



**MADAGASCAR JUILLET 2023 : LA REFORTE DES LISTES  
ELECTORALES ET L'ETABLISSEMENT DU REGISTRE  
ELECTORAL NATIONAL SAISIS PAR LE DROIT.  
EFFECTIVITE OU FICTION ?**

## MADAGASCAR JUILLET 2023 : LA REFONTE DES LISTES ELECTORALES ET L'ETABLISSEMENT DU REGISTRE ELECTORAL NATIONAL SAISIS PAR LE DROIT. EFFECTIVITE OU FICTION ?

### Résumé exécutif

Le document intitulé « Madagascar juillet 2023 : la refonte des listes électorales et l'établissement du Registre électoral national saisis par le droit. Effectivité ou fiction ? » se penche sur les préparatifs et les opérations de la refonte des listes électorales à Madagascar, ainsi que leur conformité à la légalité.

Le chapitre I examine le « détricotage » de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 par ses textes d'application. Il révèle comment certaines initiatives de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et une interprétation discutable du pouvoir exécutif ont altéré la Loi organique, créant ainsi des incertitudes quant à la légalité du processus de refonte.

L'étude se penche, par ailleurs, sur la fragilisation de l'environnement juridique de la refonte par le pouvoir exécutif. Il met en évidence comment l'interprétation déformante de la Loi organique et l'amplification des attributions de la CENI ont engendré des tensions et des contradictions dans la mise en œuvre de la refonte des listes électorales.

Le chapitre 2 aborde les opérations de la refonte des listes électorales et leur conformité à la légalité. Il explore comment la Loi organique a été déconstruite par une substitution de la signification de ses dispositions et un contournement délibéré de ses exigences, mettant ainsi en péril l'intégrité du processus électoral.

En somme, ce document soulève des questions critiques sur la validité et l'efficacité du processus de refonte des listes électorales à Madagascar, en raison de pratiques qui semblent éloignées de la légalité et qui pourraient avoir un impact négatif sur la démocratie et la confiance du public dans le système électoral.

## INTRODUCTION

La refonte des listes électorales constitue, en matière de recensement électoral, une pratique largement partagée dans les Etats démocratiques. A Madagascar, l'article 43, de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums<sup>1</sup>, dans ses deux premiers alinéas, la définit en des termes clairs : « La refonte des listes électorales et du Registre électoral national est l'opération qui consiste à supprimer une partie ou la totalité des listes électorales et du Registre électoral national, et d'en constituer de nouveau. La refonte totale concerne les listes électorales de tous les Fokontany établies sur le territoire national. Elle est effectuée tous les dix (10) ans. (...) »

Cette procédure particulière du recensement électoral vise, avant tout, à mettre à jour et à réviser, de fond en comble, les informations contenues dans les listes électorales, de manière régulière, à l'issue d'une longue période. La réinitialisation des listes électorales, mise en œuvre après une remise à zéro des informations qu'elles contiennent, revêt un autre enjeu de taille, celui de rétablir la confiance des citoyens dans le processus électoral. Dans cette perspective, le respect scrupuleux et dans la transparence des règles qui l'organisent, telles qu'elles sont fixées par la législation électorale, constitue le seul garant de légitimité de cette refondation. Dans cette entreprise, le respect de la loi est la seule boussole qui vaille. A défaut, la construction démocratique dont la refonte des listes électorales constitue le principal outil, se résume en un contentement ludique d'une « illusion lyrique », éphémère et sans lendemain.

Il est essentiel de souligner que l'établissement des listes électorales constitue la pierre angulaire, le fondement sur lequel repose tout processus électoral démocratique. Celui-ci ne pourra exister en l'absence de listes électorales établies selon les prescriptions de la loi qui organise les conditions de l'inscription ainsi que les modalités de l'établissement des listes électorales. Le respect de la légalité dans l'établissement des listes électorales s'avère ainsi être crucial pour garantir l'intégrité de tout processus électoral démocratique.

De manière générale, il est, en effet, à rappeler et à souligner, que l'inscription sur les listes électorales, habilite les citoyens concernés à participer au scrutin, et contribue, de ce fait, au choix des élus qui les représentent dans l'exercice du pouvoir. Elle garantit ainsi l'expression du suffrage universel, laquelle constitue le principe fondamental de la démocratie. Mais d'autres prérogatives et responsabilités, toutes aussi essentielles pour l'exercice électoral, en procèdent. Il s'agit, notamment :

- de l'éligibilité des électeurs : les listes électorales doivent inclure uniquement les personnes qui remplissent les critères d'éligibilité établis par la loi. Ces critères peuvent inclure l'âge, la citoyenneté, la résidence et d'autres conditions spécifiques ;
- de la transparence : le processus d'inscription des électeurs doit être transparent et ouvert au public. Les citoyens doivent être informés des conditions requises pour s'inscrire sur les listes électorales et avoir accès à des informations claires sur la procédure à suivre, telle qu'elle est déterminée par la loi ;
- des procédures équitables : Les autorités responsables de l'établissement des listes électorales doivent traiter tous les électeurs de manière égale et impartiale, sans favoriser ou discriminer certains groupes ou individus, en respectant des procédures définies préalablement par la loi ;
- des mécanismes de contrôle et de recours, eux-aussi définis par la loi : Il est important d'établir des mécanismes de contrôle et de recours pour garantir que le processus d'inscription des électeurs respecte la légalité. Cela peut inclure des procédures de révision, des mécanismes de contestation et des possibilités de recours judiciaires en cas d'irrégularités ;

---

<sup>1</sup> Voir, *Journal officiel*, n°3 814, Edition spéciale, 16 mai 2018, pp. 2 071-2 120.

- de la prévention de la fraude électorale : Des listes électorales régulières jouent un rôle crucial dans la prévention de la fraude électorale. En établissant des procédures strictes pour vérifier l'identité et l'éligibilité des électeurs, on limite les risques de votes illégaux ou multiples, ce qui préserve l'intégrité du processus démocratique ;
- de la confiance du public : Lorsque les listes électorales sont établies de manière transparente et conforme à la loi qui les organise, cela renforce la confiance du public dans le système électoral. Les électeurs ont besoin de savoir que leurs voix comptent et que le processus est équitable. Une gestion régulière des listes électorales contribue à préserver cette confiance et à maintenir la légitimité des résultats électoraux.

Cette présentation des prérogatives et des responsabilités rattachées à l'établissement des listes électorales laisse à voir une exigence majeure, celle de son encadrement par la loi. Le respect requis de la légalité dans la confection des listes électorales garantit et préserve l'intégrité du processus électoral : En se conformant à la loi établie et à la réglementation qui précise les modalités de sa mise en œuvre, on s'assure que seuls les citoyens éligibles sont inscrits sur les listes électorales, prévenant, en conséquence, les fraudes électorales et assurant la confiance du public dans le dispositif établi.

Bref, le respect de la légalité dans l'établissement des listes électorales constitue une pièce maîtresse pour garantir l'intégrité du processus électoral ; protéger les droits des électeurs, prévenir les abus et maintenir la légitimité des résultats électoraux. Cette exigence, à plusieurs ressorts, constitue un élément essentiel pour préserver la démocratie et le fonctionnement légitime du système électoral.

L'intérêt et l'importance de toutes ces préventions de principe, sont mis à l'épreuve dans la refonte des listes électorales engagées à Madagascar en application des articles 11 et 43 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums, et mis en œuvre par le décret n°2022-667 du 11 mai 2022 relatif à la refonte totale des listes électorales et du Registre électoral national<sup>2</sup>.

A travers ses articles 12 à 31, la Loi organique détermine les conditions et fixe les modalités de réalisation de la refonte des listes électorales. En raison de l'importance du respect de la légalité dans l'établissement des listes électorales, comme il est précédemment souligné, et dans la perspective des élections présidentielle et communales, devant se tenir avant la fin de cette année 2023, et des élections législatives prévues pour le premier semestre 2024, il est légitime de s'interroger, dans l'expérience de la démocratie en construction qui se prévaut relever de l'Etat de droit que constitue le cas malgache, comment l'exercice de la refonte des listes électorales effectué dans le respect de la légalité a été mené ; et s'il est parvenu à restaurer la confiance des citoyens dans le processus électoral. Cet encadrement de la refonte des listes électorales par le droit a-t-il été effectif, ou resté au seul niveau de l'incantation ?

Cet examen s'impose à l'issue du calendrier fixé par les dispositions du décret n°2022-667 du 11 mai 2022 selon lesquelles la refonte des listes électorales débute le 1<sup>er</sup> octobre 2022 (article 10), pour se terminer le 10 juin 2023 (article 4).

L'état des lieux, après cette échéance que la Commission électorale nationale indépendante (CENI), de manière unilatérale et sans fondement juridique, prolonge jusqu'au 20 juillet 2023, date prévue pour la clôture du Registre électoral national<sup>3</sup>, révèle des interrogations, voire des contestations, concernant le respect de la loi par la CENI dans la conduite du processus de la

---

<sup>2</sup> Voir, *Journal officiel*, n°4 080, 27 juin 2022, pp. 2 795-2 800.

<sup>3</sup> Voir, « *Fiofanana mikasika ny paik'ady arahina amin'ny fanamarinana sy ny fitarainana ary ny fanoherana aorian'ny famaranana ny lisitra amin'ny 10 jona* », 9 jiona 2023, takelaka faha-8 : « Fandrafetana ny Rejistra Nasionalin'ny Mpifidy manerana ny Nosy : Faharetany : 1 andro. Fanombohany : 20 jolay 2023. Fiafarany : 20 jolay 2023. »

refonte, et la légitimité de cette décision. Comme de nombreuses interpellations et critiques commises par de maints partis politiques et organisations de la société civile l'évoquent, on assiste à une déconstruction de l'encadrement juridique de la refonte, tel qu'il est défini par la Loi organique du 11 mai 2018. Ce détricotage est effectué à travers une mauvaise interprétation des dispositions de la Loi organique, et par une retranscription inappropriée de celles-ci dans ses textes d'application, aussi bien par le pouvoir règlementaire que par la Commission électorale. Cette altération se concrétise et se cristallise à travers de nombreuses initiatives de la CENI, lesquelles, le plus souvent, ne sont guère en conformité avec la Loi organique. Alors que la Commission électorale doit exercer son office de manière appropriée et dans le respect de la loi, ses initiatives altèrent l'intention initiale de la loi, entraînant une altération de la loi dans son application concrète. Ces situations entretiennent, en conséquence, des ambiguïtés sur la nature des opérations inhérentes à la refonte des listes électorales, et contribuent à renforcer des incohérences dans le déroulement du processus électoral.

En allant un peu plus loin dans la compréhension des ressorts intimes de ces situations, on constate qu'ils procèdent tous d'un double phénomène dans l'interprétation des textes juridiques entourant l'exercice de la refonte des listes électorales, celui d'une interprétation déformante de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018, conjuguée avec une interprétation amplifiante par la CENI de ses propres attributions. Il constitue l'impensé structurel de la Commission électorale où, les biais cognitifs de cette interprétation à deux niveaux entraînent des omissions et des simplifications, volontaires ou par méconnaissance, dans la réflexion et l'interprétation. Ce faisant, la CENI suscite des tensions et des contradictions entre l'interprétation des textes juridiques et les principes juridiques.

Dans ce contexte si singulier, l'effectivité de l'énonciation généreuse du projet initial d'une refonte des listes électorales saisie par le droit et réalisée dans le respect du principe de légalité, telle qu'elle est annoncée par la CENI, se brouille. Elle finit par interpellier sur sa réalité ou son caractère fictif, tant dans les préparatifs de la refonte qu'à l'endroit des opérations qui ont été menées pour l'accomplir, mettant en doute aussi bien la légalité que la sincérité des préparatifs et des opérations menées dans le cadre de cette refonte.

## CHAPITRE I : LES PREPARATIFS DE LA REFONTE DES LISTES ELECTORALES ET LA LEGALITE

La refonte des listes électorales est une étape essentielle dans tout processus électoral démocratique. Elle vise à actualiser les données électorales et à restaurer la confiance des citoyens dans le système électoral. À Madagascar, cette procédure est encadrée par la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums. Cependant, malgré l'importance de cette loi, les préparatifs de la refonte des listes électorales ont été entachés par un détricotage subtil de ses dispositions et une fragilisation de l'environnement juridique par le pouvoir exécutif.

Dans ce chapitre, nous examinerons comment la légalité, qui devrait être le pilier fondamental du processus de refonte des listes électorales, a été mise à mal par des textes d'application contestables émis par la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et par une interprétation discutable du pouvoir exécutif. Cette altération progressive de la Loi organique et de son esprit initial a créé des incertitudes et des ambiguïtés quant au respect des règles établies pour garantir l'intégrité du processus électoral.

La refonte des listes électorales, telle que prévue par la Loi organique, doit se dérouler de manière transparente et conforme aux dispositions légales énoncées. Elle exige que les listes électorales soient réinitialisées et que seuls les citoyens éligibles soient inscrits, afin de prévenir toute fraude électorale et de maintenir la confiance du public envers le système électoral.

Cependant, l'échéance fixée par le décret n°2022-667 du 11 mai 2022 pour la refonte des listes électorales a été prolongée de manière unilatérale par la CENI, suscitant des doutes quant au respect de la légalité. Des initiatives de la CENI, souvent en contradiction avec la Loi organique, ont contribué à altérer l'intégrité de la procédure et à fragiliser l'environnement juridique de la refonte.

Par ailleurs, une interprétation déformante des dispositions de la Loi organique, combinée à une amplification des attributions de la CENI par le pouvoir exécutif, a créé des tensions et des contradictions entre l'interprétation des textes juridiques et les principes juridiques. Cette déformation de l'encadrement juridique a suscité des incohérences et des omissions dans le déroulement du processus de refonte des listes électorales.

Dans cette optique, il est essentiel d'examiner en détail les différentes étapes des préparatifs de la refonte des listes électorales et d'évaluer leur conformité à la légalité. Nous analyserons également les implications de cette altération de la Loi organique sur la crédibilité et la transparence du processus électoral malgache.

Au fil de ce chapitre, il est mis en lumière les différentes manifestations du détricotage de la loi organique et de la fragilisation de l'environnement juridique de la refonte des listes électorales, afin de mieux comprendre les enjeux et les défis auxquels fait face la démocratie malgache dans ce contexte critique

### I. LE DETRICOTAGE DE LA LOI ORGANIQUE N°2018-008 DU 11 MAI 2017 PAR SES TEXTES D'APPLICATION

De manière classique, les conditions de réalisation de la refonte des listes électorales sont fixées par la loi, laquelle assigne à des textes réglementaires la responsabilité de déterminer les modalités de sa mise en œuvre. Ce que prévoit l'article 242 de la Loi organique n°2018-008 du 11

mai 2018. Dans ce contexte, le rapport entre la loi et ses règlements d'application est régi par des principes et des règles dont notamment :

- Le principe de la hiérarchie des normes. Selon ce principe, la loi occupe une position supérieure par rapport au règlement. En conséquence, les règlements doivent être conformes à la loi et ne peuvent lui être contraires. En cas de contradiction, la loi prévaut sur le règlement ;
- La règle de la subsidiarité du règlement. En vertu de cette règle, les règlements qui sont des actes administratifs, doivent se limiter à ce qui est nécessaire pour mettre en œuvre la loi. Ils ne peuvent pas étendre, ni restreindre, de leur propre chef, les dispositions de la loi ;
- La règle du respect de l'intention législative. Les règlements doivent respecter l'intention du législateur lorsqu'ils mettent en œuvre la loi. Ils doivent interpréter et appliquer la loi conformément à ses objectifs et à son esprit, tout en prenant en compte les circonstances particulières et les détails spécifiques nécessaires à sa mise en œuvre pratique.

Ces principes et exigences visent à assurer la cohérence, la légalité et la prévisibilité dans le rapport entre la loi et ses textes d'application. Ils cherchent à garantir le fait que les règlements soient en harmonie avec la volonté du législateur exprimée dans la loi et qu'ils respectent les droits et les principes fondamentaux établis par la loi.

En l'état actuel du droit positif, le décret n°2022-667 du 11 mai 2022<sup>4</sup>, modifié en certaines de ses dispositions par le décret n°2022-1639 du 21 décembre 2022<sup>5</sup>, représente le seul décret d'application de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 pour ce qui concerne la réalisation de la refonte totale des listes électorales. Ce texte pivot, pour l'exercice de la refonte, sera, par la suite, étoffé par des délibérations de l'assemblée générale de la CENI, et de nombreuses notes et circulaires du président de la CENI ou du secrétaire exécutif national<sup>6</sup>.

Dans la perspective des préparatifs de la refonte des listes électorales, deux de ces actes réglementaires d'application de la Loi organique ont joué un rôle essentiel : d'une part, le décret n°2022-667 du 11 mai 2022 dont les dispositions complètent celles des articles 12 à 31 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 ; et d'autre part, la note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022 du président de la CENI, précisant les conditions et les modalités de mise en œuvre des

---

<sup>4</sup> Voir, *Journal officiel*, n°4 080, 27 juin 2022, pp. 2 795-2 800.

<sup>5</sup> Voir, <https://www.ceni-madagascar.mg/decret-refonte/>

<sup>6</sup> Il est à observer que, mises à part deux délibérations de l'assemblée générale de la Commission électorale nationale indépendante : la délibération n°017/CENI/D/2023 du 8 juin 2023 portant mise en œuvre du droit de recours (réclamations et inscriptions après le 10 juin 2023, déterminant des critères de dédoublement et fixation de la date d'arrêté définitif des listes électorales et du Registre électoral national ([https://www.Commission\\_electorale\\_nationale\\_independante-madagascar.mg/deliberation-n017-Commission\\_electorale\\_nationale\\_independante-d-2023-communique-de-presse-liste-arretee-le-10-juin-2023/](https://www.Commission_electorale_nationale_independante-madagascar.mg/deliberation-n017-Commission_electorale_nationale_independante-d-2023-communique-de-presse-liste-arretee-le-10-juin-2023/)), consulté le 06 juillet 2023), et la délibération n°009/CENI/D/2023 du 30 mars 2023 modifiant les dispositions de la Délibération n°005/CENI/D/2023 du 22 février 2023 portant calendrier pour la suite de la refonte des listes électorales et du Registre électoral national ([https://www.Commission\\_electorale\\_nationale\\_independante-madagascar.mg/calendrier-pour-la-suite-de-la-refonte/](https://www.Commission_electorale_nationale_independante-madagascar.mg/calendrier-pour-la-suite-de-la-refonte/) consulté le 06 juillet 2023); ainsi que la note du président de la Commission électorale nationale indépendante du 12 juillet 2022 (*Naoty laharana faha-1014/22/CENI ny 13 jolay 2022 nataon'ny filohan'ny Vaomieram-pirenena mahaleotena misahana ny fifidianana mikasika ny fanendrena ny mpiadidy fifidianana na « agent électoral » (AE) sy ny mpikambana ao amin'ny Vaomiera ifotony misahana ny fanisana ny mpifidy na « Commission locale de recensement des électeurs » (CLRE) ary ireo mpanisa ny mpifidy na « agent recenseur »*- ([https://www.Commission\\_electorale\\_nationale\\_independante-madagascar.mg/fanendrena-ny-mpiadidy-fifidianana-na-agent-electoral-ae-sy-ny-mpikambana-ao-aminny-voamiera-ifotony-midahana-ny-fanisana-ny-mpifidy-na-commission-locale-de-recensement-des-electeurs-clre-at/](https://www.Commission_electorale_nationale_independante-madagascar.mg/fanendrena-ny-mpiadidy-fifidianana-na-agent-electoral-ae-sy-ny-mpikambana-ao-aminny-voamiera-ifotony-midahana-ny-fanisana-ny-mpifidy-na-commission-locale-de-recensement-des-electeurs-clre-at/)), consulté le 06 juillet 2023) aucun texte d'application émanant des instances de la Commission électorale nationale indépendante n'est accessible. Cette opacité affectant les actes normatifs de la Commission électorale nationale indépendante porte atteinte au principe de la publicité des actes administratifs faisant grief de la Commission électorale nationale indépendante, et ne favorise guère leur appropriation par les parties prenantes au processus électoral et par l'ensemble des citoyens.

dispositions du décret du 11 mai 2022, concernant notamment le statut du personnel dédié au recensement électoral.

L'examen de ces deux actes réglementaires révèle une pratique peu courante des textes d'application d'une loi. La fonction d'un acte réglementaire, quelle que soit sa nature ou l'identité de son auteur, est normalement de traduire les dispositions générales d'une loi en mesures pratiques et concrètes, permettant ainsi leur mise en œuvre effective dans différents domaines et situations. A cette fin, l'acte réglementaire a pour rôle de compléter et de concrétiser les dispositions législatives en définissant les conditions, les procédures, les normes techniques, les formulaires, les délais et tous autres détails nécessaires pour l'application effective de la loi sur le terrain. Dans l'exercice de cette fonction réglementaire, le Gouvernement, pour ce qui concerne le décret n°2022-667 du 11 mai 2022, ou le président de la CENI, dans le cas de la note qu'il a commise le 12 juillet 2022, doit veiller au respect des principes et des règles précédemment esquissés que sont la hiérarchie normative, la subsidiarité du règlement et le respect de l'intentionnalité législative. Cependant, l'analyse du décret du 11 mai 2022 et de la note du président de la CENI du 12 juillet 2022 laisse à voir une retranscription inappropriée des dispositions de la Loi organique, où ils s'affranchissent des principes et des règles qui encadrent l'exercice du pouvoir réglementaire concernant le statut du personnel dédié à la refonte. Le Gouvernement, dans le décret n°2022-667 du 11 mai 2022 ouvre une brèche, dans laquelle le président de la CENI s'engouffre pour, finalement, dénaturer totalement le statut et le rôle de ce personnel rassemblé au sein de la Commission locale de recensement des électeurs (CLRE), par rapport aux dispositions de l'article 14 de la Loi organique.

## 1. L'ouverture d'une brèche par le décret n°2022-667 du 11 mai 2022

Par son objet, le décret n°2022-667 du 11 mai 2022 est un texte réglementaire d'application de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018. Ce que les articles 1<sup>er</sup> et 2 du décret confirment.

*« Article 1<sup>er</sup> : Conformément aux dispositions des articles 11 et 43 al. 2 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 susvisée, il est procédé à la refonte totale des listes électorales et du Registre électoral national.*

*Article 2 : Conformément aux dispositions de l'article 13 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 susvisée, la Commission électorale nationale indépendante et ses démembrements fixent les modalités et assurent la mise en œuvre de tous les travaux relatifs à l'établissement des listes électorales et du Registre électoral national. »*

Texte d'application, les dispositions du décret n°2022-667 du 11 mai 2022 doivent, en principe, être conformes avec celles de la Loi organique, à laquelle elle renvoie, selon le principe et les règles de la hiérarchie des normes qui structurent l'ordre juridique.

