), qui ont été développés sous les auspices de l'EISA et du Forum des Commissions Electorales des pays de la SADC (ECF).

Il nous faut rappeler ici que le PEMMO est l'aboutissement de trois années de recherche et de collaboration entre l'EISA et l'ECF, en étroite consultation avec les organisations de la société civile qui opèrent dans le domaine des élections. Ces principes, qui servent comme points de repère dans la conduite et l'évaluation des processus électoraux dans la région de la SADC ont été adoptés le 06 novembre 2003 à Johannesburg, en Afrique du Sud. Le PEMMO a été utilisé dans l'évaluation de presque toutes les élections organisées depuis avril 2004 dans la région de la SADC.

Il convient également de signaler qu'EISA avait officiellement lancé le PEMMO à Madagascar le 05 Octobre dernier, à l'issue d'une conférence organisée conjointement avec le Comité National pour l'Observation des Elections (CNOE-KMF) sur les principes et les directives de l'observation électorale dans la région de la SADC.

Depuis l'admission de Madagascar dans la SADC, EISA essaie par tous les moyens possibles de contribuer à son intégration effective dans la région. C'est ainsi que l'organisation avait déployé en avril 2006 une mission de prospection qui a rencontré et échangé aussi bien avec les acteurs-clé de la scène politique et sociale malgache qu'avec des membres du monde diplomatique en poste à Tananarive.

Dans la perspective de la mise en place de la présente mission, EISA avait

déployé une équipe technique qui a séjourné dans le pays du 1<sup>er</sup> au 07 octobre 2006 pour évaluer si les conditions étaient réunies pour la tenue des élections crédibles. Une équipe avancée, constituant le Secrétariat de la mission, est arrivée à Tananarive le 22 novembre 2006. Les membres de la mission sont arrivés les 25 et 26 novembre. Le dimanche 26 et le lundi 27 novembre 2006, la Mission a organisé des sessions de formation et d'information à l'intention de ses observateurs. A partir de mardi 28 novembre 2006, EISA va déployer ses équipes d'observateurs dans cinq villes ciblées du pays, à savoir Tananarive, Antsiranana, Mahajanga, Toamasina et Toliara, où elles pourront ainsi rencontrer les acteurs principaux impliqués dans le déroulement du processus électoral, à savoir les autorités du MIRA et du CNE, les représentants des partis politiques et des organisations de la société civile, ainsi que les électeurs. Le dimanche 03 décembre 2006, les différentes équipes d'EISA vont observer les opérations de vote et le dépouillement des voix.

Les observateurs seront de retour à Tananarive le 04 décembre 2006 pour une session de débriefing à l'issue de laquelle la Mission fera une déclaration préliminaire dégageant ses observations et vues sur le scrutin et le dépouillement des voix. La Mission quittera le pays le 6 décembre 2006, mais continuera à suivre avec intérêt les opérations de collecte et de compilation des résultats, ainsi que la publication officielle des résultats. Un rapport final compréhensif détaillant le déroulement du processus électoral sera publié quelques semaines après le scrutin.

Il va sans dire que la Mission d'EISA s'engage à coopérer étroitement avec tous les acteurs malgaches et les autres groupes d'observateurs nationaux et internationaux, et d'agir, à chaque étape du processus électoral, avec impartialité, objectivité et indépendance.

EISA est une organisation régionale sans but lucratif dont le siège social est situé à Johannesburg, en Afrique du Sud, avec de bureaux nationaux à Luanda (Angola), Kinshasa (RDC) et Maputo (Mozambique). L'organisation participe depuis sa création en Juin 1996 aux processus électoraux dans tous les pays de la SADC et bien au-delà.

La vision de l'organisation est de promouvoir les élections crédibles et la gouvernance démocratique sur le continent africain. Cette vision s'exécute

à travers une mission organisationnelle tendant à appuyer et renforcer les processus électoraux, à promouvoir les droits de l'homme et les valeurs démocratiques par la recherche, le renforcement des capacités des acteurs-clé, le plaidoyer et d'autres interventions ciblées.

