



PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Antananarivo, le 24 Avril 2019

Le Président de la République

N° 30/04/PRM/AIN/2019

A

Monsieur le Président de la Haute Cour
Constitutionnelle

Mesdames et Messieurs les Hauts Conseillers

- AMBOHIDAHY-

OBJET : Demande d'avis sur le pouvoir du Président de la République de soumettre directement au Peuple le vote d'une loi constitutionnelle par voie référendaire

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Hauts Conseillers,

En application des dispositions de l'article 119 de la Constitution ainsi que celles de l'article 41 dernier alinéa de l'Ordonnance n°2001-003 du 18 novembre 2001 relative à la Haute Cour Constitutionnelle aux termes desquelles « la Haute Cour Constitutionnelle peut être consultée par tout Chef d'institution et tout organe des collectivités territoriales décentralisées pour donner son avis sur la constitutionnalité de tout projet d'acte ou sur l'interprétation d'une disposition de la

présente Constitution », j'ai l'honneur de solliciter l'avis de votre Haute Juridiction sur la question citée en objet et ce pour les raisons suivantes :

Lors de l'annonce de ma candidature et durant la campagne électorale, j'ai formulé des promesses et pris des engagements envers la population dans le but de mettre en place une décentralisation effective et de supprimer le Sénat.

En cohérence avec mes engagements, j'ai réitéré lors de mon discours d'investiture en annonçant la mise en place des gouverneurs de Régions et l'importance d'une utilisation rationnelle et à bon escient des ressources publiques, j'ai pris l'initiative de convoquer les électeurs, par Décret pris en Conseil des Ministres, pour leur soumettre la question suivante : «Mba hisian'ny fitsinjarampahefana tena izy sy fampanandrosoana ny faritra miainga eny ifitony, ekenao ve ireo fanitsiana ny Lalàmpanorenana ? »

Les dispositions des articles 162 et suivants prévoient des mécanismes de révision de la Constitution. Ceci étant, à l'heure actuelle, en l'absence de l'Assemblée Nationale, le Sénat ne pouvant pas siéger rend de facto ces dispositions inopérantes.

Face à ce vide institutionnel, et surtout à une interprétation concurrentielle ou dualiste des dispositions constitutionnelles, la Constitution apporte des solutions permettant au Président de la République de recourir directement à l'expression de la volonté du peuple souverain, qui s'est constitué en Nation, source de tout pouvoir, y compris le pouvoir constituant, tel qu'il est annoncé en ses articles 5 et 55-5.

Les pouvoirs dont disposent les députés et les sénateurs dans le cadre des articles 162 et suivants ont été délégués à ces derniers par le Peuple. Cependant cette délégation ne dépouille pas le Peuple de son pouvoir constituant et surtout de sa souveraineté qui est source de tout pouvoir, car le référendum est toujours considéré par la Constitution comme un mode d'exercice direct du pouvoir par le peuple souverain. En effet, la rédaction de l'article 5 est sans ambiguïtés car elle distingue deux formes d'exercice de la souveraineté par le peuple à travers : « ses représentants élus au suffrage universel direct ou indirect, **OU** par la voie du référendum».

Le terme « OU » permet alternativement de s'en remettre aux représentants élus au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat, OU à l'expression directe de la volonté du peuple par le biais du référendum. D'ailleurs, les procédures prévues par

les articles 162 et suivants doivent être entérinées par le Peuple lors d'un référendum. Ce qui prouve que le Peuple reste le seul souverain en matière constitutionnelle.

En tout état de cause, lorsque les dispositions constitutionnelles sont incohérentes, contradictoires, ou se prêtent à une double interprétation possible ou concurrentielle tels les cas des articles 5, 55-5 avec les articles 162 et 163, le juge constitutionnel est appelé par son pouvoir d'interprétation à utiliser des principes fondamentaux pour pallier à ces imperfections. Ce que vous avez fait à plusieurs reprises concernant les articles 54, 72 et 131 de la Constitution en veillant toujours à ce que les principes fondamentaux de la démocratie soient préservés. L'exercice du pouvoir par le peuple à travers le référendum demeure en toute démocratie qui se définit comme « le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple » comme un principe immuable. Cette démocratie étant le fondement de notre République selon l'article premier de la Constitution.

