

La HCC rejette des dispositions à polémique des projets de lois électorales

La suite de la décision de la HCC en cinq scénarios

Les décrypteurs - 04/05/18



La Haute cour constitutionnelle (HCC) a déclaré non conformes à la constitution certains articles controversés des [projets de lois électorales adoptés en avril par le Parlement et contestés par les députés de l'opposition](#). Elle a également invité les autorités à extirper des textes certaines dispositions, tout en imposant des interprétations à d'autres et tout en formulant des réserves et des recommandations.

Les plus grandes remarques concernent la loi organique sur le régime général des élections et des référendums censée remplacer le code électoral. Pour ce qui est des textes sur la présidentielle et les législatives, les chamboulements ne devraient pas être trop importants. Pour la présidentielle, les remarques de la HCC concernent essentiellement les dispositions relatives à la production du bulletin numéro 2, à la nécessité du bulletin unique au second tour de la présidentielle et à la durée de la campagne électorale.

Ainsi, si l'on s'en tient à la décision publiée par la HCC dans la soirée du 3 mai,

- [Le bulletin n°2 ne devrait plus être exigé aux candidats à la présidentielle](#) : la HCC suggère que le bulletin n°3 suffit ;
- [Les bulletins utilisés au second tour devraient être uniquement des bulletins uniques](#), exit la possibilité de bulletins individuels comme le gouvernement aurait voulu ;
- [La campagne pour le deuxième tour devrait être plus longue](#) que les sept jours initialement prévus ;
- [Les personnes morales de droit privé \(sociétés, entreprises, associations, partis politiques etc...\) étrangers peuvent financer les campagnes électorales](#), seul le financement provenant d'un Etat étranger est exclu et interdit ;
- [Les règles de transparence et de financement devraient s'appliquer de manière égale à tous les candidats à toutes les catégories d'élections](#) et pas seulement à la présidentielle et ses candidats, ainsi que les députés l'avaient suggéré ;
- [Les médias privés ne devraient pas être soumis aux mêmes exigences que les médias publics](#) : les autorités avaient imposé que médias publics et privés doivent réserver la même couverture à tous les candidats ;
- [Les élections en saison sèche devraient n'être qu'une option](#) et non une obligation légale : les lois électorales ne devraient plus mentionner des dates précises d'interdiction de scrutins ;
- [Le système de parrainage des candidats indépendants non présentés par un parti devrait être revu](#), dans la mesure où certaines collectivités comme les régions et les provinces n'ont pas encore d'élus ;
- [Le gouvernement ne devrait avoir aucune initiative en matière d'établissement ou de refonte des listes électorales](#), celle-ci étant réservée à la CENI ;

- [L'établissement des procès-verbaux de carence en cas de retard d'arrivée des plis électoraux ne devrait pas être systématique](#), l'Etat et la CENI devraient tout faire pour que les plis parviennent dans les délais impartis ;
- [Les électeurs ne devraient fournir aucune justification spécifique](#) lorsqu'ils réclament tardivement leur inscription sur les listes électorales.

Le Bulletin n°2 ne sera plus exigé au candidat à la présidentielle

Exigée par les projets de lois initiales soumises par le gouvernement, la présentation d'un extrait de casier judiciaire bulletin n°2 avait d'abord été enlevée par les députés du projet de loi organique relative aux élections législatives. Contestée par les partisans de Marc Ravalomanana principalement, la disposition a néanmoins été gardée dans le texte sur la présidentielle. Le parti au pouvoir et le gouvernement comptait, à travers ce document dans lequel apparaissent davantage de détails sur les condamnations, barrer la voie à la candidature de l'ancien président. Mais mettant en avant « le principe constitutionnel d'égalité entre les candidats aux différentes élections », donc entre les candidats aux législatives et à la présidentielle, la HCC suggère que la phrase évoquant le bulletin n°2 soit enlevée du texte. Elle indique que « pour respecter l'égalité entre les candidats des différentes catégories d'élections, le Bulletin n°3 reste la pièce exigée ».