EISA travaille avec les commissions électorales, les partis politiques, les organisations de la société, les institutions gouvernementales et bien d'autres qui opèrent dans les domaines de la démocratie et de la bonne gouvernance.

**Le Secrétariat de la Mission est basé à l' Hôtel Colbert de Tananarive, Chambre N° 71.**

Pour toute information supplémentaire sur la Mission, prière de contacter Monsieur **Dieudonné Tshiyoyo**, Coordonnateur de la Mission, au **+261 (0)32 437 0119**.

Tananarive, 27 novembre 2006.

Honorable Paul Bérenger

**Chef de la Mission**

**ANNEXE 2**  
**Membres de la Mission de l'EISA à Madagascar**

Prénoms et Noms	Organisation – Qualité	Pays d'Origine	Sexe
Bernadin RENAUD	Commission Electorale	Seychelles	Masculin
Christèle DIWOUTA	IDASA	Cameroun	Féminin
Denford BEREMAURO	ZESN	Zimbabwe	Masculin
Denis KADIMA Chef de Mission Adjoint	EISA	RD Congo	Masculin
Dieudonné TSHIYOYO Coordinateur de la Mission /Rapporteur	EISA	RD Congo	Masculin
Ferdinand KAPANGA	EISA-DRC	RD Congo	Masculin
Jackie KALLEY	EISA	Afrique du Sud	Féminin
Jean Jacques CORNISH	Journaliste Indépendant	Afrique du Sud	Masculin
Marie-Noëlle NYANGWILE	Avocate Présidente, Femmes Juristes	RD Congo	Féminin
Mlandeli TENGIMFENE	EISA	Afrique du Sud	Masculin
Nosipho MOKOENA	EISA	Afrique du Sud	Féminin
Paul BERENGER Chef de la Mission	Ancien Premier Ministre	Ile Maurice	Masculin
Zahira SEEDAT	EISA	Afrique du Sud	Féminin



**ANNEXE 3****Programme des Réunions d'Information à Antananarivo**

MISSION REGIONALE D'OBSERVATION ELECTORALE

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR  
ELECTIONS PRESIDENTIALLES DU 3 DECEMBRE 2006

---

## PROGRAMME DE BRIEFING

Lundi 27 Novembre 2006

Hôtel Colbert, Tananarive

- 08h30 – 09h00**      **Mot de Circonstance par le Chef de la Mission**  
Honorable Paul Bérenger, Ancien Premier Ministre de l'Ile Maurice
- 09h00 – 10h00**      **Les medias et le processus électoral à Madagascar**
- Modération: Mr Jean-Jacques Cornish (Journaliste Indépendant)
  - Présentation: Mr Ruffin Rakotomaharo (Président Association des Journalistes de Madagascar)
- 10h00 – 10h15**      **Pause-Café**
- 10h15 – 11h15**      **Le Rôle des organisations de la société civile malgache dans l'organisation des élections présidentielles du 03 Décembre 2006**
- Modération: Mme Marie-Noëlle Nyangwili (Présidente Association des Femmes Juristes, RDC)
  - Présentation: Dr Bruno Rakotoarison (Secrétaire Général CNOE-KMF)
- 11h15 – 12h15**      **La Contribution de la Communauté Internationale au processus électoral à Madagascar**
- Modération: Mr Denis Kadima (Directeur Exécutif EISA)
  - Présentation: Mr Bouri Jean Victor Sanhouidi (Représentant Résident PNUD)

