



UNIVERSITE D'ANTANANARIVO



**UNIVERSITÉ D'ANTANANARIVO**

.....  
FACULTÉ DE DROIT, D'ÉCONOMIE, DE GESTION  
ET DE SOCIOLOGIE

.....  
**DÉPARTEMENT DROIT**  
.....

**DROIT PUBLIC INTERNE ET INTERNATIONAL**  
.....

## **Le référendum est-il démocratique ?**

Soutenu le 08 mai 2017

**Par RAHARIVONIHASIMBOLA Mija Haingotiana Patricia**

**Président du jury : RANDRIANTAVY Lovamalala**

**Membres du jury : RAMANAKASINA Chantal**

**RAMBININTSAOTRA Sahondra**

## SOMMAIRE

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>Titre I : la nature paradoxale de la démocratie référendaire .....</b>	<b>05</b>
Sous-titre 1 : L'ADHÉSION DU PEUPLE .....	05
Sous-titre 2 : REFERENDUM : ILLUSION DE LA DÉMOCRATIE.....	25
<b>Titre II. La régularisation de la votation populaire.....</b>	<b>51</b>
Sous-titre 1 : VERS UNE PARTICIPATION RÉELLE .....	52
Sous titre II. PROBLÉMATIQUE SUR LES PRATIQUES DU POUVOIR À MADAGASCAR.....	69
Conclusion.....	84

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

AREMA : Avant-garde pour la Rénovation de Madagascar

CENI : Commission Électorale Nationale Indépendante

CPI : Cour Pénale Internationale

HCC : Haute Cour Constitutionnelle

HCJ : Haute Cour de Justice

INSTAT : Institut Nationale de la Statistique

KMF/CNOE : Comité Nationale de l'Observation des Élections

MAPAR : Miraka amin'ny Prezidà Andry Rajoelina

MONIMA: Mouvement national pour l'indépendance de Madagascar

PSD : Parti social-démocrate

SEFAFI : Sehatra fanaraha-maso ny fiainam-pirenena

## **Introduction**

Le référendum est une procédure par laquelle les électeurs peuvent voter directement sur une question politique, constitutionnelle ou législative particulière. À la lumière de cette définition, on peut dire que le référendum est un moyen idéal permettant au peuple d'intervenir dans les affaires publiques. Ce mot référendum provient de l'expression latine « ad referendum » qui signifie à soumettre à l'approbation de leurs commettants, et son origine remonte à l'histoire ancienne de la Confédération helvétique. La participation du peuple au pouvoir suppose la démocratie telle qu'affirmée par Abraham Lincoln comme le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. Vu sous cet angle, le référendum constitue un fer-de-lance pour la démocratie, plus précisément pour la démocratie directe ou semi-directe. Cela ne signifie pas pour autant que ce procédé est incompatible avec le système représentatif. Ce sujet nous amène à aborder le cas malgache tout en se posant la question de savoir si le référendum est-il véritablement un instrument de la démocratie.

Le terme référendum est polysémique vu que l'on rencontre différentes sortes de référendums. On peut classer le référendum selon sa nature. Le référendum peut être consultatif, quand le peuple donne une opinion qui ne lie pas les autorités. Par exemple, le Parlement demande l'avis des citoyens, mais c'est lui qui tranche définitivement. Le référendum est, en revanche, délibératif, ou impératif, quand le peuple dicte sa volonté et décide si le Parlement pourrait ou devrait prendre une mesure, ou si une mesure que le Parlement a prise pourra entrer, ou rester, en vigueur. Lorsque l'on aborde l'objet du référendum, cela nous ramène de suite à la question à laquelle doit répondre le peuple. Ce qui nous permet de différencier un référendum constitutionnel, d'un référendum législatif ou d'un référendum d'autodétermination et bien d'autres encore. Le mode de référendum est également déterminant, c'est grâce à ce type de procédure que l'on peut différencier s'il s'agit d'un référendum obligatoire ou facultatif.

Le référendum n'est pas un outil antique de la démocratie, dans la mesure où on situe son apparition que vers la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle du moins dans les pays occidentaux, même si des instruments similaires ont été utilisés par le passé. En l'occurrence, il renvoie à une structure établie ou à établir, c'est-à-dire qu'il ne se comprend que par référence à des institutions

existantes. Cette précaution vise à éviter l'amalgame entre démocratie directe et référendum : le référendum désigne un vote des électeurs portant sur l'appréciation d'un texte ou d'une question, alors que la démocratie directe renvoie à la Constitution d'un peuple légiférant directement dans une relation de face-à-face. Le référendum est apparu à Madagascar avec la République. Les pratiques référendaires à Madagascar s'intègrent parfaitement dans un système représentatif conformément à l'article 5 de la Constitution de la IV République. Ce qui explique pourquoi le peuple n'est appelé qu'à voter que lors de deux sujets très importants. D'une part, lorsqu'il s'agit d'une question jugée d'intérêt national, et d'autre part lorsque la question concerne le domaine constitutionnel. La 1<sup>re</sup> République avait prévu un référendum constituant dans le cas où la Constitution ne serait pas établie par l'assemblée constituante. Par la suite, chaque République a été précédée d'un référendum constituant faisant du peuple le titulaire du pouvoir constituant originaire en 1975, en 1992 et en 2010. Le peuple s'est même prononcé sur un référendum d'autodétermination en 1958. Les plus fréquents concernent les référendums relatifs à la révision de la Constitution. À part ces cas prévus par la Constitution, notre histoire constitutionnelle va découvrir un avatar de référendum : le plébiscite. Un procédé que RATSIRAKA Didier n'a pas dédaigné à s'approprier pour légitimer son pouvoir, en 1975. Dans le cadre de ce mémoire, nous allons donc approfondir sur les référendums qu'a connus le pays. Ce qui exclut automatiquement certaines formes de référendums, comme le référendum législatif et facultatif. Mais cela ne signifie pas pour autant que l'on va les ignorer.

En théorie, il n'y a pas de procédé plus démocratique que le référendum. Mais en réalité, l'intervention directe du peuple dans les affaires publiques souffre d'une suspicion allant jusqu'à douter de son fameux caractère démocratique. Le référendum suscite notre attention sur ses conditions de déclenchement, son objet, son ressort territorial ou sa force décisionnelle. En effet, derrière l'image démocratique du référendum se cachent des manœuvres frauduleuses visant à induire le petit peuple malgache en erreur. Cela conduit à se poser une question essentielle qui est de savoir si, dans le cadre des référendums, il faut se méfier de la réponse du peuple ou plutôt de celui ou ceux qui posent la question. Si la démocratie implique une conception relative au mode de désignation de ceux qui vont exercer le pouvoir, elle exige avant tout le respect des droits et libertés. C'est sur ce point que débouche notre problématique, c'est celle de savoir si les pratiques référendaires à Madagascar ont-elles contribué au respect des droits et libertés du peuple. Pour mieux appréhender notre analyse sur le caractère démocratique ou non du

référendum, il importe avant tout de prouver la nature paradoxale de la démocratie référendaire (titre I) ce qui nous amène à chercher une régularisation stricte de la votation populaire (Titre II).

# **Titre I : la nature paradoxale de la démocratie référendaire**

## **Titre I : la nature paradoxale de la démocratie référendaire**

C'est sans doute évident que le référendum à travers l'intervention du peuple constitue un atout primordial pour obtenir l'adhésion de ce dernier. C'est ce que l'on va pouvoir analyser dans la première partie de notre titre (sous-titre 1). Et c'est après avoir démontré ce caractère démocratique, que l'on va contester cette nature tout en prouvant que le référendum peut être une illusion de la démocratie (sous-titre 2).

### **Sous-titre 1 : L'ADHÉSION DU PEUPLE**

#### **Chapitre 1. Expression de la souveraineté du peuple**

##### ***Section 1. Les droits et libertés fondamentaux***

###### **Paragraphe 1. Participation du peuple au pouvoir**

###### **I. Appréhension préalable de la notion de souveraineté**

Devenu république par la loi constitutionnelle du 14 octobre 1958, État indépendant le 26 juin 1960<sup>1</sup>, Madagascar s'est détaché avec le système colonial. Dans une république qui suppose l'égalité et la liberté telle que la prédit Rousseau, on sait très bien que le peuple joue un rôle inégalable. Montesquieu disait : lorsque, dans la République, le peuple en corps a la souveraine puissance, c'est la démocratie »<sup>2</sup>. Cependant, une analyse bien détaillée de la souveraineté du peuple nous renvoie d'abord au sens du mot souverain. La souveraineté n'est-elle pas conçue comme une sorte de compétence en dernière instance, qui ne souffre aucune limite s'imposant au-dessus d'elle.<sup>3</sup> À partir de cette brève définition, on peut déjà traduire ce principe au niveau international par le principe d'égalité juridique entre les États sur la scène internationale. Sur ce

---

<sup>1</sup> Jean de GAUDUSSON, « *l'Administration malgache* », éditions berger Levrault, encyclopédie administrative, Institut international d'administration publique, Paris, 1976, p.11.

<sup>2</sup> Née à l'époque athénienne, la démocratie est le régime dans lequel le peuple (ou demos) détient le pouvoir (ou krates) de se gouverner lui-même et prend « l'habitude de la liberté » (Machiavel) lorsqu'il se rend sur l'Agora et à l'Ecclésiast. Aujourd'hui, plus de vingt siècles après la Grèce de Périclès, la démocratie s'est imposée comme la forme de gouvernement traditionnelle des pays occidentaux en tant qu'elle constitue « le pire des régimes à l'exception de tous les autres » (Churchill) : Annales du droit constitutionnel méthodologie et sujets corrigés, « Théorie du pouvoir politique et droit constitutionnel général, *Le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple* » édition dalloz, 2008, p.46.

<sup>3</sup> Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, Philippe Braud, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, 3<sup>ème</sup> édition, dalloz, coll. Cours série science politique, Paris, 1998, p.45.



point, on ne peut rester muet sur les influences extérieures, comme celle de la France pendant l'établissement de la Constitution de la 1<sup>re</sup> République qui devrait normalement relever que du peuple malgache. Sur le plan interne, la souveraineté est envisagée comme un attribut conféré au peuple. C'est ce qui ressort de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République dans son article 5<sup>4</sup>. Le peuple considéré comme tel est la quintessence de la légitimité de l'élu et de l'acte qui lui est soumis. Le terme souveraineté peut être appréhendé sous différents aspects. Au niveau politique, la souveraineté n'est autre que l'indépendance qui se nourrit du patriotisme, du nationalisme parfois même de la xénophobie voire de racisme. Au regard du droit, c'est-à-dire de point de vue juridique, la souveraineté s'approprie de trois qualités fondamentales : la plénitude de compétence, l'autonomie et l'exclusivité. Ici, il nous faut évoquer la distinction d'Olivier Beaud entre le pouvoir constituant qui ne peut être exercé que par le peuple souverain, au moyen d'un référendum constituant, et non pas par ses représentants, et le pouvoir de révision constitutionnelle qui s'exerce dans le cadre procédural fixé par le texte constitutionnel<sup>5</sup>. Ce qui nous renvoie à l'idée selon laquelle, l'adoption de la Constitution est une attribution exclusive du peuple. Là déjà, avec l'analyse de l'histoire constitutionnelle malgache, on constate que la souveraineté du peuple est relative. L'adoption d'une Constitution provisoire dans les différents régimes de transition montre à quel point son pouvoir peut échapper au peuple.

Une des caractéristiques de la souveraineté du peuple est la plénitude de compétence qui suppose que la souveraineté du peuple ne souffre pas d'une limite. Ce qui explique la place dévolue à la Constitution au plus haut degré de la hiérarchie des normes. Le point marquant de cette plénitude de souveraineté s'exprime à travers l'incompétence de la HCC de contrôler le respect de ses limites par le pouvoir constituant. La HCC rejette l'idée d'un contrôle de l'œuvre du peuple lui-même par voie de référendum. Ce qui affirme une fois de plus la valeur souveraine de la Constitution. Dans cette perspective, le peuple ne peut aliéner son pouvoir souverain en tant que titulaire originaire du pouvoir constituant.

## II. Le peuple : socle des pouvoirs publics

---

<sup>4</sup> La souveraineté appartient au peuple, source de tout pouvoir, qui l'exerce par ses représentants élus au suffrage universel direct ou indirect, ou par la voie du référendum. Aucune fraction du peuple, ni aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté : article 5 de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République .

<sup>5</sup>O. Beaud, La puissance de l'État, Paris, P.U.F., Coll, Léviathan, 1994, p54.

Dans une démocratie que ce soit représentative ou directe, tout pouvoir procède du peuple, car ce n'est pas au peuple de se soumettre à un pouvoir (...) bien au contraire, le peuple souverain se soumettait le pouvoir en n'acceptant plus de reconnaître un gouvernement que si son institution comme pouvoir dépendait ultimement du peuple lui-même, lequel s'affirmait ainsi comme le seul détenteur réel de l'autorité<sup>6</sup>. En effet, il appartient au peuple à travers la Constitution d'instituer les pouvoirs constitués. Ce qui explique pourquoi la Constitution doit toujours être approuvée en dernier lieu par le peuple. C'est vrai que la prise de décision sur la manière de structurer l'État est dominée par les élites, mais par un souci de légitimité, encore faut-il faire intervenir le peuple. L'intervention du peuple par voie référendaire peut se manifester par différentes manières.

À la différence des autres constitutions notamment de la 2<sup>e</sup>, de la 3<sup>e</sup>, et de la 4<sup>e</sup> République qui ont toutes eu recours au référendum, la 1<sup>re</sup> Constitution a été approuvée unanimement par une assemblée constituante. Madagascar n'est pas la seule à adopter cette idée. Pour les États de traditions françaises, l'affirmation de la souveraineté populaire aurait dû conduire à confier l'exercice du pouvoir constituant à une assemblée constituante. Pour notre cas comme on l'a déjà évoqué, l'Assemblée nationale déclarée constituante et législative par la loi constitutionnelle n°1<sup>7</sup> fut élue par le congrès des assemblées provinciales. D'après ce constat, on peut dire que c'est une procédure démocratique vu que la Constitution est adoptée par une assemblée qui avait été élue au suffrage universel.

### III. La votation populaire en tant que liberté politique

La participation du peuple devient une rhétorique de tout gouvernement soucieux de respecter les droits de l'homme. En effet, chaque citoyen est titulaire de droits politiques qui lui permettent d'intervenir dans un espace public de discussion et de communication<sup>8</sup>. Des libertés politiques qui sont des libertés formelles qui assurent au citoyen une participation à la chose publique, qui lui donne le sentiment que par l'intermédiaire de ses élus éventuellement aussi de

---

<sup>6</sup> Alain Renaut, « penser le pouvoir après la fin de l'autorité » disponible sur le site [http://www.lecre.umontreal.ca/wp-content/uploads/2004/09/Pouvoir\\_Renaut.pdf](http://www.lecre.umontreal.ca/wp-content/uploads/2004/09/Pouvoir_Renaut.pdf) consulté le 02 février 2017

<sup>7</sup> JO, Madagascar, 18 octobre 1958.

<sup>8</sup> Article 10 et 11 de la Déclaration Universel des Droits de l'Homme.

ses opinions, il exerce une influence sur le destin de la collectivité.<sup>9</sup> Ces dites libertés sont même consacrées non seulement dans divers textes internationaux, tels que la Déclaration Universelle des Droits de l'homme, le Pacte International des Droits Civils et Politique mais également dans les textes nationaux. Ainsi que ce soit dans le système d'une démocratie représentative où dans une démocratie directe, chaque citoyen sera toujours auteur des lois qui s'imposent à lui. Si dans la démocratie directe, le peuple intervient directement dans l'élaboration des lois notamment par voie du référendum. Dans une démocratie représentative, le peuple délègue son pouvoir à des représentants élus, qui seront chargés de voter les lois. Ici puisque l'on est dans le cadre d'étude du référendum, nous tenons à signaler que la souveraineté ne saurait s'exprimer sans que chacune des composantes du peuple ne se soit elle-même directement exprimée, notamment par cette voie. « Le gouvernement du peuple, par le peuple », implique le suffrage universel, puisque nul ne peut être dépossédé de la part de souveraineté qui est conférée à chaque citoyen. Le corps électoral se constitue donc de tous les citoyens en âge de voter à condition qu'ils ne soient pas privés de leurs droits civiques. Dans ce cadre, voter est un droit accordé à chaque citoyen. C'est ce que l'on appelle l'électorat-droit.<sup>10</sup> En théorie, chaque individu est supposé être juridiquement à égalité avec ses semblables. Dans la pratique, cela implique nécessairement que chaque citoyen est le droit de vote. Néanmoins, la jouissance de ces droits est tributaire des garanties de mise en œuvre par l'État, conformément à l'interprétation républicaine des droits de l'homme<sup>11</sup>. En ce qui concerne Madagascar, sans doute, ces droits politiques ont une assise constitutionnelle qui leur offre une valeur juridique contraignante. Estimant qu'il ne convenait pas que les droits de l'individu restent à l'état de principes philosophiques dépourvus de valeur juridique, le constituant malgache s'est souvent préoccupé de les inscrire également sous une forme moins générale et plus concrète dans le corps même de la Constitution dans les articles 5 à 10. L'objectif de telle pratique, c'est de leur donner l'autorité de normes constitutionnelles dont le respect s'impose aux autorités de l'État. Faisant partie intégrante de la Constitution, on est ainsi conscient des sanctions juridiques qu'encourent ceux qui violent ses dispositions.

---

<sup>9</sup>Raymond Aron, "Essai sur les libertés", première édition, Édition revue et augmentée, Collection Pluriel dirigée par Georges Liébert, Paris, 1965, p.138.

<sup>10</sup>Xavier Vandendriessche, « Le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple », Annales du droit constitutionnel méthodologie et sujets corrigés, édition dalloz, 2008, p.50.

<sup>11</sup>Le pouvoir démocratique apparaît moins comme une menace mais comme un essor et partant du progrès de la liberté.

## Paragraphe 2. Droit à l'autodétermination

### I. Participation à l'ordre international

Avant d'analyser la toile de fond de notre sujet, le cas de Madagascar nous interpelle spécifiquement. À la lumière de toutes les politiques adoptées par les dirigeants malgaches, on peut dire qu'elle représente aux yeux du monde entier comme un bon élève notamment en ce qui concerne la formation du droit international. En effet, comme le note RAVALOSON Jaona, la grande île a toujours participé aux moments forts et au façonnement du nouvel ordre international né des grandes secousses historiques : fin des empires coloniaux, émergences du tiers monde, socialisme, démocratisation...<sup>12</sup>C'est également ce qui s'est passé, en 1975, lorsque le pays est entré dans l'ère socialisme avec RATSIRAKA.<sup>13</sup>

En outre, nous savons très bien que la souveraineté du peuple fait partie des droits de la 3<sup>e</sup> génération des droits de l'homme. Notons au préalable que l'expression « droits de l'homme » sera alors comprise comme désignant des droits et libertés réputés inhérents au genre humain et qui, pour cette raison, même s'ils ne sont pas toujours incorporés dans les ordres juridiques, ont vocation à fonder et à limiter l'action de l'État.<sup>14</sup>La souveraineté du peuple trouve son essence principale dans l'idée de solidarité dans les années 60 à l'époque de la décolonisation. De surcroît, ne constitue-t-elle pas qu'une simple participation de Madagascar dans l'ordre international ? Est-ce à dire que l'effectivité de ce droit souffre d'une effectivité réelle ou bien s'il est respecté, n'assiste-t-on pas à une manipulation par les dirigeants ? Rappelons que le germe de l'adoption de ces instruments internationaux de protection des droits du peuple réside dans les aspirations des pays du tiers monde de retrouver son indépendance dont Madagascar faisait partie. Ce droit est même consacré par des textes internationaux. Les pactes de 1966 contiennent dans leur article 1 une disposition commune qui consacre le droit à

---

<sup>12</sup>Jaona RAVALOSON, Transition démocratique à Madagascar, Editions l'Harmattan, Coll, repères pour Madagascar et l'Océan Indien, Paris, 1994, p.20-21.

<sup>13</sup> C'est à l'époque que le nouveau régime malgache s'écarte de la démocratie occidentale pour se rapprocher de la démocratie soviétique avec un rapprochement avec les pays socialistes comme l'URSS, corée du nord, ... :Pierre RANDRIANARISOA,Aimé Lalao RAZAFIMAHEFA , « Madagascar d'une république à l'autre (1958-1982) », Tome I, Antananarivo, p.190.

<sup>14</sup>les termes de « droits et libertés », sans qualificatif, serviront ici de méta-notion, désignant ce qui peut être communément dénommé « droits de l'homme », « libertés publiques » ou « droits et libertés fondamentaux », voire « liberté(s) », « droits moraux » ou « droits publics subjectifs » : Véronique Champeil-Desplats « La théorie générale de l'État est aussi une théorie des libertés fondamentales » p.2.

l'autodétermination, droit de disposer librement de leurs richesses et ressources naturelles. Sur le plan régional, l'instrument le plus révélateur de cette évolution est la charte africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>15</sup> dont Madagascar avait ratifié. Néanmoins, se contenter d'affirmer que l'acceptation de ce droit n'est qu'une influence internationale nous amène à démentir notre propre histoire, ce qui justifie notre seconde approche de la règle selon laquelle, le droit à l'autodétermination trouve également son essence dans les mouvements nationalistes.

## II. Les mouvements nationalistes à l'origine de l'indépendance du peuple malgache

Si l'on s'attarde sur le cas malgache, on ne peut ignorer le cas des mouvements nationalistes menés par les Malgaches qui vont au-delà de toutes considérations ethniques. C'est le cas de Ralaimongo qui a mené campagne non seulement pour la libération des emprisonnés de la VVS, mais aussi contre les spoliations des paysans éliminés de leurs terres<sup>16</sup>. Il s'élève également contre les réquisitions de travailleurs au profit des colons, qui persistent sous des formes déguisées. Le grand mouvement des Menalamba, même s'il ne parvint toutefois pas à s'unifier vu qu'il s'est cantonné dans la région centrale, eut incontestablement le caractère de résistance patriotique. En 1958, un référendum d'autodétermination a même eu lieu. Ce référendum a été organisé à propos du choix de Madagascar entre « l'indépendance totale ou l'indépendance dans la communauté française ; les Malgaches choisissent l'indépendance dans la communauté française. <sup>17</sup>À cette époque même si notre pays est sous la houlette de la France, on ne peut ignorer l'effort de faire participer le peuple dans le processus décisionnel. Sur le fondement des résultats de ce scrutin référendaire, le Congrès des Assemblées provinciales de Madagascar, réuni à l'amphithéâtre du lycée Gallieni le 14 octobre 1958, proclame à 10 heures 50 minutes la République malgache, passant du statut de Colonie au statut d'État libre au sein de la Communauté française<sup>18</sup>.

Notons que ces droits de la 3<sup>e</sup> génération ne sont pas dépourvus de toute contestation. Alors que les droits de l'homme ont pour titulaire les individus, la plupart des droits en jeu appartiennent

---

<sup>15</sup> Article 19 à 24 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

<sup>16</sup> Pierre Boiteau, contribution à l'histoire de la nation malgache, Editions sociales, Ministère de la Culture et de l'Art révolutionnaire de la république démocratique de Madagascar, Paris, 1982, p.325.

<sup>17</sup> Cathérine, G Chronologie de Madagascar (1787-2010), l'express, publié le 16/11/2010 à 10:00, [http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/chronologie-de-madagascar-1787-2010\\_499084.html](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/chronologie-de-madagascar-1787-2010_499084.html), consulté le 02 mars 2017.

<sup>18</sup> Laza Andrianirina, Sociogenese sur le constitutionnalisme malgache, Bulletin de l'Académie Malgache, XCI/2, 2012 /2013, p.242.

tant à des peuples qu'à des collectivités. Mais à vrai dire qu'est-ce que le «peuple»? Au sens étymologique, le populus se définit comme l'ensemble des citoyens<sup>19</sup>. La difficulté dans cette approche réside dans le fait qu'au niveau international, le peuple malgache est représenté par le gouvernement, ces droits risquent donc de se métamorphoser en droit de l'État.

## ***Section 2. Portée de la souveraineté en matière constitutionnelle***

### **Paragraphe 1. Distinction entre pouvoir constituant et pouvoir constitué**

La définition de l'État à travers ses critères d'existence<sup>20</sup> n'est pas suffisante à expliquer sa véritable nature. De surcroît nous sommes tentés d'appréhender l'État dans ses rapports avec le droit et la société. L'État est un mode par excellence d'organisation de la société telle qu'affirmé par Hobbes dans son ouvrage très célèbre, *Le Léviathan*, paru en 1651, il expliquera qu'avant l'apparition du pouvoir politique, les hommes vivaient dans un « état de nature » caractérisé par la pire des anarchies, chacun cherchant à opprimer les autres et à les dépouiller. Pour sortir de cette situation, ils ont conclu entre eux un contrat qui instituait un État garant de l'ordre.<sup>21</sup> En outre, l'approche juridique de la notion d'État nous interpelle également dans la mesure où elle assimile ce dernier à une personne morale. C'est le doyen Maurice Hauriou qui saura donner de la nature juridique de l'État la présentation la plus claire. À la différence des institutions de droit privé, l'État constitue une personne morale d'un type particulier puisque ce que ses fondateurs ont mis à sa disposition, lors de sa création non pas leurs capitaux comme dans le cas d'une société ni leurs efforts comme dans celui d'une association. Ce qu'ils lui ont donné, c'est le pouvoir politique. L'État, c'est donc l'institution qui détient le pouvoir politique et autonome de ce pouvoir s'exerce : « l'État, dira plus tard Georges Burdeau, c'est le pouvoir institutionnalisé ». La référence à l'institution est intéressante dans la mesure où celle-ci doit nécessairement avoir un statut. Un

---

<sup>19</sup>Xavier Vandendriessche, « Le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple », *Annales du droit constitutionnel méthodologie et sujets corrigés*, édition Dalloz, 2008, p.46.

<sup>20</sup>Le droit international public définit habituellement l'État par ses éléments constitutifs qui sont au nombre de trois : le territoire qui fixe le cadre à l'intérieur duquel il exerce son pouvoir de commandement à titre exclusif ; la population qui habite ce territoire et se trouve de ce fait soumise à son autorité ; l'organisation politique qui exerce cette autorité de manière souveraine, c'est-à-dire sans être tenue de se conformer à d'autres règles que celles, très lâches, du droit international : Bernard Chantebout, « droit constitutionnel », 24<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2007, p.4.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p.5.

statut que l'on appelle « Constitution ». C'est à ce moment qu'intervient le pouvoir constituant. Rappelons que la Constitution organise le pouvoir. C'est là son objet spécifique. Une Constitution peut aussi énoncer les droits et libertés que les hommes, suivant les théories du contrat social, ont conservées à leur passage de l'état de nature à la société. C'est pourquoi ce statut doit être adopté par le peuple afin d'asseoir plus de légitimité. En suivant Sieyès dans sa théorie de distinction entre pouvoir constituant et pouvoir constitué, on peut définir le pouvoir constituant comme le « pouvoir de faire la Constitution » et les pouvoirs constitués comme les « pouvoirs créés par la Constitution ». <sup>22</sup> Dans un État démocratique, le pouvoir constituant originaire appartient donc au peuple qui s'exerce en dehors d'un cadre juridique, et le pouvoir constituant dérivé qui est celui de faire réviser une constitution selon les procédures fixées par celle-ci conformément aux propos de Georges Burdeau. <sup>23</sup> De ce fait, on peut dire que l'origine de tout pouvoir vient du peuple. C'est à travers la Constitution qu'il adopte, qu'il donne institue les pouvoirs constitués (pouvoir exécutif, pouvoir législatif et pouvoir judiciaire) qui vont agir en son nom et le pouvoir constituant dérivé chargé de réviser la loi fondamentale.

## Paragraphe 2. L'exercice du pouvoir constituant dans des circonstances révolutionnaires

### I. Abrogation de la Constitution

Madagascar a connu pas mal de révolution depuis l'avènement d'indépendance. La contestation du régime de Tsiranana est la première que l'on puisse relever. L'année 1972 est marquée par la révolte des paysans du Sud mené par MONIMA <sup>24</sup>, accompagné par la manifestation des étudiants et les difficultés économiques et sociales. En effet, comme le note Gaudusson, la période de 1972-1975 marque un net revirement par rapport à la première

---

<sup>22</sup>C'est Sieyès qui a « découvert », le premier, la notion du pouvoir constituant distinct et supérieur à ces trois pouvoirs. Selon Sieyès les pouvoirs créés par la onstitution sont des pouvoirs multiples et divisés ; mais déclare-t-il, « tous, sans distinction sont une émanation de la volonté générale, tous viennent du peuple, c'est-à-dire de la nation » :Kemal Gözler, Le pouvoir de révision constitutionnelle, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997, 2 volumes, p.8.

<sup>23</sup> Le pouvoir constituant stricto sensu est « celui qui établit la première constitution ». Selon Georges Burdeau, « c'est un pouvoir de fait qui, par conséquent, est extérieur au droit ». Il existe « après tous les mouvements révolutionnaires ». Par contre, selon lui, le pouvoir de révision est « le pouvoir dont un organe est statutairement investi pour modifier ou remplacer la règle fondamentale qui est au sommet du système des normes étatiques »ibidem, p.20.

<sup>24</sup>Le Sud était une zone déshéritée, les paysans n'avaient pas supporté les exactions et se révoltent contre le pouvoir à cause de la répression incontrôlée par le recouvrement des impôts sur le minimum fiscal : Pierre RANDRIANARISOA,Aimé Lalao RAZAFIMAHEFA , « Madagascar d'une république à l'autre (1958-1982) », Tome I, Antananarivo, p 87.

décennie de l'indépendance, elle se caractérise notamment par un refus du jeu partisan et par la mise en œuvre d'une politique de décolonisation et de nationalisme agissant.<sup>25</sup> C'est dans des contextes de révolution que s'exerce légitimement le pouvoir constituant originaire. Le pouvoir constituant tire donc sa validité de lui-même en absence d'un cadre juridique qui le permet d'abroger une Constitution en place par la révolution. C'est ce que les auteurs appellent le vide juridique.<sup>26</sup> Ainsi en créant une nouvelle Constitution, le pouvoir constituant originaire comble le vide juridique laissé par l'abrogation de l'ancienne. Le pouvoir constituant originaire a donc un pouvoir extra juridique qui est un pouvoir de fait non susceptible de qualification juridique. Pour le qualifier juridiquement, encore faut-il accepter que le droit existe avant l'État, ce que les théoriciens positivistes n'accepteront jamais.<sup>27</sup> Le 08 octobre 1972, le peuple malgache accordait sa confiance à RAMANANTSOA. TSIRANANA chef de file des NON fut déchu définitivement et la Constitution du régime PSD abrogée.<sup>28</sup> La destitution de TSIRANANA par la rue équivaut à une révolution ou le pouvoir a perdu toute autorité. C'est l'équivalent d'un gouvernement du peuple souverain tel qu'affirmé par Renault où le peuple autorisant le pouvoir politique à s'exercer peut tout aisément lui retirer ou disputer son autorité.<sup>29</sup> Le contexte de crise ou de vide juridique ne s'arrête pas là. RATSIRAKA en raison de la libéralisation a été obligé en janvier 1991 d'annoncer un « toilettage » prochain de la Constitution. Mais le peuple en a décidé autrement, il s'agira non pas d'un simple ravalement de façade de la loi fondamentale de la Deuxième République, mais de son abrogation et du départ de son auteur.<sup>30</sup> Le cas s'est encore

---

<sup>25</sup> Jean de Gaudusson, « L'Administration malgache », éditions BERGER LEVRAULT, encyclopédie administrative, Institut international d'administration publique, Paris, 1976, p.12.

