

La constitution de la Troisième République malgache

LA promulgation d'une nouvelle constitution, le 18 septembre 1992, a fait entrer officiellement Madagascar en Troisième République. Le cycle électoral commencé par l'élection présidentielle (novembre 1992-février 1993) et poursuivi par les élections législatives de juin 1993 s'achèvera en fin d'année 1993 (ou début 1994) avec les élections régionales et locales. Alors Madagascar sortira d'une longue période de transition politique (1990-1994) marquée par l'incertitude au départ (fallait-il simplement réviser la constitution existante ou adopter une nouvelle loi fondamentale ?), agitée par des stratégies politiques et politiciennes que le peuple a supportées sans toujours bien comprendre, mais finalement achevée dans la paix civile malgré la paralysie du système institutionnel durant plusieurs mois en 1991, et la « tuerie de Iavoloaha » le 10 août 1991 (1). Cette nouvelle constitution soulève plusieurs points d'interrogation. Trois nous paraissent essentiels.

De la Troisième... à la Première République malgache ?

L'analyse du texte constitutionnel invite à une remontée dans le temps qui n'est pas nécessairement un retour en arrière. Cette Troisième République a un air de parenté avec la Première sans reproduire celle-ci pour autant. Cette constatation est d'ailleurs banale lorsqu'on se rappelle les « cycles politiques » accomplis par Madagascar depuis la proclamation officielle de l'indépendance (26 juin 1960) : Première République (1960-1972) sous la direction du président Ph. Tsiranana : période officiellement provisoire pré-

vue pour une durée maximum de cinq ans (1972-1977) et placée d'abord sous la houlette du général G. Ramanantsoa (2) ; puis Deuxième République dite RDM (République Démocratique de Madagascar), présidée de janvier 1976 à septembre 1992 par D. Ratsiraka sur la base de la constitution du 31 décembre 1975 ; enfin nouvelle période transitoire « informelle » commencée par une révision constitutionnelle rétablissant le pluralisme politique (3) et continuée par l'apparition, dans la rue, des « Forces vives », contestant le pouvoir et la fonction même du président Ratsiraka. Dans la mesure où la constitution du 18 septembre 1992 se veut l'antithèse et la condamnation de celle de la RDM, d'inspiration socialiste-révolutionnaire et marxisante, il est évident qu'elle renvoie à celle de la Première République. Mais rapprocher n'est pas assimiler.

Longue de 149 articles, la constitution renoue avec les valeurs et grands principes républicains (voir notamment le préambule, la restauration du bicamérisme et du parlementarisme) qui étaient déjà ceux de la Première République, au moins sur le plan du texte constitutionnel. Mais l'idée est précisément d'éviter les dérives de cette Première République, accusée non sans arguments d'avoir pratiqué le néocolonialisme et un anticommunisme primaire. Nous ne sommes plus dans les années soixante, le communisme n'est plus ce qu'il était ou voulait être et les générations politiques changent, même si quelques caciques s'accrochent encore au pouvoir. Autant de raisons qui laissent penser que, par-delà un certain mimétisme constitutionnel, la Troisième République ne sera pas et pourra pas être la répétition de la Première.

Autre différence importante avec les régimes précédents, la procédure d'adoption de la constitution. Celle de la Première République avait été votée en avril 1959 par l'ensemble des assemblées provinciales élues en 1956 et considérées à l'époque comme jouant le rôle d'assemblée constituante. Cela économisait des élections mais ne procédait pas d'une démarche fondamentalement démocratique. L'élaboration de la constitution du 31 décembre 1975 créant la RDM, malgré son titre officiel, fut encore moins démocratique : texte préparé par un très petit comité, idéologiquement très proche du CSR (Conseiller suprême de la révolution) Ratsiraka qui,

(1) P. Rajoelisoa, *Réflexions sur la procédure de transition à Madagascar*, *Actes du II^e Congrès français de droit constitutionnel*, Bordeaux. Aix-en-Provence Faculté de droit et science politique, mai 1993, pp. 527-574, multigr.

