

FOCUS AFRICA – 19 NOVEMBRE 2018

A quoi serve la Constitution
Malgache ? Les défis pour
l'édification d'une Constitution
effective et efficace à Madagascar

par **Giammaria Milani**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Siena



A quoi serve la Constitution Malgache ? Les défis pour l'édification d'une Constitution effective et efficace à Madagascar*

par **Giammaria Milani**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale

Università degli Studi di Siena

Sommaire: 1. Introduction. 2. La Grande Ile et ses spécificités dans le contexte africain. 3. L'histoire constitutionnelle de Madagascar. 4. L'actualité constitutionnelle de Madagascar. 5. Conclusions

1. Introduction

La première Constitution de Madagascar a été approuvée en 1959 ; l'indépendance a été atteinte un an plus tard, en 1960. Presque soixante ans après la fin du colonialisme français et la naissance d'un État indépendant, Madagascar est affecté par la cyclicité de crises, de nature sociale, politique et institutionnelle, qui en ont marqué l'évolution historique.

Ceux qui se sont intéressés aux causes et aux caractéristiques de ces crises ont montré qu'il ne s'agit pas de facteurs conjoncturels ou exceptionnels ; l'instabilité du pays pouvant plutôt être reconduite à des raisons structurelles et systématiques, dont la persistance a mis à dure épreuve le fonctionnement des institutions politiques malgaches¹. Les problèmes de nature économique et sociale, tels que le taux de pauvreté très élevé et la présence d'une économie non inclusive, alimentent et exacerbent la faiblesse du système politique et

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ A propos de la cyclicité des crises malgaches, voir J. FREMIGACCI, *Madagascar ou l'éternel retour de la crise*, en *Afrique contemporaine*, 2014, p. 125 ; P. RAKOTOMALALA, *Madagascar : La crise de 2009 ou les aléas de la diplomatie française*, en *Afrique contemporaine*, 2014, p. 93 ; L. MOSCA, *La democrazia nel Madagascar: un "tropo" tra crisi cicliche politiche?*, en *Afriche e Orienti*, 2012, p. 48 ; J.-B. VERON, *L'Afrique post-indépendances : 50 ans de crises ? L'exemple de Madagascar*, en *Afrique contemporaine*, 2010.

institutionnel, qui se manifeste en toute évidence à travers des phénomènes tels que la corruption, le clientélisme et l'incapacité de la classe dirigeante.

Le cas malgache n'est certainement pas un *unicum*, de ce point de vue, dans le contexte africain, où l'instabilité chronique est certainement diffuse : une instabilité qui s'est répercutée sur les constitutions des pays africains², qui partout dans le continent ont été amendées ou substituées à plusieurs reprises, finissant par donner un caractère quasi permanent au pouvoir constituant et par vider les textes constitutionnels de leur signification.

Même à Madagascar, en fait, les crises qui ont frappé à plusieurs reprises le pays ont conduit à l'adoption de diverses constitutions, qui ont elles-mêmes été modifiées à plusieurs reprises.

En particulier, à la première Constitution, qui importait de l'ancienne mère patrie les principes et instituts typiques de la forme d'État de dérivation libéral, succédaient d'abord la Constitution de la IIème République, adoptée en 1975 et fondée plutôt sur l'idéologie socialiste dans sa déclinaison africaine, et ensuite la Constitution de la IIIème République, entrée en vigueur en 1992 à l'apogée du réveil démocratique africain³.

L'énième crise, qui a débuté en 2009 et a duré plusieurs années, a causé un nouveau changement, avec l'approbation, en 2010, de la Constitution de la IVème République. L'objectif de cette contribution est de comprendre si l'actuelle Constitution malgache peut être un bon instrument pour surmonter l'instabilité endémique qui marque le pays depuis l'indépendance ; en d'autres termes, il s'agit de comprendre si la Constitution de 2010 peut marquer une rupture par rapport au passé ou si, au contraire, elle fini par alimenter le cercle vicieux dans lequel est sombré le pays.

L'article s'ouvrira avec une description du contexte malgache, tant du point de vue de son histoire politique que du point de vue économique et social, ce qui est fondamental afin d'encadrer correctement l'évolution du droit constitutionnel du pays (par. 2) ; cette évolution sera ensuite examinée dans les parties suivantes de l'article, qui seront consacrées respectivement à l'histoire constitutionnelle de Madagascar (par. 3) et à son actualité (par. 4) ; les conclusions porteront enfin sur une évaluation du présent et de l'avenir de la Constitution malgache, qui tiendra compte des problèmes et des solutions plus récurrents caractérisant le

² Voir F. DARGENT, *Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone*, en *Revue de Droit Public*, 2017, pp. 1359 et ss.

³ Voir L. MOSCA, *La democrazia nel Madagascar*, cit., p. 49 ; X. PHILIPPE, *Mutations et révisions constitutionnelles dans le Pays de l'Océan indien*, en *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1994, pp. 157-158.

constitutionnalisme africain, qui connaît depuis ces dernières années une évolution de plus en plus rapide et hétérogène.

2. La Grande Ile et ses spécificités dans le contexte africain

Avec une superficie de près de 600.000 kilomètres carrés, Madagascar est la quatrième plus grande île du monde par extension territoriale. La nature insulaire du pays a certainement caractérisé, et continue de le faire aujourd'hui, l'évolution de Madagascar par rapport au continent africain. Ce n'est pas le seul État insulaire d'Afrique : cependant, sa taille et sa position géographique en font certainement un cas unique dans le contexte africain⁴.

Les particularités géographiques du pays ont eu des répercussions à la fois sur le plan historique et politique, ainsi qu'au niveau économique et social, à travers des aspects étroitement liés qui méritent d'être rappelés brièvement.

Une première conséquence résultant de la nature insulaire de Madagascar est liée aux frontières territoriales du pays et au rôle qu'elles ont joué dans l'histoire précoloniale et coloniale malgache. Dans l'époque précoloniale, l'Afrique n'était pas entièrement divisée en États. Les formes d'organisation politique existantes se caractérisaient généralement par divers degrés de stabilité et de centralisation du pouvoir. Les frontières de ces organisations étaient indéfinies, le contrôle concernant les populations soumises à une autorité particulière plutôt qu'au territoire⁵.

La situation a changé radicalement après l'avènement du colonialisme qui, dans les dernières décennies du XIX^e siècle, a conduit à la conquête de la quasi-totalité du continent africain et à sa partition entre les différentes puissances européennes⁶. La dimension territoriale du pouvoir politique, jusqu'alors absente du contexte africain, a été introduite sans tenir compte de l'hétérogénéité ethnique et culturelle du continent,

⁴ Les autres cinq îles africaines, située dans l'océan Indien (Comores, Seychelles, Maurice) et Atlantique (Cap-Vert et Sao Tomé-et-Principe), sont en fait de petites îles qui constituent les cinq plus petits États africains au regard de l'extension territoriale.

⁵ Voir G. CARBONE, *L'Africa. Gli stati, la politica, i conflitti*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 17. A propos de l'histoire politique d'Afrique voir aussi G.P. CALCHI NOVATI, *Africa: la storia ritrovata*, Roma, Carocci, 2016.

⁶ Seulement le Libéria, créé en 1847 en tant que république indépendante, et l'Éthiopie, conquise par l'Italie en 1936, restaient exclues.

dans le seul but de maintenir l'équilibre décidé par les États colonisateurs lors de la conférence de Berlin de 1884⁷.

Avec le début de la décolonisation, dans les années cinquante et soixante du XXème siècle, il a été décidé dans la grande majorité des cas de garder les frontières des anciennes colonies, en les transformant dans les frontières des nouveaux États indépendants ; le choix a été dicté par le désir de préserver le *status quo* et d'empêcher l'adoption de revendications territoriales qui auraient pu conduire à l'effondrement des États nouveau-nés et mettre à l'épreuve l'équilibre de l'ensemble du continent⁸. L'artificialité des frontières territoriales, conçues à l'époque coloniale et maintenues par la suite⁹, a cependant conduit dans de nombreux cas à l'explosion de guerres civiles et à l'affrontement entre groupes ethniques, qui, dans les décennies qui ont suivi l'indépendance, ont constitué l'un des problèmes les plus sévères pour le continent africain.

L'histoire politique de Madagascar, tout en partageant la plupart des problèmes qu'on vient de mentionner, présente des caractéristiques particulières qui différencient son développement de celui des autres pays africains.

L'idée d'unifier toute l'île et de la soumettre à une seule autorité remonte en fait à une époque lointaine. A partir du XVIème siècle, plusieurs royaumes ont été établis sur le territoire malgache, en se superposant à la structure clanique traditionnelle de la société et en favorisant l'installation d'organisations politiques relativement stables dans certaines zones de l'île. Entre la fin du XVIIIème siècle et le début du XIXème siècle, la dynastie Merina a entrepris une œuvre d'unification de l'île qui a permis, notamment pendant les règnes d'Andrianampoinimerina, Radama I et Ravalona I, de contrôler au moins du point de vue formel, presque tout le territoire malgache.