Ainsi que la doctrine juridique l'énonce de manière unanime, « on posera (...) que la hiérarchie réalise une relation d'autorité en vertu de laquelle une norme, dont la valeur est définie relativement à la nature de l'acte juridique qui la porte, ne sera tenue pour licite par l'ordre juridique qu'à la condition de respecter les dispositions d'une autre norme, dont la valeur est elle-même définie relativement à la nature de l'acte juridique dont elle procède. Cette contrainte se traduit notamment par la situation d'incapacité dans laquelle la norme inférieure est placée, à peine d'illicéité :

- de s'établir ou de perdurer dans une situation objective ou subjective de non-adéquation à la norme dite supérieure,
- de modifier, abroger ou apporter quelque exception ou dérogation à la norme dite supérieure,
- de modifier, abroger ou apporter quelque exception ou dérogation que ce soit à celle-ci,

- de s'appliquer préférentiellement à elle en cas d'incompatibilité (ce qui suppose que les deux normes soient virtuellement applicables) pour autant que cette différence de portée soit tenue pour constitutive d'une différence de valeur. »<sup>7</sup>

Sur le fondement de ces explications, la norme de degré supérieur prédétermine et encadre ainsi celle de degré inférieur « en tant qu'elle l'exécute ou plus simplement, l'applique. »

Ces règles du principe de la hiérarchie des normes ne sont, malheureusement, pas respectées. Elles sont bouleversées par les contrariétés que le décret n°2022-667 du 11 mai 2022, notamment dans deux de ses articles (2 et 10), porte à la Loi organique ; alors même que les dispositions de ces deux articles sont essentielles pour la réalisation de la refonte des listes électorales et du Registre électoral national.

#### ▪ **L'illicéité de l'article 2 du décret n°2022-667 du 11 mai 2022**

Selon les termes de l'article 2 du décret n°2022-667 du 11 mai 2022, et en application de l'article 13 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018, telle que revendiquée par ledit article du décret, il est conféré à « *la Commission électorale nationale indépendante et (à) ses démembrements (de fixer) les modalités et (d'assurer) la mise en œuvre de tous les travaux relatifs à l'établissement des listes électorales et du Registre électoral national.* » Ces responsabilités que le décret assigne à la Commission électorale nationale indépendante et à ses démembrements, sont sensiblement différentes de ce que la Loi organique prévoit et aménage.

L'article 13 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 évoque le fait que « *pour l'établissement des listes électorales et du Registre électoral national, une liste électorale est dressée dans chaque Fokontany par les soins de la Commission électorale nationale indépendante et de ses démembrements.* » Nonobstant, le décret, dans une interprétation amplificative de cet énoncé normatif l'exprime autrement. L'assertion de la Loi organique selon laquelle « l'établissement d'une liste électorale dans chaque Fokontany par les soins de la CENI et de ses démembrements », a été transposée dans le décret en des termes différents, devenant « *la Commission électorale nationale indépendante et ses démembrements fixent les modalités et assurent la mise en œuvre.* » La conjonction de coordination « et » placée entre les deux substantifs « fixer » suivi de « assurer », signifie que la CENI et ses démembrements exécutent deux activités distinctes dont la nature se rapporte aux deux substantifs évoqués. Ainsi, dans un premier temps, ils « *fixent les modalités de tous les travaux relatifs à l'établissement des listes électorales et du Registre électoral national* » ; puis, ils « *assurent la mise en œuvre de tous les travaux relatifs à l'établissement des listes électorales et du Registre électoral national.* »

La première activité ainsi définie, interpelle. En effet, l'expression « *fixent les modalités (...).* » modifie substantiellement la responsabilité de la CENI et ses démembrements, et par conséquence, la signification attribuée à la norme ainsi dégagée. Il est, désormais, prêté à la CENI et ses démembrements la responsabilité de déterminer et de définir les conditions de réalisation de tous les travaux relatifs à l'établissement des listes électorales et du Registre électoral national. Ce qui ne correspond pas avec la volonté exprimée par le législateur organique dans les dispositions de la Loi organique. Pour se situer dans la démarche propre à la hiérarchie des normes, la norme réglementaire énoncée par l'article 2 du décret n°2022-667 du 11 mai 2022 est « *défectueuse* ». Elle devient une « *norme fautive* », car elle n'est pas conforme à la norme de la Loi organique.

---

<sup>7</sup> Denys de Béchillon, « Sur la conception française de la hiérarchie des normes. Anatomie d'une représentation », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, 1994/1, vol. 32, pp. 82-83.

La cause de cette « défektivité » de l'article 2 du décret n°2022-667 du 11 mai 2022 est vérifiée à un double niveau, théorique et factuel.

Sur le plan théorique, selon les règles de la légistique appliquées dans les pays de tradition juridique francophone, comme Madagascar, où il existe un partage du champ normatif entre le domaine de la loi et le domaine du règlement, il appartient, en principe, au législateur (simple ou organique) de fixer les règles ou de déterminer les conditions et les modalités de réalisation de l'objectif définie par la loi, sous peine d'être sanctionné pour incompétence négative. Le pouvoir réglementaire n'a de compétence que de mettre en œuvre les règles, les principes et les modalités pour qu'advienne la « concrétisation » de la loi ; car dans la répartition des tâches normatives entre le législatif et l'exécutif, le pouvoir réglementaire demeure subordonné à la loi, en particulier le pouvoir réglementaire d'exécution de la loi, comme le décret n°2022-667 du 11 mai 2022 se définit lui-même.

Sur le plan factuel, la simple lecture de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 laisse à voir qu'elle fixe déjà les modalités de « tous les travaux relatifs à l'établissement des listes électorales et du Registre électoral national » dont l'article 2 du décret n°2022-667 du 11 mai 2022 ouvre l'attribution à la CENI et à ses démembrements.

Les dispositions de l'article 14 de la Loi organique détermine les conditions et les modalités de composition de la Commission locale de recensement des électeurs, l'organe ad hoc « chargé de recenser les électeurs ayant acquis les qualités exigées par la loi pour l'exercice du droit de vote. »

Les dispositions de l'article 15 définissent les conditions et les modalités concrètes de réalisation du recensement électoral par les membres de la Commission locale de recensement des électeurs.

Dans cette perspective, l'article 16 prévoit une modalité alternative à la visite domiciliaire de la commission locale de recensement des électeurs, en permettant aux électeurs de « s'adresser directement auprès du Fokontany du lieu de leur résidence pour effectuer les opérations de recensement électoral. »

L'article 17 pose les conditions requises pour être inscrites sur les listes électorales : être « (un citoyen) malgache sans distinction de sexe, (âgé) de dix-huit ans révolus ou qui (aura) atteint la majorité de dix-huit ans à la fin de la période d'établissement des listes électorales et du Registre électoral national, (titulaire) de la carte nationale d'identité, jouissant de (ses) droits civils et politiques, et (recensé) dans le registre dudit Fokontany. »

Les articles 18 à 32 déterminent, pour les différentes étapes suivant la transcription des données personnelles de l'électeur sur la liste électorale du Fokontany, les modalités d'arrêtage, de vérification et de contrôle, de contestation et de finalisation de l'inscription sur la liste électorale finale et sur le Registre électoral national.

Les modalités requises pour mener à bien « *tous les travaux relatifs à l'établissement des listes électorales et du Registre électoral national* », sont définies, « fixées », par les dispositions de la Loi organique, donner la possibilité à la CENI et à ses démembrements de la faire, comme l'indique l'article 2 du décret n°2022-667 du 11 mai 2022, signifie autoriser ceux-ci à intervenir dans le domaine de la Loi organique et y concurrencer de manière directe et frontale le législateur organique dans l'exercice de ses fonctions. Ce qui constituerait une atteinte caractérisée au respect de la hiérarchie des normes

- **L'illicéité de l'article 10 du décret n°2022-667 du 11 mai 2022**

L'article 10 du décret n°2022-667 du 11 mai 2022 s'inscrit et s'engouffre logiquement dans la brèche ouverte par l'article 2 dudit décret.

Ouvrant le chapitre 3 du décret consacré « (au) recensement des électeurs », cet article 10 définit le personnel chargé de cette tâche dans les termes suivants :

*« Article 10 : Sous la responsabilité de la Commission locale de recensement des électeurs, les agents recenseurs procèdent aux visites de chaque ménage pour le recensement des électeurs et aux collectes des données individuelles sur chaque électeur au niveau du Fokontany à partir du 1<sup>er</sup> octobre pour une durée de trois mois.*

*Le nombre des agents recenseurs est fixé par la Commission électorale nationale indépendante selon l'étendue et le nombre de la population par Fokontany, et dont les modalités de recrutement sont fixées par la Commission électorale nationale indépendante. »*

Ce faisant, le décret s'écarte ostensiblement des dispositions de l'article 15 al. 1<sup>er</sup> de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 selon lesquelles il est indiqué que, « le recensement des électeurs est réalisé au niveau du Fokontany, par une visite de chaque ménage, effectuée par les membres de la Commission locale de recensement des électeurs aux fins de la collecte des données individuelles sur chaque électeur. »

Selon la Loi organique, l'opération matérielle du recensement est réalisée directement par les membres de la Commission locale de recensement des électeurs, et par eux seuls, car le législateur organique n'a pas prévu l'existence d'un autre personnel. Le décret, quant à lui, confie la même tâche à des « agents recenseurs », une nouvelle catégorie de personnel, « sous la responsabilité de la Commission locale de recrutement des électeurs », sans que la signification et la portée de cette « responsabilité » ne soient précisées.

La création *proprio motu* des « agents recenseurs », objet du premier alinéa de l'article 10 du décret, représente une première contrariété à la Loi organique. Un personnel nouveau qui se voit assigner la même tâche que celle confiée par la Loi organique aux membres de la Commission locale de recensement des électeurs, une autre incompatibilité.

Mais en outre, le second alinéa de l'article 10 du décret, en apportant des précisions sur les conditions de composition et de recrutement des « agents recenseurs », consolide « la norme fautive » du premier alinéa, et ne laisse aucun doute sur la distinction à effectuer entre les membres de la Commission locale de recensement des électeurs, objet du chapitre 2 du décret lequel reprend mot pour mot les dispositions de l'article 14 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018, et les « agents recenseurs ». La détermination du nombre d'agent recenseur par Fokontany est laissée à la discrétion de la CENI, selon un critère de « l'étendue et le nombre de la population par Fokontany », alors que la Loi organique évoque, pour la composition de la Commission locale de recensement des électeurs, d'une fourchette entre 3 à 5 membres, un nombre « (à fixer) Commission électorale nationale indépendante, selon la taille du Fokontany concerné. » De même, les critères de sélection pour le recrutement de ceux-ci, est attribuée par le décret à la CENI. Ce que cette dernière effectue dans le paragraphe 3 de la note 1014/22/CENI du 13 juillet 2022.

Les dispositions de l'article 10 du décret n°2022-667 du 11 mai 2022 se trouvent ainsi hors d'une dynamique d'application de celles de la Loi organique. Au contraire, elles se substituent aux dispositions de la Loi organique, se présentant comme une atteinte manifeste aux règles de la

hiérarchie des normes, signalant ainsi l'illicéité des dispositions de l'article 10 du décret n°2022-667 du 11 mai 2022.

La conjonction des atteintes aux règles de la hiérarchie des normes issues des articles 2 et 10 du décret n°2022-667 du 11 mai 2022, correspond au tableau dressé par Denys de Béchillon présenté plus tôt, et ne peut, dès lors, que conduire ledit décret à la trappe de l'illicéité. Le non-respect des règles de la hiérarchie des normes par le décret a pour conséquence de l'entacher de violation de la loi. Par ailleurs, la création des « agents recenseurs » par le pouvoir réglementaire, sans qu'il y soit habilité, entache aussi le décret d'incompétence de son auteur. Par ces faits, le décret n°2022-667 du 11 mai 2022 tombe, sans conteste, sous le coup l'illégalité.

## **2. L'élargissement de la brèche par la note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022 du président de la Commission électorale nationale indépendante**

Quoiqu'elle soit illégale, la brèche ouverte dans les rapports hiérarchiques et de subordination du décret à la Loi organique, a factuellement pour conséquence de libérer pour les textes d'application du décret n°2022-667 du 11 mai 2022, des espaces apparemment affranchis des exigences et des contraintes inhérentes aux dispositions de la Loi organique.

Le président de la Commission électorale s'est engagé dans cette ouverture pour fonder sa note du 13 juillet 2022 pour fonder celle-ci, entant que texte d'application du décret, sur des segments illégaux dudit décret. Les dispositions de la note peuvent alors être conformes avec celles illégales du décret ; toutefois, leur non-conformité avec les dispositions de la Loi organique n°2028-008 du 11 mai 2018, laquelle demeure le seul fondement de la légalité, les condamne inexorablement à l'illégalité. Dès lors, la note du président de la CENI, dénuée d'une base légale établie, est défailtante, tant sur le plan de sa légalité externe qu'interne.

### **a) Sur la légalité externe : La note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022 souffre de l'incompétence matérielle de son auteur**

La compétence, en droit administratif, peut se définir comme « l'aptitude juridique qui est conférée par un texte à une personne physique, à prendre certains actes juridiques, dans un ensemble de matières déterminées, une circonscription territoriale donnée, et pendant la période allant de sa nomination à la fin de ses fonctions, au nom d'une personne morale. »

Selon cette définition, la compétence comporte deux dimensions indissociables que sont l'habilitation à agir, et la détermination du champ matérielle de celle-ci. Ce qui signifie qu'une autorité administrative agit, ou plus exactement ne peut agir que sur le fondement d'une habilitation qui lui est donnée expressément par un texte (constitutionnel, législatif ou réglementaire.) Cette aptitude juridique est la première condition de la régularité d'un acte administratif.

Certes, le respect de ce principe de la compétence administrative tend, aujourd'hui, à s'étioler dans les pratiques administratives malgaches ; mais il y a lieu de le rappeler ; car cette situation est vérifiée concernant le président de la Commission électorale en prenant la note du 13 juillet 2022.

En effet, tel que l'objet de la note contestée est libellé (*Antony : Fanendrena ny mpiadidy fifydianana na « agent électoral » (AE) sy ny mpikambana ao amin'ny Vaomiera ifotony misahana ny fanisana ny mpifidy na « commission locale de recensement des électeurs » (CLRE) ary ireo mpanisa ny mpifidy na « agent recenseur »(AR)*), il s'agit pour le président de la Commission électorale nationale indépendante, de prescrire les conditions de composition de l'organe défini par la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 (la Commission locale de recensement des électeurs) pour

effectuer le recensement électoral, et d'indiquer son mode de fonctionnement. Or, les dispositions des articles 13 et 14 de la Loi organique, dédiées à la Commission locale de recensement des électeurs, fixent autrement la compétence de la CENI pour cet exercice.

- *Les conditions et les modalités de composition de la Commission locale de recensement des électeurs selon la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018*

Elles sont définies par les dispositions des articles 13 et 14 de la Loi organique qui s'énoncent comme il suit :

**Article 13** – *Pour l'établissement des listes électorales et du Registre électoral national, une liste électorale est dressée dans chaque Fokontany par les soins de la Commission électorale nationale indépendante et de ses démembrements.*

**Article 14** – *Une Commission locale de recensement des électeurs, chargée de recenser tous les citoyens ayant acquis les qualités exigées par la loi pour l'exercice du droit de vote, est créée au niveau de chaque Fokontany.*

*Ladite commission est composée du premier responsable du Fokontany et de deux (2) à quatre (4) représentants du Fokontany, dont le nombre est fixé par la Commission électorale nationale indépendante selon la taille du Fokontany concerné. Elle est placée sous la responsabilité du démembrement de la Commission électorale nationale indépendante au niveau de la commune dont relève le Fokontany.*

*Les membres de la Commission locale de recensement des électeurs sont nommés par le démembrement de la Commission électorale nationale indépendante au niveau du district sur proposition de son démembrement au niveau de la commune dont relève le Fokontany. Le démembrement de la Commission électorale nationale indépendante au niveau du district rend compte de la nomination à la Commission électorale nationale indépendante.*

*Sont admis à siéger, à titre d'observateurs, au sein de cette commission : les partis politiques, les organisations non gouvernementales, les associations ou groupements agréés en matière d'éducation civique et d'observation des élections.*

*Les entités concernées citées au quatrième alinéa du présent article doivent faire une déclaration auprès du responsable désigné, par niveau, par la Commission électorale nationale indépendante et lui adresser la liste de leurs membres affectés à cet effet, sans toutefois dépasser pour chaque entité le nombre de deux (2).*

*En aucun cas, l'absence des représentants des partis politiques et de ceux des organisations non gouvernementales, des associations ou groupements agréés en matière d'éducation civique et d'observation des élections ne peut constituer un obstacle au déroulement des travaux de la Commission locale de recensement des électeurs. »*

Par ces dispositions, le législateur organique détaille par le menu les conditions et les modalités de composition de la Commission locale de recensement des électeurs, en distinguant la procédure prévue pour les membres de la Commission locale de recensement des électeurs, de celle établie pour les observateurs. Pour ce qui concerne la procédure de désignation des membres, y participent la CENI et ses démembrements territoriaux. Leur compétence respective est, par ailleurs, définie de manière claire.

A cet effet, il importe de préciser que, dans ces dispositions et tout au long de la Loi organique, lorsque la Loi organique évoque la CENI, sans autre indication complémentaire, l'expression désigne le bureau permanent de la formation permanente de la « structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales », tel que défini par les articles 13 et 15 de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015.

Pour la constitution de la Commission locale de recensement des électeurs, l'article 13 de la Loi organique en fixe les principes. Il s'agit, d'une part, de mettre en place un organe *ad hoc*, dédié exclusivement au recensement électoral ; et d'autre part, cet organe repose sur une assise territoriale, celle du Fokontany, et démographique, ses membres devant émaner, tous du même Fokontany.

L'article 14 de la Loi organique décrit, par la suite, les conditions ainsi que les modalités de désignation des membres de la Commission locale de recensement des électeurs.

Le nombre des membres de la Commission locale de recensement des électeurs est variable ; car, outre le chef de Fokontany, seul membre désigné es qualité, s'ajoutent « deux à quatre représentants du Fokontany, dont le nombre est fixé par la Commission électorale nationale indépendante, selon la taille du Fokontany concerné. » Sur le fondement de ce nombre arrêté par la CENI, son démembrement au niveau de la commune, « dont relève le Fokontany », propose des noms qu'il transmet au démembrement au niveau du district. Ce dernier, sur la base des propositions qui lui ont été faites, et uniquement sur ce fondement, nomme les membres de la Commission locale de recensement des électeurs, dans le respect du nombre fixé préalablement par la CENI. En dernier lieu, le démembrement au niveau du district en rend compte à la Commission électorale nationale indépendante, sans que celle-ci ne puisse remettre en question les nominations effectuées.

Les attributions de la CENI et de ses différents démembrements sont donc bien déterminées :

- la CENI fixe le nombre des membres de la Commission locale de recensement des électeurs ;
- le démembrement au niveau de la commune fait des propositions de noms au démembrement au niveau du district, et
- le démembrement au niveau du district, sur le seul fondement de ces propositions, nomme les membres de la Commission locale de recensement des électeurs.

Cet ordonnancement est bouleversé par la note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022.

- ***Les conditions et les modalités de composition de la Commission locale de recensement des électeurs selon la note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022***

Tout en se fondant sur l'article 14 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018, et la compétence du démembrement au niveau du district, (2. *Fanendrena ny mpikambana ao amin'ny Vaomiera ifotony misahana ny fanisana ny mpifidy-CLRE*), la note propose un autre dispositif pour la composition de la Commission locale de recensement des électeurs.

A cet effet, la note du président de la CENI, dont les effets juridiques portent sur la composition et le fonctionnement de la Commission locale de recensement des électeurs :

- fixe, de manière homogène, sur l'ensemble du territoire national, le nombre des membres de la Commission locale de recensement des électeurs à trois ;
- ouvre la possibilité que l'adjoint du chef Fokontany, en cas d'indisponibilité de celui-ci, se substitue à lui et intègre à sa place la Commission locale de recensement des électeurs ;

- désigne l'agent électoral, en tant que représentant de la Commission électorale nationale indépendante au niveau du Fokontany, pour être membre de droit au sein de la Commission locale de recensement des électeurs, et en fait le « président » ;
- définit des critères de sélection pour la désignation du troisième membre de la Commission locale de recensement des électeurs. La note prévoit, notamment, que le démembrement au niveau de la commune propose soit un membre d'une organisation de la société civile, soit un membre de l'« andrimasom-pokonolona », soit un agent communautaire, soit un membre du « *Fiarahana miombona Antoka ho Fampandrosoana ny sekoly* » (FAF) ;
- oblige le démembrement du district de faire parvenir une copie de l'acte de nomination à la CENI, à la Commission électorale de province et à la Commission électorale de région ;
- met en place un nouvel acteur du recensement électoral à travers l'agent recenseur, dont la légalité est discutée.

Hormis la fixation à trois le nombre des membres de la CENI, dont la légalité n'est pas établie, toutes les prescriptions qui procèdent de la note, ne figurent pas dans le champ de compétence de la CENI concernant la composition de la Commission locale de recensement des électeurs. L'article 14 de la Loi organique n'assigne qu'une seule et unique compétence à la CENI, en la matière, celle de « fixer » le nombre des membres de la Commission locale de recensement des électeurs, entre trois et cinq, « *selon la taille du Fokontany concerné.* »

Aucune disposition de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 ne fournit au président de la CENI, auteur de la note, une compétence pour intervenir sur toutes les matières évoquées, qui étayent la note.

▪ *La note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022 est entachée par l'incompétence de son auteur*

La note n'a donc pas été prise dans un domaine pour lequel son auteur est habilité à le faire, aussi bien dans la définition des modalités de désignation des membres de la Commission locale de recensement des électeurs et dans son fonctionnement ; qu'à l'endroit de la création de cette nouvelle catégorie du personnel affecté au recensement électoral, constituée par les « agents recenseurs ». En droit administratif, comme le souligne le glossaire du Conseil d'Etat français, « une décision administrative est entachée d'incompétence lorsque l'autorité qui l'a adoptée n'avait pas la compétence pour la prendre ». Comme René Chapus l'observe, « Il y a incompétence quand une autorité administrative prend une décision sans avoir la qualité pour le faire, c'est-à-dire alors qu'elle n'est pas juridiquement habilitée à se comporter comme elle le fait ».<sup>8</sup> L'incompétence est donc établie chaque fois qu'une autorité administrative prend un acte qui n'est pas compris dans ses attributions, comme le fait le président de la Commission électorale nationale indépendante pour de nombreuses matières de sa note du 13 juillet 2022.