(2) Il aura trois successeurs, dont le colonel Ratsimandrava, assassiné en 1975, huit jours après sa désignation. Sur cette période

qui fut constitutionnellement très instable, cf. C. Cadoux *et al.*, *La Deuxième République malgache*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1989, 228 p.

(3) Suppression en décembre 1989 du Front national de défense de la révolution malgache, créé en 1976, qui jouait le rôle de quasi-parti unique.

au même moment, soumettait à l'approbation populaire la Charte de la révolution socialiste malagasy, le fameux *Livre rouge*, donnant à la RDM un petit air maoïste... ou plutôt nord-coréen (4). Cette Charte avait valeur supra-constitutionnelle. Lorsque, fin 1975, les citoyens malgaches furent invités à participer au référendum constituant en répondant par un seul oui ou non à trois questions différentes (5), la démonstration était faite du formalisme juridique utilisé par cette quasi-République populaire qui durera dix-sept ans.

Toute autre a été la procédure d'adoption de la constitution de la Troisième République, sous l'impulsion du FFKM (Conseil œcuménique des Églises chrétiennes de Madagascar), qui aura été le fer de lance du débat politique à partir de 1982 et qui laisse ses traces dans le texte constitutionnel (6). Le référendum du 19 août 1992 approuvant à une forte majorité la nouvelle constitution a été l'aboutissement de nombreux débats organisés dans le cadre de forums régionaux, puis d'un forum national tenant lieu de ce qu'on appelait en Afrique Conférence ou Concertation nationale. Cette procédure a son inconvénient : la demande politique et constitutionnelle, très diverse en raison des enjeux... et des calculs, aboutit finalement à l'adoption d'un texte qui comporte des ambiguïtés voire des contradictions. Cela risque de ne pas simplifier la règle du jeu dans cette Troisième République.

Le nouveau système constitutionnel

En rejetant le modèle de la RDP, la Troisième République entend (re)venir à un « régime constitutionnel » au sens classique de l'expression. Mais en mettant l'accent sur deux axes majeurs du nouveau système : volonté d'instaurer à Madagascar l'État de droit par la restauration du régime parlementaire, après les dérives du présidentielisme « à la malgache » depuis les années soixante, choix d'un régime parlementaire.

(4) La doctrine du Djountché, le marxisme-léninisme pratiqué par Kim II Sung a été longtemps un texte de référence idéologique privilégié en RDM.

(5) Ces trois questions sont : approbation de la Charte de la Révolution ; adoption de la nouvelle constitution créant la RDM ; et élection à la présidence de cette république, pour un mandat de 7 ans reconductible indéfiniment, du CSR (Conseiller suprême de la révolution) D. Ratsiraka, candidat unique.

(6) Le préambule de la nouvelle constitution porte que : « Le Peuple Malagasy souverain [est] profondément attaché à ses

valeurs culturelles et spirituelles, notamment au *fihavanana* garant de l'unité nationale, [et] affirme sa croyance en l'existence de Dieu Créateur »... La République, qui proscribit toute discrimination tirée de la croyance religieuse, reste fidèle au principe de la laïcité. Voir les art. 8, 22, 23, 24 et 39 relatifs au régime de l'enseignement. A noter que si le mot « laïc » ne figure qu'une seule fois (art. 1) dans le texte constitutionnel, le mot « socialisme » en est totalement absent. Changement de vocabulaire significatif par rapport à celui de la RDM.

La formule État de droit — devenue très à la mode, ce qui en marque les limites objectives — est inscrite au fronton de la Troisième République malgache (7). De fait, les deux précédentes Républiques ignoraient l'expression. Ce concept sous-tend au moins deux exigences fondamentales : le respect des droits de l'homme et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il implique surtout l'effectivité des règles juridiques qui mettent en œuvre ces idéaux.

