

À la lecture du rapport de l'OIF

Tribune – Edito - Sahondra Rabenarivo – 12 /01/12

Peu auront l'opportunité de lire ce rapport de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) en date du 15 septembre 2011 mais disponible (du moins pour nous « *on the outside* ») seulement ces récents jours. De cette minorité, encore moins auront le courage : le rapport est dense, compliqué et très technique [1]. Je ne propose pas d'en faire un résumé, mais comme à l'accoutumée, vous faire part de quelques points saillants, voire surprenants.

Cadrage juridique de la Transition et donc du processus électoral

Ce rapport date de juste quelques jours avant la signature de la Feuille de Route, version 2 (FDR2), dont le seul amendement à la version de mars 2011 était d'ajouter un article 20 modifié, sur le retour sans conditions des exilés politiques, dont notamment Marc Ravalomanana. Je suppose qu'il n'y a pas eu le temps d'en prendre compte pour la FDR2, vu les échéances de l'Assemblée Générale des Nations-Unies, *deadline* ayant apparemment motivé la signature précipitée/forcée de la FDR2, et c'est dommage, car certains points fondamentaux auraient peut-être pu être solutionnés dans la FDR2.

Le rapport note que « la situation de la Transition malgache présente une singularité notoire avec la cohabitation d'une nouvelle constitution et d'un accord politique où, contrairement à la pratique commune des situations de transition, le nouveau texte constitutionnel a précédé l'adoption de l'accord politique. De la lecture combinée de la Constitution du 11 décembre 2010 avec la Feuille de Route, il ressort un problème évident de conformité de certaines dispositions de l'accord politique par rapport à la Loi fondamentale. » Le rapport observe que « la Feuille de Route est en contrariété manifeste avec les dispositions expresses de la Constitution », en particulier en ce qui concerne la Loi portant création de la Cour Électorale Spéciale qui « s'éloigne à tous points de vue des prescriptions de la Constitution ». « Telle situation apparaîtrait comme un contournement de l'autorité de la Constitution et surtout laisserait accréditer l'idée d'un détournement de l'esprit de la hiérarchie des normes au sein de l'ordonnement juridique de la Transition malgache. » Pour conclure que « Désormais, la Loi fondamentale ne représente plus, seule, le fondement de validité des ordres normatifs au sein du régime juridique de la Transition. Son autorité cède le pas aux injonctions politiques de la Feuille de Route ».

Le rapport recommande alors l'adoption des textes électoraux par ordonnance, pour ratification (qui « par essence, sinon par définition, exclut toute idée d'amendement ») ensuite par le Parlement de Transition. Il recommande également que la CES soit une chambre ad hoc de la HCC.

Curieusement (ou pas), c'est le régime de transition lui-même qui a hypothéqué sa propre Constitution de la quatrième république en adoptant la Feuille de Route version 1 (sur laquelle le rapport OIF se base), en mettant en place les institutions de transition (CT et CST) qui ont adoptés les lois électoraux que l'OIF estime maintenant inconstitutionnels. Maintenant, on veut enlever le pouvoir de légiférer au parlement post-FDR2, en limitant leur pouvoir à la ratification simple sans possibilité d'amendement. L'OIF n'est pas non plus très tendre envers les rédacteurs de ces lois électorales, relevant des incohérences, voire des inorthodoxies juridiques dont je vous épargnerai les détails, vous pouvez toujours éplucher le rapport.

La conclusion de tout ça, c'est que si on a commencé dans l'inconstitutionnalité (avec une HCC trop lâche pour le dire) et qu'on continue dans cette inconstitutionnalité pour la période de transition et qui sait pour combien de temps encore, on doit se demander sur quoi on construit le demain de notre pays. On pourrait éventuellement contester l'acceptation sans réserve par l'OIF de la Constitution de 2010 (non mentionnée dans la FDR et sur laquelle le reste de la « Communauté Internationale » est restée muette) et déclarer la feuille de route (comme en toute transition normale) une constitution intermédiaire, le temps qu'on adopte une autre de manière correcte. Mais l'esprit dominant du moment semble être d'en finir au plus vite avec la Transition, personne n'ayant la moindre confiance au groupe de « dirigeants » actuels, que ce soit les autorités de fait ou la soi-disant opposition.

