

DE QUELQUES MODIFICATIONS CONSTITUTIONNELLES

Le 28 février dernier, le SeFaFi avait réagi à l'annonce de la tenue inopinée d'un référendum constitutionnel devant se tenir le 4 avril, et s'étonnait de ce que les éventuelles modifications n'avaient pas encore été rendues publiques un mois avant le scrutin¹. Depuis lors, l'infime minorité de citoyens ayant accès à Internet a pu prendre connaissance des changements proposés...

Dans un pays démocratique, les autorités se doivent d'informer les citoyens sur les raisons pour lesquelles ils sont convoqués aux urnes. Dans le cas d'un référendum constitutionnel, remettre à chaque électeur le texte des changements constitutionnels sur le quel il est appelé se prononcer, constitue une exigence démocratique élémentaire : qui peut donner son avis sur un texte qu'il ne connaît pas ? Exigence d'autant plus justifiée, dans le cas présent, que la question posée aux électeurs n'a qu'un très lointain rapport avec la réalité des changements apportés à la Constitution. Autant dire que le vote de la plupart des citoyens n'aura pas grand-chose à voir avec l'enjeu réel, institutionnel, du scrutin.

Pourquoi donc ne pas avoir systématiquement distribué le texte des modifications constitutionnelles à chaque électeur ? Certains pourraient objecter que la moitié des ces électeurs est analphabète. Dans ce cas, est-il démocratique et sérieux de demander à des analphabètes d'émettre un avis en matière constitutionnelle ? Par ailleurs, le vocabulaire juridique d'un texte de constitution n'est pas nécessairement plus difficile à comprendre que le vocabulaire technocratique du MAP, sur lequel reposait l'essentiel de la récente campagne électorale pour les présidentielles.

En tant qu'association de la société civile, le SeFaFi n'a pas à prendre position pour ou contre le nouveau texte. Il lui revient par contre d'aider à éclairer l'opinion publique, pour que chaque électeur puisse se déterminer en meilleure connaissance de cause, et exercer plus librement son choix. Le travail préparatoire a manifestement été mené à la hâte, ce qui explique les multiples contradictions du nouveau texte, et le manque d'unité et de maturation de l'ensemble. L'échéance du scrutin étant très proche, le SeFaFi n'a pas davantage disposé du temps nécessaire pour mener à bien une analyse systématique des articles nouveaux ou modifiés : il se contentera donc de réflexions sur quelques unes des nouvelles dispositions entraînées par l'éventuelle révision de la constitution.

¹ « Référendum constitutionnel : décentralisation et fokontany », du 28 février 2007.

1. *Un équilibre des pouvoirs mis à mal*

La lecture de cette nouvelle mouture de la loi fondamentale laisse apparaître un glissement des pouvoirs au profit de l'Exécutif avec une prééminence du Chef de l'Etat, au détriment des pouvoirs législatif et judiciaire. Même si, lors d'un entretien avec les Sénateurs au Palais d'Ambohitsorohitra, le 17 février dernier, le Président Marc Ravalomanana avait affirmé le contraire : « *dans ce projet, aucune disposition ne modifie les pouvoirs du Président* ».

Certes, les attributions du Président de la République énumérées dans le chapitre premier (sous-titre premier) consacré à la *fonction exécutive*, n'ont subi aucun changement. Mais il n'est pas inutile de rappeler que la Constitution actuellement en vigueur lui attribue déjà d'importantes prérogatives, et que dans la pratique ses pouvoirs sont encore accrus. Par contre, celles du Gouvernement en général et du Premier ministre en particulier ont été remaniées. C'est ainsi que le Gouvernement ne dispose plus que de l'Administration d'Etat, alors qu'auparavant il disposait également de l'Armée. Et par voie de conséquence, il n'est plus fait mention du Comité interministériel de la défense (chargé de la mise en œuvre de la politique générale de défense), ni du Secrétariat général de la défense, organismes placés sous l'autorité du Premier ministre. De même, si jusqu'à ce jour le Chef du gouvernement « *conduit la politique générale de l'Etat* », il la « *met en œuvre* » dans le texte révisé : les deux termes sont apparemment synonymes, mais la seconde expression est plutôt réductrice.