<sup>26</sup> Selon les auteurs formalistes, le pouvoir constituant originaire s'exerce dans le vide juridique. Et selon eux il peut exister deux types de vide juridique : le vide juridique déjà existant et le vide juridique créé. Le vide juridique déjà existant se produit dans les circonstances de naissance d'un nouvel État, le vide juridique créé, apparaît dans les circonstances de changement du régime dans un État déjà existant. Kemal Gözler, Le pouvoir de révision constitutionnelle, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997, 2 volumes, p.22.

<sup>27</sup> Ibidem, p.24.

<sup>28</sup> Pierre RANDRIANARISOA, Aimé Lalao RAZAFIMAHEFA, « Madagascar d'une république à l'autre (1958-1982) », Tome I, Antananarivo, p.104.

<sup>29</sup> Dans le cadre démocratique, l'homme politique se trouve en effet conçu à la fois comme celui auquel on confie la charge d'agir dans le sens de la volonté commune, et comme celui dont tous les actes doivent, jour après jour, apparaître comme correspondant à cette volonté : faute de quoi il susciterait rapidement une défiance de nature à amoindrir son autorité, voire à la lui faire perdre dès lors que le peuple déciderait, avec les moyens qu'il a d'exprimer ( dans les urnes ou dans la rue ) les revirements de sa volonté, de la lui retirer : Alain Renault Alain Renault, « penser le pouvoir après la fin de l'autorité » disponible sur le site [http://www.lecre.umontreal.ca/wp-content/uploads/2004/09/Pouvoir\\_Renaut.pdf](http://www.lecre.umontreal.ca/wp-content/uploads/2004/09/Pouvoir_Renaut.pdf) consulté le 02 février 2017.

<sup>30</sup> Jaona RAVALOSON, Transition démocratique à Madagascar, Editions l'Harmattan, Collection repères pour Madagascar et l'Océan Indien, Paris, 1994, p.37.



reproduit, en 2009 avec le coup d'État. Les événements marquent une résistance à l'oppression du régime antérieur. On constate à travers ses situations que le pouvoir tire sa légitimité du vote des citoyens, et l'exercice du pouvoir prend fin dès lors que les électeurs n'y consentent plus.<sup>31</sup> Et par la même occasion, la Constitution est également abrogée.

## II. Le régime transitoire : rempart contre le vide juridique

Néanmoins, pour lutter contre le vide juridique, l'on avait institué le régime transitoire. Dans un tel régime, la souveraineté du peuple est limitée par le souci de paix et de sécurité. Dans certaines circonstances, il sera peut-être nécessaire de mettre en œuvre un processus qui n'épouse pas pleinement le principe de la participation du peuple en matière constitutionnelle. S'accommoder avec les élites peut être nécessaire à certaines étapes. Par exemple, les processus qui conduisent à des Constitutions de transition, et ceux qui sont mis en œuvre dans un cadre de forte instabilité peuvent exiger que les parties au conflit négocient un changement constitutionnel pour atténuer les conflits en l'absence de moyens totalement transparents et participatifs.<sup>32</sup> Nous pouvons appréhender les textes de la transition comme des ententes, des traités ou des accords de paix qui ont une incidence sur la manière d'exercer le pouvoir, mais ne sont pas des Constitutions au sens strict du terme. Plusieurs termes s'appliquent pour désigner ce que nous appelons les «dispositions de transition» : Constitutions provisoires, temporaires, intérimaires et de transition.<sup>33</sup> Madagascar a connu trois régimes transitoires, en 1972, en 1991 et en 2009. En 1972, on peut considérer que la loi constitutionnelle était nécessaire pour offrir un cadre juridique à la gestion du pays lorsque les anciennes institutions se sont effondrées ou que le PSD a été fortement affaibli. C'est ce qui avait justifié la République indépendante révolutionnaire ou les régimes sans partis politiques. En effet, la loi constitutionnelle provisoire ne prévoyait qu'un plan quadriennal (1974-1975) qui devait se terminer la fin du mandat de cinq ans en préparant l'arrivée de la Deuxième République. Marcel Prélot avait théorisé pour la première fois ces formes de Constitution transitoire sous le nom de « petite Constitution ». L'auteur limita cependant la notion à des normes formellement constitutionnelles investissant un gouvernement

---

<sup>31</sup>SEFAFI, "L'observatoire de la vie publique à Madagascar, d'une crise à l'autre (2001-2003)", Edition Harmattan, Foi et Justice, Paris, 2014, p.253.

<sup>32</sup>Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai et Anthony Regan, « Le processus constitutionnel : élaboration et réforme Quelles options ? » Interpeace, 2015, p.130.

<sup>33</sup> Ibidem, p.750.

de fait dans le cadre d'un « régime semi-constitutionnel »<sup>34</sup> plus récemment, le professeur Pfersmann mentionne dans le Précis de Droit constitutionnel l'existence de « petites Constitutions » qu'il définit comme des normes, « provisoires, parfois même formalisées, souvent uniquement matérielles », intermédiaires entre la Constitution révolue et la Constitution future encore au stade de projet.

## **Chapitre 2. Reconnaissance et légitimité**

### *Section I. Correctif au système représentatif*

#### Paragraphe 1. État des lieux de la représentativité à Madagascar

##### I. La notion de représentativité

La représentativité comporte deux sens qui se complètent. D'une part, elle est envisagée comme le caractère d'une personne, d'un groupe, d'un organe qui a reçu un mandat de parler et de négocier au nom du peuple, de défendre les intérêts du peuple, de décider au nom du peuple et de rendre compte au peuple. D'autre part, la représentativité rassemble trois qualités nécessaires, à savoir l'audience (capacité d'être écouté), la crédibilité (capacité d'être cru) et enfin l'exemplarité (capacité d'être un modèle)<sup>35</sup>. On a souvent tendance à faire une confusion entre la représentativité et la représentation. Il convient au préalable d'apporter une nuance subtile qui va permettre de les différencier. Comme nous l'avons définie, le mot représentativité renvoie à la qualité d'une personne, d'un organe ou d'un groupe, contrairement à celui de la représentation qui se réfère à l'action d'une personne, d'un organe ou d'un groupement. En effet, on peut représenter un groupe, une collectivité, une entreprise... sans pour autant être représentatif. Ces deux mots ne sont pas point interchangeable. La représentativité est différente de la représentation en ce qu'elle est plus représentative du peuple. Ce qui suppose l'existence d'un mandat issu d'une élection. Ici, le système de mandat s'apparente à celui qui s'applique en droit civil où les actes des représentants sont censés être accomplis par les représentés. Néanmoins, il

---

<sup>34</sup>Le nom de « petite Constitution », attribué la première fois à la Constitution polonaise de 1919, a, en France, été dans un premier temps conceptualisé par Marcel Prélot, qui l'appliqua à la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 en 1949 dans son Précis de droit constitutionnel avant de développer le concept en 1961 dans son Précis d'institutions politiques et de droit constitutionnel : Emmanuel Cartier, « Les petites Constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », Revue française de droit constitutionnel 2007/3 (n° 71), p. 513.

<sup>35</sup>SEFAFI, « L'observatoire de la vie publique à Madagascar, d'une crise à l'autre (2001-2003) », Edition Harmattan, Foi et Justice, Paris, 2014, p.

ne faut pas oublier que l' élu est désigné pour une seule raison : exercer la puissance étatique, ce qui exclut formellement un pouvoir subjectif. De ce fait, aucun gouvernant ne doit prétendre à des privilèges pour s' éterniser au pouvoir.

## II. La crise de la représentativité à Madagascar

La crise du système représentatif s' exprime principalement à travers la montée du taux d' abstention électorale dans toutes les démocraties modernes. Aujourd' hui, l' abstentionnisme est devenu le fléau de la politique allant même jusqu' à ruiner la légitimité des candidats aux élections, nationales comme locales.<sup>36</sup> Ce phénomène n' est pas nouveau à Madagascar. En effet, d' une élection à une autre, la participation a fortement chuté. L' abstention n' est-elle pas comme une sorte d' expression d' un choix politique par les citoyens ? Voter devient un geste inutile, car non suivi d' effet. Ainsi, par rapport au référendum, les élections régionales et sénatoriales ne mobilisent plus les Malgaches. Le nombre des partis, la fluctuation de leur programme et le peu de rendement effectif des parlementaires n' incitent pas à un vote massif des électeurs lors des élections législatives. Face à ce taux d' abstention intolérable, peut-on dire que nos élus sont représentatifs ? Quand est-il alors de ceux qui n' ont pas voté par volonté et ceux qui ne peuvent pas voter en raison de leur incapacité ? Si l' on se base sur ces constats, on est contraint de dire que l' on est en face de la tyrannie de la majorité. On pouvait dès lors se demander ce qui légitimait l' obligation d' imposer à tous de se soumettre à l' ensemble restreint d' individus dotés de droits politiques. Cette question nous renvoie dans aucun doute à la différence entre le corps électoral et l' ensemble des citoyens. Si l' adoption du suffrage universel avait favorisé la similitude entre citoyens et électeurs. En réalité ce dernier est plus restreint. N' assiste on pas à un mythe de la théorie de la séparation des pouvoirs ou en réalité le détenteur réel du pouvoir, ce sont les partis politiques. À part le taux d' abstention, la montée du vote pour des partis politiques rejetant la démocratie libérale et pluraliste traduit également ce rejet<sup>37</sup>. On remarque en ce moment la montée flagrante des partis d' extrême droite dans les démocraties modernes.

### Paragraphe 2. Apport du référendum au système représentatif

---

<sup>36</sup>Xavier Vandendriessche, « Le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple », Annales du droit constitutionnel méthodologie et sujets corrigés, « gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple » édition dalloz, 2008, p.58.

<sup>37</sup>ibidem p.58.

## I. La dépolitisation à Madagascar

Le référendum peut jouer une fonction civique du moins lorsque le Président de la République tente de faire intervenir le peuple dans les questions jugées importantes. Il ferait prendre conscience aux citoyens de leur responsabilité dans la détermination de la politique de leur pays. En tout cas c'est ce qui s'est passé en France sur le référendum du 8 janvier 1961 sur l'autodétermination algérienne par lequel le général de Gaulle a demandé aux Français d'approuver ou non un changement radical de politique à l'égard de l'Algérie<sup>38</sup>. À Madagascar, ce genre de référendum n'a pas encore eu lieu d'être. Mais sur ce point, le référendum peut être un cheval de bataille contre la dépolitisation. La dépolitisation peut être définie comme la désaffection des citoyens à l'égard de la chose publique en générale<sup>39</sup>. Ce désintérêt des citoyens peut se manifester par un aspect quantitatif à travers le taux d'abstention et par un aspect qualitatif par la diminution de l'intérêt porté aux affaires politiques. Ce qui explique pourquoi les citoyens sont réticents à voter. À la lumière de ces propos, on peut dire que le référendum constitue un mécanisme nécessaire pour combler le manque de légitimité de ces élus. N'oubliant pas que le référendum joue également un rôle pédagogique dans la mesure où la campagne référendaire provoquerait des débats, des échanges, des discussions qui favoriseraient l'intérêt des citoyens pour la chose publique et leur compréhension des enjeux politiques<sup>40</sup>. Pour certains auteurs partisans du référendum, celui-ci peut susciter l'intérêt du peuple dans les affaires publiques. En effet, le référendum maintient un lien direct entre la Nation et ses mandataires, il fortifie l'éducation politique des citoyens, il les habitue à voter sur des idées et sur des textes ; il les élève à la compréhension des problèmes dont dépendent la prospérité de leur pays et leur propre intérêt ; il maintient l'activité publique et l'esprit civique. Il donne aux lois toute leur force. Il aide à briser les résistances et à franchir les obstacles<sup>41</sup>. Les partisans du référendum le

---

<sup>38</sup>Dominique Rousseau, L'EQUIVOQUE REFERENDAIRE, la vie des idées.fr, 22 avril 2014  
.http://www.laviedesidees.fr/L-equivoque-referendaire.html, consulté le 10 avril 2017, p.14.

<sup>39</sup>Gilbert Bortoli, "sociologie du referendum dans la france moderne", tome XIII, librairie général de droit et de jurisprudence, Paris, 1965, p.247.

<sup>40</sup>Dominique Rousseau, L'EQUIVOQUE REFERENDAIRE, la vie des idées.fr, 22 avril 2014.  
.http://www.laviedesidees.fr/L-equivoque-referendaire.html, consulté le 10 avril 2017, p.14.

<sup>41</sup>Auriol, Vincent, Hier...Demain, Charlot, 1945, tome II, p. 202 cité par Christophe Premat, Populisme et démocratie semi-directe : la dénaturation des procédés référendaires en France et aux Etats-Unis. Amnis - Revue de civilisation contemporaine, Europe/Amériques, TELEMME - UMR 6570, 2005, p.8

considèrent même comme la plus fiable parce qu'il est considéré comme la plus directe de toutes les expressions.<sup>42</sup>

## II. Référendum : rempart contre le parlementarisme absolu

Comme disait la thèse de Carré de Malberg: ce n'est pas la souveraineté nationale qui conduit à proscrire le référendum, mais son dévoiement en souveraineté parlementaire ; et l'introduction d'éléments de démocratie directe doit permettre au contraire d'éviter la dérive vers le parlementarisme absolu<sup>43</sup>. Dans le système représentatif ou le titulaire d'agir au nom de la nation est détenu par les représentants du peuple. Et, concrètement, par l'institution où ils siègent, le Parlement, qui devient l'égal du souverain, pire, écrit Carré de Malberg, le souverain en personne<sup>44</sup>. C'est pourquoi, dans de nombreux États de l'Ouest américain, par exemple, les instruments de démocratie directe se sont développés au début du XXe siècle en réaction au pouvoir trop important dont disposaient certains groupes d'intérêts dans les assemblées représentatives<sup>45</sup>. Ici, le référendum en tant que correctif du système représentatif intervient dans le domaine législatif. À Madagascar, de telles expériences n'ont pas encore été tentées, du moins lorsque l'on soumet le Parlement à un tel niveau de légitimité. Ainsi, dans ces pays où l'initiative populaire existe, concurremment avec le Parlement, les citoyens seraient alors admis à exercer le pouvoir législatif, par le vote d'initiative populaire, et à ratifier expressément les décisions prises par les chambres. Dans ce cas-là la souveraineté populaire et la volonté générale se retrouveraient identifiées l'une avec l'autre et auraient l'une comme l'autre leur siège dans le peuple. En dehors de ces expressions majeures de la volonté populaire, le référendum offre aussi une alternative ou un contrepoids utile au pouvoir des représentants et il semble, à cet égard, propice au développement démocratique. Le référendum abrogatif des lois en vigueur, tel qu'il

---

<sup>42</sup> austin ranney, « Référendum et démocratie », le référendum, revue française d'étude constitutionnelles et politiques, n°77, 1996, p.12

<sup>43</sup> Jean-Marc Sauvé, Référendum et démocratie, « Théorie et pratiques du référendum », Colloque organisé par la Société de législation comparée le 4 novembre 2011, p.3

<sup>44</sup> Dominique Rousseau, L'EQUIVOQUE REFERENDAIRE, la vie des idées.fr, 22 avril 2014

<http://www.laviedesidees.fr/L-equivoque-referendaire.html>, consulté le 10 avril 2017, p.13

<sup>45</sup> Comme en Californie où la législature était placée sous l'influence, jugée excessive, de la compagnie des chemins de fer du Pacifique Sud. Lorsque les progressistes, rassemblés au sein de la ligue Lincoln-Roosevelt, prirent le pouvoir en 1910, le référendum et l'initiative populaire furent présentés comme les meilleurs moyens de protéger le peuple contre un gouvernement que le nouveau gouverneur qualifia de « déreprésentatif » : Jean-Marc Sauvé, Référendum et démocratie, « Théorie et pratiques du référendum », Colloque organisé par la Société de législation comparée le 4 novembre 2011, p.3-4

existe en Italie, mérite d'être cité en exemple<sup>46</sup>. De surcroît, le peuple est considéré comme un contre-pouvoir très important dans la mesure où le Parlement est inefficace. C'est pourquoi le référendum est vu comme un droit d'user un vote contre un législateur liberticide.<sup>47</sup>

## ***Section 2. Le vote du peuple renforce la légitimité***

### Paragraphe 1. Symbole de l'union nationale

#### I. L'unité nationale et le référendum

Psychologiquement, la victoire du oui lors d'un référendum est un facteur qui favorise l'unité du peuple malgache. Comme disait, J.Revel que les élections sont viles par opposition au référendum qui est noble<sup>48</sup>. En matière d'élaboration de la Constitution par exemple, il est possible que si un référendum est prévu dans le processus constitutionnel, les rédacteurs de la Constitution fassent preuve de prudence, deviennent plus sensibles à l'opinion du peuple et plus enclins à aplanir leurs divergences.<sup>49</sup> Il n'est pas à exclure qu'une nouvelle Constitution ratifiée par le peuple vise à construire la nation notamment après un conflit ou une crise. Comme le Professeur Suksi fait noter que plusieurs référendums récents ont eu lieu dans des pays en conflit ou sortant de conflit. Pour diverses raisons, souligne-t-il, les dirigeants politiques ou militaires de ces pays utilisent le référendum pour obtenir la légitimité la plus large possible pour un nouveau dispositif constitutionnel et la plus grande visibilité pour une solution constitutionnelle.<sup>50</sup>

En matière de plébiscite, c'est-à-dire lorsque le référendum est utilisé par le chef d'État pour légitimer son pouvoir, la question est plus subjective. Comme disait Maurice Hauriou, « le plébiscite est une manifestation de confiance en un homme ou en un régime »<sup>51</sup>. À part ces effets pervers qui peuvent bien déboucher à une autocratie, ce procédé de consultation populaire se

---

<sup>46</sup> Jean-Marc Sauvé, Référendum et démocratie, « Théorie et pratiques du référendum », Colloque organisé par la Société de législation comparée le 4 novembre 2011, p.5.

<sup>47</sup> Claude Emeri, Christian Bidegaray, « Référendum négatif et des désarrois du comparatisme », le référendum, revue française d'étude constitutionnelles et politiques, n°77, 1996, p.64.

<sup>48</sup> Gilbert Bortoli, "sociologie du referendum dans la france moderne", tome XIII, librairie général de droit et de jurisprudence, Paris, 1965, p.318.

<sup>49</sup> Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai et Anthony Regan, Le processus constitutionnel : élaboration et réforme Quelles options ? Interpeace, suisse, 2015, p.334

<sup>50</sup> Ibidem, p.334.

<sup>51</sup> Stéphane Caporal, Peuple souverain sous contrôle, VIIe Congrès français de droit constitutionnel – Atelier n°3 : Constitution et pouvoir constituant, sep 2008, p.12.

révèle être plus ou moins acceptable. Comme disait de Gaulle, le centre de la vie politique, c'est le chef, le guide, l'arbitre : trois facettes d'un même personnage : le Président de la République<sup>52</sup>. Le chef selon lui doit frapper les volontés, s'en saisir, les animer à se tourner d'elles-mêmes vers le but assigné. Le guide, c'est de choisir la route vers le but : « un grand peuple pour avancer va forcément pas à pas, et à travers beaucoup d'obstacles. Mais l'essentiel est qu'il marche vers un but bien défini et qu'il suive constamment sa ligne »<sup>53</sup>. Le rôle de l'arbitre enfin n'est pas d'opérer un compromis entre deux tendances ou de trancher au bénéfice de l'une d'entre elles. Il est plutôt d'intervenir sur la scène politique avec suffisamment d'efficacité pour trancher au bénéfice de l'arbitre lui-même : car l'autorité reste forte tant qu'elle n'est pas partagée »<sup>54</sup>. Le Président RATSIRAKA n'a pas hésité à faire de même pour légitimer son pouvoir. Sur ce point, on ne peut pas contester son caractère démocratique. En effet, en 1975 trois questions ont été posées par référendum au peuple malgache, à savoir la Constitution de 1975, la charte de la Révolution socialiste malagasy comme texte de référence et enfin sur lui en tant que chef d'État. L'objectif du président à l'époque était de fonder l'unité nationale pour éviter les conflits ethniques. Notons que la période transitoire de 1972 à 1975 reposait sur l'opposition des partis politiques, lutte intestine entre diverses fractions politiques et ethniques du cabinet militaire. Le chef d'État en tant que symbole de l'unité est institutionnalisé par la Constitution à travers son article...dont il dispose de l'armée pour l'assurer. De surcroît, si le dessein ultime du plébiscite s'avère être l'obtention de la confiance du peuple. Pourquoi, donc refuser au peuple de le faire alors que l'on lui enjoint de faire confiance à une assemblée ? L'élection au suffrage universel direct ne consiste-t-elle pas à faire également confiance à un homme ? Alors, pourquoi discréditer autant le plébiscite ?

## II. Validation populaire d'un programme présidentiel

La fonction légitimatrice du référendum est liée à l'idée que les représentants ne disposent que d'un mandat limité : ils ont été élus pour prendre les décisions qui relèvent du domaine de la politique ordinaire. Mais ils ne sont pas habilités à trancher en dernier ressort les questions les plus importantes, notamment celles qui concernent le fondement même de leur pouvoir, ou le

---

<sup>52</sup>Gilbert Bortoli, "sociologie du referendum dans la France moderne", tome XIII, librairie général de droit et de jurisprudence, Paris, 1965, p.319.

<sup>53</sup>Ibidem, p.319.

<sup>54</sup>Gilbert Bortoli, "sociologie du referendum dans la France moderne", tome XIII, librairie général de droit et de jurisprudence, Paris, 1965, p.319.

cadre général dans lequel celui-ci s'exerce.<sup>55</sup> Ce fut le cas de RAMANANTSOA lorsqu'il demande par voie référendaire au peuple de voter la loi constitutionnelle provisoire le 08 octobre 1972 parce qu'il s'agit de la manière à laquelle le peuple sera gouverné pendant 5 ans. Notons que cette transition est marquée d'un point de vue politique par un revirement par rapport à la première république. Elle est marquée par la mise en œuvre d'une politique de décolonisation et de nationalisme. La sortie de Madagascar de la Zone franc dévoilait bien l'hostilité du régime à la politique menée par son prédécesseur. En effet, ce dernier se réclame d'une politique authentiquement malgache et d'une réforme adressée aux masses paysannes qui forment la plupart de la population. L'ordonnance 73 009 du 04 mars 1973 portant structure du monde rural pour une maîtrise populaire du développement est la transcription écrite de sa politique. Le fokonolona fut rétabli dans toutes ses formes en souhaitant restituer la tradition historique malgache et de tenir compte de la solidarité.

### III. Référendum : un procédé démocratique exceptionnel

Comme on l'avait déjà évoqué, le référendum à Madagascar s'intègre dans un système représentatif. Ainsi, le domaine d'intervention du référendum est bien délimité par la Constitution. Ce qui signifie que la procédure référendaire est effectuée de manière exceptionnelle. C'est pourquoi on ne connaît pas de référendum facultatif. Notons que le référendum est une opération lourde et coûteuse que la République malgache ne peut pas se permettre d'utiliser fréquemment. Les référendums obligatoires sont habituellement limités à des questions politiques considérées comme de premières importances. Les questions qui doivent être soumises au référendum sont bien déterminées par la Constitution, soit, lorsqu'il s'agit d'une question importante à caractère national ou bien<sup>56</sup>, soit pour tout projet ou proposition de révision de la Constitution<sup>57</sup>. D'ailleurs, le recours à un trop grand nombre de référendums est susceptible de nuire à l'efficacité politique et de compromettre la stabilité politique. Quand la Constitution prévoit des référendums obligatoires, les citoyens ont de plus grandes chances de participer efficacement au processus politique et risquent moins d'être délibérément manipulés

---

<sup>55</sup>F.HAMON, Le référendum - Étude comparative, coll : « système droit public », Paris, L.G.D.J., 1995, p.50

<sup>56</sup> Article 55 al 5 de la Constitution de la IV république : Le Président de la République : (...), sur toute question importante à caractère national, décider en Conseil des Ministres, de recourir directement à l'expression de la volonté du peuple par voie de référendum.

<sup>57</sup> Article 162 al 3 de la Constitution de la IV république.



par les autorités politiques<sup>58</sup>. De tout ce qui précède, on peut dire que le cadre juridique d'utilisation du référendum est favorable à une bonne marche de la démocratie à Madagascar. Néanmoins, ce serait trop tôt de dire que le référendum est un procédé démocratique.

## Paragraphe 2. Les particularismes du référendum

### I. Référendum un atout de la démocratie

Le référendum qui s'inscrit dans la démocratie directe est la forme la plus démocratique. Du moins ce qu'en prévalent les partisans de l'école participationniste dite démocrate directe.<sup>59</sup> En effet, selon eux, l'idée et préférence des citoyens ne peuvent être exprimées qu'en passant par l'esprit et la bouche des représentants, elles ne peuvent manquer d'être déformées. C'est pourquoi l'idée de l'intervention directe du peuple est plus que nécessaire. En revanche, l'école dite représentationniste ou élite responsables<sup>60</sup> dont parmi lesquelles se trouve John Stuart mille, Henry Ford se penche plutôt vers la démocratie représentative. Pour eux, le mieux que l'on puisse faire, c'est de donner la parole aux représentants du peuple. En tout cas, rien de ces deux courants d'idées n'est faux en soi. Les partisans du référendum pensent même que le gouvernement représentatif pourrait s'approprier de certaines techniques de la démocratie directe, en occurrence le référendum. Cela signifie que le référendum peut facilement s'intégrer dans un système représentatif, comme il peut être utilisé dans le cadre d'une démocratie directe. De toute manière, le référendum est un atout de la démocratie parce qu'il permet aux citoyens eux-mêmes de confirmer, de rejeter voire d'élaborer directement les lois.

### II. Vote de désapprobation

L'un des avantages du référendum, c'est que l'on peut voter NON. Si l'on se base sur les expériences référendaires de Madagascar, nous sommes d'avis avec Claude Emery pour dire que le référendum négatif est un objet rare et introuvable.<sup>61</sup> C'est un cheval de bataille pour exprimer

---

<sup>58</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) « Démocratie directe », Stockholm, 2009, p.10.

<sup>59</sup> Austin Ranney, référendum et démocratie, « référendum » revue française d'étude constitutionnelles et politiques, n°77, 1996, p.8.

<sup>60</sup> Ibidem p.9.

<sup>61</sup> Claude Emeri, Christian Didegaray, « le référendum », « du referendum négatif et des désarrois du corporatisme », revue française d'études constitutionnelles et politiques, coll.pouvoir n°77, 1996, p.61

un vote de désapprobation, un droit que l'on ne possède pas encore lors d'une élection. Ainsi, la victoire du NON lors d'une opération référendaire s'analyse comme un vote négatif. Le concept du vote négatif a été conçu de manière indépendante par Sam Chang, en 2011.<sup>62</sup> Le vote négatif est un vote contre un candidat qui est comptabilisé en moins lorsque l'on est dans le cadre du référendum. Si l'on ne peut assimiler absolument le référendum à un vote négatif, vu que ce dernier consiste à dire NON contre un candidat lors d'une élection, tandis qu'un référendum doit porter sur un sujet réel non personnel. Étudier le référendum négatif nous incite à effectuer un tri entre ceux que l'on peut qualifier comme un vote négatif ou des réponses non sont supérieurs aux réponses oui. Mais l'on peut aussi considérer le référendum où le résultat est globalement positif, mais que l'on peut qualifier en négatif parce que le taux de participation était faible par exemple. L'on ne peut ignorer que ces deux mécanismes ont des points en commun. C'est de permettre aux électeurs de dire NON et de désapprouver une personnalité politique du moins lorsque le référendum engage la responsabilité d'un dirigeant. C'est ce qui s'est produit en France lorsque le général de Gaulle a été désapprouvé par le peuple français. C'est aussi ce qui s'est passé dans certains pays occidentaux.<sup>63</sup> Déjà, on ne peut qu'être content de l'exploit démocratique du référendum grâce à la possibilité de dire NON. Notons que le droit de dire NON est un élément fondamental du développement humain dans tous les secteurs.<sup>64</sup> C'est compréhensible dans la mesure où les électeurs ont le choix. Les recherches ont démontré que ce choix accroît la participation des électeurs, ce qui, en soi, constitue une amélioration importante pour toute démocratie.<sup>65</sup> Et jusqu'à maintenant, c'est lors d'un référendum que l'on peut effectuer ce genre de choix. Néanmoins, en dehors du vote négatif proprement dit, la victoire du OUI n'exprime-t-elle pas aussi un vote de désapprobation pour les partisans du statu quo ? Un

---

<sup>62</sup> Le vote négatif peut renforcer toutes les démocraties, disponible sur le lien [www.parl.gc.ca/Content/HOC/.../421/.../NegativeVoteAssociation-9461901-f.pdf](http://www.parl.gc.ca/Content/HOC/.../421/.../NegativeVoteAssociation-9461901-f.pdf), p.14.

<sup>63</sup> En 1969, pour la première fois dans l'histoire française, un chef d'État a démissionné à la suite de l'échec d'un referendum sur lequel il avait engagé sa responsabilité politique, c'est aussi le cas du général Pinochet au Chili, le général Jaruzelski en Pologne, ont eux aussi connu des déboires référendaires, malgré les pouvoirs dictatoriaux dont ils disposaient : F.HAMON, Le référendum - Étude comparative, coll : « systèmes droit public », Paris, L.G.D.J., 1995, p.12.

<sup>64</sup> Le vote négatif peut renforcer toutes les démocraties, disponible sur le lien [www.parl.gc.ca/Content/HOC/.../421/.../NegativeVoteAssociation-9461901-f.pdf](http://www.parl.gc.ca/Content/HOC/.../421/.../NegativeVoteAssociation-9461901-f.pdf), p.3.

<sup>65</sup> des sondages menés par les sociétés Gallup et RAND, proposés et financés par la Negative Vote Association (NVA), l'ont prouvé. Une augmentation de 4,4 % de la participation aux États-Unis accroîtrait de 9,6 millions le nombre d'électeurs exerçant leur droit de vote. Une augmentation de 5,4 % de la participation à Taïwan accroîtrait de 1 million le nombre d'électeurs exerçant leur droit de vote : Le vote négatif peut renforcer toutes les démocraties, disponible sur le lien [www.parl.gc.ca/Content/HOC/.../421/.../NegativeVoteAssociation-9461901-f.pdf](http://www.parl.gc.ca/Content/HOC/.../421/.../NegativeVoteAssociation-9461901-f.pdf), p.4 .

des aspects les plus étonnants du referendum du moins c'est ce que l'on avait pu analyser, c'est qu'il peut engager la responsabilité politique d'une personnalité sans que l'on puisse en rendre compte. En effet, même si la plupart des référendums qui avaient existé à Madagascar se portaient sur des textes, les auteurs ou les initiateurs l'ont quand même considéré comme un enjeu personnel. Ce fut le cas des résultats de la votation populaire, en 1972, lorsque le Gabriel RAMANANTSOA voulait non seulement obtenir une légitimité populaire pour sa nouvelle politique, mais de manière indirecte engager la responsabilité de TSIRANANA. En effet, voter OUI à cette époque signifiait voter contre TSIRANANA. Ainsi pour consolider l'acquis de la lutte le 24 septembre 1972 s'ouvrait une campagne référendaire. Le peuple avait à se prononcer sur la nouvelle politique de RAMANANTSOA par le truchement de laquelle il aurait à dire OUI ou NON au maintien de TSIRANANA.<sup>66</sup>C'est également le cas lors du référendum constituant de 1992 lorsque le peuple avait adopté la Constitution de la IIIe République. En effet, à l'époque le peuple ne s'est pas seulement prononcé sur l'adoption de la loi fondamentale, mais c'est également prononcé sur le régime de Ratsiraka. Comme le dit RAVALOSON Jaona dans son livre sur la transition démocratique à Madagascar.<sup>67</sup>Notons que les régimes démocratiques reposent bien plus sur le consentement des citoyens que sur le pouvoir de coercition de leur gouvernement pour faire appliquer la loi.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Pierre RANDRIANARISOA, Aimé Lalao RAZAFIMAHEFA , « Madagascar d'une république à l'autre (1958-1982) », Tome I, Antananarivo, p.104.