- 
- 12h15 – 13h00**                    **L'Etat des lieux et la préparation des Elections du 03  
Décembre 2006**
- Modération: Honorable Paul Bérenger
  - Présentation1: Mr Gervais Rakotonirina (Secrétaire Général MIRA)
  - Présentation2: Mr Philippe Andrianjanahary (Conseil National Electoral CNE)
- 13h00 – 14h00**                    **Déjeuner**
- 14h00 – 16h30**                    **Les perspectives des partis politiques par rapport au  
processus électoral**  
Modération: Mr Denis Kadima
- 16h30 – 17h00**                    **Récapitulatif des plans de déploiement et des activités de la  
Mission**  
Mr Dieudonné Tshiyoyo (Coordonnateur de la Mission)
- 17h00 – 18h00**                    **Conférence de Presse**  
Salle **Mazarin**, Hôtel Colbert Tananarive
- 18h00 – 19h30**                    **Cocktail**  
Salle **Fougère**, Hôtel Colbert Tananarive

**ANNEXE 4****Déclaration Préliminaire sur les Elections Présidentielles de décembre 2006****DECLARATION****MISSION REGIONALE D'OBSERVATION ELECTORALE DE L'EISA  
RE PUBLIQUE DE MADAGASCAR  
ELECTIONS PRESIDENTIELLES DU 3 DECEMBRE 2006****I. LA MISSION RÉGIONALE DE L'EISA À MADAGASCAR**

A l'invitation du Ministère de l'Intérieur et de la Reforme Administrative (MIRA) et du Conseil National Electoral (CNE), l'Institut Electoral d'Afrique Australe (EISA) a déployé une mission régionale en République de Madagascar pour observer les élections présidentielles qui ont eu lieu le dimanche 03 décembre 2006.

L'objectif général de la Mission était conforme à la vision de l'EISA qui consiste à promouvoir la tenue d'élections crédibles et la gouvernance démocratique en Afrique. Il s'est agi, en particulier, de déterminer :

- Si les conditions nécessaires existaient pour la bonne conduite des élections qui permettraient au peuple malgache, dans son ensemble et sa diversité, d'exprimer librement sa volonté ;
- Si ces élections étaient conduites en conformité avec le cadre constitutionnel et légal en vigueur en République de Madagascar;
- Si les résultats du processus électoral reflètent la volonté de l'électorat malgache.

Il convient de signaler que la Mission a fait l'évaluation du scrutin présidentiel du 03 décembre 2006 sur la base des normes et directives contenues dans les 'Principes pour la Gestion, la Surveillance et l'Observation des Elections dans la région de la SADC', PEMMO en sigle, et présente ses observations préliminaires et recommandations dans la présente déclaration.

EISA produira dans les prochaines semaines un rapport final détaillé sur le

déroulement des opérations relatives aux dites élections, dont le but sera de fournir une analyse systématique du processus électoral ainsi que des recommandations appropriées pour consolider la gouvernance démocratique et la paix sociale à Madagascar. Pour ce faire, EISA continuera de suivre de près les étapes finales du processus électoral telles que l'examen dans la transparence des procès-verbaux, la collecte, la compilation, ainsi que la publication des résultats afin de procéder à une évaluation plus compréhensive de la phase post-électorale. La présente déclaration porte donc essentiellement sur la phase pré-électorale, le scrutin et le dépouillement des voix.

La délégation de l'EISA voudrait exprimer ses sentiments de gratitude au peuple malgache pour l'accueil chaleureux et l'hospitalité dont la mission a bénéficiés. Nous voudrions également féliciter le peuple malgache pour sa maturité politique démontrée par le déroulement paisible de la campagne électorale et du scrutin.

La Mission voudrait remercier tout particulièrement le MIRA et le CNE pour l'avoir invitée à observer les élections présidentielles du 03 décembre 2006. La Mission de l'EISA se réjouit du fait que toutes ses équipes ont bénéficié d'un accès sans entrave ni obstruction aux autorités et acteurs impliqués dans le processus électoral, ainsi qu'aux bureaux de vote ou de dépouillement.

