

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Abéba, Éthiopie, B.P: 3243 Tél.: (251-11) 5513 822 Télécopie: (251-11) 5519 321
Courriel: situationroom@africa-union.org

CONSEIL DE PAIX ET DE SÉCURITÉ
368^{ÈME} RÉUNION AU NIVEAU MINISTÉRIEL
DAR-ES-SALAAM, RÉPUBLIQUE UNIE DE TANZANIE
22 AVRIL 2013

PSC/PR/MIN.3(CCCLXVIII)
Rev I

RAPPORT DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION
SUR LA SITUATION À MADAGASCAR

RAPPORT DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION
SUR LA SITUATION À MADAGASCAR

I. INTRODUCTION

1. Lors de sa 355^{ème} réunion, tenue le 13 février 2013, le Conseil a examiné la situation à Madagascar, à la lumière de la Feuille de route signée à Antananarivo, le 17 septembre 2011, par la quasi-totalité des acteurs politiques malgaches, et adopté le communiqué PSC/PR/COMM.1 (CCCLV). Le présent rapport fait le point de la mise en œuvre des différentes composantes de cette Feuille de route, notamment en ce qui concerne les institutions de la transition, le cadre électoral, les mesures de confiance et les efforts de réconciliation nationale, ainsi que les mécanismes de mise en œuvre et d'accompagnement de l'Accord. Il se conclut par des observations sur la marche à suivre.

II. INSTITUTIONS DE LA TRANSITION

2. Des progrès significatifs ont été enregistrés dans la mise en place des principales institutions de la transition telles que prévues par la Feuille de route en ses articles 1 à 9. Dans ce cadre, les Parties signataires de la Feuille de route ont réussi à mettre en place les institutions transitoires suivantes: le Président de la Transition, le Premier ministre de consensus, le Congrès de Transition (CT), le Conseil supérieur de Transition (CST) et la Commission électorale nationale indépendante de la Transition (CENI-T).

3. Bien que signataire de la Feuille de route, la Mouvement politique de l'ancien Président Albert Zafy a décidé de ne pas faire partie des institutions de la transition, y compris les deux chambres du Parlement malgache que sont le CT et le CST, au sein desquels 52 sièges au total lui avaient été réservés. Cette Mouvement continue à dénoncer le manque de consensus et de neutralité des institutions de la transition, conditionnant son retour en leur sein à l'application intégrale de la Feuille de route. Récemment, elle a inclus, parmi ses exigences, l'organisation d'un référendum constitutionnel avant la tenue des prochaines élections présidentielles et législatives.

4. Quant à la Mouvement Ratsiraka, elle a refusé jusqu'à présent de signer la Feuille de route. Dans un premier temps, elle a réclamé l'annulation préalable des NOTAM [terme emprunté de l'Anglais « *Notice To Airmen* »] lancés par les autorités malgaches à l'encontre de l'ancien Président Didier Ratsiraka. Ces mesures ordonnaient, entre autres, les compagnies aériennes à ne pas l'embarquer à destination de Madagascar. Après l'annulation de ces NOTAM, cette Mouvement a réclamé l'organisation d'une conférence au sommet des quatre chefs de file des Mouvements politiques Rajoelina, Ravalomanana, Ratsiraka et Zafy, élargie aux autres responsables politiques malgaches, pour trouver une solution durable aux problèmes politiques du pays.

5. Durant les premières phases de mise en œuvre de la Feuille de route, M. Jean Omer Beriziky, candidat unique présenté par la Mouvement Zafy – qui fait partie de l'opposition – a été nommé, le 28 octobre 2011, au poste de Premier ministre de consensus par le Président de la Transition. La Mouvement Ravalomanana a déclaré que le choix du Président de la Haute autorité de Transition (HAT) n'était pas le fruit d'un consensus et qu'il ne respectait pas l'article 5 de la Feuille

de route, qui stipule que le Premier ministre de consensus ne devrait pas être issu de la plateforme qui soutient le Président de la HAT. En outre, les institutions de la transition sont dominées par la Mouvanse Rajoelina, situation partiellement due au boycott des dites institutions par les Mouvanse Zafy et Ratsiraka. Enfin, il importe de relever la rivalité et la compétition quasi-permanente entre le Président de la Transition et le Premier Ministre de consensus, qui a des implications négatives sur le caractère consensuel des institutions de la transition, car il divise en deux groupes antagonistes le Gouvernement de transition. Cet état de fait a eu un impact sur la gestion d'un certain nombre de dossiers, notamment le retour au pays de l'ancien Président Marc Ravalomanana ou de membres de sa famille, la gestion des catastrophes naturelles, la gestion du problème de trafic du bois de rose et le renouvellement des contrats de certaines grandes entreprises minières.

