Avis n°06-HCC/AV du 04 novembre 2026 relatif aux conditions d'une consultation

La Haute Cour Constitutionnelle,

Vu la Constitution ;

Vu la Décision n°10-HCC/D3 du 14 octobre 2025 concernant une requête aux fins de résolution sur une sortie de crise politique ;

Vu l'Ordonnance n°2001-003 du 18 novembre 2001 portant loi organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle ;

Vu la Loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 modifiée par l'ordonnance n°2019-002 du 15 mai 2019 relative au régime général des élections et des référendums;

Vu la Décision n° 13-HCC/D3 du 6 novembre 2025 concernant des requêtes en interprétation de l'article 4 de la Décision n°10-HCC/D3 ;

Vu la Délibération n°02-HCC/DB du 17 septembre 2021 portant Règlement Intérieur de la Haute Cour Constitutionnelle, modifiée et complétée par la Délibération n°03-HCC/DB du 28 octobre 2021 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

EN LA FORME

1. Considérant que par lettre n°610-PRRM/SGP/2026 du 08 octobre 2026, reçue et enregistrée le 09 octobre 2026 au greffe, la Haute Cour Constitutionnelle a été saisie par le Président de la Refondation de la République, conformément aux dispositions des articles 119 et 120 alinéa 3 de la Constitution, aux fins d'obtenir des précisions sur le cadre constitutionnel et légal d'une éventuelle consultation référendaire portant sur les fondements d'un nouvel ordre constitutionnel ainsi que les modalités de référendum comportant plusieurs options ; qu'à cet effet, il demande à la Haute Cour de céans de déterminer si une telle consultation peut intervenir avant l'élection présidentielle, si elle relève de la procédure de révision constitutionnelle, si plusieurs options peuvent être proposées au choix des électeurs et si l'organisation d'une telle consultation nécessite l'adoption préalable de dispositions législatives particulières ; que par lettre complémentaire n°624/ PRRM/SGP/2026 du 19 octobre 2026, l'auteur de la saisine a précisé que la première question soumise à l'appréciation de la Haute Cour de céans est celle de savoir si « *un référendum portant sur les fondements d'un nouvel ordre constitutionnel par l'adoption d'une nouvelle constitution peut être organisé avant l'élection présidentielle dans le contexte institutionnel actuel* » ;

qu'elle questionne par ailleurs la Haute Cour de céans sur l'applicabilité au processus envisagé des dispositions constitutionnelles actuelles, notamment les articles 161 et suivants, et sur la « *possibilité juridique d'organiser, sur le fondement des dispositions de la Constitution actuellement en vigueur, un référendum portant sur un changement de Constitution* »;

2. Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 119 de la Constitution : « *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.* » ; que la présente demande, s'agissant d'un avis sur une question essentielle d'ordre constitutionnel, respecte ainsi les dispositions constitutionnelles ; qu'il y a lieu de la déclarer régulière en la forme et recevable ;

AU FOND

Sur le principe de la possibilité d'organiser un référendum constitutionnel avant l'élection présidentielle, les conditions sous lesquelles ce projet peut être réalisé et l'articulation de cette consultation référendaire avec le processus électoral présidentiel.