On note également un *affaiblissement du Législatif* au profit de l'Exécutif. La durée d'une session parlementaire a été réduite à 60 jours, contre 60 à 90 jours auparavant. Puis, par délégation du Parlement, le Président de la République peut légiférer par voie d'ordonnance pendant un temps limité et pour un objet déterminé. Contrairement à la version actuelle, qui précise que ces ordonnances « *entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de la loi de ratification n'est pas déposé devant l'assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation* », elles n'ont plus à être ratifiées si le nouveau texte est adopté selon la nouvelle version. L'article 100 prévoit également que, « *en cas d'urgence ou de catastrophes, le Président de la République peut prendre par ordonnance des mesures relevant de la loi* ». De même, selon l'article 156, il « *est habilité à légiférer par voie d'ordonnance en conseil des ministres, pour prendre les mesures d'ordre législatif nécessaires à la mise en place des institutions ou collectivités territoriales décentralisées prévues par la Constitution révisée* ». Une mise en place qui devrait se faire « *dans un délai de 30 mois à compter de l'entrée en vigueur des dites ordonnances* ». Et toujours à titre transitoire, les Chefs de région seront nommés en conseil des ministres - comme c'est déjà le cas depuis la mise en place des régions.

L'*indépendance de la justice* est un des fondements de l'Etat de droit, et constitue l'essence même du concept de la séparation des pouvoirs. Or, la suppression de l'article 103 est de nature à modifier cet équilibre des pouvoirs. L'Inspection générale de la Justice ainsi que le Conseil National de la Justice sont enterrés. A ce jour, le Conseil Supérieur de la Magistrature est un organe de sauvegarde et de sanction, chargé de veiller notamment au respect des dispositions du statut de la magistrature. La Constitution révisée en fera également un organe d'investigation chargé « *de contrôler le respect des règles déontologiques par les magistrats* » et le personnel de la justice, et un organe de réflexion et de proposition appelé à faire « *des recommandations pour une meilleure administra-*

tion de la justice notamment en ce qui concerne les mesures d'ordre législatif ou réglementaire relatives aux juridictions et aux magistrats » (Art. 109, nouveau).

Ce renforcement du rôle du Conseil Supérieur de la Magistrature, qui, de surcroît, est présidé par le Chef de l'Etat, ne pourra que porter atteinte à l'indépendance de la justice et fragiliser les magistrats. L'article 105 du projet a repris l'intégralité de l'actuel article 99 : « *dans leurs activités juridictionnelles, les magistrats du siège, les juges et les assesseurs sont indépendants et ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi. A ce titre, hors les cas prévus par la loi et sous réserve du pouvoir disciplinaire, ils ne peuvent en aucune manière, être inquiétés pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions* » ; mais le projet ajoute cette restriction : « *sauf dans les cas de faute ou d'incompétence notoire constatée par le Conseil Supérieur de la Magistrature* ». Jusqu'à maintenant, les Présidents de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes ainsi que le Chef du parquet général de la Cour de Cassation, le Commissaire général de la loi et le Commissaire général du Trésor public pour la Cour des Comptes devaient être « *choisis parmi les magistrats en poste à la Cour Suprême les plus anciens dans le grade le plus élevé de l'ordre judiciaire, administratif ou financier concerné* ». Dorénavant, ils sont « *nommés en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de la Justice, après consultation du Conseil Supérieur de la Magistrature, de préférence parmi les magistrats les plus anciens dans le grade le plus élevé de l'ordre judiciaire, administratif ou financier concerné* » (Art. 119 et 120, nouveaux). Dans la mesure où ces dispositions ne mettent pas les autorités judiciaires à l'abri des pressions de l'Exécutif, elles sont inquiétantes, car elles peuvent aller à l'encontre de l'indépendance de la Justice.

2. Des provinces aux régions, communes et fokontany

La partie consacrée à la réorganisation des structures de l'Etat apparaît bien superficielle, notamment quand on songe que l'initiative de la révision de la Constitution a été prise pour mettre le texte fondamental en conformité avec la nouvelle configuration des collectivités publiques : création des 22 régions et institution du *Fokontany* en tant que base de développement. On s'étonne de l'indigence des chapitres relatifs aux régions et aux communes, charpente de l'organisation territoriale de l'Etat. Il n'y a aucune réflexion poussée, ni sur l'organigramme de ces instances, ni sur les compétences qui leur sont attribuées, ni sur les ressources auxquelles elles ont droit, ni sur le mode de coopération entre le pouvoir central et ces collectivités.