À la fin du XIXème siècle, par la transformation de Madagascar en protectorat et puis en colonie française a été accompli le travail d'unification politique du territoire, même si sous le contrôle d'une puissance étrangère. Ainsi, après soixante ans, au moment de l'indépendance, le maintien des frontières territoriales, qui sur le continent africain répondait à la nécessité d'éviter que le chaos et l'instabilité se répandissent en un dangereux effet domino, à Madagascar a assumé un sens complètement différent. Les frontières ont été déterminées

⁷ Voir G. CARBONE, *L'Africa*, cit., pp. 27-38.

⁸ *Ibidem*, p. 47.

⁹ Voir R. ORRÙ, *I Paesi dell'Africa subsahariana*, en P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (éds.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2017, p. 565 ; L. MEZZETTI, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America latina, Asia*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 149.

par la géographie, plus que par l'histoire, n'ayant pas été décidées arbitrairement par les puissances européennes¹⁰.

Outre que du point de vue historique, les particularités géographiques de Madagascar ont eu également des répercussions évidentes et importantes sur la société malgache. L'ensemble de l'Afrique se caractérisant par l'hétérogénéité linguistique, culturelle, religieuse et ethnique¹¹ ; cette diversité perd de son intensité à Madagascar, où la société est plutôt marquée par une relative homogénéité par rapport au reste du continent.

Tout d'abord, il existe une forte homogénéité linguistique et culturelle dans le pays. Toute la population qui vit sur l'île parle le malgache, une langue d'origine malayo-polynésienne introduite par les premiers habitants de l'île, probablement originaires d'Indonésie il y a environ 2.000 ans, et enrichie par la suite d'éléments linguistiques arabes, indiens et africains¹².

La même homogénéité ne se retrouve pas au niveau religieux, car la population est essentiellement divisée entre différentes confessions chrétiennes et cultes traditionnels ; cependant, la vénération des ancêtres sur lesquels repose la plupart de traditions religieuses malgaches semble constituer une sorte de croyance transversale à tous les cultes, neutralisant en quelque sorte la nature du facteur religieux comme élément de division¹³.

Même du point de vue ethnique, la société malgache semble être relativement homogène. Il y a 18 groupes ethniques principaux dans le pays, mais l'origine de la division est plutôt historique et politique, et cette division semble avoir un intérêt purement de nature statistique¹⁴.

¹⁰ Pour ce qui concerne l'histoire précoloniale et coloniale de Madagascar, voir R.K. KENT, *From Madagascar to the Malgasy Republic*, New York, Praeger, 1962 ; R. PASCAL, *La République Malgache. III Ed.*, Paris, Berger-Levrault, 1965 ; H. DESCHAMPS, *Histoire de Madagascar*, Paris, Berger-Levrault, 1965 ; N. HESELTINE, *Madagascar*, London, Pall Mall, 1971 ; M. COVELL, *Madagascar. Politics, Economics and Society*, London-New York, Frances Pinter, 1987.

¹¹ Voir L. MEZZETTI, *Le democrazie incerte*, cit., pp. 144-150 ; R. ORRÙ, *Africa e democrazia liberale: un intreccio possibile?*, en A. DI GIOVINE, S. SICARDI (éds.), *Democrazie imperfette*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 240-243.

¹² Voir H. DESCHAMPS, *Histoire de Madagascar*, cit., pp. 24-32 ; N. HESELTINE, *Madagascar*, cit., pp. 51-74 ; M. COVELL, *Madagascar*, cit., pp. 11-14.

¹³ N. HESELTINE, *Madagascar*, cit., pp. 75-80.

¹⁴ A propos de la création par voie politique des groupes ethniques malgaches voir J. FREMIGACCI, *Madagascar*, cit., p. 139 ; voir aussi M. COVELL, *Madagascar*, cit., pp. 12-13.

Si l'aspect géographique est en mesure de fournir certains éléments de distinction de Madagascar par rapport au reste de l'Afrique, beaucoup d'autres sont les aspects communs entre l'île et le continent qui peuvent également affecter l'évolution politique et constitutionnelle du pays.

Les graves et chroniques difficultés de l'économie représentent l'un de ces aspects. Ici la géographie représente plutôt un facteur d'aggravation de la situation malgache ; l'économie, principalement basée sur l'agriculture et le tourisme¹⁵, est fortement exposée aux catastrophes naturelles qui se succèdent fréquemment sur l'île¹⁶. Malgré une croissance économique soutenue, enregistrée pendant ces dernières années et la présence d'importantes ressources naturelles¹⁷, le taux de pauvreté reste très élevé et près de 80% de la population vit avec moins de deux dollars par jour¹⁸.

Les répercussions sociales de la fragilité économique du pays sont évidentes ; il suffit de penser que Madagascar se situe parmi les derniers pays au monde pour les investissements publics dans la santé et l'éducation¹⁹ et, surtout dans les zones rurales, les taux d'alphabétisation et d'accès à l'assainissement demeurent très faibles²⁰.

Les données que l'on vient de rappeler ont inévitablement des conséquences sur le cadre constitutionnel du pays. D'une part, l'influence que les situations économiques et sociales peuvent avoir sur la jouissance effective des droits garantis par la Constitution et, en général, sur l'efficacité de la Constitution est évidente²¹; d'autre part, le besoin de croissance économique et de développement social, à Madagascar comme ailleurs

¹⁵ « Agriculture, including fishing and forestry, is a mainstay of the economy, accounting for more than one-fourth of GDP and employing roughly 80% of the population » ; <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ma.html>

¹⁶ « Madagascar is also one of the countries that is most exposed to extreme weather events and experiences, on average, three major natural disasters per year » ; <http://www.worldbank.org/en/country/madagascar/overview>

¹⁷ « Madagascar is a mostly unregulated economy with many untapped natural resources » ; <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ma.html>

¹⁸ « While Madagascar has great potential, the country has lagged on several development indicators: almost 80% of the population lives on less than \$1.90 per day » ; <http://www.worldbank.org/en/country/madagascar/overview>

¹⁹ Madagascar occupe respectivement les positions n. 181 et n. 150 dans le monde ; <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ma.html>

²⁰ 65% des personnes âgées de 15 ans et plus peuvent lire et écrire ; 51% ont accès à de l'eau potable salubre (35% dans les zones rurales) et 12% à un assainissement adéquat (9% dans les zones rurales) ; <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ma.html>.

²¹ Voir R. ORRÙ, *La promozione dei diritti nello spazio dell'Africa subsahariana*, en C. AMATO, G. PONZANELLI (éds.), *Global Law v. Local Law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 219.

en Afrique, a été au cœur du discours politique du pays depuis l'indépendance, finissant également par influencer son évolution constitutionnelle.

3. L'histoire constitutionnelle de Madagascar

En plus de soixante ans de domination coloniale française, de 1896 à 1960, Madagascar a acquis la réputation d'une "colonie docile"²². Au moment de la conquête française, les tentatives de résistance armée ne manquent pas²³ ; cependant, au cours des décennies suivantes et au moins jusqu'en 1947, la domination est acceptée de façon totalement résignée et les faibles mouvements politiques nés sur le territoire n'ont pas comme objectif l'accession à l'indépendance²⁴.

La première véritable rupture pendant l'époque coloniale de Madagascar a lieu en 1947 : le désir de se débarrasser de certaines des institutions réputées oppressives, notamment l'indigénat et les corvées, et les revendications politiques et sociales du peuple malgache, conduisent à l'affrontement avec le régime colonial et à la mort de plus de 50.000 personnes, presque toutes malgaches²⁵. Cependant, les mêmes événements de 1947 peuvent être considérés comme une parenthèse douloureuse dans le contexte d'une décolonisation progressive et pacifique²⁶. La fin de la domination française a commencé en 1958 avec l'élection d'une assemblée constituante par les assemblées provinciales de Madagascar et s'est matérialisée en 1960 avec la déclaration d'indépendance²⁷. C'est à ce moment que la première Constitution de Madagascar est approuvée, votée par l'Assemblée constituante le 29 Avril 1959 et promulguée par le Président Tsiranana.

Les modalités de l'indépendance du pays ont des effets évidents sur le texte de la Constitution malgache, qui peut facilement être ramenée au modèle français de la Vème République. La première Constitution de Madagascar s'inscrit pleinement dans ce qu'on peut appeler le premier cycle constitutionnel africain, celui de l'indépendance : les constitutions approuvées pendant cette période sont rédigées avec l'aide de la mère patrie

²² Voir M. COVELL, *Madagascar*, cit., p. 22

²³ Voir H. DESCHAMPS, *Histoire de Madagascar*, cit., pp. 231-236.