<sup>67</sup> Selon cet auteur, RATSIRAKA n'a pas échappé au cinglant désaveu et au rejet que le peuple, en adoptant massivement la loi fondamentale de la troisième République, lui a infligé le 19 août 1992: Jaona RAVALOSON, Transition démocratique à Madagascar, Editions l'Harmattan, Collection repères pour Madagascar et l'Océan Indien, Paris, 1994, p.109.

<sup>68</sup> Austin Ranney, Référendum et démocratie, « référendum » revue française d'étude constitutionnelles et politiques, n°77, 1996, p.10.

## **Sous titre II. REFERENDUM : ILLUSION DE LA DÉMOCRATIE**

### **Chapitre 1. L'équivoque d'une participation effective du peuple**

#### *Section 1. L'ambiguïté de la notion de peuple*

Paragraphe 1. Le peuple : concept difficile à appréhender

##### I. Nuance entre le peuple et la population

En acceptant l'idée que le référendum est l'expression directe de la souveraineté du peuple. Le mot peuple suscite amplement notre attention. À vrai dire, qu'est-ce que le peuple ? Au sens étymologique, le « *populus* » se définit comme l'ensemble des citoyens.<sup>69</sup> Déjà à partir de cette définition, nous pouvons dire que le peuple malgache est constitué par l'ensemble des citoyens malgaches. Néanmoins, la notion de peuple peut revêtir plusieurs acceptions qui ne renvoient pas à une seule définition. En tout cas le terme citoyen tel qu'envisagé ici désigne un statut politique et s'oppose à celui d'assujetti ou d'étranger. Dans la pratique, cela implique nécessairement que chaque citoyen ait le droit de vote, ce qui ramène à la qualité d'électeur. Le corps électoral se constitue donc de tous les citoyens en âge de voter à condition qu'ils ne soient pas privés de leurs droits civiques.<sup>70</sup> Ainsi donc, on assimile la notion du peuple avec le corps électoral. Mais la question qui se pose est donc de savoir si l'on peut assimiler peuple et corps électoral.

Si les théoriciens du contrat social envisageaient le peuple comme une entité concrète (ensemble des citoyens) contrairement à la nation qui est selon eux est une entité abstraite. Il convient tout de même d'analyser que la notion de peuple est une notion fort abstraite qui ne correspond à aucune réalité physique. Ce qui existe concrètement, c'est la population.<sup>71</sup> Mais cette population n'est pas le peuple au sens politique du terme. Le peuple n'existe que juridiquement définie. C'est l'ensemble des citoyens qui ont le droit de voter. C'est la Constitution et les lois électorales qui définissent le contenu de cette notion en définissant le

---

<sup>69</sup>Xavier VANDENDRIESSCHE, « Gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple », *Annales du droit constitutionnel méthodologie et sujets corrigés*, édition dalloz, 2008, p.46

<sup>70</sup> *Ibidem*, p.49

<sup>71</sup>Bernard CHANTEBOUT, « droit constitutionnel », 24ème édition, dalloz, paris, 2007, p.81

corps électoral.<sup>72</sup> C'est ce qui ressort de l'article 5 al 4 de la Constitution de la IV<sup>e</sup> république.<sup>73</sup> En revanche, la population est une masse inorganisée d'individus qui inclut les immigrés, les enfants, les aliénés, les condamnés, les faillis... et qui ne saurait donc avoir d'existence politique. Ainsi selon les récentes informations recueillies au niveau de l'INSTAT, le nombre de la population malgache actuelle dont le dernier recensement remonte à 1993 est de 22 500 000 d'âmes. L'effectif total de la population de Madagascar Projection démographique en 2014 est de 22 434 363.<sup>74</sup> En possession de ce chiffre, on ne peut pas dire que ces individus composant la population ont tous la qualité d'électeur tel que définie par la loi. Toutes ces personnes ne sont pas toutes inscrites dans la liste électorale. Aussi, selon le CENI seuls 8,6 millions d'électeurs sont dans la liste électorale.<sup>75</sup> Quand est-il alors du reste ? C'est pourquoi nous avons tiré la conclusion selon laquelle, chaque théoricien politique, dès lors qu'il fait intervenir le peuple comme titulaire de la souveraineté, est obligé de construire cette notion. Et il la construit naturellement en fonction de ce qu'il attend du peuple. De surcroît, nous sommes d'avis avec certains auteurs pour dire que l'impact de la participation populaire ne peut être évalué correctement si l'on ne décompose pas ce concept de « peuple », car le « peuple » en soi n'existe pas.<sup>76</sup> Il existe plutôt des groupes religieux, ethniques, d'handicapés, de femmes, de jeunes, de peuples de la forêt, « d'autochtones », d'exploitants agricoles, de paysans, de capitalistes et d'ouvriers, de juristes, de médecins, de commissaires-priseurs, de politiciens actifs, ratés ou aspirants, chacun poursuivant ses propres intérêts. C'est pourquoi nous ne pouvons pas parler de référendum en tant que moyen de faire participer le peuple au pouvoir, si celui-ci continue à être constitué par une petite frange de la population.

## II. L'amalgame entre peuples et le corps électoral

---

<sup>72</sup>Bernard CHANTEBOUT, « droit constitutionnel », 24<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2007, p.402

<sup>73</sup> Sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi tous les nationaux des deux sexes jouissant de l'exercice de leurs droits civils et politiques. La qualité d'électeur ne se perd que par une décision de justice devenue définitive.

<sup>74</sup> INSTAT, Effectif total de la population de Madagascar Projection démographique, <https://www.instat.mg/madagascar-en-chiffre/>, consulté le 6 avril 2017.

<sup>75</sup> Ceni Madagascar, <http://www.ceni-madagascar.mg> consulté le 4 avril 2017.

<sup>76</sup> Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai et Anthony Regan, « Le processus constitutionnel : élaboration et réforme Quelles options ? » Interpeace, 2015, p.94.

En règle générale, les conditions exigées pour prendre part à un référendum sont les mêmes que pour les élections. C'est le principe de l'unicité du corps électoral.<sup>77</sup> Avec le développement du suffrage universel dont Madagascar s'alignait depuis l'indépendance, la qualité d'électeur devrait également connaître le même sort. Pourtant dans la pratique, le statut d'électeur membre du corps électoral n'est pas donné à, n'importe qui. En dehors des restrictions posées par le texte (la nationalité, la capacité civile, la capacité politique, l'inscription dans la liste électorale), des limites techniques sont aussi à relever. Nous allons analyser le caractère démocratique du référendum à travers la composition de ce corps électoral qui est censé représenter la volonté du peuple. Au second tour du scrutin de l'élection présidentielle, le 29 décembre 1996, 6 593 745 citoyens figuraient dans la liste électorale<sup>78</sup>. Ce qui reste minoritaire par rapport au nombre général de la population. Quatorze mois plus tard selon le KMF/CNOE, pour le référendum du 15 mars 1988, les électeurs n'étaient plus que 4 552 758. En d'autres termes et sans même tenir compte de l'accroissement démographique 2 040 987 citoyens ont été purement et simplement rayés des listes électorales, et n'ont pas pu prendre au vote. Soit 30,95% du corps électoral<sup>79</sup>. Comment pourrait-on dans ce cas accepter la validité du référendum si un électeur sur trois est exclu du vote ? Le résultat d'une telle consultation est-il représentatif de la volonté populaire ? Le fait est qu'une frange de la population qui n'a pas participé à ce vote référendaire ne se sent pas concernée. De surcroît, il va constituer ce que l'on appelle la majorité silencieuse. C'est à ce moment-là que l'on peut parler de référendum négatif.<sup>80</sup>

## Paragraphe 2. Manipulation de la votation populaire

### I. Cadre référendaire non réglementé

#### A. Taux de participation

Si l'on se réfère sur les pratiques référendaires de Madagascar, on ne peut fermer les yeux sur la baisse du taux de participation des électeurs. Si le référendum de 1972 avait mobilisé par mal

---

<sup>77</sup> HAMON, F., Le référendum - Étude comparative, coll : « systèmes droit public », Paris, L.G.D.J., 1995, p.39

<sup>78</sup> KMF / CNOE, pour la démocratie, citoyens actifs et responsables, coll.maso manenty malagasy mijoro, mission française de coopération et d'action culturelle, Antananarivo, 2003, p.250.

<sup>79</sup> Ibidem, p-250.

<sup>80</sup> Séni Mahamadou OUEDRAOGO, lutte contre la fraude à la constitution en Afrique noir francophone, mémoire en vue de l'obtention d'un diplôme de docteur en droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, Jean du Bois de G GAUDUSSON (dir.), p.392.

de citoyens avec 83,90% de taux de participation.<sup>81</sup> La dernière n'a obtenu que 43,70% de taux de participation.<sup>82</sup> Ce désintérêt de l'électorat peut-il s'expliquer par la méfiance d'une partie de l'opinion à l'égard de l'initiateur ? Tel qu'affirmé par Francis Hamon dans sa théorie la faiblesse relative à la participation référendaire.<sup>83</sup> Cette thèse pourrait bien s'appliquer sur le cas malgache si l'on se base sur la fréquence de révision constitutionnelle pendant la IIIe république. En effet, si la première révision constitutionnelle de 1995 avait obtenu 71,45%, la seconde, en 1998, avec 70,20% de taux de participation<sup>84</sup>, on n'est pas étonné si le troisième référendum constitutionnel n'a remporté que ce taux de participation modique. En outre, on peut également justifier ce faible taux de participation du peuple par le manque d'intérêt de ce dernier. En effet, l'expérience montre que la sollicitation trop fréquente du peuple favorise l'abstention. Dans ce cas, l'abstention ne peut plus être présentée comme un moyen d'expression d'une contestation, mais comme une marque de désintérêt qui ne ferait que faire vaciller la démocratie.<sup>85</sup> En effet, contrairement aux élections, le référendum n'offre pas toujours des points de repère aussi simples, encore faut-il se prononcer sur une proposition rédigée en des termes souvent obscurs pour les communs des mortels. C'est pourquoi il est plus aisé de mobiliser le peuple pour un plébiscite qu'un référendum sur un projet de révision de la Constitution. Le chiffre montre que parmi tous les référendums qui ont été organisés à Madagascar, seul celui de 1975 avait obtenu le taux de participation de 92,64% de taux de participation.

## B. Campagne référendaire

Généralement on s'inspire des dispositions du Code électoral relatives aux élections législatives. Pour réglementer l'organisation de la campagne. Des panneaux d'affichage et des heures d'émission radiodiffusée et télévisée sont mis à la disposition des partisans du oui et ceux du non. On peut donc définir la campagne référendaire comme la période officielle prévue par un texte pendant laquelle les partis sont autorisés à faire leur propagande et à utiliser pour cela

---

<sup>81</sup> Sahondra Rabenarivo, Historique sur le référendum, Tribune.com, octobre 2010, [www.madagascar-tribune.com/Historique-des-referendums-a,14868.html](http://www.madagascar-tribune.com/Historique-des-referendums-a,14868.html), consulté le 28 mars 2017.

<sup>82</sup> Sahondra Rabenarivo, Historique sur le référendum, Tribune.com, octobre 2010, [www.madagascar-tribune.com/Historique-des-referendums-a,14868.html](http://www.madagascar-tribune.com/Historique-des-referendums-a,14868.html), consulté le 28 mars 2017.

<sup>83</sup> HAMON, F., Le référendum - Etude comparative, coll : « systèmes droit public », Paris, L.G.D.J., 1995, p.167.

<sup>84</sup> Sahondra Rabenarivo, Historique sur le référendum, Tribune.com, octobre 2010, [www.madagascar-tribune.com/Historique-des-referendums-a,14868.html](http://www.madagascar-tribune.com/Historique-des-referendums-a,14868.html), consulté le 28 mars 2017.

<sup>85</sup> Xavier Vandendriessche, « gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple », Annales du droit constitutionnel méthodologie et sujets corrigés, édition dalloz, 2008, p.59.

tous les moyens autorisés par la loi de façon à informer les électeurs sur le projet ou la question à soumettre à l'approbation du peuple. Néanmoins, nous savons que les informations diffusées lors de la campagne référendaire peuvent être insuffisantes, faussées ou orientées; elles peuvent dissimuler certains aspects importants relatifs aux conséquences de la proposition. Par conséquent, les citoyens peuvent être facilement sensibilisés par la publicité faite autour d'une initiative démagogique s'appuyant sur les craintes et les ressentiments de chacun.<sup>86</sup> C'est ce qui inquiète les observateurs en matière de campagne. Sur ce point, nous sommes d'accord avec Juvence Ramasy lorsqu'il affirme que le système politique malgache est dominé par les élites.<sup>87</sup> Et les élections y compris le référendum, qui selon lui est le fondement de la démocratie, doivent être loin des fallacies électorales voire de démocratie sans choix ou les électeurs votent, mais sans pouvoir de choisir.<sup>88</sup> C'est ce qui ressort de l'observation effectuée par KMF/CNOE sur le référendum de 1995, dont on avait remarqué une insuffisance d'information sur la tenue et l'enjeu du référendum pour une fraction du peuple surtout en brousse. La publication des textes référendaires a aussi eu un retard anormal. La déformation par certaines personnes de mauvaise foi du sens du référendum a aussi été constatée<sup>89</sup>. Nous allons dans ce cas nous attarder sur le rapport partiel sur l'observation du référendum du 17 septembre 1995 effectué par le SEFAFI pour montrer à quel point la campagne constitue un enjeu pour les dirigeants. En effet, avant le jour du scrutin selon KMF/CNOE, des dispositions régissant les campagnes électorales n'ont pas été respectées<sup>90</sup>. Si la loi électorale consacre la neutralité de l'administration, l'utilisation des biens de l'État à des fins personnelles a été constatée. Ces observateurs ont également constaté le non-respect de la période de propagande électorale (propagande avant l'ouverture officielle, propagande le jour du scrutin et la journée du 16 septembre), il y avait aussi les activités de propagande par les membres de certains bureaux de vote<sup>91</sup>. Après avoir effectué une étude sur les initiatives populaires à caractère raciste aux États-Unis, M. Derrick Bell faisait remarquer que

---

<sup>86</sup>Marthe Fatin-Rouge Stéfanini Referendum et la protection des droits fondamentaux, Revue française de droit constitutionnel, 2003/1 n° 53, p.84.

<sup>87</sup> La politique africaine comme la politique malgache subit l'influence des élites c'est-à-dire de « tous ceux qui composent un groupe minoritaire occupant une place supérieure dans la société et s'arrogeant le droit de régler les affaires communes de fait de leur naissance, de leurs mérites, de leur culture ou de leur richesse » : Juvence Ramasy, élites et élections à Madagascar, revue juridique MCI, n°61, 1<sup>ère</sup> trimestre 2013, p.54.

<sup>88</sup> Juvence Ramasy, élites et élections à Madagascar, revue juridique MCI, n°61, 1<sup>ère</sup> trimestre 2013, p.58.

<sup>89</sup>KMF / CNOE, pour la démocratie, citoyens actifs et responsables, coll.maso manenty malagasy mijoro, mission française de coopération et d'action culturelle, Antananarivo, 2003, p-52.

<sup>90</sup> Ibidem, p-51.

<sup>91</sup> Ibidem, p-52.



la charge émotionnelle qui accompagne une campagne référendaire réduite le niveau de tolérance des électeurs.<sup>92</sup>

## II. Exploitation de l'ignorance du peuple

### A. Un référendum incompréhensible pour le peuple

Une des problématiques saillantes du référendum est sans doute l'incapacité du peuple à comprendre ce qu'on leur demande. Au cours d'un référendum, on sait très bien que le peuple est mal informé et se prononce sur un texte indivisible qu'il ne peut même pas amender. À Madagascar, la capacité de discernement du peuple n'est pas suffisante. Avec un monde de plus en plus complexe, on se demande si le peuple malgache pourrait avoir la faculté de différencier les discours démagogiques et les véritables programmes. Sur ce point, nous sommes conscients que l'expression « État de droit » (Fanjakàna tan-dalàna en Malgache), est devenu un leitmotiv dans le discours de la rue.<sup>93</sup> Cette capacité de discernement est altérée par l'industrie de l'information qui privilégie certains intérêts que d'autres. C'est ce qu'évoque J. Dray s'appuyant sur l'exemple du référendum italien de juin 1995<sup>94</sup>. Alors, comment demander à un citoyen lambda de lire des textes juridiques de plus en plus techniques ? Lors du référendum portant révision de la Constitution de la IIIe république, en 2007, par exemple, à un mois du scrutin, les citoyens ignorent toujours quelle est la nature des changements sur lesquelles ils auront à se prononcer<sup>95</sup>. On ne peut que déplorer une telle situation, surtout dans un État de droit où le droit à l'information figure parmi un des droits les plus fondamentaux. Ce qui prouve que Madagascar n'est pas encore sorti de l'auberge pour sa prétention d'être un État démocratique. Nous sommes d'accord avec P. Clément, lorsqu'il a affirmé qu' « il ne faut pas bâillonner la voix du peuple. Je ne vois pas, comment on peut parler aux Français de bloc de constitutionnalité et de principes

---

<sup>92</sup>Marthe Fatin-Rouge Stéfanini Referendum et la protection des droits fondamentaux, Revue française de droit constitutionnel, 2003/1 n° 53, p.85.

<sup>93</sup> Emmanuel Jovelin, lala RARIVOMANANTSOA, Opinion publique et bonne gouvernance, Harmattan, Coll. « TRANS-DIVERSITES », Paris, 2010 p.15.

<sup>94</sup>séance du 10 juillet, J.O. Débats A.N. du 11, p. 857. M. Charasse au Sénat en France, reprend le même thème en dénonçant "« la boîte de Pandore d'où peut sortir le plébiscite qui captera ou calmera l'humeur d'une opinion impatiente, exigeante et expéditive, parce que traumatisée par la crise et manipulée par certains médias qui ont depuis longtemps remplacé l'information par le commerce et le profit", séance du 24 juillet, J.O. Débats sénat du 25, Benoît MERCUZOT, RÉFÉRENDUM: LES FAUX-SEMBLANTS D'UNE RÉFORME, disponible sur [https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/38/benoit\\_mercuzot.pdf\\_4a082e0b7971b/benoit\\_mercuzot.pdf](https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/38/benoit_mercuzot.pdf_4a082e0b7971b/benoit_mercuzot.pdf), p.281

<sup>95</sup>SEFAFI, "L'observatoire de la vie publique à Madagascar, d'une crise à l'autre (2001-2003)", Edition Harmattan, Foi et Justice, Paris, 2014, p.p.175.

généraux du droit. Nous, nous sommes en mesure de comprendre ces notions, mais je suis convaincu que ce n'est pas leur cas.»<sup>96</sup> L'incapacité du peuple tient d'abord à la difficulté de compréhension des enjeux qui lui sont soumis. Ce qui remet en jeu le débat sur la rationalité communicationnelle comme disait Habermas « une norme pratique ne peut être tenue pour légitime que si elle est susceptible de recueillir le consentement de toutes les personnes intéressées au terme d'une discussion rationnelle.

#### B. L'enjeu de la question posée au peuple

La forme de la question posée au peuple est un enjeu de taille pour l'initiateur de la procédure. C'est pourquoi le référendum à Madagascar suscite notre intérêt. Ce dernier peut porter atteinte aux droits fondamentaux non pas en raison du sujet sur lequel il portait, mais en raison de la façon dont la question était posée. Les citoyens peuvent faire l'objet de manipulations dans leurs choix par des questions multiples, à double sens ou imprécises. Dans ce cas, c'est la liberté de vote de chacun qui est atteinte.<sup>97</sup> C'est le cas lors du référendum plébiscite, en 1975, lorsque le peuple est appelé à répondre à trois questions mal posées. On peut constater qu'il s'agit d'une pratique référendaire équivoque qui cherche à embrouiller le vote populaire. Revenons sur la question posée au peuple pendant le référendum constitutionnel de 1998. En effet, la question posée aux électeurs implique que leur choix se tourne vers la modification de la Constitution de manière à favoriser l'unité nationale et le développement. En d'autres termes, le vote négatif impliquerait donc une atteinte à l'unité et un obstacle au développement. Ici le danger vient de la question posée et les conséquences qu'implique le vote positif. En plus, rien ne prouve une telle situation, car le président de la République a reconnu lui-même que la croissance économique en 1997 a été supérieure aux prévisions de son propre gouvernement en atteignant le taux annuel de 3,7%. Face à de tels truquages faut-il donc limiter la liberté d'expression du peuple ? Répondre à la hâte par l'affirmative serait dommageable pour le respect de la démocratie. Le moins que l'on puisse faire c'est d'éclairer le peuple sur l'enjeu des questions posées.

---

<sup>96</sup>Benoît MERCUZOT, RÉFÉRENDUM: LES FAUX-SEMBLANTS D'UNE RÉFORME, p.277.

<sup>97</sup>Marthe Fatin-Rouge Stéfanini Referendum et la protection des droits fondamentaux, Revue française de droit constitutionnel, 2003/1 n° 53, p.82.

## *Section 2. Instrument démocratique entre les mains d'un pouvoir autoritaire*

### Paragraphe 1. Renforcement d'un pouvoir non démocratique

#### I. L'initiative du référendum

##### A. Face cachée de l'initiative par le chef d'État

Si le verdict final dépend des suffrages du peuple, avant que ce dernier ne se prononce, il y a nécessairement l'intervention de l'auteur de l'acte (celui ou ceux qui sont à l'origine de l'acte) et de l'initiateur (celui ou ceux qui vont déclencher la procédure). En plus la distinction entre l'auteur et l'initiateur n'a jusqu'à maintenant causé d'ennui parce que les référendums qui se sont effectués sont obligatoires, par la force des choses, l'auteur est en même temps initiateur. À Madagascar, on a laissé l'initiative de déclencher la procédure du référendum au chef d'État. Mais il peut résulter du fait que le chef de l'État étant à l'origine de la question, une réponse affirmative renforce son pouvoir ou du moins son autorité.<sup>98</sup> Ce dernier n'a pas dédaigné à en abuser pour légitimer ses actions malicieuses. Référendum d'initiative présidentielle a d'abord constitué un moyen de renforcement du pouvoir présidentiel.<sup>99</sup> Pourtant, lorsque l'initiative émane du président, le mécanisme est teinté de plébiscite, tandis que sera jugée plus démocratique si l'on avait laissé une initiative à la disposition du peuple et du Parlement. La consultation des citoyens n'est pas toujours un gage de démocratie<sup>100</sup>. Un pouvoir autoritaire peut le manipuler en vue de légitimer un tel pouvoir. L'expérience malgache peut nous montrer à quel point le référendum est dangereux pour la démocratie. Néanmoins, Madagascar n'est pas la seule à s'en rendre compte. Le plébiscite a ainsi constitué non seulement l'un des instruments de la glorification du Führer dans l'Allemagne nazie, mais également un instrument de politique étrangère, permettant de montrer au monde, à des moments stratégiques, que le peuple allemand

---

<sup>98</sup> HAMON, F., Le référendum - Étude comparative, coll : « systèmes droit public », Paris, L.G.D.J., 1995, p.77.

<sup>99</sup> Laurence Morel, La Ve République, le referendum, et la démocratie plébiscitaire de Max Weber, Jus Politicum, n°4, 2010, p.4.

<sup>100</sup> Jean-Marc Sauvé, Référendum et démocratie, Théorie et pratiques du référendum, Colloque organisé par la Société de législation comparée le 4 novembre 2011, p.6

se tenait derrière lui<sup>101</sup>. L'Allemagne n'est pas la seule à pouvoir utiliser le référendum de telle manière, beaucoup de pays l'ont utilisé à mauvais escient.<sup>102</sup>

En matière de plébiscite, le vote du peuple se détourne de son véritable objet. Le peuple qui souvent n'a pas d'avis précis sur la question ne fait connaître un point de vue qui n'existe pas, mais profite de l'occasion pour faire savoir aux dirigeants du moment ce qu'il pense de leur politique, action, idéaux. Le président de la République est le maître du jeu, il est libre de choisir la date et l'objet vu que la notion de « question d'intérêt national » n'est pas totalement définie par la Constitution. Ce qui laisse une large interprétation à sa disposition. Avec un tel contexte, peut-on encore parler de peuple souverain ? Une réponse affirmative est douteuse d'après ce que l'on vient d'énoncer. En tout cas, nous sommes tout à fait d'accord avec Stéphane Caporal<sup>103</sup> pour dire que c'est un souverain sous contrôle. Le peuple souverain ne peut exercer le pouvoir constituant qu'à la condition que des organes institués lui permettent de le faire. Le pouvoir constituant est donc un pouvoir en sommeil qui ne demande qu'à s'éveiller<sup>104</sup>. En absence d'initiative populaire, il faut bien que quelqu'un déclenche la procédure dans laquelle le peuple va pouvoir occuper la place qui lui revient. Et cette personne n'est autre que le chef d'État. Ce qui favorise justement la personnalisation du pouvoir comme disait Max Weber que c'est une variante de la domination charismatique. Cette personnalisation du référendum permet de simplifier ce fameux dialogue de fait entre le peuple et le président au détriment du dialogue légal entre le gouvernement et le Parlement. Aussi un référendum constitutionnel pourtant régulier peut revêtir la portée d'un plébiscite lorsque le chef d'État qui l'organise le présente comme un enjeu personnel. Ce fut le cas de Ratsiraka en 1975 et de Ramanantsoa en 1972 qui n'ont pas hésité à demander explicitement leur confiance au peuple, se base sur l'acte qu'il a accompli pour solliciter le vote populaire. Le cas s'est reproduit en 2009, lorsque le Président de la Haute Autorité de la Transition voulait user du référendum constitutionnel de 2010 pour légitimer son pouvoir en vue d'obtenir solennellement la légitimité populaire. D'ailleurs, le

---

<sup>101</sup> I. Kershaw, Hitler, Paris, Folio, p. 179-181; Jean-Marc Sauvé, Référendum et démocratie, Théorie et pratiques du référendum, Colloque organisé par la Société de législation comparée le 4 novembre 2011, p.6 p.6.

<sup>102</sup> Si, près de nous, de Gaulle a su n'en user qu'avec modération, on sait l'usage qu'en firent dans le passé les deux Napoléon, Hitler et Franco, en 1978 Pinochet, en 2002 Saddam Hussein, en 2003 W. Poutine en Tchétchénie ou en 2005 Bouteflika en Algérie, pour ne citer que quelques exemples : Bernard CHANTEBOUT, « droit constitutionnel », 24ème édition, Dalloz, Paris, 2007, p.6.

<sup>103</sup> Professeur à l'Université de Saint-Etienne Doyen honoraire de la faculté de droit.

<sup>104</sup> Stéphane CAPORAL, Le peuple : un souverain sous contrôle, VIIe Congrès français de droit constitutionnel – Atelier n°3 : Constitution et pouvoir constituant, p. 2-3.

président de la transition a mis en œuvre ce mécanisme conformément à la volonté de la communauté internationale qui préconise des démarches inclusives et non unilatérales dans la gestion de la Transition. Le référendum constitutionnel apparaît donc comme une simple formalité consacrant l'existence d'une volonté populaire en faveur du chef d'État. Cependant, la participation de la communauté internationale soulève une question de légitimité et de responsabilité : quelle est la justification morale de l'implication d'un acteur étranger dans les affaires d'un peuple ? Et à quoi doit-il rendre compte ?

#### B. Pouvoir discrétionnaire du chef de l'État (article 55 al 5 de la Constitution)

En outre, il est conforme à l'esprit de la Constitution qui fait du référendum non un droit populaire, mais un pouvoir présidentiel. Selon l'article 55 al 5 « Le Président de la République : (...) peut, sur toute question importante à caractère national, décider en Conseil des ministres, de recourir directement à l'expression de la volonté du peuple par voie de référendum ». Cette disposition nous laisse perplexes quant à son ambiguïté. Tout ce que l'on peut tirer le dessus, c'est que le président de la République apprécie librement l'opportunité de recourir au référendum. Il semble logique qu'il apprécie librement celle de l'éviter. C'est la caractéristique d'un pouvoir discrétionnaire qui lui appartient. Il lui incombe en dernier chef d'apprécier la notion de « question d'importance à caractère national » vu que la Constitution est muette sur cette disposition. D'ailleurs contrairement aux élections dont le décret de convocation des électeurs est pris dans le cadre du conseil de gouvernement, en matière référendaire, c'est le président en conseil des ministres qui prend le décret de convocation des électeurs.<sup>105</sup>

## II. Plébiscite

### A. Plébiscite de Ratsiraka et ses conséquences sur le développement

Élu par ses pairs réunis au sein d'un directoire militaire puis d'un conseil suprême de la révolution, il a pris le contrôle du pays. Il s'est donc empressé de régulariser cette situation en faisant adopter par le peuple lors du référendum plébiscite à triple objet, la Constitution de ce qui allait devenir la deuxième république, son élection à la magistrature suprême et une charte de la révolution socialiste. On sait très bien que le plébiscite a conduit à renforcer le pouvoir personnel

---

<sup>105</sup> Article, 35 du code électorale, « En matière de consultation référendaire, le collège électoral convoqué par décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres est appelé à se prononcer sur un projet de révision de la Constitution ou une question importante à caractère national. »

de ceux qui en ont été les auteurs, au détriment de la séparation des pouvoirs et des libertés.<sup>106</sup> Il fit passer la grande île d'une révolution nationaliste, selon le jargon des grands intellectuels de l'époque, celle du général RAMANANTSOA<sup>107</sup> et du colonel RATSIMANDRAVA<sup>108</sup> à une révolution militaro-marxiste. L'analyse de l'utilisation du référendum par Ratsiraka nous permet de faire une analogie avec celle que fut faite par le De Gaulle en France. Ainsi, le référendum avait une double fonction : il permettait d'abord au peuple de trancher directement une question importante (fonction décisionnelle), mais aussi, et par la même occasion de renouveler ou de retirer sa confiance au président de la République (fonction politique).<sup>109</sup> De surcroît, au-delà de l'approbation de la charte de la révolution, de la Constitution, le peuple doit aussi se prononcer sur la confiance qu'il accorde à Ratsiraka en tant que chef d'État. Si ce procédé a permis à Ratsiraka de légitimer son pouvoir. Nous tenons à rappeler que le référendum porte sur un objet réel et non personnel.<sup>110</sup> En effet, dans de telles situations, la frontière entre élection et référendum tend à disparaître, car l'initiateur fait du référendum un enjeu personnel.

Si la stratégie globale de développement autonome socialiste un des concepts phares de la pensée de Ratsiraka séduisait ceux qui souhaitent consolider la souveraineté politique perdue depuis 1896 (début de la colonisation). Ce régime a fait régner un ordre de fer dans le pays à l'image des autres pays inspiré des thèses staliniennes<sup>111</sup>. La nationalisation des secteurs clés de l'économie a provoqué le départ de nombreux investisseurs étrangers et la marginalisation des opérateurs privés malgaches. L'industrie ne fonctionnait plus normalement à cause de la

---

<sup>106</sup>Fatin-Rouge Stéfanini Marthe, « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », Revue française de droit constitutionnel, 2003/1 n° 53, p. 75.

<sup>107</sup>Général, chef d'état-major de l'armée jusqu'en 1972. Les événements de mai 1972 l'ont porté involontairement à la tête de l'État, lorsque, sous la pression de manifestants exigeant sa démission, le président Tsiranana lui a transmis les pleins pouvoirs. Le général forma alors un gouvernement apolitique, composé de militaires et de techniciens : Jaona RAVALOSON, Transition démocratique à Madagascar, Éditions l'Harmattan, Collection repères pour Madagascar et l'Océan Indien, Paris, 1994, p.156..