Les auteurs de la révision se sont hâtés d'éliminer les provinces autonomes du texte ; pour le reste, c'est le flou sinon le vide en ce qui concerne les nouvelles collectivités territoriales. On a inséré dans le texte rénové des formules creuses telles que « la région constitue un pôle stratégique de développement », mais aucune étude n'a été engagée sur la nature et le fonctionnement de la région. Ce qui tranche avec le texte actuel, qui détaille de façon scrupuleuse l'organisation des provinces autonomes. La vacuité de la réorganisation de l'Etat surprend, surtout quand on sait que des détails dérisoires sont portés dans d'autres parties du texte révisé, comme la suppression des indemnités des députés absentéistes.

Comme il n'y a rien de bien consistant sur les collectivités territoriales décentralisées, on est tenté de penser que la décentralisation prônée dans la révi-

sion constitutionnelle n'est qu'un slogan creux. Contrairement au texte ancien sur les provinces autonomes, la nouvelle mouture ne cède aucune prérogative tangible et significative aux collectivités décentralisées. En fait, et telle qu'elle est conçue, la partie consacrée à la réorganisation des structures de l'Etat se prête plus à la centralisation qu'à la décentralisation.

3. Suppression du caractère « laïc » de l'Etat : risques de dérive

La tentation de mettre une croix sur la laïcité de l'Etat existe. Elle s'inscrit dans la logique de la démarche du Président Ravalomanana envers les Eglises : l'idée a fait son chemin depuis son accession au pouvoir, et le chef de l'Etat n'a jamais caché son penchant pour une nation bâtie sur des préceptes chrétiens, allant même jusqu'à faire l'éloge de la théocratie lors d'un culte dans l'église catholique d'Antanimena.

Aux termes de l'article 10 de la Constitution, la liberté de conscience et la liberté de religion sont garanties à tous et ne peuvent être limitées que par le respect des libertés et droits d'autrui et par l'impératif de sauvegarder l'ordre public. A cet égard, le SeFaFi éprouve le besoin de renvoyer à son communiqué du 31 décembre 2004, intitulé : *Laïcité de l'Etat*¹. Après avoir essayé de cerner la notion d'Etat laïc, décrit les diverses conceptions et pratiques dans le monde, et rappelé la position du problème à Madagascar, il esquissait des solutions « *dans l'optique d'une collaboration entre les Eglises et l'Etat qui ne soit pas fusionnelle* ». Il proposait enfin l'élaboration d'un code devant régir le comportement mutuel des Eglises et de l'Etat.

Les relations entre l'Etat et les quatre Eglises réunies au sein de FFKM (Conseil des Eglises Chrétiennes à Madagascar) ont fait problème depuis la création de celui-ci en 1979. Les contours flous du concept de « partenariat » ont conduit à des pratiques arbitraires, perçues par beaucoup comme une instrumentalisation de ces Eglises.

La suppression du mot « laïc » dans le projet d'amendement constitutionnel augmente les risques de dérive au plan institutionnel, dans le sens d'un renforcement du caractère religieux de l'Etat comme dans le sens d'une interférence des Eglises dans la vie publique.

C'est pourquoi, chaque fois que des fonds publics sont attribués à des Eglises ou à des organisations à caractère religieux ou culturel (soit directement, soit à travers des projets spécifiques), le SeFaFi insiste pour que ce soit en vertu de textes clairs, adoptés conformément aux principes de la démocratie libérale auxquels Madagascar a adhéré depuis 1992. Les critères d'octroi doivent s'appliquer à tous, sans discrimination de confession, et les procédures doivent être transparentes. Les montants accordés, l'origine des fonds, leur utilisation, le nom des bénéficiaires, doivent être rendus publics, et les comptes audités par des organismes indépendants.

4. L'abolition de la peine de mort, un oubli regrettable

¹ Dans ce communiqué, le SeFaFi faisait le constat suivant : « A l'évidence, le système de relations entre les Eglises et l'Etat à Madagascar est de plus en plus caractérisé par une ingérence mutuelle dans les affaires des unes et de l'autre ».

Il est des actes manqués qui en disent plus long que tous les discours. C'est dire combien le SeFaFi regrette que la nouvelle Constitution ne mentionne pas le refus de la peine de mort.

Le fait est d'autant plus regrettable que Madagascar n'a jamais appliqué cette peine depuis l'indépendance de 1960, bien qu'elle figure dans la loi. L'abolir par un article constitutionnel aurait donné plus de lustre, et plus de poids, à une mesure à la fois éminemment humaine et en forte consonance avec l'idéal du *Fihavanana*.

Et sur le plan international, cela aurait été la preuve que le pays s'engage fermement dans la voie d'un respect effectif de la vie humaine, à l'instar de ce que préconisent les Nations Unies et la plupart de ses membres.

Antananarivo, le 21 mars 2007