3. Considérant que l'article 5 de la Constitution dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum*» ; que le référendum est ainsi l'exercice direct d'une souveraineté nationale par le peuple et vise à permettre à ce dernier de trancher directement les questions majeures d'ordre politique, constitutionnel ou sociétal ; que lorsque la consultation référendaire porte sur une question constitutionnelle, le peuple y agit en tant que pouvoir constituant originaire ; que cet objet qui est le sien confère au référendum constitutionnel le caractère suprême parmi les votes citoyens ;
4. Considérant que la dimension démocratique du référendum, principal instrument de démocratie directe comme exposé ci-dessus, justifie le recours à cette consultation populaire pour fixer les conséquences constitutionnelles de l'évolution politique amorcée par les événements de septembre 2025 ayant conduit au changement à la présidence de la République de Madagascar ;
5. Considérant que le lien entre ce référendum constitutionnel et l'élection présidentielle impose, dans le contexte actuel, de formuler l'observation suivante faite notamment au regard du neuvième considérant de la Décision n° 13-HCC/D3 du 6 novembre 2025, évoqué par la lettre de saisine ;
6. Considérant que dans sa Décision n°13-HCC/D3 du 06 novembre 2025, la Haute Cour Constitutionnelle a déjà expliqué le sens de ce neuvième considérant de sa Décision n°10-HCC/D3 du 14 octobre 2025 en disant, d'une part, dans le quatorzième *considérant* de ladite décision, que « *l'objectif en vue d'une tenue d'une élection ne saurait se concevoir sans les environnements propices à l'exercice du droit de vote* », et d'autre part, dans le quinzième considérant, que « *compte tenu des circonstances qui ont généré la vacance de la magistrature suprême de l'Etat, le report du scrutin présidentiel sur la base d'une appréciation objective des conditions politiques, sécuritaires, financières et techniques de nature à garantir un scrutin libre, transparent et accepté par tous peut être envisageable sous le contrôle de la Haute Cour de céans* » ; qu'en bref, l'impératif de la tenue d'une élection présidentielle dans le délai constitutionnel voit sa rigueur conditionnée à la satisfaction des préalables d'une élection saine et démocratique; que censé préparer les conditions de cette élection crédible avec une possible adoption d'une Constitution réglant les questions

de la gouvernance électorale largement évoquées au sein de la classe politique et des divers acteurs dans le domaine des élections, un référendum constitutionnel peut, sur le principe, sans méconnaître les prescriptions du *considérant* 9 de la décision du 14 octobre 2025 sus évoquée, précéder l'élection présidentielle dont le calendrier n'a d'ailleurs pas encore été établi ;

7. Considérant que la Constitution est le fondement de l'ordre juridique tout entier ; que la nouvelle Constitution, qui entrera en vigueur après l'accomplissement des formalités requises à cet effet qui suivraient la proclamation des résultats faite par la Haute Cour Constitutionnelle en application de l'article 116 de la Constitution actuelle, régira l'élection présidentielle suivante dont elle fixera les conditions ;

Sur le fondement juridique du référendum de changement de Constitution projeté

8. Considérant qu'aux termes du dixième *considérant* de la Décision n°10-HCC/D3 du 14 octobre 2025, où la Haute Cour de céans fait une application stricte des dispositions de l'article 53 de la Constitution « *Pendant la période allant de la constatation de la vacance à l'investiture du nouveau Président de la République ou à la levée de l'empêchement temporaire, il ne peut être fait application des articles 60, 100, 103, 162 et 163 de la Constitution* » ; qu'il importe de rappeler que les articles 162 et 163 de la Constitution en question, portent sur la révision constitutionnelle ;
9. Considérant cependant, qu'il y a lieu de noter la distinction entre la notion de révision constitutionnelle laquelle consiste en une retouche de quelques dispositions de la Constitution en vigueur et celle d'établissement d'une nouvelle Constitution qui est l'acte de rédiger une nouvelle Constitution pour remplacer l'ancienne ; que seule la révision constitutionnelle est proscrite par la décision de la Haute Cour de céans dans le considérant ci-dessus reproduit, et non l'établissement d'une toute nouvelle Constitution qui est, par nature, un fait hors de portée des dispositions de la Constitution en place ; qu'en effet, en vertu de la théorie du pouvoir constituant originaire, même en cas de silence de la Constitution appelée à disparaitre, le changement de celle-ci reste toujours possible ; que le peuple n'est jamais obligé de conserver indéfiniment l'ordre constitutionnel qu'il a mis en place ;
10. Considérant en outre que l'adoption d'une nouvelle Constitution est l'outil privilégié de la rupture politique entre deux régimes qui se sont succédé car elle formalise juridiquement le passage à un nouvel ordre ; qu'il est constant que le régime actuel né d'un soulèvement populaire s'inscrit dans une logique de rupture politique et idéologique avec le précédent régime ; qu'en conclusion, le référendum constitutionnel envisagé peut avoir pour objet l'adoption d'une nouvelle Constitution ;
11. Considérant, quant à la procédure à suivre en la matière — c'est-à-dire les modalités du processus menant au scrutin populaire — que si le mécanisme ne saurait, en raison du caractère inconditionné du pouvoir constituant originaire, trouver directement son fondement dans les articles 161 et suivants de la Constitution en vigueur, le refus de tout vide juridique source d'incertitudes justifie d'en transposer néanmoins les étapes formelles ; qu'ainsi, le respect des phases de l'initiative exécutive, du vote des assemblées à la majorité qualifiée, puis de la consultation populaire donne lieu à une rupture juridique partiellement encadrée ; que selon ce schéma, l'initiative de changement de Constitution appartient au Président de la Refondation de la République statuant en Conseil des ministres ; le projet de nouvelle Constitution doit ensuite être approuvé à la majorité des trois quarts des membres de l'Assemblée nationale, avant d'être soumis obligatoirement au référendum par le Président de la Refondation de la République ;

