

**SeFaFi**

**SEHATRA FANARAHAMASO NY FIAINAM-PIRENENA**  
**Observatoire de la Vie Publique**

Lot III M 33 K Andrefan'Ambohijanahary, Antananarivo 101

Tél. 032 59 761 62 Email : [sefafi@gmail.com](mailto:sefafi@gmail.com) Site Web : [www.sefafi.mg](http://www.sefafi.mg)

---

### **Pour des lois électorales plus fiables**

Comme le SeFaFi l'a rappelé dans son dernier communiqué<sup>1</sup>, la société civile peut donner son avis sur les projets de lois débattus par les législateurs puisque ces lois la concernent au premier chef. S'agissant des textes les plus importants, dont les lois électorales font partie, la Constitution exige un délai de 15 jours avant leur vote soit par les députés soit par les sénateurs<sup>2</sup>. Tout comme d'autres associations, le SeFaFi se propose donc de mettre à profit ce délai pour suggérer des modifications qui, si elles sont loin d'être exhaustives, sont susceptibles d'améliorer le processus électoral. Ainsi les législateurs prendront-ils leurs responsabilités en toute connaissance de cause.

#### *Des éléments positifs à mener à leur terme*

La première avancée concerne *le contrôle du financement des campagnes électorales*. Ce principe, souvent réclamé par la société civile, est enfin pris en compte dans presque une trentaine de nouveaux articles. Mais pour obtenir des résultats concrets, deux éléments sont à y inclure :

- l'imposition de sanctions précises et contrôlables aux contrevenants, que le projet de loi renvoie aux « juridictions compétentes », alors que de lourdes sanctions sont prévues dans le seul cas de financements étrangers ;
- le plafonnement des dépenses liées au financement des campagnes électorales. Si cette clause se justifie déjà par un souci d'égalité entre les candidats, elle relève surtout de la décence la plus élémentaire vis-à-vis d'une population appauvrie. Comment accepter qu'un parti politique dépense en 30 jours de campagne électorale l'équivalent ou davantage du budget annuel d'un ministère ? Et nous avons 195 partis officiellement déclarés !

Un autre point positif est *la place donnée à la CENI* (Commission nationale électorale indépendante), en particulier pour la supervision des bureaux de vote et pour la détermination du calendrier électoral<sup>3</sup>. Mais l'inquiétude demeure sur sa

---

1. « Société civile et pouvoir politique », 10 février 2018.

2. *Constitution*, art. 89, 1°.

3. Le 3 mars, à Paris, dans une interview à TV 5 Monde, le ministre des affaires étrangères a annoncé que les deux tours de l'élection présidentielle auraient lieu les 24 novembre et 24 décembre 2018. Le 4 mars, la Direction de la communication du même ministère tempore en déclarant que « le Ministre a fait une projection sur les dates du scrutin présidentiel sur la base de l'article 47 de la Constitution » ; il souligne que le calendrier électoral est encore en discussion devant le Parlement et que la CENI est la seule habilitée à le divulguer. Un exemple parmi tant d'autres de l'amateurisme ambiant...

réelle indépendance vis-à-vis de l'administration (surtout au niveau décentralisé) et sur la compétence de ses membres dont le nombre devra considérablement s'accroître ces prochains mois.

Le *bulletin unique* au premier tour semble être entré dans les habitudes. Au second tour, le recours au *bulletin de vote individuel* ne devrait pas faire problème puisqu'il n'y aura plus que deux candidats connus de tous. Mais cette modification implique obligatoirement que la CENI soit chargée de l'impression des bulletins individuels et de leur distribution dans la totalité des bureaux de vote du pays. Si cette responsabilité incombe aux candidats, le pire est à craindre. Il est également inquiétant qu'à l'article 130 de l'avant-projet de loi électorale, la CENI détermine le modèle de bulletin unique ainsi que sa sécurisation, alors que ceci n'est pas prévu pour le bulletin individuel.

Pour les élections législatives, le choix du *scrutin uninominal* est une bonne initiative. Mais limiter ce scrutin à un tour présente de graves dangers, car les vainqueurs ne l'emportent généralement que par un très faible pourcentage de voix. De quelle représentativité et de quelle légitimité disposeront des députés élus avec moins de 20% des suffrages exprimés, alors que l'abstention touche souvent la moitié des électeurs ? Au nom de quels citoyens pourront-ils légiférer ? Reste aussi à savoir comment le scrutin uninominal s'appliquera dans les districts qui ont à élire plus qu'un député.