²⁴ Les principales actions politiques ont été promues par Ravelojaona à partir de 1913 et par Ralaimongo en 1927 ; les deux mouvements, qui ont eu une vie plutôt éphémère, avaient pour objectif l'amélioration des conditions de vie du peuple malgache. R. PASCAL, *La République Malgache*, cit., pp. 24-34.

²⁵ Voir M. COVELL, *Madagascar*, cit., p. 26.

²⁶ Voir G. FEUER, *Madagascar*, en A. MABILEAU, J. MEYRAT (éds.), *Décolonisation et régimes politiques en Afrique noire*, Paris, Armand Colin, 1967, p. 251.

²⁷ Pour une chronologie de l'indépendance malgache, voir J. DU BOIS DE GAUDUSSON, G. CONAC, C. DESOUCHES (éds.), *Les Constitutions africaines publiées en langue française. Tome I*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 380.

et adoptées dans le but d'organiser le transfert de pouvoir aux Etats indépendants²⁸. Dans les pays francophones, les effets du soi-disant "mimétisme constitutionnel" sont particulièrement évidents, mais certaines déformations du modèle, associées aux conditions politiques et sociales des pays destinataires des nouvelles constitutions, entraîne bientôt l'échec de presque tous les textes de l'indépendance²⁹.

Madagascar ne fait pas exception à cette dynamique. La Constitution de 1959 se concentre sur l'organisation des pouvoirs, limitant la déclaration des droits fondamentaux au préambule, avec une structure qui rappelle celle du texte fondamental de la IV^{ème} République française. Le catalogue des droits, largement consacré à la garantie des libertés classiques, présente néanmoins des caractéristiques originales, parmi lesquelles il est certainement intéressant de mentionner la protection réservée à la gestion des ressources naturelles du pays³⁰.

Le régime politique malgache est caractérisé par la prééminence du Président de la République³¹ ; d'abord élu par un collège électoral³², comme prévu dans le texte original de la V^{ème} République française, depuis 1962 le chef de l'Etat est élu directement, suivant la même évolution connue par le système français. Comme dans la plupart des autres pays africains francophones, la figure du premier ministre n'est pas prévue³³, bien que de façon plutôt originale la Constitution malgache prévoit la présence d'un Vice-président du Gouvernement,

²⁸ C.M. FOMBAD, *The Evolution of Modern African Constitutions. A Retrospective Perspective*, en ID. (éds.), *Separation of Powers in African Constitutionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 14, parle de « post-colonial » ou « independence constitutions » ; L. MEZZETTI, *Le democrazie incerte*, cit., p. 254, de « costituzioni della decolonizzazione » ; R. ORRÙ, *Africa e democrazia liberale*, cit., p. 244, de « fase post-indipendenza » ou « della clonazione » ; G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 128 et ss., de « costituzioni dell'indipendenza ».

²⁹ A propos de la réception et la déformation du modèle français dans les pays d'Afrique francophone voir F. DARGENT, *Les échecs du mimétisme*, cit., p. 1347 et ss. ; A. MABILEAU, J. MEYRAT (éds.), *Décolonisation*, cit., pp. 17 et ss.

³⁰ « Tout individu doit s'efforcer de protéger, sauvegarder, améliorer ou exploiter au mieux de l'intérêt général le sol, le sous-sol, les forêts et les ressources naturelles de Madagascar » (Const. 1959, Preamble). Voir D.-G. LAVROFF, G. PEISER, *Les Constitutions africaines. L'Afrique noire francophone et Madagascar*, Paris, Pedone, 1961, p. 140 ; I. RANDRIANANDRASANA, *La protection constitutionnelle de l'environnement à Madagascar*, en *Revue Juridique de l'Environnement*, 2016, pp. 126-128.

³¹ Les pouvoirs du Président de la République sont nombreux ; il doit conduire la politique de l'État et diriger l'action du gouvernement. Cependant, à certains égards, sa marge d'action semblait limitée par rapport, par exemple, au modèle français ; c'est le cas du référendum, que le Président malgache ne peut demander qu'après autorisation de l'Assemblée nationale et du Sénat. Voir D.-G. LAVROFF, G. PEISER, *Les Constitutions africaines*, cit., p. 140.

³² Le collège était composé de membres de l'Assemblée nationale, du Sénat et des conseils généraux des provinces, ainsi que de délégués des assemblées municipales et rurales (Const. 1959, art. 7).

³³ Voir D.-G. LAVROFF, G. PEISER, *Les Constitutions africaines*, cit., p. 140. Plus généralement, sur le choix des constituants africains de ne pas prévoir la figure du Premier Ministre, voir F. DARGENT, *Les échecs du mimétisme*, cit., p. 1355 e ss. ; A. MABILEAU, J. MEYRAT (éds.), *Décolonisation*, cit., p. 31.

qui assiste le Président de la République et exerce ses fonctions en cas de vacance³⁴. Le Gouvernement peut dissoudre l'Assemblée nationale et il est responsable devant elle.

Le texte présente un autre élément important et original par rapport aux autres systèmes constitutionnels de l'Afrique francophone : Madagascar est en effet, dans cet ensemble de pays, le seul Etat qui a choisi, lors de l'indépendance, un Parlement bicaméral, incluant l'Assemblée nationale élue au suffrage universel et le Sénat composé par deux tiers des représentants des provinces et par un tiers des membres nommés par le Gouvernement et représentant les forces économiques, sociales et culturelles du pays³⁵.

La Constitution de 1959 prévoit également un conseil supérieur des institutions, chargé de contrôler le respect de la Constitution par les lois et les ordonnances, et un système de collectivités territoriales décentralisées structuré en provinces et municipalités.

Bientôt, la loi fondamentale malgache s'avère inadéquate afin d'organiser les dynamiques politiques et sociales en cours dans le pays suite à son indépendance. Déjà révisée en 1960 pour adapter le texte à la déclaration d'indépendance, la Constitution a ensuite été modifiée en 1962³⁶ et 1970³⁷. En 1971 et 1972, les tensions sociales et les conditions économiques précaires du pays provoquent une série de manifestations populaires et étudiantes conduisant le président Tsiranana, au pouvoir depuis l'indépendance, à nommer un Premier ministre, le général Ramanantsoa. Ce dernier reçoit par décret les pleins pouvoirs exécutif et législatif et adopte une Constitution provisoire qui restera en vigueur jusqu'en 1975³⁸.

Par la suite, c'est encore un membre de l'armée, le capitaine Ratsiraka, qui prend le pouvoir, en devenant le protagoniste de la deuxième phase de l'évolution constitutionnelle de Madagascar. Ancien membre du gouvernement Ramanantsoa, Ratsiraka est nommé Président du Conseil suprême de la Révolution³⁹ et à la

³⁴ Vedi M. STRAMACCI, *Le costituzioni degli Stati africani*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 226.

³⁵ Voir D.-G. LAVROFF, G. PEISER, *Les Constitutions africaines*, cit., p. 141 ; M. STRAMACCI, *Le costituzioni degli Stati africani*, cit., p. 226.

³⁶ En 1962, l'élection directe du Président de la République est introduite et les conditions pour la dissolution de l'Assemblée nationale, ainsi que les pouvoirs du Sénat, sont modifiés.

³⁷ En 1970, le changement le plus important concerne la possibilité pour le Président de la République de nommer plusieurs Vice-présidents du Gouvernement.

³⁸ Voir J. DU BOIS DE GAUDUSSON, G. CONAC, C. DESOUCHES (éds.), *Les Constitutions africaines*, cit., p. 383.

³⁹ Voir J. RABENIRAINY, *Les forces armées et les crises politiques (1972-2002)*, en *Politique africaine*, 2002, p. 87-90.

fin de 1975 il adopte la Charte de la révolution socialiste malgache et la Constitution de la IIème République de Madagascar, ratifiée par un plébiscite dans lequel les votes favorables sont près de 95% du total⁴⁰.

Tout comme pour la première constitution, le nouveau texte lui aussi peut être encadré dans l'évolution du constitutionnalisme africain, en représentant un bon exemple de constitution du deuxième cycle, propre de la période d'après l'indépendance, lorsque les régimes africains ont opté pour un retrait du modèle constitutionnel libéral, considéré inadéquat et inefficace pour garantir l'ordre et le développement de ces pays. Les constitutions du deuxième cycle favorisent notamment la concentration du pouvoir et les éléments que l'on y retrouve le plus souvent sont l'implication des militaires au sein du gouvernement et le rejet du pluralisme politique, parfois accompagnés d'une adhésion aux principes du socialisme⁴¹.