<sup>108</sup>Colonel de gendarmerie né en 1931, formé à saint-cyr et à l'École des officiers de la gendarmerie de Melun. Commandant en chef de la gendarmerie nationale malgache, il a été nommé ministre de l'intérieur dans le gouvernement militaire du général Ramanantsoa. Successeur de celui-ci à la tête de l'Etat, il a été abattu une semaine après sa prise de fonction : ibidem, p.157.

<sup>109</sup>François, HAMON, Le référendum - Etude comparative, coll : « systèmes droit public », Paris, L.G.D.J., 1995, p.88.

<sup>110</sup>ibidem p.16.

<sup>111</sup>Union soviétique, Corée du Nord, Roumanie, des pays de misère et de corruption: Jaona RAVALOSON, Transition démocratique à Madagascar, Editions l'Harmattan, Collection repères pour Madagascar et l'Océan Indien, Paris, 1994, p.32.

politique d'investissement à outrance décidée à la fin des années 70. L'agriculture s'est effondrée.

L'AREMA détenait à cette époque la plupart des leviers politiques et économiques et contrôlait entièrement la radiotélévision et une grande partie de la presse. C'était une véritable censure à l'égard de la liberté d'expression. Les seuls partis politiques autorisés ce sont ceux qui soutiennent Ratsiraka au sein d'un Front national pour la Défense de la Révolution. C'est après l'élection présidentielle de 1989 qu'il leva la censure sur la presse et autorise la création du CNOE.

L'insurrection populaire de 1991 marque l'apogée du régime socialiste avec la participation des syndicats membre de l'intersyndical libre<sup>112</sup>, le Conseil National des Forces vives et le Pr Albert Zafy, les fonctionnaires et de plusieurs autres personnes. Le 10 août 1991, les participants à la marche de la liberté étaient venus montrer à l'amiral président, reclus et coupé de la population et de toute réalité, leur force, leur détermination et leur colère.

#### B. Les droits et libertés après le plébiscite

Le référendum de 1975 de RATSIRAKA nous montre à quel point ce procédé peut être paradoxal. En effet, si on ne peut contester son caractère démocratique en raison de l'approbation du peuple, on ne peut ignorer les conséquences de ce vote positif sur l'état des droits et libertés. Notons que les principes fondamentaux de la deuxième république sont fondés sur le respect de la souveraineté et les droits de citoyens.<sup>113</sup> Toutefois, malgré la reconnaissance de ces libertés, il convient de souligner que l'exercice est réduit au strict minimum. C'est le cas de la liberté d'expression, ou la charte n'admet pas l'existence d'une opposition.<sup>114</sup> Pourtant l'on sait très bien à quel point la liberté d'expression est très importante pour la consolidation de la démocratie. En tout cas, l'intérêt de censurer les médias pendant cette période trouve sa source dans la révolution socialiste où la liberté d'expression doit œuvrer conformément aux objectifs de la charte. En effet, les sanctions de déchéance sont ainsi prévues pour ceux qui contreviennent

---

<sup>112</sup> L'intersyndical libre (USAM, SEKRIMA, FISEMA, TM, etc), syndicats non affiliés aux organisations révolutionnaires soutenant Ratsiraka :Jaona RAVALOSON, Transition démocratique à Madagascar, Editions l'Harmattan, Collection repères pour Madagascar et l'Océan Indien, Paris, 1994, p.85.

<sup>113</sup> Pierre RANDRIANARISOA, Aimé Lalao RAZAFIMAHEFA, « Madagascar d'une république à l'autre (1958-1982) », Tome I, Antananarivo, p.195.

<sup>114</sup> Ibidem, p.191.

à cette règle. La liberté d'expression n'est pas la seule à être totalement limitée à cette époque. La nationalisation de la plupart des industries mine sur le droit de propriété.<sup>115</sup> De surcroît, on est en droit de dire que la votation populaire de 1975 par la ratification de la charte, de la Constitution et de Ratsiraka en tant que chef d'État a eu des conséquences irréversibles sur l'état et l'exercice des libertés publiques. Sur ce dernier point, nous sommes d'accord avec Renault lorsqu'il a dit que le consentement des citoyens ferait de ceux-ci non plus de sujets libres de la démocratie, mais des assujetties.<sup>116</sup>

## Paragraphe 2. Le peuple : un enjeu de pouvoir convoiter

### I. Dérive populiste du référendum

#### A. L'exercice de la souveraineté

L'exercice de la souveraineté populaire pouvait ouvrir dans le cadre démocratique même sur des redoutables dérives. Et l'une de ses dérives est le populisme. En effet, comme le disait Marx, le populisme est à la fois le symptôme d'une détresse réelle et l'expertise d'une illusion.<sup>117</sup> Si nous voulons comprendre la démocratie, il nous faut donc aussi mieux saisir ce qu'est le populisme. Car l'intelligence de la démocratie est inséparable d'une intelligence de ses perversions.<sup>118</sup> Populisme, c'est un appel au peuple, qui se caractérise par l'abandon de la fonction programmatique par les acteurs politiques qui lui substituent un discours de redondance et d'amplification des aspirations populaires, destiné à mieux les contrôler et à imposer un ordre au moins partiellement autoritaire ; il repose sur la valorisation du peuple contre la politique institutionnalisée dénoncée comme corrompue et avilie.<sup>119</sup> Les populistes n'hésitent pas à prendre publiquement le parti du peuple contre les élites ou bien par un appel au peuple sans la médiation des instances. Considérer le peuple comme un sujet évident, défini par sa différence

---

<sup>115</sup> Ibidem, p.197.

<sup>116</sup> Alain Renault, « penser le pouvoir après la fin de l'autorité » disponible sur le site [http://www.lecre.umontreal.ca/wp-content/uploads/2004/09/Pouvoir\\_Renaut.pdf](http://www.lecre.umontreal.ca/wp-content/uploads/2004/09/Pouvoir_Renaut.pdf) consulté le 02 février 2017

<sup>117</sup> Pierre Rosanvallon, Penser le populisme, le peuple a-t-il un avenir ? 26<sup>ème</sup> rencontres de Pétrarque 2011, le monde 2011, la vie des idées.fr p.4.

<sup>118</sup> Ibidem, p.4.

<sup>119</sup> Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, Philippe Braud, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, 3<sup>ème</sup> édition, Dalloz, coll. Cours série science politique, Paris, 1998, p 56.



avec les élites<sup>120</sup> est l'une des caractéristiques du populisme. Ce dernier prône directement le lien entre un chef charismatique et le peuple. Dénonce les corps intermédiaires qui se mettent entre le peuple et lui. C'est le cas des représentants du peuple, des fonctionnaires, des élites. De surcroît, la deuxième caractéristique du populisme se révèle à travers le rejet du système représentatif. En effet, le populisme considère que le système représentatif et la démocratie en général sont structurellement corrompus par les politiciens et que la seule forme réelle de la démocratie serait l'appel au peuple à travers le référendum.<sup>121</sup> Pourtant, l'on est conscient de l'usage abusif de cette méthode par les populistes. Cela va avoir pour conséquence la montée des conservateurs au pouvoir. D'ailleurs, le recours au référendum est d'autant plus craint aujourd'hui qu'il est devenu le fer-de-lance de certains partis extrémistes.<sup>122</sup> Aussi c'est sur ce dernier point que ressort la troisième caractéristique du populisme. Selon ce dernier, ce qui fait la cohésion de la société c'est son identité, non pas la qualité interne des rapports sociaux. Une identité toujours définie négativement à partir d'une stigmatisation de ceux qu'il faut rejeter.<sup>123</sup> En effet, le populisme est une rhétorique flattant la souveraineté populaire et reposant sur une adhésion effective des citoyens : la démocratie directe a ceci de particulier de nourrir le fantasme d'un peuple-un<sup>124</sup>. Ce dernier est considéré comme une entité construite à l'image de la population réelle. C'est la raison pour laquelle les populistes nourrissent des discours d'intolérance et d'exclusion pour ceux qui ne s'identifient pas à l'entité qu'il avait construite. C'est par exemple le cas des étrangers. Le mouvement populiste entrepris par Monja Jaona en 1971 s'alimente essentiellement de ces trois caractéristiques du populisme. En dehors des vertus charismatiques ou de l'exaltation des différentes caractéristiques auxquelles il se réfère, comme la nation, le néocolonialisme ...la prise en compte des paysans du Sud, ou bien la valorisation de la communauté nationale notamment par le discours développementaliste constitue une de ces réussites. Il s'appuie sur la classe moyenne à l'époque pour avoir de la légitimité au niveau du peuple. Faire appel au peuple

---

<sup>120</sup>Pierre Rosanvallon, *Penser le populisme, le peuple a-t-il un avenir ?* 26<sup>ème</sup> rencontres de Pétrarque 2011, le monde 2011, la vie des idées.fr p.6.

<sup>121</sup> Pierre Rosanvallon, *Penser le populisme, le peuple a-t-il un avenir ?* 26<sup>ème</sup> rencontres de Pétrarque 2011, le monde 2011, la vie des idées.fr, p.6.

<sup>122</sup>Fatin-Rouge Stéfanini Marthe, « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », *Revue française de droit constitutionnel*, 2003/1 n° 53, p. 75.

<sup>123</sup> Pierre Rosanvallon, *Penser le populisme, le peuple a-t-il un avenir ?* 26<sup>ème</sup> rencontres de Pétrarque 2011, le monde 2011, la vie des idées.fr p.7.

<sup>124</sup>Christophe Premat, *Populisme et démocratie semi-directe : la dénaturation des procédés référendaires en France et aux Etats-Unis*. *Amnis - Revue de civilisation contemporaine, Europe/Amériques*, TELEMME - UMR 6570, 2005, p.4.

en tant qu'enjeux de pouvoir est également valable dans les pays occidentaux. C'est le cas des États-Unis, où le populisme a permis la transformation et l'institutionnalisation de procédures de démocratie semi-directe dans les États américains<sup>125</sup>.

## B. Le peuple : centre d'attention des politiciens

Le peuple est une puissance réelle manipulée par les politiciens. Le peuple comme l'on l'avait déjà remarqué dans cette étude est un concept difficile à appréhender. C'est une puissance indéterminée. L'on a souvent tendance à remonter le germe pour le goût du pouvoir à l'époque du post indépendance, pourtant l'attachement au pouvoir remonter bien avant cette période. À l'époque royale, les Andafy avaratra<sup>126</sup> sont attachés à l'indépendance économique (vu qu'ils sont faits fortune grâce au commerce) et politique du pays, ils ont voulu reconnaître l'existence d'un État malgache pour faire échec à toutes prétentions au protectorat français. Les andafy avatra par contre ne pouvaient pas déposer le souverain de leur seule force, ce dernier avait encore un pouvoir absolu de les mettre à mort. Ainsi pour entreprendre une telle révolution, ils ont eu recours aux Hovas pauvres et à l'armée en s'appuyant sur le souci d'indépendance. Il a fallu tout de même amadouer le peuple. C'était le mouvement de RAMANENJANA et société secrète qui a contribué au parachèvement d'une aspiration. Ainsi, à l'aune de la colonisation, on avait déjà connu des concepts contemporains dont les formes existaient déjà avant. Après cette révolution de 1883, on avait déjà assisté à une forme de monarchie constitutionnelle dont la reine règne, mais ne gouverne pas. C'est le Premier ministre RAINILAIARIVONY qui détenait véritablement des attributions. Le scénario s'est recommencé pendant la présidence des différents chefs d'État malgache ou le peuple malgache se trouve être au centre de tous discours.

## **Chapitre 2. Usage frauduleux du référendum en matière de révision constitutionnelle**

### ***Section 1. Les enjeux d'une révision constitutionnelle***

Paragraphe 1. La révision constitutionnelle : un mécanisme juridiquement encadré

#### I. Pouvoir constituant dérivé : un pouvoir encadré dans l'ordre constitutionnel

---

<sup>125</sup> Ibidem, p.6.

<sup>126</sup> Les Andafy avaratra se rapporte à la puissance famille hova de l'époque (des vazimbasy Antehiroka vaincus par Andrianjaka): Pierre BOITEAU, contribution à l'histoire de la nation malgache, Editions Sociales, la culture et les hommes aux Editions sociales, Paris, 1958, p.145.

Poser la question du pouvoir constituant dérivé est primordial dans la mesure où c'est celui qui est l'origine de la révision de la Constitution. Cependant, parler du pouvoir constituant dérivé nous amène généralement à le distinguer du pouvoir constituant originaire qui est chargé d'établir la Constitution. Nous allons voir que les positions des auteurs ne sont pas unanimes sur ce sujet. La « découverte » de la distinction du pouvoir constituant originaire et du pouvoir constituant dérivé ne date que du XXe siècle. Comme on va le voir plus bas, cette distinction a été pour la première fois développée d'une façon systématique par Raymond Carré de Malberg.<sup>127</sup> Ce qui ramène encore une fois de plus l'intérêt de la conception formelle et matériel de la Constitution. Les auteurs en faveur de la conception formelle de la Constitution placent le pouvoir constituant dérivé dans l'ordre constitutionnel, dans une circonstance paisible. La révision rentre dans ce cas dans un processus procédural de réforme constitutionnelle. Ici, on parle de l'existence d'un pouvoir constituant dans l'État une fois formé tel qu'a été théorisé par Carré de Malberg.<sup>128</sup> en revanche, le pouvoir constituant originaire s'exerce en dehors du droit établi par la Constitution, à la suite d'une crise ou se trouve dans une phase de vide juridique. En effet, après un bouleversement politique résultant d'une révolution ou d'un coup d'État, il n'y a plus ni principes juridiques ni règles constitutionnelles : on ne se trouve plus ici sur le terrain du droit, mais en présence de la force<sup>129</sup>. Cette position de Carré de Malberg a été suivie par Georges Burdeau qui considère le pouvoir constituant comme un pouvoir de fait extérieur au droit.<sup>130</sup> Et le pouvoir de révision comme l'organe statutairement investit pour modifier ou remplacer la règle fondamentale qui est au sommet du système juridique des normes étatiques. Il tire sa compétence de l'ordre juridique en vigueur. La dénomination entre pouvoir constituant originaire et pouvoir constituant dérivé est le fruit des efforts de Roger Bonnard. Dans un article publié dans la Revue du droit public en 1942<sup>93</sup>, il a consacré la distinction entre ces deux pouvoirs constituants sous la double appellation de « pouvoir constituant originaire » et de « pouvoir constituant institué »<sup>131</sup>

Dans la conception matérielle du pouvoir constituant, dont s'alignent Carl Schmitt et Olivier Beaud, le pouvoir constituant est souverain et le pouvoir de révision n'est pas doté de

---

<sup>127</sup> Kemal Gözler, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997, 2 volumes, p.14.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p.18.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p.17.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p.19.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p.20.

souveraineté. C'est ainsi qu'ils font la différence entre la Constitution proprement dite et les lois constitutionnelles.

## II. La rigidité : rempart formel pour éviter l'instabilité constitutionnelle

En France et dans les États africains d'expression française, la doctrine distingue les Constitutions dites rigides des Constitutions dites souples selon la difficulté qu'on éprouve à les réviser. Elle est rigide lorsqu'elle est dotée d'une certaine immutabilité du fait des procédures particulières dont l'observation est requise pour sa modification<sup>132</sup>. L'exemple type d'une Constitution rigide est fourni par les États-Unis d'Amérique. Elle est au contraire dite souple lorsqu'aucune forme spéciale n'est prévue pour sa révision<sup>133</sup> et ceci sans qu'il y ait lieu de s'attacher au fait qu'elle est écrite ou coutumière. C'est précisément le cas lorsqu'il n'y a pas de Constitution formelle ou bien parce que la Constitution est coutumière, comme en Grande-Bretagne ou bien parce qu'elle est pour l'essentiel, exprimée dans des lois ordinaires comme en Israël. À l'exception de la Constitution de la 1<sup>re</sup> république, toutes les constitutions malgaches sont qualifiées de rigides. Promulguée le 29 avril 1959, la première Constitution est de tendance souple dans la mesure où elle peut être modifiée par des lois simples votées par le Parlement dans les matières qui n'ont pas été réglées par les six lois organiques initialement prévues par la Constitution<sup>134</sup>. Une procédure particulière est prévue pour procéder à la modification des dispositions constitutionnelles. Ce qui affirme une fois de plus la place prééminente de la Constitution au niveau de la hiérarchie des normes. Dans sa théorie du pouvoir constituant permanent, Sieyès quant à lui n'est pas d'avis avec ceux qui instituent un processus procédural pour la révision. Selon lui, la nation a le droit de réviser la Constitution en dehors des formes prévues par la Constitution revient à nier toute distinction entre le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant dérivé. La rigidité découle de la forme écrite de la constitution qui tend généralement à devenir une tendance universelle. En effet, la Constitution s'analyse en un contrat social et sa révision en une sorte de renouvellement du pacte social.<sup>135</sup> Dans le domaine du droit des contrats précisément, même si le principe du consensualisme demeure, la quasi-totalité des rapports contractuels suppose l'établissement d'un écrit. Ce caractère est souvent

<sup>132</sup> Georges BURDEAU, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 14<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1969, p. 75.

<sup>133</sup> *ibidem* p. 75.

<sup>134</sup> Laza ANDRIANIRINA, « sociogenèse du constitutionnalisme malgache » *Bulletin de l'Académie Malgache*, XCI/2, 2012 (2013) p. 246.

<sup>135</sup> Georges BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 14<sup>ème</sup> éd., op. cit., p. 57.

exigé pour les nombreux avantages qu'il présente sur le plan de la sécurité, de la rapidité des négociations et de la publicité. Dans un système majoritaire, le bicamérisme constitue avec l'intervention directe du peuple et le vote à une majorité qualifiée une des preuves les plus éclatantes de la rigidité constitutionnelle dont se prévaut l'État malgache.<sup>136</sup>

#### Préalable nécessaire avant toute révision

D'après l'article 163 de la Constitution, l'initiative de révision appartient concurremment au chef de l'État et au parlement. Qu'il s'agisse d'un projet ou proposition, la procédure comporte préalablement deux stades. Le projet ou la proposition doit être adopté en termes identiques par les deux chambres. La révision n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum. La Constitution ayant été à l'origine était approuvée par le peuple, celui-ci sera obligatoirement consulté à chaque fois qu'il s'agit de toucher à un principe fondamental.<sup>137</sup> Le président de la République n'a pas la maîtrise totale de l'arme référendaire. En effet, lorsqu'un projet de révision a été voté en termes identiques par les deux assemblées. Le président ne peut pas empêcher que ce projet soit soumis à l'approbation du peuple. Ce n'est pas faux que les électeurs sont convoqués par le président. Mais rien n'empêche au Premier ministre de le faire vu que celui-ci assure l'exécution des lois<sup>138</sup> et le pouvoir réglementaire.<sup>139</sup> En outre, il est conforme à l'esprit de la Constitution qui fait du référendum non un droit populaire, mais un pouvoir présidentiel. Selon l'article 55 al 5 « Le Président de la République : (...) peut, sur toute question importante à caractère national, décider en Conseil des ministres, de recourir directement à l'expression de la volonté du peuple par voie de référendum ». Cette disposition nous laisse perplexes quant à son ambiguïté. Tout ce que l'on peut tirer le dessus c'est que le président de la République apprécie librement l'opportunité de recourir au référendum. Il semble logique qu'il apprécie librement celle de l'éviter. Il lui incombe en dernier chef d'apprécier la notion de « question d'importante à caractère national » vu que la Constitution est muette sur cette disposition.

#### Paragraphe 2. La fraude à la Constitution

---

<sup>136</sup> Articles sur la révision de la Constitution.

<sup>137</sup> F.HAMON, Le référendum - Étude comparative, coll : « systèmes droit public », Paris, L.G.D.J., 1995, p.86

<sup>138</sup> Article 65 al5 de la Constitution.

<sup>139</sup> Article 65 al6 de la Constitution.

## I. L'essence du développement de la fraude à la Constitution

Le contexte international n'est pas influencé le développement d'usage frauduleux du referendum dans les pays africains et à Madagascar en particulier. En effet, avec la démocratisation qui est une des conditions de l'aide internationale, Madagascar se veut être un bon élève des investisseurs et des bailleurs de fonds en adoptant la Constitution idéale. Dans ce cas l'utilisation des règles de forme et procédures devient une alternative efficace pour satisfaire l'exigence de la communauté internationale. Pour de nombreux dirigeants africains, il s'agit alors de s'accommoder du formalisme du constitutionnalisme au détriment des valeurs qu'ils véhiculent. C'est pourquoi l'ingénierie constitutionnelle est mise à contribution pour éviter ses sanctions.<sup>140</sup>

Le second épanouissement de la fraude à la constitution est lié à la responsabilité pénale des autorités publiques en occurrence le chef de l'État. Ce fut l'intérêt de la révision constitutionnelle de 1998. En effet, la constitution de la IIIe république de 1992 avait consacré la mise en jeu de cette responsabilité devant la HCJ.<sup>141</sup> Ce fut aussi le cas des constitutions de 1959, 1975. Mais avec la procédure de révision de la constitution en 1998, les dispositions concernant ce mécanisme ont été supprimées. Le Président bénéficie d'une immunité totale pour les crimes et délits commis à l'occasion ou en dehors de l'exercice de ses fonctions<sup>142</sup>. En dehors de la juridiction interne, la naissance de la CPI est également liée à cette sanction de l'impunité face à la présidentialisation à outrance.

Si la plupart de la population malgache est convaincue que la démocratie est un modèle de gouvernance efficace, encore faut-il qu'elle s'imprègne de ses valeurs. Pourtant à la lumière de ce qui s'est passé, on est en droit de dire que ce n'est pas encore le cas à Madagascar. C'est cette absence de culture constitutionnelle qui ruine la construction de la démocratie.

Comme disait Gaudusson, la réalisation de la fraude est facilitée par la méconnaissance du peuple des enjeux de la démocratie qui explique la tendance des gouvernants à les mettre de plus

---

<sup>140</sup> Sény Mahamadou OUEDRAOGO, lutte contre la Fraude à la Constitution en Afrique noir francophone, mémoire en vue de l'obtention d'un diplôme de docteur en droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, Jean du Bois de G GAUDUSSON (dir.), p.19.

<sup>141</sup> Article 113 de la Constitution.

<sup>142</sup> KMF / CNOE, pour la démocratie, citoyens actifs et responsables, coll.maso manenty malagasy mijoro, mission française de coopération et d'action culturelle, Antananarivo, 2003, p.220

en plus à contribution à travers les référendums de révision sagement contrôlés et organisés pour certifier leur forfaiture.<sup>143</sup> Dans le cadre du référendum sur la révision constitutionnelle de 2007, par exemple, le SEFAFI s'étonnait de ce que les éventuelles modifications n'avaient pas encore été rendues publiques un moins avant le scrutin.<sup>144</sup>

## II. Éléments caractéristiques de la fraude à la Constitution

Avant d'avancer dans l'analyse de la fraude à la Constitution, il convient de rappeler au préalable de cette notion fait référence à la fraude. Cette dernière suppose l'existence d'un acte matériel délictueux. En matière constitutionnelle, ces actes pourraient trouver sa source dans une série d'opérations prévues par la Constitution. Pour bien comprendre ce terme, il nous importe tout d'abord de bien le définir. Selon Larousse le terme fraude nous ramène à un acte de mauvaise foi accompli en contrevenant à la loi aux règlements et nuisant le droit d'autrui. L'opinion générale utilise ce terme comme un acte contraire à la morale. Et comme toutes infractions, la fraude implique donc l'intervention des 3 éléments classiques à savoir l'élément légal (règle obligatoire), l'élément matériel (efficacité des moyens employés) et l'élément intentionnel (la volonté de détourner). Les règles impératives ou prohibitives envisagées dans cette théorie ne concernent pas seulement la lettre de la Constitution, mais également l'esprit de celle-ci. C'est l'intérêt de l'interprétation téléologique qui permet de chercher le sens profond du texte de référence en tenant compte des valeurs qu'il véhicule. Le texte de référence dont on parle ici nous envoie à la notion des règles constitutionnelles en générales. Au sens juridique du terme, l'élément matériel est l'acte qui est dépourvu de base légale qui suppose la commission d'un acte ou l'omission d'un acte. Dès que l'on transgresse une règle de droit, c'est déjà constitutif d'une infraction. L'on ne va pas exposer en détail ici le fond caractérisant ces deux actes. En revanche, il est important de souligner que l'acte matériel négatif que l'on appelle omission en droit pénal ne peut être automatiquement transposé à l'infraction de la fraude à la Constitution.<sup>145</sup> De toute façon, même si l'omission n'a pas été prévue par la Constitution, dès

---

<sup>143</sup>Séni Mahamadou OUEDRAOGO, lutte contre la Fraude à la Constitution en Afrique noir francophone, mémoire en vue de l'obtention d'un diplôme de docteur en droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, Jean du Bois de G GAUDUSSON (dir.), p.24.

<sup>144</sup>SEFAFI, "L'observatoire de la vie publique à Madagascar, d'une crise à l'autre (2001-2003)", Edition Harmattan, Foi et Justice, Paris, 2014, p.179.

<sup>145</sup>Séni Mahamadou OUEDRAOGO, lutte contre la Fraude à la Constitution en Afrique noir francophone, mémoire en vue de l'obtention d'un diplôme de docteur en droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, Jean du Bois de G GAUDUSSON (dir.), p.78.

qu'elle a été accomplie pour détourner la finalité de la Constitution, elle doit être considérée comme un acte matériel. L'élément psychologique nous renvoie à rechercher l'intention frauduleuse de l'auteur. En réalité, il est difficile d'établir cet état des faits.

## ***Section 2. Portée des référendums constitutionnels sur la démocratie malgache***

### Paragraphe 1. Les conséquences du consentement populaire

#### I. Rupture du contrat social

En admettant que la Constitution ne soit pas une simple technique de pouvoir, mais qu'elle a pour objet de réaliser une certaine philosophie politique. On adhère à l'idée selon laquelle ce concept de philosophie forme son essence. Ainsi, malgré le fait que l'on n'a pas inscrit cette essence dans les dispositions constitutionnelles, le changement peut s'accompagner d'un effondrement du système constitutionnel. La modification de l'essence est équivalent par une fraude à la Constitution. Ici la lettre est respectée, tandis que l'esprit de la Constitution est renié. C'est ce qui s'est produit pendant la révision de 1998 lorsqu'une voix de la doctrine constitutionnelle malgache actuelle y décèle une véritable « fraude à la Constitution ». <sup>146</sup> Pourtant, cette approche matérielle de la Constitution est souvent délaissée au profit de la définition formelle. Ce point de vue nous mène à mettre en lumière le caractère téléologique qui rend mieux compte de la portée de la constitution. Ne peut-on pas envisager la Constitution comme un contrat, un pacte social ? Étant donné que la notion de souveraineté du peuple a supplanté les autres convictions sur la source de l'autorité suprême, la Constitution a fini par être considérée comme un contrat conclu avec le peuple pour définir la manière dont il doit être gouverné. <sup>147</sup> En effet, toute Constitution offre une objectivisation de question politique, des valeurs sociales pour atteindre un ordre social désirable. <sup>148</sup> C'est un pacte social entre les acteurs politiques et la société. La fraude à la Constitution remet en cause ce pacte contractuel. La fraude à la Constitution appréhende la Constitution à travers son but. Sur ce point, la définition tant

---

<sup>146</sup> Laza Eric Andrianirina, Problématique saillant du constitutionnalisme malgache, « La Constitution à Madagascar : ce qu'en disent les spécialistes », « L'express de Madagascar », « Courrier des lecteurs », 1ère partie publiée le 14 décembre 2015, p.3.

<sup>147</sup> Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai et Anthony Regan, « Le processus constitutionnel : élaboration et réforme Quelles options ? » Interpeace, 2015, p.17.

<sup>148</sup> Sény Mahamadou OUEDRAOGO, lutte contre la Fraude à la constitution en Afrique noir francophone, mémoire en vue de l'obtention d'un diplôme de docteur en droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, Jean du Bois de G GAUDUSSON (dir.), p.28.



formelle que matérielle ne suffit pas à englober cette notion. Mais peut-on parler de contrat social à Madagascar du moins pour l'actuelle Constitution en vigueur si le projet de «contrat social» est de toutes les façons taillé «sur mesure» et que d'autre part, ce referendum constitutionnel est dévié en un plébiscite constituant visant à légitimer un gouvernement de fait issu de la rupture de l'ordre constitutionnel.<sup>149</sup> Si toute révision doit avoir pour objet le renouvellement de ce fameux contrat social, à travers le constat, il paraît que ce n'est pas le cas à Madagascar. En effet, les révisions constitutionnelles portent essentiellement sur les conditions d'éligibilité, sur la durée du mandat, sur les attributions et les pouvoirs des organes exécutifs sans que ces modifications résultent objectivement de l'impérieuse nécessité de renouveler les fondements du pacte social.<sup>150</sup>

## II. Referendum antidémocratique en matière de révision constitutionnelle

Malgré la rigidité qui caractérise la Constitution malgache, on constate encore une inflation révisionniste de celle-ci. Ces pratiques ne sont pas seulement observables chez nous, mais existent également dans de nombreux pays africains. En effet, l'expérience du nouveau constitutionnalisme africain enseigne que les difficultés plus ou moins grandes liées à la complexité de la procédure de révision ne constituent pas réellement un obstacle à la volonté des dirigeants de modifier le texte constitutionnel à leur guise.<sup>151</sup> Si la révision constitutionnelle doit être justifiée par le souci d'adapter la loi fondamentale avec le temps, du moins pour éviter son immuabilité. On constate que les révisions sont destinées à servir la cause privée de ses initiateurs. Gérard CONAC disait qu'en Afrique, plus que partout ailleurs, la Constitution est liée à la personne du Chef de l'État qui donne vie aux institutions qui sont son outil, les instruments de sa stratégie politique. Portrait du Chef de l'État.<sup>152</sup> La première révision constitutionnelle qu'est connue le pays était pendant le régime de Tsiranana sous la 1<sup>re</sup> république. À part l'établissement du suffrage universel direct pour l'élection du Président de la République. Cette

---

<sup>149</sup> Laza ANDRIANIRINA, « sociogenèse du constitutionnalisme malgache » Bulletin de l'Académie Malgache, XCI/2, 2012 (2013), p.248.

<sup>150</sup> Laza ANDRIANIRINA, « sociogenèse du constitutionnalisme malgache » Bulletin de l'Académie Malgache, XCI/2, 2012 (2013), p.249.

<sup>151</sup> Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU, Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain thèse en vue de l'obtention de diplôme de Docteur en Droit Public, Université de Yaoundé II, p. 14

<sup>152</sup> Ibidem, p.4.

révision visait également à renforcer le régime avec une forte centralisation administrative. Si le titre VII initial prévu dans les articles 55 à 65 de la Constitution de 1959 qui traitait des collectivités territoriales définissait les règles de création, suppression et modification des collectivités territoriales ainsi que leurs règles d'organisation. Ce titre VII fut supprimé lors de la révision constitutionnelle de 1962.<sup>153</sup> Cette réforme constitutionnelle n'est pas seule teintée d'autoritarisme. Le caractère frauduleux de la révision résulte de la violation de l'essence même de la Constitution. Ce fut le cas de la révision de 1998. La loi constitutionnelle promulguée le 08 avril 1998, qui révisait officiellement pour la seconde fois le contrat social issu des conférences nationales de 1992 s'apparentait en réalité à une véritable réécriture de la Constitution.<sup>154</sup> À cette époque ne parle-t-on pas une révision totale de la Constitution vu qu'elle touche ne la structure essentielle de la Constitution. En effet, au terme d'un exercice de légistique subtile fut formalisée une nouvelle Loi fondamentale fondée sur le régionalisme institutionnel qui taisait son véritable nom. Ainsi, sans le savoir ni le soupçonner, le corps électoral malgache, composé de quelque trois millions deux cents de votants, enterrait le régime de la 3e République.<sup>155</sup> Comme le disait Jean-François Aubert, lorsqu'il affirme qu'il y a révision totale lorsque « la révision remplace une Constitution par une autre et elle le remplace dans les règles ». La révision totale de la Constitution est dans ce cas la frauduleuse dans la mesure où la volonté du pouvoir constituant originaire manifestée dans l'ancienne Constitution n'a pas été respectée, même si cette révision avait été réalisée avec l'onction du peuple.