### **1.1. LES PRINCIPES POUR LA GESTION, LA SURVEILLANCE ET L'OBSERVATION DES ELECTIONS DANS LA RÉGION DE LA SADC (PEMMO)**

EISA évalue les élections sur la base des 'Principes pour la Gestion, la Surveillance et l'Observation des Elections dans la région de la SADC' (PEMMO), principes développés sous les auspices de l'EISA et du Forum des Commissions Electorales des pays de la SADC (ECF).

PEMMO est l'aboutissement de trois années de recherche et de collaboration entre l'EISA et l'ECF, en étroite consultation avec les organisations de la société civile qui opèrent dans le domaine des élections et les commissions électorales. Ces principes servent comme points de repère dans la conduite et l'évaluation des processus électoraux dans la région de la SADC et ont été utilisés, depuis leur adoption le 06 novembre 2003 à Johannesburg, en Afrique

du Sud, dans l'évaluation de presque toutes les élections organisées depuis avril 2004 dans la région de la SADC.

EISA a officiellement lancé le PEMMO à Madagascar le 05 Octobre dernier, à l'issue d'une conférence organisée conjointement avec le Comité National pour l'Observation des Elections (CNOE-KMF) sur les principes et les directives de l'observation électorale dans la région de la SADC.

## **1.2. LA COMPOSITION DE LA MISSION**

Conduite par l'Honorable Paul Bérenger, Ancien Premier Ministre de l'Ile Maurice, assisté par Monsieur Denis Kadima, Directeur Exécutif de l'EISA, la Mission Régionale d'Observation Electorale de l'EISA à Madagascar est composée de 14 membres venant, pour l'essentiel, des organisations de la société civile des pays de la SADC, notamment l'Afrique du Sud, la République Démocratique du Congo (RDC), l'Ile Maurice et le Zimbabwe, ainsi que du Cameroun et des Seychelles.

## **1.3. LE DÉPLOIEMENT ET L'OBSERVATION DU SCRUTIN**

A l'issue de deux journées de briefing durant lesquelles des acteurs-clés tels que le MIRA, le CNE, les partis politiques, les organisations de la société civile, les médias, ainsi que les observateurs nationaux et les autres observateurs internationaux furent conviés à faire le point sur le processus électoral à Madagascar, EISA a déployé le mardi 28 novembre 2006 ses équipes d'observateurs dans cinq villes du pays, à savoir Tananarive, Antsiranana, Mahajanga, Toamasina et Toliara, où des réunions similaires se sont tenues. Cette période de déploiement a également été mise à profit par les observateurs d'EISA pour se familiariser avec l'environnement local dans lequel les élections présidentielles allaient se tenir, observer la campagne électorale et aussi entreprendre la reconnaissance des bureaux de vote avant la tenue effective du scrutin.

Le jour du scrutin, à savoir le dimanche 03 décembre 2006, les différentes équipes de la Mission de l'EISA ont visité au total 80 bureaux de vote, où elles ont observé le scrutin et le dépouillement des voix.

## **2. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES ET RECOMMANDATIONS DE LA MISSION**

Après analyse des observations faites par les différentes équipes déployées sur le terrain jusqu'à l'étape de dépouillement des voix et la proclamation

des résultats au niveau des bureaux de vote et se basant sur les normes et directives consignées dans le PEMMO, la Mission d'EISA dégage les points préliminaires suivants:

### **2.1. LE CONTEXTE POLITIQUE ET LA DATE DES ÉLECTIONS**

La Mission a recueilli une diversité d'avis, positions et réflexions de différents acteurs-clé de la scène politique sur le cadre constitutionnel et légal, ainsi que le contexte politique dans lequel les élections présidentielles du 03 décembre 2006 ont été organisées. A ce sujet, la Mission a relevé que le scrutin présidentiel s'est déroulé dans un contexte où il y a eu absence des réformes électorales promises à l'issue des élections présidentielles de 1996 et 2001 et législatives de décembre 2002. La Mission a également relevé l'absence d'une amnistie en faveur des politiciens concernés par la crise qui avait suivi les élections présidentielles de décembre 2001. D'autre part, des contestations liées à la date fixée pour le scrutin ont conduit au boycott des élections présidentielles par certains politiciens.