[Lire aussi : Les parlementaires de la coalition TIM-MAPAR-MMM-"indépendants" saisissent la HCC et le Bianco](#)

Les bulletins doivent être uniques même au second tour

L'ouverture de la possibilité d'utiliser le bulletin individuel au second tour doit également être extirpée du texte sur le régime général des élections, indique la HCC. Cette possibilité est même considérée non conforme à la Constitution dans la décision relative au projet de loi organique sur l'élection présidentielle. La Cour constitutionnelle estime que seuls les bulletins uniques doivent être utilisés en ce que son utilisation « contribue au renforcement de la démocratie électorale et de la sincérité du vote », alors que le bulletin individuel permet parfois « le marchandage des voix par les candidats qui exigent la présentation des bulletins de leurs adversaires pour justifier le vote en leur faveur ». Pour couper court aux craintes de manque de temps, la HCC rappelle toujours qu'il y a un délai de trente jours entre la proclamation officielle des résultats du premier tour et le deuxième tour et qu'il revient à la CENI de déployer « des moyens pour confectionner et répartir les bulletins uniques ».

La HCC estime par ailleurs que les frais d'impression de ce bulletin unique doivent être pris en charge par les pouvoirs publics. Elle soulève que si des contributions sont exigées, « le montant doit être raisonnable et ne doivent pas être à l'origine des discriminations des candidatures ».

La durée de la campagne pour le second tour de la présidentielle jugée trop courte

Pour la HCC, « la limitation de la durée de la campagne électorale du second tour de la présidentielle à sept jours paraît déraisonnable » « compte tenu de l'étendue du pays et des contraintes géographiques ». Or, estime-t-elle, « les candidats doivent bénéficier d'un délai raisonnable pour soutenir d'une manière correcte leurs moyens de convaincre l'électorat », tandis que « les électeurs doivent disposer du temps nécessaire pour être éclairé dans leur choix définitif ».

La HCC indique par ailleurs que le temps ne manque pas dans la mesure où la Constitution prévoit trente jours entre la proclamation officielle des résultats du premier tour et le deuxième tour. Le parti présidentiel et le gouvernement ont mis en avant la nécessité de tenir les deux tours de la présidentielle dans un délai de 60 jours de manière à procéder à l'investiture du prochain président dès la date d'expiration du mandat du président en exercice pour justifier le raccourcissement de la durée de la campagne mais pour la HCC cet argument n'est pas fondé. « La date du 25 janvier 2014, date de prestation de serment, est considérée comme une date de référence pour enclencher le processus pour l'élection du Président de la République mais ne doit pas forcément coïncider avec la date de prestation de serment du prochain Président élu », souligne-t-elle, sans pour autant rappeler le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution qui indique que « le président en exercice non candidat aux élections reste en fonction jusqu'à l'investiture de son successeur ». Pour qu'il n'y ait cependant pas d'écart flagrant entre chaque date de prestation de serment sauf cas de force majeure, la HCC invite les intervenants dans le processus électoral de « prendre les mesures qui s'imposent pour organiser les élections dans un délai raisonnable ».

Le financement extérieur des campagnes sauf d'un Etat étranger autorisé

Pour la HCC, l'interdiction de financement des campagnes électorales par des étrangers, notamment les personnes morales autres que l'Etat, c'est-à-dire les sociétés, entreprises, associations ou ONG, n'est pas conforme à la Constitution. « L'interdiction de financements étrangers risque d'accentuer l'inégalité des ressources financières », souligne-elle. Elle rappelle néanmoins que « le financement des campagnes par un Etat étranger doit demeurer interdit », tandis que « celui des personnes morales étrangères doit être accepté sous réserve du principe de la transparence des sources de financement ».

[Lire aussi : Un peu moins de dix millions d'électeurs enregistrés](#)

Dans sa décision, la HCC évoque également que « l'absence de plafonnement des sources de financement pose de facto une situation d'inégalité financière entre les candidats ». Elle ne va pas pour autant jusqu'à inviter les autorités à inclure le plafonnement dans toute éventuelle formulation de la loi.

Toutes les élections soumises aux règles relatives au financement des campagnes

Pour échapper aux dispositions relatives au financement des campagnes électorales et à la transparence des comptes de campagne, les députés avaient inséré dans le texte sur le régime général des élections que « *sur une période de trois (3) ans à compter de la promulgation de la présente loi organique, les dispositions des sections 2 et 3 du Chapitre II du Titre II ne s'appliquent pas aux élections des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat, ni aux élections territoriales* ». *La loi étant égale pour tous et s'appliquant à tous de la même manière, la HCC estime cet amendement à l'article 243 proposé par les élus contraire à la Constitution.*

Les médias privés à ne pas soumettre aux mêmes principes que les médias publics

La HCC invite les autorités à enlever du texte relatif au régime général des élections toute obligation faite aux médias privés d'octroyer à tous les candidats une couverture équitable et équilibrée de la campagne. Les médias ont certes « un mandat d'informer les citoyens sur les partis politiques et les candidats participant aux élections et leurs programmes, et de contribuer à la formation de l'opinion de l'électorat » et le devoir de « diffuser des reportages et des informations justes et impartiaux », ils ne sont pas pour autant soumis « à une obligation d'égalité ».