### III. Défaillance du peuple

Le référendum est censé être le mode d'expression le plus démocratique qui soit. Pourtant l'analyse des pratiques référendaires nous amène à affirmer le contraire jusqu'à dire que le peuple est défaillant. En effet, l'instrumentalisation de la Constitution se fait de plus en plus avec la bénédiction du peuple où l'une de ses fractions si l'on s'en tient au taux de participation. Et comment ne pas déplorer, comme le note le SEFAFI, tout à l'opposé que depuis l'indépendance de Madagascar, chacun des 5 chefs d'État qui se sont succédé au pouvoir a changé ou

---

<sup>153</sup> Pierre RANDRIANARISOA, Aimé Lalao RAZAFIMAHEFA, « Madagascar d'une république à l'autre (1958-1982) », Tome I, Antananarivo, p.173.

<sup>154</sup> Laza Eric Andrianirina, Problématique saillant du constitutionnalisme malgache, « La Constitution à Madagascar : ce qu'en disent les spécialistes », « L'express de Madagascar », « Courrier des lecteurs », 1ère partie publiée le 14 décembre 2015, p.2.

<sup>155</sup> Ibidem, p.2.

profondément modifié la Constitution existence, en l'asservissant à ses intérêts personnels ? Il en fut ainsi selon SEFAFI avec Tsiranana en 1962, Albert Zafy en 1995, Ratsiraka en 1998 et avec RAVALOMANANA en 2007.<sup>156</sup> Dans ces conditions déplorables, c'est l'équilibre des pouvoirs qui en pâtit.

Paragraphe 2 les référendums constitutionnels en faveur d'un pouvoir autoritaire

### I. La séparation des pouvoirs battus en brèche

L'analyse de l'histoire constitutionnelle malgache nous dévoile à quel point les révisions constitutionnelles ont amené à un déséquilibre des pouvoirs. Et l'intervention du peuple par voie référendaire n'est pas sans influence là-dessus. La victoire du « oui » en 1995, en 1998 et en 2007 par le peuple, porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Un principe garant des droits et libertés fondamentaux. Si les députés et sénateurs ont pour mission de défendre les intérêts du peuple qu'ils représentent dans l'exercice de leur fonction législative et dans leurs rapports avec l'exécutif.<sup>157</sup> Les révisions constitutionnelles successives ont réduit son rôle à une chambre d'enregistrement. En 1998, la loi constitutionnelle adoptée par le peuple avait prévu que le Premier ministre devient l'exécutant des volontés du président, car le Parlement ne propose plus le PM comme dans la Constitution de 1992.<sup>158</sup> Ce fut également le cas du référendum constitutionnel de 2007 où l'équilibre des pouvoirs est mis à mal. Cette fois-ci, l'initiateur de la procédure s'est abattu sur la durée de session réduite à 60 jours.<sup>159</sup> La délégation de pouvoirs législatifs au profit du chef de l'État est facilitée.<sup>160</sup> Avec ce constat, on est en droit de dire que le référendum est dépouillé de sa substance, car il est le substitut idéal au contre-pouvoir parlementaire opposé aux actions frauduleuses de l'exécutif.

---

<sup>156</sup>SEFAFI, "L'observatoire de la vie publique à Madagascar, d'une crise à l'autre (2001-2003)", Edition Harmattan, Foi et Justice, Paris, 2014, p.175.

<sup>157</sup>SEFAFI, "L'observatoire de la vie publique à Madagascar, d'une crise à l'autre (2001-2003)", Edition Harmattan, Foi et Justice, Paris, 2014, p.40.

<sup>158</sup> Article 53 de la loi constitutionnelle de 1998.

<sup>159</sup>SEFAFI, "L'observatoire de la vie publique à Madagascar, d'une crise à l'autre (2001-2003)", Edition Harmattan, Foi et Justice, Paris, 2014.

<sup>160</sup> Contrairement à la version actuelle que les ordonnances entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation, elles n'ont plus à être ratifiées selon la loi constitutionnelle de 2007 : *ibidem*, p.180.

À part la diminution des prérogatives du Parlement, certaines dispositions relatives au pouvoir judiciaire ont également fait l'objet de réforme opportuniste. La Constitution de 1992<sup>161</sup> était celle qui consacrait véritablement le pouvoir judiciaire en tant que tel. La loi fondamentale instaurait une double garantie en disposant expressément que le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. En effet, l'usage du terme fonction introduit à la révision de 1998 a été choisi pour contourner la polémique entre pouvoir et autorité judiciaire. Ce terme peut cependant porter à confusion et constitue une régression par rapport à la rédaction initiale de 1992, car elle ne reflète pas exactement le principe de la séparation des pouvoirs<sup>162</sup>. En outre, pendant la révision constitutionnelle de 2007, la suppression de l'article 103 est de nature à modifier l'équilibre des pouvoirs. L'inspection générale de la justice et le Conseil national de la justice sont enterrés. Il a vu dès lors le renforcement du conseil supérieur de la magistrature qui est présidé par le chef de l'État.

## II. Un référendum renforçant la présidentialisation du régime

Il convient de rappeler que le concept de représentativité suppose que le mandat de représentant confié au président soit de nature temporaire. De ce fait, aucun gouvernant ne doit prétendre à des privilèges pour s'éterniser au pouvoir. C'est pourquoi on avait limité le nombre de mandats des élus. C'est dans le souci d'éviter une longue présidentialisation comme ce fut le cas de Tsiranana et de Didier Ratsiraka avec trois mandats successifs pour une durée de sept ans que l'on avait ramené le nombre de mandats à cinq ans renouvelables qu'une seule fois pendant la 3<sup>e</sup> république.<sup>163</sup> Mais aussi tôt que les institutions prévues par cette république mise en place, le président n'hésita pas à procéder à un référendum constitutionnel surprise, le 17 septembre 1995 dans le seul but d'accroître ses propres pouvoirs : il n'en fit d'autres que d'imposer un Premier ministre de son choix, dont les médiocres performances entraînent la chute rapide<sup>164</sup>. Après cela une autre révision plane le doute sur son caractère soi-disant démocratique. En effet, la révision de la Constitution de 1998 va à l'encontre de la disposition sur la limitation du

---

<sup>161</sup> Article 98 de la constitution de la 3<sup>ème</sup> république.

<sup>162</sup> KMF / CNOE, pour la démocratie, citoyens actifs et responsables, coll.maso manenty malagasy mijoro, mission française de coopération et d'action culturelle, Antananarivo, 2003, p-219.

<sup>163</sup> Selon l'article 45 de la Constitution malgache du 18 septembre 1992, « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans. Il n'est renouvelable qu'une seule fois ».

<sup>164</sup> KMF / CNOE, pour la démocratie, citoyens actifs et responsables, coll.maso manenty malagasy mijoro, mission française de coopération et d'action culturelle, Antananarivo, 2003, p-5.

nombre de mandats en permettant au chef de l'État de briguer trois mandats.<sup>165</sup> En plus, il n'est plus obligé de démissionner pendant les campagnes électorales, chaque fois qu'il se représentera. Et dire que le peuple avait cautionné cette révision constitutionnelle en faveur du président. En vue d'éviter ce qui s'est passé avec Albert Zafy, l'empêchement définitif du président de la République est supprimé, au profit d'un empêchement temporaire pour incapacité physique et mentale.<sup>166</sup> En 2007, même si le président à l'époque avait affirmé publiquement que le projet de révision de la Constitution ne modifie pas les pouvoirs du président,<sup>167</sup> on ne peut être mué sur les dispositions concernant le gouvernement. C'est ainsi que le gouvernement ne dispose plus que de l'administration d'État, alors qu'auparavant il dispose de l'Armée. De même si le chef de gouvernement qui conduit la politique générale de l'État, il la met en œuvre dans le texte révisé. Ces changements paraissent subtils, mais à force de bien les analyser, on peut tirer une conclusion générale d'un changement de régime politique. En effet, si la Constitution de 1992 avait prévu un régime parlementaire, avec les modifications, Madagascar est sous un régime présidentiel.

---

<sup>165</sup> Article 46 de la loi constitutionnelle de 1998.

<sup>166</sup> Article 50 et 51 de la loi constitutionnelle de 1998

<sup>167</sup> SEFAFI, "L'observatoire de la vie publique à Madagascar, d'une crise à l'autre (2001-2003)", Edition Harmattan, Foi et Justice, Paris, 2014, p.180.

## **Titre II. La régularisation de la votation populaire**

## **Titre II. La régularisation de la votation populaire**

Dans cette partie, nous allons apporter quelques perspectives pour améliorer l'expression référendaire de manière à ce que ce dernier puisse participer de manière effective (sous-titre 1). Cependant, à force de travailler sur ce sujet, nous avons aussi remarqué que le fond commun, essence des crises politiques, réside dans la conception du pouvoir à Madagascar (sous-titre 2).

### **sous titre 1. VERS UNE PARTICIPATION RÉELLE**

#### **Chapitre 1. Amélioration des mécanismes référendaires**

##### ***Section1. Perspective d'une initiative populaire à Madagascar***

###### Paragraphe 1. Démocratie et référendum

###### I. Une initiative s'inscrivant dans une démocratie semi-directe

Une perspective d'initiative populaire à Madagascar ne peut se réaliser concrètement que dans une démocratie semi-directe. On appelle démocratie semi-directe le système dans lequel, bien que les lois soient normalement votées par des assemblées élues, le peuple peut participer à leur élaboration, soit en en prenant l'initiative, soit en s'opposant à leur promulgation ou à leur maintien en vigueur (veto populaire).<sup>168</sup> En effet, à la lumière de tout ce qui a été exposé, il semble évident que le référendum est une arme dangereuse pour la démocratie. C'est pourquoi cette arme ne doit en aucun cas être mise à la disposition d'un organe constitutionnel, quel qu'il soit, et surtout pas de l'Exécutif, le Parlement n'ayant guère pour sa part la tentation d'en user. L'initiative de la consultation du peuple doit donc être laissée, comme en Suisse et aux États-Unis, aux seuls citoyens. Il paraît que c'est la voie la plus démocratique. Mais peut-on confier un tel processus référendaire au peuple malgache ? C'est sur ce point que nous avons eu l'idée de présenter une perspective d'initiative populaire à Madagascar. Sachant que le référendum ne vaut rien comme technique de démocratie s'il peut être mis en œuvre autrement que par l'initiative ou le veto populaire. Nous allons donc démontrer à travers nos propos la viabilité de cette nouvelle technique à Madagascar. Dès que l'on parle de démocratie semi-directe, notre pensée se tourne automatiquement vers la Suisse, un tel système ne peut guère fonctionner qu'en Suisse. Son

---

<sup>168</sup>Bernard CHANTEBOUT, « droit constitutionnel », 24ème édition, Dalloz, Paris, 2007, p.202.

fonctionnement correct en effet ne résulte que de l'absence totale de passion autour des problèmes politiques chez les dirigeants helvétiques.<sup>169</sup>

## II. L'acceptation du pluralisme : garant de la démocratie référendaire

Les initiatives provenant, même partiellement, des citoyens semblent, en effet, présenter des risques démagogiques et liberticides encore plus importants que les référendums nationaux<sup>170</sup>. Toutefois pour qu'un référendum d'initiative populaire puisse assurer, encore faut-il que le peuple qui va se prononcer accepte le pluralisme. En effet, le référendum d'initiative populaire peut aussi être un obstacle aux droits fondamentaux en raison du conservatisme qu'il véhicule. Ce qui laisse place à la tyrannie de la majorité au détriment de la minorité à l'image de ce qui s'est passé aux États-Unis.<sup>171</sup> Si l'on se base sur le cas malgache, on peut dire que le peuple malgache manifeste une certaine tolérance dans tous les domaines. En effet, il est de tradition à Madagascar d'ignorer ses écarts, pour ne pas déplaire à l'autre<sup>172</sup>. Les frontières sont perméables en matière religieuse avec le christianisme, en matière idéologique avec le socialisme des années 70, en passant par l'éveil démocratique des années 90 et la bonne gouvernance aujourd'hui. Cependant, même s'il résulte une tolérance spectaculaire, peut-on dire que cet état d'esprit équivaut à une acceptation du pluralisme à Madagascar ? Pourtant, on sait très bien à quel point la question ethnique est sensible. Tous les constituants malgaches depuis l'indépendance rechignent à reconnaître le caractère multiethnique et l'importance de la dimension religieuse dans la vie de la Nation malgache.<sup>173</sup> Pourtant, l'acceptation du pluralisme est à la base de l'unité nationale. C'est ce qui ressort de l'État fédéral suisse ou ce dernier s'est constitué par plusieurs

---

<sup>169</sup> Bernard CHANTEBOUT, « droit constitutionnel », 24ème édition, Dalloz, Paris, 2007, p.212

<sup>170</sup> Fatin-Rouge Stéfanini Marthe, « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », Revue française de droit constitutionnel, 2003/1 n° 53, p. 78.

<sup>171</sup> Les citoyens de l'Oklahoma ont adopté en 1910 un amendement à la Constitution appelé « Grand-father clause » liant l'exercice du droit de vote à un certain niveau d'éducation. En fait, cette exigence s'appliquait aux populations noires tandis que les personnes de race blanche de faible condition en étaient dispensées. Dans les années soixante, plusieurs scrutins référendaires ont été organisés contre une répartition équitable des logements entre blancs et noirs (anti-fair housing) dans plusieurs États. Près de 90% d'entre eux ont abouti à un résultat positif : Fatin-Rouge Stéfanini Marthe, « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », Revue française de droit constitutionnel, 2003/1 n° 53, p. 78-79.

<sup>172</sup> Patricia Rajerison, Sylvain Urfer, Madagascar, idées recues, histoire et civilisation, Foi et Justice, Antananarivo, 2010, p.71.



agrégations. Et ce qui explique pourquoi la démocratie semi-directe et par ricochet l'initiative populaire ne sont pas des obstacles à la promotion des droits de l'homme.

## Paragraphe 2. Les exigences pratiques de l'établissement de l'initiative populaire

### I. La stabilité politique : un préalable nécessaire

La réussite d'une initiative populaire et du référendum en général est tributaire d'une stabilité politique. En effet, le contexte a beaucoup d'influence sur le comportement des électeurs. D'ailleurs, et cela permet de tempérer les critiques faites à l'encontre des procédures de démocratie directe, un examen d'ensemble des initiatives populaires et des questions référendaires montre que le peuple a su écarter les propositions liberticides lorsqu'il était sollicité dans une période politique stable.<sup>174</sup> Compte tenu de l'instabilité chronique du pays, les différentes crises montrent à quel point une idée d'étendre le référendum à l'initiative populaire serait dangereuse. Certaines indications montrent que la participation citoyenne peut conduire à l'expression de points de vue conservateurs, voire même intolérants, lorsqu'il s'agit de questions d'ordre « morale » comme la peine de mort, l'homosexualité, le mariage de personnes de même sexe et l'avortement.<sup>175</sup> Il a été prouvé que lorsque les citoyens sont craintifs et insatisfaits, pour quelque raison que ce soit, ils seront plus enclins à voter en faveur de mesures contre des minorités impopulaires, contre les étrangers et l'immigration ou encore contre les droits accordés à certains.<sup>176</sup> Les citoyens malgaches ne sont-ils pas craintifs en permanence ? À cause de la pauvreté où certains ne mangent même pas à leur faim. Pire, ces craintes sont utilisés par les aventuristes qui mènent les campagnes référendaires pour parvenir à leurs fins. C'est la raison pour laquelle, on est moins enthousiaste à installer cette procédure d'initiative populaire.

### II. Viabilité d'une telle procédure dépend du caractère du peuple malgache

---

<sup>173</sup> Laza ANDRIANIRINA, « sociogenèse du constitutionnalisme malgache » Bulletin de l'Académie Malgache, XCI/2, 2012 (2013) p.250.

<sup>174</sup> Fatin-Rouge Stéfanini Marthe, « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », Revue française de droit constitutionnel, 2003/1 n° 53, p. 81.

<sup>175</sup> Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai et Anthony Regan, « Le processus constitutionnel : élaboration et réforme Quelles options ? » Interpeace, 2015, p.30..

<sup>176</sup> Fatin-Rouge Stéfanini Marthe, « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », Revue française de droit constitutionnel, 2003/1 n° 53, p. 81.

Madagascar a connu une forme de démocratie directe à l'image du fokonolona. La pratique remontait même à l'époque des vazimbasy<sup>177</sup> ou la société ne comporte pas de classes différenciées. C'est bien ce qui s'est passé pour les anciens Malgaches. Les traditions verbales des « tantara ny Andriana »<sup>178</sup> nient même l'existence de l'esclavage à cette époque.<sup>179</sup> Cela révèle à quel point le principe d'égalité est respecté autrefois. Chaque individu qui compose la communauté a le droit de participer aux affaires publiques. La forme d'organisation sociale de l'époque, la plus étonnante concerne le mode de gouvernance où il n'avait pas de gouvernement tel que nous le concevons actuellement.<sup>180</sup> Entendons ainsi que tous les hommes et les femmes y avaient des droits égaux.<sup>181</sup> Les relations privilégiées qui sont entretenues ici entre le peuple et le pouvoir sont directement inspirées des théoriciens du Contrat social, au premier rang desquels on retrouve John Locke, Thomas Hobbes, mais surtout Jean-Jacques Rousseau, mais à la seule différence que la conception de Rousseau du contrat social se base sur l'affranchissement de l'homme de sa passion pour se transformer en être raisonnable. Même si l'avènement des échanges et des migrations a transformé cette forme de démocratie directe malgache, ANDRIAMASINAVALONA donnait une assise territoriale au foko d'antan, qui était fondé sur la parenté. L'ensemble des habitants d'une circonscription donnée devient alors automatiquement le fokon'olona. C'est le germe de la définition officielle et contemporaine du fokolona dans la société malgache<sup>182</sup>. Si autrefois, cette institution avait permis aux Malgaches de prendre part au pouvoir du moins au niveau de sa communauté, on est déçu de ce qui en reste

---

<sup>177</sup> Les Vazimbasy qui furent les premiers ancêtres des malgaches (XIe siècle après J.C environ).

<sup>178</sup> *Tantara ny Andriana eto Madagasikara. Traditions orales malgaches* recueillies par le R.P.CALLET, 2ème édition, Tananarivo, 1908 (en langue malgache).

<sup>179</sup> Pierre Boiteau, contribution à l'histoire de la nation malgache, Editions sociales, Ministère de la Culture et de l'Art révolutionnaire de la république démocratique de Madagascar, Paris, 1982, p.28

<sup>180</sup> « Jusqu'à tout récemment ils n'avaient pas de gouvernement », note R.DRURY, *Madagascar, or Robert Drury's Journal during fifteen years of captivity on that island (1702-1720)*. Traduction française dans A. GRANDIDIER : ouvrages anciens concernant Madagascar, IV, Paris, 1906 cité par Pierre Boiteau, contribution à l'histoire de la nation malgache, Editions sociales, Ministère de la Culture et de l'Art révolutionnaire de la république démocratique de Madagascar, Paris, 1982, p.20.

<sup>181</sup> A. GRANDIDIER, dans la revue: notes, reconnaissances et explorations, t. V, 2è semestre 1903, p.101, Tananarive, Imprimerie officielle, cité par Pierre Boiteau, contribution à l'histoire de la nation malgache, Editions sociales, Ministère de la Culture et de l'Art révolutionnaire de la république démocratique de Madagascar, Paris, 1982, p.34.

<sup>182</sup> Le fokonolona est une communauté dotée de la personnalité morale qui réunit les personnes vivant dans une même portion de territoire appelée fokontany et ayant elle-même les mêmes intérêts communs afin de donner la plus grande assise au fokonolona et obtenir l'adhésion des populations, il a été prévu de laisser à l'initiative de celles-ci le découpage du pays en fokontany : Jean de Gaudusson, « L'Administration malgache », éditions BERGER LEVRAULT, encyclopédie administrative, Institut international d'administration publique, Paris, 1976, p.33.

du fokonolona actuellement. En 1973, avec la nouvelle structuration du monde rural, l'organisation administrative s'inspirait de cette communauté traditionnelle malgache. Mais la remise en état de cette institution traditionnelle malgache à cette époque s'est soldée par des résultats décevants. Cela est dû au fait de l'intervention accrue des agents territoriaux de l'État central dans la délimitation des fokontany, dans la désignation des membres des comités, le choix des projets que se proposent de réaliser les fokonolona et dans l'élaboration des dina.<sup>183</sup> Pourtant, ces comportements avaient eu pour conséquence de laisser s'accréditer l'idée dans les masses rurales que les fokonolona sont comme une institution du « fanjakana ». En dehors de cette difficulté, on avait constaté que la majorité des paysans éprouvaient des difficultés à participer à la direction du fokonolona laissant ainsi le rôle principal aux notables locaux et à la bourgeoisie rurale.<sup>184</sup> Le terme fokonolona (un mot exprimant la participation démocratique) est même transformé en une notion administrative le « Fokontany ». Dans ce cas, si l'on revient sur l'histoire, on est tenté d'affirmer que l'initiative populaire peut avoir son assise à Madagascar. Cependant, à la lumière de ce qui se passe actuellement, on ne peut qu'être moins enthousiaste. D'ailleurs, sans pour autant être pessimistes, l'analphabétisme et la conception traditionnelle du pouvoir rendent inutile l'extension de la votation populaire dans le pays. C'est bien ce que pointe du doigt Charles BENOIST lorsqu'il affirme que « combien d'électeurs n'ont pas d'opinion publique, combien en ont qu'une absurde, combien en ont plusieurs et en changent selon le vent qui souffle et leur dernier qui leur parle. »<sup>185</sup>

## ***Section 2. Un parlement : allié du peuple***

### **Paragraphe 1. Une opposition contre la tyrannie de la majorité**

Vedel affirmait, et à juste titre, que l'opposition parlementaire est le cœur du jeu démocratique et de l'équilibre des pouvoirs. La raison d'être de l'opposition parlementaire réside dans son action de contrôler la majorité au pouvoir, mais la définition du concept d'opposition

---

<sup>183</sup> Des faits relatés par le rapport du centre pour le développement des entreprises coopératives et similaires (CEDECS) du ministère de l'Economie et des finances sur la « potentialité économique du fokonolona », tananarive, mai 1974 : Jean de GAUDUSSON, « l'Administration malgache », éditions BERGER LEVRAULT, encyclopédie administrative, Institut international d'administration publique, Paris, 1976, p.40.

<sup>184</sup> Ibidem, p.40.

<sup>185</sup> Charle BENOIST, Lois de la politique française, 1928, in Séni Mahamadou OUEDRAOGO, lutte contre la Fraude à la constitution en Afrique noir francophone, mémoire en vue de l'obtention d'un diplôme de docteur en droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, Jean du Bois de G GAUDUSSON (dir.), p.394.

parlementaire est encore sujette à débat ainsi on peut affirmer qu'il n'y a pas de modèle unique d'opposition dans les démocraties. La plupart des études doctrinales récentes envisagent de définir l'opposition parlementaire comme « une position reconnue dans un groupe au sein d'un régime politique en compétition pour l'accession légale au pouvoir et son exercice pacifique ». En outre, selon la SEFAFI, l'opposition n'a pas vocation à participer à l'exercice du pouvoir, sa responsabilité est de surveiller, de critiquer et de formuler des propositions alternatives en fonction de son propre projet politique<sup>186</sup> dans le cadre du référendum, le rôle de l'opposition c'est d'informer l'opinion tout en protégeant la minorité. Dans certains pays, l'opposition peut même rédiger une contre-proposition. En effet, ce n'est pas pour rien si on avait institué dans la Constitution de la IV<sup>e</sup> république une disposition consacrant le vote du Parlement avant celui du peuple notamment quand il s'agit d'une procédure de révision constitutionnelle.<sup>187</sup> L'objectif, c'est d'éviter les manipulations du peuple pendant la troisième république. En tout cas, si Madagascar possède une opposition forte, c'est évident que le débat avant toute opération référendaire serait plus rationnel. Mais le problème avec le pays, c'est que l'opposition parlementaire est un corps disparate.

## Paragraphe 2. Une opposition disparate

L'adoption de la loi 2011-013 portant statut de l'opposition n'a pas encore apporté des résultats satisfaisants du moins jusqu'à maintenant. L'opposition reste un corps disparate incapable d'amener un débat intéressant au niveau de l'assemblée. Au sein du Parlement, le caractère d'opposition ne peut être attribué qu'à un groupe parlementaire, ce qui exclut l'opposition d'un parlementaire isolé. Entre autres selon l'avis numéro 04-HCC/AV du 17 septembre 2014 relatif à « une demande d'avis sur le cadre institutionnel d'exercice du statut d'opposition » de la Haute Cour Constitutionnel, l'opposition parlementaire doit être le fruit des élections législatives donc un politicien non élu aux législatives ne peut pas jouir de ce statut reconnu par la Constitution<sup>188</sup>. Or, ce qui manque cruellement dans le Parlement malgache, c'est l'existence d'une opposition officielle, qui pourrait assurer un contrôle critique sur le

---

<sup>186</sup>SEFAFI, "L'observatoire de la vie publique à Madagascar, d'une crise à l'autre (2001-2003)", Edition Harmattan, Foi et Justice, Paris, 2014, p.175.

<sup>187</sup> Article 162 al.2 de la constitution malgache Le projet ou proposition de révision doit être approuvé(e) par les trois quarts des membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

<sup>188</sup> Article 14 al4 de la constitution : les partis et organisations politiques concourent à l'expression du suffrage.

gouvernement, d'autant plus que ce contrôle critique est primordial pour la démocratie, car cette dernière ne pourra pas être effective sans un vrai contre-pouvoir critique. Actuellement à l'Assemblée nationale, aucune force politique ne veut basculer officiellement dans l'opposition alors même que les députés de la mouvance RAVALOMANANA et ceux du MAPAR sont censés jouer ce rôle. De surcroît, nous sommes tentés de dire que l'apport du Parlement notamment de l'opposition en matière référendaire reste improbable. Pourtant, le débat au niveau de l'assemblée pourrait avoir de l'influence sur le vote du peuple pendant le référendum. De toute façon, le moins que l'on puisse faire c'est de se tourner vers la société civile pour apporter, prêter main-forte dans l'éclairage de la votation populaire.

## **Chapitre 2. La rationalisation de la votation populaire**

### ***Section 1. Probabilité de contrôle par le juge constitutionnel***

#### Paragraphe 1. Difficulté rencontrée

##### I. Improbable contrôle de constitutionnalité du référendum

Une tension existe entre le principe de la souveraineté du peuple et le principe de la primauté de la Constitution. En tant qu'expression de la souveraineté du peuple, il est difficile pour le juge constitutionnel de se prononcer sur la constitutionnalité du référendum. Les lois « adoptées par le peuple à la suite d'un référendum qui ne peut être soumis au contrôle de constitutionnalité, car elles constituent l'expression directe de la souveraineté nationale ».<sup>189</sup> Ce qui explique pourquoi le Conseil constitutionnel français s'interdit naturellement de contrôler les lois référendaires constitutionnelles, organiques ou ordinaires qui constituent l'« expression directe de la souveraineté nationale »<sup>190</sup> en effet, le contrôle de conformité ne suppose-t-il par une norme de référence c'est-à-dire l'existence des normes explicites de référence de la HCC : le bloc de constitutionnalité. La notion de « bloc de constitutionnalité » (G. Vedel) désigne – par référence

---

<sup>189</sup> Dominique Rousseau, L'EQUIVOQUE REFERENDAIRE, la vie des idées.fr, 22 avril 2014 <http://www.laviedesidees.fr/L-equivoque-referendaire.html>, consulté le 10 avril 2017.

<sup>190</sup> Le Conseil constitutionnel en a ainsi décidé le 6 novembre 1962, lorsqu'il a été saisi par le président du Sénat, de la loi par laquelle, à une majorité de 62 %, le peuple venait d'approuver le projet de loi présenté par le général de Gaulle en vertu de l'article 11 de la Constitution et tendant à établir l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Cette jurisprudence a été confirmée à l'occasion du référendum qui a approuvé le traité de Maastricht (CC no 92-313 DC du 23 sept. 1992).

au « bloc de légalité » – l'ensemble des textes et principes à valeur constitutionnelle sur lesquels le juge constitutionnel peut s'appuyer pour exercer son contrôle<sup>191</sup>. Si l'on admet le contrôle de constitutionnalité des lois référendaires, on soumet donc le peuple souverain au respect de la Constitution. Ce serait dire que le peuple n'est plus souverain, car il est sous contrôle. Ainsi selon les opposants au contrôle des lois référendaires, le contrôle des lois adoptées ou approuvées par référendum serait également contraire à l'idée selon laquelle, en dernier recours, le peuple doit pouvoir, lui aussi juger de la constitutionnalité de ses choix.<sup>192</sup> Réfractaire à toute idée de contrôle, une éventuelle inconstitutionnalité de la procédure de mise en œuvre du référendum sera résolue par le peuple lui-même. Suivant l'adage selon lequel le vote répare l'erreur, les décisions prises par les électeurs sur le fond couvriraient du même coup la question des vices de forme et de fond.<sup>193</sup> En effet, la France, par exemple, a connu, en 1962 et, en 1969, des référendums inconstitutionnels qui sont devenus constitutionnels par le fait même qu'ils ont été adoptés par le peuple. Ainsi revêtus de la légitimité populaire l'inconstitutionnalité qu'ils contenaient a été effacée.<sup>194</sup> Le peuple-législateur-direct ne peut être contrôlé ni voir sa responsabilité engagée puisqu'il ne peut y avoir un corps devant lequel il devrait soumettre ses lois (devant quel corps serait-il responsable et quel corps pourrait le contrôler ?) ; s'il en existait un, il serait sous contrôle, ne serait donc plus souverain et la démocratie ne serait plus directe.

## II. Contrôle basé sur la conception formelle de la hiérarchie des normes

### A. La difficulté de l'office du juge constitutionnel

La difficulté réside dans le fait qu'il existe deux conceptions sur l'ordonnement juridique. L'approche formelle qui va de pair avec la définition formelle de la Constitution, basée sur l'objet du référendum. Et l'approche organique qui est basée sur le statut de l'entité, c'est-à-dire

---

<sup>191</sup> Ici le bloc de légalité n'est pas seulement envisagé comme la Constitution stricto sensu mais aussi, la Déclaration des droits de l'homme, le préambule de la constitution ainsi que sur renvoi de ce préambule, les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » : Dominique CHAGNOLLAUD, « Droit constitutionnel contemporain », 5<sup>ème</sup> édition, Tome 3, Dalloz, Paris, 2009, p.328.

<sup>192</sup> Patrick TAILLON « *LE REFERENDUM EXPRESSION DIRECTE DE LA SOUVERAINETÉ DU PEUPLE ? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé* », dans le cadre du programme de doctorat en droit pour l'obtention du grade de docteur en droit (LL.D.), Faculté des études supérieures de l'Université Laval, Québec et Université paris 1 panthéon-Sorbonne Paris, France p.453.