Et le strict respect de l'ordonnement juridique (« élément fondateur essentiel de l'État de droit démocratique » dicit l'OIF) ne permettrait pas la mise en œuvre de la FDR2, du moins en son esprit de consensus, inclusion, participation etc... L'adoption par ordonnance des textes électoraux serait violer l'esprit de la FRD2, d'une part, et les arguments cités pour le renversement de l'ancien régime (monopole

des trois branches du pouvoir etc...) d'autre part. Insister sur l'ordonnancement juridique stricte serait accepter sans réserve de la Constitution de 2010.

Et en voilà une position bien inconfortable pour une personne de droit. Je ne saurais moi-même que vous dire, sauf que c'est peut-être mieux de se dire, entre nous Malgaches, haut et fort la vérité au lieu de faire semblant, de se mentir avec cette artifice juridique (à commencer en plus haut lieu, à la HCC). La notion d'État de droit est une utopie à Madagascar et il faudrait qu'un jour, je ne sais quand, je me demande quand, qu'on s'accorde à s'y mettre pour de vrai.

Processus électoral : CENI, fichier électoral et traitement des données

Le rapport entame ensuite une analyse relativement détaillée de la montée en puissance institutionnelle difficile et pas tout à fait réussie de la CENI, une méga-institution montée de toute pièce sans statut juridique suffisant, et sans moyens financiers comme humains. Par exemple, la CENI n'a pas de statut juridique justifiant une ligne budgétaire exclusive, la rendant dépendante du Ministère des Finances (situation apparemment prolongée par le manque de ligne budgétaire exclusivement « élections » ou « CENI » dans la Loi des Finances 2012). Après maintes batailles pour les pouvoirs et les peu de moyens, et suite à l'appui propagandiste du régime HAT bien après le fiasco du référendum 2010, la CENI a pu tant bien que mal produire une liste électorale en fin juillet 2011. L'OIF conclut qu'après « analyse des données (sur la liste électorale arrêtée le 31 juillet 2011), il est fort probable qu'une opération complémentaire de recensement soit nécessaire dans certaines régions du pays (sans dire combien et lesquelles) afin de compenser les défaillances perceptibles et observées par les missions ». Ce rapport a en tous les cas, le mérite d'être très diplomatique, poli, même élégant, mais on comprend fort bien que le gros du travail reste à faire, ne serait-ce que pour rassurer l'opinion des électeurs, critère numéro 1 (normalement) pour d'élections réussies.

Je vous invite à consulter la page 47 avec la récapitulation par région de l' « évolution » du nombre d'électeurs de 2006 à 2011 (porté à 8 583 516 électeurs). Pour ma part, je conclus de ces nombreuses pages de commentaires que la CENI et son processus d' « institutionnalisation », que les préparatifs demeurent difficiles, nécessitant plus que quelques mois de tapage superficiel et que l'acharnement actuel sur le texte de loi portant refonte de la CENI mérite vigilance. Comme d'habitude, on se bat pour le contrôle de l'institution, sans (dans tous les cas) le faire dans l'objectif de garantir des élections crédibles. Vigilance.

Note :

[1] Je note (avec amusement) que les auteurs sont très pointilleux sur le vocabulaire et la formulation juridiques, tous ces cours de droit francophone de base que j'ai raté avec ma formation anglophone, et que je dois vraiment les exaspérer avec mes anglicismes (de forme et de fonds). Leçon retenue : on ne cesse, chers amis, d'apprendre !!

Source : <http://www.madagascar-tribune.com/A-la-lecture-du-rapport-de-l-OIF,16931.html>