La seule composante service public imposée aux médias privés en période électorale est « la proposition de programme d'éducation des électeurs », poursuit la HCC. Celle-ci estime que les médias privés « ont le droit de publier ou diffuser plus fréquemment les déclarations des partis ou candidats qu'ils soutiennent », contrairement aux « médias audiovisuels publics financés par l'Etat (qui) doivent permettre la communication directe des partis politiques et les candidats avec l'électorat à des conditions équitables, donc sans discrimination et avec une répartition équitable d'antenne ».

Des élections en saison sèche ne doivent pas être une obligation mais une option

La HCC, dans sa décision, estime que la tenue des élections en saison sèche ne doit être qu'une option préférentielle et pas une obligation légale. Elle justifie son avis par l'éventualité d'organisation d'élections en pleine saison de pluies en cas de vacance de la présidence ou en cas de dissolution de l'Assemblée nationale. La Constitution, indique-t-elle par ailleurs, dans sa décision « ne pose pas de conditionnalité climatique concernant l'organisation du scrutin ». Elle propose donc au gouvernement à ce que l'organisation de scrutin durant la saison sèche soit présentée comme une option préférentielle pour être conforme à la Constitution et non une obligation imposée par la loi. La HCC ne déclare pas que l'article prévoyant des dates fixes en dehors de la saison de pluies soit contraire à la Constitution. Elle suggère néanmoins l'idée d'enlever du projet de loi organique relative au général des élections lesdites dispositions pour n'en faire qu'une préférence.

[Lire aussi : Une quatrième session extraordinaire du Parlement pour adopter les lois électorales](#)

Le système de parrainage à revoir

Sans remettre en cause le système de parrainage des candidats à la présidentielle, la HCC soulève le caractère éventuellement discriminatoire de ce système qui exige que chaque candidat soit parrainé « *par une liste de cent cinquante (150) élus membres du Sénat, de l'Assemblée nationale, des conseils communaux, municipaux, régionaux et provinciaux, maires, chefs de Région et chefs de Provinces provenant au moins de trois Provinces* ». « Les autorités des Régions et des Provinces n'étant pas encore des personnalités élues, l'application du système de parrainage pourrait constituer une formalité contraignante pour les candidats ou même devenir excessivement discriminatoire à l'endroit de certains candidats », estime la HCC.

Les initiatives gouvernementales en matière de refonte de liste électorale à enlever

Selon la HCC, l'initiative d'établissement ou de refonte de la liste électorale doit uniquement relever de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et non du gouvernement. Ce dernier ne devrait ainsi adopter les décrets d'établissement des listes électorales et du registre électoral national que lorsque la CENI le demande. Dans son projet de loi organique relative au régime général des élections et des référendums, le gouvernement s'est pourtant donné la compétence de décider de l'établissement ou de la refonte des listes électorales sans passer par la CENI. Des dispositions qui ont été contestées par les députés de l'opposition et dont la HCC a donc demandé le retrait du projet de texte.

L'établissement des PV de carence ne dpas être systématique

Afin que les résultats des élections soient publiés au plus vite, le Gouvernement a prévu dans ses projets de lois sur la présidentielle et les législatives que si les plis électoraux ne parviennent pas au niveau des sections de recensement matériel des votes (SRMV) cinq jours après le scrutin, les sections concernées établissent un procès-verbal de carence,

et peuvent ainsi transmettre les résultats à la CENI sans les résultats des scrutins de certaines localités. Cette mesure risque pourtant « d'apporter de graves répercussions sur les résultats des élections », souligne la HCC.

Celle-ci rappelle qu'un nombre important de PV de carence peut aboutir à l'annulation partielle ou totale d'un scrutin. Elle n'oblige cependant pas les autorités à élargir le délai de cinq jours prévu par les lois organiques sur la présidentielle et sur les législatives. Elle se contente de recommander à l'Etat et à la CENI de « prendre toutes les mesures requises pour assurer l'acheminement des résultats à temps ». Pour la HCC, les PV de carence ne devraient, en outre, être établis que si les membres du bureau de vote ont fait preuve de négligence, que si les électeurs ont refusé de voter ou que si les documents électoraux n'étaient pas disponibles dans les bureaux de vote.

