Bref: L'accès des femmes au droit de vote

KMF/CNOE, Novembre 2026 kmf-cnoe.org **fb**: @kmfcnoe

Les femmes dans le monde	**50,7 % de femmes au cœur de la nation, mais beaucoup risquent d'être exclues du vote faute de pièces d'identité.**
À l'échelle mondiale, les femmes représentent 49,7% (ou 4,09 milliards) de la population totale[1]. Dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), les données institutionnelles régionales indiquent une proportion similaire, les femmes constituant 50,2% de la population globale de la région[2].	À Madagascar, les femmes représentent 50,7% de la population[3]. Parmi elles, la population majeure en âge de voter (18 ans et plus) est estimée entre 7,7 et 9,0 millions de femmes[4]. Entre 15% et 19,5% des femmes majeures soit environ 1,2 à 1,8 million de citoyennes - ne disposent pas d'acte de naissance ou de jugement supplétif[5]. D'autres données distinctes indiquent que 17,5 % des femmes majeures (soit 1,3 à 1,5 million de citoyennes) ne possèdent pas de CNI - condition préalable à l'inscription électorale[6]. Il est estimé que celles qui possèdent un acte de naissance mais n'ont pas obtenu de CNI représentent 4,5% des femmes majeures.

> *"l'inégalité entre les hommes et les femmes se manifeste dans la politique par la proportion des candidates aux dernières élections avec 17% de femmes lors des législatives de 2024 et aucune candidature féminine pour l'élection présidentielle de 2023. Mais de manière plus générale l'inégalité concerne aussi l'accès des femmes au vote avec une participation plus faible par rapport aux hommes non seulement pendant l'enrôlement des électeurs mais aussi lors des opérations de vote."*

Les obligations issues des traités internationaux ne laissent aucun doute: les femmes ne peuvent faire l'objet d'aucune discrimination dans le processus électoral. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)[7] dispose clairement que le droit à des élections démocratiques comprend à la fois le suffrage actif (le droit d'être électrice) et le suffrage passif (le droit d'être candidate). Combiné à l'article 2 du même traité, ces droits doivent être garantis sans distinction aucune, notamment en raison du sexe. En outre, il incombe à l'État de démontrer qu'il a pris des mesures actives pour garantir la jouissance effective de ces droits.[8] Cette obligation de non-discrimination électorale s'appuie également sur les engagements régionaux et sous-régionaux de Madagascar, souscrits auprès de l'Union africaine (UA), de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC)[9].

---

[1] ONU DESA, *Perspectives de la population mondiale 2024: Résumé des résultats*
[2] SADC, 2024, p.13 e p. 17, *Stratégie de la SADC en matière de statistiques du genre (SSSG) (2023–2030)*
[3] INSTAT, 2020, État et structure de la population à Madagascar (RGPH-3)
[4] Selon les données démographiques officielles, Madagascar compte entre 7,7 millions (INSTAT, 2020) et 9,0 millions (Nations Unies, 2024) de femmes majeures (18 ans et plus) en âge de voter.
[5] Les données croisées de l'INSTAT (RGPH-3) et de la Banque Mondiale (ID4D): 15% à 20% des adultes 2,6 à 3,5 millions n'ont pas d'acte de naissance.
[6] Banque mondiale, 2024, Pour les femmes/filles de 15 ans et plus: 80,5% de possession, soit 19,5% sans CNI, Personnes titulaires d'une carte d'identité nationale Ensemble de données ID4D
[7] Nations Unies (1971/1976). Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Le PIDCP compte aujourd'hui 175 États parties. Madagascar a signé le Pacte le 17 septembre 1969 et a déposé son instrument de ratification le 21 juin 1971. Le traité est entré en vigueur au niveau international et pour Madagascar le 23 mars 1976.
[8] ONU, Art. 2 (2) PIDCP
[9] UA, Art. 13 et 18 Charte africaine des droits de l'homme et des peuples; UA, Art. 29 Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG), SADC, Art. 12 Protocole sur le genre et le développement

Sur le plan national, la Constitution malagasy garantit le principe d'égalité de tous les citoyens et prohibe toute discrimination fondée sur le sexe, tout en affirmant le droit de vote de tout national majeur.[10] Ce principe d'égalité fondamentale est réaffirmé à travers l'ensemble du corpus juridique national. L'obligation de non-discrimination électorale et d'accès égal aux droits civiques s'inscrit également dans la jurisprudence de la Haute Cour Constitutionnelle, qui rappelle que le droit de vote constitue un principe fondamental dont l'exercice effectif doit être garanti par l'État[11].