<sup>193</sup> Jean-Marie DENQUIN, Référendum et plébiscite : essai de théorie générale, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques », n° 52, Paris, LGDJ, 1976, p. 301.

<sup>194</sup> Marthe Fatin-Rouge Stéfanini, « L'encadrement des procédés de démocratie directe : entre nécessité et opportunité », disponible sur <https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws16/w16-stefanini.pdf>, p 2.

de l'organe à l'origine de la loi adoptée par référendum. De surcroît, si l'on souhaite obtenir la rationalisation du processus référendaire, on est contraint d'adopter la première conception. En effet, la conception formelle suppose la primauté du droit conformément à la hiérarchie des normes. Il en résulte une forme de structure pyramidale où chaque règle trouve son fondement dans celles qui sont de rang supérieur, tout en encadrant celles qui sont de rang inférieur. Cette hiérarchisation permet non seulement de distinguer les normes constitutionnelles des lois « ordinaires », mais aussi d'assurer la primauté des premières sur les secondes.<sup>195</sup> À l'intérieur du cadre constitutionnel, le peuple se verrait reconnaître l'autorité suprême de trancher en dernier recours tout ce qui relève de l'opportunité politique, mais il demeurerait soumis à une obligation de conformité aux normes hiérarchiquement supérieures.<sup>196</sup> Sur ce point, selon les auteurs qui soutiennent cette rationalisation, les normes référendaires doivent s'insérer dans la hiérarchie des normes de la même façon que toute autre norme. Vus ainsi, le rang et le statut de la norme d'origine référendaire sont fixés uniquement par l'analyse de son objet législatif, réglementaire ou constitutionnel.<sup>197</sup> Le juge constitutionnel peut ainsi contrôler les lois référendaires en fonction de leur objet. On ne peut qu'être rassurant sur la viabilité de cette conception à Madagascar du moins si l'on reste à l'état actuel des pratiques référendaires. D'ailleurs, étant donné que Madagascar n'a connu que des référendums constitutionnels, le pays n'a pas subi en quelque sorte le détournement de l'objet du référendum.<sup>198</sup> Toutefois, si la primauté du droit suppose le respect de la hiérarchie des normes. Celle-ci emporte elle automatiquement la hiérarchie des pouvoirs normatifs ? Si la plupart des auteurs préfèrent se rallier sur cette approche formelle. La loi référendaire semble bénéficier, dans la plupart des pays, d'un régime plus ou moins dérogatoire. Les difficultés que pose l'insertion des lois référendaires dans l'ordonnement

---

<sup>195</sup>Patrick TAILLON « *LE REFERENDUM EXPRESSION DIRECTE DE LA SOUVERAINETÉ DU PEUPLE ? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé* », dans le cadre du programme de doctorat en droit pour l'obtention du grade de docteur en droit (LL.D.), Faculté des études supérieures de l'Université Laval, Québec et Université paris 1 panthéon-Sorbonne Paris, France p.457.

<sup>196</sup>Marthe FATIN-ROUGE STÉFANINI, *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, coll. « Droit public positif », Aix-en-Provence, Paris, Presses Universitaires d'Aix Marseille, Economica, 2004, p. 49

<sup>197</sup>Patrick TAILLON « *LE REFERENDUM EXPRESSION DIRECTE DE LA SOUVERAINETÉ DU PEUPLE ? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé* », dans le cadre du programme de doctorat en droit pour l'obtention du grade de docteur en droit (LL.D.), Faculté des études supérieures de l'Université Laval, Québec et Université paris 1 panthéon-Sorbonne Paris, France p.458.

<sup>198</sup>En Suisse par exemple, le fait de confier aux citoyens un droit d'initiative en matière constitutionnelle a donné lieu à l'adoption de normes qui n'ont matériellement à voir ni avec l'organisation des pouvoirs publics, ni avec les droits, libertés ou principes fondamentaux, en raison du refus des autorités suisses d'adopter une définition matérielle de la Constitution : *ibidem*, p.460.

juridique sont directement liées au problème des rapports entre hiérarchie des normes et hiérarchie des pouvoirs normatifs. Comme l'écrit Raymond CARRÉ DE MALBERG, le référendum entraîne par la force des choses « une transformation radicale dans l'échelle hiérarchique des pouvoirs ». <sup>199</sup> Après tout, qu'il s'agisse de voter une loi ordinaire ou une loi constitutionnelle, le référendum reste la manifestation d'un pouvoir suprême, soit celui du peuple souverain. L'expression référendaire même lorsqu'elle intervient dans le cadre prescrit par la Constitution dispose d'une légitimité bien plus grande que l'expression des représentants. Il s'agit d'une forme de « plus-value de légitimation » <sup>200</sup>.

#### B. L'intervention du juge avant celle du peuple

Le moment auquel s'exercera le contrôle peut-être un facteur déterminant pour légitimer l'intervention du juge. En effet, ce serait plus acceptable pour l'opinion publique si l'on opte pour le contrôle préventif c'est-à-dire un contrôle avant le scrutin référendaire. Cela évitera de porter gravement atteinte à la souveraineté du peuple. Ici, il s'agit plus précisément de sanctionner l'initiative plutôt qu'une loi référendaire. Il limite l'expression référendaire à l'état de projet sans opposer directement à la volonté du peuple. Il reviendra alors à la haute cour chargée d'assurer la conformité de ces dispositions à la Constitution de vérifier que la réglementation adoptée reste conforme à la Constitution et ne conduit pas en réalité à un empiétement sur la compétence du peuple. <sup>201</sup> En plus des arguments invoqués habituellement en faveur du contrôle a priori des lois, le contrôle préventif des lois référendaires permet d'éviter les frustrations de même que la perte de temps et d'argent qui peut résulter d'une annulation a posteriori du scrutin référendaire. <sup>202</sup> Ainsi, même si la décision de la HCC n'est pas de nature contraignante, elle peut jouer une influence morale vis-à-vis des pouvoirs publics à l'initiative de la procédure. Ce contrôle, « permettrait d'éviter que, par le biais de consultations référendaires

---

<sup>199</sup> Pour Raymond CARRÉ DE MALBERG, la puissance populaire ne se borne plus « à limiter celle du Parlement : elle la domine, de la même façon que le souverain domine toutes autorités fonctionnant sous sa suprématie. Raymond CARRÉ DE MALBERG, loc. cit., note 55, p. 239 : cité par Patrick TAILLON « le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé », dans le cadre du programme de doctorat en droit pour l'obtention du grade de docteur en droit (LL.D.), Faculté des études supérieures de l'Université Laval, Québec et Université Paris 1 panthéon-Sorbonne, Bertrand matieu et de Ghislain Otis (dir.), p.482

<sup>200</sup> Marthe Fatin-Rouge Stéfanini, « L'encadrement des procédés de démocratie directe : entre nécessité et opportunité », Université d'Aix-Marseille, France, p.3.

<sup>201</sup> *ibidem*, p.5



provoquées dans un moment de trouble ou de violente émotion peu propice à la réflexion, des données institutionnelles fondamentales ou des libertés ou droits essentiels ne soient mis en cause »<sup>203</sup>.

L'intervention du juge constitutionnel au stade de procédure favorise l'exercice des droits politiques et la liberté d'expression des électeurs en n'empêchant pas la tenue du débat référendaire.<sup>204</sup> En effet, en bénéficiant de l'expertise du juge constitutionnel à travers sa décision, le corps électoral peut ensuite voter la loi en toute connaissance de cause. Mais pour voir une telle condition se réaliser encore faut-il que la décision soit publiée et motivée ?

## Paragraphe 2. La légitimité du juge constitutionnel en matière référendaire

### I. État des lieux du Juge constitutionnel malgache

Honnêtement, le juge constitutionnel malgache n'est pas loin des critiques. Selon Laza Andrianirina, un déficit quantitatif est constaté, aggravé par une défaillance qualitative manifeste qui découle d'une part d'un défaut d'une véritable politique jurisprudentielle et d'autre part de l'insuffisance des références systématiques à l'arbitre pour trancher les litiges qui relèvent de ses compétences.<sup>205</sup> Ce cas s'est produit lors de la crise postélectorale de 2002 concernant la divergence entre les résultats. À cette époque il y avait le résultat du ministre de l'Intérieur avec 46,44% des voix pour Marc Ravalomanana contre 40,61% pour Ratsiraka Didier, le résultat du consortium des observateurs avec 50,49% pour le premier et 37,61% pour le second et enfin le résultat du comité de Marc Ravalomanana avec 52,15% contre 35,67% pour son adversaire. En refusant la confrontation de ces procès-verbaux, la HCC a renforcé le durcissement de la crise politique. Pourtant, la Constitution<sup>206</sup> et l'ordonnance<sup>207</sup> sur la HCC lui confiaient la compétence sur le contentieux électoral, régularité des actes et des référendums. Il s'agit à ce moment-là de

---

<sup>203</sup>Fatin-Rouge Stéfanini Marthe, « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », Revue française de droit constitutionnel, n° 53, 2003/1 p. 78

<sup>204</sup> Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Marthe FATIN-ROUGE STÉFANINI, Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle, coll. « Droit public positif », Aix-en-Provence, Paris, Presses Universitaires d'Aix Marseille, Economica, 2004, p. 235

<sup>205</sup>Laza Eric ANDRIANIRINA, « Les problématiques saillantes du constitutionnalisme malgache », « La Constitution à Madagascar : ce qu'en disent les spécialistes » Article paru dans le journal « L'express de Madagascar » dans le « Courrier des lecteurs », 1ère partie publiée le 14 décembre 2015, p.3

<sup>206</sup> Article 118 de la Constitution de 1992

<sup>207</sup> Article 27 de l'ordonnance n°2001-003 du 18 novembre 2002 portant loi organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle.

rechercher la vérité en matière de résultat. Qu'en refusant de procéder au rapprochement des procès-verbaux, selon les propos de Jean Eric RAKOTOARISOA, la HCC a failli à sa mission essentielle de juge électoral.<sup>208</sup> Pendant la 1<sup>re</sup> république, au moment où Tsiranana a été absent de son poste de président à cause de sa maladie. Le conseil suprême des institutions qui était habilité à déclarer l'ouverture de la vacance de la présidence (...) préférait surseoir à statuer même si l'opposition et une partie de la presse l'incitaient à le faire.<sup>209</sup> À cette époque c'était compréhensible, car la cour s'est conformée à la Constitution. N'oubliant pas que le juge constitutionnel est sous le régime de la compétence d'attribution. Qu'ainsi selon la loi fondamentale de 1959, le conseil doit être saisi avant de statuer par un organe prévu par la Constitution, or en cas de vacance, la Constitution est muette sur l'organe chargé de le faire. Le juge constitutionnel est sous le jeu du projecteur lorsque le motif de sa décision concerne l'intérêt supérieur de la nation.

## II. Les conditions de nomination du juge constitutionnel

En dehors de la technicité du rôle de la HCC, on ne peut renier le caractère politique de sa nomination. En effet, au terme de l'article 114 de la Constitution de la IV<sup>e</sup> république, la HCC ne comprend qu'une catégorie de membres, des membres nommés, ils sont au nombre de 9, 3 sont nommés par le Président de la République, 2 sont élus par l'Assemblée nationale, 2 par le sénat et 2 par le conseil supérieur de la magistrature. En matière de référendum, même si l'intervention du juge pose un sérieux problème notamment en ce qui concerne la souveraineté du peuple, l'ampleur est appelée à varier en fonction des modalités de contrôle. Ici, les conditions de nomination du juge sont déterminantes dans la mesure où c'est ce qui va justement légitimer son office. Cependant, même si l'organe de contrôle se présente comme une juridiction. Mais son rôle fait de lui une juridiction d'un type spécial dont le recrutement, confié à des personnalités politiques ou à des assemblées, obéit à des considérations politiques<sup>210</sup>. Le souci d'atténuer le caractère politique de ce mode de désignation conduit souvent le Constituant à exiger des membres de l'organe de contrôle une certaine qualification en matière juridique.

---

<sup>208</sup> Jean Éric RAKOTOARISOA, « regard sur 10 ans de transition politique et économique, 1991-2002 difficile apprentissage de la démocratie », sous la direction de François Roubaud, Afrique contemporaine, documentation française, France, p. 18.

<sup>209</sup> Pierre RANDRIANARISOA, Aimé Lalao RAZAFIMAHEFA, « Madagascar d'une république à l'autre (1958-1982) », Tome I, Antananarivo, p.85.

<sup>210</sup> Bernard CHANTEBOUT, « droit constitutionnel », 24<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2007, p.49.

D'ailleurs, dans le souci d'atténuer même ce caractère politique de la nomination, le Président de la HCC est élu par ses pairs, et la présence des membres issus du CSM marque la volonté d'indépendance.

### III. La connotation politique de la jurisprudence

La HCC joue un rôle important dans l'établissement de l'État de droit à Madagascar. En tant que juge constitutionnelle, elle est à la fois un juge des régulations des compétences et juge de la constitutionnalité des normes. L'interprétation de la Constitution, et surtout des dispositions de celle-ci relatives aux libertés, ne peut être qu'une fonction politique. En effet, il s'agit ici de se référer à la Constitution qui exprime la philosophie politique adoptée par l'État. Ainsi, tout dépend de son interprétation. Aussi le juge constitutionnel participe-t-il à l'exercice du pouvoir<sup>211</sup>. Et comme la plupart des conflits qui se sont déroulés depuis 1972 proviennent soit de la perte de légitimité des gouvernants, soit des contestations postélectorales, on mesure la responsabilité qui pèse sur lui et l'attente populaire légitimement manifestée à son égard pour faire régner l'État de droit et pour sanctionner «l'usage pervers du droit»<sup>212</sup>.

## ***Section 2. Réglementation du référendum***

### Paragraphe 1. Amélioration de l'encadrement des opérations référendaires

#### I. Réglementation stricte des campagnes référendaires

À Madagascar, les questions électorales font l'objet de plus d'attention que les questions de référendum. Pourtant, les enjeux liés aux résultats d'un référendum peuvent aller bien au-delà de la seule question posée. C'est un instrument de la démocratie directe qui peut être utilisée à mauvais escient. Ainsi, pour garantir la liberté des citoyens en matière de référendum, il y a lieu de s'assurer de la sincérité du scrutin. À Madagascar, il incombe à la HCC de vérifier la régularité des opérations référendaires.<sup>213</sup> D'ailleurs, dans l'espoir d'éviter la manipulation du corps électoral, il convient de réglementer deux paramètres importants des campagnes référendaires. D'une part, il s'agit du financement des campagnes et, d'autre part, le sondage

---

<sup>211</sup> Bernard CHANTEBOUT, droit constitutionnel, 24ème édition, Dalloz, paris, 2007, p.48

<sup>212</sup> Laza ANDRIANIRINA, « sociogénèse du constitutionnalisme malgache » Bulletin de l'Académie Malgache, XCI/2, 2012 (2013) p. 250.

<sup>213</sup> Article 131 du code électoral : La Haute Cour Constitutionnelle statue sur toute requête contentieuse relative à un referendum, à l'élection du Président de la République, aux élections législatives et sénatoriales.

d'opinion. Ainsi faut-il déterminer s'il convient de réguler, et dans quelle mesure, les activités de campagne, de limiter le montant autorisé des dépenses de campagne, de régir l'accès aux médias publics et privés, etc.<sup>214</sup> À Madagascar les sondages d'opinion et le financement des campagnes ne sont pas encore réglementés. De surcroît, on ne peut pas s'étonner si on n'a pas encore eu une expérience d'un référendum négatif où le non l'a emporté. Les modalités des propagandes, basées sur des méthodes empruntées des animations culturelles et commerciales, ne visent d'autres objectifs qu'à subtiliser des voix. Aussi contribuent-elles à compromettre la nature et l'enjeu de l'acte électoral.<sup>215</sup> En effet, puisque la campagne référendaire doit respecter les mêmes règles que les autres campagnes électorales, cela signifie donc que les personnalités en chargeant de la campagne doivent honorer les principes régissant la campagne électorale. La durée de la campagne est de trente jours selon le code électoral.<sup>216</sup> Le principe d'égalité figure parmi ces règles. Il faut veiller à ce que les défenseurs de la proposition et ses opposants se trouvent sur un pied d'égalité.<sup>217</sup> La neutralité est la deuxième règle que doit respecter tout agent public. C'est un principe d'ordre constitutionnel<sup>218</sup> dont l'usage des biens publics et de l'autorité publique sont interdits. Et enfin la loyauté des procédures de campagne. Le cas de Madagascar nous laisse encore perplexes. Faute de réglementation des dépenses de campagnes, on est toujours face à une situation où ce sont les big man qui vont gagner les élections. Le code de 2012 n'apporte rien de nouveau quant à cette situation. En effet, selon la CENI, cette nouvelle législation n'encadre vraiment pas de la meilleure façon les élections et par la même occasion les référendums.<sup>219</sup> Le défi est donc relevé pour Madagascar, il s'agit enfin de se prononcer sur cette question afin d'appliquer effectivement le principe d'égalité.

---

<sup>214</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Démocratie directe*, Manuel d'International, suède, 2008, p.12.

<sup>215</sup> Désiré ANDRIAMALAZA, Apologie du vote blanc, Article paru dans le « Courrier des lecteurs » du Journal « L'express de Madagascar » n° 5653 Jeudi 17 octobre 2013 et du site <http://www.vote-blanc.org/articles.php?lng=fr&pg=4799&ppt=-1>, consulté le 12 mars 2017.

<sup>216</sup> Article 41 : la durée de la campagne électorale est de : trente jours, pour l'élection du Président de la République et le référendum.

<sup>217</sup> En Irlande par exemple, suite à la Loi référendaire (Referendum Act) de 1998, une commission référendaire a été mise en place. Il s'agit d'un organisme de droit public indépendant chargé de superviser la campagne d'information sur les propositions d'amendements à la Constitution, afin d'arbitrer les débats et les discussions d'une manière équitable pour tous les intérêts concernés : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Démocratie directe*, Manuel d'International, suède, 2008, p.12.

<sup>218</sup> Article 2 de la Constitution de 2010 : L'État affirme sa neutralité à l'égard des différentes religions.

<sup>219</sup> A voir sur les annexes en se référant sur les questions posées sur la CENI concernant le référendum.

## II. Question soumise au référendum

La question soumise au référendum et inscrite sur le bulletin de vote doit bénéficier de la plus grande attention, car sa formulation peut avoir des conséquences importantes sur le résultat et la légitimité du référendum. Le code électoral malgache spécifie explicitement que la question ne doit pas être ambiguë ou difficile d'interprétation.<sup>220</sup> Les options proposées aux électeurs devront être étudiées avec soin. Les référendums leur donnent habituellement la possibilité de se prononcer pour ou contre. Une proposition donnée. Ainsi, au-delà de ces deux choix entre oui et non, les électeurs peuvent être confus sur la réponse à donner. C'est le cas par exemple pendant le référendum de 1975 où le peuple doit se prononcer sur trois questions à la fois. Ce cas n'est pas spécifique à Madagascar, on le retrouve également dans les autres pays.<sup>221</sup> Dans certains pays, cette problématique concernant la question posée est réglementée dont la vérification s'avère être une nécessité. En effet, dans certains systèmes juridiques, un organisme de gestion électorale (OGE) peut superviser la formulation de la question soumise au référendum, de manière à ce que cette responsabilité revienne à un organe politiquement plus neutre.<sup>222</sup> En ce qui concerne le cas de Madagascar, la formulation de la question posée à un référendum constitue un enjeu majeur dont la réglementation n'est pas encore très sûre. La CENI ne se prononce pas sur l'opportunité des questions posées lors d'un référendum. Cela ne relève pas de sa compétence. Le rôle de cette dernière est strictement limité dans le cadre de l'opération référendaire.

### Paragraphe 2. L'éclaircissement de la votation populaire

#### I. Vers une équation favorable entre le nombre d'électeurs et le nombre de la population

La légitimité est un élément essentiel de la stabilité des pouvoirs publics. Ainsi pour obtenir cette légitimité, encore faut-il faire appel à l'ensemble du peuple. Comme disait Renault dans son livre sur l'autorité que le peuple qui en tant qu'il est la source ultime de toute autorité, constitue

---

<sup>220</sup> Article 35 du code électoral : le référendum porte sur une seule matière et les questions doivent être formulées avec objectivité, clarté et précision

<sup>221</sup> Dans certains cas, les électeurs ont eu à choisir entre trois options, comme en Suède, en 1980, au sujet de l'énergie nucléaire. On obtient un résultat plus net si les électeurs ont le choix entre deux options. Au-delà, les résultats du référendum peuvent être difficiles à interpréter : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Démocratie directe, Manuel d'International, suède, 2008, p.12 .

<sup>222</sup> ibidem p.11.

le seul véritable auteur de ce jeu dont les hommes politiques ne sont en définitive que les auteurs.<sup>223</sup> Les propos de l'auteur nous interpellent dans la mesure où il ne cesse de rappeler que l'essence de la légitimité réside dans la volonté du peuple. Un peuple souvent sous la houlette des hommes politiques. C'est pourquoi nous tenons justement à dire que la participation effective des individus composant ce fameux peuple est primordiale pour la démocratie. Peut-on dire que nos élus sont véritablement représentatifs ? Étant donné que le nombre d'électeurs est peu par rapport au nombre de la population. L'enjeu est de taille pour Madagascar dont le système électoral doit prendre en compte ces difficultés, sinon on serait toujours contraint de contredire les élections et les référendums. La meilleure alternative serait de combler ce vide en intégrant tous ceux qui ne sont pas encore dans la liste. En tout cas, on a déjà remarqué une nette avancée.<sup>224</sup> En dehors de cela, ne faut-il pas aussi se prononcer sur le cas des votes blancs. Ceux-ci peuvent être analysés comme un mélange subtil du silence et de la parole, le vote blanc traduit en effet le refus de se prononcer explicitement en faveur d'une offre politique escamotée (...) Ce comportement n'est nullement antidémocratique en ce sens qu'il procède d'une noble intention civique, mais vite déçue par la découverte des stratagèmes de subtilisation des voix pour accéder au pouvoir.<sup>225</sup>

## II. Majorité qualifiée du suffrage exprimé

L'exigence de la majorité qualifiée pour les opérations référendaires est justifiée par la protection de la minorité. En effet, la minorité se sent parfois opprimée par les décisions prises à l'égard du peuple. Parler de la majorité du suffrage exprimé nous interpelle dans la mesure où l'on doit aussi évoquer la question générale de l'abstention. L'explication générale est que plus électeur se sent concerné par un scrutin, plus il y participe. En plus, il a été prouvé que si le référendum porte sur un grand problème politique, le taux de participation est élevé.<sup>226</sup> Sur ce point, nous sommes plus optimistes parce l'on remarque un fort taux de participation en matière

---

<sup>223</sup> Alain Renault, « penser le pouvoir après la fin de l'autorité » disponible sur le site [http://www.lecre.umontreal.ca/wp-content/uploads/2004/09/Pouvoir\\_Renaut.pdf](http://www.lecre.umontreal.ca/wp-content/uploads/2004/09/Pouvoir_Renaut.pdf) consulté le 02 février 2017

<sup>224</sup> Augmentation de 6,33% des électeurs inscrits sur la liste électorale, Ceni Madagascar, <http://www.ceni-madagascar.mg> consulté le 4 avril 2017

<sup>225</sup> Désiré ANDRIAMALAZA, Apologie du vote blanc, Article parut dans le « Courrier des lecteurs » du Journal « L'express de Madagascar » n° 5653 Jeudi 17 octobre 2013 et du site <http://www.vote-blanc.org/articles.php?lng=fr&pg=4799&prt=-1>, consulté le 12 mars 2017

<sup>226</sup> HAMON, Le référendum - Étude comparative, coll : « systèmes droit public », Paris, L.G.D.J., 1995, p.168.

référendaire que dans le domaine de l'élection. La participation élevée est un signe d'une certaine bonne santé politique. Pourtant, il est évident qu'un référendum qui n'attire qu'une partie médiocre de l'électorat peut difficilement être présenté autrement que comme une manifestation négative de la démocratie par la démonstration de l'insuffisance de son résultat. Cela représente dans ce cas une sorte de malaise politique. Le faible taux d'abstention en matière référendaire explique peut-être par le caractère non partisan du référendum.<sup>227</sup> À la lumière des expériences référendaires, on peut d'ores et déjà apporter quelques constats plus ou moins positifs. En effet mise à part, le référendum constitutionnel de 2007, on peut dire que les référendums ont obtenu la majorité requise. Dans le cadre de la démocratie, la majorité l'emporte parce que c'est la règle. Mais cela ne signifie pas pour autant que celle-ci doit se lancer dans l'arbitraire. N'oublions pas que le fondement de la règle de la majorité est de nature pratique visant à maintenir la paix sociale. En effet, comme disait Austin Ranney, la démocratie renferme au moins la notion de souveraineté populaire, l'égalité politique, la consultation populaire et le gouvernement de la majorité.<sup>228</sup> Ainsi, pour remédier à un éventuel déficit de participation, il est recommandé de réglementer un seuil minimum de participation. Certains pays instituent même un vote obligatoire pour prévenir ce problème.<sup>229</sup>

---

<sup>227</sup> La faiblesse relative à la participation référendaire peut s'expliquer par la méfiance d'une partie de l'opinion à l'égard de l'initiative, la rareté des sujets mobilisateurs et les difficultés propres aux votes non partisans : HAMON, F., *Le référendum - Etude comparative*, coll : « systèmes droit public », Paris, L.G.D.J., 1995, p167-168

<sup>228</sup> Austin RANNEY, *le référendum et la démocratie, le référendum*, revue française d'étude constitutionnelles et politiques, n°77, 1996, p.8.

<sup>229</sup> C'est le cas par exemple de Belgique ou du Brésil.

## **Sous titre II. PROBLÉMATIQUE SUR LES PRATIQUES DU POUVOIR À MADAGASCAR**

### **chapitre1. Madagascar s'est mal imprégnée des concepts démocratiques**

#### *section 1. Parcours démocratique de l'État malgache*

paragraphe 1. Le contexte historique justifiant l'installation de la démocratie

##### I. Attrait économique de la démocratie

Dans le cadre de cette étude, il importe d'appréhender la démocratie non pas uniquement comme un mode de gouvernance, mais aussi bien comme le respect des droits de l'homme. Ce qui mesure en effet, dans le monde moderne, le degré de démocratie dans un pays, c'est le niveau des libertés dont jouissent les citoyens. L'antithèse de la démocratie aujourd'hui, ce n'est pas la monarchie, mais le totalitarisme, alors même qu'il peut se réclamer d'une très large assise populaire.<sup>230</sup> Mais si la démocratie en tant que telle n'est pas une idée novatrice apportée par l'indépendance à Madagascar, bien que l'on avait déjà remarqué une forme de démocratie pendant la période précoloniale.<sup>231</sup> On sait bien que Madagascar depuis l'indépendance avait essayé de s'imprégner des concepts démocratiques occidentaux. C'est le cas de Tsiranana, qui voulut toujours faire appliquer à Madagascar le système démocratique occidental<sup>232</sup>. Après la chute du régime, Madagascar est entré dans l'ère du socialisme. Il a fallu attendre le déclin du régime soviétique pour que le régime de Ratsiraka se libéralise. D'ailleurs, la décennie 1980 a été marquée par une rapide propagation de la démocratie dans le monde. Le modèle politique occidental, si longtemps contesté, y compris dans nos propres sociétés, tend désormais, semble-t-

---

<sup>230</sup>S'il en allait autrement, si le but recherché par la démocratie n'était vraiment que le « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple », il n'y aurait aucune raison de vouloir limiter le pouvoir des gouvernants dès lors qu'ils sont librement élus. Choisis par le peuple souverain et agissant en son nom, ils devraient être libérés de toute entrave dans leur action : Bernard CHANTEBOUT, « droit constitutionnel », 24ème édition, Dalloz, Paris, 2007, p.349.

<sup>231</sup>L'institution du Fokon'olona, très admirée et citée en exemple par de nombreux observateurs, a pu laisser croire que les Malgaches détenaient une forme particulièrement originale de démocratie directe. En effet, sur les hautes terres, dans de grandes assemblées regroupant tout un village ou tous les habitants d'une microrégion concernée par un même problème, des débats, souvent interminables (ils donnent lieu au déploiement de talents oratoires parfois remarquables), permettent à toutes les parties d'exposer successivement leur point de vue : Emmanuel FAUROUX, « Une transition démocratique et libérale difficile dans une région périphérique de l'Ouest malgache », p.47.

<sup>232</sup> Pierre RANDRIANARISOA, Aimé Lalao RAZAFIMAHEFA, « Madagascar d'une république à l'autre (1958-1982) », Tome I, Antananarivo, p.34.



il, à s'imposer comme le modèle universel.<sup>233</sup> Mais surtout, la victoire de la démocratie est le résultat de l'attrait exercé sur les peuples du monde entier par la façade de prospérité économique qu'affiche l'Occident et qui contraste puissamment avec leur propre stagnation. De surcroît, chaque pays pense que c'est la démocratie constitue un atout indispensable pour le développement. Pourtant, ce n'est pas une théorie absolue. Le problème avec la démocratie, c'est, elle semble renfermer l'espoir des peuples pauvres dans le carcan d'une sorte de démocratie commerciale.

## II. Exigence des aides internationales

Pour une part, la victoire du modèle démocratique occidental est le produit des pressions politiques des pays occidentaux.<sup>234</sup> Madagascar figure parmi les pays où l'installation d'un régime démocratique est l'une des conditions d'octroi des aides internationales. C'est aussi valable dans les autres pays de l'Afrique subsaharienne, où la plupart sont victimes de potents qui dévoient la logique démocratique que les pays pourvoyeur d'aide leur imposent mollement.<sup>235</sup> Déjà depuis l'indépendance la philosophie politique de Tsiranana est relative à la démocratie. Mais ce n'est que pendant l'année 1997 qui coïncide avec la première phase de mise en application des notions de Bonne Gouvernance dans les programmes d'assistance financière des institutions internationales aux pays à faibles revenus, comme Madagascar.<sup>236</sup>

### Paragraphe 2. État des lieux de la démocratie

Malgré les facteurs de blocage profonds que nous n'allons pas hésiter à les redire, nous sommes quand même d'accord avec les analystes malgaches lorsqu'ils ont affirmé que

---

<sup>233</sup>Le mouvement avait commencé en Europe du Sud en 1974 avec la « révolution des œillets » au Portugal et la chute des colonels en Grèce. Il s'était poursuivi en 1975 en Espagne avec la mort de Franco et l'avènement de Juan Carlos qui, refusant l'héritage de celui-ci, décidait de remettre le pouvoir au peuple. Bernard CHANTEBOUT, « droit constitutionnel », 24ème édition, Dalloz, Paris, 2007, p.347.

<sup>234</sup>La condition imposée par la CEE à l'Espagne et au Portugal d'une démocratisation de leurs institutions comme préalable à leur entrée dans le Marché commun y a puissamment aidé les partisans des réformes. Il en est allé de même dans les pays de l'Est européen auxquels le Conseil de l'Europe a d'ailleurs apporté une importante aide « technique » dans la réforme de leurs institutions 1. Et dans le Tiers Monde, les États, accablés sous les dettes et dépendants du marché international pour l'écoulement de leurs productions, sont pour la plupart trop fragiles pour résister durablement aux incitations qui leur viennent des pays du Nord : Ibidem, p348

<sup>235</sup> Guy HERMET, « le passage à la démocratie », presses de science politique, la bibliothèque du citoyen, Paris, 1996, p.p106.

<sup>236</sup>Emmanuel JOVELIN et Mourad KAHLOULA, Opinion et bonne gouvernance à Madagascar, Harmattan, Coll. TRANS-DIVERSITES, Paris, 2010, p.15.