Il est enfin à relever que l'incompétence tient aussi, ici, au fait que le président de la CENI soit sorti des attributions que l'article 14 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 lui confère, pour le concurrencer dans ses propres matières. Par cette incompétence matérielle, le président de la CENI empiète sur le pouvoir législatif, assignant au vice qui entache la note une dimension supplémentaire, celle de la violation de la loi par un non-respect de la hiérarchie des normes.

« En droit public, la première condition pour qu'un acte juridique produise ses effets juridiques est que l'agent public qui en est l'auteur, soit compétent. » La compétence est donc le titre juridique qui permet à l'auteur de créer ou de modifier le droit. A travers les développements du

---

<sup>8</sup> René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, 5<sup>ème</sup> édition, LGDJ, n°1042.

moyen de l'incompétence matérielle de l'auteur de la note examinée, il apparaît, indiscutablement, que celle-ci souffre aussi bien d'une incompétence par défaut de compétence que d'une incompétence par erreur de compétence. Mais, quelle que soit la cause de l'incompétence, il est important de souligner que le principe de la compétence se situe à la base de l'Etat de droit, et réalise sa quotidienneté indispensable à son ancrage dans la réalité des pratiques administratives. Dans le contexte présent de la vie publique, où les atteintes au respect de l'Etat de droit se multiplient, le rappel du principe de la compétence de l'autorité administrative pour fonder en droit une décision administrative, s'impose.

Il conviendrait, en dernier lieu, de souligner que l'incompétence est réputée « réputée mère de tous les vices parce qu'elle touche à la condition même de possibilité d'édition de l'acte (...) »<sup>9</sup> Elle représente ainsi le vice le plus grave pouvant entacher un acte administratif. C'est la raison pour laquelle, elle constitue un moyen d'ordre public que les juridictions administratives, dans leur jurisprudence constante, soulèvent d'office et sanctionnent par l'annulation de l'acte contesté, sans même examiner les autres moyens de la requête ; car l'incompétence ne peut être neutralisée, ni régularisée.

#### **b) Sur la légalité interne : La note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022 souffre d'une erreur de droit, de la violation de la loi et d'un détournement de pouvoir**

La légalité interne d'un acte administratif fait référence à sa conformité aux règles et principes de droit applicables à son élaboration. Elle concerne la procédure suivie pour prendre l'acte, ainsi que son contenu et ses motivations. Qu'advient-il du respect de ces conditions de fond par la note du président de la Commission électorale du 13 juillet 2022 ?

- ***La note est entachée d'une erreur de droit, par une base légale erronée***

L'erreur de droit représente une cause d'illégalité d'un acte administratif quant à son motif. Elle est constituée lorsque l'autorité administrative, auteur d'un acte administratif, fait une appréciation erronée d'une règle de droit l'ayant conduit à croire, à tort, qu'il pouvait légitimement accomplir l'acte en question. L'acte administratif se trouve ainsi fondé sur un motif juridique inapproprié. Le cas le plus fréquent de l'erreur de droit concerne l'inexactitude ou le caractère erroné de la base légale d'un acte administratif. Cette situation est vérifiée à l'endroit de la note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022 prise par le président de la CENI.

En effet, afin de justifier que l'agent électoral, l'agent d'exécution de la CENI au niveau du Fokontany intègre, de droit, la Commission locale de recensement des électeurs, et en soit le président, le président de la Commission électorale invoque l'article 104 de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 organisant la CENI, pour en faire la base légale de sa note. Toutefois, en raison de la nature particulière de la Commission locale de recensement des électeurs, celle-ci ne saurait être considérée comme un démembrement de la CENI, désavouant la convocation de l'article 104 de la loi n°2015-020 pour y adosser la note. Cette démarche n'est pas fondée, en droit.

---

<sup>9</sup> Aurélie Bretonneau, Concl. sur CE, Ass., 18 mai 2018, Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT, [https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2018-05-18/414583?download\\_pdf](https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2018-05-18/414583?download_pdf)

## Les données de la problématique

Dans son Titre VI, la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la CENI aménage l'organisation des démembrements territoriaux de la Commission électorale. L'article 89 de la loi les énumère « par niveau de circonscription électorale ». Ce sont :

- la Commission électorale provinciale ;
- la Commission électorale régionale ;
- la Commission électorale de district ;
- la Commission électorale communale.

L'article 90 de la loi prévoit que, « la CENI peut mettre en place un comité local ou désigner des agents électoraux pour assurer l'exécution des travaux au niveau du Fokontany. » Selon l'article 29 al. 2 de la délibération n°007/CENI/D/2021 du 6 décembre 2021 portant règlement intérieur de la CENI, « peut être membre du comité local ou agent électoral, tout citoyen inscrit sur la liste électorale du Fokontany et y ayant résidé pendant une durée de trois ans au moins. »

Les attributions de ces démembrements territoriaux de la CENI e sont définies par les articles 86 et 87 de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015.

*« Article 86 – Les démembrements territoriaux assurent la représentation au niveau local de la Commission Électorale Nationale Indépendante.*

*Ils constituent des structures d'exécution des opérations électorales et de leur organisation matérielle.*

*Article 87 – Les démembrements territoriaux contribuent aux activités d'information et de sensibilisation des électeurs en vue d'une large participation aux scrutins. »*

Ils sont complétés par l'article 104 indiquant que, « au niveau des Fokontany, les agents électoraux sont les agents d'exécution de la Commission électorale nationale indépendante. » Une disposition qui est confirmée par l'article 51 du règlement intérieur de la CENI.

C'est cet article 104 de la loi n°20215-020 du 19 octobre 2015, avec tous ces prolongements fonctionnels, que le président de la CENI invoque pour fonder, et servir de base légale à certains développements de sa note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022, pour que, notamment, l'agent électoral soit membre de droit de la Commission locale de recensement des électeurs, et à ce titre, en être le président.

### [1. *Fanendrena ny mpiadidy fifidianana (agent électoral)*

*Ho fampiharana ny andininy faha-104 amin'ny lalàna Lf 2015-020 tamin'ny 19 oktobra 2015 dia ny mpiadidy fifidianana (agent électoral) no mpiasa manatanteraka ny andraikitra ny Vaomieram-pirenena mahaleotena misahana ny fifidianana eny anivon'ny fokontany (...)*

### 2. *Fanendrena ny mpikambana ao amin'ny Vaomiera ifotony misahana ny fanisana ny mpifidy (CLRE)*

*(...)*

*Mpikambana telo no mandrafitra azy io dia:*

- a) *ny lehiben'ny fokontany na ny lefiny raha toa ka misy antony manokana tsy ahafahan'irst voalohany misahana ny andraikitra ny mpikambana ao amin'ny CLRE (...)*
- b) *ny mpiadidy fifidianana na "agent électoral" izay solontenan'ny CENI any anivon'ny fokontany; ary*
- c) *ny mpikambana hafa avy amin'ny fokontany.*

*Ireto avy ny fepetra takiana amin'ny fanendrena azy ireo:*

- *ny mpiadidy ny fifydianana na AE tendrena ho filohan'ny CLRE (...)]*

Cependant, cet argumentaire assimilant, voire confondant, le démembrement territorial de la CENI au niveau du Fokontany, par le biais de l'agent électoral, et la Commission locale de recensement des électeurs au niveau du Fokontany, n'est pas fondé en droit pour plusieurs raisons. Ces raisons se résument dans un énoncé : la Commission locale de recensement des électeurs n'est pas un démembrement de la CENI tant sur le plan organique que fonctionnel.

### **La distinction de la Commission locale de recensement des électeurs du démembrement et de la Commission électorale nationale indépendante, sur le plan organique**

Des différences majeures sont vérifiées sur trois points essentiels.

D'une part, si l'assise territoriale du démembrement de la CENI repose sur « le niveau de circonscription électorale », comme le souligne l'article 89 de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015, celle de la Commission locale de recensement des électeurs est différente. Elle fait abstraction de toute idée de circonscription électorale, mais s'appuie sur le Fokontany en tant que structure de base de l'administration de proximité, le niveau d'administration la plus proche de la population. La préoccupation prégnante de la proximité a conduit le législateur organique à faire du chef de Fokontany le seul membre de droit de la Commission locale de recensement des électeurs (article 14 al. 2 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018).

D'autre part, dans sa composition, au niveau du Fokontany, le démembrement de la CENI n'est constitué que par l'agent électoral, ou par un « comité local » si le démembrement est d'une composition plurielle (article 90 de la Loi organique n°2015-020 du 19 octobre 2015, et les articles 29, 51 et 52 du règlement intérieur de la CENI). La composition de la Commission locale de recensement des électeurs est, quant à elle, toute autre. Elle est, nécessairement, plurielle selon la volonté affirmée par le législateur organique dans les dispositions de l'article 14 de la Loi organique n°2018-008. A cet égard, il est, en effet, à observer que, selon la Loi organique, elle est, obligatoirement, constituée de 3 à 5 personnes auxquelles la Loi organique donne la possibilité aux « partis politiques, (aux) organisations non gouvernementales, (aux) associations ou groupements agréés en matière d'éducation civique et d'observation des élections » de s'y associer, à titre d'observateurs (article 14 al. 4 de la Loi organique n°2018-008.) Il s'agit donc ici d'une composition qui n'a rien à voir avec celle du démembrement territorial de la CENI.

Certes, les membres de la Commission locale de recensement des électeurs sont désignés par la Commission électorale de district, sur une proposition de la Commission électorale communale ; néanmoins, les démembrements territoriaux de la CENI ne sont que des entités de désignation. La nomination ne crée, ni n'entraîne aucun rapport organique et encore moins hiérarchique entre les « désignés » et les « désignants ». Le principe, dans ce type de mode de désignation, devrait reposer sur le « devoir d'ingratitude envers ceux qui les ont nommés » selon la formule de Robert Badinter et de Georges Vedel, ou le « devoir d'amnistie » (Georges Abadie) que les « désignés » devraient éprouver à l'égard des « désignants. »<sup>10</sup>

Enfin, la distinction, sur le plan organique, entre le démembrement territorial de la CENI e et la Commission locale de recensement des électeurs, repose sur le fait que cette dernière est un

---

<sup>10</sup> Georges Abadie, « Satisfaction, non sans questions... », Cahiers du Conseil constitutionnel, n°25, novembre 2008, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/satisfaction-non-sans-questions> . Voir aussi, Michel Verpeaux, « Le Conseil constitutionnel, une juridiction pas comme les autres », *Revue politique et parlementaire*, n°1085-1086, 13 juillet 2018, <https://www.revuepolitique.fr/le-conseil-constitutionnel-une-juridiction-pas-comme-les-autres/>

organe *ad hoc* mis en place par la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 pour effectuer une seule et unique tâche, celle du recensement électoral aussi bien dans le cadre de la refonte des listes électorales et du Registre électoral national (article 14 al. 1<sup>er</sup> de la Loi organique), que dans celui de la révision annuelle des listes électorales et du Registre électoral national (article 34 de la Loi organique.)

En revanche, le démembrement territorial de la CENI, bien que son existence soit prévue par la loi, « (est) mis en place par décision du Bureau permanent en fonction de la nécessité pour une activité spécifique, ou pour chaque catégorie d'opération électorale. » (article 54 al. 2 de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015).

La différence est ici immense entre un organe imposé par une Loi organique qui oblige à le mettre obligatoirement en place, et un dispositif territorial dont l'établissement est laissé à la discrétion de la CENI.

Au regard de toutes ces différences, sur le plan organique, il serait déraisonnable d'assimiler la Commission locale de recensement des électeurs à un démembrement territorial de la CENI, et accepter que les dispositions qui les organisent puissent se compléter naturellement.

### **La distinction de la Commission locale de recensement des électeurs du démembrement et de la Commission électorale nationale indépendante, sur le plan fonctionnel**

Les fonctions assignées aux démembrements territoriaux de la CENI sont définies dans les dispositions des articles 86 et 87 de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015.

*« Article 86 – Les démembrements territoriaux assurent la représentation au niveau local de la Commission électorale nationale indépendante.*

*Ils constituent des structures d'exécution des opérations électorales et de leur organisation matérielle.*

*Article 87 – Les démembrements territoriaux contribuent aux activités d'information et de sensibilisation des électeurs en vue d'une large participation aux scrutins. »*

Par ailleurs, il est important d'observer que dans l'exercice de ces responsabilités de représentation de la Commission électorale auprès de leur « niveau de circonscription électorale » respectif, les démembrements territoriaux sont soumis à un rapport de subordination. L'article 88 de la loi le précise en des termes clairs et nets : *« les démembrements territoriaux de la Commission électorale nationale indépendante sont des organes collégiaux relevant hiérarchiquement de ladite Commission, de qui ils reçoivent des directives et instructions. »*

Pour le démembrement de la Commission électorale au niveau du Fokontany, ce statut subordonné avec ses obligations sont l'objet de l'article 104 de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015, et énonce de manière laconique : *« Au niveau des Fokontany, les agents électoraux sont les agents d'exécution de la Commission électorale nationale indépendante. »*

Comme il est plus tôt exposé, les fonctions que la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 confie à la Commission locale de recensement des électeurs, sont uniquement celles du recensement électoral. Elles n'ont ainsi aucun lien avec celles attribuées aux démembrements territoriaux de la CENI. Mais en outre, la nature de cette fonction, essentielle pour que la liste électorale établie au sein de chaque Fokontany soit fiable, crédible et acceptée par toutes les parties prenantes au processus électoral, doit amener à ce que l'organe en charge de la collecte des données personnelles pour l'établissement de la liste électorale, soit exonéré de tout rapport

de subordination et hiérarchique, contrairement au démembrement territorial vis-à-vis de la CENI.

Les différences du statut organique et fonctionnel, attribué au démembrement territorial de la CENI et à la Commission locale de recensement des électeurs, sont tant patentes que nombreuses, pour qu'une assimilation des deux organes puisse être faite, à bon droit. Il s'agit, ici, de deux catégories juridiques distinctes aussi bien dans leur statut organique que fonctionnel. Cette altérité ne saurait permettre que l'on puisse passer d'une catégorie à une autre de manière aussi libre que le fait le président de CENI pour prendre sa note, et par la seule volonté d'une autorité administrative.

En conséquence, l'invocation de l'article 104 de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 pour en faire la base légale de certains développements de la note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022 pour encadrer la Commission locale de recensement des électeurs, constitue une erreur de droit entachant la note d'une illégalité.

▪ ***La note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022 est entachée d'une violation de la loi***

La violation de la loi, ou violation de la règle de droit, constitue une cause d'illégalité particulièrement large, et concerne aussi bien les motifs que le contenu de l'acte administratif considéré, en l'occurrence la note du 13 juillet 2022 du président de la Commission électorale.

La vérification de l'existence d'une situation de violation de la loi requiert de comparer le contenu de ladite note avec les normes de degré supérieur, établies par les dispositions de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018, et de constater si la note est bien conforme aux prescriptions de ces dispositions.

Deux situations sont alors à envisager :

- des situations de violation de la loi par conséquent, procédant de l'illégalité du décret n°2022-667 du 11 mai 2022, dont la note est un texte d'application, et
- des situations de violation directe de la loi, lorsque la note du président de la CENI outrepassé de manière ouverte et frontale des prescriptions de la Loi organique. C'est le cas, notamment, de la décision du président de la CENI de fixer à 3, de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national, le nombre des membres de la Commission locale de recensement des électeurs, une décision qui s'écartere des dispositions, prévues, en ce sens, par l'article 14 al. 2 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018.

**Des situations de violation de la loi par conséquence, en raison du non-respect de la hiérarchie des normes en application du décret n°2022-667 du 11 mai 2022**

Concrètement, ces situations concernent le statut de l'agent électoral, la composition de la Commission locale de recensement des électeurs et le statut de l'agent recenseur, les thèmes qui sont l'essentiel du tissu qui constitue la note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022.

Appréhendées dans les rapports de la note avec les dispositions de la norme qui lui est directement supérieure, à savoir le décret n°2022-667 du 11 mai 2022, la conformité juridique de ces situations semble être établie et acquise. Cependant, l'illicéité des articles 2 et 10 du décret, telle qu'elle est expliquée précédemment, ruine cette apparence. Car, la réalité de l'irrégularité des

articles 2 et 10 du décret fait disparaître l'écran dressé entre la note du président de la CENI et la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018. L'illicéité des dispositions du décret met à découvert la contrariété, voire la volonté affirmée du président de la CENI, de concurrencer le législateur organique en occupant son domaine de compétence, sans qu'il n'y soit habilité ; et à se substituer à lui en s'appropriant ses prérogatives dans la fabrique de la norme en prenant des dispositions alternatives au lieu et place des prescriptions de la Loi organique. Ce faisant, l'auteur de la note bouleverse l'ordonnancement juridique en renversant les règles de la hiérarchie des normes. Dans le tableau que cette situation laisse affleurer, la note du président de la CENI e, l'acte administratif unilatéral qui se situe au plus bas de l'échelle des normes, vient contrarier l'autorité de dispositions d'une Loi organique, l'acte législatif qui dans l'ordonnancement des normes malgaches, se trouve placé juste après le bloc de constitutionnalité.

Une telle situation constitue, indéniablement, une violation de la loi.

### **Une situation de violation directe de la loi, en raison du non-respect d'une prescription de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018**

Il est communément admis que les actes réglementaires d'application d'une loi s'articulent autour d'un principe charnière : le principe de légalité. Le respect de ce principe demeure « l'impératif catégorique », au sens kantien du terme, qui fonde tout l'édifice du droit administratif généré par ces actes réglementaires. Ce principe signifie que l'administration est tenue, a priori, de respecter les lois et les règlements en vigueur. De manière générale, ce principe met en place une obligation de conformité des actes réglementaires, pris à l'initiative des autorités administratives, par rapport à la loi. Dans cette perspective, le règlement doit respecter les règles et les principes contenus dans la loi, une norme qui lui est supérieure. Sur le fondement de ces règles, l'autorité administrative n'agit valablement et efficacement que si elle respecte les exigences du principe de légalité. Passer outre à ces exigences du principe de légalité, constitue une violation caractérisée de la loi, par la « norme fautive » que constitue, en l'occurrence la note du président de la CENI.

La distorsion entre l'article 14 al. 2 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018, et le contenu des paragraphes 2 et 3 de la note du président de la CENI censée œuvrer à l'application de la Loi organique, constitue une violation manifeste de la loi par la note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022.

Selon l'article 14 al. 2 de la Loi organique, en effet, il est indiqué que, « (la Commission locale de recensement des électeurs) est composée du premier responsable du Fokontany et de deux (2) à quatre (4) représentants du Fokontany, dont le nombre est fixé par la Commission électorale nationale indépendante selon la taille du Fokontany concerné. »

Par le biais de cet article, le législateur organique confie à la CENI, un pouvoir discrétionnaire pour qu'elle puisse déterminer le nombre des membres attribuer à chaque Fokontany. Ce nombre pourra varier entre 3 et 5. Mais en même temps, le législateur organique encadre l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, ainsi que sa portée, en soumettant la décision de la Commission électorale au respect d'un critère qu'il définit au sein du même article 14 al. 2 de la Loi organique : le choix de la CENI doit se faire « selon la taille du Fokontany concerné. »

Cependant, la note du président de la Commission électorale censée mettre en œuvre les dispositions de la Loi organique s'écarte de ce commandement de la Loi organique. Elle retient une configuration unique et indifférenciée pour toutes les Commissions locales de recensement des électeurs. Celles-ci sont toutes composées par le même nombre de ses membres, fixé à trois.

« 2. *Fanendrena ny mpikambana ao amin'ny Vaomiera ifotony misahana ny fanisana ny mpifidy (CLRE)* »

(...)

*Mpikambana telo no mandrafitra azy io dia:*

- d) ny lehiben'ny fokontany na ny lefiny raha toa ka misy antony manokana tsy ahafahan'irst voalohany misahana ny andraikitra ny mpikambana ao amin'ny CLRE (...)*
- e) ny mpiadidy fifidianana na "agent électoral" izay solontenan'ny CENI any anivon'ny fokontany; ary*
- f) ny mpikambana hafa avy amin'ny fokontany.»*

Il n'est donc pas fait application de deux prescriptions posées par l'article 14 al. 2 de la Loi organique :

- d'une part, la note du président de la CENI ignore le nombre différencié des membres de la Commission locale de recensement des électeurs ;
- d'autre part, il n'est pas tenu compte du critère de « la taille des Fokontany », pour arrêter le nombre des membres de chaque Commission locale de recensement des électeurs. A vrai dire, la carence dans l'application de cette condition, explique la première défectuosité dans le respect des termes de la Loi organique.

La note n'a retenu que le pouvoir discrétionnaire attribué à la CENI. Cependant, il est de jurisprudence constante du Conseil d'Etat que, même dans cette configuration, et lorsque son exercice est encadré par une compétence liée, le refus de l'autorité administrative de soumettre sa décision au respect de la compétence liée que lui impose la loi constitue un vice des conditions de validité de la décision. Ce qui fonde une illégalité la note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022.

L'examen des textes d'application de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018, qu'il s'agisse du décret n°2022-667 du 11 mai 2022 ou de la note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022 du président de la Commission électorale laisse à voir, dans chacun de ces textes règlementaires que le principe de la légalité et celui de leur conformité à la loi qu'ils ont vocation à appliquer, n'ont pas été respectés. En passant outre les prescriptions de la Loi organique, ces deux textes d'application ont travaillé au détricotage de la Loi organique, bouleversant la désignation du personnel dédié à la refonte. Ainsi, la composition théorique de la Commission locale de recensement des électeurs, telle que le prévoit l'article 14 de la Loi organique se trouve être bouleversée. Quelle que soit les motivations de cette situation, il est indéniable que ces deux règlements d'application de la Loi organique fragilisent l'ancrage de la refonte des listes électorales dans l'Etat de droit.

## **II. LA FRAGILISATION DE L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DE LA REFONTE PAR LE POUVOIR EXECUTIF**

La mise en œuvre opérationnelle des textes règlementaires d'application de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 a été effectuée, bien avant l'entame de la refonte des listes électorales, accompagnée par un certain nombre de mesures décidées par l'Exécutif. Deux de ces mesures ont, dès leur édicition, frappé les esprits car leur portée ne saurait ne pas être sans conséquence, à court terme, sur l'environnement juridique de la refonte ; et à moyen et long terme sur l'intégrité des listes électorales qui en procèdent.