Dans les pays disposant d'une tradition d'état civil, l'exigence de présenter une pièce d'identité reconnue par l'État pour s'inscrire sur les listes électorales, puis pour voter constitue une condition raisonnable qui préserve l'intégrité du fichier électoral et du scrutin. Les données statistiques démontrent que la grande majorité des femmes détenteurs d'un acte de naissance possèdent également une carte d'identité (à l'exception de 4,5 %). Dans ce contexte, compte tenu de la part importante de la population privée d'acte de naissance, le parcours d'accès au droit de vote ne débute pas au moment de la formalité pour l'inscription dans la liste électorale, mais dès l'obtention de l'acte de naissance et de la carte d'identité.

Pour les femmes majeures dépourvues d'acte de naissance, l'obtention de la Carte Nationale d'Identité (CNI) requiert une étape judiciaire préalable: la délivrance d'un jugement supplétif d'acte de naissance. Ce parcours exige une interaction physique avec l'appareil judiciaire (Tribunal de Première Instance) avant de se poursuivre auprès de l'administration municipale (état civil) et des services du District. Ces étapes, ainsi que leurs coûts financiers et temporels, affectent de manière disproportionnée les femmes[12].

Le défi opérationnel de l'identification légale à Madagascar est fondamentalement lié à la proximité géographique et à la capacité de charge des services civils et judiciaires[13]. L'absence d'acte de naissance et de CNI ne relève pas d'un cas de force majeure ou d'une circonstance exceptionnelle: il s'agit d'un problème systémique, persistant et prévisible. Parce qu'elle est connue et mesurable, cette réalité impose à l'État une obligation de diligence raisonnable et de planification anticipée.

Si ce déficit d'identification constitue un problème administratif permanent, sa qualification juridique évolue durant le processus électoral. Ce qui relève ordinairement de la gestion administrative ordinaire devient un enjeu électoral direct, soumis à l'évaluation des exigences constitutionnelles et des obligations internationales de garantir le droit et l'opportunité de voter[14].

Cette distinction produit des conséquences juridiques pratiques. En matière de droit de vote, la charge de la preuve se déplace de l'individu vers l'État[15]. Bien que la déclaration de naissance et l'obtention d'une pièce d'identité puissent constituer des obligations légales pour le citoyen en vertu des lois applicables, dans le contexte du droit de vote et en période électorale ou d'inscription, c'est à l'État qu'il incombe de démontrer qu'il a fourni aux citoyens majeurs une opportunité effective d'obtenir leur acte de naissance et leur CNI, d'une manière et dans des délais qui permettent aux citoyens éligibles de s'inscrire sur le registre électoral[16].

La Haute Cour Constitutionnelle a rappelé que les obstacles administratifs ne sauraient conduire à une privation des droits civiques[17]. Il importe de souligner que les normes issues de la jurisprudence de la HCC et des traités internationaux ne s'imposent pas uniquement au gouvernement central: elles engagent la responsabilité de l'ensemble des composantes de l'État, qu'elles soient exécutives, législatives ou judiciaires, aux niveaux central, régional ou local. Si la tenue du registre d'état civil relève de la compétence directe d'une administration spécifique, toutes les autres autorités publiques ont l'obligation de contribuer activement à l'effectivité de ce processus[18].

---

[10] Constitution Art. 6, 7 et 15
[11] HCC, HCC, Considérant 18, Décision 15-HCC/D3
[12] ONU (CEDAW), para. 20(a) et 24 Recommandation générale 23 (Article 7 - *Vie politique et publique*)
[13] ONU (CCPR), para. 20 Observation générale 25
[14] ONU (CCPR) para. 11 et 12 Observation générale 25
[15] ONU (CCPR), para. 3 Observation générale 31 (*La nature de l'obligation juridique imposée aux États par le Pacte)*
[16] ONU Art. 2(2) PIDCP et para. 13 Observation générale 31
[17] HCC, Considérant 18, Décision n° 15-HCC/D3
[18] Conférence des Nations Unies, Art. 27 Convention de Vienne sur le droit des traités (1969); ONU, Art. 50 PIDCP, para. 4, Observation générale 31

Recommandations

l'État et le Gouvernement (Ministère de la Justice, Ministère de l'Intérieur)

1. Institutionnaliser des audiences foraines massives et itinérantes: Déployer toute la période de des juges mobiles et des officiers d'état civil itinérants au niveau des communes rurales et des fokontany pour la délivrance coordonnée, immédiate et gratuite des jugements supplétifs d'acte de naissance et des Cartes Nationales d'Identité (CNI).

2. Garantir la gratuité totale de la chaîne d'identification électorale. Supprimer formellement tous les coûts directs et indirects (droits de timbre, frais de copie, frais de dossier) liés à l'établissement des actes de naissance et des CNI pour les citoyennes non documentées lors des périodes électorales.