Toutefois, la Mission a été impressionné par le climat politique calme et apaisé qui a prévalu d'une manière générale pendant la campagne électorale, le vote et le dépouillement.

Dans les lignes qui suivent la Mission fait des recommandations aux malgaches en vue de la réforme effective de leur cadre et processus électoraux.

### **2.2. L'ADMINISTRATION ET LA SUPERVISION DU PROCESSUS ÉLECTORAL**

La Mission a relevé que différents aspects du processus électoral relèvent de la responsabilité de trois institutions, notamment:

- le MIRA, le ministère du Gouvernement responsable de l'organisation matérielle des élections;
- le CNE, chargé de superviser les opérations électorales et
- la Haute Cour Constitutionnelle (HCC), chargée de la compilation et de la vérification des résultats, du règlement du contentieux électoral et de la proclamation officielle des résultats.

Un bon nombre des interlocuteurs de la Mission sont d'avis que ces structures ne sont pas indépendantes ni impartiales vis-à-vis du pouvoir en place.

La Mission recommande la création d'une commission électorale indépendante. Les procédures de nomination et de licenciement des membres de ladite commission devraient être clairement formulées dans le code électoral et exécutées d'une façon impartiale, responsable et transparente. En plus, étant donné que la responsabilité de traiter le contentieux électoral relève généralement des institutions judiciaires, notamment la Haute Cour Constitutionnelle, la Mission formule le vœu de voir cette Cour reformée de façon à accroître son indépendance.

### **2.3. LES LISTES ÉLECTORALES ET LA DISTRIBUTION DES CARTES D'ÉLECTEURS**

L'établissement des listes électorales est assurément l'une des étapes fondamentales de tout processus électoral en ce que ces listes constituent la base de l'inclusion ou de l'exclusion des électeurs potentiels.

La Mission a noté avec satisfaction l'informatisation des listes électorales. Toutefois, elle a été informée que la conversion des listes manuelles en listes informatisées s'est accompagnée d'omissions et d'erreurs matérielles. Nos équipes ont été témoins de situations où des erreurs sur les listes électorales ou les cartes d'électeurs ont, dans certains cas, empêché les électeurs d'exercer leur devoir civique. D'autre part, il a été porté à la connaissance de la Mission que les listes n'ont pas été mises à la disposition du public pour inspection par les parties prenantes au processus électoral afin d'évaluer leur degré d'exactitude, d'exhaustivité et d'inclusivité.

La Mission a également constaté que la distribution des cartes d'électeurs n'était pas complètement achevée jusqu'à la veille du scrutin, créant ainsi l'incertitude et la confusion chez certains électeurs. Toutefois, les équipes de l'EISA n'ont pas noté un usage abusif des ordonnances, une procédure établie pour parer aux éventuelles omissions des électeurs potentiels sur les listes électorales.

La Mission recommande la mise à jour des listes électorales avant les prochaines élections et qu'à l'avenir les listes électorales soient affichées et leurs copies mises à la disposition des parties concernées pour une inspection publique en vue d'y apporter les corrections nécessaires. Cet exercice aura l'avantage d'accroître le niveau de transparence de cette étape du processus électoral.

## **2.4. L'ACCÈS AUX RESSOURCES PENDANT LA CAMPAGNE ÉLECTORALE**

La Mission a observé que les candidats jouissant de moyens matériels et financiers considérables avaient une plus grande visibilité pendant la campagne électorale que ceux aux ressources limitées. Ce déséquilibre était aussi palpable dans l'accès des candidats aux médias. La Mission a également noté que non seulement il n'y a pas de réglementation appropriée sur le financement des partis politiques et de leur campagne électorale, mais aussi qu'aucune limite n'est fixée sur les plafonds des dépenses des candidats. De même, il n'est pas exigé de ces candidats ou de partis politiques de divulguer la nature et l'origine des fonds qu'ils reçoivent.