Sur la possibilité de soumettre plusieurs options au choix des électeurs et la nécessité d'une adaptation de la loi organique régissant le référendum.

12. Considérant que la Constitution n'a pas pris le soin de circonscrire la notion de référendum ; que toutefois la théorie du droit constitutionnel et de la science politique, d'une part, et le système comparé, d'autre part, montrent qu'à côté du référendum classique au caractère polarisant, il existe le référendum à option, également appelé référendum à choix multiples lequel est une modalité de consultation populaire où les électeurs ne répondent pas par un choix binaire (« oui » ou « non ») mais choisissent parmi plusieurs propositions différentes ; qu'il n'y a pas d'obstacle constitutionnel à ce que ce mode de référendum comportant plusieurs options soit utilisé pour le référendum envisagé tendant à faire adopter une nouvelle Constitution ;
13. Considérant qu'à la lumière des dispositions du dernier alinéa de son article 51 aux termes duquel « *En matière de consultation référendaire, le collège électoral convoqué par décret du président de la République pris en Conseil des Ministres est appelé à se prononcer sur un projet de révision de la Constitution ou une question importante à caractère national. Dans les deux cas, le référendum porte sur une seule matière et les questions doivent être formulées avec objectivité, clarté et précision* », la loi organique sur le Régime Général des Elections et Référendum n'est pas en phase avec cette possibilité ; qu'il doit évidemment être revu en ce sens ;

EN CONSEQUENCE
EMET L'AVIS QUE :

Article premier. La saisine du Président de la Refondation de la République, régulière en la forme, est recevable.

Article 2. – La tenue d'un référendum portant sur un changement de Constitution avant l'élection présidentielle n'est pas contraire aux dispositions constitutionnelles.

Article 3. – Le vide juridique lié à l'inapplicabilité formelle de l'article 162 de la Constitution est comblé par la transposition du processus suivant lequel l'initiative du changement de Constitution appartient au Président de la Refondation de la République qui statue en Conseil des Ministres, le projet doit ensuite être approuvé par les trois quarts des membres de l'Assemblée Nationale avant d'être soumis obligatoirement à référendum par le Président de la Refondation de la République.

Article 4. – La présentation de plusieurs options alternatives au sein d'une même consultation référendaire est possible. Elle implique la modification du cadre légal et règlementaire existant du référendum.

Article 5. – Le présent Avis sera notifié au Président de la Refondation de la République, au Premier ministre, Chef du Gouvernement, au Président de l'Assemblée Nationale, au Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante et publiée au Journal officiel de la République.

Ainsi délibéré en audience privée tenue à Antananarivo, le mercredi quatre novembre l'an deux mille vingt-six à dix heures, la Haute Cour Constitutionnelle étant composée de :

Monsieur FLORENT Rakotoarisoa, Président
Madame RATOVONELINJAFY RAZANOARISOA Germaine Bakoly, Haut Conseiller-Doyen
Monsieur TIANJANAHARY Andriamalaza, Haut Conseiller
Madame RANAIVOSON Rojoniaina, Haut Conseiller
Madame RASOLONJATOVO Norovola Haritiana, Haut Conseiller
Monsieur RAZAFINDRAMASY Faralahy Célestin, Haut Conseiller
Madame ANDRIAMAMPANDRY Haingotiana, Haut Conseiller

Et assistée de Maître RALISON Samuel Andriamorasoa, Greffier en Chef.