#### *Des doutes et des questions*

Les lois électorales ne mentionnent pas *la période dite « pré-électorale » ou de « pré-campagne »*, il faut s'en réjouir. Car il est impossible d'en fixer la durée (6 mois, 3 mois ?), et illusoire d'en définir des règles pertinentes et applicables. Le bon sens voudrait qu'on y renonce pour de bon, au profit de la seule campagne électorale de 30 jours pour le 1<sup>er</sup> tour et de 7 jours pour le second pour la présidentielle, et de 15 jours pour les législatives, sénatoriales et territoriales. En contrepartie, les partis doivent pouvoir tenir des manifestations politiques sans entrave ni discrimination, avant la campagne électorale, tel que garanti par la constitution<sup>4</sup>. Ce que fait le parti HVM depuis des mois (bien que l'organisation et le financement de ses manifestations soient financées par l'État, les fonctionnaires et les élèves des écoles étant obligés d'y participer), tandis que les autres partis voient leurs manifestations interdites sous de fallacieux prétextes.

Pour ce qui est du *calendrier électoral*, il faut pointer une belle aberration : « Le scrutin doit se tenir durant la saison sèche de l'année, entre le 31 mai et le 30 novembre »<sup>5</sup> ! Chacun le sait, y compris les députés : la saison des pluies s'arrête généralement à la mi-avril et reprend en novembre. Plutôt que de jouer au météorologue amateur, les législateurs gagneraient à définir un calendrier électoral fixe et pérenne, qui éviterait d'avoir à jongler sans fin avec des dates aléatoires, ou de décrire les cas de « force majeure » que les juridictions compétentes pourraient évoquer pour tenir le scrutin durant la saison des pluies (cas semblerait-il déjà vraisemblable pour les élections de 2018 ?).

Autre incongruité : le projet de loi interdit *le jumelage des élections présidentielles avec les législatives* et sénatoriales en cas de chevauchement<sup>6</sup>, ce qui a

---

4. *Constitution*, art. 10 et 14.

5. Projet de loi relatif au régime général des élections et des référendums, art. 52.

6. *Idem*, art. 51 : « Afin d'éviter le chevauchement des campagnes électorales et des scrutins correspondants, l'élection du Président de la République, celle des députés et celle des sénateurs doivent se tenir à des dates distinctes ».

pourtant été le cas en 2013. Consultée, la HCC a fait savoir que « la tenue des élections législatives après le scrutin présidentiel, n'est pas contraire à la Constitution »<sup>7</sup>. Le report des législatives est donc possible, mais pas obligatoire comme le prévoit notre projet de loi. De plus, ce report risque de provoquer un problème majeur. Si les législatives sont reportées en janvier 2019 ou au-delà, le pays n'aura pas d'Assemblée nationale pendant les premiers mois du mandat du candidat élu Président, et sera privé de premier Ministre pendant ce temps, le Président étant tenu de nommer le premier Ministre présenté par l'Assemblée<sup>8</sup>.

Le projet de loi maintient l'obligation de la carte d'électeur pour les citoyens. Mais dans le même temps, il reconnaît qu'il est possible de s'en passer : « S'il [l'électeur] a perdu sa carte d'électeur et s'il n'a pu obtenir ni un duplicata ni le récépissé prévu à l'article précédent en temps voulu, il lui suffit de justifier de son identité par la présentation de sa carte nationale d'identité et d'une attestation d'inscription sur le registre de recensement délivrée par la Commission locale de recensement des électeurs du Fokontany »<sup>9</sup>. Par définition, la carte d'identité nationale suffit à identifier son titulaire : pourquoi donc s'encombrer de démarches bureaucratiques, fastidieuses et coûteuses, pour obtenir une carte d'électeur qui ne sert à rien ? Les fonds alloués à cette opération pourraient utilement être affectés à des sujets cruciaux comme l'éducation électorale.

Curieusement - significativement ? -, aucune mention n'est faite des technologies modernes, couramment utilisées par nombre de pays africains, pour l'acheminement des résultats électoraux. Si les délais sont trop courts entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>ème</sup> tour de la présidentielle, pourquoi ne pas équiper chaque bureau électoral de deux téléphones, l'un pour le président du bureau, l'autre pour un observateur agréé ? L'un et l'autre enverront la photo des résultats de leur bureau électoral au district, à la CENI et aux médias. Et le procès-verbal suivra. Quant aux médias, ils seront encouragés à diffuser ces résultats, facilitant ainsi le contrôle citoyen. Or le projet de loi n'autorise plus l'affichage des résultats sur la porte du bureau électoral. Désormais, « tous les procès-verbaux des opérations de vote de tous les bureaux de vote de la Commune font l'objet d'affichage au niveau du chef-lieu de ladite Commune par le soin des responsables de l'acheminement desdits procès-verbaux »<sup>10</sup>. Cette procédure, qui permettrait éventuellement de « rectifier » quelques résultats, fera perdre un temps précieux dans leur acheminement vers la CENI, tout en enlevant aux électeurs présents lors du décompte de voix le sentiment, même fugace, de faire partie du processus.