En fait, tous ces éléments semblent être présents dans la Constitution de la IIème République malgache. Le préambule exprime le changement idéologique fondamental de la Constitution, qui vise « à construire un Etat de type nouveau, expression des intérêts des masses laborieuses et à édifier une société conforme aux principes socialistes énoncés dans la Charte de la Révolution Socialiste Malagasy ». Ce changement se reflète d'abord sur le catalogue des droits, qui, dans la nouvelle constitution, est situé dans un titre dédié, le deuxième. En particulier, la reconfiguration du droit à la propriété, avec la reconnaissance de la primauté du public par rapport au privé et du principe de l'utilité sociale⁴², est accompagnée par la déclaration d'un grand nombre de droits sociaux, culturels et économiques, ce qui implique l'assomption par l'Etat d'importants engagements pour assurer leur effective jouissance⁴³. Une autre conséquence de l'idéologie socialiste est la forte limitation du multipartisme : la Constitution reconnaît le rôle du Front national pour la défense de la révolution (FNDR), qui regroupe les organisations politiques progressistes avec la tâche d'animer et guider la Révolution et inspirer l'activité de l'Etat⁴⁴.

⁴⁰ La participation au scrutin est de 93,01% des votants, le vote favorable est de 94,66% des votes valides ; voir J. DU BOIS DE GAUDUSSON, G. CONAC, C. DESOUCHES (éds.), *Les Constitutions africaines*, cit., p. 383.

⁴¹ C.M. FOMBAD, *The Evolution*, cit., p. 14, parle de « post-independence constitutions » ; L. MEZZETTI, *Le democrazie incerte*, cit., p. 255, de « costituzioni per la legittimazione del potere » ; R. ORRÙ, *Africa e democrazia liberale*, cit., p. 244, de « fase della perversione della democrazia rappresentativa » ou « della rottura » ; G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, cit., pp. 128 et ss., identifie en réalité deux cycles différents, celui des « costituzioni autocratiche » et celui des « costituzioni di ispirazione socialista ».

⁴² Voir C. CADOUX, *La IIe République malgache: vers l'édification d'un État de type nouveau*, en J. BENOIST, C. CADOUX, S. SINGARAVELOU (éds.), *La deuxième République malgache*, PUAM, Aix-en-Provence, 1989, p. 34.

⁴³ *Ibidem*, p. 34.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 30.

La forme de gouvernement est conçue sur la base de la constitution provisoire de 1972, dont elle réitère les structures et les fonctions des organes constitutionnels⁴⁵. En particulier, en plus du Président de la République, du Gouvernement et de l'Assemblée nationale, déjà présents dans la Constitution de 1959, la nouvelle Constitution prévoit un Conseil Suprême de la Révolution et un Comité Militaire pour le Développement, tous les deux impliqués dans l'exercice du pouvoir exécutif. Dans ce contexte, le Président de la République occupe la position de leader absolu : il est le seul membre de l'exécutif élu au suffrage universel direct pour un mandat de sept ans renouvelable sans limite et il est reconnu en tant qu'Organe Suprême du Pouvoir d'Etat⁴⁶. Le Président nomme presque tous les membres des trois autres organes de l'Exécutif, qui ont la tâche de l'aider dans l'exercice de ses fonctions⁴⁷.

Encore une fois, ce sont les conditions économiques et sociales du pays qui déterminent la crise de la Constitution et, finalement, son abrogation. Déjà dans la seconde moitié des années 1980, une crise financière très sévère avait conduit à la libéralisation économique et à un rapprochement avec la France. Au début des années quatre-vingt-dix, les revendications économiques et politiques de la population deviennent plus pressantes et conduisent à la fin de la présidence de Ratsiraka et, avec elle, à la Constitution de la IIème République⁴⁸.

La transition s'ouvre officiellement fin 1989, avec la révision constitutionnelle qui élimine du texte les références au rôle de direction du FNDR et rétabli le multipartisme. L'aggravation de la situation économique du pays pousse 16 partis et syndicats à s'allier dans un Comité de forces vives (CFV) qui appelle à la démission du gouvernement et à l'approbation d'une nouvelle Constitution. Le CFV constitue en 1991 ce qui est en fait un gouvernement fantôme, parallèle au gouvernement constitutionnel, présidé par le général Rakotoharison⁴⁹.

La pression des manifestations populaires qui ont lieu tout au long de 1991 et sont animés par CFV, conduisent finalement à la mise en place d'un Comité de salut public, composé de 16 membres du CFV, de 16 membres du Mouvement militant pour le socialisme malgache (MMSM), qui avait recueilli les forces proches de Ratsiraka, et de 12 représentants du Conseil chrétien des églises de Madagascar (FFKM), qui avait

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 36-37

⁴⁶ *Ibidem*, p. 40.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 40.

⁴⁸ Voir J. DU BOIS DE GAUDUSSON, G. CONAC, C. DESOUCHES (éds.), *Les Constitutions africaines*, cit., pp. 385-386.

⁴⁹ Voir F. RAISON-JOURDE, *Le pouvoir en double*, en *Politique africaine*, 2002, p. 47 ; R.R. MARCUS, *Madagascar: Legitimizing Autocracy*, en *Current History*, 2001, p. 226.

initialement essayé d'agir en tant que médiateur entre les différentes forces politiques⁵⁰. Les membres du comité adoptent une convention pour régler le fonctionnement des pouvoirs publics pour une période de 18 mois, prévoyant notamment la création de la Haute Autorité, institution garante de la transition, et du Forum national, chargé de rédiger la nouvelle Constitution malgache⁵¹. Cette dernière a été rédigée au début de 1992, ratifiée par référendum en août et promulguée en septembre⁵².

Dans ce cas également, la transition constitutionnelle de Madagascar s'inscrit dans une tendance qui unit en réalité différentes expériences africaines. Le troisième cycle du constitutionnalisme africain, qui a commencé entre la fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix, coïncide avec ce qui a été appelé la troisième vague de démocratisation et se manifeste à travers l'approbation de constitutions qui semblent effectivement accueillir les éléments de l'État constitutionnel. Les principes classiques du constitutionnalisme, tels que la protection des droits fondamentaux, le pluralisme politique et la séparation des pouvoirs, sont mélangés avec des principes plus originaux, tels que la transparence et la responsabilité des institutions, en mesure de créer des textes constitutionnels qui semblaient jeter les bases pour le début d'un processus de démocratisation en Afrique. En réalité, dans de nombreux pays, parmi lesquels Madagascar, la performance des Constitutions approuvées dans cette période a été inférieure aux attentes initiales⁵³.

Les principes du constitutionnalisme, formellement à la base du nouveau système constitutionnel de Madagascar, sont exprimés dans le préambule, où également les engagements internationaux du pays sont déclarés, en rappelant en particulier la Charte internationale des droits de l'homme et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁵⁴. L'ouverture au droit international émerge aussi de la lecture du

⁵⁰ A propos du rôle central de FFKM dans le processus de transition, voir L. MOSCA, *The Constitutional Framework of the Third Malagasy Republic: Is It Already a Transition?*, en V. PIERGIGLI, I. TADDIA (éds.), *International Conference on African Constitutions*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 297.

⁵¹ Voir J. DU BOIS DE GAUDUSSON, G. CONAC, C. DESOUCHES (éds.), *Les Constitutions africaines*, cit., p. 387.

⁵² Le texte est soumis à un référendum ; 62% des électeurs sont en faveur de la nouvelle Constitution. Voir J. DU BOIS DE GAUDUSSON, G. CONAC, C. DESOUCHES (éds.), *Les Constitutions africaines*, cit., p. 387.

⁵³ C.M. FOMBAD, *The Evolution*, cit., p. 14, parle de « post-1990 constitutions » ; L. MEZZETTI, *Le democrazie incerte*, cit., p. 257, de « costituzioni della democratizzazione » ; R. ORRÙ, *Africa e democrazia liberale*, cit., p. 244, de « fase di riallineamento ai postulati della democrazia rappresentativa » ou « della transizione pluralista » ; G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, cit., pp. 128 et ss., de « recupero almeno formale dei valori del costituzionalismo liberale ».

⁵⁴ A propos de l'ouverture au droit international des systèmes juridiques africains et de l'influence de cette ouverture sur la protection des droits voir R. ORRÙ, *La promozione dei diritti*, cit. ; V. PIERGIGLI, *Tendenze evolutive e tensioni aperte nei Bills of Rights delle Costituzioni africane alle soglie del terzo millennio*, en *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999.

catalogue des droits, dont la structure-même, qui divise les droits civils et politiques des droits économiques, sociaux et culturels, semble clairement être inspirée par la codification internationale sur le sujet⁵⁵.

Pour ce qui concerne l'organisation des pouvoirs, en dépit de l'élection directe du Président de la République et de ses prérogatives dans le domaine de la politique étrangère, la forme de gouvernement de la IIIème République malgache, dans sa version originale, peut être définie parlementaire, considérant que le pouvoir exécutif est exercé par le Gouvernement, dirigé par un Premier Ministre, qui doit avoir la confiance de la majorité absolue de l'Assemblée nationale⁵⁶.