### **1. Le changement de certains chefs de Fokontany**

D'apparence anodine, la révocation de certains chefs de Fokontany par le chef de district ou le préfet de police à Antananarivo, suivie de la nomination de son remplaçant par un acte unilatéral de la même autorité administrative, ont suscité de véhéments contestations, là où un changement

a été effectué<sup>11</sup>. Ces contestations trouvent leur légitimité, car l'article 14 al. 2 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 impose la présence du « premier responsable du Fokontany » à siéger, « *es qualité* », au sein de la commission locale de recensement des électeurs (CLRE).

Le débat tel qu'il a été engagé par les administrés des chefs de Fokontany, a porté sur la conviction affichée par ceux-ci que le « président du Fokontany » est « depuis Ratsimandrava », en 1973, un élu de la « collectivité décentralisée » qu'à toujours été le Fokontany. A ce titre, il ne saurait être déchu de ses fonctions par les autorités, et que sa désignation ne pourrait être effectuée que par l'élection par l'assemblée générale du Fokontany.

Bien qu'étant largement répandue au sein de la population, cette assertion n'est plus fondée en droit. Car la Constitution du 18 septembre 1992 a mis un terme au statut de « collectivité décentralisée » du Fokontany. La loi n°93-005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation<sup>12</sup>, énumère ce que son article 4 désigne par les « collectivités territoriales décentralisées » : les régions, les départements et les communes.

Le décret n°2004-299 du 3 mars 2004 fixe, pour la première fois, l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokontany<sup>13</sup>. Ce texte va servir de creuset dans lequel se gliseront, par la suite tous les décrets organisant le Fokontany ainsi que les modalités de désignation du « comité de Fokontany » constitué par le chef de Fokontany et son adjoint.

Aujourd'hui, comme l'énonce l'article 143 de la Constitution du 11 décembre 2010, « les collectivités territoriales décentralisées de la République sont les communes, les régions et les provinces. » Le Fokontany ne figure pas dans cette énumération. Bien que l'article 10 alinéa 3 de la Loi organique n°2014-018 du 12 septembre 2014 relative aux collectivités territoriales décentralisées énonce que « *la commune regroupe plusieurs Fokontany, dont l'organisation, le fonctionnement et les attributions sont déterminés par voie réglementaire* »<sup>14</sup>, le Fokontany ne constitue pas une collectivité territoriale décentralisée. Il a le statut d'une subdivision administrative, dans le cadre de la déconcentration de l'Etat. En effet, ainsi que le souligne l'article 4 alinéa 2 de la loi n°2014-021 du 12 septembre 2014, « *les arrondissements administratifs comprennent des subdivisions administratives de base dénommées Fokontany.* »<sup>15</sup> Par ailleurs, sans l'intervention d'un texte réglementaire d'application de la Loi organique n°2014-018 du 12 septembre 2014, l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokontany demeurent fixés par le décret n°2009-890 du 02 juillet 2009<sup>16</sup>.

Les conditions et les modalités de désignation du chef de Fokontany sont définies par l'article 5 de ce décret pris par les autorités de la transition : « *le chef de Fokontany et son adjoint sont désignés par arrêté du chef de district à l'issue de leur élection séparée, à la majorité absolue par les membres du Fokonolona âgés de 18 ans et plus, réunis spécialement à cet effet, en assemblée générale sur convocation du chef de district. Pour le cas de la commune urbaine d'Antananarivo, le préfet de Police nomme par arrêté les chefs de Fokontany et son adjoint.* »

---

<sup>11</sup> Voir, notamment, « Fanalana sefo fokontany: misy ambadika ? », *I-BC News*, 17 août 2023, 13:33-22:00, <https://www.youtube.com/watch?v=wslmzErPQho&t=7s>. Sur la même problématique, mais intervenant plus tard dans le processus électoral, voir aussi, « Terena hesorina avokoa ny sefo fokontany ao Marolambo ahafahana mampanany ny kandidàm-panjakana », *Ny vaovao MBS*, 19 avril 2023, 7:04-9:27, <https://www.youtube.com/watch?v=vz6Kwq0ks.8>

<sup>12</sup> Voir, *Journal officiel*, n°2 241, 02 mai 1994, pp. 1 057 et s.

<sup>13</sup> Voir *Journal officiel*, n°2898, 12 avril 2004, pp.1 594 et s

<sup>14</sup> Voir *Journal officiel*, n° 3578, édition spéciale, 03 octobre 2014, pp. 3 690 et s.

<sup>15</sup> Ibid., pp. 3 789 et s.

<sup>16</sup> Voir, [http://i-tantsoroka.mg/dossier/loi/DECRET\\_2009-890\\_sur\\_les\\_FOKONTANY.pdf](http://i-tantsoroka.mg/dossier/loi/DECRET_2009-890_sur_les_FOKONTANY.pdf)

L'article 7 du même décret précise que, « (...) il sera procédé à une nouvelle désignation des membres du comité de Fokontany dès l'entrée en fonction des maires élus dans le cadre du renouvellement général des mandats au niveau des communes. » Selon l'alinéa 2 du même article 7, il est indiqué que, « la nouvelle désignation des membres du comité de Fokontany devra intervenir dans les trois mois qui suivent l'entrée en fonction des nouveaux maires. »

La bonne application de ces dispositions signifie que l'élection suivie de la désignation du chef de Fokontany aurait du intervenir, au plus tard trois mois suivant la proclamation des résultats des dernières élections communales en janvier 2020. Or, ceci n'a pas eu lieu. Qu'est ce qui justifierait alors cette récente vague de révocation des chefs de Fokontany ?

L'article 6 du même décret n°2004-299 du 3 mars 2004 observe que, « le chef de district peut mettre fin à la fonction de membre du comité de Fokontany par voie d'arrêté. Cet arrêté doit être motivé. » Certes, le chef de district ou le préfet de Police pour Antananarivo a effectivement pris un arrêté de révocation de certains chefs de Fokontany. Néanmoins, bien peu a eu la possibilité de vérifier si l'arrêté a été motivé. Mais en outre, la désignation du remplaçant devrait être effectuée en respectant les dispositions de l'article 5, qui prévoient, préalablement à la désignation par arrêté du chef de district, une élection à la majorité absolue par les membres du Fokonolona. Or, ce ne fut pas le cas, Les nouveaux chefs de Fokontany, et leur adjoint, ont été désignés directement par le biais d'un arrêté du chef de district.

Une telle situation constitue un détournement manifeste de la procédure prévue par le décret n°2009-890 du 02 juillet 2009. Cette violation flagrante du décret par les arrêtés pris par les chefs de district ou par le préfet de police d'Antananarivo représente une atteinte au respect de la légalité, et jette sur l'environnement juridique de la refonte le voile du doute et de la suspicion. Cette situation soulève des inquiétudes quant au respect du cadre juridique établi et à l'intégrité du processus de refonte.

## 2. La campagne de délivrance de jugements supplétifs d'acte de naissance

A l'initiative du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, auquel s'est associé le ministère de la justice, le Conseil des ministres du 24 août 2022 « a approuvé le lancement officiel de l'opération d'enregistrement rétroactif des naissances et de délivrance de carte nationale d'identité. »<sup>17</sup>

Cette procédure particulière présente un intérêt non négligeable pour l'inscription sur les listes électorales, car elle permet de pallier la carence d'acte d'état-civil et de carte nationale d'identité, deux pièces requises pour être inscrit sur les listes électorales (article 15 al. 4 de la Loi organique n°2018-008 du 10 avril 2018)

En elle-même, la procédure à fin de jugement supplétif d'acte de naissance n'est pas une chose ni inédite, ni nouvelle. La loi n°61-025 du 09 octobre 1961 relative aux actes de l'état-civil<sup>18</sup>, notamment à travers ses articles 68 à 71 l'évoquait déjà. Il en fut de même dans la loi n°66-017 du 5 juillet 1966 modifiant la précédente<sup>19</sup>.

Aujourd'hui, les principes encadrant la procédure pour la délivrance d'un jugement supplétif d'acte d'état-civil, y compris le jugement supplétif d'acte de naissance, sont fixés par les articles

---

<sup>17</sup> Voir, le compte-rendu du Conseil des ministres du 24 août 2022

<https://www.presidence.gov.mg/images/2022/cm/24082022/Conseil-des-Ministres-20220824.pdf>

<sup>18</sup> Voir, *Journal officiel*, n° 189, 14 octobre 1961, pp. 1 789 et s.

<sup>19</sup> Voir, *Journal officiel*, n°487, 16 juillet 1966, pp. 1 529 et s.

111 et 112 de la loi n°2018-027 du 08 février 2019 relative à l'état-civil<sup>20</sup>. Le régime de cette dernière législation est très libéral. Aux termes de l'article 111, l'initiative pour « (...) faire suppléer à l'inexistence d'un acte de naissance ou de décès par un jugement » est ouverte « à toute personne », sans que des conditions spécifiques ne soient précisées. La procédure à suivre est extrêmement simple et facilitée : « *L'action est introduite par simple requête écrite ou verbale. Le Tribunal ordonne d'office toutes les mesures d'instruction et de publication qu'il juge nécessaires et la communication de toutes les pièces utiles.*

*Le Tribunal apprécie souverainement les preuves qui lui sont présentées. La preuve testimoniale est admissible, mais les témoignages doivent être concordants et précis. L'enquête a lieu à l'audience publique et en présence de toutes personnes intéressées.*

*Les parents ou alliés en ligne directe peuvent être entendus comme témoins.*

*L'intéressé peut se présenter spontanément à l'audience avec ses témoins qui sont entendus immédiatement. »*

Il est, par ailleurs, à observer que la campagne de délivrance de jugements supplétifs d'acte de naissance est, le plus souvent intégrée dans une loi définissant le cadre d'une opération carte nationale d'identité, mise en place à l'approche d'un scrutin important, aux fins de permettre à ceux qui ne disposent pas des pièces nécessaires pour s'inscrire sur les listes électorales de la faire. Ce fut le cas de l'ordonnance n° 2011-002 du 19 août 2011 relative à la délivrance de jugements supplétifs d'actes de naissance dans le cadre de l'opération carte nationale d'identité, en vue des élections de sortie de crise.<sup>21</sup> Celles-ci ayant été reportées, une autre ordonnance est prise, l'ordonnance n°2012-002 du 03 mai 2012 relative à la délivrance des jugements supplétifs d'actes de naissance dans le cadre de l'opération Carte Nationale d'Identité<sup>22</sup>.

Par ailleurs, de manière classique en droit électoral malgache, le texte législatif autorise dans ses dispositions qu'un texte réglementaire, puisse prolonger la durée de la période couverte par l'opération carte nationale d'identité. En l'occurrence, l'article 3 de l'ordonnance précitée indique que, « en cas de nécessité, le gouvernement est autorisé à proroger ce délai une seule fois par décret. » C'est ainsi que l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2013-317 du 30 avril 2013 a « prorogé de six mois » la période de l'ordonnance arrivant à échéance le 03 mai 2013<sup>23</sup>.

La dernière loi organisant « la délivrance des jugements supplétifs d'actes de naissance des enfants dans le cadre de l'enregistrement rétroactif des naissances et des adultes dans le cadre de l'opération carte d'Identité nationale, la loi n°2017-022 du 26 décembre 2017<sup>24</sup>, présente quelques singularités qu'il conviendrait de relever. Tout d'abord, par l'extrême longueur de la période qu'elle couvre, une période de cinq ans à compter de la promulgation de la loi (article 3). Car l'objectif assigné à la loi est cette fois-ci plus large, il ne concerne pas uniquement la facilitation de l'inscription sur les listes électorales pour « plusieurs élections durant les années qui suivent », relève l'exposé des motifs de la loi. Mais, en outre, il est, pour la première fois, invoqué « le principe de l'universalité des droits fondamentaux et les articles 04 et 18 de la Convention internationale sur les droits de l'Enfant, pour justifier la campagne de délivrance de jugements supplétifs d'acte de naissance. L'exposé des motifs de la loi évoque la situation des 14% d'enfants ne disposant pas d'actes de naissance, et concernés par le programme national « *Ezaka Kopia ho an'ny Ankizy* » (Initiative copie d'état-civil pour les enfants), en vue d'assurer l'enregistrement à temps de tous les faits d'état-civil survenus. »<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Voir, *Journal officiel*, n°3 902, 22 juin 2019, pp. 4 431 et s.

<sup>21</sup> Voir, *Journal officiel*, n°3 392, 31 octobre 2011, pp. 1 725 et s.

<sup>22</sup> Voir, *Journal officiel*, n°3 426, 21 mai 2012, pp. 1 464 et s.

<sup>23</sup> Voir *Journal officiel*, n°3498, 22 juillet 2013pp. 2 142 et s.

<sup>24</sup> Voir, *Journal officiel*, n°3 800, 19 février 2018, pp. 680 et s.

<sup>25</sup> Une troisième singularité de cette loi n°2017-022 du 26 décembre 2017, est d'un intérêt plus marginal par rapport aux préoccupations essentielles soulevées dans le présent document. Elle concerne la censure des dispositions de la loi, jusque là classiques, permettant aux représentants de l'Etat de présider les audiences foraines. Ce cas de figure n'est

En application du critère retenu par l'article 3 de la loi, celle-ci ayant été promulguée le 26 décembre 2017, cette législation court jusqu'au 25 décembre 2022<sup>26</sup>. Aussi, s'interroge-t-on des raisons ayant amené le conseil des ministres, lorsqu'il a validé le principe de « l'opération d'enregistrement rétroactif des naissances et de délivrance de carte nationale d'identité », de faire l'impasse sur la loi n°2017-022 du 26 décembre 2017 (alors qu'une telle référence aurait pu lui être bénéfique pour se dédouaner de toute initiative d'opportunité, cette législation ayant été adoptée par le précédent régime). Une même interrogation légitime porte surtout sur le motif annoncé de limiter le champ de l'opération aux « trois millions de citoyens » à inscrire sur les listes électorales. Une orientation que la CENI elle-même fait sienne pour la refonte des listes électorales<sup>27</sup>. Cette restriction contraste avec l'objectif annoncé dans l'exposé des motifs de la loi, suscitant ainsi des questions sur la nature réelle de cet objectif et la motivation derrière cette décision. En outre, l'évocation d'un score si important à réaliser sur une période relativement courte pour un exercice de cette envergure, a immédiatement réveillé des suspicions sur la nature exacte de cet objectif, que l'atmosphère générale de non-confiance, légitime.

Dans ce contexte particulier, les organisations de la société civile ont réagi avec vigueur. Le syndicat des magistrats (SMM) a été le premier acteur de la vie publique à exprimer son refus de participer aux audiences foraines servant de lieu de délivrance des jugements supplétifs d'acte d'état-civil<sup>28</sup>. La raison évoquée à cette fin est celle de « la préservation de la légalité des actes à accomplir ». Mais, il n'a aucunement apporté des précisions sur cette « légalité à préserver ». Un consortium d'OSC<sup>29</sup> s'est inscrit dans le sillage ainsi tracé, pour « (...) exprimer (sa) forte inquiétude à tous les acteurs, dont la population (...) » Les OSC s'inquiètent et soulignent que, « comme chaque décision revêt un caractère unique, la production de décisions de jugements supplétifs nécessite du temps et ne peut être systématisée ou conduite comme un travail à la chaîne, tel qu'imposé par le délai court qui reste et le nombre de personnes visé (3 millions). » Elles s'interrogent, observant que « la production d'un jugement supplétif est de la responsabilité 'régulière' des Tribunaux de première instance (TPI) disséminés sur le territoire national. Vu qu'aucune mesure concrète n'a été prise par l'Exécutif en temps ordinaire pour mobiliser les

---

plus autorisé. La Haute Cour Constitutionnelle souligne que, « il convient désormais d'appliquer strictement le principe de la séparation des pouvoirs ; qu'en conséquence, la présidence des audiences foraines relatives à la délivrance de jugements supplétifs par les préfets, les préfets de police, les chefs de districts et leurs adjoints n'est pas conforme à la Constitution ». Voir, Décision n° 24-HCC/D3 du 18 décembre 2017 concernant la loi n°2017-022 relative à la délivrance des jugements supplétifs d'actes de naissance des enfants dans le cadre de l'enregistrement rétroactif des naissances et des adultes dans le cadre de l'opération Carte d'Identité nationale, 16<sup>ème</sup> considérant, <http://www.hcc.gov.mg/?p=3042>

<sup>26</sup> L'article 3 de la loi n°2017-022 du 26 décembre 2017 est rédigé dans les termes qui suivent : « Pour une période de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, des audiences foraines spéciales, pour la délivrance de jugements supplétifs d'acte de naissance aux enfants et adultes, seront tenues par les tribunaux civils aux chefs-lieux de district ou dans toute autre localité fixée par le ministère chargé de l'Intérieur, sous forme de guichet unique. »

<sup>27</sup> Voir les propos tenus par Arsène Dama Andrianarisedo Retaf, son président, le 30 août 2022, lors de son discours d'ouverture de la série d'ateliers provinciaux portant sur la présentation du Plan de Travail Pluriannuel (PTP) de la CENI, et de la méthodologie de la refonte. Midi Madagasikara, *Midi Madagasikara*, 31 août 2022, <https://midi-madagasikara.mg/2022/08/31/ceni-trois-millions-de-personnes-a-inscrire-dans-la-liste-electorale/>

<sup>28</sup> « Madagascar : 3 millions de jugements supplétifs. Le SMM réticent boycotte l'opération », *Midi-Madagasikara*, 10 septembre 2022, <https://midi-madagasikara.mg/3-millions-de-jugements-suppletifs-le-smm-reticent-boycotte-loperation/>

<sup>29</sup> Ce consortium est composé de le « Chaîne d'honnêteté et d'intégrité », regroupant 6 000 membres chrétiens répartis sur l'ensemble du territoire national, du « Mouvement de la société civile Rohy », constitué par plus de 1 200 associations réparties dans les 23 régions et ayant participé au suivi des élections en 2018 et 2019 ; de l'ONG Ivorary et de Transparency International-Initiative Madagascar. Voir le communiqué conjoint qu'ils ont commis, « Appel à la vigilance autour de la campagne d'opération de jugements supplétifs nationaux (OJSN) pour risque de doublons massifs en 2023 ! », 05 octobre 2022,

[https://www.facebook.com/Ivorary/posts/pfbid029FXXLytjMMPYujbwZWGbu7jKwWiZdDDbqU3C8pcN7bKDconA5Za5fZgo7nKkjVqL?locale=fr\\_FR](https://www.facebook.com/Ivorary/posts/pfbid029FXXLytjMMPYujbwZWGbu7jKwWiZdDDbqU3C8pcN7bKDconA5Za5fZgo7nKkjVqL?locale=fr_FR);

Voir aussi, Garry Fabrice Ranaivoson, « Opération jugement supplétif. La société civile veut la suspension du processus », *L'Express de Madagascar*, 8 octobre 2022, <https://lexpress.mg/08/10/2022/operation-jugement-suppletif-la-societe-civile-veut-la-suspension-du-processus/>

citoyens et justiciables à en bénéficier, la précipitation soudaine pour produire 3 000 000 de jugements supplétifs nous interpelle : pourquoi ces personnes n'ont-elles donc approché les TPI que maintenant et d'où vient ce chiffre ? »

Dès l'entame de la campagne, animé d'une réelle volonté d'expliquer les raisons de la délivrance de jugements supplétifs, le ministre de la Justice peine à convaincre, laissant la réalisation de cette opération dans une incertitude totale<sup>30</sup>. Cet effort consenti au début de l'exercice ne sera, malheureusement pas de mise au fur et à mesure de l'avancement de la campagne. Les partis politiques ainsi que les OSC n'ont eu de cesse de demander, dans le respect de la transparence, « un compte-rendu public des résultats, détaillés et à jour, sur les campagnes de délivrances collectives de jugements supplétifs d'acte de naissance ainsi que du nombre exact de cartes nationales d'identités délivrées par le ministère. »<sup>31</sup> Ces demandes sont restées sans réponse de l'administration jusqu'au terme du processus de la refonte, entretenant la suspicion quant à la véritable nature et aux motivations de la campagne de délivrance de jugements supplétifs d'acte de naissance. Or, la campagne de délivrance de jugements supplétifs interfère dans le processus de refonte des listes électorales, car elle concerne l'enregistrement de nouveaux électeurs. Cela soulève des inquiétudes concernant l'intégrité et la fiabilité des listes électorales, les données ajoutées pouvant ne pas être correctement vérifiées et entraîner des inscriptions inappropriées. Ces rapports distendus du respect de la légalité dans la campagne de délivrance des jugements supplétifs d'acte de naissance, fragilisent d'une refonte des listes électorales saisie par le droit.

---

<sup>30</sup> Voir, Garry Fabrice Ranaivoson, « Opération jugement supplétif. François Rakotozafy écarte toute visée politique », *L'Express de Madagascar*, 22 septembre 2022, <https://lexpress.mg/22/09/2022/operation-jugement-suppletif-francois-rakotozafy-ecarte-toute-visee-politique/>

<sup>31</sup> Voir, « Justin Tokely : le ministre de l'Intérieur interpellé par les opposants », *Midi Madagasikara*, 23 mai 2023, <https://midi-madagasikara.mg/justin-tokely-le-ministre-de-linterieur-interpelle-par-les-opposants/>

## CHAPITRE 2 : LES OPERATIONS DE LA REFONTE DES LISTES ELECTORALES ET LA LEGALITE

La réalisation des opérations de la refonte des listes électorales se caractérise par deux phénomènes distincts, qui peuvent parfois se combiner, influençant les rapports avec la légalité. D'une part, il est constaté une déconstruction de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018, par une substitution de la signification de ses dispositions. La signification originelle de ces dernières est modifiée ou remplacée par une interprétation différente de l'intention initiale du législateur, voire contraire à l'esprit de la Loi organique. Cette situation procède d'une volonté délibérée de la CENI pour servir des intérêts différents de ceux que la Loi organique promeut, ou résulte d'une compréhension erronée de ses dispositions. D'autre part, il est relevé une déconstruction de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018, par un contournement des exigences de ses dispositions. Dans la réalisation de certaines séquences de la refonte des listes électorales, la CENI, au lieu de respecter les exigences et les prescriptions de la Loi organique, cherche et se trouve des moyens de les contourner ou de les éviter s'efforce d'éviter ou de détourner, de manière intentionnelle, certaines obligations ou restrictions prévues par la Loi organique en trouvant des moyens alternatifs pour atteindre un objectif prescrit par la Loi organique. La Commission électorale nationale indépendante adopte des méthodes ou des stratégies pour échapper aux conséquences juridiques des prescriptions de la Loi organique.