Des entraves excessives au droit d'être électeur dénoncées

Pour la HCC, exiger que les électeurs justifient avec des motifs sérieux ou pas leur absence durant la période de recensement des électeurs ou leur défaut de vérification de la liste électorale constitue des entraves excessives au droit à être électeurs. C'est ainsi qu'elle estime contraire à la Constitution l'article 22 qui demande aux électeurs de justifier avec des motifs sérieux leur absence lors de la période de recensement. Elle demande également à ce que l'obligation pour l'électeur de justifier le défaut de vérification de la liste électorale, prévue par l'article 21, soit extirpée du texte.

Source :

<http://www.lesdecrypteurs.com/alaune/madagascar/2018/05/04/hcc-rejette-dispositions-a-polemique-projets-de-lois-electorales/>

La suite de la décision de la HCC en cinq scénarios



Les décisions de la Haute cour constitutionnelle (HCC) dans la soirée du 3 mai constituent un nouveau tournant dans la crise politique traversée par Madagascar. La Cour avait rejeté la plupart des dispositions à polémique des projets de lois sur le régime général des élections, l'élection du Président de la République et l'élection des députés. Ces dispositions avaient conduit les députés à sortir du Parlement pour manifester leur désaccord dans la rue. Plusieurs scénarios se dessinent après cette décision.

Les décisions de la HCC devraient soulager le régime du poids de la crise qui secoue le pays depuis deux semaines. Les trois projets de loi sur les élections ont constitué le facteur déclencheur du bras de fer engagé par les députés de l'opposition, qui se sont baptisés depuis « députés pour le changement », contre le pouvoir. Les parlementaires de l'opposition avaient considéré ces textes comme étant « sources de fraudes et de crise électorales » et comme ayant été adoptés au « forcing », sur fond de corruption et de suspicion. Ces textes ont pourtant été vantés par les partisans du régime comme autant « d'avancées démocratiques » et répondant aux « standards internationaux ».

Le rejet des projets de texte puis leur révision ont constitué la principale revendication des « députés pour le changement », avant que les exigences montent d'un cran. Depuis les manifestations du 21 avril, les élus de l'opposition

vont jusqu'à demander la « démission », voire la « déchéance » du Président de la République, ainsi que le changement du gouvernement et le remplacement du président du Sénat.

Promulgation de textes bancals

Avec les décisions de la HCC, le Président de la République peut promulguer les dispositions jugées constitutionnelles, et laisser tomber les articles épingleés par la juridiction constitutionnelle. Une telle option ne serait pourtant pas viable car les textes apparaîtraient comme bancals et manqueraient de cohérence. La promulgation de la loi organique sur le régime général des élections et des référendums sans certaines dispositions jugées anticonstitutionnelles conduirait par exemple à l'entrée en vigueur d'une loi qui ne précise pas la durée de la campagne pour le deuxième tour de l'élection présidentielle. Tout comme la promulgation de la loi organique sur l'élection présidentielle sans la correction relative à la production du bulletin n°3 au lieu du bulletin n°2 ferait manquer une pièce importante au dossier de candidature.

[Lire aussi : Les parlementaires de la coalition TIM-MAPAR-MMM-"indépendants" saisissent la HCC et le Bianco](#)

Des corrections des dispositions dont la HCC a demandé « l'extirpation » sans passer par le Parlement fouleraient par ailleurs au pied le principe de la séparation des pouvoirs en donnant à la juridiction constitutionnelle, censée émettre des recommandations et des avis, un pouvoir législatif.

Nouvelle délibération pour des textes consensuels

L'Exécutif peut également remettre les trois projets loi dans le circuit parlementaire pour une nouvelle délibération. En se basant sur les réserves et les recommandations de la HCC, il peut soumettre devant le Parlement des textes plus conformes aux revendications de l'opposition. Le Parlement étant en cours de session, ce scénario serait facilité. Un réexamen des textes et une nouvelle adoption ouvrirait la voie à des discussions sur des textes plus consensuels.