Madagascar a montré d'une capacité de transformation d'une modernité inattendue : transitions économiques (avec l'arrivée d'une classe d'entrepreneurs nouveaux) et politique (avec les alternances démocratiques) ; mise en place d'institutions solides caractéristiques des sociétés « modernes » ; contrôle de la violence ; expression des aspirations économiques et citoyennes de la population.<sup>237</sup> En effet, en dépit de ces avancées en matière démocratique, la démocratie avec ses notions connexes comme la bonne gouvernance et l'État de droit auraient dû apporter des changements au niveau du développement de l'État malgache. Mais ce n'est pas toujours le cas, parce que le développement a toujours été entravé par les diverses crises. Le tragique appauvrissement du pays, après une dizaine d'années de socialisme « à la malgache », avait conduit à une crise généralisée, marquée par une asphyxie économique sans précédent et par un sévère affaiblissement de l'autorité du régime.<sup>238</sup> Après plusieurs décennies de régression économique, Madagascar a connu à partir de 1997 un spectaculaire renversement de conjoncture. Pour la première fois depuis 1980, le PIB (produit intérieur brut) s'est mis à croître, à un rythme de plus en plus rapide. Pourtant, ce cycle vertueux a été brutalement interrompu par la crise politique ouverte du premier semestre 2002.<sup>239</sup> Ce cas de figure est même confirmé par la Banque mondiale.<sup>240</sup> C'est aussi le cas, en 2009, après le coup d'État ou la pauvreté n'a cessé d'augmenter.<sup>241</sup> À la lumière de ce qui a été dit, il semble compréhensible de se demander si la démocratie est elle vraiment adaptée à la société malgache.

---

<sup>237</sup> Selon les analystes malgaches, trois entraves structurelles s'opposent en revanche au développement du pays : la fragmentation de la société, l'atomisation de la population et l'atrophie des corps intermédiaires favorisent une forte concentration du pouvoir aux mains d'une poignée d'élite qui n'est ni contrainte ni incitée à avoir une vision de moyen/long terme et à prendre en compte les intérêts de la grande majorité ; malgré sa revendication des principes démocratiques, la population reste tiraillée entre des revendications citoyennes de type démocratique et méritocratique et des valeurs traditionnelles qui imposent le respect de hiérarchies réelles et symboliques héritées du passé ; enfin, les politiques promues, voire imposées, par les bailleurs de fonds, si elles ont pu avoir des effets positifs, ont également eu un impact négatif majeur sur la capacité de l'Etat à réguler la société. Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD et Jean-Michel WACHSBERGER, institution, gouvernance et croissance à long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe, institut de recherche pour le développement, DIAL développement institution et mondialisation, Paris, 2013, p.2.

<sup>238</sup> Emmanuel FAUROUX, Une transition démocratique et libérale difficile dans une région périphérique de l'Ouest malgache, *Autrepart* (10), 1999 : p.41, disponible sur ce lien [horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/pleins\\_textes.../010019324.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes.../010019324.pdf).

<sup>239</sup> Emmanuel JOVELIN et Mourad KAHLOULA, Opinion et bonne gouvernance à Madagascar, harmattan, Coll. TRANS-DIVERSITES, Paris, 2010, p17.

<sup>240</sup> L'incidence de la pauvreté a augmenté dans les zones urbaines et rurales au cours de la période 2001-2005, sans doute en raison de la crise politique et économique grave de 2002. Banque mondiale, *évaluation de la pauvreté, du genre et de l'inégalité, visages de la pauvreté à Madagascar*, mars 2016, p.5.

<sup>241</sup> Partant d'une comparaison entre pays en 2010, Madagascar est ainsi devenu l'un des pays les plus pauvres au monde, avec près de 80 pour cent de la population vivant avec moins de 1,25 USD par jour en 2010, soit 92 pour

## *Section 2. Les exigences de la démocratie*

### Paragraphe 1. Les conditions préalables

#### I. L'essence individualiste de la démocratie

L'élément essentiel de la démocratie telle qu'elle est conçue en Occident est le respect qu'elle porte à l'individu, sa foi en l'homme, celui-ci au pas sur la communauté. Cet individualisme flagrant découle de l'idée que les hommes sont nés égaux en dignité et donc en droit tel qu'il ressort des droits de l'homme. L'individualisme occidental s'est développé par étapes, cela avait trouvé son origine dans l'expansion de la religion chrétienne, ensuite en passant par l'apprentissage, la lecture et les sciences exactes. De ces découvertes naît l'idée que la raison humaine, dès lors qu'elle s'exerce librement, en dehors des tabous imposés par la collectivité, engendre le progrès. Et tout naturellement émerge la conclusion que, pour assurer le progrès et le bonheur de l'humanité, il faut libérer l'individu, en qui se situe la raison, des contraintes communautaires génératrices de préjugés et d'interdits.<sup>242</sup> Madagascar possède une vision particulière de l'individu. En effet, les individus ont peu de confiance en leur propre aptitude à prendre les bonnes décisions, car ils se savent sous-informés et on les a habitués, depuis leur enfance, à s'abriter derrière les décisions des « grands »; le fait de ne pas vraiment décider ne les révolte donc pas, le plus souvent, bien au contraire; l'insistance à leur faire exprimer à tout prix leur opinion est parfois prise pour de l'indélicatesse.<sup>243</sup> Déjà l'idée d'une véritable liberté, tel qu'exprimée dans la Déclaration des droits de l'homme notamment de la 1<sup>re</sup> génération se trouve être vide de substance dans une société où l'individu s'identifie par son appartenance à une communauté. Pourtant, la primauté de l'individu sur le groupe procède d'un effort intellectuel et reste contraire à ce qu'il y a d'instinctif et d'animal en l'homme. C'est ce qui conforme à l'idée de Rousseau dans le contrat social. De surcroît, cette conception de l'individu entre la société malgache et les pays occidentaux favorise la distinction entre la notion de sécularisation et la

---

cent vivant avec moins 2 USD PPA par jour. Banque mondiale, évaluation de la pauvreté, du genre et de l'inégalité, visages de la pauvreté à Madagascar, mars 2016, p.6.

<sup>242</sup>Bernard CHANTEBOUT, « droit constitutionnel », 24<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2007, p.351.

<sup>243</sup>Emmanuel Fauroux, Une transition démocratique et libérale difficile dans une région périphérique de l'Ouest malgache, Autrepart (10), 1999 : p.41, disponible sur ce lien [horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/pleins\\_textes.../010019324.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes.../010019324.pdf), p.48.

notion de sacralisation du lien politique.<sup>244</sup> Ainsi, la sacralisation du pouvoir par la société malgache est en contradiction avec la démocratie occidentale, car là où l'identité communautaire est supposée prévaloir sur l'identité individuelle, la démocratie serait impossible.<sup>245</sup>

## II. Le développement : un préalable pour la mise en place de la démocratie

Le développement et la démocratie vont de pair. La prospérité économique d'un pays ne justifie-t-elle pas le niveau de participation d'un peuple, ou plus précisément sur la rationalité d'un peuple conscient de l'enjeu de leur choix ? Sous sa forme scientifique, la thèse des préconditions économiques de la démocratie est apparue en 1958 sous la plume de l'universitaire américain Seymour Martin Lipser. Faisant appel à un appareil statistique minutieux, il a montré que plus une nation connait le bien-être, plus elle avait de chance de connaître plus de liberté.<sup>246</sup> En tout cas, nous pouvons relever que la victoire de la démocratie est le résultat de l'attrait exercé sur les peuples du monde entier par la façade de prospérité économique qu'affiche l'Occident et qui contraste puissamment avec leur propre stagnation. De surcroît, ce n'est pas étonnant si la démocratie se trouve au cœur d'une solution à une crise. Pourtant, ce n'est pas toujours le cas. La réussite économique de l'Occident si contestable paraît-elle à ceux qui la vivent est, d'ailleurs amplifiée et magnifiée par la force des médias dont il a le contrôle : la télévision, le cinéma, les magazines et surtout la publicité que ses firmes y diffusent donnent du niveau de vie occidental une image évidemment déformée, mais de ce fait plus convaincante encore que ne peuvent qu'envier les autres peuples.<sup>247</sup> Sur ce point peut-on dire que la démocratie, par ricochet les droits de l'homme qui y sont respectés sont des concepts luxes que les pays pauvres ne peuvent pas se payer ? En tout cas, le problème de la difficulté sur l'application des droits de la 1<sup>re</sup> génération qui font partie intégrante de la démocratie a été déjà posé lors de la conférence de Vienne. Sur ce sujet nous sommes enclins à nous demander si la démocratie est-elle vraiment exportable. En tout cas nous allons voir que la démocratie n'est pas la seule voie pour assurer le développement économique.

---

<sup>244</sup> La notion de sécularisation, le lien politique est censé se configurer progressivement en dehors de toute référence à la volonté divine, en vertu de la libre souveraineté des hommes, tandis que dans la notion de sacralisation du lien politique les hommes ne peuvent en aucune façon usurper un pouvoir ultime qui ne revient légitimement qu'à Dieu : Guy HERMET, « le passage à la démocratie », presses de science politique, la bibliothèque du citoyen, Paris, 1996, p.93.

<sup>245</sup> *ibidem*, p.93.

<sup>246</sup> *Ibidem*, p.88.

<sup>247</sup> Bernard CHANTEBOUT, « droit constitutionnel », 24<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2007, p.348.

## Paragraphe 2. Relativité des conditions

### I. Relativité de la condition culturelle de la démocratie

Le parcours politique de l'Inde nous incite à relativiser les thèses de la conditionnalité culturelle de la démocratie. Pourtant l'on sait très bien que ce pays n'est pas le produit d'une société individualiste et égalitaire. Elle constitue le fruit d'une genèse complexe, mêlant la tradition, l'héritage d'une colonisation britannique somme toute éclairée et surtout, l'intelligence des élites locales, car rien ne se serait produit d'heureux si celles-ci n'avaient pas compris que la démocratie représentait la seule issue adaptée à la situation d'un immense pays confronté à l'extrême diversité de ses composantes ethniques, linguistiques ou religieuses hiérarchisées par surcroît par le système de caste.<sup>248</sup> À part l'Inde, le pays qui a le mieux réussi à concilier, au moins en apparence, sa manière de penser et son mode traditionnel de fonctionnement avec les règles de la démocratie formelle qui lui étaient imposées par l'Occident est le Japon.<sup>249</sup> Officiellement, ce pays avait adopté le modèle du système représentatif avec le régime parlementaire de 1946. Mais en pratique, le fonctionnement du système politique japonais est fondé sur deux traits directement hérités du système féodal antérieur à la Révolution Meiji<sup>250</sup> : le clientélisme et la concertation. Le clientélisme qui caractérise le rapport entre l' élu et l'électeur notamment les députés. Quant à la concertation, où le sort de chacun est indéfectiblement lié à celui du groupe, le chef ne doit rien décider sans avoir consulté ses subordonnés qui ont le devoir de le conseiller avec une absolue sincérité. Ce système qui a tout naturellement été transposé dans les entreprises où il facilite grandement les rapports humains existait aussi dans l'appareil d'État. À la lumière de l'expérience indienne et du Japon, on ne peut pas dire autant de

---

<sup>248</sup> Guy HERMET, « le passage à la démocratie », presses de science politique, la bibliothèque du citoyen, Paris, 1996, p.98.

<sup>249</sup> Ce pays n'a jamais totalement rompu avec la mentalité féodale. Ce sont les daimyos — c'est-à-dire les chefs des clans — et leurs vassaux, les samouraïs, qui ont réalisé la révolution Meiji en 1867 et construit l'État nouveau : Bernard CHANTEBOUT, « droit constitutionnel », 24ème édition, Dalloz, Paris, 2007, p.353.

<sup>250</sup> La Révolution Meiji fut déclenchée par les féodaux des clans du Sud contre le shogun parce que celui-ci ne parvenait plus, contrairement à la politique constante du pays depuis deux siècles, à enrayer la pénétration des influences occidentales. Conscients que leurs techniques donnaient aux Occidentaux une force irrésistible, ils décidèrent de doter le Japon de ces techniques pour qu'il puisse s'opposer à leur pénétration culturelle ; mais ils firent très peu appel aux experts et aux capitaux étrangers, préférant envoyer des Japonais observer les Occidentaux et acquérir une formation en Europe et aux États-Unis, et constituer le capital national par une épargne forcée : *ibidem*, p.353.

Madagascar qui figure parmi les pays pauvres du monde. En effet, en Afrique subsaharienne, l'échec est palpable à l'exception de l'Afrique du Sud et du Nigeria.<sup>251</sup> Sans doute, faut-il encore se demander si, par conséquent, la démocratie peut y signifier autre chose, dans l'immédiat, qu'un sursaut compensatoire voué à buter sur une incapacité à résoudre des problèmes matériels et humains fondamentaux. D'ailleurs, l'intégrisme s'inscrit aussi en Afrique dans ce qui se dénomme l'ethnicisation de la politique. En Afrique subsaharienne, elle est victime de potentats qui dévoient la logique démocratique que les pays pourvoyeurs d'aide leur imposent mollement ; puisque la démocratie doit obéir à une volonté majoritaire, elle justifie à leurs yeux le règne absolu et parfois meurtrier d'une ethnie dominante d'ailleurs largement réinventée pour la circonstance.<sup>252</sup>

## II. Atténuation sur la nécessité du développement

De toute façon, l'on ne peut aucunement juger la performance d'un pays grâce au caractère démocratique ou pas de son régime politique. L'exemple le plus intéressant sur ce point est la Corée du Nord, où sans un régime militaire, la Corée et Taïwan n'auraient pu se développer aussi vite.<sup>253</sup> En 1991, par exemple, l'ex-président Lee, artisan de la prospérité de Singapour, a déclaré que la démocratie ne conduisait pas à une croissance rapide dans les sociétés demeurées agricoles. Le cas de la Chine nous interpelle aussi, la Chine est relativement fermée. Elle connaîtra des périodes d'ouverture relative, mais, à regarder la tendance générale, on assiste après la Seconde Guerre mondiale et jusqu'au milieu de la décennie soixante-dix à un repli de ce qu'il est convenu d'appeler le Tiers-Monde sur lui-même. L'économie chinoise est aujourd'hui largement intégrée dans l'économie-monde même si, on le verra au cours de cette étude, de vastes pans de son économie restent écartés de l'influence étrangère. Si bien que l'on parle souvent aujourd'hui de la Chine comme un acteur majeur de la mondialisation.

---

<sup>251</sup> Guy Hermet, « le passage à la démocratie », presses de science politique, la bibliothèque du citoyen, Paris, 1996, p.102

<sup>252</sup> Ibidem, p.103

<sup>253</sup> Ibidem, p.90

## Chapitre II. La conception du pouvoir à Madagascar

### Section 1. L'État malgache entre la modernité et la tradition

#### Paragraphe 1. La sacralisation du lien politique

##### I. L'État en tant que bon père de famille

Si la République malgache exclut formellement toute idée d'hérédité, de royauté, d'empire ou de principauté. L'absence d'un accord unanime sur le rôle de l'État fait de celui-ci le Ray aman-dreny<sup>254</sup> de tous les Malgaches. Si bien que les relations de l'État avec le peuple se caractérisent par une relation de parent-enfant voire de monarque à sujets.<sup>255</sup> À cette conception s'ajoute la sacralisation du pouvoir notamment par le fihavanana<sup>256</sup> et les croyances en Dieu créateur, telle qu'affirmée par le préambule<sup>257</sup> de la Constitution. Pourtant, cette appréhension malgache du pouvoir s'accommode mal avec les concepts de démocratie tels que la séparation des pouvoirs, le respect des droits et libertés, le contrôle des actes, l'alternance, le pluralisme et la notion de représentation. La conception hiérarchique de la société malgache laisse le principe d'égalité vide de substance, même si elle est consacrée par la Constitution malgache<sup>258</sup>. Le sexe et la place généalogique permettent un premier classement des individus. Avec ce constat que les gouvernés se réduisent au rang de sujets face aux gouvernants de plus en plus puissants en tant que Ray aman-dreny.<sup>259</sup> C'est sur ce constat que l'on a pu conclure que l'idée républicaine est encore très jeune à Madagascar. En effet, le pouvoir souverain fut transféré, par la puissance colonisatrice, à

---

<sup>254</sup> Traduction libre « Père et mère ». Ce qui nous renvoie à la notion de l'État Providence.

<sup>255</sup> SEFAFI, "L'observatoire de la vie publique à Madagascar, d'une crise à l'autre (2001-2003)", Edition Harmattan, Foi et Justice, Paris, 2014, p.

<sup>256</sup> Concept emblématique, le fihavanana est le lien qui unit les membres du groupe dans une solidarité de type parentale, marque spécifique du comportement malgache depuis les origines. Dérivé de havana (parent), le mot fihavanana désigne donc les relations sociales vécues sur le mode parental. En d'autres termes, tout être humain est considéré et traité comme quelqu'un de sa propre parenté, puisque tous ceux de son environnement ont le même zanahary, les mêmes razana et le même aina : Patricia Rajeriarison, Sylvain Urfe, Madagascar, foi et justice, coll, idées recues, Antananarivo, 2010 p.83

<sup>257</sup> Le Peuple Malagasy souverain, affirmant sa croyance en Andriamanitra Andriananahary Résolu à promouvoir et à développer son héritage de société vivant en harmonie et respectueuse de l'altérité, de la richesse et du dynamisme de ses valeurs culturelles et spirituelles à travers le « fanahy maha-olona ». Convaincu de la nécessité pour la société malagasy de retrouver son originalité, son authenticité et sa malgachéité, et de s'inscrire dans la modernité du millénaire tout en conservant ses valeurs et principes fondamentaux traditionnels basés sur le fanahy malagasy qui comprend « ny fitiavana, ny fihavanana, ny fifanajàna, ny fitandroana ny aina », et privilégiant un cadre de vie permettant un « vivre ensemble » sans distinction de région, d'origine, d'ethnie, de religion, d'opinion politique, ni de sexe.

<sup>258</sup> Article 6 de la Constitution de Madagascar du 11 décembre 2010.

<sup>259</sup> Cela a même été institutionnalisé dans la Constitution de la III<sup>e</sup> République

des gouvernants que celle-ci avait préparés, le même citoyen gouverné a adopté la stratégie de l'unanimité pour obtenir du pouvoir les moyens permettant de se développer de l'État (considéré comme Ray aman-dreny)<sup>260</sup>, dans l'ordre politique, ces traits communs sont essentiellement l'importance capitale accordée à la collectivité groupe lignager, tribu ou ethnie par rapport à l'individu, le caractère monarchique du pouvoir, généralement héréditaire (mais sans principe de primogéniture), le devoir pour le chef de rechercher systématiquement l'harmonie dans les relations sociales.<sup>261</sup>

## II. Le mot citoyen c'est quoi au juste?

L'idée de citoyenneté implique l'intérêt général, c'est-à-dire la soumission des citoyens aux lois dont ils sont les propres auteurs. Auteurs à travers la démocratie directe<sup>262</sup> ou à travers la représentation. Mais peut-on parler de peuple malgache auteur de ses propres décisions ? Du moins lorsque les décisions de ce dernier seront manipulées par les politiciens. À Madagascar, les citoyens ont toujours appris à se tenir sur leurs gardes lorsqu'il s'agit d'entrer en rapport avec l'administration. Mais dans la même proportion, on a assisté à la formation d'une masse de gens de moins en moins citoyens et de plus en plus seulement gouvernés se repliant sur eux-mêmes, de sorte que les rapports sociaux sont marqués désormais par une violence latente. On a vu les puissants s'illusionner, soit en achetant l'adhésion de ceux qu'ils considèrent comme les plus vulnérables (pour casser les mouvements de contestation...), soit en aidant au truquage des résultats des élections.<sup>263</sup> Ce n'est pas pour rien si le nombre des référendums négatifs est rare, voire presque inexistant. En tout cas, il semble évident que la conception holiste de la société malgache a une influence considérable sur la manière dont le peuple participe au pouvoir. C'est

---

<sup>260</sup> Emmanuel JOVELIN et Mourad KAHLOULA, *Opinion et bonne gouvernance à Madagascar*, Harmattan, Coll. TRANS-DIVERSITES, Paris, 2010, p.12.

<sup>261</sup> Plus précisément, dans les systèmes juridiques africains, l'individu, dont la destinée est très largement prise en charge par le groupe, n'existe qu'en tant que descendant d'une lignée d'ancêtres qui détermine sa situation sociale : Bernard CHANTEBOUT, « droit constitutionnel », 24<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2007, p.356.

<sup>262</sup> Le type de référendum en tant qu'exercice de la démocratie directe, en ce sens que les électeurs adoptent véritablement une loi s'ils approuvent la proposition qui leur est présentée : Dow Rowat, *nos référendums ne sont pas de la démocratie directe*, revue parlementaire canadienne, 1998, p.25.

<sup>263</sup> Emmanuel JOVELIN et Mourad KAHLOULA, *Opinion et bonne gouvernance à Madagascar*, Harmattan, Coll. trans-diversités, Paris, 2010, p.13.



sur cette affirmation que nous sommes d'accord avec Guy Hermet lorsqu'il a dit que l'enfermement du citoyen dans une communauté bloque sans doute l'émergence de cette citoyenneté.<sup>264</sup>

## Paragraphe 2. L'État malgache : un État néopatrimonial

### I. La bureaucratie et la patrimonialisation du pouvoir

En Afrique le pouvoir dispose pour justifier son autorité par une protection réelle et de la perversion d'un appareil étatique utilisé comme la propriété de ses dirigeants.<sup>265</sup> Ce phénomène correspond à ce que les théoriciens désignent sous les termes patrimonialisation du pouvoir.<sup>266</sup> Ce phénomène est visible à Madagascar comme dans la plupart des pays africains. La domination patrimoniale repose donc sur un pouvoir personnel qui s'appuie sur un mélange de tradition et d'arbitraire.<sup>267</sup> Ainsi, toute autorité gouvernementale et droit économiques correspondants tendent à être traités comme des avantages économiques privativement appropriés. L'analyse de Jean-François Bayard sur ces pratiques est très intéressante avec la notion du politique du ventre.<sup>268</sup> Cependant, il importe tout d'abord d'apporter quelques nuances entre la différence entre le patrimonialisme et le néopatrimonialisme. En effet, nous maintenons l'idée que les États africains sont en général néopatrimoniaux dans la mesure où ils sont de type mixte. C'est le cas du système politique malgache que l'on peut qualifier d'hybride avec un mélange de modernité et de tradition, comme nous le rappelle Jean-François Bayard. En un seul mot, l'État néopatrimonial est la combinaison entre les normes bureaucratiques et le patrimonialisme.

On note une constance des formes du pouvoir, des modes de gouvernance malgré les alternances, les changements de régime : personnalisation du pouvoir au profit essentiellement, voire exclusivement, d'un petit groupe en lien avec le sommet de l'État. Ce type de

---

<sup>264</sup> Guy Hermet, « le passage à la démocratie », presses de science politique, la bibliothèque du citoyen, Paris, 1996, p.113.

<sup>265</sup> Ibidem, p.106.

<sup>266</sup> C'est par référence à la situation qui se prévalait en Orient à l'époque où les sultans et autres détenteurs de la souveraineté ne distinguaient pas entre leur patrimoine personnel et les biens publics ou les choses et les hommes leur appartenaient sans autre limite que leur bon plaisir: Ibidem, p.106.

<sup>267</sup> Le chef patrimonial qui gère son royaume comme son domaine, en père de famille, c'est-à-dire en un être soucieux de la reproduction de ses biens : Jean-François MÉDARD, *Formations d'État d'Afrique noire mécanisme et crise*, Karthala, Paris 1991, p.326.

<sup>268</sup> Ibidem, p.328.

fonctionnement a été permis et favorisé par le cloisonnement de la société en groupes statutaires fortement hiérarchisés, un héritage de la période précoloniale qui a continué d’opérer malgré l’abolition officielle des castes.

Du côté des corps intermédiaires formels, ni les autorités locales, ni les partis politiques, ni les organisations de la société civile n’ont de véritable pouvoir. Ils n’ont pas d’emprise sur la population et du fait de leur faible poids, cette dernière n’éprouve pas le besoin de les solliciter. La personnalisation du pouvoir, la « présidentialisation à outrance » font ainsi que le Président est seul face à la population. Ce phénomène est amplifié par la croyance traditionnelle encore prégnante du caractère exceptionnel du Fanjakana (l’État) et du statut de Ray aman-dreny (père et mère de ses sujets, à qui on doit le respect) de ceux qui l’incarnent. Pourtant, parallèlement, les Malgaches se révèlent être les plus convaincus du rôle citoyen qu’ils doivent jouer pour contrôler le Président ou leurs représentants à l’Assemblée nationale.

## II. Gestion patrimoniale des biens publics

Rares sont les dirigeants qui pensent que l’État est en charge du bien commun. Rares sont ceux qui ne sont pas asservis par la solidarité ethnique, aux intérêts privés et à l’ambition personnelle. Pourtant, ce rapport de clientèle diminue la transparence et la performance sur l’échelle des valeurs démocratiques au premier rang de laquelle se trouve la redevabilité. Les gouvernants ne se sentent redevables qu’envers leur communauté ethnique et envers ceux qui ont permis leur ascension. En adoptant une telle attitude, les hommes politiques proposent une définition de l’État propre à les servir, dévaluant ainsi le sens de l’État et la portée de l’éthique de la servitude.<sup>269</sup> Cette conception patrimoniale du pouvoir provoque aussitôt le conflit entre intérêt public et intérêt personnel. Causant en premier lieu la corruption de l’administration. De surcroît, on remarque une faible différenciation entre l’économie et la politique, les ressources politiques sont transformées en ressources économiques et vice-versa. La politique devient un business<sup>270</sup> dont les deux monnaies d’échange sont l’argent et la relation. C’est ce qui se passe en

---

<sup>269</sup> Laza Andrianirina, haro sur le sens contemporain de l’État à Madagascar!, L’express de Madagascar, jeudi 9 février 2017, n°6661, page 6 (Courrier des lecteurs) p.1

<sup>270</sup> Ainsi, se console-t-elle de n’avoir finalement su générer que des hommes politiques sans relief particulier. L’ayant amputée de ces effigies d’antan, l’élitisme de l’époque républicaine, qui, conformément à son principe fondateur, aurait bien pu enfanter des véritables hommes d’État et serviteurs de l’État, en est venu en effet à consacrer un type singulier de noblesses d’État engendrées par l’ère de l’affairisme (...) à défaut d’ailleurs de

matière de gouvernance des ressources minières. En effet, dans le secteur forestier, l'abattage illégal de bois précieux dans les parcs nationaux de la région SAVA a atteint des niveaux sans précédent à partir de 2009. Selon des estimations, entre 2009 et 2011, plus de 11 000 tonnes ont été exportées illégalement, pour une valeur d'environ 110 millions de dollars<sup>271</sup>. La transparence sur la gestion des droits miniers risque d'être sapée par la logique de recherche de rente de l'État néopatrimonial. Les réformes de la fonction publique ont non seulement été un échec, mais elles ont paradoxalement contribué à la dégradation des services publics, qu'elles étaient censées rendre plus efficaces. La politisation de l'administration est mise en avant comme un facteur d'inefficacité de l'administration. Près des trois quarts des Tananariviens lui en font grief<sup>272</sup>. L'accapement des postes de responsabilité par la tendance politique en place est une entorse aux principes méritocratiques et démocratiques et favorise une gestion clientéliste et discriminatoire des ressources publiques.

## ***Section 2. Problème de l'ethnicité à Madagascar***

### **Paragraphe 1. Madagascar : l'illusion d'un État-nation**

#### **I. L'ethnicité : un sujet occulté**

Le thème ethnique a souvent été mal posé à Madagascar. Sur ce point, nous sommes d'accord avec RAMAMONJISOA Janine quand elle avait affirmé que ce sujet a souvent été occulté jusqu'ici.<sup>273</sup> Le problème s'est déjà produit depuis l'accession à l'indépendance ou la question de l'ethnie a été délibérément instrumentalisée par des politiciens malgaches héritiers d'une vision coloniale ou néocoloniale de l'histoire.<sup>274</sup> C'est ce qui s'est passé en 1972, où l'armée étant au pouvoir, des officiers surtout côtiers se considéraient comme lésés par rapport aux autres au

---

pouvoir solennellement les dénoncer comme « prédateurs » en référence à la thèse d'un politologue africaniste, appelle « les entrepreneurs politiques ». Laza Andrianirina, haro sur le sens contemporain de l'état à Madagascar!, L'express de Madagascar, jeudi 9 février 2017, n°6661, page 6 (Courrier des lecteurs) p.1

<sup>271</sup> Étude sur les bois de rose dans la SAVA, Rapport FAO/ONESF, juin 2012.

<sup>272</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », Autrepart 4/2001 (n° 20), p.47.

<sup>273</sup> RAMAMONJISOA Janine, les relations entre ethnies à Madagascar, sous la direction de François ROUBAUD, Madagascar après la tourmente : regard sur les 10 ans de transition politique et économique, Afrique contemporaine, numéro spécial, trimestriel, n°202-203, documentation française, France, 2002, p. 54.

<sup>274</sup> François Roubaud, Madagascar après la tourmente : regard sur les 10 ans de transition politique et économique, Afrique contemporaine, numéro spécial, trimestriel, n°202-203, documentation française, France, 2002, p.55.

point de vue distribution de postes. Cette antagoniste entre merina et côtier est relevée en ce que les merinas ont été favorisés par le régime colonial et continue de fournir les cadres les plus élevés du moins dans les années 70 à 80.<sup>275</sup> En août 1974, le ministre de l'Intérieur Ratsimandrava à révéler à Moramanga, l'existence de complot tendant à renverser le gouvernement.<sup>276</sup>

À cette époque, l'armée qui est censée être le symbole de l'unité nationale et de la neutralité semblait même était divisée. Certains officiers côtiers estimaient qu'il y a non seulement une domination merina, mais aussi que la politique de décentralisation préconisée ne se réalisait pas assez vite à leur gré. Il a eu en arrière-fond des revendications une recherche de places dont la plupart, semble-t-il, étaient occupées par les merinas ou des betsileo.<sup>277</sup> De surcroît, malgré le fait que l'on considère le peuple malgache comme un peuple non violent.<sup>278</sup> Il n'empêche que depuis 1972, les crises politiques ont régulièrement vu s'affronter les communautés de la côte contre les minorités des hautes terres installées chez elles, notamment à Toamasina, Mahajanga Toliara et Antsiranana.<sup>279</sup>

## II. Peut-on parler d'État-nation à Madagascar ?

L'opposition fréquente que l'on fait entre les peuples côtiers et ceux qui sont des hautes terres mérite ici que l'on insiste sur l'homogénéité effective, au-delà de tous particularismes possibles du peuple malgache. Peut-on parler d'une nation malgache ? N'oublions pas que la nation est une notion polysémique, d'où son acception large. En effet, si l'on définit classiquement la nation en deux approches. La Nation est au sens objectif, une communauté d'hommes ayant conscience de leur unité culturelle, linguistique et historique et au sens subjectif, une collectivité composée de citoyens manifestant la volonté de vivre ensemble dans le

---

<sup>275</sup> Pascal CHAIGNEAU, rivalité politique et socialisme à Madagascar, le centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes, Paris, 1985, p.18.

<sup>276</sup> Pierre RANDRIANARISOA, Aimé Lalao RAZAFIMAHEFA, « Madagascar d'une république à l'autre (1958-1982) », Tome I, Antananarivo, p.134.

<sup>277</sup> Ibidem, p.120

<sup>278</sup> Patricia Rajeriarison, Sylvain Urfer, Madagascar, idées reçues, histoire et civilisation, Foi et Justice, Antananarivo, 2010, p.115.