Sur le plan de la théorie juridique, la constitution malgache de 1992 est exemplaire. Elle proclame et énumère les droits fondamentaux individuels et collectifs de l'homme et du citoyen malgache mais aussi bien ses devoirs de citoyen, ainsi que les devoirs de l'État pour permettre la réalisation de ces droits, sauf à retomber dans le fameux débat « libertés formelles/libertés réelles » qui a perdu de son intérêt suite à l'implosion des États socialistes-marxistes. Cette énumération (art. 9-40) s'accompagne de la garantie juridique — qui n'existait pas sous la Première République (8) —, sous réserve de la limite, classique en démocratie libérale, de la sauvegarde de l'ordre public (art. 10). Elle ne formule aucune limitation, comme c'était le cas sous la RDM, qui garantissait libertés et droits du citoyen « dans le cadre de la Charte de la Révolution socialiste ». Ces garanties constitutionnelles sont renforcées par le rôle dévolu au Juge, et par la consécration d'un véritable pouvoir judiciaire (art. 41), alors que les régimes antérieurs ne parlaient que de juridictions. Le titre VI (art. 97-124) intitulé « Du pouvoir judiciaire », crée de nouvelles institutions destinées à faire respecter la déontologie de la magistrature — qui en a grand besoin (9) ; il confie la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire aux deux tribunaux, remaniés, qui coiffent la pyramide judiciaire malgache (10), et non plus au chef de l'État comme en RDM. Il vise à faire mieux respecter la hiérarchie des normes, exigence première d'un État de droit. Sur ce plan donc, la constitution apparaît irréprochable. Certains redoutent même une trop grande emprise du Juge sur la vie politique, une sorte de « gouvernement des juges ».

(7) « ... l'instauration d'un État de droit dans lequel le peuple et les pouvoirs publics sont soumis aux mêmes normes juridiques sous le contrôle d'une justice indépendante ».

(8) A cette époque, le préambule de la constitution n'avait pas force juridique. On sait que, sous la V^e République française, il a fallu attendre 1971 pour que le Conseil constitutionnel donne force juridique au préambule et, du coup, à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. La III^e République malgache, elle, s'engage à respecter tous les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme (préambule) et

constitutionnalise ces droits civils et politiques, économiques et sociaux.

(9) Création d'une Inspection générale de la Justice et d'un Conseil national de la Justice.

(10) La nouvelle Cour suprême (art. 104), dont les décisions, sans recours, s'imposent à tous les pouvoirs publics se décompose en plusieurs branches : Cour constitutionnelle, Cour de cassation, Conseil d'État, Cour des comptes (art. 105-112). Pléthore de juridictions, risquant de provoquer des rivalités de compétence...

Reste à voir ce que donnera la pratique. Le poids du « lobby des magistrats » a été mentionné dans les différents forums préparatoires.

C'est la première fois depuis 1960 que le choix du régime parlementaire est fait de façon aussi précise et délibérée. Comme si l'idéal État de droit ne pouvait s'incarner que dans ce schéma constitutionnel. Divers arguments socio-politiques, une expérience mal vécue, et une incontestable culture historique expliquent ce choix qui semble avoir été retenu dès le départ des discussions par l'ensemble des intervenants (11).

Du coup, le rôle du Parlement se trouve nettement renforcé, dans l'exercice de la fonction législative et dans la fonction de contrôle du gouvernement par diverses procédures typiques du parlementarisme (motion de censure, question de confiance, interpellation, etc.). On notera la « résurrection » d'un Sénat analogue à celui qui existait sous la Première République, représentatif des collectivités territoriales et aussi chambre consultative sur le plan économique et social. Bien qu'inférieur en puissance à l'Assemblée nationale, ce Sénat pourrait avoir à jouer un rôle politique et médiateur important lorsque la Troisième République décidera de la réorganisation des collectivités locales et de l'aménagement du territoire (12). Dans la recherche d'un ré-équilibre entre les provinces, entre le centre et la périphérie, les sénateurs malgaches ne seront sans doute pas des acteurs immobiles et muets. En ce qui concerne le pouvoir exécutif, la Troisième République revient presque à la structure parlementaire classique : un président de la République-chef de l'État, politiquement irresponsable et symbole de l'unité nationale ; et un gouvernement dirigé par le Premier ministre qui « gouverne » effectivement, c'est-à-dire qui détient seul le pouvoir réglementaire (avec tout ce que contient en termes de puissance ce concept juridique) mais sous le contrôle politique du Parlement.