Dès lors, dans chacune de ces deux situations, la loi est déconstruite et contournée par des actions ou des pratiques qui vont à l'encontre de son esprit ou de sa lettre, soulevant ainsi des questions tant d'ordre juridique qu'éthique concernant le comportement et le respect des principes fondamentaux par la CENI.

### I. LA DECONSTRUCTION DE LA LOI ORGANIQUE N°2018-008 PAR UNE SUBSTITUTION DE LA SIGNIFICATION DE SES DISPOSITIONS

Un texte de loi est conçu pour représenter l'intention du législateur, et il est essentiel de le préserver et de le maintenir tel qu'il a été conçu, afin de garantir son application conforme. Cependant, la validité de cette relation de légalité est mise en péril lorsque ceux qui sont censés faire appliquer le texte lui assignent délibérément un sens différent en fonction, uniquement, des circonstances du moment ou de leurs stricts intérêts.

Ce phénomène est vérifié lorsque la CENI chargée d'appliquer les dispositions de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 concernant la refonte des listes électorales procède à la déconstruction du texte législatif par une substitution de la signification de ses dispositions. La CENI interprète ces dispositions de manière incorrecte et leur donne des applications inappropriées. Dans l'agencement des opérations du recensement électoral, tel qu'il procède de la combinaison de ces dispositions de la Loi organique, et mis en ordre dans un calendrier dont les termes sont fixés par les articles 4 et 10 du décret n°2022-667 du 11 mai 2022. Selon l'article 4, « la refonte totale concerne les listes électorales de tous les Fokontany établies sur le territoire national. Elle débute dès la publication du présent décret et prend fin au 10 juin 2023. » Ce qui n'est malheureusement pas le cas. A plusieurs reprises, la CENI va reporter l'échéance des inscriptions au niveau du Fokontany, bousculant périodiquement les échéances du calendrier. La clôture de l'exercice n'intervenant, dans les faits, que le 17 juillet 2023, un terme manifestement hors du cadre légal. Les raisons de ce glissement sont, à n'en pas douter, de nature strictement instrumentale, pour atteindre l'objectif annoncé d'atteindre 13 millions d'électeurs inscrits. La CENI en peine pour légitimer ces reports, ne proposera qu'une justification rétrospective, par une délibération de son assemblée générale du 8 juin 2023, étayée par un argumentaire allant à l'encontre de la légalité tant dans son énonciation que dans ses principes ; et semant, volontairement, la confusion dans la signification et le rôle de l'arrêtage provisoire et définitif des listes électorales. Mais, au-delà de la question de la légalité de ces reports, dans la perspective de

la refonte, cette question pose celle, plus fondamentale de la légalité des inscriptions qui en procèdent.

## 1. Des doutes quant à la légalité des inscriptions au bureau du Fokontany

Selon l'article 10 alinéa 1<sup>er</sup> du décret n°2022-667 du 11 mai 2022, « le recensement des électeurs et (les) collectes des données individuelles sur chaque électeur au niveau du Fokontany (débute) à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2022 pour une durée de trois mois. » Depuis son engagement, ce processus s'est déroulé conformément à ses grandes lignes du calendrier jusqu'à l'intervention du décret n°2022-1639 du 21 décembre 2022 lequel, à la demande de la CENI<sup>32</sup>, a prolongé la période de l'inscription au niveau du Fokontany jusqu'au 31 janvier 2023. Les raisons de ce report n'ont été expliquées. Toutefois, la raison évidente est de donner à la CENI plus de temps pour parvenir à atteindre le nombre d'inscrits, de 13 millions, qu'elle s'est fixée. Lors de la conférence de presse qu'elle a tenue le 23 décembre 2022, la CENI annonce qu'elle n'a recensé qu'un peu plus de 7 millions d'électeurs<sup>33</sup>. A l'issue de ce premier report légal, l'objectif n'est pas atteint. Dans la course poursuite qu'elle s'est donnée à réaliser, la CENI s'engage dans une multiplication du report des échéances qui ne repose plus sur la modification du décret organisant la refonte, mais se fondant sur de simples notes du président de la CENI, ou sur des délibérations de son assemblée générale. La légalité de la poursuite de ces inscriptions au niveau du Fokontany, mais aussi celle des inscriptions elles-mêmes, interpellent alors, autant que l'argumentaire avancé pour les justifier, interroge.

### a) La multiplication des reports d'échéance des inscriptions au bureau du Fokontany

Ainsi, un premier report est indiqué dans la note n°134/CENI/SE/DOER/SGOPE du 01<sup>er</sup> février 2023 ; Le président de la CENI s'y contente d'indiquer aux démembrés de l'organe de gestion des élections que, « la période prévue pour le recensement effectué par les CLRE par des visites auprès des ménages, prend fin le 31 janvier 2023. Néanmoins, l'inscription de ceux qui s'adressent directement au Fokontany pour être recensés, se poursuit. »<sup>34</sup> Il est, cependant, à observer que la note n'apporte aucune précision sur la durée de ce mode d'inscription directe auprès du Fokontany.

Dans sa note n°264/23/CENI/SE/DOER/SGOP du 15 février 2023 sur « la confirmation des responsabilités des CLRE dans la poursuite de l'inscription auprès du bureau du Fokontany »<sup>35</sup>. La note, par sa teneur, développe et détaille les conditions et les modalités de réalisation de ce mode d'inscription. Le président de la CENI confirme le report qu'il annonce dans la précédente note, sans, pour autant apporter aucune précision sur l'échéance de l'inscription.

---

<sup>32</sup> Voir, Garry Fabrice Ranaivoson, « Elections. La CENI joue les prolongations », *L'Express de Madagascar*, 20 décembre 2022, <https://lexpress.mg/20/12/2022/elections-la-ceni-joue-les-prolongations/>

<sup>33</sup> « Madagascar : la CENI prolonge les opérations de recensement des électeurs », *RFI*, 23 décembre 2022, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20221223-madagascar-la-c%C3%A9ni-prolonge-les-op%C3%A9rations-de-recensement-des-%C3%A9lecteurs>

<sup>34</sup> Voir Naoty n°134/CENI/SE/DOER/SGOPE, 1 febroary 2023, Antony : fifaranan'ny fitetezana tokantrano ataon'ireo mpikambana ao amin'ny CLRE ny 31 janoary 2023. « Ampahatsiahivina isika ratsamangaika rehetra fa tapitra ny 31 janoary 2023 ho avy izao ny fotoana itetezan'ny mpikambana ao amin'ny CLRE tokantrano anaovana ny fanisana ny mpifidy. Mitohy ahatrany kosa ny fandraisana ny olona tonga manatona ny Fokontany mba hisoratra anaranana ao amin'ny lisitry ny mpifidy ». Voir le texte de la note en Annexe.

<sup>35</sup> Voir, Naoty °264/23/CENI/SE/DOER/SGOP, 15 febroary 2023, Antony : Fanamafisana ny andraikity ny CLRE momba ny fitohizan'ny fisoratana anarana eo anivon'ny biraom-pokontany. Voir le texte de la note en Annexe.

Cette échéance est fixée au 31 mai 2023, quelques jours plus tard, par la délibération n°005/CENI/D/2023 du 22 février 2023 portant calendrier pour la suite de la refonte des listes électorales et du Registre électoral national, et consolidée par la délibération n°009/CENI/D/2023 du 31 mars 2023 modifiant certaines dispositions de la première<sup>36</sup>. De manière inédite, l'assemblée générale de la CENI y autorise la poursuite des inscriptions au niveau du bureau du Fokontany, concomitamment aux procédures de réclamation devant la CLRE et de contestation devant le Tribunal de première instance. Ce que la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 ne prévoit pas, et ne saurait l'admettre car le déroulement des différentes phases du recensement électoral s'effectue de manière séquentielle, ne pouvant ainsi autoriser des procédures mises en œuvre de manière parallèle.

A l'échéance du 31 mai 2023, le nombre des inscriptions n'atteignant pas encore les 13,5 millions d'électeurs, l'assemblée générale, de manière subreptice et sans l'indiquer expressément, reporte, une fois de plus, la date buttoir de l'inscription au bureau du Fokontany dans sa délibération n°017/CENI/D/2023 du 08 juin 2023 portant mise en œuvre du droit de recours (réclamations et inscriptions) après le 10 juin 2023, détermination des critères de dédoublement et fixation de la date d'arrêt définitif des listes électorales et du Registre électoral national.<sup>37</sup> La délibération du 08 juin 2023 évoque de manière incidente la poursuite de l'inscription au bureau du Fokontany, en indiquant que, « tous les citoyens malgaches sans distinction de sexe, âgés de 18 ans révolus ou qui auront atteint la majorité de 18 ans le 10 juin 2023, titulaires de la carte nationale d'identité délivrée avant le 10 juin 2023, jouissant de leurs droits civils et politiques, et recensés dans le registre de leur Fokontany de résidence (...) sont admis à faire valoir leur droit de recours (réclamation et inscription) » (article 2 de la délibération).

En fin de compte, après quatre reports décidés par une note du président de la CENI ou par une délibération de son assemblée générale, la fin de l'inscription au bureau du Fokontany fixé au 31 janvier 2023 par le décret n°2022-1639 du 21 décembre 2022, a été reportée jusqu'au 17 juillet 2023, soit un décalage de 5 mois et demi, sans que l'objectif des 13,5 millions d'électeurs n'ait été atteint.

## **b) Les justifications rétrospectives et inappropriées de la CENI**

A l'occasion des reports à répétition de l'échéance de l'inscription au bureau du Fokontany, la CENI s'est gardée d'apporter les explications sur leurs raisons. Cependant, concernant la nature de ces inscriptions dont le statut est déterminé par l'article 16 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018, la Commission électorale s'est efforcée à les justifier tardivement et de manière rétrospective par le biais de la délibération n°017/CENI/D/2023 du 08 juin 2023, dont c'est la principale raison d'être. L'argumentaire de la CENI, convoque à grand renfort une batterie de prescriptions tirées de toutes les strates de la hiérarchie des normes, comme pour impressionner : la Constitution, par le biais de son article 5 in fine et le droit international, à travers l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à travers le premier considérant de la délibération ; la Loi organique, par l'entremise de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 et selon l'application des dispositions de ses articles 12 à 32, selon le deuxième considérant ; et enfin, le texte réglementaire d'application, que constitue le décret n°2022-667 du 11 mai 2022.

Tous ces instruments juridiques sont mobilisés pour asseoir un argumentaire articulé autour de deux principes : d'une part, le « principe général de droit à valeur constitutionnelle que constitue,

---

<sup>36</sup> Voir le texte de la délibération n°009/CENI/D/2023 du 31 mars 2023 modifiant les dispositions de la délibération n°005/CENI/D/2023 du 22 février 2023 portant calendrier pour la suite de la refonte des listes électorales et du Registre électoral national en Annexe n°

<sup>37</sup> Voir le texte de la délibération n°017/CENI/D/2023 du 08 juin 2023 en Annexe.

selon la CENI « *le droit de recours, comportant la réclamation et l'inscription* » ; et d'autre part, « *(la garantie) de l'exercice effectif du droit de vote* » incarnée, revendique la CENI, par l'exhaustivité et la fiabilité des listes électorales », dans les cinquième et sixième considérant de la délibération. Toutefois, l'examen des prémisses de la construction argumentative qu'elle avance laissent à voir une stratégie anémique. En effet, l'on constate que, d'une part, les prémisses sont construites pour justifier *a posteriori* une solution voulue ; et que d'autre part, l'interprétation de l'énoncé juridique qui en procède et la subsumption du fait que constitue la poursuite de l'inscription au-delà du délai légal fixé par le décret n°2022-1639 du 21 décembre 2022 sous une signification de cet énoncé, ne sont malheureusement pas fondées en droit, ruinant la démonstration qu'elle essaie de déployer. Pour s'en convaincre, reprenons chaque élément de la construction pour le confronter aux réalités du droit et de la légalité.

- **L'article 5 in fine de la Constitution qui dispose que « la qualité d'électeur ne se perd que par une décision de justice devenue définitive »**

Il conviendrait, avant toute chose, de replacer cette prescription constitutionnelle dans le contexte du 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 5 de la Constitution, dont elle constitue la dernière phrase. Dans son intégralité, cet alinéa est ainsi rédigé : « *Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux des deux sexes jouissant de l'exercice de leurs droits civils et politiques. La qualité d'électeur ne se perd que par une décision de justice devenue définitive.* » Telles que ces deux phrases du même alinéa sont rédigées, elles sont solidaires ; la première phrase indiquant comment on accède à la « qualité d'électeur » ; la seconde, précisant la condition requise pour la perte de cette « qualité ». Ainsi, en toute logique, ne peut perdre la qualité d'électeur, par une décision du juge, que toute personne qui a préalablement accédé et possède la qualité d'électeur.

Or, selon la première phrase, outre les conditions posées par la Constitution (être un national, quel que soit le sexe, et jouissant des droits civils et politiques), le constituant lui-même précise qu'il appartient à la loi de déterminer les conditions pour être électeur. Lesdites conditions sont fixées par la Loi organique n°2018-008 en son article 3 : « *Sont électeurs tous les citoyens malagasy sans distinction de sexe, âgés de dix-huit (18) ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, et inscrits sur la liste électorale conformément aux conditions définies par la présente Loi organique.* » L'accès à la « qualité d'électeur » ne se présume donc pas. Le citoyen ne devient électeur que par son inscription sur la liste électorale, en suivant la procédure que la Loi organique n°2018-008 a prévue. Tant que le citoyen n'est pas inscrit sur la liste électorale, il ne peut pas être considéré comme étant un électeur.

Lorsque cette condition énoncée par la première phrase du 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 5 de la Constitution est satisfaite, la deuxième phrase s'applique logiquement. Ceci signifie que seuls, ceux qui sont inscrits sur la liste électorale, sont considérés comme étant des électeurs. Ils sont les seuls concernés par l'application de la prescription constitutionnelle selon laquelle, « *la qualité d'électeur ne se perd que par une décision de justice devenue définitive.* » Toute personne n'étant pas encore inscrit sur la liste électorale ne dispose d'aucun titre juridique pour s'en prévaloir.

A rebours de cette explication du texte de l'article 5 alinéa 4, où il est important de considérer les deux phrases de l'alinéa 4 de l'article 5 de la Constitution de manière solidaire pour comprendre la relation entre l'accès à la qualité d'électeur et la perte de cette qualité par décision de justice devenue définitive, la CENI en fait une autre lecture. De manière inappropriée, elle fait abstraction de l'énonciation de la première phrase, et fonde sur la dernière phrase dudit article, le droit de tout citoyen de réclamer à être inscrit ; ce qui justifierait, de son point de vue, l'ouverture, sans délai, de l'inscription sur la liste électorale auprès du Fokontany. Ce qui va à l'encontre des dispositions de l'article 5 *in fine* de la Constitution.

Ce raisonnement qui est ainsi tenu représente l'illustration la plus accomplie de la déconstruction, par la CENI, de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 par une substitution de la signification de ses dispositions, avec pour conséquence majeure d'ancrer l'inscription au bureau du Fokontany, en dehors du délai fixé par le décret n° 2022-1639 du 21 décembre 2022 au 31 janvier 2023, en dehors de la légalité.

#### ▪ **L'article 25 b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

Pour étayer son argumentaire afin de faire valoir le droit des citoyens à leur inscription au bureau du Fokontany en dehors du délai fixé par le décret n° 2022-1639 du 21 décembre 2022 au 31 janvier 2023, la CENI fait appel aux stipulations de l'article 25 b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Celui-ci indique que, « *tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : (...) b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs.* »

Cette invocation surprend quelque peu car, ainsi que le souligne le Comité des droits de l'Homme des Nations unies dans son Observation générale n°25 du 12 juillet 1996<sup>38</sup>, « *l'article 25 du Pacte reconnaît et protège le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques (paragraphe 1<sup>er</sup>) (...) L'alinéa b) de l'article 25 énonce des dispositions spécifiques traitant du droit des citoyens de prendre part à la direction des affaires publiques en tant qu'électeurs ou en tant que candidats à des élections (paragraphe 9). (...) Les Etats doivent prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit quand l'inscription des électeurs est nécessaire, elle devrait être facilitée et il ne devrait pas y avoir d'obstacle déraisonnable à l'inscription (paragraphe 11) (...).* »

Selon l'Observation générale, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques a pour objet principal de protéger l'exercice du droit de vote, et aborde subsidiairement le droit à être électeur ; deux droits fondamentaux de nature et de portée distinctes, mais complémentaires. Le Comité des droits de l'Homme souligne l'importance pour les États de garantir le plein exercice du droit de vote en éliminant tout obstacle déraisonnable à l'inscription des électeurs, lequel pourrait être des exigences administratives complexes, des délais trop courts ou tout autre élément rendant difficile ou dissuadant les citoyens d'exercer leur droit de vote. Aucune de ces exigences ne concerne l'inscription des citoyens auprès du Fokontany.

A cet égard, il conviendrait d'observer que selon la doctrine constante, le fait de fixer des délais raisonnables pour l'inscription des électeurs peut être nécessaire pour des raisons administratives et pour garantir la régularité des élections. Elle relève, en outre, que l'encadrement de l'inscription sur les listes électorales dans un délai prévu par la loi ne saurait, par essence, être considéré comme un obstacle déraisonnable au sens de l'Observation générale n°25, pourvu que ce délai soit objectif et qu'il permette aux citoyens d'exercer effectivement leur droit de vote. Ce délai, au moment du premier report de l'inscription auprès du Fokontany, est de quatre mois. Il est de huit mois lorsque la CENI évoque l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le 8 juin 2023.

Ainsi, au regard de la signification qui est accordée à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, son évocation par la CENI pour fonder en droit la poursuite de

---

<sup>38</sup> Voir, *Observation générale n°25 du 12 juillet 1996 - Droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques*, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=8&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=8&DocTypeID=11)

l'inscription au bureau du Fokontany, en dehors du cadre légal fixé par le décret n°2022-1369 du 21 décembre 2022, est tout simplement non pertinent et non opératoire.

Mais, il est une autre question, concernant l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'on ne saurait ignorer la similitude de la stratégie argumentative tenue par l'organe de gestion des élections au raisonnement suivi par la Haute Cour Constitutionnelle dans sa Décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n°2018-008 relative au régime général des élections et des référendums<sup>39</sup>, concernant le paragraphe qui y est consacré à la liste électorale (considérant 16 à 18). Même évocation de l'article 5 in fine de la Constitution, même référence à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques mettant en exergue, de la même manière, les délais d'inscription sur les listes électorales. Mais aussi, une même faiblesse de taille dans l'argumentation. La délibération de la CENI autant que la décision de la Haute Cour Constitutionnelle font l'impasse sur une disposition de la Loi organique n°2018-008, laquelle en matière d'inscription sur la liste électorale occupe une place centrale.

Selon l'article 2 de cette Loi organique, « *Le droit de vote est un droit reconnu par la Constitution. L'inscription sur la liste électorale est un devoir pour tout citoyen remplissant les conditions fixées par la présente Loi organique afin de lui permettre d'exercer son droit de vote.* »

Le législateur organique a ainsi voulu distinguer clairement le droit de vote du devoir d'inscription sur les listes électorales. Si le premier est un droit constitutionnel du citoyen, son exercice demeure soumis à une condition *sine qua non*, à l'inscription sur la liste électorale du Fokontany qui est un devoir incombant au citoyen. A ce titre, l'inscription est un acte volontaire du citoyen, qui n'en fait pas une obligation que le citoyen doit remplir, mais une liberté qu'il exercera à travers des actes volontaires, selon son libre arbitre. Dès lors, l'inscription sur la liste électorale est laissée à la discrétion du citoyen qui, s'il souhaite exercer son droit de vote et participer activement au processus démocratique, prend sur lui la responsabilité d'entreprendre les démarches nécessaires, telles qu'elles sont prévues par la loi, pour s'inscrire.

Il appartient, en conséquence, à chaque citoyen, non seulement de faire l'acte matériel du recensement, mais aussi de vérifier son statut d'inscription, et s'assurer que celle-ci soit réalisée en bonne et due forme, et comporte les informations pertinentes indiquées par la Loi organique. Si, d'aventure, son inscription n'a pas été effectuée convenablement, il est de sa responsabilité de l'évoquer et de demander toute rectification qui s'impose.

Dans cette configuration, l'inscription sur la liste électorale est un devoir pour tout citoyen éligible, une obligation légale et citoyenne pour les individus remplissant les conditions fixées par la loi électorale. Elle est un prérequis nécessaire pour pouvoir exercer concrètement le droit de vote lors des élections. Le rapport entre le droit de vote et l'inscription sur les listes électorales est donc clairement présentée comme une condition préalable pour exercer le droit de vote. Il s'agit d'une relation d'instrumentalité ou de corrélation. En d'autres termes, l'inscription sur les listes électorales est un moyen concret et nécessaire par lequel les citoyens exercent leur droit de vote lors des élections. Elle constitue un préalable obligatoire pour pouvoir voter lors des élections, mais cela ne remet pas en cause le caractère fondamental du droit de vote lui-même. Le droit de vote demeure un droit constitutionnellement garanti et protégé.

En faisant une omission de l'article 2 de la Loi organique n°2018-008, la CENI, autant que la HCC dans sa décision, déstructure et dénature totalement l'esprit présidant l'ensemble du dispositif de l'inscription sur la liste électorale. En négligeant cette disposition, la CENI et la Haute Cour Constitutionnelle semblent ignorer l'aspect citoyen et volontaire de l'inscription sur les listes

---

<sup>39</sup> Voir, <http://www.hcc.gov.mg/?p=3266> . A cet égard, il conviendrait de relever que le président de la CENI actuellement en fonction, faisait partie de la formation de jugement de la Haute Cour Constitutionnelle qui a commis cette décision.

électorales, et risquent de réduire cette obligation à une simple formalité administrative. Cela pourrait entraîner une perte de sens et d'implication civique de la part des citoyens, ce qui pourrait nuire à la légitimité du processus électoral. Certes, l'interrogation se pose de savoir si cette omission de l'article 2 de la Loi organique procède d'une méconnaissance de cette disposition, ou relève-t-elle d'un choix délibéré pour appuyer la position retenue par la CENI et la Haute Cour Constitutionnelle. Il n'en demeure pas moins que la focalisation du débat qu'elle promeut sur la seule question du caractère déraisonnable du délai accordé aux citoyens voulant accéder à la qualité d'électeur, n'a pas raison d'être. Elle apparaît comme une aporie, une contradiction logique invalidant le raisonnement, qui jette sur toute la construction argumentative élaborée, le voile de l'artefact.