3. Intégrer la prise de photo numérique directe pour la CNI. Déployer des solutions simples et légères de prise de photo sur place lors des dépôts de demande de Carte Nationale d'Identité (CNI) et d'audiences foraines, afin d'éliminer les délais d'attente, les coûts de transport secondaires et les abandons de procédure par les citoyennes.

4. Établir un protocole d'urgence interministériel « État civil – Élections »: Activer un coordination entre le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Intérieur, la CENI et les collectivités territoriales décentralisées pour adapter la capacité de charge des services publics aux exigences du calendrier électoral.

5. Protéger la possession individuelle de la CNI et sensibiliser les autorités traditionnelles. Sanctionner explicitement la confiscation illégale des cartes d'identité des femmes par leur conjoint ou leur famille, et engager des campagnes de sensibilisation renforcées auprès des chefs traditionnels et notables locaux (*Odf, Ray aman-dreny*) pour garantir que les femmes conservent la pleine jouissance personnelle de leur document d'identité et de leur droit de vote.

6. Intégrer la sensibilisation aux droits civiques, à l'autonomie démocratique et à l'importance de l'état civil dans les programmes d'enseignement et de formation à destination des jeunes filles - en milieu scolaire, universitaire et au sein des réseaux éducatifs communautaires - afin de former les futures citoyennes dès le plus jeune âge et de garantir leur passage à la majorité par l'obtention de la CNI et la première inscription électorale.

la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI)

7. Former le personnel et le secrétariat de la CENI aux exigences légales et administratives de la participation des femmes, et réviser les supports électoraux — notamment en intégrant des fiches de pointage et de contrôle désagrégées par sexe dans les bureaux de vote — afin de garantir, pour la première fois dans l'histoire de Madagascar, la collecte et la publication de données probantes et fiables sur la participation électorale des citoyennes.

8. Intégrer l'état civil dans la planification électorale: Reconnaître formellement la délivrance des pièces d'identité comme une étape préalable indispensable du calendrier électoral et conditionner les calendriers de révision des listes à la présence effective des opérations d'identification sur le terrain.

9. Suivre en temps réel la délivrance des CNI et l'inscription électorale des femmes pour identifier et résorber immédiatement les écarts de couverture.

10. Considère des guichets uniques d'inscription: Mettre en place, lors des opérations d' inscription des électrices et des électeurs, des dispositifs intégrés «d' enregistrement en un seul lieu » permettant l'établissement du jugement supplétif, la délivrance de la CNI et l'inscription immédiate sur la liste électorale.

Le Pouvoir Judiciaire (Tribunaux de Première Instance)

11. Simplifier et accélérer les procédures de jugement supplétif: Adopter des procédures d'audience simplifiées et réduire les délais de prononcé et de transcription des jugements supplétifs pour les citoyennes non documentées durant la période d'inscription électorale.

12. Déporter l'appareil judiciaire vers les usagères: Assurer la présence physique des magistrats et des greffiers dans les zones enclavées pour lever l'obstacle géographique qui affecte de manière disproportionnée les femmes.

Les Collectivités Territoriales Décentralisées (Districts, Communes, Fokontany)

13. Procéder à un recensement proactif des femmes non documentées: Charger les autorités locales et les chefs de fokontany d'identifier de manière exhaustive les femmes majeures dépourvues d'acte de naissance et de CNI au sein de leurs juridictions.

14. Faciliter la délivrance des actes administratifs sans frais: Veiller à ce qu'aucune taxe ou contribution non officielle ne soit exigée des femmes lors de l'établissement des certificats de résidence ou de la transcription des actes d'état civil.

Les Organisations de la Société Civile (OSC) et Partenaires

15. Engager dès à présent toutes les organisations de la société civile - qu'elles soient axées sur le développement, la santé, la jeunesse, l'environnement ou les droits humains, et qu'elles aient ou non une expérience électorale préalable - à mener sans attendre des actions de sensibilisation de toutes échelles, centralisées comme décentralisées, pour accompagner l'accès des citoyennes à l'état civil et au vote, tout en communiquant d'urgence auprès des partenaires internationaux sur la nécessité d'appuyer ces initiatives du terrain.

KMF/CNOE est une organisation malgache spécialisée dans l'observation des élections et de la vie publique ainsi que dans l'éducation civique à Madagascar. Il s'engage pour promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance et la participation citoyenne. Fondé en 1989, le mouvement dispose de structures locales dans toutes les régions du pays. https://kmf-cnoe.org/

*Cette publication s'appuie sur la base de données consultable du **Carter Center** (https://eos.cartercenter.org/), qui regroupe plus de 300 sources de droit international public relatives aux droits de l'homme et aux élections, ainsi que sur son manuel d'évaluation d'accompagnement, Obligations et normes électorales.*