Là, précisément, réside la plus grande ambiguïté — voire l'incohérence — de cette constitution, et donc le risque d'achoppement

(11) Les Première et Deuxième Républiques malgaches avaient des aspects parlementaires mais le président de la République demeurait l'acteur principal. Dans la constitution de 1992, même si le chef de l'État reste élu au suffrage universel, c'est la nature parlementaire (et non pas présidentiale) du régime qui a été voulue et retenue.

(12) La réforme ou refonte du système des collectivités territoriales (art. 117 à 129) est renvoyée pour l'essentiel à la loi. La Première République avait choisi de reprendre les divisions administratives françaises, avec notamment la généralisation du système communal en 1962 et la création de préfetures.

La RDM avait bouleversé cette organisation en créant, à partir du *fokonolona*, un système à quatre niveaux (*fokontany*, *firaisana*, *fiwon-dronana*, *faritany*). L'objectif espéré d'une plus grande décentralisation ne semble pas avoir été atteint. La nouvelle constitution, prudente, se borne à poser quelques principes directifs à l'intention du législateur, et notamment celui-ci (art. 118) : « La création des collectivités territoriales doit répondre à des critères d'homogénéité géographique, économique, sociale et culturelle ». C'est là, sans doute, qu'est la réponse au problème politique majeur de Madagascar.

au niveau de l'Exécutif. Comment faire cohabiter durablement un président de la République élu au suffrage universel direct, mais sans pouvoir réel puisque tous ses actes (décrets, arrêtés) sont soumis au contreseing (art. 60), et un Premier ministre qui dispose en droit de toute la fonction gouvernementale mais ne peut être désigné par le Président qu'après avoir obtenu *l'investiture* de l'Assemblée nationale, donc de la majorité des parlementaires (13), et qui demeure en toute hypothèse soumis à son contrôle politique ? D'un côté, la légitimité populaire et un contrat de cinq ans renouvelable une fois, de l'autre la confiance (toujours provisoire) des élus du peuple... On peut s'attendre à quelques rivalités et jeux de pouvoir au sein de l'Exécutif sous la Troisième République. Cette situation originale s'explique par des motivations politiques immédiates (14), elle s'inscrit aussi dans l'histoire malgache moderne où la technique constitutionnelle s'est révélée à l'occasion très subtile mais, finalement, inefficace (15). Jamais deux sans trois ?

L'installation de la Troisième République malgache

Après les turbulences de l'année 1991 et les incertitudes et rumeurs qui ont précédé le référendum constituant du 19 août 1992, on s'interrogeait à bon droit sur le déroulement et le résultat de l'élection présidentielle, qui était l'enjeu déterminant dans cette succession de régimes : les intentions prêtées au président Ratsiraka et à ses adversaires les plus déterminés faisaient planer l'inquiétude et aiguïsaient les antagonismes partisans et régionalistes (16).

Or, au prix d'un léger report dans le temps (premier tour en novembre 1992, deuxième tour en février 1993), l'élection présidentielle, placée sous le contrôle du CNOE et d'observateurs internationaux, s'est déroulée très correctement et avec une bonne participation électorale (65 %). Le premier tour où se retrouvaient huit

(13) L'investiture est acquise par un vote secret à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale (art. 89). Le mandat des députés et des sénateurs, ceux-ci étant élus au suffrage indirect, est de quatre ans.