### ▪ Le principe d'exhaustivité des listes électorales

Comme il est précédemment expliqué, les conditions et les modalités de l'inscription sur la liste électorale reposent sur un principe essentiel qui est défini par l'article 2 de la Loi organique. Selon celui-ci, l'inscription est un acte volontaire, décidé par le citoyen qui aspire devenir électeur par son enrôlement sur la liste électorale. L'inscription sur la liste électorale du Fokontany étant volontaire et non obligatoire, il est, par ailleurs, à souligner que ladite liste ne peut être, par essence, exhaustive. On ne saurait lui assigner l'ambition de l'exhaustivité et lui prétendre le dessein de recenser toutes les personnes du Fokontany en âge d'y être inscrites.

Nonobstant, la délibération n°017/CENI/D/2023 du 08 juin 2023 consacre l'exhaustivité des listes électorales, que le président de la CENI a relayé, l'opposant en réponse aux interrogations et aux inquiétudes exprimées par les organisations de la société civile Safidy et KMF-CNOE, lors de l'atelier de restitution provisoire des travaux de l'audit du fichier électoral, le 9 juin 2023. Il assigne audit principe l'exigence de l'inclusion de l'ensemble des électeurs éligibles dans le processus d'inscription sur les listes électorales. Il est évident que ce raisonnement achoppe sur le caractère volontaire de l'inscription sur les listes électorales tel qu'il est affirmé par l'article 2 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018.

Il est à rappeler que, dans un système de recensement électoral volontaire, l'exhaustivité fait référence à la complétude des informations concernant les électeurs inscrits, et non à une exigence d'inscrire tous les électeurs potentiels sur les listes électorales. Comme le souligne « Ace L'Encyclopédie du Réseau du Savoir Electoral », qui constitue la référence en matière électorale, dans le cadre d'un système reposant sur l'inscription volontaire, « *L'exhaustivité indique dans quelle mesure la liste électorale renferme des renseignements sur tous les électeurs admissibles au moment de l'élection.* »<sup>40</sup> Dès lors, l'exhaustivité est appréhendée en tant que critère de rendement du recensement, et non pas en termes de principe et d'exigence dans son organisation. L'exhaustivité signifie que toutes les informations nécessaires sur les électeurs inscrits sont collectées et enregistrées de manière complète et précise. Cela inclut des éléments tels que les noms, les adresses, les numéros d'identification, les dates de naissance, etc... Elle ne saurait signifier dans un système de recensement volontaire où les individus conservent leur droit de choisir de s'inscrire ou non sur les listes électorales, que tous les électeurs potentiels doivent être inscrits.

Certes, la doctrine en matière de recensement électoral volontaire, peut être amenée à évoquer le terme « exhaustivité » ; toutefois, il est alors utilisé pour désigner, non l'inclusion de toutes les personnes concernées sur la liste, mais le caractère complet de toutes les informations se rapportant au citoyen sur la liste, telle que la loi le prévoit. Ainsi, dans un tel système, auquel est affilié le dispositif du recensement électoral de la Loi organique du 11 mai 2018, l'exhaustivité ne vise qu'à garantir que toutes « les renseignements utiles (...) sur chaque électeur », tels qu'ils sont

---

<sup>40</sup> Voir, <https://aceproject.org/ace-fr/topics/vr/vra/vra02/default>

définis par l'article 15 de la Loi organique, soient correctement enregistrées pour les personnes qui font le choix de s'inscrire. L'exhaustivité ne peut incarner l'idée que toutes les personnes éligibles devraient avoir un accès égal et sans obstacles au processus d'inscription sur les listes électorales, et qu'elles soient toutes inscrites sur les listes électorales.

Les explications apportées par le président de la CENI pour justifier le non-respect de l'arrêt de l'inscription tel qu'il est défini par le décret n°2022-1369 du 21 décembre 2022, sont ainsi erronées, et ne peuvent justifier à bon droit, la poursuite de l'inscription aux listes électorales au-delà du délai légal fixé par ledit décret, et le bouleversement qu'elle apporte au calendrier de la refonte des listes électorales déterminé par la Délibération n°009/CENI/D/2023 du 30 mars 2023.

A l'issue de cette revue des éléments de l'argumentaire retenu par la CENI, il n'existe aucune raison, en droit, qui justifierait la décision de la CENI de poursuivre l'inscription sur les listes électorales au-delà du 31 janvier 2023. Quel statut devrait-on alors accorder aux inscriptions réalisées dans ces situations manifestement illégales ? Quel crédit conférer à un processus de recensement électoral conduit dans des conditions marquées par une illégalité sans conteste ?

## **2. De la confusion délibérée des phases de l'arrêtage provisoire et définitif des listes électorales**

Il est une pratique largement partagée en matière de recensement électoral à Madagascar de distinguer, dans le déroulement de l'établissement ou de la révision des listes électorales, les deux temps obligatoires de l'arrêtage provisoire et définitif des listes électorales. Leur intervention est, d'ailleurs, indiquée dans les textes législatifs et réglementaires. Si, l'article 18 de la Loi organique n°2018-008 n'utilise pas le terme « arrêtage », elle évoque que « le démembrement de la Commission électorale nationale indépendante au niveau du district arrête par Fokontany la liste de tous les citoyens remplissant les conditions exigées par la loi pour être inscrits sur la liste électorale » (article 18), ou que « les listes électorales des Fokontany arrêtées par le démembrement de la Commission électorale nationale indépendante au niveau du district et portant, le cas échéant, mention des rectifications ordonnées par le Président du Tribunal de première instance du ressort, sont transmises par le démembrement de la Commission électorale nationale indépendante au niveau du district à la Commission électorale nationale indépendante pour constituer le Registre électoral national. » (article 31). Toutefois, le décret n°2022-667 du 11 mai 2022, pour la mise en œuvre de l'article 18 de la Loi organique, parle de « liste électorale arrêtée provisoirement par le démembrement de la Commission électorale nationale indépendante au niveau du district, pour chaque Fokontany » ; et de « listes électorales des Fokontany arrêtées définitivement par le démembrement de la Commission électorale nationale indépendante au niveau du district et portant, le cas échéant, mention des rectifications ordonnées par le Président du Tribunal de première instance du ressort », correspondant à l'application de l'article 31 de la Loi organique.

Ce sont les délibérations de l'assemblée générale de la CENI ainsi que les différentes notes commises par son président qui utilisent sans apprêt, les expressions « arrêtage provisoire » et arrêtage définitif ». La première pour désigner la décision prise par la commission électorale de district (CED) correspondant à ce qui est décrit à l'article 18 de la Loi organique ; la seconde étant utilisée pour qualifier la décision de la CED concernant ce qui est prévu à l'article 31 de la Loi organique.

En dépit de toutes ces correspondances de situation permettant aisément d'identifier ce que constitue l'arrêtage provisoire et définitif, la CENI prendra prétexte de l'absence de ces deux termes au niveau des articles 18 et 31 de la Loi organique, pour décider, pratiquement au bout du processus de la refonte, dans la délibération n°177/CENI/D/2023 du 08 juin 2023 de s'affranchir

de leur application, et de bousculer l'agencement des tâches tel qu'il est prévu dans les articles 18 à 31 de la Loi organique. Ainsi, alors que tous les textes précédant cette dernière délibération n'ont prévu que deux arrêtages, provisoires et définitifs, celle-ci en aménage trois, et pour se soustraire aux dispositions de la Loi organique et du décret n°2022-667 du 11 mai 2022, la CENI, à la suite de sa délibération du 08 juin, s'abstient de les qualifier pour ne retenir, pour les trois moments, que le terme d'arrêtage. Les explications de cette situation inédite sont clairement énoncées par le président de la CENI, lors d'une rencontre en visioconférence, le 8 juin 2023, avec les responsables de toutes les CED de l'île, et à la stupéfaction de tous ceux qui ont demandé des clarifications sur cette situation accomplie de déconstruction de la Loi organique par une substitution de ses dispositions.

L'échange le plus emblématique entre la présidente de la CED de Sambava et le président de la CENI est reproduit ci-après pour mesurer l'incongruité de la situation, et se passe de commentaires.

### **Question (CED Sambava)**

*Normalement, nous aurions dû procéder à l'arrêtage définitif le 10 juin. Comment allons-nous désigner ce que nous allons faire maintenant ? Car il y a déjà eu un arrêtage provisoire. Là maintenant, ce que nous allons effectuer sera donc qualifié d'arrêtage des listes sans autre précision ?*

### **Réponse du président de la CENI**

*Comment allons-nous désigner cet arrêtage des listes après que celles-ci nous reviennent des Fokontany. NDLR) ?*

*Il s'agit d'un arrangement au niveau de la sémantique. Il est vrai que nous avons qualifié ce qui a été fait le 11 avril, d'arrêtage provisoire. Mais il s'agissait d'un arrangement en interne au sein de la CENI. C'est une initiative que la CENI a prise.*

*Pour quelle raison ?*

*Il fallait que nous sachions, le 11 avril, où est-ce que nous en étions par rapport aux listes qui ont été arrêtées le 09 mars (date de la fin des opérations de saisie. NDLR) ? Combien d'inscriptions avons-nous effectuées ? Quelles sont les points faibles à corriger, sachant que cette refonte diffère de la révision annuelle des listes électorales. C'est pour toutes ces raisons que nous avons décidé d'organiser un arrêtage provisoire pour nous permettre de corriger des choses, et pour savoir précisément les inscriptions alors réalisées.*

*N'oubliez pas qu'après le 11 avril, nous avons continué le recensement. Ce qui nous amène à organiser un nouvel arrêtage le 10 juin, sans le qualifier de provisoire ou définitif, car notre véritable objectif est l'arrêtage sans autre précision comme l'indique l'article 18 de la Loi organique, qui ne fournit aucune autre indication. La désignation de provisoire et de définitif n'a pour seul intérêt que de marquer une évolution. C'est la seule raison pour laquelle nous nous y référons. Ainsi, le véritable est celui du 16 juillet (...) » (NDLR. il s'agit, selon la délibération n°017/CENI/D/2003 du 8 juin 2023, de la date pour « l'établissement des listes électorales »).<sup>41</sup>*

<sup>41</sup> Traduction libre de l'échange en malgache, ci-après retranscrit :  
Fanontaniana (Sambava)

La CENI a introduit une confusion délibérée entre les phases de l'arrêtage provisoire et définitif des listes électorales en deux étapes. La première fois, cette confusion est apparue à la suite de la modification du calendrier de la refonte par la délibération n°005/CENI/D/2023 du 22 février 2023. La deuxième fois, le bouleversement complet du calendrier est survenu avec la délibération n°017/CENI/D3 du 08 juin 2023. Cette dernière délibération semble avoir été conçue pour apporter une justification rationnelle aux égarements causés par la première modification.

En effet, la radicalité de la deuxième étape vise à rationaliser les changements opérés lors de la première étape, afin de justifier l'établissement d'un nouvel arrêtage des listes électorales sans distinction entre provisoire et définitif. Ce processus a contribué à semer la confusion et à remettre en question le respect des dispositions législatives et réglementaires prévues par la Loi organique n°2018-008

### a) Les incohérences du calendrier issu de la délibération n°005/CENI/D/2023 du 22 février 2023

Selon la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums l'arrêtage provisoire et définitif des listes électorales sont deux étapes bien définies et distinctes. L'arrêtage provisoire intervient après la vérification par le démembrement de la CED des informations reportées sur la liste électorale établie au niveau du Fokontany par la CLRE. Cette

---

*« Raha ny tena izy moa izany, tokony hoe famaranana tanteraka no ataon-tsika ny 10 juin. Dia inona indray izany no tokony anaran'izy ity ? Satria teo nisy ny famaranana vonjy maika .Dia eto indray izany famaranana ny lisitra fotsiny no hanaovana an'azy ? (...) »*

*Filohan'ny CENI :*

*« Atao inona indray ny anaran'ilay lisitra hanaovana famaranana rehefa miverina amin'ity ?*

*Io moa izany misy ny fandaminana amina resaka voam-bolana. Marina tokoa fa niteny isika hoe famaranana vonjy maika tamin'ny 11 avril. Fa ilay famaranana vonjy maika notenenintsika tamin'ilay 11 avril, iny dia fandaminana anatiny. Isika CENI izany no nanao an'iny zavatra iny.*

*Inona ny antony?*

*Ny antony dia hahafahantsika mahafantatra hoe tamin'ny 11 avril io, tamin'ilay lisitra nofanana tamin'ny le 09 mars, aiza ho aiza isika amin'izao fotoana izao? Firy no efa vitantsika? Inona no lesoka mila harenina? Satria refonte ilay resaka fa tsy resaka hoe révisión na liste annuelle. Dia izay izany no nahatonga antsika hoe aleo aloha hasiana famaranana vonjy maika, hahafahantsika manitsy ny dia. Hahafahantsika mahafantatra hoe firy no efa vitantsika tamin'io fe-potoana io?*

*Dia aza hadino fa tao aorian'ny 11 avril isika dia mbola nanao recensement. Izay zavatra izay izany no miteraka ny tsy maintsy hanaovantsika mbola tena famaranana ihany koa amin'io 10 juin io, satria ny fanaovana fanamarinana na fanamarihana dia zo fototra anan'ny olom-pirenena ka tsy maintsy hatao.*

*Ary raha ny esprit n'ilay lalàna moa izany, tsy hiditra lalina amin'izay isika, dia isika izany hampazava an'ilay texte no nisian'ilay famaranana vonjy maika, famaranana définitif tamin'iny 10 juin. Fa ilay tena famaranana définitif erintreretin-tsika amin'ilay esprit hitondrantsika an'azy izany dia tsy ilay 10 juin io, fa aleo izany ataontsika hoe famaranana fotsiny araky ny voalazan'ny andininy faha-18 amin'ilay lalàna fehizoro. Ao anie izany dia miteny hoe arrêtage no tenenina ao amin'ny lalàna fehizoro io. Fa mba hisian'izay dingana izay, dia tsy maintsy arahina izay no nanasiantsika ilay resaka hoe vonjy maika sy tanteraka. Fa ilay tena tanteraka izany dia ilay 16 juillet (...) »*

Voir des extraits de cet échange, « Ny vaovao » Kolo TV, 15 juin 2023, 15 :29-16 :56,  
<https://www.youtube.com/watch?v=gVhqds0S8oA&t=63s>

étape vise à s'assurer que les conditions exigées par la loi pour être inscrit sur la liste électorale sont remplies.

En revanche, l'arrêtage définitif des listes électorales a une fonction particulière : celle de vérifier la matérialité des modifications apportées à la liste électorale à la suite des rectifications apportées après l'arrêtage provisoire. Ces rectifications peuvent découler de réclamations formulées par des citoyens, des rectifications imposées par le président du Tribunal de première instance, des ajouts d'électeurs omis, ou des retraits d'inscriptions indues. L'arrêtage définitif complète et clôt ainsi l'arrêtage provisoire de manière logique et cohérente.

Cependant, le calendrier proposé par la CENI dans sa délibération n°005/CENI/D/2023 du 22 février 2023, présente des incohérences majeures et flagrantes. L'arrêtage provisoire est prévu pour le 10 avril 2023, alors que les inscriptions se poursuivront au niveau du Fokontany jusqu'au 31 mai 2023. Cette approche ne respecte pas le séquençage logique de la Loi organique, qui exige que l'arrêtage provisoire intervienne après le recensement électoral.

De plus, la poursuite du recensement électoral après l'arrêtage provisoire rend impossible l'arrêtage définitif, qui est censé vérifier les corrections apportées à la liste électorale. Ainsi, les phases de l'arrêtage provisoire et définitif des listes électorales telles qu'elles sont prévues dans le calendrier de la CENI ne correspondent en aucun cas à la définition et à l'ordonnancement établis par la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018.

Les incohérences relevées dans le calendrier proposé par la CENI remettent en question le respect des dispositions législatives et réglementaires prévues par la Loi organique n°2018-008. La confusion délibérée entre les phases de l'arrêtage provisoire et définitif des listes électorales démontre la nécessité de garantir un processus électoral clair, cohérent et en conformité avec la loi.

#### **b) L'imbroglie juridique issu de la délibération n°017/CENI.D/2023 du 08 juin 2023**

La délibération n°017/CENI.D/2023 du 08 juin 2023 a ajouté une complexité supplémentaire en créant un nouvel arrêtage spécifique aux inscriptions effectuées après le 1er février 2023, soit en dehors du délai légal. Cela a conduit à un désordre juridique, car il y a désormais trois temps d'arrêtage qui ne correspondent pas à la définition et à l'ordonnancement établis par la Loi organique. Cette situation crée un imbroglio qui remet en question la légalité du processus de refonte des listes électorales et met en péril la fiabilité des listes électorales.

Les explications du président de la CENI lors de la visioconférence du 08 juin 2023, retranscrites dans le texte, n'offrent pas de justification légale valable pour ces modifications. En conséquence, l'ensemble du processus de refonte des listes électorales est désormais entaché d'illégalité, et cela porte atteinte à l'intégrité du processus électoral qui repose sur ces listes.

Les incohérences relevées dans le calendrier de la CENI et l'imbroglie juridique issu de ses délibérations soulèvent des questions majeures sur le respect des dispositions légales et réglementaires. La crédibilité du processus de refonte des listes électorales et l'intégrité du processus électoral tout entier sont en jeu. Mais au-delà des enjeux strictement juridiques liés à la clarté, la cohérence et la conformité à la légalité, le désordre créé par cet imbroglio juridique pose la question, plus essentielle, de la confiance dans le système électoral pour garantir la légitimité des élections effectuées sur le fondement des listes électorales issues de la refonte qui vient d'être clôturée, le 20 juillet 2023.

## II. LA DECONSTRUCTION DE LA LOI ORGANIQUE N°2018-008 PAR UN CONTOURNEMENT DES EXIGENCES DE SES DISPOSITIONS

La déconstruction de la Loi organique n°2018-008 relative au régime général des élections et des référendums par la CENI prend une tournure spécifique et se manifeste principalement par un contournement délibéré des exigences de ses dispositions. Ce processus de déconstruction se distingue des pratiques de déstructuration, où la signification des dispositions est substituée. Ici, la CENI utilise des tactiques d'évitement pour contourner certaines séquences ou procédures prescrites par la loi, ce qui entraîne une rupture de la logique et des principes fondamentaux inférés par la Loi organique. Parfois, elle crée même de nouveaux mécanismes qui ne sont pas prévus par la loi, puis les utilise pour justifier ses actions, créant ainsi des ambiguïtés juridiques.

Parmi les pratiques de déconstruction de la loi organique, deux manifestations juridiques sont particulièrement préoccupantes pour la légalité du processus électoral :

- l'effacement imposé des commissions locales de recensement électorales (CLRE) : La CENI contourne le rôle et la présence prévus par la loi pour les CLRE dans la réalisation du recensement. Au lieu de s'appuyer sur ces commissions locales, la CENI opte pour l'utilisation « d'agents recenseurs » dont l'existence n'est pas prévue par le législateur. Cette substitution des CLRE par des agents choisis unilatéralement par la CENI crée des doutes sur l'intégrité et l'impartialité du processus de recensement ;
- les « modes opératoires spécifiques » de recensement, telles que la CENI les désigne. La CENI décide de manière unilatérale des modalités de recensement pour certaines catégories de citoyens. Ces nouvelles dispositions ne sont pas prévues par la Loi organique et soulèvent des questions sur leur légalité et leur justification. A leur analyse, on constate que cette pratique permet à la CENI de s'écarter des procédures établies par la loi et crée un risque d'inégalité de traitement des citoyens lors du recensement.

Ces pratiques de déconstruction, par les principes qui les sous-tendent et leur impact sur le processus de refonte des listes électorales, contribuent à une dénaturation croissante des activités de recensement. Elles remettent en question l'intégrité du processus électoral et la confiance du public dans la transparence et l'équité du système électoral. Cette déconstruction de la loi organique n°2018-008 par le contournement de ses dispositions soulève une problématique sérieuse qui, malgré les apparences de simples aménagements techniques ponctuelles, leur perversité latente nécessite une attention particulière pour préserver la légalité et la crédibilité du processus électoral

### 1. De l'effacement imposé des commissions locales de recensement des électeurs (CLRE)

Ce phénomène procède de la note n°1014/22/CENI du 13 juillet 2022 du président de la CENI laquelle institue et met en place, parmi le personnel dédié au recensement électoral, les « agents recenseurs » que la Loi organique ne prévoit l'existence, mais que le principe de leur existence a été consacré par l'article 10 du décret n°2022-667 du 11 mai 2022. Le caractère illégal de l'initiative prise par le président de la CENI a été expliqué plus tôt, dans le chapitre 1<sup>er</sup> de cette étude. Le propos, ici, est d'envisager le surcroît d'attributions opérationnelles conférées par le président de la CENI à l'agent recenseur, au détriment de la CLRE que la Loi organique a placé au cœur du dispositif du recensement pour y jouer le rôle central dans le recensement par des visites auprès des ménages et l'inscription réalisée au bureau du Fokontany.

La Loi organique, dans les dispositions de son article 15, fixe les conditions et les modalités de réalisation du recensement électoral dans le cadre de la refonte. Elle souligne, d'emblée, le rôle principal joué par la CLRE. Le législateur organique détaille par le menu les activités confiées aux membres de la CLRE : « Les membres de la Commission locale de recensement des électeurs remettent un document de recensement à tout citoyen malagasy remplissant, au sein de chaque ménage, les conditions (pour être inscrits sur la liste électorale) (...) Le document est établi en trois (3) exemplaires et de couleurs différentes. Les trois (3) exemplaires du document, pouvant être détachés, sont destinés respectivement à l'électeur, à la Commission locale de recensement des électeurs au niveau du Fokontany et au démembrement de la Commission Electorale Nationale Indépendante au niveau du District (...) Les feuillets du document destinés respectivement au Fokontany et au démembrement de la Commission Electorale Nationale Indépendante au niveau du District sont récupérés par les membres de la Commission locale de recensement des électeurs dans le délai prévu par le texte règlementaire fixant la période de l'établissement des listes électorales et du Registre électoral national. »

Cependant, lorsque la CENI a décidé de procéder au recensement en s'aidant de tablettes numériques, l'essentiel du travail de recensement est effectué par le préposé au maniement de cet outil qu'a été l'agent recenseur. Dès lors, les membres de la CLRE ont été confinés à des tâches d'appui à l'agent recenseur. Fort de ces responsabilités qui lui ont été confiées, les agents recenseurs se sont autonomisés par rapport à la CLRE qui a reçu mandat par la loi, pour exécuter leur contrat, car les termes de leur mission ont été fixés dans un contrat qu'ils ont passé, individuellement avec la CENI. Dans cette dynamique, les agents électoraux sont devenus les chevilles ouvrières du recensement électoral, et ont été perçus tel quel par le public.