III. CADRE ÉLECTORAL

6. Depuis son établissement, la CENI-T, avec l'appui des experts des Nations unies, s'est attelée à mettre en place un cadre électoral crédible, neutre, transparent et indépendant, tel que stipulé dans la Feuille de route en son article 10. Le 1^{er} août 2012, elle a adopté, conjointement avec les représentants des Nations unies, le calendrier électoral, qui a été actualisé en février 2013. Celui-ci prévoit la tenue du 1^{er} tour de l'élection présidentielle, le 24 juillet 2013, le 2^{ème} tour de l'élection présidentielle couplé aux élections législatives, le 25 septembre 2013, et les élections communales, le 23 octobre 2013.

7. Dans le cadre du financement du processus électoral, un Projet d'appui au cycle électoral 2012-2014 à Madagascar (PACEM) a été signé, le 24 octobre 2012, par le Gouvernement malgache et ses partenaires au développement. A la date du 9 avril 2013, des promesses de contributions d'un montant de 54 448 014 dollars américains, sur un budget électoral indicatif de 60 273 904 dollars, avaient été enregistrées. Les fonds effectivement décaissés par les différents contributeurs s'élèvent à 22 330 725 dollars.

8. En mars 2013, le Gouvernement d'union nationale a adopté un certain nombre de décrets portant sur les conditions d'application des dispositions des lois organiques relatives aux élections présidentielles et législatives. D'autres textes juridiques devraient être adoptés prochainement. En outre, une Cour électoral spéciale (CES) chargée du contentieux électoral et de la proclamation des résultats définitifs des élections présidentielles et législatives a également été mise en place. Depuis le 8 avril 2013, elle a commencé à recevoir les candidatures aux prochaines élections présidentielles; le délai imparti à cet effet expire le 28 avril. Pour les élections législatives, les dépôts de candidatures devront intervenir entre le 6 et le 26 mai 2013.

9. Le double retrait par MM. Marc Ravalomanana et Andry Rajoelina de leurs candidatures, respectivement le 10 décembre 2012 et le 15 janvier 2013, a donné un nouvel élan au processus électoral et, plus globalement, à la mise en œuvre de la Feuille de route. Ce double retrait a fait suite à la décision adoptée par le Sommet extraordinaire de la SADC tenu à Dar-es-Salaam, les 7 et 8 décembre 2012.

10. Le 15 janvier 2013, le Président de la Transition a proposé le changement de la séquence des élections en commençant par les législatives au lieu des présidentielles. Le 18 janvier 2013, il a

formellement adressé une lettre à la Présidente de la CENI-T pour lui demander d'inverser l'ordre de tenue des élections en commençant par les législatives au lieu des présidentielles. Cette demande était contraire au calendrier électoral adopté conjointement par la CENI-T et les experts des Nations unies, qui prévoyait la tenue des présidentielles avant les législatives. Le Président de la Transition a motivé sa demande par le fait que, selon lui, les crises postélectorales que Madagascar connaît de façon cyclique ont toutes découlé de la tenue des élections présidentielles avant les législatives.

11. La loi organique No 2012-015 relative à l'élection du premier Président de la 4^{ème} République stipule, en son article 6, que les individus condamnés et non amnistiés ne sont ni éligibles ni électeurs. Comme indiqué plus haut, le dépôt de candidatures aux présidentielles a débuté le 8 avril 2013, avant la conclusion du processus d'octroi de l'amnistie. Cette situation entraînera l'exclusion de certains candidats éventuels aux prochaines échéances électorales. Les candidats aux élections législatives risquent également d'être confrontés au même problème.