Les députés soutenant le régime avaient, certes, réussi à réunir la majorité de Tsimbazaza pour fait passer les lois organiques le 3 avril. Mais la décision de la HCC de juger non conforme à la Constitution l'article 243 de la loi organique sur le régime général des élections peut conduire les députés pro-HVM à ne plus être d'accord avec le gouvernement. Dans cet article, les députés avaient suggéré que les mesures relatives au financement des campagnes électorales et à la transparence des comptes de campagne ne s'appliquent pas aux prochaines élections législatives et territoriales. Avec la décision de la HCC, les députés seraient obligés de se conformer aux exigences de transparence du financement de la campagne, à moins qu'une nouvelle délibération du texte conjuguée avec un accord politique « extirpent » complètement ces dispositions sur le financement des campagnes des textes électoraux.

[Lire aussi : Une membre de la Haute cour constitutionnelle décédée](#)

Non-promulgation des nouveaux textes, application des anciens textes

Ne pas promulguer les nouveaux textes électoraux est aussi une possibilité donnée par la Constitution au président de la République. Dans ce cas, ce sont les anciens textes électoraux qui vont s'appliquer pour les prochains scrutins. Dans l'une de ses dernières déclarations, le président de la CENI avait déjà laissé entendre que ces anciens textes, notamment le code électoral, peuvent encore s'appliquer. Il est également possible que le chef de l'Etat ne promulgue que les textes spécifiques relatifs à la présidentielle et aux législatives avec les dispositions jugées constitutionnelles, et laisser s'appliquer l'ancien code électoral. Des révisions desdits nouveaux textes doivent néanmoins être portées pour que ceux-ci puissent se conformer à la Constitution et à l'ancien code électoral. Ces révisions devraient, entre autres, porter sur la production de l'extrait du casier judiciaire Bulletin n°2 et la durée de la campagne électorale pour le deuxième tour.

Changement du gouvernement Mahafaly

Parallèlement au règlement de l'épineuse question des textes électoraux, l'autre demande de l'opposition concernant la formation d'un nouveau gouvernement reste sur la table. Le Président de la République peut prendre cette décision en mettant fin aux fonctions du Premier ministre. Il peut invoquer « une défaillance manifeste », en imputant au gouvernement les dispositions anticonstitutionnelles, à moins que ce soit le Premier ministre qui présente la démission du gouvernement d'autant que la décision de la HCC se présente comme un désaveu clair de l'Exécutif.

La voie parlementaire est également possible pour ce scénario. Les députés de l'opposition peuvent initier une procédure de motion de censure contre le gouvernement. Si la motion passe parce qu'adoptée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, les « députés pour le changement » qui auraient une nouvelle majorité, peuvent ensuite proposer le nom du Premier ministre au président de la République.

[Lire aussi : Les membres de la Haute cour de justice complétés d'ici à deux mois](#)

Quid du « départ » de Hery Rajaonarimampianina ?

La remise dans le circuit parlementaire des textes électoraux et un éventuel changement de gouvernement pour créer un climat plus apaisé et moins suspicieux sont ainsi possibles. Il resterait sur la table les exigences relatives au départ du chef de l'Etat et au remplacement du président du Sénat.

Cette fois encore, la HCC devrait encore arbitrer la tension entre l'Exécutif et les « députés pour le changement ». Ces derniers attendent la décision de la juridiction constitutionnelle concernant une requête aux fins de déchéances du chef de l'Etat. Il s'agit d'une requête pour « carence » dans la mise en place de la Haute cour de justice (HCJ).

En cas de déchéance, prononcée par la HCC, une élection présidentielle anticipée sera organisée, avec comme conséquence, l'impossibilité de Hery Rajaonarimampianina de briguer un second mandat. Dans le cas contraire, c'est le statu quo concernant la demande de départ du Président de la République. Pour l'instant, ce dernier refuse de céder à la pression de la démission.

Un dernier scénario, celui du chaos, n'est pas à écarter, si le régime et l'opposition campent sur leurs positions respectives. Un refus du régime de céder à la pression de l'opposition et/ou une insistance de la coalition des parlementaires de l'opposition dans ses revendications élargies accroîtront les risques d'incertitude et de chaos car, dans ce cas, la marge de manœuvre pour respecter les dispositions constitutionnelles pour l'élection présidentielle avant la fin de l'année reste très étroite. La menace d'une démarche extraconstitutionnelle venant de l'un comme de l'autre camp persiste.

Source :

<http://www.lesdecrypteurs.com/decodage/madagascar/2018/05/04/suite-de-decision-de-hcc-cinq-scenarios/>