Ainsi, la CENI s'est servie de ses rapports contractuels avec les agents recenseurs pour contourner les attributions de la CLRE dans le recensement effectué par des visites auprès des ménages. Les membres de la CLRE ne récupéreront la plénitude de leurs responsabilités dans cette phase du recensement que lorsque le contrat passé entre la CENI et les agents recenseurs est arrivé à échéance, le 31 décembre 2022. A cet égard, il est intéressant de relever que l'article 10 nouveau du décret n°2022-1639 du 21 décembre 2022, c'est-à-dire adopté quelques jours avant cette échéance, rétablit le rôle des membres de la CLRE et revoit à la baisse le rôle assigné aux agents recenseurs.

Dans sa version modifiée, cet article 10 nouveau est ainsi rédigé, « La Commission locale de recensement des électeurs procède aux visites de chaque ménage pour le recensement des électeurs pour une période de quatre mois allant du 1<sup>er</sup> octobre 2022 au 31 janvier 2023. Des agents recenseurs, dont le nombre et les modalités de recrutement sont fixés par la CENI, assistent la Commission locale de recensement des électeurs dans les opérations de recensement des électeurs. » Un réajustement des responsabilités tardif que d'aucuns ont qualifié de cynique...

## **2. Des « modes opératoires spécifiques » de recensement**

La CENI a introduit ce qu'elle appelle les « modes opératoires spécifiques » lors de la réunion du cadre de concertation avec les partis politiques et les OSC, le 29 novembre 2022. Ces modes visaient à prévoir des modalités de recensement adaptées à certaines catégories de citoyens, en raison des difficultés pratiques qu'ils rencontraient pour être recensés. Plusieurs groupes de citoyens étaient concernés, notamment les prévenus détenus sans être dépouillés de leurs droits civils et politiques, les étudiants résidant dans les cités universitaires, ainsi que les travailleurs saisonniers et ceux employés dans les carrières, qui se trouvaient souvent éloignés de leur Fokontany de rattachement où le recensement devait être effectué. Pour chacun de ces groupes, la CENI a émis des notes, telles que la note n°4 092/CENI/SE/DOER/SOPE du 20 décembre 2022 pour les prévenus, la note n°4 093/CENI/SE/DOER/SOPE du 20 décembre 2022 pour le

recensement des étudiants, et la note n°4195/CENI/SE/DOER/SCPE du 30 décembre 2022 pour les saisonniers et les travailleurs des carrières.

Malheureusement, ces notes spécifiques ne sont pas accessibles au public, ce qui soulève des difficultés pour accéder aux informations juridiques émanant de la CENI (Notes, circulaires, délibérations), créant ainsi une opacité qui entretient un rapport de suspicion à l'égard de l'institution.

En se basant uniquement sur les explications fournies par la CENI sans avoir accès aux notes concernées, il apparaît que ces « modes opératoires spécifiques » dérogent aux modalités fixées par la Loi organique. La dérogation la plus évidente est celle du recensement effectué en dehors du Fokontany de rattachement du citoyen, alors que l'article 15 de la Loi organique impose un recensement de chaque citoyen auprès de son Fokontany. Cette disposition fondamentale vise à contrôler plus facilement les inscriptions sur les listes électorales et à gagner la confiance des électeurs. Toutefois, les « modes opératoires spécifiques » remettent en question cette approche en permettant un recensement en dehors du Fokontany de rattachement, créant ainsi un risque de déséquilibre dans le processus de recensement électoral.

Il est important de souligner que le principe de rattachement au Fokontany a été retenu par les législateurs organiques de 2012 et de 2018, car le cadre restreint du Fokontany permet un contrôle plus facile des inscriptions sur les listes électorales, et leur permettre de gagner davantage la confiance des électeurs.

En somme, bien que les motivations derrière les « modes opératoires spécifiques » puissent être comprises, il est essentiel de s'assurer qu'ils ne dérogent pas de manière significative aux dispositions de la Loi organique afin de préserver la légalité et la crédibilité du processus électoral dans son ensemble

## CONCLUSION GENERALE

L'étude sur la refonte des listes électorales à Madagascar en juillet 2023 a mis en lumière des problèmes préoccupants quant à la légalité du processus. L'examen des préparatifs et des opérations de refonte a révélé un détricotage de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2017 par ses textes d'application, ainsi qu'une fragilisation de l'environnement juridique de la refonte par le pouvoir exécutif.

Tout long de l'analyse, on a pu mesurer comment les initiatives de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), certaines fois aidées par l'interprétation discutable du pouvoir exécutif ont altéré la Loi organique, suscitant des interrogations sur la légalité du processus de refonte. Des divergences d'interprétation et des pratiques non conformes à la loi ont contribué à créer des incertitudes quant à la transparence et à l'intégrité du processus électoral.

Les pratiques de l'interprétation déformante de la Loi organique et l'amplification des attributions de la CENI ont engendré des tensions et des contradictions dans la mise en œuvre de la refonte des listes électorales. La Commission électorale a, à maintes reprises, contourné les exigences légales, créant ainsi des risques fragiliser le dispositif de la refonte des listes électorales qu'elle conduit jusqu'à son terme, le 20 juillet 2022 ; une situation qui n'est pas sans inquiéter la confiance du public dans le système électoral.

Par ailleurs, la multiplication des pratiques, par la CENI, d'une déconstruction de la Loi organique soit par une substitution de la signification de ses dispositions, soit par un contournement délibéré de ses exigences, compromettent la fiabilité des listes électorales issues de la refonte, et par voie de conséquence, l'intégrité du processus électoral qui sera adossé à ces listes.

Dans l'ensemble, cette étude soulève des inquiétudes sérieuses concernant la légalité du processus de refonte des listes électorales à Madagascar. Les déformations et les contournements de la Loi organique compromettent la confiance du public dans le système électoral et minent les fondements de la démocratie. Pour préserver l'intégrité du processus électoral et restaurer la confiance des citoyens, il est essentiel de remédier à ces graves problèmes juridiques.

A cet effet, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes pour assurer et garantir davantage la transparence et l'équité d'un processus objectif de réévaluation de la refonte des listes électorales, en s'assurant que les pratiques soient pleinement conformes à la Loi organique.

Enfin, il est impératif de renforcer l'accès à l'information juridique concernant la refonte des listes électorales, afin de promouvoir la transparence et de permettre aux citoyens de mieux comprendre le processus, et de s'en approprier pleinement. En agissant de manière responsable et en respectant les principes juridiques avec exigence, Madagascar pourra restaurer la confiance du public dans le système électoral et consolider les bases d'une démocratie durable et légitime.

\* \*  
\*

## **ANNEXES**

REPUBLIKAN'I MADAGASIKARA  
Fihavanana-Tanindrazana-Fandrosoana



NAOTY

LAHARANA: 0014 / 22/CENI

DATY : 03 JUL 2022

ANTONY:

- Fanendrena ny mpilalany fifidianana na « Agent électoral » (AE) sy ny mpikambana ao amin'ny Vaomiera ifotony misahana ny fanisana ny mpifidy na « Commission Locale de Recensement des Electeurs » (CLRE) ary ireo moarisa ny mpifidy na « Agent recenseur » (AR)

TSIAHY

- Andininy faha-14 amin'ny Lalàna fehizera Lf 2016-008 tamin'ny 11 may 2018 mikasika ny fitondrana ankapobeny ny fifidianana sy ny fitsapankev-bahoaka
- Andininy faha-104 amin'ny Lalàna Lf 2016-020 tamin'ny 18 oktobra 2016 mikasika ny rafipirenena mahaleo tena miandrikitra ny fandaminana sy ny fitantanana ny raharaham-pifidianana antsoina hoe « Vaomieram-pirenena mahaleo tena misahana ny fifidianana ».
- Andininy faha-6 sy faha-10 amin'ny Didim-perjakana laharana faha-2022-667 tamin'ny 11 may 2022 mikasika ny fanavaozana tantaraka ny lalàny ny mpifidy sy ny rejisi-pifidianana eto amin'ny firenena

NIHAVANY : Vaomieram-pirenena Mahaleotena misahana ny Fifidianana

ANDEFASANA:

- Ny Fihonan'ny Vaomieram-pifidianana an'ivon'ny Distrika renitra  
"Mba ho fanatanterahana"
- Ny Fihonan'ny Vaomieram-pifidianana an'ivon'ny Faritany renitra,
- Ny Fihonan'ny Vaomieram-pifidianana an'ivon'ny Faritra renitra,  
"Mba ho fanarahana-maso"

Mba hahafantosa tsy mivy tomika ny fanavaozana tantaraka ny lalàny ny mpifidy dia manandanja tenbe ny anjara andrakitry ny mpilalany fifidianana (AE) sy ny mpanisa mpifidy (AR) ary ny mpikambana ao amin'ny Vaomiera ifotony misahana ny fanisana ny mpifidy

(CLRE). Noho izany, dia mia fiandremana sy fanaraha-maso akaiky ny fanendrena azy ireo mba hiantohana ny mangarahana sy ny fandraisan'anjara'ny rehetra.

Koa mialoha ny hanontsorana ny anjara andrakitry ny tsinaray amin'ny fanatontosana ny fanavaozana tanteraka (hita ao amin'ny tsol-dalana ho amin'ny fanavaozana tanteraka ny listry ny mpihidy) dia ampitaina amin'ireo ny Nacty ity mba hampahafantarana ireo fomba arahina amin'ny fanendrena ireo mpiandraikitra rehetra voakasik'izao asa izao.

#### **1- FANENDRENA NY MPIADIDY FIFIDIANANA (AGENT ELECTORAL)**

Ho fampiharana ny anjoriny faha-104 amin'ny Lalàna Lf 2015-023 tamin'ny 18 oktobra 2015 dia ny mpiadidy fifidianana (agent electors) no mpiasa manalameraka ny andrakitry ny Vaomieram-pifidianana mihakotena misahana ny fifidianana any arivon'ny Fokontany.

Ny Filohan'ny Vaomieram-pifidianana arivon'ny Distrika na manendry ireo mpiadidy fifidianana ao anatin'ny Fokontany iadidian'zy ireo misinga avy amin'ny leirireo olona atolotry ny CEC izay hita fa mahafeno ny fepetra takiana araka izao manaraka izao:

- Feno 18 taona no ho miakatra, ary manana karapenondrom-pihenena;
- Mporina sady mahafantana tsara ny Fokontany hanendrena azy ;
- Mahy mamaky teny sy manoratra ary tsara sontra ;
- Olona tsy manana olana eo amin'ny lafiny fahitana;
- Olona manam-pobana sy fahavononana araka ny fepetra takian'ny asa ;
- Olona tsy mpikambana amin'ny antoko na fikambanana politika;
- Olona lo teny eo amin'ny fiaraha-monina

Ireo kasa no fomba arahina amin'ny fanendrena azy :

- Tsy maintsy miandray amin'ny Vaomieram-pifidianana any arivon'ny Kaominina (CEC) ianereo PCED haka ny tolo-keviny misaka ireo olona any arivon'ny Fokontany iadidiany hateronana.
- Rehefa tonga eo ampelatanan'ny CED ireo tolokeviny ny CEC dia mandray fanapahana araka ny modaly izay ampiarahana amin'ny Nacty ity ny PCED.
- Azo atao ny mamerina ny AE teo aloha raha tsy ka nahavita antsakany sy andavan'ny ny asany izy ary tsy nahitana olana teo amin'ny fiaraha-monina.

#### **2- FANENDRENA NY MPIKAMBANA AO AMIN'NY VAOMIERA IFOTONY MISAHANA NY FANISANA NY MPIFIDY (CLRE):**

Tsihivina fa araka ny voalazan'ny anjoriny faha- 14 amin'ny Lalàna fahizoro Lf 2018-008 tamin'ny 11 mey 2018 dia ny Filohan'ny Vaomieram-pifidianana arivon'ny

Distrika no manendry ireo mpikambana ao amin'ny Vaomiera fitonty misahana ny fanisana ny mofidy (CLRE)

Mpikambana telo no mandrafitra azy dia :

a) ny Lehiben'ny Fokontany na ny lefitry raha toa ka misy antony manokana tsy ahafahan'isy voalohany misahana ny andraikitra ny mpikambana ao amin'ny CLRE (antony ara-pahasalamana...)

Tsy maintsy hila fotoana amin'ny taratasy fanamarinana ny tsy ahafahan'ny lehiben'ny Fokontany vao azo atao ny fanandrana ny lefitry

b) ny Mpiadidy fifidianana na "Agent Electoral" (AE) izay solontenan'ny CENI eny anivon'ny Fokontany; ary

d) Mpikambana hafa avy ao amin'ny Fokontany.

Ireto avy ny fepetra takiana amin'ny fanandrana azy ireo:

- Ny mpiadidy fifidianana na AE no tendrena ho Filohan'ny CLRE;
- Olova roa samy hafa ny Mpiadidy fifidianana (AE) sy ny Lahitan'ny Fokontany;
- Mikasika ny Mpiadidy fifidianana dia tsy maintsy ravin'ny PCED aloha ny Fanapahana hanandrana azy ho Mpiadidy fifidianana, vao marao ny fanandrana azy ho mpikambana ao amin'ny CLRE.

Ny masontsivana hifantenana ireo mpikambana ao amin'ny CLRE dia mitovy amin'ny masontsivana hifantenana ny mpiadidy fifidianana voalaza etsy ambony.

Ireto kosa no fomba arahina amin'ny fanandrana ireo mpikambana ao amin'ny CLRE:

- Angatahina ny Fanapahana manendry ny Lehiben'ny Fokontany na ny lefitry misioha ny fanandrana azy ho mpikambana tsotra ao amin'ny CLRE.
- Tsy maintsy mitandray amin'ny Vaomieram-pifidianana eny anivon'ny Kaominina (CEC) ianareo PCED haka ny tolo-keviny mikasika ireo olova roa hafa fanandrana ao amin'ny CLRE isam-pokontany;
- Araka izay azo atao dia olova mahafeno ny fepetra avy amin'ny farahamonim-pirenana na avy amin'ireo andrimasom-pokoronana na ireo "Agents communitaires" na avy amin'ny FAF (Fiarahana miombona Antaka ho Fampandrosoana ny sekaly) no atolotry ny CEC ho eny Fokontany ahitana izany. Olova roa isam-pokontany avy amin'ny tolo-keviny ny CEC no fidin'ny CED ka ny iray tendrena ho AE sady Filohan'ny CLRE ary ny faharoa mpikambana tsotra.
- Tsara raha tsitra misy anaran'olona maromaro ahafahan'ny mpikambana ao amin'ny CENI misafidy na ahafahan'ny CEC;
- Ny listra ahafahan'ny CEC dia ahitana ny rafitra nihavian'izay olova atolony;
- Andefasana kopilan'ny fanandrana ny CENI, CEP ary ny CER.

Hanafiana etoana fa ankoatra ireo mpikambana raikitra voatendry ao amin'ny CLRE, dia mananjy hanaramaso ny asan'ny Vaomiera ifotony misahana ny fanisana ny mpifidy:

- Ny antoko na fikambanana politika nanao fanambarana momba izany (solontena roa raha be incridra isaky ny antoko);
- Ny fikambanana tsy miankina nahazo fankasavana amin'ny fanabeazana ho olom-pirenana, na ny fanaraha-maso ny fifolentana, ka nanao fanambarana mikasika izany (solontena roa raha be incridra isaky ny fikambanana)

Tsy manakana ny fanatantehanan'ny Vaomiera ifotony misahana ny fanisana ny mpifidy ny asany anefa ny tsy fisian'ireo solontena ireo. Na izany aza anjarantsika Rantsamangaika na manontana ireo fikambanana ireo hanendry solontena ho fanamafisana hatrany ny mangarahana.

### **3- FANENDRENA NY MPANISA NY MPIFIDY (AR)**

Mba hahafavorany sy hahavitana antsakany sy andavany ny asa fanavaozana tantaraka ny listry ny mpifidy dia hotendrena manokana ireo **Mpanisa mpifidy** dimy arivo (5000) hanampy ny mpikambana ao amin'ny CLRE amin' ny fanisana ny mpifidy ao amin'ireo Fokantany mandritra ny Kaominina ao amin'ny leitra atovana ity Tancarana ity.

Ny Vaomieram-pifidianana anivon'ny Distrika na manan'ny ireo Mpanisa mpifidy roa amin'ny alalan'ny Fanarahana anka ny fepetra voarakitra ao anatin'ny filazana fiantsoana mpifaninana (appel à candidatures), sy araky ny tsary voafaritra ao amin'ny Tabilao fitsinjara atovana ity Tancarana ity.

Ankoatra ireo masontsivana nandraisana ireo mpikambana ao amin'ny CLRE dia ireo no masontsivana fanampiny ho an'ny mpanisa mpifidy :

- monina ao amin'ny Distrika hanandrena azy ;
- manana ny mari-pahaizana Baccalauréat faraman'ny ;
- mahafahy ny fampiseena fitraketana an-tsoratra amin'ny alalan'ny solasaina (bureautique : word, excel, internet, sns) sy ny fikarakana antontan-kevitra amin'ny alalan'ny "tablette".

Morhina fa ny fandraisana Mpanisa mpifidy (Agent recensour) dia hanaovana fiantsoana mpifaninana (appel à candidature) eo anivon'ny Rarivohitry ny Dieli ka araka ny "Filazana fiantsoana mpifaninana" sy ny "Fifanarahana arak'asa" (contrat de travail) ary ny tabilao fitsinjara atovana ity Nady ity.

Ny filazana fiantsoana mpifaninana dia halao beta-dindrina eo amin'ny biraon'ny CED sy ny CEC ary hanaovana filazana amin'ny Radio Nasionaly Malagasy (RNM), ny Televiziona Malagasy (TVM), na radio sy televiziona hafa tsy miankina, ary ny fitaovantserasera haino aman-jery misy eo anivon'ny Distrika (Radio na Télé-m-paritra).

Ny fanapahana manandry ireo AE sy rac mpikambana ao amin'ny CLRE ary ny mpanaa mpifidy dia samy alefa malaka aly amin'ny CENI Toibe amin'ny adiresy mailaka [doeceni2021@gmail.com](mailto:doeceni2021@gmail.com) sy [srd.ceni@gmail.com](mailto:srd.ceni@gmail.com) alohan'ny 28 aogositra 2022 avokoa.

Eto am-pamaranana dia aoka isika mba hanao ho zava-dehibe ny fananteranana antsekan'ny sy endavany ily Naly ily.

NY FILOHAN'NY VAOMIERAM-PIRENENA MAHALEOTENA

MISAHANA NY FIFIDIANANA



Arsène DAMA

REOBLIKAN'I MADAGASIKARA  
Fitiavana – Tanindrazana – Fandrosoana



COMMISSION ELECTORALE NATIONALE  
INDEPENDANTE

SECRETARIAT EXECUTIF NATIONAL

DIRECTION DES OPERATIONS ELECTORALES  
ET REFERENDAIRES

SERVICE DE LA GESTION DES OPERATIONS  
PREELECTORALES

N° 134 /CENI/SE/DOER/SOPE

**NAOTY**

**ANTONY** : Fifaranan'ny fitetezana tokantrano ataon' ireo Mpikambana ao amin'ny CLRE ny 31 Janoary 2023

Ampatsiahivina isika ratsamangaika rehetra fa tapitra ny 31 Janoary 2023 ho avy izao ny fotoana itetezan'ny mpikambana ao amin'ny CLRE tokantrano anaovana ny fanisana.ny mpifidy.

Mitohy hatrany kosa ny fandraisana ny olona tonga manatona ny Fokontany mba hisoratra anarana ao amin'ny lisitry ny mpifidy.

Arak'izany dia tsy maintsy asiana karine mipetraka foana any amin'ny Fokontany tsirairay avy mba handraisana ny olona tonga misoratra anarana.

Ny Vaomieram-pifidianana anivon'ny Kaominina tsirairay dia tokony hanana ny isan'ny karine feno sy ny mpifidy voasoratra ary ny isan'ny ambin'ny karine nanomboka ny 1oktobra 2022 ka hatramin'ny 31 janoary 2023. Hisy canevas alefa aminareo mba hofenoina momba izany. Ny CED no miantso ny CEC ka misy fahana alefa anantanterahina izany. Izany no atao mba ahafahana manome antotan'isa marina ny mpifidy voaisa.

Ny daty farany amerenana izany dia ny Alarobia **01 Febroary 2023** amin'ny **9 ora maraina** izay alefa mailaka amin'ny [doeceni2021@gmail.com](mailto:doeceni2021@gmail.com)

Eto ampamarana dia amafisina hatrany fa mila mitohy manao ny ezaka isika rehetra mba hahatontosana antsakany sy andavany ny fanavaozana tanteraka ny lisitry ny mpifidy sy ny rejisi-pifidianana nasionaly.

Natao teto Antanananarivo, **01 FEV 2023**



**Andefasana:**

- Ny Vaomieram-pifidianana eny anivon'ny Faritany
- Ny Vaomieram-pifidianana eny anivon'ny Faritra
- Ny Vaomieram-pifidianana eny anivon'ny Distrika
- Ny Vaomieram-pifidianana eny anivon'ny Kaominina
- Ny Vaomiera Ifotony misahana ny fanisana ny Mpifidy

Ho fanaraha-maso

Ho fanatanterahana

REPUBLIKAN' MADAGASIKARA  
Fivavona - Tahaizavana - Fanambazana



COMMISSION ELECTORALE NATIONALE  
INDEPENDANTE

SECRETARIAT EXECUTIF NATIONAL

DIRECTION DES OPERATIONS  
ELECTORALES ET REFERENDAIRES

SERVICE DE LA GESTION DES  
OPERATIONS PREELECTORALES

N° : 2641 /23/CENI/SE/DOER/SOOP

#### NAOTY

**Antony:** Fanambazana ny andraikiny ny CLRE momba ny fitaohizany fisoratsana anarana eo anivon'ny Biraom-pokontany

Araka ny didim-perjakana leharana 2022/ 639 tamin'ny 21 desambra 2022 izay milaza fa nifarana tamin'ny 31 janoary 2023 ny fisoratsana anarana amin'ny alalan'ny fitelezana tsakantrana, fa ny fisoratsana anarana any anivon'ny Biraom-pokontany kosa dia mitohy hatrany. Amin'izany dia andraikiny ny CLRE ny :

- 1- Fampahafantarana ny olom-piainana ny fitaohizany fisoratsana anarana :  
Ny CLRE dia mampahafanana amin'ny alalan'ny:
  - > Fampahafanana afitry amin'ny toerana fivesivazany olona,
  - > Fampahafanana kisa isan-tanàna,
  - > Fampahafanana isaky ny zana-bontrana na vakim-paritra izay tsara raha ny Lehiberiny Fokontany na mitankalazany
- 2- Fandraisana anarana any anivon'ny Biraom-pokontany :
  - > Ny CLRE dia manomana afitra na latabatra andraisana ireo olona misoratsana anarana
  - > Mety mba kambana eo amin'ny CLRE tsy tapaka eo amin'ny Fokontany:
    - Alohany amin'ny 8 ora marana ;
    - 12 ora ka hatramin'ny 2 ora
    - Hatramin'ny 8 ora hafa ;
    - Ny Sabotsy ary ny Alohady.
  - > Avahana ny mpifidy to-bisoratra anarana rehefa nilahatra eo amin'ny Fokontany fa tsy mitambatra amin'ireo mpifidy tsakantrana anovan'andro.