(14) Sauf à interdire à Ratsiraka de se représenter — ce que certains souhaitaient — le test du suffrage universel était la procédure obligée pour résoudre démocratiquement le conflit entre le Président sortant et les candidats des Forces vives.

(15) Sous la Première République, un mécanisme savant et complexe (art. 47) orga-

nisait la mise en œuvre éventuelle de la responsabilité politique du chef de l'État devant l'Assemblée nationale puisqu'à cette époque celui-ci était à la fois président de la République et Premier ministre. Cela n'a jamais fonctionné. On relève dans la présente constitution la même subtilité dans les rapports entre Assemblée nationale et Premier ministre, cf. art. 89 à 95.

(16) La revendication fédéraliste — soutenue ou suggérée a-t-on dit par Ratsiraka — s'est exprimée dans un projet complet de constitution fédérale qui, finalement, n'a pas été soumis au référendum du 19 août 1992.

candidats, a révélé des surprises (17), et au second tour le leader des Forces vives Rasalama, A. Zafy, l'emportait largement sur le président sortant D. Ratsiraka (18). Ce dernier attendait quelques jours avant de reconnaître publiquement sa défaite et de féliciter démocratiquement son rival (tout en continuant à « occuper » le palais présidentiel de Iavoloha pour un temps indéterminé...). Albert Zafy a été officiellement investi président de la Troisième République en mars 1993.

C'est donc déjà dans l'ère post-Ratsiraka que se sont déroulées, le 16 juin 1993, les élections législatives pour le choix des 138 députés de la nouvelle Assemblée nationale. Ici encore, un processus électoral qui s'est déroulé dans l'ordre et dans le calme mais avec un taux de participation plutôt décevant (un peu plus de 50 %). A cela, au moins deux explications : une certaine lassitude électorale après les très fortes motivations suscitées par le référendum d'août 1992 et l'élection présidentielle — très personnalisée — de février 1993 : et une certaine incompréhension (ou indifférence) face à un mode de scrutin très ouvert aux partis et autres associations politiques qui a mis en présence 121 listes de candidats, soit quelques 4 000 candidats pour 138 sièges (à Tananarive-ville, il y avait 37 listes pour 8 sièges). Et comme ce mode de scrutin — la représentation proportionnelle au plus fort reste, qui est très favorable aux petits partis — était modulé par des calculs complexes destinés à « équilibrer » (?) la représentation nationale dans le cadre des *fivondranana*, il n'est pas sûr que l'électeur moyen (et peut-être la démocratie) y ait trouvé son compte. On le souhaite en tout cas.

L'ordonnance 93-007 du 24 mars 1993 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale (JO du 26 mars 1993) a été modifiée à trois reprises par des ordonnances du 23 avril, du 5 mai et du 13 mai. Le système est compliqué dans la mesure où il faut combiner les résultats de la représentation proportionnelle au plus fort reste avec la règle selon laquelle chaque *fivondronana* doit avoir un élu, quel que soit le nombre de ses habitants et de ses électeurs. Or la loi électorale a prévu le regroupement en une seule circonscription des *fivondronana* ayant moins de 75 000 habitants. Cela donnait, d'après le tableau annexé à l'ordonnance modificative 93-023 du 13 mai, un total de 57 circonscriptions pour 111 *fivondronana*. C'est dire que la plupart des circonscriptions regroupent deux *fivondronana* et quelques-unes (cinq au total) en regroupent trois. La question de la répartition des sièges peut alors provoquer

(17) Notamment l'échec de Manandafy, leader historique du parti MFM. Il n'obtient au premier tour que 10 % des suffrages exprimés. Cf. l'article de Jean-Pierre Raison dans ce dossier.