12. Au moment de la finalisation de ce rapport, la Mouvance Ravalomanana a annoncé, au terme d'une réunion tenue à Pretoria, du 13 au 14 avril 2013, la renonciation conditionnée de son chef de file à revenir à Madagascar avant les élections et la désignation de son épouse, Mme Lalao Ravalomanana, pour la représenter aux prochaines élections. La Mouvance Ravalomanana a menacé de boycotter les prochaines élections au cas où cette candidature serait invalidée par la Cour électorale spéciale et de réclamer de nouveau le retour de M. Ravalomanana. Or ce risque est réel. En effet, la loi organique N° 2012-015 du 1^{er} août 2012 relative à l'élection du premier Président de la 4^{ème} République stipule que tout candidat à l'élection présidentielle doit résider sur le territoire de la République de Madagascar depuis au moins six mois avant le jour de la date limite fixée pour le dépôt des candidatures et être domicilié sur le territoire de la République de Madagascar au jour du dépôt du dossier de candidature. Rentrée à Madagascar, le 12 mars 2013, sous certaines conditions, l'une d'entre elles étant de ne faire aucune déclaration politique ou ne participer à aucune manifestation politique, Mme Lalao Ravalomanana ne remplit manifestement pas les conditions requises.

IV. MESURES DE CONFIANCE ET EFFORTS DE RÉCONCILIATION NATIONALE

13. Dans le cadre des mesures de confiance et des efforts de réconciliation nationale prévues par la Feuille de route en ses articles 15 à 32, une loi portant amnistie pour la réconciliation nationale a été adoptée, le 3 mai 2012, et promulguée par après. Celle-ci prévoit deux procédures distinctes mais complémentaires d'octroi de l'amnistie, à savoir une amnistie large et de plein droit et une amnistie sur requête. Les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et de génocide, ainsi que les violations graves des droits de l'homme ne sont pas amnistiables.

14. Une Commission spéciale a été créée au sein de la Cour suprême pour traiter des questions relatives à l'octroi de l'amnistie large et de plein droit. Le 28 février 2013, la Commission spéciale a publié une première liste de 16 personnes bénéficiant de l'amnistie large et de plein droit. Le 8 avril, une deuxième liste de 20 personnes a été publiée. Un Conseil de la Réconciliation Malagasy (CRM), prévu par la Feuille de route en son article 25, a également été établi pour traiter des questions relatives à l'amnistie sur requête. A ce jour, la procédure de l'amnistie sur requête n'a pas

encore débuté. Celle-ci concerne notamment des officiers supérieurs et officiers généraux actuellement emprisonnés du fait de leur condamnation pour implication dans la tentative de coup d'Etat du 17 novembre 2010, dans la tuerie du 7 février 2009 ou dans les différentes mutineries de la Force d'intervention de la Gendarmerie nationale (FIGN). Au titre des mesures de confiance, des proches et des membres de la famille de l'ancien Président Ravalomanana sont rentrés à Antananarivo.

15. Des difficultés subsistent en ce qui concerne le retour à Madagascar, sans conditions, de tous les citoyens malgaches en exil pour des raisons politiques, y compris M. Marc Ravalomanana, ainsi que l'adoption de mesures de sécurité et de confiance pour créer une atmosphère sereine et apaisée, en mettant un terme aux poursuites judiciaires engagées à l'encontre des membres de l'opposition. De même, l'on doit noter les atteintes aux libertés fondamentales et les accusations portées à l'encontre des forces de l'ordre malgaches s'agissant des exactions commises dans le Sud du pays dans le cadre d'une opération dirigée contre des voleurs de bétail connus sous la dénomination de « *dahalo* ». Enfin, le Fonds national de solidarité (FNS), prévu par la Feuille de route en son article 27, tarde à être mis en place.