Cependant, la Constitution de 1992 commence bientôt à présenter des problèmes, précisément du côté de l'organisation des pouvoirs. Au cours des 17 années de validité de la Loi fondamentale de la IIIème République, les crises et les révisions constitutionnelles se sont succédées, provoquant des effets profonds sur l'efficacité de la Constitution et sur sa capacité d'avoir une incidence sur la vie politique du pays. Déjà en 1995, la Constitution avait été modifiée dans un sens présidentiel, sur proposition du président Zafy, qui allait par la suite démissionner de ses fonctions l'année suivante, précisément pour violation de la Constitution⁵⁷. Au pouvoir revient Ratsiraka, qui est le promoteur d'une nouvelle révision de la Constitution, adoptée en 1998, dans le but d'accroître l'autonomie des provinces⁵⁸, qu'il avait utilisée dans le passé afin de consolider son pouvoir ; même dans ce cas, le mandat présidentiel prend fin brusquement, avec une crise politique qui provoque de graves troubles publics et termine par l'élection du président Ravalomanana⁵⁹. Ainsi que l'avaient fait ses deux prédécesseurs, Ravalomanana, le dernier président de la IIIème République, procède en 2007 à une nouvelle révision de la Constitution afin d'accroître d'avantage les pouvoirs du Président de la République.

Ce qui ressort de l'analyse de la Constitution de la IIIème République est donc l'incapacité du texte à régler la vie politique du pays et son utilisation de la part des élites comme un instrument de pouvoir.

⁵⁵ On se réfère au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adoptés par les Nations Unies en 1966.

⁵⁶ Voir C. CADOUX, *La constitution de la Troisième République malgache*, in *Politique africaine*, 1993, p. 62 ; L. MOSCA, *The Constitutional Framework*, cit., p. 299 ; R.R. MARCUS, *Madagascar*, cit., p. 227.

⁵⁷ Voir R.R. MARCUS, *Madagascar*, cit., p. 227.

⁵⁸ Voir L. MOSCA, *The Constitutional Framework*, cit., p. 303.

⁵⁹ La crise est née des élections présidentielles controversées de 2001, au cours desquelles Ratsiraka et Ravalomanana se sont affrontés. Voir M. RAZAFINDRAKOTO, F. ROUBAUD, *Le scrutin présidentiel du 16 décembre 2001. Les enjeux d'une élection contestée*, en *Politique africaine*, 2002 ; F. RAISON-JOURDE, *Le pouvoir en double*, cit. ; J. RABENIRAINY, *Les forces armées*, cit. ; F. RAISON-JOURDE, J.-P. RAISON, *Ravalomanana et la troisième indépendance ?*, en *Politique africaine*, 2002 ; C. RAFIDINARIVO RAKOTOLAHY, *Stratégies territoriales de la crise malgache*, en *Politique africaine*, 2002.

Une telle inefficacité n'est pas sans répercussions sur la vie de la Constitution elle-même, qui en fait est définitivement mise de côté, à défaut d'empêcher au pays de sombrer dans une nouvelle crise qui aboutit au coup d'Etat de 2009.

4. L'actualité constitutionnelle de Madagascar

L'origine de la Constitution de la IV^{ème} République de Madagascar doit donc être recherchée, encore une fois, dans un acte révolutionnaire, un coup d'Etat, qui réitère les caractéristiques et les processus de crise qui ont accompagné l'histoire constitutionnelle du pays depuis l'indépendance. La crise a commencé en janvier 2009, lorsque le maire d'Antananarivo, Rajoelina, a organisé une série de manifestations populaires contre le président Ravalomanana. Les raisons de la protestation sont ambiguës. D'une part, l'origine du conflit semble résider dans les ambitions personnelles des deux leaders, à la fois politiques et économiques : les deux sont parmi les entrepreneurs les plus importants du pays, et ont commencé leur carrière politique en tant que maire de la capitale⁶⁰. D'autre part, la protestation trouve un terrain fertile dans la population, et en particulier dans les quartiers les plus pauvres de la capitale⁶¹, avec une mobilisation qui animée par la demande de rétablir la démocratie dans le pays⁶².

La fin de la III^{ème} République intervient quelques semaines plus tard, avec la participation de l'armée : une partie de l'armée malgache se soulève contre le président Ravalomanana, avant de le forcer à nommer un directoire militaire⁶³, puis de transférer les pleins pouvoirs à Rajoelina⁶⁴, qui deviendra Président de la Haute Autorité de Transition⁶⁵. Interrogé sur la validité de la nomination de Rajoelina⁶⁶, la Cour constitutionnelle

⁶⁰ Voir D. GALIBERT, *Mobilisation populaire et répression à Madagascar. Les transgressions de la cité culturelle*, en *Politique africaine*, 2009, pp. 140-142.

⁶¹ A propos du rôle et de la mobilisation des classes populaires avant la crise de 2009, voir F. ROUBAUD, J.-M. WACHSBERGER, *Les quartiers pauvres contre la démocratie ? Le cas d'Antananarivo, Madagascar*, en *Afrique contemporaine*, 2006.

⁶² L. MOSCA, *La democrazia nel Madagascar*, cit., p. 49.

⁶³ Ordonnance n°2009/001 du 17 mars 2009 portant dissolution du Gouvernement, et donnant les pleins pouvoirs à un Directoire Militaire.

⁶⁴ Ordonnance n°2009/002 du Directoire Militaire du 17 mars 2009, conférant les pleins pouvoirs à Monsieur Andry Rajoelina.

⁶⁵ Pour une reconstruction de la crise de mars 2009, voir A.M. RATSIMBAHARISON, *The Political Crisis of March 2009 in Madagascar: A Case Study of Conflict and Conflict Mediation*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2017.

⁶⁶ Acte N°79-HCC/G. La Cour avait été saisi par Rajoelina lui-même, par une lettre demandant aux juges constitutionnels de « constater la validité de l'ordonnance 2009-001 du 17 mars 2009 conférant le plein pouvoir à un directoire militaire ainsi que l'ordonnance 2009-002 du 17 mars 2009 portant transfert du plein pouvoir à M. Andry Nirina Rajoelina ».



valide la procédure « par le principe de continuité de l'état et pour l'intérêt supérieur de la Nation », de ce fait légitimant un changement de pouvoir ayant eu lieu en violation de la Constitution⁶⁷.

Le lendemain, Rajoelina adopte l'Ordonnance n° 2009/003 qui régleme temporairement le fonctionnement des pouvoirs⁶⁸. En particulier, l'acte régleme la position de la Haute Autorité pour la Transition vers la Quatrième République, qui est « garante du fonctionnement régulier des institutions et de la démocratie durant la période transitoire qui ne peut excéder vingt-quatre mois ». L'Assemblée nationale et le Sénat sont dissous et leur compétences transférées à la Haute Autorité, au Conseil pour le Redressement Economique et Social et au Gouvernement (art. 1).

L'ordonnance ne dit rien sur la procédure pour l'adoption de la nouvelle Constitution, sauf disposer que le Président de la Haute Autorité « organise les rencontres préparatoires en vue de l'élaboration de la nouvelle Constitution et du nouveau code électoral pour l'avènement de la IVème République [et] convoque les électeurs et organise le référendum en vue de l'adoption de la nouvelle Constitution et les élections générales» (art. 6).

Les modalités de changement de pouvoir, qui a eu lieu par la force et hors de la légalité constitutionnelle, ont été critiquées par les organisations internationales, qui se sont également engagées à faciliter la résolution de la crise et l'approbation de la nouvelle Constitution. En particulier, la médiation de l'ONU, l'Union africaine, la Southern African Development Community et l'Organisation Internationale de la Francophonie, a conduit à la signature de la Charte de la transition, signée à Maputo le 9 août 2009, modifiée par la suite par un Acte additionnel, signé à Addis-Abeba le 9 novembre de la même année. La Charte, signée par les quatre principaux dirigeants politiques du pays, c'est-à-dire Rajoelina et les trois présidents qui se sont succédés au cours de la IIIème République, a en effet opéré en tant que constitution provisoire du pays jusqu'à l'adoption de la nouvelle Constitution⁶⁹.

En plus d'une organisation renouvelée des pouvoirs⁷⁰, ce qui est intéressant de noter est la présence de certaines conditions qui doivent être remplies par la nouvelle Constitution ; ces conditions se réfèrent en

⁶⁷ Voir S. BOLLE, *Changement de légalité à Madagascar*, en <http://www.la-constitution-en-afrique.org>

⁶⁸ Ordonnance N° 2009/003 instituant le régime de la Transition vers la IVème République.

⁶⁹ Voir R. IBRIDO, *Madagascar. L'emanazione di una "costituzione provvisoria" e la convocazione di un'Assemblea costituente non chiudono la crisi istituzionale*, en *DPCE online*, 2010, p. 2.