(18) Soit 66,7 % des suffrages exprimés pour Zafy et 33,3 % pour Ratsiraka. Au premier tour l'écart entre ces deux candidats était, dans l'ordre 45,16 % et 29,22 %.

des distorsions (et des récriminations) considérables. Si par exemple, dans une circonscription composée de deux *fivondronana* très différents en population, un parti ou une coalition de partis emporte à la représentation proportionnelle les deux sièges dans un même *fivondronana*, il faudra écarter le résultat de la représentation proportionnelle pour attribuer (octroyer ?) un siège au énième élu originaire de l'autre *fivondronana*. Ce système, inspiré de préoccupations très électoralistes et régionalistes, trouve peut-être sa justification dans la situation politique très volatile du moment. Il n'empêche que c'est un « mélange explosif » comme le dénonce le chroniqueur percutant de l'hebdomadaire *Lakroa* (19).

Le résultat des élections législatives apparaît en définitive plus important que celui de l'élection présidentielle puisque c'est de l'Assemblée nationale que sera issu le chef du gouvernement. L'ensemble des Forces vives — dans leur diversité — l'a emporté d'une courte majorité sur les partis et groupes alliés du président Ratsiraka (20). Cela conduit à un gouvernement minoritaire ou, plus probablement, de coalition. Sa solidité (ou sa fragilité ?) sera fonction de plusieurs paramètres, même si la constitution de 1992 reprend implicitement l'idée de « contrat de législature » qui vise à associer durablement le Parlement et le gouvernement dans la conduite de la politique de la nation (art. 90-92). Dans l'immédiat — et avant même que le processus d'installation de la Troisième République ne s'achève avec les futures élections régionales et locales — la question de la cohabitation entre président de la République et Premier ministre est posée. Le texte constitutionnel n'interdit pas d'envisager la perspective d'une cohabitation fructueuse, voire heureuse. Tout dépendra de la personnalité des acteurs, du réalisme et de la concordance de leur programme (on a très peu parlé de programme ou de projet de société au cours de ces élections !), et de leur capacité à définir et à respecter les limites de leur rôle, sauf à se comporter rapidement en adversaires politiques irréconciliables, c'est-à-dire... comme deux caïmans dans le même « mari-got constitutionnel », Madagascar a suffisamment donné pour espérer ne plus revoir ce scénario politique.

(19) Cf. les numéros des 6, 13 et 20 juin 1993. Voir aussi les exemples de « verrouillage politique » issus de ce système électoral et exposés par Mboara Andrianarimanana sous le titre « La Troisième République est mal partie », *Jureco*, mai 1993, pp. 8-11.

(20) Les résultats des législatives à ce jour, et sous réserve d'éventuelles annulations, donnent 70 sièges sur 138 à la « mouvance présidentielle » (soit 45 aux Forces vives Rasalama et les autres distribués entre

plusieurs formations politiques proches des Forces vives) ; une quinzaine à l'opposition proche de Ratsiraka ; une dizaine à la tendance Guy Razanamasy (Premier ministre en titre dans la période 1990-1993). A première vue, la nouvelle Assemblée nationale sera difficilement « gérable », et le futur Premier ministre aura sans doute des gages à donner aux uns et aux autres. La situation politique n'est pas décantée. Retour à la case départ d'ici quelques mois ?

On sait que toute constitution n'est qu'une règle du jeu politique à prendre très sérieusement en compte, mais qui s'inscrit toujours dans un environnement économique et social plus ou moins porteur ou contraignant. La pratique révélera bientôt les vertus et les limites techniques de cette nouvelle constitution. C'est la qualité personnelle et le civisme des responsables politiques au plus haut niveau — législatif, exécutif et judiciaire — qui feront la différence, et qui donneront ou non sa dimension véritablement démocratique à la Troisième République.

Charles Cadoux

Faculté de Droit et Sciences politique d'Aix-Marseille



Caricature de Razafy, 1991. À droite du FFKM, le pasteur Andriamanjato, président de l'Assemblée nationale, puis Rakotoharison (F.V.) et A. Zafy, président de la République.