<sup>279</sup> En 2009, par exemple, on a vu les originaires de l'Imerina et du Betsileo fuir les villes côtières, craignant pour leurs vies plus encore que pour leurs biens. Ibidem, p.116.

but de réaliser un projet politique partagé.<sup>280</sup> En outre, l'on peut également appréhender la nation selon qu'il s'agit d'une nation culturelle ou d'une nation politique. Autrefois, seules les communautés ethniques et culturelles portent le nom de la nation.<sup>281</sup> Mais au fil du temps, la dimension politique apparaît comme une nouvelle appréhension moderne du terme nation. En effet, selon la conception politique, ce dernier peut être pluriculturel, pluriethnique ou au contraire inclus dans une nation culturelle.<sup>282</sup> À titre d'exemple, les États-Unis et la Suisse sont des nations politiques par la stabilité et la singularité de leurs institutions politiques notamment leur unité politique transcendant une diversité d'origine, langues, de religions, de cultures. Dans cette approche, la nation se construit, la citoyenneté est même accordée non pas par la naissance, mais par une décision politique et administrative. À Madagascar, on ne ressent pas chez les Malgaches ce sentiment de vouloir vivre ensemble caractérisant la nation. Sur ce point, nous sommes d'accord avec Sylvain Urfer lorsqu'il a affirmé qu'il n'y a pas d'unité nationale à Madagascar.<sup>283</sup> En effet, malgré que le pays soit une société de consensus, qui clame fort son unité, Madagascar est également une société divisée. De surcroît, comme le dit l'auteur, il n'y a pas de nation sans une lecture commune de l'histoire, or la lecture de certains pages de l'histoire est aujourd'hui contestée par les habitants de la côte.<sup>284</sup>

## Paragraphe 2. Repenser l'État-nation malgache.

Le processus d'institutionnalisation du pouvoir n'est pas encore achevé à Madagascar. Madagascar ne semble pas mériter ce qualificatif d'institutionnalisation du pouvoir à cause de la personnalisation du pouvoir. En effet, nous sommes parmi les pays appelés comme un État mou. Le problème de Madagascar est d'ordre politique. Pourtant, l'État en tant qu'unité politique

---

<sup>280</sup> Si juridiquement, le concept «Nation» est mal défini, il convient néanmoins de considérer la Nation en tant que valeurs au regard de ses caractéristiques propres. L'on ne saurait en effet perdre de vue le fait que la Nation est une entité sans morphologie et quelle est «une âme, un principe spirituel». Aussi rentre-t-elle dans la catégorie des réalités insensibles et invisibles bien que les hommes qui la composent œuvrent dans l'univers matériel : ANDRIANIRINA Laza Eric, *SERVIR L'ÉTAT, SERVIR LA NATION: QUELLES NUANCES?*, Bulletin de l'Académie Malgache, XCIII/2, 2013 (2014) p.99.

<sup>281</sup> La Chine formait par exemple une nation culturelle tout en étant un empire politique, c'est aussi le cas de la Grèce antique qui était une nation culturelle qui se rassemble aux jeux dynamiques tout en se partageant en une mosaïque politique de cite: Gil Delannoï, *la nation, cavalier bleu*, coll. idées recues, Paris, 2010, p.27.

<sup>282</sup> Ibidem, p.22

<sup>283</sup> Patricia Rajeriarison, Sylvain Urfer, *Madagascar, idées recues, histoire et civilisation*, Foi et Justice, Antananarivo, 2010, p.95.

<sup>284</sup> Ibidem, p.95.

paraît reposer sur une mesure significative d'acceptation populaire.<sup>285</sup> Il semble évident que la légitimité acquise pendant les élections n'est plus suffisante pour asseoir l'autorité des dirigeants. Nous savons très bien que l'institutionnalisation effective du pouvoir ne peut être qu'un processus progressif et lent, traversé de recours en arrière et de crises. De surcroît, comme le disait ...dans les États africains, l'enjeu n'est plus le développement, mais la survie.<sup>286</sup> La survie d'un État qui est en perte de légitimité avec les différentes crises sociales, comme les vindictes populaires par exemple.<sup>287</sup>

La reconstruction d'un État fragile comme Madagascar s'apparente à un parcours du combattant. Nous pensons réellement que la décentralisation effective pourra apporter un coup de pouce sur la centralisation accrue. Comme cela le pouvoir va se partager à travers les périphéries, chaque province pourra administrer librement sa collectivité sans que le pouvoir central intervienne à tout bout de champ.<sup>288</sup> La perspective serait donc donner l'autonomie financière à ces collectivités afin que ces dernières puissent effectuer ses propres dépenses tout en encaissant ses propres ressources.

---

<sup>285</sup> Jean-François MÉDARD, *Formations d'État d'Afrique noire mécanisme et crise*, Karthala, Paris 1991, p.356.

<sup>286</sup> Ibidem, p.361.

<sup>287</sup> La justice populaire a toujours existé à Madagascar, mais elle a été plus médiatisée récemment. Madagascar a connu 44 cas de vindicte populaire à l'encontre de simples citoyens jusqu'aux éléments des forces de l'ordre depuis l'année 2016 :

[http://www.lagazettedgi.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=57789:vindicte-populaire-madagascar-a-connu-44-cas-en-2016&catid=41&Itemid=108](http://www.lagazettedgi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=57789:vindicte-populaire-madagascar-a-connu-44-cas-en-2016&catid=41&Itemid=108), consulté le 24 avril 2017

<sup>288</sup> Notons qu'en Afrique, le pouvoir ne se divise pas plus que l'ordre du chef ne se discute. La faiblesse des assemblées crée d'emblée une situation d'extrême concentration des pouvoirs entre les mains d'un Président juridiquement irresponsable : Bernard CHANTEBOUT, « droit constitutionnel », 24<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2007, p.357.

## Conclusion

En résumé, l'analyse de ce thème relatif au référendum nous a permis d'apporter une réponse plus ou moins exhaustive sur le caractère démocratique ou pas de ce mécanisme. En tant qu'expression directe de la souveraineté du peuple, l'on ne peut contester sa nature démocratique. Toutefois, on avait également remarqué que le référendum constitue un cheval de bataille pour induire le peuple en erreur. C'est une arme précieuse à la disposition des politiciens soucieux de conserver leurs pouvoirs. De surcroît, ce n'est pas pour rien si l'on avait conclu que c'est un instrument de l'autoritarisme, de la dictature voire du populisme. Cet aspect paradoxal du référendum nous a beaucoup interpellés dans la mesure où cela nous a amenés à apporter des perspectives pour favoriser sa rationalisation. Néanmoins, la réalisation de cette vision reste improbable si l'on ne s'attaque pas sur l'essence du problème. En effet, au fur et à mesure de l'étude, l'on ne peut ignorer la patrimonialisation du pouvoir qui se trouve être le germe de tous les maux. C'est un autre sujet qui aspire à l'inquiétude. En tout cas, quand il s'agit de savoir si, en ce moment même ou bien à un futur proche, Madagascar arrivera ou pas à s'en sortir de ce phénomène, c'est une autre paire de manches.

## **Bibliographie**

### **Ouvrages généraux**

- VERPEAUX Michel, *Annales du droit constitutionnel méthodologie et sujets corrigés*, édition Dalloz, 2008, p.237
- BURDEAU (G), *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 14ème éd., Paris, LGDJ, 1969, p-449.
- CHAGNOLLAUD Dominique, « *Droit constitutionnel contemporain* », 5<sup>ème</sup> édition, Tome 3, Dalloz, Paris, 2009, p-439.
- CHANTEBOUT Bernard, « *Droit constitutionnel* », 24ème édition, Dalloz, Paris, 2007, p-583.

### **Ouvrages spécifiques**

#### **Sur le référendum**

- AUBERT Jean-François, *Le référendum populaire*, RDS, vol 91, n°01, p.481-506.
- BORTOLI Gilbert, “*sociologie du referendum dans la France moderne*”, tome XIII, librairie général de droit et de jurisprudence, Paris, 1965, p.297-323.
- HAMON, F., *Le référendum - Étude comparative*, coll. systèmes droit public, Paris, L.G.D.J., 1995, p.200.
- RANNEY Austin, *le référendum, revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°77, 1996, p. 61-76.
- STÉFANINI Marthe Fatin-Rouge, *Référendum et la protection des droits fondamentaux*, *Revue française de droit constitutionnel*, 2003/1 n° 53, p. 73-101.

#### **Sur Madagascar**

- BOITEAU Pierre, *contribution à l'histoire de la nation malgache*, Edition sociales, Ministère de la Culture et de l'Art révolutionnaire de la république démocratique de Madagascar, Paris, 1982,p-400.
- CHAIGNEAU Pascal, *rivalité politique et socialisme à Madagascar*, le centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes, Paris, 1985, p.255.



- DE GAUDUSSON Jean, « *l'Administration malgache* », éditions BERGER LEVRAULT, encyclopédie administrative, Institut international d'administration publique, Paris, 1976, p-115.
- Jaona RAVALOSON, *Transition démocratique à Madagascar*, Editions l'Harmattan, Collection repères pour Madagascar et l'Océan Indien, Paris, 1994, p-176.
- JOVELIN Emmanuel et KAHLOULA Mourad, *Opinion et bonne gouvernance à Madagascar*, harmattan, Coll. TRANS-DIVERSITES, Paris, 2010, p.1-25.
- RAJERIARISON Patricia, URFER Sylvain, *Madagascar*, coll. idées reçues, histoire et civilisation, Foi et Justice, Antananarivo, 2010, p.127.
- RANDRIANARISOA Pierre, RAZAFIMAHEFA Aimé Lalao, « *Madagascar d'une république à l'autre (1958-1982)* », Tome I, Antananarivo, p-260.
- RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François et WACHSBERGER Jean-Michel, *institution, gouvernance et croissance de long terme a madagascar : l'enigme et le paradoxe*, institut de recherche pour le développement, DIAL développement institution et mondialisation, Paris, 2013, p. 1-35.
- SEFAFI, « *L'observatoire de la vie publique à Madagascar, d'une crise à l'autre (2001-2003)* », Edition Harmattan, Foi et Justice, Paris, 2014, p.433.

### **Sur la constitution**

- BRANDT Michele, COTTRELL Jill, GHAI Yash et REGAN Anthony, « *Le processus constitutionnel : élaboration et réforme Quelles options ?* » Interpeace, 2015, 406 pages.
- GÖZLER Kemal, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997, 2 volumes, p-774.

### **Sur la démocratie**

- DELANNOI Gil, *la nation*, cavalier bleu, coll. idées reçues, Paris, 2010, p.127.
- FAUROUX Emmanuel, *Une transition démocratique et libérale difficile dans une région périphérique de l'Ouest malgache*, Autrepart (10), 1999 : p.41, disponible sur ce lien [horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/pleins\\_textes.../010019324.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes.../010019324.pdf).
- HERMET Guy, « *le passage à la démocratie* », presses de science politique, la bibliothèque du citoyen, Paris, 1996, p.127.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Démocratie directe*, Manuel d'International, suède, 2008, pages 36.

- Jean-François MÉDARD, *Formations d'État d'Afrique noire mécanisme et crise*, Karthala, Paris 1991, p.393.
- PREMAT Christophe, *Populisme et démocratie semi-directe : la dénaturation des procedes referendaires en France et aux Etats-Unis*. *Amnis - Revue de civilisation contemporaine, Europe/Amériques*, TELEMME - UMR 6570, 2005, p. 1-12.
- RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François, « *Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar* », *Autrepart* 4/2001 (n° 20), p.47.

### Articles, périodiques

- ANDRIAMALAZA Désiré, *Apologie du vote blanc*, Article paru dans le « *Courrier des lecteurs* » du Journal « *L'express de Madagascar* » n ° 5653 Jeudi 17 octobre 2013 et du site <http://www.vote-blanc.org/articles.php?lng=fr&pg=4799&prt=-1>, consulté le 12 mars 2017.
- ANDRIANIRINA Laza Eric, Problématique saillant du constitutionnalisme malgache, « *La Constitution à Madagascar : ce qu'en disent les spécialistes* », « *L'express de Madagascar* », « *Courrier des lecteurs* », 1ère partie publiée le 14 décembre 2015, 4pages
- ANDRIANIRINA Laza Eric, *servir l'état, servir la nation: quelles nuances?*, *Bulletin de l'Académie Malgache*, XCIII/2, 2013 (2014), p.95-104.
- ANDRIANIRINA Laza, « *sociogénèse du constitutionnalisme malgache* » *Bulletin de l'Académie Malgache*, XCI/2, 2012 (2013) p 235-256.
- ANDRIANIRINA Laza, *haro sur le sens contemporain de l'état a madagascar!*, *L'express de Madagascar*, jeudi 9 février 2017, n°6661, page 6 (*Courrier des lecteurs*).
- CAPORAL Stéphane, *Le peuple : un souverain sous contrôle*, VIIe Congrès français de droit constitutionnel – Atelier n°3 : *Constitution et pouvoir constituant*, p. 23.
- CAPORAL Stéphane, SAUVÉ Jean-Marc, *Référendum et démocratie*, « *Théorie et pratiques du référendum* », Colloque organisé par la Société de législation comparée le 4 novembre 2011, 10 pages.
- CHAMPEIL-DESPLATS Véronique « *La théorie générale de l'État est aussi une théorie des libertés fondamentales* ».

- KMF / CNOE, *pour la démocratie, citoyens actifs et responsables*, coll.maso manenty malagasy mijoro, mission française de coopération et d'action culturelle, Antananarivo, 2003, p.273.
- RAMASY Juvence, *élites et élections à Madagascar*, revue juridique MCI, n°61, 1ère trimestre 2013, p.52-61.
- ROBERT Jacques, *Le référendum constitutionnel*, Electronic Journal of Comparative Law, vol. 11.3 December 2007, 18pages.
- ROUBAUD François, *Madagascar après la tourmente : regard sur les 10 ans de transition politique et économique*, Afrique contemporaine, numéro spécial, trimestriel, n°202-203, documentation française, France, 2002, p.15-30.
- ROUSSEAU Dominique, *l'équivoque référendaire*, la vie des idées.fr, 22 avril 2014, <http://www.laviedesidees.fr/L-equivoque-referendaire.html> consulté le 12 avril 2017, p-17.
- ROWAT Dow, *nos référendums ne sont pas de la démocratie directe*, 26 Revue Parlementaire Canadienne, Vol. 21, No 3, Automne 1998, p.25-27.

### **Thèses et mémoires**

- ATANGANA AMOUGOU Jean-Louis, *Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain* thèse en vue de l'obtention de diplôme de Docteur en Droit Public, Université de Yaoundé II, p-27.
- OUEDRAOGO Séni Mahamadou, « *Lutte contre la fraude à la constitution en Afrique noir francophone* », mémoire en vue de l'obtention d'un diplôme de docteur en droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, Jean du Bois de G GAUDUSSON (dir.) p-449.
- TAILLON Patrick « *le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé* », dans le cadre du programme de doctorat en droit pour l'obtention du grade de docteur en droit (LL.D.), Faculté des études supérieures de l'Université Laval, Québec et Université Paris 1 panthéon-Sorbonne, Bertrant matieu et de Ghislain Otis (dir.) p-662.

### **Rapport**

- Banque mondiale, *évaluation de la pauvreté, du genre et de l'inégalité* (PGIA) Visages de la pauvreté à Madagascar, mars 2016, p.24

## **Textes de loi**

- La constitution de 1959 de la Première République de Madagascar
- La constitution de 1975 de la Deuxième République de Madagascar
- La constitution de 1992 de la Troisième République de Madagascar
- La constitution de 2010 de la Quatrième République de Madagascar
- Loi organique n° 2012-005 portant Code Électoral
- L'ordonnance 73 009 du 04 mars 1973 portant structure du monde rural pour une maîtrise populaire du développement
- L'ordonnance n°2001-003 du 18 novembre 2002 portant loi organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle.

## **Dictionnaires**

- HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 3<sup>ème</sup> édition, Dalloz, coll. Cours série science politique, Paris, 1998, p.
- GUINCHARD serge, DEBARD thierry, *Lexique des termes juridiques*, 20<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2013, p.967

## **Webographie**

- CADOUX, *Madagascar (1960-1990) - CONSTITUTIONS ET IDEOLOGIES*, <http://nah296.free.fr/interven.htm> consulté le 26 mars 2017.
- Désiré ANDRIAMALAZA, *Apologie du vote blanc*, Article paru dans le « Courrier des lecteurs » du Journal « L'express de Madagascar » n° 5653 Jeudi 17 octobre 2013 et du site <http://www.vote-blanc.org/articles.php?lng=fr&pg=4799&ppt=-1>, consulté le 12 mars 2017.
- *Le vote négatif peut renforcer toutes les démocraties*, disponible sur le lien [www.parl.gc.ca/Content/HOC/.../421/.../NegativeVoteAssociation-9461901-f.pdf](http://www.parl.gc.ca/Content/HOC/.../421/.../NegativeVoteAssociation-9461901-f.pdf).
- Sahondra Rabenarivo, *Historique sur le référendum*, Tribune.com, octobre 2010, [www.madagascar-tribune.com/Historique-des-referendums-a,14868.html](http://www.madagascar-tribune.com/Historique-des-referendums-a,14868.html), consulté le 28 mars 2017.

## **Table des matières**

SOMMAIRE.....	I
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	II
Introduction.....	1
Titre I : la nature paradoxale de la démocratie référendaire .....	4
Titre I : la nature paradoxale de la démocratie référendaire .....	5
Sous titre 1 : L'ADHÉSION DU PEUPLE.....	5
Chapitre 1. Expression de la souveraineté du peuple.....	5
Section 1. Les droits et libertés fondamentaux .....	5
Paragraphe 1. Participation du peuple au pouvoir .....	5
I. Appréhension préalable de la notion de souveraineté.....	5
II. Le peuple : socle des pouvoirs publics.....	6
III. La votation populaire en tant que liberté politique .....	7
Paragraphe 2. Droit à l'autodétermination .....	9
I. Participation à l'ordre international .....	9
II. Les mouvements nationalistes à l'origine de l'indépendance du peuple malgache .....	10
Section 2. Portée de la souveraineté en matière constitutionnelle .....	11
Paragraphe 1. Distinction entre pouvoir constituant et pouvoir constitué .....	11
Paragraphe 2. L'exercice du pouvoir constituant dans des circonstances révolutionnaires.....	12
I. Abrogation de la Constitution .....	12
II. Le régime transitoire : rempart contre le vide juridique.....	14
Chapitre 2. Reconnaissance et légitimité .....	15
Section I. Correctif au système représentatif .....	15
Paragraphe 1. État des lieux de la représentativité à Madagascar.....	15
I. La notion de représentativité.....	15
II. La crise de la représentativité à Madagascar.....	16
Paragraphe 2. Apport du référendum au système représentatif .....	16
I. La dépolitisation à Madagascar.....	17
II. Référendum : rempart contre le parlementarisme absolu.....	18
Section 2. Le vote du peuple renforce la légitimité .....	19
Paragraphe 1. Symbole de l'union nationale.....	19

I.	L'unité nationale et le référendum .....	19
II.	Validation populaire d'un programme présidentiel .....	20
III.	Référendum : un procédé démocratique exceptionnel .....	21
Paragraphe 2.	Les particularismes du référendum .....	22
I.	Référendum un atout de la démocratie.....	22
II.	Vote de désapprobation.....	22
Sous titre II.	REFERENDUM : ILLUSION DE LA DÉMOCRATIE .....	25
Chapitre 1.	L'équivoque d'une participation effective du peuple.....	25
Section 1.	L'ambiguïté de la notion de peuple.....	25
Paragraphe 1.	Le peuple : concept difficile à appréhender .....	25
I.	Nuance entre le peuple et la population .....	25
II.	L'amalgame entre peuples et le corps électoral .....	26
Paragraphe 2.	Manipulation de la votation populaire .....	27
I.	Cadre référendaire non réglementé .....	27
A.	Taux de participation .....	27
B.	Campagne référendaire .....	28
II.	Exploitation de l'ignorance du peuple .....	30
A.	Un référendum incompréhensible pour le peuple .....	30
B.	L'enjeu de la question posée au peuple.....	31
Section 2.	Instrument démocratique entre les mains d'un pouvoir autoritaire.....	32
Paragraphe 1.	Renforcement d'un pouvoir non démocratique.....	32
I.	L'initiative du référendum .....	32
A.	Face cachée de l'initiative par le chef d'État .....	32
B.	Pouvoir discrétionnaire du chef de l'État (article 55 al 5 de la Constitution) .....	34
II.	Plébiscite .....	34
A.	Plébiscite de Ratsiraka et ses conséquences sur le développement .....	34
B.	Les droits et libertés après le plébiscite.....	36
Paragraphe 2.	Le peuple : un enjeu de pouvoir convoiter.....	37
I.	Dérive populiste du référendum.....	37
A.	L'exercice de la souveraineté.....	37
B.	Le peuple : centre d'attention des politiciens.....	39
Chapitre 2.	Usage frauduleux du référendum en matière de révision constitutionnelle .....	39
Section 1.	Les enjeux d'une révision constitutionnelle.....	39

Paragraphe 1. La révision constitutionnelle : un mécanisme juridiquement encadré .....	39
I. Pouvoir constituant dérivé : un pouvoir encadré dans l'ordre constitutionnel.....	39
II. La rigidité : rempart formel pour éviter l'instabilité constitutionnelle.....	41
Paragraphe 2. La fraude à la Constitution.....	42
I. L'essence du développement de la fraude à la Constitution .....	43
II. Éléments caractéristiques de la fraude à la Constitution.....	44
Section 2. Portée des référendums constitutionnels sur la démocratie malgache .....	45
Paragraphe 1. Les conséquences du consentement populaire .....	45
I. Rupture du contrat social .....	45
II. Referendum antidémocratique en matière de révision constitutionnelle .....	46
III. Défaillance du peuple.....	47
Paragraphe 2 les référendums constitutionnels en faveur d'un pouvoir autoritaire .....	48
I. La séparation des pouvoirs battus en brèche.....	48
II. Un référendum renforçant la présidentialisation du régime.....	49
Titre II. La régularisation de la votation populaire .....	51
sous titre 1. VERS UNE PARTICIPATION RÉELLE.....	52
Chapitre 1. Amélioration des mécanismes référendaires .....	52
Section 1. Perspective d'une initiative populaire à Madagascar.....	52
Paragraphe 1. Démocratie et référendum.....	52
I. Une initiative s'inscrivant dans une démocratie semi-directe.....	52
II. L'acceptation du pluralisme : garant de la démocratie référendaire .....	53
Paragraphe 2. Les exigences pratiques de l'établissement de l'initiative populaire .....	54
I. La stabilité politique : un préalable nécessaire .....	54
II. Viabilité d'une telle procédure dépend du caractère du peuple malgache .....	54
Section 2. Un parlement : allié du peuple .....	56
Paragraphe 1. Une opposition contre la tyrannie de la majorité .....	56
Paragraphe 2. Une opposition disparate.....	57
Chapitre 2. La rationalisation de la votation populaire .....	58
Section 1. Probabilité de contrôle par le juge constitutionnel.....	58
Paragraphe 1. Difficulté rencontrée .....	58
I. Improbable contrôle de constitutionnalité du référendum .....	58
II. Contrôle basé sur la conception formelle de la hiérarchie des normes .....	59
A. La difficulté de l'office du juge constitutionnel.....	59

B. L'intervention du juge avant celle du peuple .....	61
Paragraphe 2. La légitimité du juge constitutionnel en matière référendaire.....	62
I. État des lieux du Juge constitutionnel malgache.....	62
II. Les conditions de nomination du juge constitutionnel.....	63
III. La connotation politique de la jurisprudence .....	64
Section 2. Réglementation du référendum .....	64
Paragraphe 1. Amélioration de l'encadrement des opérations référendaires .....	64
I. Réglementation stricte des campagnes référendaires.....	64
II. Question soumise au référendum.....	66
Paragraphe 2. L'éclaircissement de la votation populaire.....	66
I. Vers une équation favorable entre le nombre d'électeurs et le nombre de la population	66
II. Majorité qualifiée du suffrage exprimé.....	67
Sous titre II. PROBLÉMATIQUE SUR LES PRATIQUES DU POUVOIR À MADAGASCAR.....	69
chapitre 1. Madagascar s'est mal imprégnée des concepts démocratiques.....	69
section 1. Parcours démocratique de l'État malgache.....	69
paragraphe 1. Le contexte historique justifiant l'installation de la démocratie.....	69
I. Attrait économique de la démocratie .....	69
II. Exigence des aides internationales.....	70
Paragraphe 2. État des lieux de la démocratie.....	70
Section 2. Les exigences de la démocratie.....	72
Paragraphe 1. Les conditions préalables .....	72
I. L'essence individualiste de la démocratie.....	72
II. Le développement : un préalable pour la mise en place de la démocratie .....	73
Paragraphe 2. Relativité des conditions .....	74
I. Relativité de la condition culturelle de la démocratie .....	74
II. Atténuation sur la nécessité du développement .....	75
Chapitre II. La conception du pouvoir à Madagascar .....	76
Section 1. L'État malgache entre la modernité et la tradition.....	76
Paragraphe 1. La sacralisation du lien politique .....	76
I. L'Etat en tant que bon père de famille .....	76
II. Le mot citoyen c'est quoi au juste?.....	77
Paragraphe 2. L'État malgache : un État néopatrimonial.....	78
I. La bureaucratie et la patrimonialisation du pouvoir.....	78



II. Gestion patrimoniale des biens publics .....	79
Section 2. Problème de l’ethnicité à Madagascar .....	80
Paragraphe 1. Madagascar : l’illusion d’un État nation .....	80
I. L’ethnicité : un sujet occulté .....	80
II. Peut-on parler d’État-nation à Madagascar ? .....	81
Paragraphe 2. Repenser l’État-nation malgache. ....	82
Conclusion .....	84
<b>Bibliographie</b> .....	85
Ouvrages généraux .....	85
Ouvrages spécifiques .....	85
Sur le référendum .....	85
Sur Madagascar .....	85
Sur la constitution .....	86
Sur la démocratie .....	86
Articles, périodiques .....	87
Thèses et mémoires .....	88
Rapport .....	88
Dictionnaires .....	89
<b>Webographie</b> .....	89
<b>Table des matières</b> .....	90
<b>ANNEXES</b> .....	A
- Attestation sur la consultation du CENI .....	A
- Attestation sur la collaboration avec l’Assemblée nationale .....	B
- Guide d’entretien .....	C

## **ANNEXES**

### **- Attestation sur la consultation du CENI**

RAHARIVONIHASIMBOLA Mija Haingotiana patricia

Antananarivo

[cprositrakasmart@gmail.com](mailto:cprositrakasmart@gmail.com)

+261 34 59 276 20

**Objet : attestation sur l'honneur d'avoir consulté la Commission Électorale Nationale Indépendante**

Je soussigné RAHARIVONIHASIMBOLA Mija Haingotiana patricia, étudiante en Master II de Droit Public Interne et International à l'université d'Antananarivo atteste sur l'honneur d'avoir consulté le vendredi 14 Avril 2017 la CENI.

Représentée en la personne de :

- *RASOLONJATOVO Jean Victor Niniwa*

-

Ayant pour fonction :

- *Secrétaire Général*

-

Fait dans le cadre de mon mémoire de fin de master II.

Fait à Antananarivo **14 AVR 2017**

Signatures et cachets officiels



- Attestation sur la collaboration avec l'Assemblée nationale

RAHARIVONIHASIMBOLA Mija Haingotiana patricia  
Antananarivo  
mijasmart@gamil.com  
+261 34 59 276 20

**Objet : attestation sur l'honneur d'avoir collaboré avec l'Assemblée nationale au sein de la Direction des relations Interparlementaires et de la Communication**

Je soussignée RAHARIVONIHASIMBOLA Mija Haingotiana patricia, étudiante en Master II de Droit Public Interne et International à l'université d'Antananarivo atteste sur l'honneur d'avoir collaboré au sein de l'administration de l'Assemblée nationale au courant de l'année 2015 à 2017.

Représentée en la personne de :

- RANDRIAMIHAINGO RAVOLANANDRIANA Louissette

-

Ayant pour fonction :

- Directeur des Relations Interparlementaires et de la Communication (dric@assemblee-nationale.mg)

-

Fait dans le cadre de mon mémoire de fin de master II.

Fait à Antananarivo

Signatures et cachets officiels



- **Guide d'entretien**

Questionnaire posé à monsieur Calvin A. RANDRIAMAHAFANJARY, Inspecteur Général de l'Assemblée nationale.

- Pouvez-vous parler du taux d'abstention dans le cadre des élections législatives ?

Depuis l'ère RAVALOMANANA le taux d'abstention était élevé, ce qui cause un problème de légitimité au niveau des élus.

- Le régime parlementaire est-il adapté à la société malgache ?

Ce qui manque à notre pays, c'est la maturité politique. En effet, chaque fois que nous installons un système ou un régime déterminé, on l'applique mal. On applique mal la démocratie. C'est la conception même du pouvoir qui pose problème. La seule issue à cela c'est une bonne éducation. Une éducation politique dont il incombe au préalable au chef d'État de montrer le bon exemple.

- L'opposition parlementaire est-elle effective ?

En ce qui concerne l'opposition au niveau de l'assemblée, le statut de l'opposition adopté récemment n'a pas encore donné des résultats satisfaisants. En ce moment, l'opposition n'existe pas vraiment au niveau de l'assemblée. En effet, du moins en ce moment, il n'y a pas vraiment de débat parlementaire au niveau de l'assemblée comme ce qui s'est passé pendant la deuxième république en raison de la révolution socialiste.

Questionnaire posé à Monsieur RASOLONJATOVO Jean Victor Nirina

- Quelle est le rôle de la CENI lors des élections et référendums ?

La CENI a pour but de préparer les opérations électorales, la majorité des élections sont préparées par la CENI, que ce soient les référendums, les législatives ou les élections communales. La CENI tire sa légitimité de la Constitution ainsi que de la loi. La CENI dans sa forme actuelle n'a pas encore pu préparer un référendum donc je ne pourrai pas vous donner des réponses exactes et précises.

- Comment se manifeste l'indépendance de la CENI

Pour le budget, on dépend en majorité du gouvernement, mais en tant qu'organe indépendant, on ne reçoit pas d'ordre venant du Gouvernement, d'ailleurs, on travaille avec tous le monde, que ce soit la société civile ou les opposants. Ce n'est pas à nous de choisir l'opportunité des élections certes, mais quand on les organise nous sommes totalement indépendants.

- En cas de constatation d'illégalité, que faites-vous ?

La CENI veille également à ce que l'on respecte la légalité, pour cela elle n'a pas de moyen de répression à proprement dit, par contre elle peut verbaliser et interpellier. Et dans certains cas, elle peut ester en justice.

- Quel est le nombre d'électeurs ?

Le 31 janvier 2017, on compte 9 millions 120 mille électeurs sur une population d'environ 23 millions. Il faut savoir que on s'est basé sur la projection de l'INSTAT sur le nombre d'habitants.

- C'est quoi un bon et un mauvais référendum ?

Je ne peux vous répondre puisque la CENI dans sa forme actuelle n'a pas encore eu l'occasion d'expérimenter ce genre d'opération.

- C'est quoi le problème des élections à Madagascar ?

C'est l'ignorance de la population. On ne se rend pas compte que certaines régions de l'île, la femme n'est pas considérée comme une personne, on lui interdit tout même d'aller voter. Il faut donc sans cesse sensibiliser les gens sur l'importance d'aller voter.

- Des perspectives d'améliorations alors ?

Il faut renforcer l'encadrement juridique, nous faisons des ateliers et des recherches en ce sens en ce moment. Les résultats vont être présentés aux gouvernements qui vont ensuite les intégrer juridiquement, que ce soit par des règlements ou par des projets de loi.

Nous travaillons avec nos partenaires, que ce soient les politiciens, la société civile ou les membres de la communauté internationale.