⁷⁰ La Charte prévoit un Exécutif composé par le Président de la transition, qui exerce les fonctions de Chef de l'État, le Vice-président de la transition et le Gouvernement d'union nationale de la transition ; un organe législatif composé du Conseil supérieur de la transition et du Congrès de la transition ; un organe chargé de la réconciliation nationale, à

particulier au mandat présidentiel, qui doit être de cinq ans renouvelable une seule fois, et à la discipline de révision constitutionnelle, qui doit terminer avec un référendum dans le cas d'amendements concernant le fonctionnement des pouvoirs publics (art. 35). Il est d'ailleurs à noter qu'aux organisations internationales est reconnu un rôle de grand relief, celles-ci étant appelées à soutenir le processus de transition et l'organisation des élections (art. 36).

C'est dans ce nouveau cadre institutionnel, que se développe le processus constituant, qui est formellement régi, outre que par les dispositions mentionnées contenues dans l'Ordonnance et dans la Charte, par le Décret n° 2010-279. Le Décret prévoit la création d'un Comité Consultatif Constitutionnel (CCC), formé principalement par des juristes, dont le but est de rendre au gouvernement un ou plusieurs projets de constitution sur la base de toutes les propositions et les études présentées par les partis politiques et la société civile, ainsi que par les forums et les consultations nationaux organisés pendant la période de transition⁷¹. Il revient alors au gouvernement, sur la base du projet ou des projets, de rédiger le texte final à soumettre au référendum⁷².

Le projet a été effectivement publié en septembre 2010, et par la suite présenté et discuté avec le gouvernement, qui l'a profondément révisé avant de le proposer à la ratification populaire⁷³ ; le référendum, qui a eu lieu le 17 novembre 2010, a reçu le vote favorable du 74% des voix, même si la consultation électorale a été marquée par un faible taux de participation et par une énième tentative de coup d'Etat⁷⁴. La fin définitive de la période de transition, favorisée par un nouvel accord politique signé à Ivato en 2011, n'a lieu qu'à la fin de 2013, avec l'élection du nouveau président Rajaonarimampianina⁷⁵.

C'est justement sur l'organisation des pouvoirs constitutionnels qu'ont été adoptées la plupart des dispositions innovantes, celle-ci représentant l'un des défis les plus importants de la nouvelle Constitution de Madagascar ; au contraire, pour ce qui concerne la garantie des droits, le texte du 2010 reproduit en grande

savoir le Conseil national de réconciliation ; deux organes consultatifs, le Conseil économique et social et le Comité de réflexion sur la défense et la sécurité nationales ; un tribunal, appelé la Haute Cour de la transition ; un organe chargé d'organiser et de contrôler les élections, la Commission électorale nationale indépendante (art. 3).

⁷¹ Voir A. IMBIKI, *Les enjeux de l'avènement de la constitution de la IV^{ème} République à Madagascar*, en *Madagascar Conseil International*, 2011, pp. 8-9.

⁷² *Ibidem*, pp. 8-9.

⁷³ Voir S. BOLLE, *La IV^o République revue et corrigée*, en <http://www.la-constitution-en-afrique.org>

⁷⁴ Voir C. SCHIMIZZI, *Madagascar Voters Approves New Constitution*, en www.jurist.org

⁷⁵ Voir E.N. YOUNBI, *Le juge constitutionnel et la rationalisation du régime politique malgache sous la IV^e République*, en *Revue de Droit Public*, 2017, p. 1002.

partie la structure et le contenu du catalogue déjà inclus dans la Constitution précédente. Une mention particulière mérite cependant la réaffirmation de l'ouverture du système constitutionnel malgache à l'ordre international, qui se manifeste par des références à la Charte internationale des droits de l'homme et aux conventions relatives aux droits de l'enfant, aux droits de la femme, à la protection de l'environnement, aux droits sociaux, économiques, civils et culturels⁷⁶. La mise en place d'un nouvel organe, le Haut Conseil pour la défense de la démocratie et de l'Etat de droit, chargé « d'observer le respect de l'éthique du pouvoir, de la démocratie et du respect de l'État de droit, de contrôler la promotion et la protection des droits de l'homme » (art. 43), semble tout aussi bien intéressante⁷⁷.

Le constituant a opté pour une forme de gouvernement semi-présidentiel⁷⁸ : l'art. 44 dispose que le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et par le Gouvernement. Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois (art. 45). Il nomme le Premier Ministre à la proposition du parti majoritaire à l'Assemblée nationale et met fin à ses fonctions en cas de démission, de faute grave ou de défaillance manifeste (art. 54). À cet égard, il est intéressant de noter la différence entre le texte de la Constitution et la proposition du CCC ; en fait, cette dernière ne prévoyait que l'hypothèse de la démission du Gouvernement⁷⁹. Sur ce point, la Cour constitutionnelle est intervenue⁸⁰, soulignant que, puisque la nomination du Premier Ministre est conditionné par la volonté parlementaire, sa révocation aussi ne peut pas être discrétionnaire, car le Président doit se tenir au strict respect des conditions posées par la Constitution pour mettre fin aux fonctions du Premier Ministre⁸¹.

La répartition de la fonction exécutive ne ressort pas clairement de la lecture de la Constitution : si l'art. 55 prévoit que le Président de la République « détermine et arrête, en Conseil des ministres, la politique générale de l'État », l'art. 65 déclare que le Premier Ministre « conduit la politique générale de l'État ». La Cour constitutionnelle a également contribué à la définition de la relation entre les deux organes, donnant lieu à

⁷⁶ La référence expresse à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui avait au contraire été incluse dans le préambule de la Constitution de 1992, est supprimée.

⁷⁷ Le conseil a été créé par la Loi n° 2015-001 relative au Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'Etat de Droit.

⁷⁸ E.N. YOUMBI, *Le juge constitutionnel*, cit., p. 1006, souligne le caractère bicéphale et dualiste de l'Exécutif.

⁷⁹ S. BOLLE, *La IV^e République*, cit., parle de re-présidentialisation de la forme de gouvernement envisagée par la Constitution par rapport à ce qui avait été proposé par le CCC.

⁸⁰ Avis 17 févr. 2014, N° 01-HCC/AV portant interprétation des dispositions de l'article 54 de la Constitution.

⁸¹ Voir E.N. YOUMBI, *Le juge constitutionnel*, cit., p. 1010.

une lecture présidentielle de la forme de gouvernement de la IV^{ème} République⁸². En particulier, la Cour a fondé son interprétation en faveur de la prééminence du Président de la République à partir de trois facteurs distincts : la source de la légitimité, qui est directement populaire dans le cas du Président et indirecte pour le Premier ministre ; la position de subordination résultant de la possibilité pour le Président de la République de mettre fin aux fonctions du Premier Ministre en cas de faute grave ou de défaillance manifeste ; le différent rôle dans la définition de la politique générale de l'Etat, et en particulier le fait que le Premier Ministre, selon une lecture systématique de la Constitution, n'est responsable que de l'application de la politique générale déterminée par le Président de la République⁸³.

La discipline constitutionnelle du Parlement est certainement moins problématique et conforme à la tradition constitutionnelle malgache qui, depuis l'indépendance, et à l'exception du régime de la II^{ème} République, prévoit un système bicaméral. L'Assemblée nationale est élue au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans (art. 68) et peut être dissoute par le Président de la République, après avoir informé le Premier Ministre et en consultation avec les présidents des deux chambres (art. 60). La discipline du système électoral est régie par la Loi organique n° 2018-008 et la Loi organique n° 2018-010⁸⁴, tous les deux récemment soumises au contrôle de la Cour constitutionnelle⁸⁵, qui a déclaré l'inconstitutionnalité de plusieurs dispositions portant entre autres sur la gestion des listes électorales et de la campagne électorale, même à la lumière de la Charte africaine de la démocratie des élections et de la bonne gouvernance⁸⁶.

Le Sénat représente les collectivités territoriales décentralisées et les organisations économiques et sociales : il comprend deux tiers des membres élus en nombre égal par chaque province et un tiers des membres nommés par le Président de la République en représentation des forces économiques, sociales et culturelles du pays (art. 81). Même dans ce cas, la Cour constitutionnelle a censuré certaines dispositions de la Loi

⁸² Avis 25 févr. 2014, N° 02-HCC/AV portant interprétation des dispositions des chapitres 1 et 2 inclus dans le sous-titre I du titre III de la Constitution.

⁸³ Voir E.N. YOUMBI, *Le juge constitutionnel*, cit., p. 1008.

⁸⁴ Les deux lois organiques sont consacrées respectivement au régime général des élections et du référendum et à l'élection des députés à l'Assemblée nationale, et constituent, avec la Loi organique n° 2018-009 sur l'élection du Président de la République, une sorte de Code électoral de Madagascar. Les lois adoptées en 2018 remplacent celles adoptées suite à l'adoption de la nouvelle Constitution, respectivement la Loi organique n° 2012-005, la Loi organique n° 2012-016 et la Loi organique n° 2012-015.