Enfin, un grave sujet d'inquiétude concerne *la place laissée aux médias* pendant la campagne électorale. Le projet de loi reconnaît « le droit d'accès à tous les services de radiodiffusion et de télévision, publics et privés, pour tous les candidats, listes de candidats ou options et leurs soutiens, dans le respect du principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensées et d'opinions politiques »<sup>11</sup>. Beau principe, mais la suite n'a plus la même tonalité car aucune garantie concrète n'est avancée pour soutenir ce droit fondamental. Une distinction est introduite entre « la Radio nationale, la télévision nationale et leurs antennes régionales » d'une part, et les « entreprises de presse audiovisuelles » d'autre part, pour lesquelles des sanctions menacent les contrevenants. L'audio-visuel serait-il à l'abri de tout dérapage en matière de neutralité politique ? Auditeurs et

---

7. Haute cour constitutionnelle, décision du 18 février 2018.

8. *Constitution*, art. 54.

9. Projet de loi relatif au régime général des élections et des référendums, art. 50.

10. *Idem*, art. 181.

11. *Idem*, art. 110.

spectateurs savent tous que la RNM et la TVM sont au service exclusif du parti au pouvoir, depuis des décennies. Pourquoi en irait-il autrement, d'un coup de baguette magique, pendant les semaines de campagne électorale ? Affirmer l'égalité des droits et des devoirs implique concrètement de donner libre accès à la diffusion de tous les médias sur l'ensemble du territoire ; et, pour toutes les entreprises audio-visuelles, privées ou publiques, de concéder gratuitement le même temps d'émission à tous les candidats, selon une règle unique, valable pour tous.

Une élection est d'abord l'affaire des citoyens, elle doit permettre la libre expression de leur choix. Début janvier, les autorités auraient soumis un projet de loi électorale à quelques instances, y compris des organisations issues de la société civile. Premier concerné, le citoyen est en droit de savoir quelles suggestions ont été faites lors de ces consultations, et lesquelles ont été retenues. Or ce projet, après un black-out complet, est aujourd'hui soumis au Parlement pour être adopté en toute urgence, sans aucun débat public et, plus grave encore, sans explication ou exposé préalable de son contenu. Seuls les plus chanceux, disposant d'un accès à internet, peuvent en télécharger des versions sur le site web de la primature. Le pouvoir a voulu garder la haute main sur l'élaboration de ce texte : comment ne pas en garder un goût amer d'inachevé et un sentiment d'unilatéralité, et ne pas craindre d'y voir une porte ouverte à toutes les manipulations ?

*Nota bene : De l'art de se moquer du monde !*

*In cauda venenum* (littéralement : le venin [du scorpion] se trouve dans la queue). Cette expression latine qualifie des écrits ou des discours qui semblent positifs au premier abord, mais qui réservent le négatif pour la fin ; en d'autres termes : les mauvaises surprises sont pour la fin. C'est bien le cas du Projet de loi relatif au régime général des élections et des référendums, en son antépénultième article (243<sup>ème</sup> sur 245), dans le *Titre VII - Dispositions transitoires et finales*.

En voici la teneur : « Sur une période de trois (3) ans qui court à compter de la promulgation de la présente Loi organique, les dispositions des sections 2 et 3 du chapitre II du titre II ne s'appliquent pas aux élections des membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat, ni aux élections territoriales ».

Les titres de ces sections, qui couvrent les articles 64 à 91, sont les suivants :

- Section 1 - Le financement de la campagne électorale.
- Section 2 - De la transparence en matière de compte de campagne électorale.

Ainsi donc, la seule véritable avancée démocratique que comporte ce projet, et dont tout le monde se félicite, est mise au rancart pour trois ans. Le temps pour les prochains députés, sénateurs, maires, etc. (à l'exception du président de la République – pourquoi ce traitement différent ?) de se faire élire en toute sérénité, sans aucune obligation financière. Ils n'auront pas à tenir de comptes de campagne, ni à respecter les dispositions relatives au financement de leur campagne électorale, notamment celles qui se rapportent à la transparence, à la lutte contre le blanchiment de capitaux et à la corruption, ni à faire de déclaration de probité, ni à déclarer les recettes perçues (au pays ou à l'étranger) ou les dépenses engagées. Pour eux, la transparence financière ne sera pas exigée - pourquoi donc, dans ces conditions, l'imposer à leurs successeurs ?

Pousser le cynisme à cette extrémité révèle la vraie nature de nos dirigeants.

Antananarivo, 5 mars 2018