Mifandamina manao x four de permanence ny CLRE amin'ireo toerana ireo ary tsy maintsy misy kafoa toana eo amin'ny fokontany nandraisana ireo mpifidy.

- 3- Fandraisana ireo mpifidy vao nahazo kara-ganondrom-pirenena :
- Araka ny fotoana famoahan'ny boriboribany karatra dia tsy maintsy manatrika zany ny AE anaraisana ny mombaomba ireo vao nahazo Karatra (CNI Primaria)
  - Amin'ny fizarana karatra 920 mandritry ny fisarana mitoty vohitra dia ravin'ny Lehiban'ny Fokontany ny mikasika ny mpifidy vao nahazo Karatra
  - Mifanaraha hatrany ny CURE hahatontosy ny fandraisana ny vao nahazo Karatra

Elo am-pamaranana dia zoka hahitana antsekany ny antsoany zav rehetra vialazan'ny nasy ity.

Antananarivo, faha

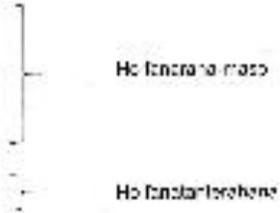
Ny Filohan'ny Vaoheram-pirenena Mahaleotera

Misakana ny Filohanana 15 Feb 2023



**ANDEFASANA**

- Ny Vaoheram-pirenena any anivany Faritra
- Ny Vaoheram-pirenena any anivany Faritra
- Ny Vaoheram-pirenena any anivany Distrika
- Ny Vaoheram-pirenena any anivany Kaominina
- Ny Mpikambana CURE



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA  
Fivavaha - Tanindrazana - Fandrosoana



COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE

**DELIBERATION N°05/CENI/D/2023**

modifiant les dispositions de la délibération N°005/CENI/D/2023 du 22 février 2023 portant calendrier pour la suite de la Refonte des listes électorales et du Registre Electoral National

LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE,

Vu la Constitution ;

Vu la loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 modifiée par l'ordonnance 2018-002 du 15 mai 2019 portant Régime Général des Elections et des Référendums ;

Vu la loi n°2015-020 du 18 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission Electorale Nationale Indépendante » ;

Vu la loi n°2016-009 du 22 août 2016 relative au Contrôle Financier ;

Vu le décret n°2021-1200 du 30 octobre 2021 portant désignation et constatation l'élection des membres de la formation permanente de la Commission Electorale Nationale Indépendante ;

Vu le décret n°2021-1305 du 19 novembre 2021 portant désignation et constatation d'élection des membres de la formation permanente de la Commission Electorale Nationale Indépendante au titre du Président de la République et de la Cour suprême ;

Vu la délibération n°007/CENI/D/2021 du 06 décembre 2021 portant Règlement Intérieur de la Commission Electorale Nationale Indépendante ;

Vu la délibération n°008/CENI/D/2021 du 08 décembre 2021 relative à l'élection des membres du bureau permanent de la Commission Electorale Nationale Indépendante ;

Vu la délibération n°023/CENI/D/2022 du 07 septembre 2022 fixant l'organisation et les attributions du Secrétariat Exécutif National de la Commission Electorale Nationale Indépendante ;

Vu la délibération n°005/CENI/D/2023 du 22 février 2023 portant calendrier pour la suite de la Refonte des listes électorales et du Registre Electoral National ;

Vu le procès-verbal du 01 décembre 2021 de la Cour Suprême sur la prestation de serment des membres de la Commission Electorale Nationale Indépendante ;

Vu le procès-verbal n°014/23/CENI/PV du 31 mars 2023 ;

En assemblée générale

DELIBERE :

**Article premier :** Sont modifiées comme suit, les dispositions de l'article 2 de la délibération N°005/CENI/D/2023 du 22 février 2023 portant calendrier pour la suite de la Refonte des listes électorales et du Registre Electoral National :

	DATE DEBUT	DUREE	DATE FIN	OBSERVATION
Poursuite des inscriptions au niveau des fokontany	01/10/2022	242	31/06/2023	
Opération de saisie	11/01/2023	37	07/02/2023	
Analyse et traitement des données	10/03/2023	15	24/03/2023	
Quotient régional pour l'impression	25/03/2023	2	26/03/2023	
incrémentation liste	27/03/2023	10	05/04/2023	
Acheminement liste CER vers CIR	06/04/2023	4	09/04/2023	
Arrêtage provisoire	11/04/2023	1	11/04/2023	Arrêtage en vue de la consultation de la liste au niveau des fokontany
Transmission et dépôt des listes électorales au niveau des fokontany	11/04/2023	6	16/04/2023	

Consolidation des données aux fins de recensement et de détermination (20 jours)	17/04/2023	20	03/05/2023	Enregistrement que sur tout le territoire du territoire, les recensements débutent le même jour
Relevés au niveau des TP	07/05/2023	15	21/05/2023	Enregistrement des données de recensement (CI) vers CEC vers CEC
Traitement des données (niveau 1) Sa saisie, audit et traitement des données	21/05/2023	10	31/05/2023	
Déserte région pour recensement	01/05/2023	1	01/06/2023	Préparation de l'arrêté physique des listes électorales
inclusion des listes électorales pour déserte définitive	02/05/2023	6	07/06/2023	Électorales
Achèvement des listes vers CEC	08/05/2023	2	09/06/2023	
Clôture définitive des listes électorales	10/05/2023	1	10/06/2023	Les trois opérations seront effectuées le même jour
Consolidation et mise en place du registre électoral national	10/05/2023	1	10/06/2023	
Clôture du registre National national	10/05/2023	1	10/06/2023	

**Article 2 :** Sont et demeurent abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente délibération.

**Article 3 :** La présente délibération sera enregistrée et communiquée partout où besoin sera.

Fait à Antananarivo, le 31 mars 2023

Les membres de la Commission Electorale Nationale Indépendante ayant délibéré :

	Signé <b>DAMA Andranarisoa Rafaf Anaina</b> Président
Signé <b>ANDRIAMALAZARAY Andranaina</b> Vice-Président	Signé <b>FOUSSENE Aboufah</b> Vice-Président
Signé <b>RAZAFIMAMOMNY Iaka Rabary</b> Vice-Président	Signé <b>ANDRIANAHOTAFISATOHAKAMBAHOAKA</b> Raisoaavanjaka
Signé <b>RANDRIANARIVONANTOANINA</b> Tana Ronomezantona	Signé <b>JEANNOT Guy Georges Razafindrala</b> Conseiller
Signé <b>RAVALITERA Jacques Michiel</b> Conseiller	Signé <b>FIMINJAFY Roger Marc</b> Conseiller

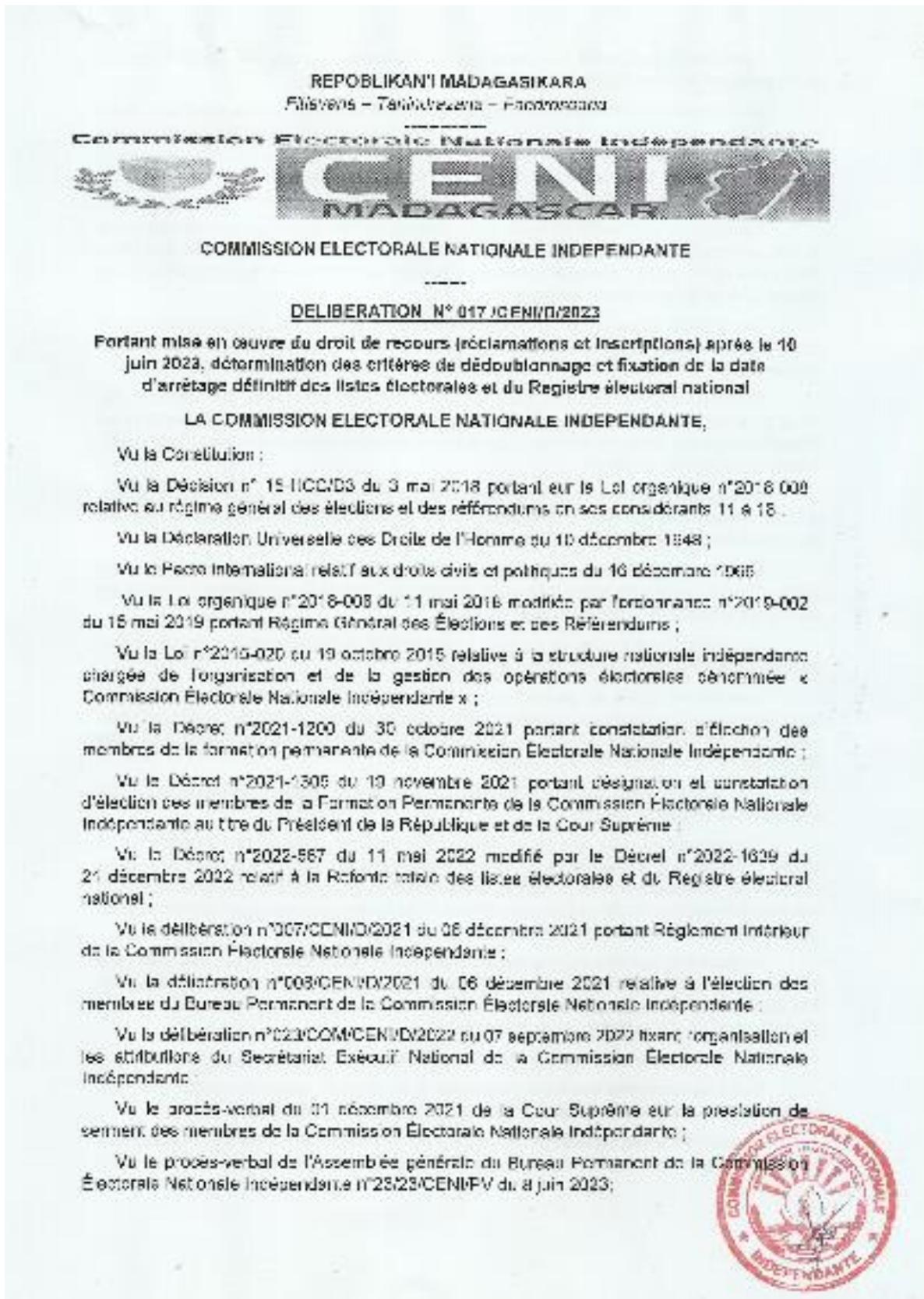
« **POUR AMPLIATION CONFORME** »

Antananarivo, le 31 MAR 2023

LE SECRETAIRE EXECUTIF NATIONAL DE LA CENI p.l



**JEAN NOMENY Victor**



Considérant que l'article 61 de la Constitution dispose que « la qualité d'électeur ne se perd qu'en vertu d'une décision de justice devenue définitive » ;

Que conformément aux termes de l'article 20 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune discrimination visée à l'article 2 et sans motif une déraisonnable (...) b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel, égal et au scrutin secret, ainsi que l'expression libre de la volonté des électeurs » ;

Considérant que l'article 44 de la Loi organique portant régime général des élections et des référendums dispose sur « les opérations de recensement total ou partiel des listes électorales et du registre électoral national s'effectuent conformément aux dispositions des articles 12 à 22 de la présente Loi organique » ;

Que l'article 17 de la Loi organique sus évoquée stipule que « l'établissement des listes électorales et du Registre électoral national est décidé par un Décret pris en Conseil de Gouvernement sur proposition de la Commission Électorale Nationale Indépendante (...) » ;

Considérant que le Décret n°2022-667 du 11 mai 2022 sus visé en ses articles 4, 16, 18 et 24 a fixé les délais et les modalités précises de mise en œuvre de la réforme et de l'établissement des listes électorales et du Registre électoral national et a introduit la notion d'avertissement provisoire (d'AVP) ;

Considérant notamment que pour des besoins d'ordre pratique et par souci d'efficacité, la Commission Électorale Nationale Indépendante a créé un chronogramme pour la Réforme, plus particulièrement l'arrêté des listes électorales ;

Que la Loi organique portant Régime général des élections et des référendums en ses articles 22 et suivants et le même Décret en ses articles 20 et suivants prévoient la procédure de recours à l'issue de la période de recensement ;

Considérant que le droit de recours, comportant la réclamation et l'inscription, est un principe général de droit à valeur constitutionnelle ;

Considérant qu'en de garantir l'exercice effectif du droit de vote, il importe que les listes électorales et le Registre électoral national soient exhaustives et fiables ; que tout citoyen remplissant les conditions légales de se faire inscrire le soit effectivement et tout citoyen ayant été inscrit puisse vérifier son inscription ;

Qu'il échet de permettre à l'électeur de consulter la liste arrêtée et de faire corriger les anomalies ou erreurs y figurant ;

Considérant en outre que les personnes non inscrites après le 11 avril 2023, ayant effectué 18 ans révolus et titulaires d'une CNI avant le 10 juin 2023, jouissent de leurs droits civils et politiques, et recensés dans le registre de leur Pays d'origine et d'ailleurs peuvent faire valoir leur droit à inscription conformément aux articles 17 et 22 de la Loi organique portant Régime général des élections et des référendums ;

Considérant, par ailleurs, que les attributions de la Commission Électorale Nationale Indépendante sont énumérées par l'article 38 de la loi n°2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales (Commission Électorale Nationale Indépendante) ;

Que le processus électoral commence par l'établissement des listes électorales ;

Que l'établissement des listes électorales et du Registre électoral national ainsi que leur réforme entrent dans la catégorie juridique des opérations électorales ;

Considérant qu'en application de l'article 2 du même Décret, la Commission Électorale Nationale Indépendante et ses décomposés fixent les modalités et assurent la mise en



œuvre de tous les travaux relatifs à l'établissement des listes électorales et du Régistre électoral national ;

Considérant en outre qu'une liste électorale fautive et défectueuse de tous détails doit être exemptée de tout soutien ;

Considérant enfin qu'à l'issue de la procédure de recours et de débouffonnage, il y a lieu de procéder à l'aménagement définitif des listes électorales et à l'établissement du Régistre électoral national ;

De tout ce qui précède ;

En Assemblée générale ;

DELIBERE :

**Article premier :** Les listes électorales sont arrêtées au niveau des Commissions Electorales de District (CED) le 10 Juin 2023.

**Article 2 :** Sont admis à faire valoir leur droit de recours (réclamation et inscription), conformément aux dispositions des articles 22 et 23 de la Loi organique portant régime général des Elections et des référendums et des articles 20 et suivants du décret n°2022-667 du 11 mai 2022 modifié par le décret n°2022-1639 du 21 décembre 2022 relatif à la Refonte totale des listes électorales et du Régistre électoral national, tous les citoyens malagasy sans distinction de sexe :

- âgés de dix-huit (18) ans révolus ou qui auront atteint la majorité de dix-huit (18) ans le 10 juin 2023,
- titulaires de la carte nationale d'identité délivrée avant le 10 juin 2023,
- jouissant de tous droits civils et politiques, et
- reconnus dans le registre de leur fokontany de résidence.

**Article 3 :**

Le délai pour la transmission vers les fokontany des listes électorales arrêtées le 10 juin 2023 dure tout au plus 8 jours ;

Le délai de recours (réclamation et inscription) auprès des Commissions Locales de Recensement des Electeurs (CLRE) dure tout au plus 20 jours après l'affichage de l'avis de dépôt des listes électorales au Bureau du Fokontany ;

Le délai pour la remontée des listes électorales corrigées, des vœux de réclamations et d'inscriptions vers les Commissions Electorales de Districts (CED) dure tout au plus 8 jours ;

- Le délai de traitement des réclamations au niveau des Centres informatiques de District (CID) dure 5 jours ;

Après traitement des réclamations et inscriptions, et mutatis mutandis, il est procédé à l'établissement des listes électorales le 17 juin 2023.

**Article 4 :** Pour le débouffonnage, les critères ci-après sont adoptés et appliqués séparément et successivement :

- nom, prénoms, date de naissance, filiation et numéro de la carte nationale d'identité sont identiques ;
- nom, prénoms, date de naissance et filiation sont identiques ;
- nom, prénoms, filiation et numéro de la carte nationale d'identité sont identiques ;
- nom, prénoms, date de naissance et numéro de la carte nationale d'identité sont identiques ;
- nom, date de naissance, filiation et numéro de la carte nationale d'identité sont identiques ;



– prénom, date de naissance, filiation et numéro de la carte nationale d'identité sont indiquées.

Article 5 : En cas d'inscriptions multiples sur diverses listes électorales, seule la dernière en date sera prise en compte.

Article 6 : Le déduplication nationale au niveau du Centre National de Traitement des Données Informatiques (CNTDI) est fixé du 10 au 15 juillet 2023.

Article 7 : A l'issue de la procédure de recense et du déduplication nationale, le Registre Electoral National est établi le 20 juillet 2023.

Article 8 : Sont et demeurent abrogées toutes dispositions contraires à la présente délibération.

Article 9 : La présente délibération sera enregistrée et communiquée partout où besoin sera.

Fait à Antananarivo, le 08 Juin 2023

Membres de la Commission Electorale Nationale Indépendante ayant délibéré :

	Signé DINA Andrianerivelo Ratsel Anjelo Président
Signé ANDRIANALAZARAY Andriana Vice-Président	Signé HOUSSENE Abdallah Vice-Président
Signé BAZARIMANOHY Laza Rabary Vice-Président	Signé ANDRIANARDTA RATOHANAMBANDAKA Rakisoamanjaka Rapporteur
Signé RANDRIMANANTOANINA Tiako Ranoomezantsoa Rapporteur	Signé JEANNOT Guy Georges Rasoandraibe Conseiller
Signé RAVALITERA Jacques Michéï Conseiller	Signé RUMIAPY Roger Marc Conseiller

« POUR AMPLIATION CONFORME »

Antananarivo, le 08 Juin 2023

LE SECRÉTAIRE EXÉCUTIF NATIONAL DE LA CENI

RAKOTONDROASA Tsheno

REPOBILKAN'I MADAGASIKARA  
Fitiavana – Tanindrazana – Fandrosoana



COMMISSION ELECTORALE NATIONALE  
INDEPENDANTE

SECRETARIAT EXECUTIF NATIONAL

DIRECTION DES OPERATIONS ELECTORALES  
ET REFERENDAIRES

SERVICE DE LA GESTION DES OPERATIONS  
PREELECTORALES

N°1491/23/CENI/CE/DOER/SGOP

#### NOTE<sup>1</sup>

**Objet :** Arrêtage des listes des électeurs et recueil des réclamations

Les listes des électeurs seront arrêtées le 10 juin 2023 selon les modalités qui suivent :

**1. Déroulement des formalités pour l'arrêtage des listes des électeurs :**

- arrêtage des listes des électeurs par Fokontany ;
- paraphe de chaque page et signature à la dernière page par tous les membres de la CED et par les représentants des partis politiques et des organisations de la société civile ;
- arrêtage du nombre des électeurs inscrits ;
- décompte public des carnets d'inscription dont le contenu n'a pas fait l'objet d'une saisie informatique.

**2. Rédaction du procès-verbal de l'arrêtage des listes des électeurs au niveau du district :**

- synthèse du nombre des électeurs inscrits par commune ayant fait l'objet d'une saisie informatique ;
- synthèse du nombre de carnets d'inscription, de leurs numéros ainsi que le nombre des électeurs par carnets d'inscription n'ayant pas fait l'objet d'une saisie informatique ;
- synthèse du nombre total des inscriptions au sein du district ;
- vérification des fiches d'inscription n'ayant pas fait l'objet d'une saisie informatique ;
- procès-verbal des formalités de l'arrêtage des listes électorales ;
- ce procès-verbal sera scanné et envoyé par le courriel à l'adresse suivante : [sgopceni@gmail.com](mailto:sgopceni@gmail.com), dès le 10 juin 2023, avec copie au CER et au CEP.

<sup>1</sup> Traduction libre, non-officielle.

Le procès-verbal de l'arrêtage des listes des électeurs est signé par le président, les membres de la Commission électorale de district (CED), ainsi que par les représentants des partis politiques et ceux des OSC ayant paraphé et signé les listes.

### 3. Envoi des listes auprès des Fokontany

Les listes des électeurs ayant été arrêtées sont transmises auprès des Fokontany par le biais de la Commission électorale de commune pour y être consultée par les électeurs dans un délai de vingt jours à compter de la date de l'affichage de l'avis de dépôt de la liste électorale au bureau du Fokontany.

Il est de la responsabilité des membres de la CED et de la CEC de transmettre, sans délai, les listes des électeurs auprès des Fokontany, dès que l'arrêtage des listes des électeurs a été effectué au niveau du district.

Une visioconférence sera organisée pour la formation des membres des CED, à charge par la suite pour ceux-ci de former les membres des CEC au moment de la collecte des listes envoyées par les Fokontany. Il appartiendra, ensuite, aux membres des CEC de former les membres des CLRE.

### 4. Vérification des inscriptions et présentation des réclamations

- Les formalités de présentation des réclamations et de vérification des inscriptions seront jointes à la liste des électeurs par Fokontany conformément au modèle annexé à la présente note ;
- Le nombre des électeurs ayant vérifié leur inscription sur les listes, présenté une réclamation, contesté une inscription indue ou qui se sont fait inscrire, sera établi au niveau des CED conformément modèle de tableau annexé à la présente note. Ils devront être transmis à l'adresse du courriel suivante : sgopeceni@gmail.com



#### Destinataires :

- |  |                  |
|--|------------------|
| - le président de la CEN I                     | Pour information |
| - les membres du Bureau permanent              |                  |
| - la secrétaire exécutif national adjointe     | Pour contrôle    |
| - les Commissions électorales provinciales ;   |                  |
| - les secrétaires permanents provinciaux ;     |                  |
| - les Commissions électorales régionales ;     |                  |
| - les secrétaires permanents régionaux ;       |                  |
| - les Commissions électorales de district ;    | Pour exécution   |
| - les chefs d'antenne au niveau des districts. |                  |