⁸⁵ Décision 3 mai 2018 N° 15-HCC/D3 portant sur la Loi organique n° 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums et Décision 3 mai 2018 N° 17-HCC/D3 portant sur la Loi organique n° 2018-010 relative à l'élection des Députés à l'Assemblée nationale.

⁸⁶ Voir V. CARLINO, *La Haute Cour Constitutionnelle del Madagascar si pronuncia sui dibattuti progetti di legge organica in materia di procedimento elettorale*, en *Federalismi-Focus Africa*, 2018, pp. 4 ss.

organique n° 2015-007, à laquelle la Constitution renvoie pour la définition des règles sur le fonctionnement, la composition et le mode d'élection des sénateurs (art. 82)⁸⁷. En particulier, la Cour a déclaré que la possibilité pour le Président de la République de révoquer les sénateurs nommés par lui-même serait contraire à la Constitution⁸⁸.

Au cours des premières années de validité de la Constitution de la IV^{ème} République, le rôle de la Haute Cour constitutionnelle a été sans aucun doute crucial dans la détermination du fonctionnement de la forme du gouvernement malgache⁸⁹. En effet, la Constitution accorde des fonctions importantes à la Cour qui, conformément à l'art. 114, est composé par neuf membres, avec un mandat de sept ans non renouvelable : trois membres sont nommés par le Président de la République, deux sont élus par l'Assemblée nationale, deux par le Sénat et deux par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

En particulier, la Cour, outre qu'une compétence consultative et un pouvoir de décision en matière de contentieux électoraux et de conflits de compétence entre les pouvoirs de l'État, exerce une vaste contrôle sur la constitutionnalité des lois, des ordonnances, des traités et des règlements d'autonomie. L'art. 117 précise que les lois, les lois organiques et les ordonnances sont soumis par le Président de la République au contrôle obligatoire de la Cour ; les règlements parlementaires sont également soumis à un contrôle préventif et obligatoire. L'art 118 définit les procédures de contrôle non obligatoire de constitutionnalité : une question sur la constitutionnalité d'une loi ou d'un règlement peut être présentée par chaque Chef d'Institution, un quart des membres de chaque chambre, les organes des autorités locales, le Haut Conseil pour la défense de la démocratie et de l'Etat de droit. Le même art. 118 prévoit qu'une question peut être proposée devant une juridiction, par l'une des parties du processus, si elle soulève une exception d'inconstitutionnalité ou soutient qu'une disposition de texte législatif ou réglementaire porte atteinte à ses droits fondamentaux reconnus par la Constitution.

⁸⁷ Décision 25 févr. 2015 N° 17-HCC/D3 concernant la loi organique n° 2015-007 fixant les règles relatives au fonctionnement du Sénat ainsi qu'aux modalités d'élection et de désignation des Sénateurs à Madagascar.

⁸⁸ Voir E.N. YOUMBI, *Le juge constitutionnel*, cit., p. 1026.

⁸⁹ A propos du rôle des Cours constitutionnelles dans les transitions démocratiques en cours dans les pays africains voir C.M. FOMBAD, *An Overview of Contemporary Models of Constitutional Review in Africa*, en ID. (éd.), *Constitutional Adjudication in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2017. A propos de problèmes spécifiques des Cours des pays francophones d'Afrique voir P. MASSINA, *Le juge constitutionnel africain francophone : entre politique et droit*, en *Revue française de droit constitutionnel*, 2017 ; M. DIAKHATE, *Les ambiguïtés de la juridiction constitutionnelle dans les États de l'Afrique noire francophone*, en *Revue du droit public*, 2015.

Toujours concernant les garanties constitutionnelles, une mention doit être faite aux dispositions relatives à la révision de la Constitution, dont la rigidité apparaît sans doute mieux protégée par rapport aux textes précédents : en particulier, en plus d'établir que la révision n'est possible qu'en cas de « nécessité jugée impérieuse » (art. 161) et doit être approuvée par les 3/4 des membres de chaque chambre et soumis à référendum (art. 162), la Constitution prévoit une longue série de dispositions qui ne peuvent être soumises à révision constitutionnelle : la forme républicaine de l'État, le principe de l'intégrité du territoire national, le principe de la séparation des pouvoirs, le principe d'autonomie des collectivités territoriales décentralisées, la durée et le nombre du mandat du Président de la République (art. 163).

5. Conclusions

La Constitution de la IV^e République fait partie de la grande majorité des pays africains qui, depuis 2010, ont changé leur cadre constitutionnel, soit par amendement des textes en vigueur ou par adoption de nouvelles Chartes. La doctrine qui s'est interrogée sur le démarrage d'un nouveau cycle constitutionnel en Afrique semble converger sur un point, qui en fait caractérise le constitutionnalisme africain dès la fin du siècle dernier : la difficulté de trouver une direction commune entre les divers États qui, bien qu'ayant changé leur constitution, diffèrent grandement entre eux, si l'on ne tient pas compte de l'élément formel et l'on se concentre sur les performances des constitutions elles-mêmes.

Après la fin des cycles des constitutions de l'indépendance et de l'après l'indépendance, une certaine hétérogénéité était déjà évidente ; à la fin du XX^e et au début du XXI^e siècle, alors que l'expérience de la consolidation démocratique est accompagnée par des départs tardifs du processus de transition démocratique et même des régressions après une première phase d'ouverture démocratique cette hétérogénéité semble s'intensifier⁹⁰. Cette diversité semble être confirmée dans les dernières années, où en dehors de quelques exemples de réussite qui expérimentent une consolidation effective de la démocratie, nous assistons à une stagnation du processus de transition démocratique et à un désenchantement par rapport aux espoirs qui ont accompagné le revival constitutionnel après 1990⁹¹. La complexité des résultats est accrue par la différente évolution suivie par les pays méditerranéens d'Afrique, qui a amené à dissocier l'analyse de ces systèmes de

⁹⁰ Voir R. ORRÙ, *Africa e democrazia liberale*, cit., pp. 257-259.

⁹¹ Voir H.K. PREMPEH, *Africa's "Constitutionalism Revival": False Start or New Dawn?*, en E.N. SAHLE (éd.), *Democracy, Constitutionalism and Politics in Africa*, New York, Palgrave Macmillan, 2017, p. 25.

ceux de l'Afrique sub-saharienne⁹² et à constater la présence de deux cycles constitutionnels parallèles qui se sont développés sur le même continent⁹³.

Huit ans après l'adoption de la nouvelle Constitution, et cinq ans depuis la première élection présidentielle qui, symboliquement, a mis fin à la dernière phase de la transition, il reste à voir comment la Constitution de la IV^{ème} République de Madagascar s'insère dans cette évolution connue par les pays africains. Ce que l'on peut saisir de l'analyse de l'histoire et de l'actualité constitutionnelle de Madagascar sont des éléments de faiblesse structurelle sont réapparus de manière cyclique depuis l'indépendance et qui, à moins qu'ils ne soient résolus, ne permettront pas à la forme de gouvernement introduite par la nouvelle Constitution de fonctionner de façon efficace.

D'un point de vue constitutionnel, ces éléments de faiblesse peuvent être attribués aux problèmes d'efficacité et de normativité de la constitution. Les constitutions de Madagascar ont montré un haut degré de formalisme, qui est récurrent dans les constitutions africaines, définies "constitutions sans constitutionnalisme" ou simplement "constitutions de papier"⁹⁴. La faiblesse de la Constitution, comme l'a démontré plus récemment l'expérience de la III^{ème} République, a conduit à un appauvrissement du significat de la Constitution⁹⁵, ce qui a eu des effets pratiques évidents sur le fonctionnement et la performance de la Loi fondamentale.

⁹² Une distinction qui n'est certainement pas nouvelle et qu'a déjà été soulignée avant des « Printemps Arabes » ; voir R. ORRU, *I Paesi dell'Africa subsahariana*, cit., pp. 555-556.

⁹³ C.M. FOMBAD, *The Evolution*, cit., parle à cet égard de « two parallel waves » ; voir aussi L. MEZZETTI, *La quarta ondata: transizioni costituzionali e consolidamento democratico nelle esperienze recenti degli ordinamenti islamici*, en G. D'IGNAZIO, N. FIORITA, S. GAMBINO, F. RANIOLO, A. VENTURA (éds.), *Transizioni e democrazia nei Paesi del Mediterraneo e del vicino Oriente*, Cosenza, Edizioni Periferia, 2014, pp. 19 et ss., qui propose l'expression « quatrième vague » en référence aux expériences constitutionnelles du Maghreb.