V. MÉCANISMES DE MISE EN ŒUVRE ET D'ACCOMPAGNEMENT

16. Un Comité de suivi et de contrôle de la Feuille de route, prévu par la Feuille de route en son article 28, a été mis en place. Il est actuellement fonctionnel. Par ailleurs, la Feuille de route prévoit qu'après la mise en place effective du Gouvernement de Transition d'union nationale, du Parlement de transition et d'une Commission électorale nationale indépendante neutre, inclusive et consensuelle, ainsi que la conclusion d'un accord sur une Feuille de route pour la période de transition, la SADC et l'UA appellent fortement la communauté internationale à prendre un certain nombre d'engagements énumérés aux articles 33 à 43 de la Feuille de route. La communauté internationale est accusée par certaines autorités malgaches et parties prenantes à la Feuille de route de ne pas avoir respecté tous ses engagements et de ne pas avoir accompagné de façon adéquate le processus de mise en œuvre de la Feuille de route.

17. Un Bureau de Liaison UA-SADC a été établi à Antananarivo en mars 2012, pour soutenir le processus de transition. Ce Bureau travaille en coordination et collaboration étroites avec les partenaires de l'UA, en particulier l'Union européenne (UE), l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), les Nations unies et la Commission de l'Océan Indien (COI). La COI et l'OIF ont également ouvert des représentations à Antananarivo pour accompagner le processus électoral et de sortie de crise à Madagascar. Il convient de souligner que l'expertise des Nations unies a été déterminante dans l'élaboration du calendrier électoral et dans la gestion des contributions financières internationales au processus électoral.

18. Par lettre en date du 18 mars 2013, adressée au Commissaire à la Paix et à la Sécurité, le Président du Comité de Suivi et de Contrôle de l'Application de la Feuille de route a notamment demandé le soutien de la communauté internationale en vue du renforcement des capacités du mécanisme national de suivi et de contrôle de l'application de la Feuille de route ; la suspension et la levée progressive et conditionnée des sanctions imposées à Madagascar en fonction de la mise en œuvre des étapes fixées dans la Feuille de route ; et l'examen par les partenaires de la possibilité

de reprendre leur aide et coopération au développement. Le Président du Comité a également demandé la levée des sanctions individuelles qui frappent des personnalités actuelles ou anciennes responsables de la transition, pour que les candidats qui désiraient se présenter aux prochaines élections soient traités de façon égalitaire.

VI. OBSERVATIONS

19. Le processus de mise en œuvre de la Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar a enregistré des avancées significatives, ainsi qu'en témoigne la mise en place des principales institutions de la transition qui, malgré leurs imperfections, sont actuellement fonctionnelles. La CENI-T et les Nations unies indiquent qu'elles sont techniquement prêtes à organiser les prochaines élections. Les acteurs politiques malgaches sont majoritairement pour la poursuite du processus électoral jusqu'à sa conclusion, car ils considèrent qu'il constitue la meilleure voie pour la sortie de crise. La plupart d'entre-eux sont également disposés à participer aux prochains scrutins.

20. Cependant, il convient de souligner la non-application ou l'application partielle de certaines dispositions de la Feuille de route. Celles-ci se rapportent notamment au caractère neutre, inclusif et consensuel du processus de transition, aux mesures de confiance et de réconciliation nationale, y compris le respect des libertés fondamentales, l'octroi de l'amnistie et le retour inconditionnel au pays de tous les exilés politiques, ainsi qu'à l'accompagnement de la mise en œuvre de la Feuille de route par la communauté internationale.

21. Bien qu'un long chemin reste encore à parcourir en vue de la mise en œuvre de toutes les dispositions de la Feuille de route et malgré le risque de réversibilité du processus de sortie de crise du fait des nombreux défis susmentionnés, il importe que les efforts des autorités de la Transition de Madagascar, qui ont permis la réalisation des progrès susmentionnés, soient encouragés par la communauté internationale. A cet égard, la levée des sanctions imposées à 109 personnalités politiques malgaches devrait être envisagée. De même, un appel devrait-il être lancé aux membres de la communauté internationale pour la poursuite de leur assistance au processus électoral et la reprise progressive de leur soutien économique et financier à Madagascar. La Commission se propose d'organiser, aussi rapidement que possible, une réunion du Groupe international de contact sur Madagascar pour renforcer la coordination de l'action de la communauté internationale et mobiliser l'appui que requiert la conclusion réussie du processus de sortie de crise à Madagascar.