La Mission recommande la mise en place d'un cadre légal en matière de déclaration de sources de financement des partis politiques et des candidats à des fins électorales, fixant le montant des dépenses maximales relatives à la campagne en vue de mettre fin à ce déséquilibre.

## **2.5. LES BULLETINS DE VOTE MULTIPLES**

La Mission a noté que l'usage des bulletins de vote multiples en vigueur à Madagascar a ses avantages mais aussi ses inconvénients. Parmi les avantages, la Mission a relevé le fait que ce système est simple et particulièrement approprié aux personnes qui ne peuvent pas lire ni écrire. Ce système permet également un dépouillement rapide des voix. Cependant, l'usage des bulletins de vote multiples s'avère coûteux. Tel que pratiqué à Madagascar, où les candidats doivent prendre en charge la production et la distribution des bulletins, ce système a l'inconvénient de limiter le choix des électeurs lorsque certains candidats n'arrivent pas à imprimer la quantité requise des bulletins de vote, comme cela a été le cas lors de ce scrutin.

La Mission recommande que ce système soit revu. Parmi les modifications à considérer, la Mission suggère la possibilité pour l'Etat de prendre totalement en charge toutes les dépenses liées à la production et à la distribution des bulletins de vote. Bien que cette option s'accompagnerait d'une augmentation des dépenses à réaliser par l'Etat, elle aurait l'avantage d'accorder la même chance à tous les candidats et le même choix à tous les électeurs.

L'introduction d'un bulletin de vote unique pourrait également être considérée, comme c'est le pratique dans la quasi-totalité des autres pays de la SADC. Toutefois, l'introduction de ce nouveau système aurait à être



accompagnée d'une campagne massive d'information et de vulgarisation sur l'usage du bulletin unique.

### **3. CONCLUSION**

Sur base des observations faites en vertu de PEMMO, la Mission Régionale d'Observation Electorale de l'EISA conclut que les élections présidentielles organisées le 03 décembre 2006 à Madagascar, malgré les lacunes et défaillances mentionnées plus haut, ont été conduites, dans une large mesure, d'une manière qui a permis au peuple malgache d'exprimer librement son choix démocratique.

Néanmoins, la Mission recommande fortement qu'avant les prochaines échéances électorales, particulièrement les législatives de 2007, de reformes nécessaires soient entreprises, surtout en ce qui concerne notamment la mise en place d'une commission électorale indépendante et la mise à jour des listes électorales. La Mission souligne que ces ajustements sont indispensables pour permettre à Madagascar de se mettre au même diapason avec les autres pays dans la région de la SADC en termes de bonnes pratiques démocratiques.

La Mission souhaiterait encore mentionner que la présente déclaration porte essentiellement sur la phase pré-électorale, particulièrement la campagne électorale, les opérations de vote et de dépouillement des voix. Elle encourage la HCC à ouvrir ses portes aux représentants des partis politiques et des candidats ainsi qu'aux observateurs tant nationaux qu'internationaux, pour observer les opérations de compilation des résultats.

Tananarive, 05 décembre 2006.

**Honorable Paul Bérenger**  
Chef de la Mission

**Mr Denis Kadima**  
Directeur Exécutif, EISA  
Chef Adjoint de la Mission

Pour toute information supplémentaire sur la Mission, prière de contacter Monsieur **Dieudonné Tshiyoyo**, Coordonnateur de la Mission, au numéro **+261 (0)32 437 0119** ou au bureau de l'EISA à Johannesburg **+2711 482 5495** (à partir du 07 décembre 2006).

**A propos de l'EISA**