⁹⁴ Voir R. ORRU, *Africa e democrazia liberale*, cit., p. 258 ; J. AÏVO, *La crise de normativité de la Constitution en Afrique*, en *Revue de Droit Public*, 2012 ; A. BOURGI, *L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité*, en *Revue française de droit constitutionnel*, 2002 ; K. DOSSO, *Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences*, en *Revue française de droit constitutionnel*, 2012 ; R. SACCO, L. CASTELLANI, *Le constitutionnalisme africain*, en V. PIERGIGLI, I. TADDIA (éds.), *International Conference*, cit.. Le phénomène ne se limite certainement pas au continent africain : voir, par exemple, par rapport à certaines constitutions d'Asie, T. GROPPi, *Costituzioni senza costituzionalismo? La codificazione dei diritti in Asia agli inizi del XXI secolo*, en *Politica del diritto*, 2006.

⁹⁵ L'un des effets les plus récurrents et les plus graves, parmi les pays africains, est la primauté des accords politiques par rapport aux textes constitutionnels, ce qu'implique en fait un renversement des relations entre la politique et le droit : voir P. MAMBO, *Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les états africains : réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise*, en *McGill Law Journal/Revue de droit de McGill*, 2012 ; J. AÏVO, *La crise de normativité*, cit., p. 169 ; K. DOSSO, *Les pratiques constitutionnelles*, cit., p. 173.

Premièrement, et particulièrement pendant la IIIème République, la constitution a souvent été soumise à de profondes révisions constitutionnelles qui, loin de constituer une opération de maintenance ou une amélioration de la Loi fondamentale, ont été promues par les élites, et notamment par les Présidents de la République, afin de consolider et de perpétuer leur pouvoir, affectant sérieusement la rigidité de la Constitution⁹⁶. La proposition de modifier la Constitution de 2010, présentée en 2017 par le président Rajaonarimampianina, un an avant les nouvelles élections présidentielles, semble montrer que la leçon de l'histoire sur ce point n'a pas encore été apprise.

Deuxièmement, la constitution n'a pas montré d'être en mesure de régler les relations entre les pouvoirs publics et leur fonctionnement concret, comme en témoigne la difficulté d'assurer une alternance pacifique à la présidence de la République⁹⁷. Dans ce cas aussi, l'enseignement le plus lucide provient de l'histoire de la IIIème République, où tous les mandats présidentiels sont terminés avec des crises constitutionnelles plus ou moins graves jusqu'au coup d'Etat de 2009⁹⁸. Depuis l'indépendance, l'organisation du pouvoir politique a été conditionnée par des facteurs qui ne trouvent pas de place dans le texte constitutionnel, tels que l'importance des relations de parenté et la confiance pour « l'homme providentiel »⁹⁹, et a été souvent influencée par une intervention militaire, qui, en 2009, a fini par faire prévaloir le recours à la force sur les instruments de droit¹⁰⁰. Les élections prévues pour la fin de 2018 sont en ce sens fondamentales car elles représentent une opportunité pour assurer la continuité du bon fonctionnement de la Constitution et son utilité dans la régulation du fonctionnement des pouvoirs publics.

Il est bon de souligner que le rétablissement de l'efficacité de la Constitution ne découle pas seulement du comportement des élites et de leur attitude à l'égard des dispositions constitutionnelles ; ce qui semble tout aussi important afin de garantir le fonctionnement de la Constitution est la participation populaire à la vie de

⁹⁶ Voir J. AÏVO, *La crise de normativité*, cit., pp. 154-157 ; C.M. FOMBAD, *Some perspectives on durability and change under modern African constitutions*, en *I-CON*, 2013.

⁹⁷ A propos des difficultés liées à la gestion des procédures électorales dans les pays africains, et en particulier sur le rôle du contentieux en matière, voir V. FOUCHER, *Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel*, en *Pouvoirs*, 2009 ; D. KOKOROKO, *Les élections disputées : réussites et échecs*, en *Pouvoirs*, 2009 ; D.F. MELEDJE, *Le contentieux électoral en Afrique*, en *Pouvoirs*, 2009.

⁹⁸ Voir L. MOSCA, *La democrazia nel Madagascar*, cit., p. 49.

⁹⁹ Voir L. MOSCA, *La democrazia nel Madagascar*, cit., pp. 47-49 ; J. FREMIGACCI, *Madagascar*, cit., pp. 130-138. Dans ce cas également, le phénomène réunit de nombreuses expériences africaines : voir R. SACCO, L. CASTELLANI, *Le costituzionalisme africain*, cit., pp. 46 et ss.

¹⁰⁰ Voir J. RABENIRAINY, *Les forces armées*, cit. ; B. GUEYE, *La démocratie en Afrique : succès et résistances*, en *Pouvoirs*, 2009, pp. 15 et ss. ; A. BENAZZO, *Pouvoir civil et pouvoir militaire dans les transitions constitutionnelles africaines des années 1990*, en V. PIERGIGLI, I. TADDIA (éds.), *International Conference*, cit., pp. 249 et ss.

la Loi fondamentale. Bien qu'il a été souligné que la Constitution malgache de 2010, ainsi que d'autres constitutions africaines adoptées dans la même période, a été caractérisée par un niveau plus élevé de participation populaire dans le processus constituant¹⁰¹, l'impression qui se dégage de l'analyse du processus est que l'occasion n'a été exploitée qu'en partie. Le texte élaboré par le CCC a efficacement rassemblé les propositions et les avis émanant des partis politiques et de la société civile ; cependant, l'intervention décisive du gouvernement sur la proposition du CCC a en partie mortifié les efforts de participation, tandis que le référendum confirmatif ne peut pas être considéré comme un moyen suffisants pour assurer la participation pleine et effective des individus à la rédaction de la Constitution¹⁰².

La réconciliation nationale, que la Constitution de la IVème République introduit parmi les objectifs du nouvel ordre constitutionnel, offre une seconde possibilité en ce sens¹⁰³. Cet objectif ne peut être poursuivi qu'à travers un renforcement de la conscience politique des citoyens¹⁰⁴, telle qu'elle est exprimée par Loi n° 2016-37 portant sur la réconciliation nationale, qui déclare que « les citoyens prenant conscience de la nécessité d'un dialogue entre les Malagasy pour le retour à l'ordre constitutionnel indispensable à une paix durable, diverses initiatives ont vu le jour à savoir des rencontres ou assises régionales et nationales et des réunions au sommet des anciens Chefs d'Etat »¹⁰⁵.

En conclusion, plus que du contenu de la Constitution, la consolidation de la démocratie semble découler d'une appréciation du signifié de la Constitution elle-même en tant qu'instrument approprié pour garantir la protection des droits fondamentaux et l'organisation des pouvoirs publics ; ce changement présuppose, à son tour, une attitude différente des élites vis-à-vis de la Constitution et une implication plus vive des citoyens

¹⁰¹ Voir C.M. FOMBAD, *The Evolution*, cit., p. 22.

¹⁰² A propos de la participation populaire au processus constituant, voir les articles contenus dans T. ABBIATE, M. BÖCKENFÖRDE, V. FEDERICO (éds.), *Public Participation in African Constitutionalism*, London-New York, Routledge, 2018, et notamment M. BÖCKENFÖRDE, *Letting the Constituent Power Decide? Merits and challenges of referenda in constitution-making process in Africa* e H.K. PREMPEH, *Conclusion. Does participation help to foster constitutionalism in Africa?* ; voir aussi A. BOURGI, *L'évolution du constitutionnalisme*, cit., p. 723 ; J.M. MBAKU, *What Should Africans Expect from Their Constitutions?*, en *Dev. J. Int'l L. & Pol'y*, 2013, p. 152 ; U. MATTEI, *Patterns of African Constitution in the Making*, en V. PIERGIGLI, I. TADDIA (éds.), *International Conference*, cit., p. 162.

¹⁰³ « Conscient qu'il est indispensable de mettre en oeuvre un processus permanent de réconciliation nationale » (Const. 2010, Preamble).

¹⁰⁴ A propos de la maturation d'une conscience politique nationale comme prémisses pour la mise en oeuvre effective de la Constitution voir V. PIERGIGLI, *Tendenze evolutive*, cit., p. 135.

¹⁰⁵ La Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la loi, soulignant notamment la distinction entre réconciliation politique et réconciliation nationale. Décision 27 janv. 2018 N° 10-HCC/D3 concernant la loi n°2016-037 relative à la Réconciliation nationale. Voir F. PLATAROTI, *La Corte costituzionale del Madagascar si pronuncia sulla riconciliazione nazionale*, en *Federalismi-Focus Africa*, 2017.



dans sa mise en œuvre. Seule une Constitution efficace peut permettre, à Madagascar comme ailleurs en Afrique, le début d'un nouveau cycle constitutionnel qui puisse concrétiser les espoirs apparus il y a maintenant près de trente ans avec les constitutions de la transition démocratique.