A mon avis, le référendum prévu à l'article 5 qui permet au peuple d'exercer directement son pouvoir, y compris constituant est conforté par l'article 55-5 en ces termes le Président de la République « peut, sur toute question importante à caractère national, décider en Conseil des Ministres, de recourir directement à l'expression de la volonté du peuple par voie de référendum ». Deux termes méritent notre attention « toute question importante à caractère national » et « recourir directement à l'expression de la volonté du peuple par voie de référendum ». La suppression du Sénat qui n'est autre que de la question de l'étendue du pouvoir législatif du peuple délégué au parlement qui peut être monocaméral ou bicéphale n'est-elle pas une question d'intérêt national ? Du second aspect, vu que la Constitution n'a pas délimité l'objet de cet article 55-5 en le consacrant pour toute question d'intérêt national, peut-on alors empêcher le Président de la République à recourir directement à l'expression de la volonté du peuple par voie de référendum en demandant au peuple de voter une loi constitutionnelle modifiant certaines dispositions constitutionnelles dont la teneur est d'intérêt national ? Le Président de la République est libre de formuler toute question devant être soumise au peuple avec toutes les conséquences que cela pourrait entraîner.

En droit comparé, sur le site du Conseil constitutionnel français, on peut lire en ce qui concerne la forme possible du texte soumis au référendum,

- Un projet rédigé de texte constitutionnel, légal ou autre,
- l'abrogation d'un texte en vigueur,

- une question de principe

Par exemple : « Etes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution visant à introduire un système présidentiel? » ou

une proposition concrète qui n'est pas présentée sous la forme de dispositions spécifiques, dite "proposition non-formulée"

Par exemple : « Etes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution réduisant le nombre de sièges du Parlement de 300 à 200 ? »

Dans le cas présent, la question qui est soumise au référendum s'inscrit dans la même logique qui a pour conséquence de supprimer ou modifier certaines dispositions de la Constitution relative aux Collectivités territoriales décentralisées et au Sénat dans ce sens qu'elle s'agit d'un projet rédigé de texte constitutionnel.

En tout état de cause, selon notre jurisprudence constitutionnelle, le référendum constitue un procédé établissant un dialogue sans intermédiaire entre le président de la République en exercice et le citoyen, dialogue permettant au premier demandant au second de lui accorder constitutionnellement les moyens de sa politique (Arrêt n°01-HCC/AR du 27 avril 2007).

De même, dans sa décision n°62-20DC du 6 novembre 1962, loi relative à l'élection du président de la République au suffrage universel direct adopté par référendum du 28 octobre 1962, le Conseil constitutionnel français a déclaré « qu'il résulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics, que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement des lois votées par le Parlement et non point celles qui adoptées par le Peuple à la suite d'un référendum constitue l'expression directe de la souveraineté nationale » .

Le Conseil constitutionnel français s'est toujours déclaré incompétent pour contrôler la constitutionnalité des lois constitutionnelles soumises au référendum qui fait appel à l'expression directe de la souveraineté nationale. Dans une décision du 17 mars 2003 le Conseil Constitutionnel de juger, qu'il « ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune autre disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle ».

Le doyen Vedel s'exprimant toujours sur la souveraineté du peuple de déclarer que si une Constitution peut interdire la révision pendant un certain délai ou sur tel ou tel point, « cette interdiction a une valeur politique non juridique. En

effet, du point de vue juridique, une déclaration d'immutabilité constitutionnelle absolue n'est pas concevable. Le pouvoir constituant étant le pouvoir suprême de l'État ne peut être lié, même par lui-même », Vedel (G.), Manuel élémentaire de droit constitutionnel.

Lorsque le peuple s'exprime par « oui » ou par « non » en réponse à une question qui lui est posée, aucun individu, aucune fraction du peuple ne peuvent s'y opposer. En effet, l'article 5 de la Constitution précise que « (...) Aucune fraction du peuple, ni aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté ».

D'autant plus que la suppression du Sénat pose un problème d'éthique et d'incohérence étant donné que les sénateurs seront à la fois juges et parties de la question de son éventuelle suppression.

Quant aux autres dispositions pour la mise en place des gouverneurs, la clarification de l'article 54, la nécessité de préciser l'article 72, le peuple en usant de l'article 5 de la Constitution ne peut-il plus se saisir de cette question par la voie du référendum alors qu'il est appelé par son représentant élu au suffrage universel direct, à savoir le Président de la République, à exercer son pouvoir souverain pour organiser les institutions auxquelles il délègue son pouvoir?

Enfin, le jumelage du référendum avec les législatives répond à des soucis de rationalisation des dépenses publiques et pratiques. Cette année il aura deux élections avec les communales. Un troisième scrutin risquerait de lasser la population. Le jumelage avec les communales risquerait de manquer de cohérence. L'une est une élection à vocation nationale et l'autre de proximité.

De ce qui précède, est-ce que le Président de la République peut recourir directement à l'expression de la volonté du peuple par voie de référendum en lui soumettant au vote une loi constitutionnelle nécessaire à cet effet pour la suppression du sénat, la mise en place des gouverneurs de région, pour rendre plus cohérentes et plus précises les dispositions constitutionnelles afin de renforcer la stabilité des institutions.

Compte-tenu des motifs invoqués, je vous saurais gré d'émettre avis sur la question.

Andry RAJOELINA